



Dipartimento di SCIENZE POLITICHE *Cattedra* POLITICA ECONOMICA

I FONDI STRUTTURALI E LA POLITICA REGIONALE DELL'UE. IL CASO CAMPANIA

RELATORE

Prof. **MICHELE BATTISTI**

CANDIDATO **GIUSEPPE LUONGO**

Matr. **062952**

ANNO ACCADEMICO **2011/2012**

INDICE

	PAG.
▪ INTRODUZIONE	2
▪ CAPITOLO 1 – LA POLITICA REGIONALE DELL’UE	3
○ 1.1 – Storia della politica regionale dell’UE.....	4
○ 1.2 – I fondi strutturali europei.....	12
▪ CAPITOLO 2 – UNA POSSIBILE SPIEGAZIONE DELLA CRESCITA LEGATA AL RUOLO DEI FONDI EUROPEI	17
○ 2.1 – Il modello di Solow.....	18
○ 2.2 – Dibattito sull’efficacia dei fondi europei.....	22
○ 2.3 – Politica di coesione dell’UE 2007-2013.....	25
▪ CAPITOLO 3 – LA POLITICA DI COESIONE DELL’UE IN ITALIA E LA REGIONE CAMPANIA	29
○ 3.1 – Quadro strategico nazionale e Documento strategico per il Mezzogiorno 2007-2013.....	31
○ 3.2 – La regione Campania e i POR FESR e FSE 2007-2013.....	36
▪ CONCLUSIONI	48
▪ BIBLIOGRAFIA	50
▪ SITOGRAFIA	51

▪ INTRODUZIONE

L'Unione Europea è una delle regioni più ricche e sviluppate del mondo, ma è caratterizzata dalla presenza di forti disparità economiche e sociali al proprio interno. Notevoli differenze emergono tra gli Stati membri e, in ognuno di essi, tra le regioni che li compongono. Il recente allargamento dell'Unione prima a 25 e poi a 27 Stati ha accentuato ancora di più questa problematica.

Le disuguaglianze tra le diverse regioni sono causate da molteplici fattori, come ad esempio gli svantaggi già esistenti dovuti all'isolamento per la posizione geografica isolata rispetto alle linee di comunicazione (regioni ultraperiferiche, isole e arcipelaghi, regioni difficilmente raggiungibili e modestamente popolate) o causati dall'eredità degli ex sistemi economici comunisti a pianificazione centralizzata in tutti i Paesi dell'Europa dell'Est. Il mancato sviluppo genera arretratezza, esclusione sociale, insufficiente qualità dell'istruzione, livello più elevato di disoccupazione, infrastrutture carenti e servizi pubblici inadatti.

La politica regionale dell'Unione Europea mette al centro della propria strategia, come obiettivo primario, la riduzione di queste forti differenze nei livelli di sviluppo di economico e sociale tra le diverse regioni. Gli strumenti attraverso i quali le istituzioni UE perseguono la coesione europea sono i Fondi strutturali europei: risorse finanziarie ingenti, messe soprattutto a disposizione delle regioni meno avanzate in modo da accelerare la loro convergenza verso quelle più ricche.

Il presente elaborato si propone di analizzare le politiche per la coesione e lo sviluppo regionale messe in atto dall'Unione Europea attraverso i Fondi strutturali e valutare il loro possibile impatto sulle economie delle regioni interessate. Per fare ciò saranno comparate le risorse indirizzate a tale scopo dall'Unione Europea nel corso delle ultime programmazioni con lo sviluppo effettivo delle regioni destinatarie di questi fondi.

Dopo una panoramica sulla storia della politica regionale europea e sui fondi strutturali in generale, sarà preso in considerazione come caso particolare quello della regione Campania. Lo strumento teorico in base al quale verrà esaminato il possibile apporto dei fondi alla crescita di lungo periodo sarà rappresentato dal modello di Solow, base della teoria neoclassica della crescita.

A conclusione della trattazione verrà trattata la problematica riguardante l'efficacia della politica regionale europea.

▪ CAPITOLO 1 – LA POLITICA REGIONALE DELL’UE

La politica regionale europea si pone come finalità prioritaria quella di ridurre i divari strutturali esistenti tra le differenti regioni europee. Per fare ciò essa intende incoraggiare la coesione economica e sociale attraverso uno “sviluppo equilibrato, armonioso e sostenibile”¹. Essa mira inoltre ad aiutare ciascuna regione a realizzare le proprie potenzialità, migliorare la competitività e l'occupazione investendo nei settori con un elevato potenziale di crescita e innalzare nel più breve tempo possibile il tenore di vita nei paesi che hanno aderito all'UE dal 2004, allineandolo alla media europea.

Alla base vi sono i principi di coesione e solidarietà nei confronti dei Paesi e delle regioni meno progredite dell’Unione. Come viene rimarcato, infatti, nella Dichiarazione in occasione del cinquantesimo anniversario della firma del trattato di Roma, detta anche Dichiarazione di Berlino, “*molti obiettivi non possono essere conseguiti con un'azione individuale: la loro realizzazione impone un'azione collettiva. L'Unione europea, gli Stati membri e le loro amministrazioni regionali e locali si dividono i compiti*”².

Per il perseguimento delle finalità previste dalla politica regionale sono necessari investimenti, che vengono realizzati grazie all’istituzione di appositi strumenti finanziari, i fondi strutturali. I principali fondi sono il Fondo europeo di sviluppo regionale, il Fondo sociale europeo, il Fondo di coesione.

Il libro verde sulla coesione territoriale presentato dalla Commissione a Consiglio e Parlamento europeo il 6 ottobre 2008 si apre in questo modo: “*Dalla tundra ghiacciata del circolo artico alle foreste tropicali della Guyana, dalle Alpi alle isole della Grecia, dalle città globali di Londra e Parigi alle cittadine e ai villaggi vecchi di secoli, l’UE racchiude una diversità territoriale straordinariamente ricca*”³. La politica di coesione territoriale ha come obiettivo quello di garantire lo sviluppo di tutte le regioni europee attraverso la trasformazione di queste diversità in un punto di forza per la crescita sostenibile e a lungo termine di tutta l’Unione. In un’economia globalizzata fortemente competitiva diventa essenziale riuscire a sfruttare nel modo migliore le proprie risorse specifiche. Una politica pubblica può aiutare anche i più piccoli e lontani territori mettendo a disposizione fondi che sarebbe altrimenti molto difficile reperire sul territorio. Di

¹ Commissione Europea: orientamenti strategici comunitari in materia di coesione 2007-2013, BRUXELLES, 2006.

² Dichiarazione in occasione del cinquantesimo anniversario della firma dei trattati di Roma, BERLINO, 25/03/2007.

³ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0616:FIN:IT:PDF>, Libro verde sulla coesione territoriale . Fare della diversità territoriale un punto di forza, BRUXELLES, 6/10/2008, PAG.3.

fondamentale importanza diventa anche la programmazione degli interventi in modo da elaborare una risposta unitaria ai problemi comuni, oltrepassando le frontiere determinate dalle divisioni amministrative e accrescendo così i profitti grazie alla cooperazione e alla creazione di sinergie.

I fondi strutturali sono stati concepiti a favore di tutte le regioni svantaggiate con il fine di permettere lo sviluppo dei settori in cui possiedono un vantaggio comparato e aiutare il superamento dei fattori che limitano la crescita. La sfida più importante consiste nell'assicurare uno sviluppo territoriale equilibrato e sostenibile di tutta l'Unione, rafforzando la competitività di tutte le regioni e garantendo allo stesso tempo la coesione sociale.

o 1.1 – STORIA DELLA POLITICA REGIONALE EUROPEA

“Nel corso degli anni, (la politica di regionale) ha saputo adeguarsi senza perdere di vista il suo obiettivo precipuo: tendere ad uno sviluppo equilibrato e sostenibile delle regioni d'Europa”⁴: in questo modo si esprimeva nel 2008 Dirk Ahner, direttore generale per la politica regionale presso la Commissione Europea. La storia della politica regionale europea inizia nello stesso momento in cui nascono le Comunità europee, con il Trattato di Roma nel 1957. Nei primi anni le risorse destinate a questo scopo non erano molte, ma nel corso del tempo la loro importanza è progressivamente cresciuta, arrivando negli ultimi anni a rappresentare più di un terzo dell'intero bilancio dell'Unione.

La presente tabella n.1 riassume schematicamente e cronologicamente i momenti principali nella storia della politica regionale europea; quest'ultima sarà trattata più nel dettaglio subito dopo il quadro riassuntivo.

Tabella n. 1: quadro riassuntivo della storia della politica regionale europea

DATA	AVVENIMENTO
25/03/1957	TRATTATO DI ROMA: <ul style="list-style-type: none"> • NEL PREAMBOLO INSERITO TRA GLI OBIETTIVI LO SVILUPPO ARMONIOSO E LA RIDUZIONE DELLE DISPARITA' TRA LE REGIONI EUROPEE; • ART. 123: ISTITUITO IL FONDO SOCIALE EUROPEO (FSE), PRIMO DEI FONDI STRUTTURALI.
25/08/1960	REGOLAMENTO (CEE) DEL CONSIGLIO N. 9/1960 DEL 25 AGOSTO 1960: INTRODUCE LA DISCIPLINA DEL FONDO SOCIALE EUROPEO (FSE)
04/04/1962	REGOLAMENTO (CEE) DEL CONSIGLIO N. 25/1962: ISTITUISCE IL FONDO EUROPEO AGRICOLO DI ORIENTAMENTO E GARANZIA (FEAOG).
01/01/1973	EIRE, DANIMARCA E REGNO UNITO ADERISCONO ALLA CEE: L'INGRESSO DELL'IRLANDA, PAESE CON IL PIL PIU' BASSO, STIMOLA L'ISTITUZIONE DI NUOVI STRUMENTI PER RIDURRE LE DISPARITA'.

⁴ Inforegio-PANORAMA, BRUXELLES, n. 26, giugno 2008, PAG. 1.

18/03/1975	REGOLAMENTO (CEE) DEL CONSIGLIO N. 724/1975: ISTITUISCE IL FONDO EUROPEO DI SVILUPPO REGIONALE (FESR).
01/01/1981	INGRESSO DELLA GRECIA NELLA CEE.
29/06/1985	LA COMMISSIONE PRESENTA UN LIBRO BIANCO DAL TITOLO "IL <i>COMPLETAMENTO DEL MERCATO INTERNO</i> ", NEL QUALE AUSPICA IL RAGGIUNGIMENTO DEL MERCATO UNICO ENTRO IL 1992 PER RIDARE SLANCIO ALLO SVILUPPO.
01/01/1986	INGRESSO DI SPAGNA E PORTOGALLO NELLA CEE: AUMENTANO ULTERIORMENTE GLI SQUILIBRI REGIONALI.
17/02/1986	FIRMATO L'ATTO UNICO EUROPEO: RICONOSCE FORMALMENTE TRA GLI OBIETTIVI LA COESIONE ECONOMICA E SOCIALE.
18/02/1987	PRESENTATO AL PARLAMENTO EUROPEO IL PACCHETTO DELORS I: INSIEME DI PROPOSTE PER DOTARE LA COMUNITÀ DI RISORSE ADEGUATE PER LA MESSA IN OPERA DELL'ATTO UNICO.
1988	EMANATI CINQUE REGOLAMENTI CHE RIFORMANO I FONDI STRUTTURALI: AUMENTANO LE RISORSE DISPONIBILI; VENGONO INTRODOTTI CINQUE OBIETTIVI PRIORITARI E I PRINCIPI DI CONCENTRAZIONE, PROGRAMMAZIONE, ADDIZIONALITA' E PARTENARIATO.
07/02/1992	FIRMA DEL TRATTATO DI MAASTRICHT (TUE): <ul style="list-style-type: none"> • L'ART. 2 E L'ART. 158 DEL TCE DIVENTANO BASE GIURIDICA DELLA POLITICA REGIONALE; • PREVISTA LA CREAZIONE DI UN FONDO DI COESIONE E DUE ORGANI CONSULTIVI, IL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE E IL COMITATO DELLE REGIONI
1992	IL CONSIGLIO RADDOPPIA LE RISORSE ANNUE PER I FONDI STRUTTURALI PER IL PERIODO 1994-1999
1995	IN SEGUITO ALL'ADESIONE DI SVEZIA E FINLANDIA VIENE INTRODOTTO UN SESTO OBIETTIVO DELLA POLITICA REGIONALE RIGUARDANTE LE REGIONI A BASSISSIMA DENSITA' ABITATIVA
1999	GLI OBIETTIVI DELLA POLITICA REGIONALE SCENDONO DA SEI A TRE
01/05/2004	DIECI NUOVI STATI ADERISCONO ALL'UE (CIPRO, ESTONIA, LETTONIA, LITUANIA, MALTA, POLONIA, REPUBBLICA CECA, SLOVACCHIA, SLOVENIA E UNGHERIA) E LE DISPARITA' REGIONALI SI ALLARGANO ANCORA DI PIU'
2006	NUOVA RIDORMA DELLA POLITICA REGIONALE: GLI OBIETTIVI DIVENTANO "CONVERGENZA", "COMPETITIVITA' REGIONALE E OCCUPAZIONE" E "COOPERAZIONE TERRITORIALE EUROPEA"
01/01/2007	ROMANIA E BULGARIA ENTRANO NELL'UNIONE, A CUI ORA APPARTENGONO 27 PAESI

La necessità di garantire uno sviluppo adeguato e armonioso a tutte le regioni dell'Unione è un punto cardine delle politiche europee fin dal Trattato di Roma del 1957. I paesi membri fondatori, cioè Francia, Germania, Italia, Olanda, Belgio e Lussemburgo, nel preambolo inseriscono l'obiettivo di "*rafforzare l'unità delle loro economie e di assicurarne lo sviluppo armonioso riducendo le disparità fra le differenti regioni e il ritardo di quelle meno favorite*"⁵. Il Trattato di Roma istituisce anche il primo dei fondi strutturali, il Fondo Sociale Europeo (FSE)⁶, il cui scopo è

⁵ Trattato che istituisce la Comunità economica europea (CEE), Preambolo, ROMA, 25/3/1957.

⁶ Istituito dall'art. 123 del Trattato di Roma, 1957 e disciplinato con regolamento (CEE) del Consiglio n. 9/1960 del 25 agosto 1960.

migliorare l'occupazione e le possibilità di impiego. Nel 1962 viene creato il Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia (FEAOG)⁷.

In questo primo periodo non esistono ancora forme dirette di aiuto alle regioni svantaggiare, ma gli interventi restano concentrati a livello nazionale con il finanziamento di progetti predefiniti dagli Stati membri. La creazione di un Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) arriverà soltanto parecchi anni più tardi, nel 1975⁸. Lo stimolo più importante per l'istituzione del FESR viene dall'ingresso dell'EIRE, avvenuto due anni prima, che acuisce gli squilibri regionali in quella che allora era la Comunità Economica Europea.

Negli anni '80 inizia una vera e propria rivoluzione. Nel 1985 la Commissione inizia a stimolare il dibattito sul tema con il libro bianco presentato al Consiglio dal titolo: *"Il completamento del mercato interno"*, nel quale auspica il raggiungimento del mercato unico entro il 1992. Nel frattempo prima l'adesione della Grecia nel 1981 e poi quelle di Spagna e Portogallo nel 1986 provocano un ulteriore aumento delle disparità tra le regioni della CEE.

Al fine di rilanciare l'integrazione europea e portare a termine la realizzazione del mercato interno, l'Atto unico europeo (AUE), firmato a Lussemburgo il 17 febbraio 1986, riconosce formalmente tra gli obiettivi prioritari della Comunità la coesione economica e sociale, tramite il coordinamento delle politiche economiche nazionali e l'attuazione di politiche comuni. Nel documento le disparità regionali vengono definite un elemento di freno per la realizzazione del mercato interno europeo e per l'approfondimento dell'integrazione economica stessa. Per favorire quest'ultima occorreva intensificare gli sforzi finanziari destinati alla coesione economica e sociale.

Nel marzo 1988 il Consiglio europeo approva il cosiddetto pacchetto "Delors I", che contiene una serie di norme volte a riordinare e riorganizzare radicalmente la finanza comunitaria, riguardanti la necessità di dotare la Comunità di risorse adeguate per la messa in opera della riforme indispensabili alla concretizzazione dell'Atto unico⁹. Vengono emanati, infatti, cinque nuovi regolamenti: il regolamento quadro n. 2052¹⁰, che enunciava gli obiettivi dei fondi e definiva i principi base del loro funzionamento; un regolamento di coordinamento, il n. 4253¹¹, che prevedeva una gestione maggiormente integrata delle risorse e un regolamento di applicazione per ognuno dei tre fondi: 4254/88/CEE (FESR), 4255/88/CEE (FSE), 4256/88/CEE (FEAOG)¹². Grazie a questa riforma i fondi strutturali vengono integrati in una politica di coesione generale e le risorse loro

⁷ Istituito dal regolamento (CEE) del Consiglio n. 25/1962 del 4 aprile 1962.

⁸ Istituito dal regolamento (CEE) del Consiglio n. 724/1975 del 18 marzo 1975.

⁹ Le opportunità dell'Unione Europea per gli enti locali, VAROTTO, MILANO, 2010

¹⁰ Regolamento (CEE) n. 2052/88 del Consiglio, del 24 giugno 1988.

¹¹ Regolamento (CEE) n. 4253/88 del Consiglio, del 19 dicembre 1988.

¹² Regolamenti (CEE) nn. 4254/88, 4255/88 e 4256/88 del Consiglio, del 19 dicembre 1988.

destinate aumentano in maniera decisa, passando dal 16% al 31% circa del bilancio comunitario (64 miliardi di ECU per il periodo di spesa 1989-1993)¹³. Vengono introdotti anche alcuni principi fondamentali per l'utilizzo dei fondi:

- Concentrazione;
- Programmazione;
- Addizionalità;
- Partenariato.

Tabella n. 2: principi di utilizzo dei Fondi strutturali

CONCENTRAZIONE	Prescrive la concentrazione degli interventi su un numero ristretto di obiettivi, in particolare nelle regioni in ritardo di sviluppo;
PROGRAMMAZIONE	La programmazione dev'essere pluriennale e basata su pianificazione strategica, monitoraggio e valutazione dei risultati;
ADDIZIONALITA'	Prevede che gli Stati membri non utilizzino i fondi comunitari in sostituzione delle spese nazionali;
PARTENARIATO	Favorisce la partecipazione dei soggetti nazionali, subnazionali e comunitari, comprese le parti sociali e le organizzazioni non governative nella progettazione e attuazione dei programmi.

Sempre nel 1988 vengono approvati cinque obiettivi prioritari:

- 1) promuovere lo sviluppo e l'adeguamento strutturale delle regioni in ritardo di sviluppo;
- 2) riconvertire le regioni in declino industriale;
- 3) lottare contro la disoccupazione di lunga durata;
- 4) facilitare l'inserimento professionale dei giovani;
- 5) promuovere lo sviluppo delle zone rurali e l'adeguamento delle struttura agrarie.

Un nuovo momento di svolta è rappresentato dal Trattato sull'Unione europea (TUE), firmato a Maastricht il 7 febbraio 1992, insieme alla versione modificata del Trattato che istituisce le Comunità europee (TCE), ed entrato in vigore il 1° novembre 1993. Base giuridica della politica regionale e di coesione diventano:

- l'art. 2 del TCE: *“La Comunità ha il compito di promuovere nell'insieme della Comunità (...) uno sviluppo armonioso, equilibrato e sostenibile delle attività economiche (...), una crescita sostenibile e non inflazionistica, un alto grado di competitività e di convergenza dei*

¹³ InfoREGIO-PANORAMA, BRUXELLES, n. 26, giugno 2008, PAG. 9.

risultati economici (...), il miglioramento del tenore e della qualità della vita, la coesione economica e sociale e la solidarietà tra Stati membri”;

- l'art. 158, del TCE: *“Per promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme della Comunità, questa sviluppa e prosegue la propria azione intesa a realizzare il rafforzamento della sua coesione economica e sociale. In particolare la Comunità mira a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite o insulari, comprese le zone rurali”.*

Viene prevista la creazione di un nuovo strumento finanziario, il Fondo di coesione¹⁴, e di due nuovi organi consultivi di Commissione e Consiglio europeo, il Comitato Economico e Sociale e il Comitato delle Regioni, nonché l'introduzione del principio di sussidiarietà.

- Il Comitato Economico e Sociale è composto dai rappresentanti delle forze economiche e sociali: produttori, operai, commercianti e artigiani, liberi professionisti, agricoltori, ecc.;
- Il Comitato delle Regioni è, invece, composto da rappresentanti delle collettività regionali e locali.

Nel dicembre del 1992, il Consiglio europeo destina ai fondi strutturali e al Fondo di coesione, per il periodo 1994-1999, 168 miliardi di ECU¹⁵, raddoppiando le risorse annue e arrivando a coprire un terzo dell'intero bilancio comunitario.

Nel 1995, in seguito all'adesione di Austria, Finlandia e Svezia, entra in vigore un nuovo regolamento¹⁶ che definisce un sesto obiettivo della politica regionale europea a favore delle regioni a bassissima densità di popolazione di Svezia e Finlandia.

Nel 1999 vengono accorpati i precedenti Obiettivi 2 e 5 nonché gli Obiettivi 3 e 4, riducendo così da sei a tre il numero degli obiettivi dei Fondi strutturali¹⁷. I tre nuovi obiettivi sono:

- 1) promuovere lo sviluppo e l'adeguamento strutturale delle regioni che presentano ritardi nello sviluppo;
- 2) favorire la riconversione economica e sociale delle zone con difficoltà strutturali;
- 3) favorire l'adeguamento e l'ammodernamento delle politiche e dei sistemi di istruzione, formazione e occupazione.

Dieci nuovi Stati membri aderiscono all'Unione nel 2004, con un aumento della popolazione del 20%, mentre il PIL sale solo del 5%, accrescendo le differenze già esistenti tra le regioni europee.

¹⁴ Regolamento (CE) del Consiglio n. 1164/94, del 16 maggio 1994, che istituisce un Fondo di coesione.

¹⁵ Prezzi del 1994. Inforegio-PANORAMA, BRUXELLES, n. 26, giugno 2008, PAG. 17.

¹⁶ Regolamento (CEE) n. 2081/1993 del Consiglio del 20 luglio 1993.

¹⁷ Regolamento (CE) n. 1260/1999 del Consiglio del 21 giugno 1999.

Nel 2006 l'approvazione di una serie di regolamenti da parte di Consiglio e Parlamento riforma nuovamente la politica regionale europea. Viene prevista la fusione degli Obiettivi 2 e 3, con la definizione di un nuovo terzo obiettivo¹⁸. Gli obiettivi prioritari per il periodo 2007-2013 diventano:

Tabella n. 3: obiettivi prioritari nella programmazione 2007-2013

<p>“CONVERGENZA” (FESR)</p>	<p>Ne fanno parte 84 regioni in 17 Stati membri, nelle quali vivono circa 170 milioni di persone. A tutto ciò si aggiungono altre 16 regioni (16,4 milioni di abitanti) in regime di sostegno transitorio (phasing-out), cioè quelle con un PIL di poco superiore alla soglia del 75%, ma per l'effetto statistico causato dall'allargamento a 27 membri.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Le risorse destinate a quest'obiettivo arrivano a 282,8 miliardi di euro (programmazione 2007-2013)¹⁹.
<p>“COMPETITIVITÀ REGIONALE E OCCUPAZIONE” (FSE)</p>	<p>Raggiunge una popolazione di 314 milioni di abitanti, che vive in 168 regioni. Tredici di esse (19 milioni di persone), le cosiddette regioni a sostegno transitorio progressivo (“phasing-in”), ricevono stanziamenti finanziari speciali in virtù della loro precedente ammissibilità all'Obiettivo 1.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Sono stati destinati 54,9 miliardi di euro (programmazione 2007-2013)²⁰.
<p>“COOPERAZIONE TERRITORIALE EUROPEA” (FESR)</p>	<p>Prevede 13 programmi di cooperazione transnazionale. Tutti i cittadini dell'UE rientrano in almeno uno di essi.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ L'importo finanziario destinato a quest'obiettivo ammonta a 8,7 miliardi di euro²¹ (programmazione 2007-2013).

Nel periodo di programmazione 2007-2013, questi tre obiettivi metteranno a disposizione risorse per tutte le regioni europee, per un totale di 347 miliardi di euro, ripartiti tra 81,5 % all'obiettivo “Convergenza”, 16 % all'obiettivo “Competitività regionale e occupazione” e 2,5 % all'obiettivo “Cooperazione territoriale europea”.

¹⁸ Regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio dell'11 luglio 2006.

¹⁹ Info regio-PANORAMA, BRUXELLES, n. 26, giugno 2008, PAG. 23, 25.

²⁰ Info regio-PANORAMA, BRUXELLES, n. 26, giugno 2008, PAG. 24, 25.

²¹ Info regio-PANORAMA, BRUXELLES, n. 26, giugno 2008, PAGG. 24, 25.

L'obiettivo "Convergenza" ha la finalità di accelerare la convergenza degli Stati membri e delle regioni meno sviluppate, cioè con un PIL pro capite inferiore al 75% della media dell'UE.

L'obiettivo "Competitività regionale e occupazione" è, invece, indirizzato alle restanti regioni dell'Unione, con lo scopo di rafforzare l'occupazione e la competitività.

Per quanto riguarda l'obiettivo "Cooperazione territoriale europea" il fine è quello di sostenere la cooperazione transfrontaliera, transnazionale, interregionale e la creazione di reti.

Prendendo in considerazione la totalità delle risorse destinate alla politica regione e di coesione dell'Unione Europea, le percentuali nella ripartizione dei fondi cambiano: in questo caso infatti bisogna tener presente, oltre ai tre obiettivi sopra citati, anche il Fondo di coesione e gli strumenti di assistenza tecnica (JASPERS, JASMINE, JEREMIE e JESSICA). Nel periodo di programmazione 2007-2013, come emerge dal bilancio 2008 dell'UE²², la suddivisione delle risorse che rientrano nella politica di coesione è la seguente:

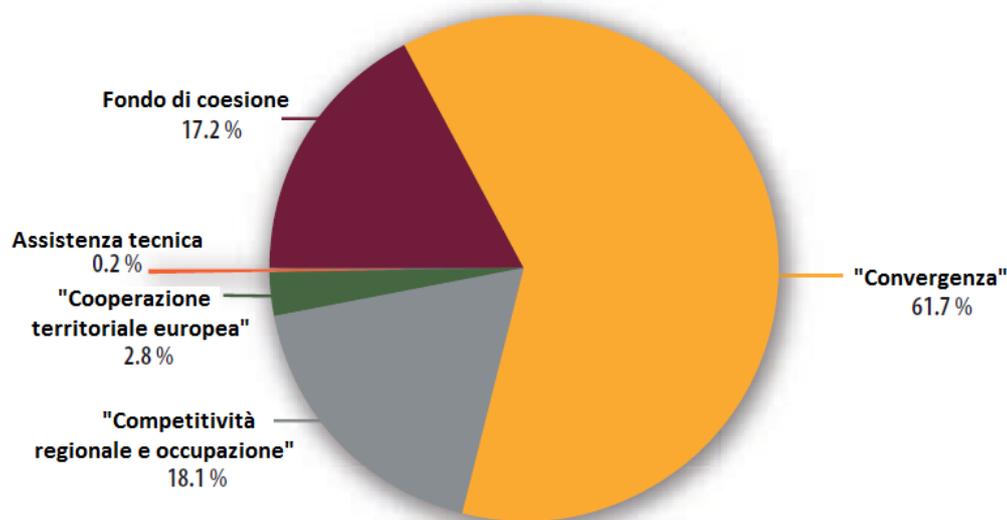


Grafico n. 1²³: ripartizione dei fondi per la politica di coesione (tratto dal bilancio UE 2008)

Lo sforzo finanziario maggiore viene effettuato nel perseguimento dell'obiettivo "Convergenza", al quale viene destinata più della metà delle risorse, cioè il 61,7 % del totale. Il Fondo di coesione, indirizzato a tutti gli stati membri con un reddito nazionale lordo (RNL) pro capite inferiore al 90% della media dell'Unione, assorbe il 17,2 % delle risorse, mentre il 18,1 % è destinato all'obiettivo "Competitività regionale e occupazione". Meno fondi rivolti all'obiettivo "Cooperazione territoriale europea" (2,8 % del totale) e agli strumenti di assistenza tecnica (0,2 %).

²² COMMISSIONE EUROPEA, EU budget 2008, Financial Report, LUXEMBOURG, 2009.

²³ COMMISSIONE EUROPEA, EU budget 2008, Financial Report, LUXEMBOURG, 2009.

Nella storia delle Comunità Europee prima e dell'Unione Europea poi, i fondi strutturali non hanno rivestito sempre la stessa importanza che invece hanno acquisito negli anni recenti. Analizzando il bilancio europeo anno per anno, appare subito chiaro come nei primi anni di vita delle istituzioni comunitarie solo una parte minoritaria delle risorse europee veniva destinata ai fondi strutturali e alla politica regionale. Il presente grafico n. 2 mostra l'evoluzione temporale della percentuale di fondi strutturali rispetto al bilancio totale dell'UE:

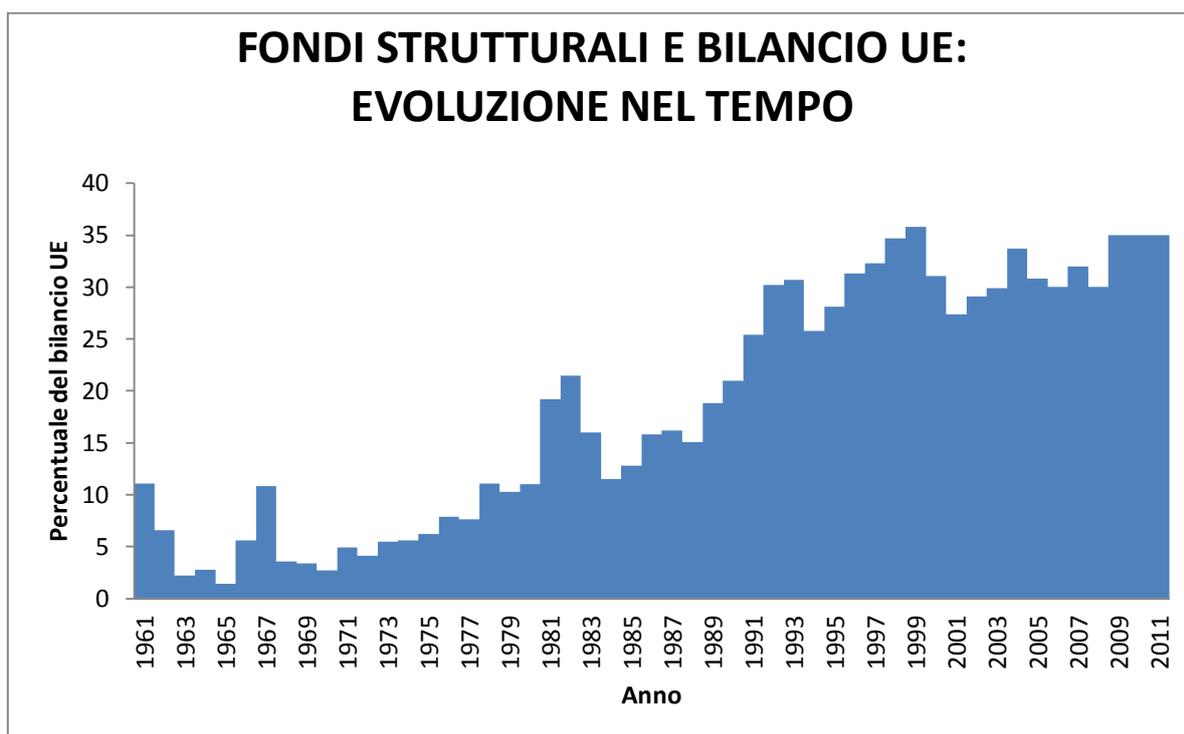


Grafico n. 2²⁴

- Dal 1961 al 1975 la percentuale del bilancio indirizzata a questo scopo era in media di circa il 5 %.
- Da questo momento, però, inizierà un deciso trend di crescita annuale che porterà questa percentuale dal 2,7 % del 1970 fino al picco massimo, per quegli anni, del 21,5 % nel 1982, portando addirittura a quadruplicare il dato del 1972, 4,1 %, il quale già quasi raddoppiava quello di soli due anni prima.
- Questo andamento assolutamente positivo si inverte bruscamente nel 1983, quando la percentuale di risorse indirizzate ai fondi strutturali scende al 16 % del bilancio totale e ancora più nel 1984, anno in cui con 11,5 % viene quasi dimezzata il dato di due anni prima.

²⁴ Elaborazione propria su dati tratti da "EU budget 2008, Financial Report", PAGG. 76-83.

- A partire da questo punto la crescita sarà di nuovo costante, ma si dovrà arrivare al 1991 per superare il massimo fatto registrare nel 1982. Dopo la riforma dei fondi strutturali e della politica regionale europea nel 1988 e la successiva firma del trattato di Maastricht nel 1992, la politica per la coesione conquista un ruolo di primo piano. Riguardo ciò è significativo come nel periodo di programmazione 1989-2003 la percentuale del bilancio rivolta ai fondi strutturali passi dal 16 % circa del periodo precedente al 31 % circa.
- Un nuovo massimo verrà raggiunto nel 1999, quando più di un terzo del bilancio UE riguarda la politica regionale, cioè il 35,8 %. Negli anni successivi, escludendo il 27,4 % del 2001, la proporzione resterà in media sempre intorno a un terzo del bilancio totale, confermando l'importanza della politica regionale per la coesione nell'ambito degli scopi perseguiti dalle istituzioni dell'Unione Europea.

○ 1.2 – I FONDI STRUTTURALI EUROPEI

I fondi strutturali sono strumenti finanziari gestiti dalla Commissione europea per riequilibrare e ridistribuire le risorse all'interno del territorio dell'Unione Europea.

Come specificato nell'art. 175 TFUE: *“La politica di coesione tra le regioni dell'Unione si attua attraverso fondi a finalità strutturale”*. Questi ultimi, pur rientrando nel bilancio dell'Unione, implicano modalità di spesa che prevedono una ripartizione delle competenze, le quali vengono quindi ad appartenere in parte alla Commissione Europea e in parte agli Stati membri.

Nel corso degli anni i Fondi sono stati oggetto di riforme, anche rilevanti, che li hanno modificati in profondità, raffinando via via gli obiettivi cui erano rivolti. Il loro ruolo è rimasto sostanzialmente lo stesso nel tempo: perseguire il raggiungimento della convergenza economica e sociale tra tutte le regioni dell'UE, attraverso la riduzione delle differenze tra quelle più avanzate e quelle meno sviluppate.

La politica regionale europea è finanziata prevalentemente attraverso tre fondi:

- 1) il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR);
- 2) il Fondo sociale europeo (FSE);
- 3) il Fondo di coesione.

Nel 2002, inoltre, viene creato il Fondo di solidarietà dell'Unione europea (FSUE), il quale interviene in caso di calamità naturali. Oltre a questi fondi, nel 2007 sono stati istituiti quattro nuovi strumenti finanziari:

- due sono volti a fornire assistenza tecnica (JASPERS e JASMINE);

- uno è destinato al miglioramento dell'accesso delle piccole e medie imprese al microcredito (JEREMIE);
- un ultimo ha il fine di sostenere lo sviluppo delle aree urbane (JESSICA).²⁵

La presente tabella n. 4 fornisce un quadro riassuntivo di ogni fondo strutturale, mentre di seguito essi saranno trattati individualmente e nel dettaglio.

Tabella n. 4: i Fondi strutturali europei

FESR	FONDO EUROPEO DI SVILUPPO REGIONALE. <ul style="list-style-type: none"> • ISTITUITO DAL REGOLAMENTO (CEE) DEL CONSIGLIO N. 724/1975 DEL 18 MARZO 1975. FINALITA': CONTRIBUIRE AL POTENZIAMENTO E AL CONSOLIDAMENTO DELLA COESIONE ECONOMICA E SOCIALE DELL'UNIONE EUROPEA E LA CORREZIONE DEGLI SQUILIBRI FRA LE REGIONI CHE LA COMPONGONO.
FSE	FONDO SOCIALE EUROPEO <ul style="list-style-type: none"> • ISTITUITO DALL'ART. 123 DEL TRATTATO DI ROMA, 1957 E DISCIPLINATO CON REGOLAMENTO (CEE) DEL CONSIGLIO N. 9/1960 DEL 25 AGOSTO 1960 FINALITA': SOSTENERE L'OCCUPAZIONE, AIUTANDO GLI STATI MEMBRI A PREPARARE AL MEGLIO LA FORZA LAVORO E LE AZIENDE DI FRONTE ALLE NUOVE SFIDE DEL MERCATO GLOBALE.
FONDO DI COESIONE	<ul style="list-style-type: none"> • ISTITUITO DAL REGOLAMENTO (CE) DEL CONSIGLIO N. 1164/94, DEL 16 MAGGIO 1994 FINALITA': AIUTARE QUESTI STATI A RECUPERARE IL PROPRIO RITARDO ECONOMICO E SOCIALE E A STABILIZZARE LA PROPRIA ECONOMIA. INDIRIZZATO A TUTTI GLI STATI MEMBRI CON UN REDDITO NAZIONALE LORDO (RNL) PRO CAPITE INFERIORE AL 90% DELLA MEDIA DELL'UNIONE.
FSUE	FONDO DI SOLIDARIETA' DELL'UNIONE EUROEA <ul style="list-style-type: none"> • ISTITUITO DAL REGOLAMENTO (CE) DEL CONSIGLIO N. 2012/2002 DELL'11 NOVEMBRE 2002. FINALITA': RISPONDERE ADEGUATAMENTE AI DANNI PROVOCATI DA GRANDI CATASTROFI NATURALI.
JASPERS	JOINT ASSISTANCE TO SUPPORT PROJECTS IN EUROPEAN REGIONS – STRUMENTO DI ASSISTENZA TECNICA RIVOLTO AGLI ULTIMI DODICI PAESI ENTRATI NELL'UNIONE EUROPEA (COFINANZIAMENTO)
JASMINE	JOINT ACTION TO SUPPORT MICRO-FINANCE INSTITUTIONS IN EUROPE – FORNISCE ASSISTENZA TECNICA E SOSTEGNO FINANZIARIO A EROGATORI DI MICROCREDITO NON BANCARI
JEREMIE	JOINT EUROPEAN RESOURCES FOR MICRO TO MEDIUM ENTERPRISES – CREATO CON IL FINE DI AIUTARE LE MICRO, LE PICCOLE E MEDIE IMPRESE AD ACCEDERE AL CREDITO MEDIANTE I FONDI STRUTTURALI
JESSICA	JOINT EUROPEAN SUPPORT FOR SUSTAINABLE INVESTMENT IN CITY AREAS – PROMUOVE INVESTIMENTI SOSTENIBILI NELLE AREE URBANE INVESTENDO IN INFRASTRUTTURE E PROGETTI DI EDILIZIA POPOLARE, AIUTANDO L'EFFICIENZA ENERGETICA E LA RIQUALIFICAZIONE DELLE AREE DISMESSE.

²⁵ http://ec.europa.eu/regional_policy/thefunds/index_it.cfm.

Il **Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR)** ha come finalità quella di contribuire al potenziamento e al consolidamento della coesione economica e sociale dell'Unione europea ed eliminare gli scompensi fra le regioni che la compongono²⁶. Tale contributo avviene attraverso un supporto allo sviluppo e attraverso l'organizzazione strutturale delle economie regionali, anche per quanto riguarda la riconversione delle regioni industriali in declino. Il campo d'applicazione dell'intervento del FESR rientra nel contesto degli obiettivi “Convergenza” e “Cooperazione territoriale europea”.

Il regolamento (CE) n. 1080/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2006, definisce i tipi di azioni che possono beneficiare di un finanziamento da parte del FESR, al fine di ridurre lo scarto esistente fra i vari livelli di sviluppo delle regioni europee e per consentire di recuperare il ritardo accumulato dalle regioni meno favorite. Il fondo finanzia: investimenti nelle infrastrutture correlate ai settori della ricerca e dell'innovazione, delle telecomunicazioni, dell'ambiente, dell'energia e dei trasporti; investimenti nelle imprese (in particolare le PMI) volti a creare o salvaguardare posti di lavoro durevoli; strumenti finanziari (fondi di capitale di rischio, fondi di sviluppo locale ecc.) per sostenere lo sviluppo regionale e locale ed incentivare la cooperazione fra città e regioni; misure di assistenza tecnica²⁷.

Il FESR concentra inoltre un'attenzione particolare sulle specificità territoriali, intervenendo nelle aree urbane per ridurre i problemi economici, ambientali e sociali. Nelle zone caratterizzate da condizioni geografiche sfavorevoli (regioni insulari, aree montuose con bassa densità di popolazione) godono di un trattamento speciale. Nell'ambito del FESR è inoltre previsto un aiuto specifico per le zone ultraperiferiche per affrontare i possibili svantaggi dovuti al loro isolamento. Nel periodo di programmazione 2007-2013 le risorse destinate al FESR ammontano a 201 miliardi di euro²⁸.

Il **Fondo sociale europeo (FSE)** è il principale strumento finanziario di cui l'Unione europea si serve per sostenere l'occupazione nell'UE, aiutando gli Stati membri a preparare al meglio la forza lavoro e le aziende di fronte alle nuove sfide del mercato globale. La strategia per la crescita e l'occupazione è il mezzo prioritario attraverso il quale l'Unione intende garantire prosperità e benessere all'Europa e ai suoi cittadini, oggi come in futuro. L'intento principale è quello di riunire i 27 Stati membri in uno sforzo comune rivolto al potenziamento della capacità

²⁶ Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, art. 176.

²⁷ Regolamento (CE) n. 1080/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 luglio 2006.

²⁸ http://ec.europa.eu/regional_policy/thefunds/funding/index_it.cfm#1.

europea di creare posti di lavoro di qualità e di fornire ai cittadini le competenze per poterli occupare. L'FSE destina fondi europei al perseguimento di tali obiettivi²⁹.

Stati membri, Parlamento europeo e Commissione europea decidono insieme il budget dell'FSE e quale strategia adottare in materia. Programmi operativi di durata settennale vengono elaborati da ogni Stato membro con la collaborazione della Commissione. Tali programmi vengono poi messi in pratica tramite diversi tipi di organizzazioni attive nel settore pubblico o privato, tra le quali ad esempio autorità nazionali, regionali e locali, ONG e il settore del volontariato, enti di istruzione e formazione, parti sociali (come sindacati o altri organismi di rappresentanza), imprese e associazioni di categoria. Per il periodo 2007-2013 i fondi destinati all'FSE raggiungono i 76 miliardi di euro³⁰; agiscono nell'ambito dell'obiettivo "Competitività regionale e occupazione".

Il **Fondo di coesione** è indirizzato a tutti gli Stati membri con un reddito nazionale lordo (RNL) pro capite inferiore al 90% della media dell'Unione, sostenendo azioni nell'ambito dell'obiettivo "Convergenza". Il fine per cui è stato istituito è quello di aiutare questi Stati a recuperare il proprio ritardo economico e sociale e a stabilizzare la propria economia³¹. Gli stessi principi e le stesse norme di programmazione, di gestione e di controllo che regolano il FESR e l'FSE disciplinano anche il Fondo di coesione.

Gli Stati membri ammissibili al Fondo di coesione 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-15, fruisce di un regime di sostegno transitorio³². Il Consiglio europeo ha il potere di decidere, votando a maggioranza qualificata, la sospensione dell'assistenza finanziaria erogata a titolo del Fondo di coesione qualora uno Stato presenti un eccessivo deficit pubblico e non vi abbia posto rimedio o nel caso in cui le azioni intraprese si siano rivelate inadeguate³³.

Il Fondo eroga finanziamenti per interventi che riguardano la tutela dell'ambiente e le reti di trasporto transeuropee, in particolar modo i progetti che vengono definiti di interesse prioritario europeo dall'Unione³⁴. In materia ambientale, le risorse del Fondo di coesione possono anche essere destinate a progetti connessi al settore dell'energia o dei trasporti, ma con in questo caso i vantaggi per l'ambiente devono essere manifesti: uso delle fonti di energie rinnovabili,

²⁹ Regolamento (CE) n. 1081/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 luglio 2006.

³⁰ <http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=35&langId=it>.

³¹ Regolamento (CE) n. 1084/2006 del Consiglio, dell' 11 luglio 2006, che istituisce il Fondo di coesione.

³² http://ec.europa.eu/regional_policy/thefunds/cohesion/index_it.cfm.

³³ Regolamento (CE) n. 1084/2006 del Consiglio, dell' 11 luglio 2006, art. 4, comma 1.

³⁴ Regolamento (CE) n. 1084/2006 del Consiglio, dell' 11 luglio 2006.

potenziamento del trasporto ferroviario, efficienza energetica, sviluppo dei trasporti pubblici ecc. Durante il periodo di programmazione 2007-2012 le risorse del Fondo di coesione sono 70 miliardi di euro³⁵.

Il **Fondo di solidarietà dell'Unione europea (FSUE)** è stato creato per rispondere adeguatamente ai danni provocati da grandi catastrofi naturali. Il Fondo è nato nel 2002³⁶, dopo che alcuni gravi inondazioni hanno devastato l'Europa centrale per rendere manifesta la solidarietà europea alle regioni colpite. Da quel momento alle sue risorse si è fatto ricorso più di altre quaranta volte a seguito di diversi tipi di eventi imprevedibili e devastanti, come ad esempio terremoti, tempeste, inondazioni, siccità e incendi boschivi particolarmente estesi.

Il FSUE può fornire aiuti finanziari agli Stati membri e ai paesi che partecipano ai negoziati di adesione in caso di catastrofi naturali di grandi proporzioni che provochino danni diretti stimati a oltre 3 miliardi di euro³⁷ o superiori allo 0,6% del reddito nazionale lordo dello Stato interessato³⁸.

Per il periodo di programmazione 2007-2013 la Commissione europea, in collaborazione con la Banca europea per gli investimenti (BEI) e altri istituti finanziari, ha sviluppato e introdotto quattro iniziative congiunte, con l'obiettivo di migliorare l'efficienza della politica di coesione e la sua sostenibilità. Le prime due, JASPERS e JASMINE, riguardano l'assistenza tecnica, mentre le altre due, JEREMIE e JESSICA, sono rivolte alla promozione di strumenti di ingegneria finanziaria³⁹.

- **JASPERS:** (Joint Assistance to Support Projects in European Regions - Assistenza congiunta a sostegno dei progetti nelle regioni europee) è uno strumento di assistenza tecnica, è rivolto agli ultimi dodici paesi entrati nell'Unione Europea e fornisce loro il supporto necessario a elaborare progetti che verranno poi co-finanziati dai fondi UE⁴⁰.
- **JASMINE:** (Joint Action to Support Micro-finance Institutions in Europe - Azione comune a sostegno degli istituti di microfinanza in Europa) fornisce sia assistenza tecnica, sia sostegno finanziario a erogatori di microcredito non bancari e li aiuta a migliorare la qualità delle loro attività. JASMINE cerca anche di promuovere le buone prassi nel campo del

³⁵ <http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=35&langId=it>.

³⁶ Istituito dal regolamento (CE) del Consiglio n. 2012/2002 dell'11 novembre 2002.

³⁷ Prezzi del 2002.

³⁸ http://ec.europa.eu/regional_policy/thefunds/solidarity/index_it.cfm.

³⁹ http://ec.europa.eu/regional_policy/thefunds/instruments/index_it.cfm.

⁴⁰ <http://www.jaspers-europa-info.org/>.

microcredito e di redigere un codice di buona condotta. L'UE intende per "microcredito" un prestito inferiore ai 25000 euro⁴¹.

- **JEREMIE**: (Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises - Risorse europee comuni per le micro, le piccole e le medie imprese) è un'iniziativa sviluppata in collaborazione tra la Commissione europea e il Fondo europeo per gli investimenti, creato con il fine di aiutare le micro, le piccole e medie imprese (PMI) ad accedere al credito mediante i fondi strutturali⁴².
- **JESSICA**: (Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas - Sostegno europeo congiunto per investimenti sostenibili nelle aree urbane) è un'iniziativa della Commissione europea realizzata in collaborazione con la Banca europea per gli investimenti (BEI) e la Banca di sviluppo del Consiglio d'Europa (CEB). L'obiettivo è promuovere investimenti sostenibili nelle aree urbane europee e portare crescita e occupazione investendo nelle infrastrutture urbane e i progetti di edilizia popolare, aiutando la riqualificazione delle aree dismesse e l'efficienza energetica⁴³.

▪ **CAPITOLO 2 – UNA POSSIBILE SPIEGAZIONE DELLA CRESCITA LEGATA AL RUOLO DEI FONDI EUROPEI**

La politica regionale dell'Unione Europea e i Fondi strutturali hanno come obiettivo quello di incentivare la crescita delle regioni più in ritardo mettendo a disposizione delle risorse di cui altrimenti queste ultime non disporrebbero. Per poter valutare se l'impatto di questi strumenti è stato quello che ci si aspettava è necessario interpretare i dati attraverso una teoria di riferimento che sia in grado di fornire una spiegazione delle determinanti della crescita.

L'economista americano Robert Solow⁴⁴ ha sviluppato un modello, cardine della teoria neoclassica della crescita, nel febbraio 1956 all'interno del lavoro intitolato "*A Contribution to the Theory of Economic Growth*"⁴⁵. Nel dicembre dello stesso anno anche l'economista australiano Trevor Winchester Swan pubblica un modello simile all'interno del lavoro "Economic Growth and

⁴¹ http://www.eif.org/what_we_do/microfinance/JASMINE/index.htm?lang=-en

⁴² http://www.eif.org/what_we_do/jeremie/index.htm

⁴³ http://www.eib.org/products/technical_assistance/jessica/index.htm?lang=en&

⁴⁴ Premio Nobel per l'economia nel 1987

⁴⁵ A Contribution to the Theory of Economic Growth, SOLOW, The Quarterly Journal of Economics, vol. 70, n. 1., febbraio 1956, PAGG. DA 65 A 94.

Capital Accumulation”⁴⁶. Per questo motivo viene chiamato anche modello Solow-Swan. L’obiettivo di entrambi è quello di interpretare il fenomeno della crescita economica. Solow utilizza come punto di partenza una critica delle conclusioni pessimistiche a cui erano giunti Harrod e Domar, che avevano negato la possibilità di crescita, senza interventi di riequilibrio esterni, per un sistema economico in equilibrio e al tasso di pieno impiego. Solow sostiene che se esiste una differenza tra il tasso di crescita di equilibrio e il tasso naturale di crescita, questa differenza verrà riequilibrata attraverso un’adeguata variazione dell’intensità del capitale nei processi di produzione. Questa variazione sarà indotta dall’aggiustamento dei prezzi di mercato dei fattori produttivi, cioè capitale e lavoro⁴⁷.

Alla base vi sono le ipotesi del modello keynesiano semplice, cioè la chiusura dell’economia rispetto al commercio estero, senza quindi importazioni o esportazioni, il risparmio come frazione costante del reddito, inesistenza di pubblica amministrazione e sistema bancario. L’introduzione, inoltre, dell’ipotesi di sostituibilità tra lavoro e capitale ha come conseguenza che l’equilibrio di crescita del sistema economico è stabile e la crescita del prodotto pro capite nel lungo periodo risulta funzione del solo progresso tecnico.

○ 2.1 – IL MODELLO DI SOLOW

Solow ipotizza che le possibilità tecniche dell’economia siano descritte da una funzione aggregata di produzione. La funzione di produzione aggregata è una relazione tecnica che descrive come, attraverso l’impiego di determinati fattori produttivi (output), si giunge alla produzione di un bene finale (output). Tutti i tipi di input si possono ricondurre alla distinzione tra fattori accumulabili e non accumulabili, cioè tra tipi di capitale e categorie di lavoratori⁴⁸. Se si ignorano le differenze esistenti tra diversi tipi di capitale e tra categorie di lavoratori, tutto può essere ridotto in ultima istanza a soltanto due fattori produttivi aggregati, cioè capitale e lavoro. Attraverso infinite combinazioni dei due fattori produttivi, che sono tra loro sostituibili, è possibile ottenere ogni livello di output. In termini generali la funzione può essere scritta come:

(1)

dove Y è la produzione aggregata, K è lo stock aggregato di capitale (la somma di tutti i macchinari, gli impianti, gli uffici e gli immobili dell’economia) e N è l’occupazione aggregata (il numero di

⁴⁶ Economic Growth and Capital Accumulation, T. W. SWAN, Economic Record, Vol. 32, 1956, PAGG. 334-361.

⁴⁷ Dalle teorie dello sviluppo alla crescita, PIRAS, TORINO, 2002, PAG. 63.

⁴⁸ Macroeconomia, BLANCHARD, 2009, PAG. 233.

lavoratori impiegati nell'economia)⁴⁹. Tutti e due i fattori produttivi sono necessari per la produzione, per questo $F(K,0)=0$ e $F(0,N)=0$. Si assume che la funzione abbia rendimenti di scala costanti rispetto a K e N , quindi la funzione è omogenea di primo grado⁵⁰. Inoltre la produttività marginale di ogni fattore è positiva, ma decrescente all'aumentare della quantità impiegata del fattore stesso. A partire dall'ipotesi dei rendimenti di scala costanti, si possono moltiplicare entrambi gli argomenti della funzione per una costante, così che anche Y risulterà moltiplicato per la stessa costante. Introducendo gli indici temporali per prodotto e capitale (ma non per il lavoro che per ipotesi è costante) e moltiplicando per la costante $1/N$ si ottiene:

$$\frac{Y}{N} = f\left(\frac{K}{N}\right) \quad (2)$$

Nella quale Y/N rappresenta il prodotto per occupato, mentre K/N è il capitale per occupato. Dalla (2) discende che il prodotto per occupato dipende solo dal rapporto tra capitale e lavoro, cioè dal capitale per occupato e non dal livello assoluto dei fattori capitale e lavoro. Questo significa che, ai fini dello sviluppo dell'economia, ciò che è importante è la dotazione di capitale di cui dispone ogni lavoratore⁵¹.

Oltre alla funzione di produzione aggregata, altre due relazioni sono alla base dell'economia semplificata descritta dal modello.

La prima è quella tra produzione e investimento. Siccome per ipotesi non esiste né il mercato estero né il settore pubblico, il risparmio S si trasforma per intero in investimento lordo I , cioè:

$$S=I \quad (3)$$

Il prodotto finale Y viene in parte consumato e la restante parte risparmiato.

Il risparmio aggregato S è una frazione costante s (propensione al risparmio) del prodotto. C invece indica il consumo aggregato⁵². Da questo segue:

$$Y=S+C \quad (4)$$

$$S=sY \quad (5)$$

Combinando la (3) e la (5) e introducendo gli indici temporali si ottiene la relazione tra produzione e investimento, che rappresenta la condizione di equilibrio del modello:

$$(6)$$

Gli investimenti sono proporzionali alla produzione⁵³.

⁴⁹ SOLOW (1956), PAG. 66.

⁵⁰ SOLOW (1956), PAG. 67.

⁵¹ Macroeconomia, BLANCHARD, 2009, PAG. 235.

⁵² Dalle teorie dello sviluppo alla crescita, PIRAS, TORINO, 2002, PAG. 66

La seconda relazione è tra investimenti e accumulazione di capitale. Gli investimenti da un lato accrescono il livello futuro di capitale, l'investimento netto, dall'altro invece vanno a rimpiazzare quella quota di capitale deterioratasi a causa dell'utilizzo e dell'obsolescenza. Ulteriore ipotesi del modello è che il capitale si deprezzi a un tasso δ ogni anno. La legge di accumulazione del capitale sarà quindi:

(7)

La variazione dello stock di capitale (stock di capitale all'inizio dell'anno $t+1$ meno lo stock di capitale all'inizio dell'anno t) è uguale agli investimenti nell'anno t meno il deprezzamento nell'anno t . Sostituendo nella (7) I_t con il suo equivalente sY_t e dividendo entrambi i membri per N si ottiene la variazione dello stock di capitale per addetto⁵⁴:

$$\frac{\Delta K_t}{N} = s f\left(\frac{K_t}{N}\right) - \delta \frac{K_t}{N} \quad (8)$$

Siccome $\frac{\Delta K_t}{N} = \frac{K_{t+1}}{N} - \frac{K_t}{N}$, la (8) è equivalente a:

$$\frac{K_{t+1}}{N} = \frac{K_t}{N} + s f\left(\frac{K_t}{N}\right) - \delta \frac{K_t}{N} \quad (9)$$

La dinamica di funzionamento del modello è rappresentata dal seguente grafico:

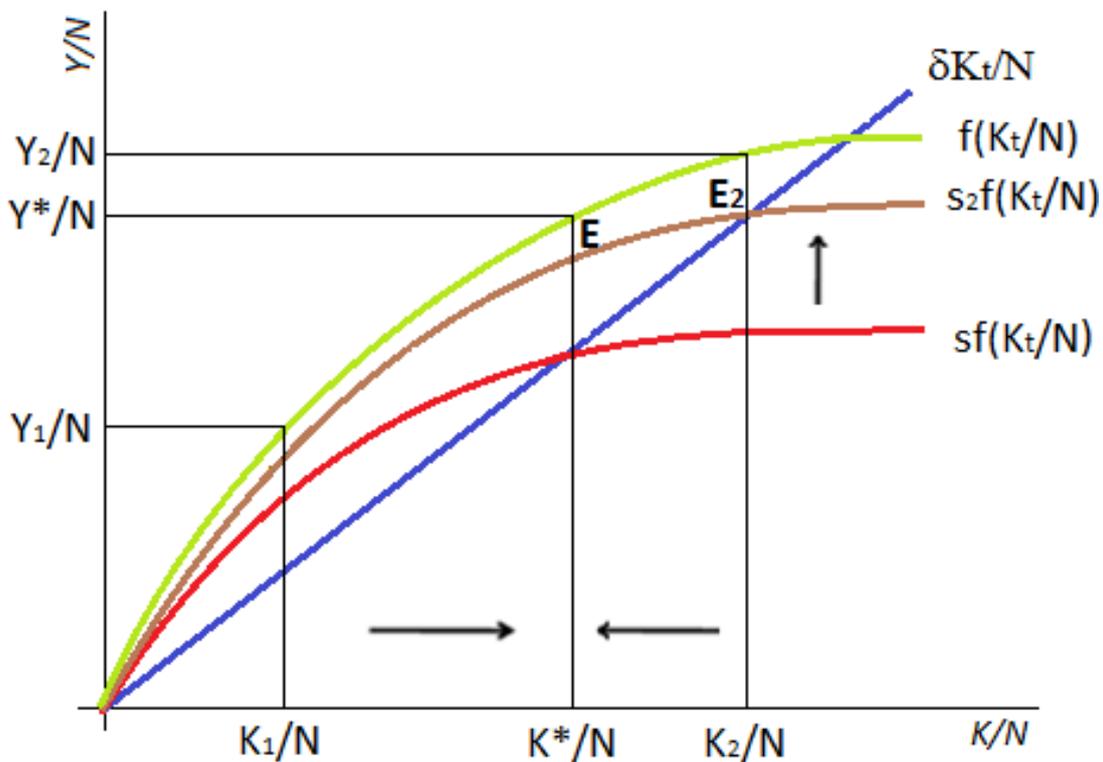


Grafico n. 3

⁵³ Macroeconomia, BLANCHARD, 2009, PAG. 249.

⁵⁴ Macroeconomia, BLANCHARD, 2009, PAG. 250.

Sull'asse delle ascisse è misurato il capitale per addetto, K/N , mentre sull'asse delle ordinate il prodotto per addetto, Y/N . La curva che descrive il prodotto per addetto, $f(K_t/N)$, cresce all'aumentare del capitale per addetto, ma a un tasso decrescente, a causa dei rendimenti decrescenti del capitale. L'investimento per addetto, $sf(K_t/N)$, è rappresentato da una curva che ha la stessa forma di quella del prodotto per addetto, ma è più bassa nella misura del fattore s . La relazione che indica il deprezzamento per addetto, $\delta K_t/N$, è rappresentata da una linea retta con inclinazione pari a δ . Il deprezzamento per addetto aumenta in proporzione al capitale per addetto. Nel punto E , in corrispondenza di un livello di capitale K^*/N , abbiamo l'equilibrio dell'economia, detto "stato stazionario". In questo punto l'effetto positivo dell'investimento bilancia perfettamente gli effetti negativi del deprezzamento, quindi capitale per addetto e prodotto per addetto rimangono costanti ai loro livelli di equilibrio di lungo periodo.

La variazione del capitale per addetto è data dalla differenza tra investimento per addetto e deprezzamento per addetto. A sinistra del punto E , l'investimento per addetto è maggiore del deprezzamento per addetto, per questo il capitale per addetto aumenta. A destra del punto E , l'investimento per addetto è minore del deprezzamento per addetto, così il capitale per addetto diminuisce.

Se aumenta il tasso di risparmio (detto anche tasso d'investimento) da s a s_1 , con $s_1 > s$, di conseguenza crescerà anche la curva che rappresenta l'investimento (e il risparmio) per addetto da $sf(K_t/N)$ a $s_1f(K_t/N)$: in questo modo avremo un nuovo equilibrio nel punto E_2 , in corrispondenza di un capitale per addetto e un prodotto per addetto entrambi più alti.

Un miglioramento della tecnologia, cioè un progresso tecnologico, sposta verso l'alto la funzione di produzione stessa, provocando un aumento del prodotto per addetto a parità di capitale per addetto.

Il modello di Solow prevede che tutti i paesi con i medesimi parametri strutturali convergano verso lo stesso stato stazionario. Stati che hanno lo stesso saggio di investimento, di crescita della popolazione e di deprezzamento dovrebbero avere anche lo stesso livello di produzione e di reddito pro-capite nel lungo periodo: questo fenomeno è detto convergenza assoluta dei livelli di produzione pro-capite tra Paesi. La teoria neoclassica della crescita si basa quindi sull'idea fondamentale che economie che partano da livelli diversi, ma abbiano le stesse caratteristiche convergano nel lungo periodo su di una sostanziale uguaglianza nei livelli di reddito. Le regioni in ritardo di sviluppo, infatti, possiedono uno stock di capitale inferiore a quello delle economie più ricche. Partendo dall'ipotesi fondamentale del modello di Solow che i fattori produttivi abbiano rendimenti di scala decrescenti, le regioni arretrate possono beneficiare di tassi di

rendimento maggiori e, conseguentemente, di margini di crescita più ampi. Partendo da questo assunto, le risorse messe a disposizione dall'Unione Europea diventano fondamentali per aumentare la dotazione di capitale delle regioni in ritardo di sviluppo e accelerare la convergenza.

Il ruolo dei fondi strutturali, oltre a essere coerente con la teoria neoclassica della crescita, detta anche teoria della crescita esogena, lo è anche con altri modelli di crescita alternativi come quelli che rientrano nelle teorie della crescita endogena. In quest'ultimo filone teorico, la crescita di lungo periodo viene spiegata partendo da variabili che fanno parte dello stesso modello e il concetto di capitale viene ampliato. Per spiegare la produttività del fattore lavoro viene preso in considerazione, infatti, il capitale umano che è legato a conoscenze, competenze e grado di qualifica. Il capitale umano, così come quello fisico, può essere accumulato: sarà maggiore quanto più si investe in formazione per il miglioramento delle conoscenze e competenze di ogni lavoratore. Importante è anche il settore della ricerca e sviluppo (R&S), la quale è in grado di generare progresso tecnologico e quindi crescita⁵⁵.

Nelle strategie dei programmi finanziati dai fondi strutturali europei una parte fondamentale viene sempre riservata alla formazione dei lavoratori attraverso il cosiddetto life-long learning, ma anche al settore della ricerca e dell'innovazione, che è tra le priorità dell'agenda dell'UE in tema di crescita e occupazione (i Paesi membri dovranno investire, entro il 2020, il 3% del PIL in R&S)⁵⁶.

○ 2.2 – DIBATTITO SULL'EFFICACIA DEI FONDI EUROPEI

Numerosi studi sono stati svolti per appurare l'efficacia o meno dei fondi strutturali europei, ma il dibattito resta ancora molto aperto. Dall'analisi dei dati empirici, infatti, emergono opinioni diverse e molto spesso contrastanti:

- da una parte ci sono coloro che pensano che le risorse europee abbiano contribuito alla crescita delle regioni in ritardo e siano state determinanti per far diminuire o almeno non aumentare le differenze (Commissione Europea; Crespo-Cuaresma⁵⁷; Beugelsdijk e Eijffinger⁵⁸);

⁵⁵ Macroeconomia, BLANCHARD, 2009, CAP. XIII.

⁵⁶ http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/targets/index_it.htm.

⁵⁷ Growth, Convergence and EU Membership, CRESPO-CUARESMA, DIMITZ, RITZBERGER-GRÜNWARD, 2002.

⁵⁸ The Effectiveness of Structural Policy in the European Union: An Empirical Analysis for the EU-15 in 1995-2001, BEUGELSDIJK E EIJFFINGER, 2005.

- dall'altra, invece, gli studi che hanno evidenziato una completa inefficacia della politica perseguita dalle istituzioni europee (Boldrin e Canova⁵⁹, Aiello e Pupo⁶⁰) oppure hanno sostenuto che l'efficacia è condizionata a determinati fattori (Ederveen, de Groot, Nahuis⁶¹).

La Commissione Europea, ovviamente, è tra coloro che sostengono l'efficace impatto delle risorse messe a disposizione dall'Unione attraverso i diversi fondi strutturali. All'interno della quinta relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale viene evidenziato che *“la politica di coesione ha contribuito in modo significativo a diffondere prosperità e sviluppo in tutta l'Unione, riducendo contemporaneamente le disparità economiche, sociali e territoriali”*⁶². Nel rapporto si sostiene che la politica regionale europea relativa al periodo di programmazione 2000-2006 ha generato:

- una probabile crescita fino al 10 % del PIL per quanto riguarda le regioni dell'allora Obiettivo 1;
- circa un milione di nuovi posti di lavoro all'interno delle imprese europee;
- la formazione professionale continua di circa dieci milioni di persone ogni anno, soprattutto giovani, disoccupati e persone scarsamente qualificate;
- allacciamento di 20 milioni di persone a impianti di fornitura di acqua potabile e di 23 milioni a quelli di trattamento di acque reflue;
- miglioramento sensibile della capacità amministrativa;
- realizzazione di infrastruttura strategiche;
- un incremento negli scambi e nelle esportazioni nei Paesi che contribuiscono maggiormente al bilancio dell'Unione Europea, facilitando quindi un ritorno delle risorse versate.

Secondo la Commissione Europea, nonostante non manchino margini di miglioramento, la politica di coesione ha determinato come effetto un innalzamento del PIL dell'Unione considerata nel suo complesso. Nella relazione di giunge alla conclusione che *“senza una politica di coesione le disparità indubbiamente sarebbero maggiori”*.

Una valutazione positive sull'impatto della politica regionale dell'Unione Europea emerge dall'articolo del 2002 intitolato “Growth, Convergence and EU Membership”, di Jesús Crespo-

⁵⁹ Europe's Regions. Income Disparities and Regional Policies, BOLDRIN E CANOVA, 2001.

⁶⁰ The Impact of Structural Funds in Italy, AIELLO E PUPPO, 2009.

⁶¹ Fertile soil for structural funds? A panel data analysis of the conditional effectiveness of European cohesion policy, EDERVEEN, DE GROOT, NAHUIS, 2003.

⁶² Quinta relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale: il futuro della politica di coesione, COMMISSIONE EUROPEA, 09/2010.

Cuaresma, Maria Antoinette Dimitz e Doris Ritzberger-Grünwald. Lo studio prende in considerazione i dati economici relativi agli Stati membri europei per quattro periodi temporali: 1961–1970, 1971–1980, 1981–1990 e 1991–1998. La ricerca mette in evidenza come l'appartenenza all'Unione abbia determinato effetti positivi di convergenza tra i Paesi e abbia generato una crescita economica nel lungo periodo. In particolare le ricadute positive sono state relativamente maggiori per gli Stati più poveri e per i membri che fanno parte dell'UE da tempo maggiore. Questo fenomeno viene interpretato dai tre autori come un'indicazione a favore dell'esistenza di un processo di catching-up dei Paesi meno sviluppati nei confronti di quelli più ricchi.

A conclusioni positive riguardo i fondi strutturali europei giungono anche Maaïke Beugelsdijk e Sylvester C. W. Eijffinger, nell'articolo del 2005 dal titolo "The Effectiveness of Structural Policy in the European Union: An Empirical Analysis for the EU-15 in 1995-2001". In questo studio i due autori prendono in considerazione gli effetti delle risorse europee nel periodo che va dal 1995 al 2002 e, a partire da dati empirici, identificano una convergenza tra i Paesi membri. Nella loro ricerca gli Stati in ritardo di sviluppo sembrano recuperare il gap con quelli più avanzati e quindi risulta chiaro il contributo dei fondi strutturali alla diminuzione delle disparità presenti tra le regioni dell'Unione. Nell'articolo si mette in evidenza, inoltre, che i Paesi con un indice di corruzione più alto hanno comunque beneficiato di una crescita elevata smentendo quindi l'assunto che in questi Stati i fondi strutturali siano utilizzati in maniera più inefficiente.

Di tenore completamente opposto è l'esito dello studio del 2001 "Europe's Regions. Income Disparities and Regional Policies" di Michele Boldrin e Fabio Canova. Nella ricerca viene considerata la distribuzione del reddito pro capite regionale durante il periodo 1980-1996 e viene mostrato come la distanza tra le regioni più ricche e quelle più povere non cambi significativamente nel tempo. Tutto ciò significa che non ci sono prove di un processo di convergenza in atto. In secondo luogo vengono valutate la produttività del lavoro e la produttività totale dei fattori nelle diverse regioni, ma anche in questo caso i dati indicano solo una piccola tendenza alla convergenza. L'articolo mette in evidenza come le disparità regionali all'interno dell'Unione nel periodo esaminato non sono né cresciute, né diminuite: non ci sono segni evidenti che la politica regionale portata avanti dalle istituzioni europee abbia avuto un impatto positivo rispetto agli obiettivi per cui è stata elaborata. Boldrin e Canova concludono che i fondi strutturali hanno una scarsa relazione con la promozione della crescita economica, ma perseguono principalmente uno scopo

redistributivo delle risorse, motivato piuttosto dagli equilibri politici sui quali è costruita l'Unione Europea.

Una valutazione negativa sui risultati della politica regionale europea emerge anche dal saggio di Francesco Aiello e Valeria Pupo del 2009 intitolato "The Impact of Structural Funds in Italy". Lo studio si concentra sull'analisi degli effetti dei fondi strutturali sulla crescita delle regioni italiane durante un arco di tempo che va dal 1980 al 2007. I risultati della ricerca mostrano che la convergenza tra i redditi regionali pro capite e tra i livelli regionali di produttività del lavoro non sembra essere stata generata in modo rilevante dalle politiche di coesione messe in campo dall'Unione Europea. Non ci sono stati risultati positivi nonostante i fondi strutturali rappresentino una quota importante del totale degli investimenti pubblici nel Meridione. Come per Boldrin e Canova (2001), l'effetto principale dei fondi europei è di natura prevalentemente redistributiva e per Aiello e Pupo queste risorse possono avere anche implicazioni negative, riducendo la mobilità del lavoro e causando una dinamica di spiazzamento degli investimenti e frenando quindi la crescita invece di incentivarla.

L'articolo del 2003: "Fertile soil for structural funds? A panel data analysis of the conditional effectiveness of European cohesion policy", di Sjeff Ederveen, Henri L.F. de Groot e Richard Nahuis condiziona l'inefficacia dei fondi strutturali europei alla qualità istituzionale dei Paesi riceventi. I dati analizzati si riferiscono a tredici membri dell'Unione (Austria, Belgio, Danimarca, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Paesi Bassi, Portogallo, Spagna, Svezia e Regno Unito) durante sette periodi da cinque anni a partire dal 1960-1965 fino al 1990-1995. La ricerca giunge alla conclusione che in media le risorse messe a disposizione dalla politica regionale europea non determinano un miglioramento nella crescita degli Stati riceventi. D'altra parte, però, considerando separatamente i Paesi con una qualità istituzionale più alta e quelli con una qualità istituzionale più bassa emerge che i fondi strutturali generano un incremento della crescita nei primi, mentre sono inefficaci nei secondi.

○ 2.3 – POLITICA DI COESIONE DELL'UE 2007-2013

La politica di coesione dell'Unione Europea si prefigge come obiettivo quello di promuovere la crescita delle regioni europee più povere. In base al modello di Solow, per raggiungere questo scopo e fare in modo che il prodotto possa aumentare, è fondamentale far

crescere lo stock di capitale fisico e umano (un'economia con molti lavoratori altamente qualificati sarà più produttiva) e sostenere gli investimenti. I Fondi strutturali si pongono proprio il fine di accelerare il ritmo della convergenza, mettendo a disposizione risorse che sarebbero altrimenti molto difficile da reperire in queste regioni stesse. Nell'ultima programmazione dell'Unione, relativa al periodo 2007-2013, i fondi disponibili ammontano a 347,041 miliardi di euro⁶³, di cui 81,5 % per l'obiettivo "Convergenza", il 16 % per l'obiettivo "Competitività regionale e occupazione" e il 2,5 % per l'obiettivo "Cooperazione territoriale europea"⁶⁴.

La dotazione indicativa (cifre arrotondate) per Stato membro (prezzi 2007, in milioni di euro) è la seguente:

Tabella n. 5⁶⁵

	CONVERGENZA			COMPETITIVITA'		Cooperazione territoriale europea	Totale
	Fondo di coesione	Convergenza	Phasing-out	Phasing-in	Competitività regionale e occupazione		
Belgio			638		1 425	194	2 258
Bulgaria	2 283	4 391				179	6 853
Repubblica ceca	8 819	17 064			419	389	26 692
Danimarca					510	103	613
Germania		11 864	4 215		9 409	851	26 340
Estonia	1 152	2 252				52	3 456
Eire-Irlanda				458	293	151	901
Grecia	3 697	9 420	6 458	635		210	20 420
Spagna	3 543	21 054	1 583	4 955	3 522	559	35 217
Francia		3 191			10 257	872	14 319
Italia		21 211	430	972	5 353	846	28 812
Cipro	213			399		28	640
Lettonia	1 540	2 991				90	4 620
Lituania	2 305	4 470				109	6 885
Lussemburgo					50	15	65
Ungheria	8 642	14 248		2 031		386	25 307
Malta	284	556				15	855
Paesi Bassi					1 660	247	1 907
Austria			177		1 027	257	1 461
Polonia	22 176	44 377				731	67 284
Portogallo	3 060	17 133	280	448	490	99	21 511
Romania	6 552	12 661				455	19 668

⁶³ Prezzi 2007.

⁶⁴ Regolamento (CE) del Consiglio n. 1083/2006 dell'11 luglio 2006.

⁶⁵ Tabella tratta da: La politica di coesione 2007-2013. Osservazioni e testi ufficiali. Guida, BRUXELLES, 2007, PAG. 25

Slovenia	1 412	2 689					104	4 205
Slovacchia	3 899	7 013				449	227	11 588
Finlandia				545		1 051	120	1 716
Svezia						1 626	265	1 891
Regno Unito		2 738	174	965		6 014	722	10 613
Cooperazione interreg./reti							445	445
Assistenza tecnica								868
Totale	69 578	199 322	13 955	11 409		43 556	8 723	347 410

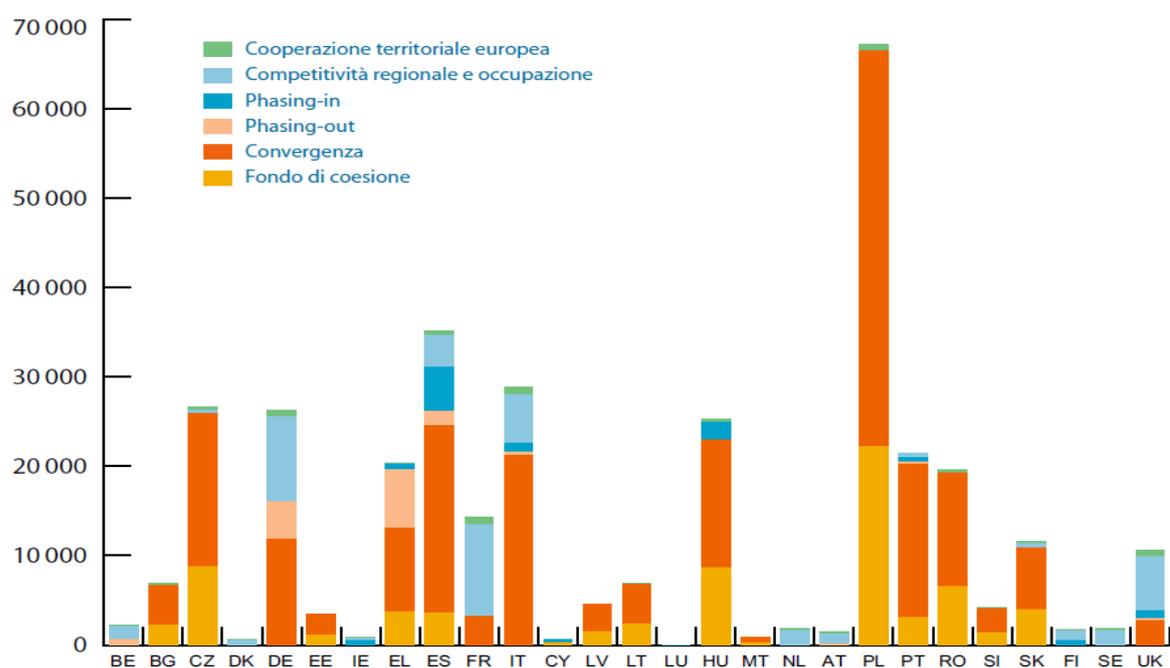


Grafico n. 4⁶⁶ (tratto da: “La politica di coesione 2007-2013. Guida”, pag. 24.)

Per avere un’idea migliore dell’impatto reale dei fondi strutturali sulle economie dei singoli Stati membri bisogna considerare le risorse rispetto alla popolazione.

Le risorse finanziarie dei fondi strutturali raggiungono ogni regione europea, anche quelle con il PIL pro capite più elevato (rientranti nell’obiettivo “Competitività regionale e occupazione” e/o nell’obiettivo “Cooperazione territoriale europea”).

Il seguente grafico n. 5 mostra visivamente la ripartizione del totale fondi pro capite per la politica regionale europea (comprensivi del cofinanziamento statale), Stato per Stato.

⁶⁶ Grafico tratto da: La politica di coesione 2007-2013. Osservazioni e testi ufficiali. Guida, BRUXELLES, 2007, PAG. 24.

Se si prende in considerazione il totale dei fondi strutturali europei (comprensivo anche del cofinanziamento statale) destinati ad ogni Stato, da questo punto di vista i Paesi che ricevono più risorse pro capite sono Repubblica Ceca, Estonia e Ungheria, rispettivamente con 2.594,68 € 2.574,47 € e 2.514,06 €. Dietro a questi tra Stati ci sono una serie di membri, per lo più dell'Europa orientale (Lettonia, Lituania, Polonia, Slovacchia e Slovenia), insieme con Portogallo, Grecia e Malta che ricevono tra i 1.800 € e i 2.100 € pro capite. A tutti gli altri Paesi vengono destinati meno di mille euro pro capite: tra questi si distinguono Bulgaria, Romania, Cipro e Spagna, con risorse pro capite tra i 791,84 € (Spagna) e i 912,02 € (Romania). L'Italia, nonostante sia tra i maggiori contributori⁶⁷, riceve solo 487,25 €. Tutti gli Stati con PIL pro capite più alto sono destinatari della quota pro capite minore di fondi strutturali, con il livello più basso rappresentato dai 116,57 € dei Paesi Bassi. I Paesi più sviluppati, infatti, hanno chiaramente meno bisogno delle risorse della politica regionale europea, che invece vengono destinate a quegli Stati membri che sono impegnati a ridurre il gap che li separa dai primi.

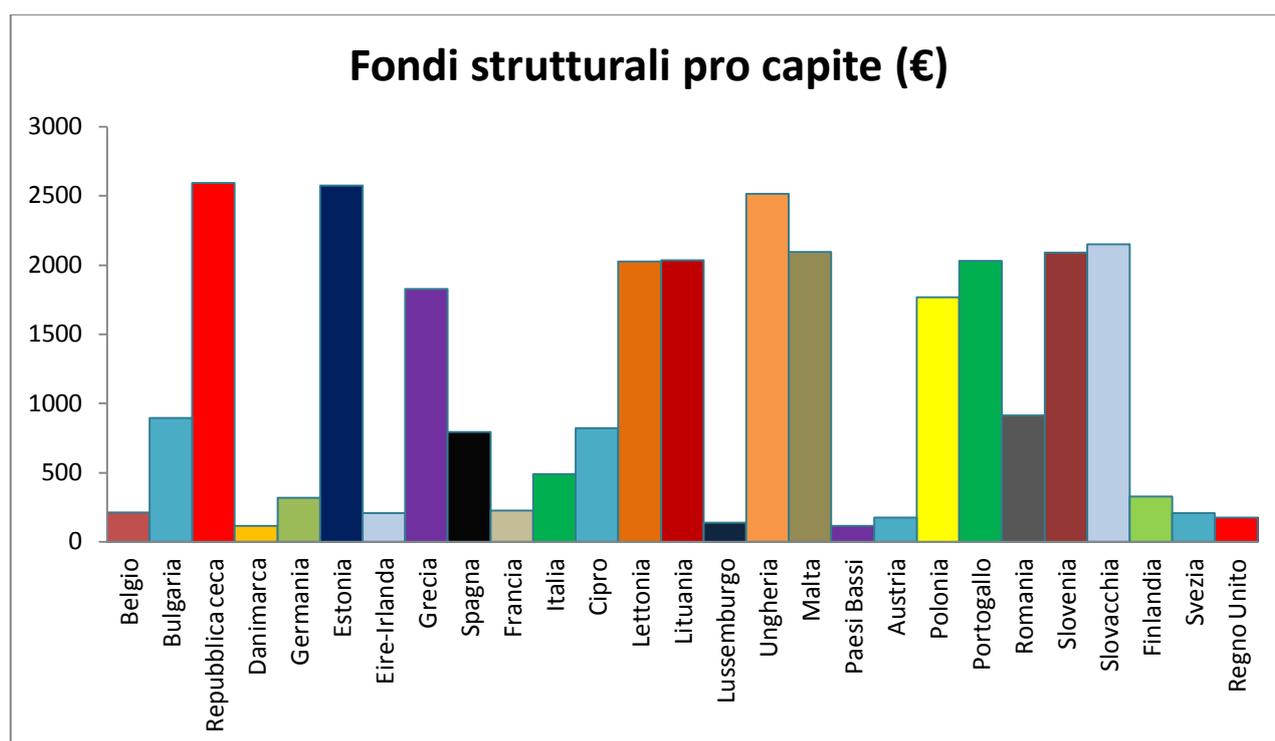


Grafico n. 5⁶⁸

Se, invece, si concentra l'attenzione solo sulle risorse che rientrano nell'obiettivo "Convergenza"⁶⁹, quelle cioè destinate alle regioni più in ritardo di sviluppo, e si dividono per la popolazione di queste stesse regioni, come mostra il grafico n. 6 la situazione è la seguente:

⁶⁷ EU budget 2008, Financial Report.

⁶⁸ Elaborazione propria su dati Eurostat, anno 2010.

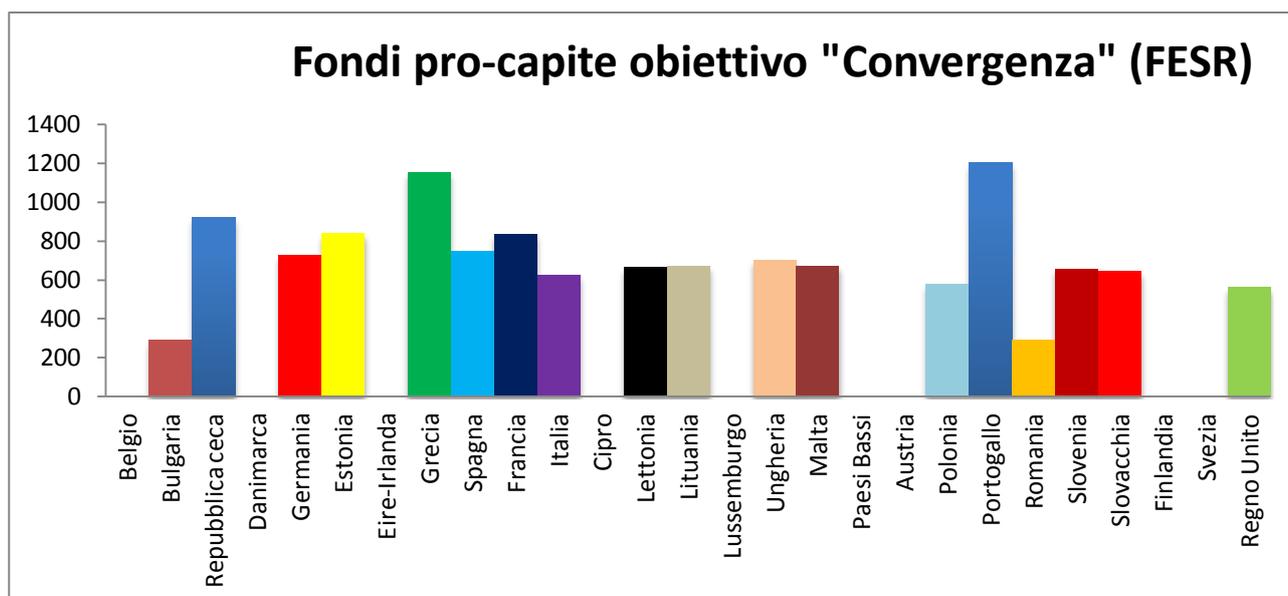


Grafico n. 6⁷⁰

Dal precedente grafico si evince che i Paesi nei quali giungono più risorse finanziarie a livello pro capite nelle regioni rientranti nell'obiettivo "Convergenza" sono Portogallo e Grecia, rispettivamente con 1.202,24 € e 1.153,07 € per abitante. Subito dopo Repubblica Ceca con 921,60 € Estonia con 840,21 € e Francia con 838,20 € (per i dipartimenti d'oltremare di Martinique, Guyane, Guadeloupe e Réunion). Seguono poi undici Stati, con valori pro capite che vanno dai 748,56 € della Spagna, ai 563,09 € per abitante del Regno Unito. Romania e Bulgaria sono gli Stati che sono entrati per ultimi nell'Unione(2007) e ricevono meno risorse pro capite nell'ambito dell'obiettivo "Convergenza", con rispettivamente 294,96 € e 290,27 €

Le regioni italiane rientranti nell'obiettivo "Convergenza", cioè Campania, Puglia, Sicilia e Calabria, complessivamente considerate ricevono 625,29 € per abitante di risorse europee provenienti dal solo FESR, collocandosi poco sopra le regioni inglesi, ma al di sotto di quelle spagnolo, francesi e tedesche.

▪ **CAPITOLO 3 – LA POLITICA DI COESIONE DELL'UE IN ITALIA E LA REGIONE CAMPANIA**

L'Italia è il terzo maggior beneficiario della politica di coesione dell'Unione Europea dopo Polonia e Spagna. Il Paese riceverà 28,8 miliardi di euro durante il periodo di programmazione

⁶⁹ In questo caso senza cofinanziamento statale obbligatorio.

⁷⁰ Elaborazione propria su dati Eurostat, anno 2010.

2007-2013 per i tre obiettivi “Convergenza”, “Competitività regionale e occupazione” e “Cooperazione territoriale europea”. Le linee guida della politica italiana per lo sviluppo relativamente a questa programmazione si trovano riassunte, per quanto riguarda il livello nazionale complessivo, nel Quadro Strategico Nazionale (QSN).

Ogni regione e provincia autonoma italiana ha inoltre predisposto un proprio documento strategico (Documenti strategici regionali). Nel caso del Mezzogiorno è stato elaborato anche un documento strategico comune, con lo scopo di coordinare al meglio le politiche di sviluppo portate avanti nelle regioni meridionali.

Il presente grafico n. 7 illustra la ripartizione percentuale dei Fondi strutturali in Italia rispetto ai tre obiettivi della politica regionale europea.

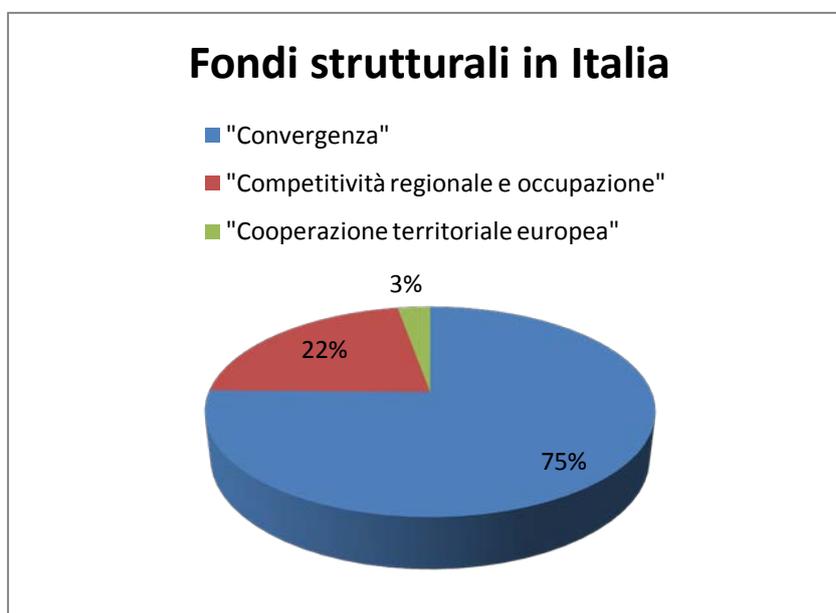


Grafico n. 7⁷¹

La quota maggiore di fondi europei, 21,6 miliardi di euro, sono destinati alle regioni che rientrano nell’obiettivo “Convergenza”, cioè Campania, Puglia, Calabria, Sicilia e Basilicata (quest’ultima in phasing-out per l’effetto statistico causato dall’allargamento dell’Unione).

All’interno dell’obiettivo “Competitività regionale e occupazione” ricadono, invece, tutte le altre regioni italiane (Valle d’Aosta, Piemonte, Liguria, Lombardia, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Provincia autonoma di Trento, Provincia autonoma di Bolzano, Emilia-Romagna, Toscana, Marche, Umbria, Abruzzo, Molise, Lazio e Sardegna, quest’ultima in regime phasing-in, avendo compiuto progressi economici negli ultimi anni si trova oltre il 75% dei redditi della media UE): ad esse sono indirizzate risorse per 6,3 miliardi di euro.

⁷¹ Elaborazione propria su dati tratti da: Cohesion Policy 2007-13, NSFR, GENNAIO 2008, PAGG. 39-40.

Per quanto riguarda l'obiettivo "Cooperazione territoriale europea", l'Italia ha a disposizione 0,8 miliardi di euro.⁷²

La seguente figura n. 1 mostra le regioni italiane che rientrano nei diversi obiettivi per il periodo di programmazione 2007-2013.



Figura n. 1⁷³: tratta da "Cohesion Policy 2007-13", pag. 39

o 3.1 – QUADRO STRATEGICO NAZIONALE E DOCUMENTO STRATEGICO PER IL MEZZOGIORNO 2007-2013

A seguito della riforma dei fondi strutturali europei del 2006, la politica regionale e di coesione è stata unificata, mentre in precedenza era differenziata tra:

- livello europeo (fondi strutturali);

⁷² Cohesion Policy 2007-13, NSFR, GENNAIO 2008, PAGG. 39-40.

⁷³ Figura tratta da: Cohesion Policy 2007-13, NSFR, GENNAIO 2008, PAG. 39.

- livello statale (Fondo per le aree sottoutilizzate, FAS).

Gli obiettivi, le priorità e le regole della politica per lo sviluppo italiana vengono stabiliti in modo unitario all'interno del Quadro strategico nazionale. Questo documento è stato formalmente previsto dall'art. 27 del regolamento generale sui fondi strutturali europei⁷⁴, il quale prescrive allo Stato membro di presentare *“un quadro di riferimento strategico nazionale che assicuri la coerenza dell'intervento dei Fondi con gli orientamenti strategici comunitari per la coesione e che identifichi il collegamento con le priorità della Comunità, da un lato, e con il proprio programma nazionale di riforma, dall'altro”*. La coerenza temporale e finanziaria tra politica comunitaria e nazionale viene garantita dell'assunzione comune di un orizzonte programmatico settennale.

Il 3 febbraio 2005, a seguito dell'intesa raggiunta all'interno della Conferenza unificata tra Stato, regioni ed enti locali, sono state redatte le linee guida per l'elaborazione del successivo Quadro strategico nazionale (QSN). All'interno delle linee guida si trova descritto il successivo iter in tre fasi previsto per giungere alla stesura del documento finale⁷⁵:

- a) la prima fase prevede la stesura di documenti strategici preliminari da parte sia delle Amministrazioni centrali sia di ogni regione (Documento strategico preliminare nazionale e Documenti strategici regionali) e la valutazione dei risultati raggiunti nella precedente programmazione 2000-2006;
- b) la seconda fase mira al confronto tra le Amministrazioni centrali e le regioni sulla base dei documenti strategici in precedenza elaborati;
- c) la terza fase è dedicata al confronto politico sulla bozza e alla scrittura del QSN vero e proprio⁷⁶.

Il documento così redatto è stato approvato dal CIPE (Comitato interministeriale per la programmazione economica) il 22 dicembre 2006, dopo aver acquisito il parere favorevole della Conferenza Unificata il giorno precedente. Nella stessa data si è provveduto all'invio del Quadro alla Commissione europea. Nel corso del negoziato con la Commissione, svoltosi nel mese di maggio 2007⁷⁷, si è giunti alla versione definitiva del QSN, approvato poi dalla Commissione Europea stessa il 13 luglio 2007, con Decisione n.3329⁷⁸.

Strumenti per il raggiungimento degli obiettivi previsti nel QSN sono 66 Programmi operativi (PO), ciascuno di essi cofinanziato da un solo fondo strutturale europeo. Più specificamente:

⁷⁴ Regolamento (CE) del Consiglio n. 1083/2006, dell'11 luglio 2006.

⁷⁵ Linee guida per l'elaborazione del QSN per la politica di coesione 2007-2013, 3/2/2005.

⁷⁶ Linee guida per l'elaborazione del QSN per la politica di coesione 2007-2013, 3/2/2005, PUNTO 5.

⁷⁷ Riunioni del 24, 25 e 31 maggio 2007.

⁷⁸ Quadro strategico nazionale 2007-2013, PAG. IX.

- nell'ambito dell'obiettivo "Competitività regionale e occupazione", un Programma operativo nazionale e due Programmi operativi per ciascuna regione e provincia autonoma, per un totale di 33 PO;
- 19 Programmi operativi per l'obiettivo "Convergenza", di cui 7 a livello nazionale (PON), 10 elaborati dalle regioni (POR) e due Programmi operativi interregionali (POI);
- 14 PO per quanto riguarda l'obiettivo "Cooperazione territoriale europea"⁷⁹, dei quali:
 - 7 PO per la Cooperazione transfrontaliera;
 - 4 per la Cooperazione transnazionale;
 - 1 per la Cooperazione transnazionale di preadesione;
 - 2 per la Cooperazione transnazionale di prossimità e vicinato⁸⁰.

Il QSN parte dall'analisi delle criticità del sistema-Paese Italia che hanno condizionato lo sviluppo regionale. I fattori strutturali che frenano la crescita economica e sociale italiana, causando una costante perdita di competitività nei confronti degli concorrenti mondiali ed europei, si ritrovano in tutte le regioni, ma con intensità diversa. Le cause che determinano il ritardo sono state riassunte in quattro categorie⁸¹:

- 1) carenza nella qualità del capitale umano: livello inadeguato di competenze, alto tasso di abbandono degli studi (Italia: 18,8%, target Europa 2020: 10%)⁸², basso numero di laureati in materie scientifiche (in Italia 11,7 % contro una media UE di 13,3 %⁸³);
- 2) scarsa innovazione: bassi investimenti nella ricerca (in Italia 1,26 % del PIL rispetto a un obiettivo Europa 2020 del 3 %) ⁸⁴, scarso utilizzo di internet e della banda larga (popolazione che fa uso di Internet: in Italia il 50,7 % contro una media UE-27 del 67,5 %) ⁸⁵;
- 3) inadeguatezza dei servizi di pubblica utilità (difficoltà dello Stato nell'offrire servizi collettivi come trasporti, forniture di elettricità e acqua, smaltimento dei rifiuti);
- 4) inefficienza del mercato dei capitali: basso supporto offerto all'economia territoriale da parte del sistema bancario tramite il credito accordato alle imprese non finanziarie (sul totale delle imprese che hanno cercato credito presso le banche, il 4,9 % non ha avuto successo in assoluto, mentre addirittura il 26,8 % ha subito almeno una risposta negativa⁸⁶).

⁷⁹ Cohesion Policy 2007-13, NSFR, GENNAIO 2008, PAGG. 40-41.

⁸⁰ Quadro strategico nazionale 2007-2013, PAGG. 228-229.

⁸¹ Quadro strategico nazionale 2007-2013, PAGG. 13-14.

⁸² Dati ISTAT, 2010.

⁸³ Dati ISTAT, laureati in materie scientifiche ogni mille abitanti in età tra i 20 e i 29 anni.

⁸⁴ Dati ISTAT, 2010.

⁸⁵ Dati EUROSTAT, 2011.

⁸⁶ Dati ISTAT, 2010.

Tutti gli indicatori mostrano una situazione maggiormente critica nelle regioni meridionali. La strategia del QSN prevede quattro macro-obiettivi, all'interno dei quali sono state individuate dieci priorità tematiche. I quattro macro-obiettivi sono:

- a) sviluppare i circuiti della conoscenza;
- b) accrescere la qualità della vita, la sicurezza e l'inclusione sociale nei territori;
- c) potenziare le filiere produttive, i servizi e la concorrenza;
- d) internazionalizzare e modernizzare l'economia, la società e le Amministrazioni pubbliche.

Le priorità tematiche sono invece:

- 1) miglioramento e valorizzazione delle risorse umane;
- 2) promozione, valorizzazione e diffusione della ricerca e dell'innovazione per la competitività;
- 3) energia e ambiente: uso sostenibile ed efficiente delle risorse per lo sviluppo;
- 4) inclusione sociale e servizi per la qualità della vita e l'attrattività territoriale;
- 5) valorizzazione delle risorse naturali per l'attrattività per lo sviluppo;
- 6) reti e collegamenti per la mobilità;
- 7) competitività dei sistemi produttivi e occupazione;
- 8) competitività e attrattività delle città e dei sistemi urbani;
- 9) apertura internazionale e attrazione di investimenti, consumi, risorse;
- 10) governance, capacità istituzionali e mercati concorrenziali ed efficaci⁸⁷.

L'Italia ha stabilito degli **obiettivi** precisi da raggiungere entro la fine del periodo di programmazione. Per quanto riguarda le regioni rientranti nell'obiettivo "Convergenza", la strategia mira al raggiungimento di un tasso annuo di crescita del PIL compreso tra il 2,4% e il 3,1%. Tra gli altri target, è previsto in particolare un raddoppiamento della percentuale del PIL destinata a "Ricerca e sviluppo"⁸⁸. Secondo il rapporto Svimez 2009, il QSN prevede di mobilitare complessivamente (tra risorse comunitarie, nazionali di cofinanziamento e FAS) circa 125 miliardi di euro entro il 2013⁸⁹.

Il Documento Strategico Mezzogiorno (DSM) è stato previsto dalle "Linee guida per l'elaborazione del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013" ed è indirizzato alle otto regioni geograficamente appartenenti al sud Italia, cioè Campania, Calabria, Molise, Basilicata, Abruzzo,

⁸⁷ Quadro strategico nazionale 2007-2013, PAG. 77.

⁸⁸ Cohesion Policy 2007-13, National Strategic Reference Frameworks, GENNAIO 2008, PAG. 40.

⁸⁹ Rapporto Svimez 2009, SVIMEZ, 2009, PAG. 409.

Puglia, Sicilia e Sardegna. Il suo scopo fondamentale è “*concentrarsi sugli elementi più collettivi e comuni della strategia, fornendo anche indicazioni sugli strumenti e su alcune regole e criteri comuni per l’attuazione delle singole strategie regionali e proposte comuni per l’interlocazione ed il confronto con le amministrazioni centrali*”⁹⁰.

Il primo capitolo del documento è dedicato all’analisi della situazione economico-sociale delle regioni del Mezzogiorno, un’area che non può più essere considerata omogenea dal punto di vista del ritardo di sviluppo, ma presenta marcate specificità. A partire dagli anni ’70, l’andamento del tasso di crescita del PIL del Meridione è stato sostanzialmente simile a quello italiano, con una duplice conseguenza: mentre da un lato il livello assoluto del tenore di vita migliorava sensibilmente, dall’altro il divario con le regioni più progredite del Centro-Nord Italia non si restringeva. Dalla seconda metà degli anni ’90, per la prima volta dal dopoguerra la crescita nelle regioni meridionali è stata maggiore di quella del resto del Paese per un periodo significativo di tempo, mostrando segnali positivi verso un’accelerazione nel recupero del ritardo di sviluppo. Nel periodo 1996-2004, infatti, il Sud ha evidenziato un tasso di crescita medio anno dell’1,7%, rispetto all’1,4% del Centro-Nord, ma con una maggiore crescita degli investimenti privati.

Nel 1996 nel Mezzogiorno il PIL pro capite a prezzi di mercato correnti era di 11670 € mentre il corrispettivo dato nel Centro-Nord era 27.756 €. Otto anni dopo, nel 2004, il prodotto interno lordo per abitante del Sud era 16.091 €, mentre quello dell’Italia centro-settentrionale era 28.211 €.

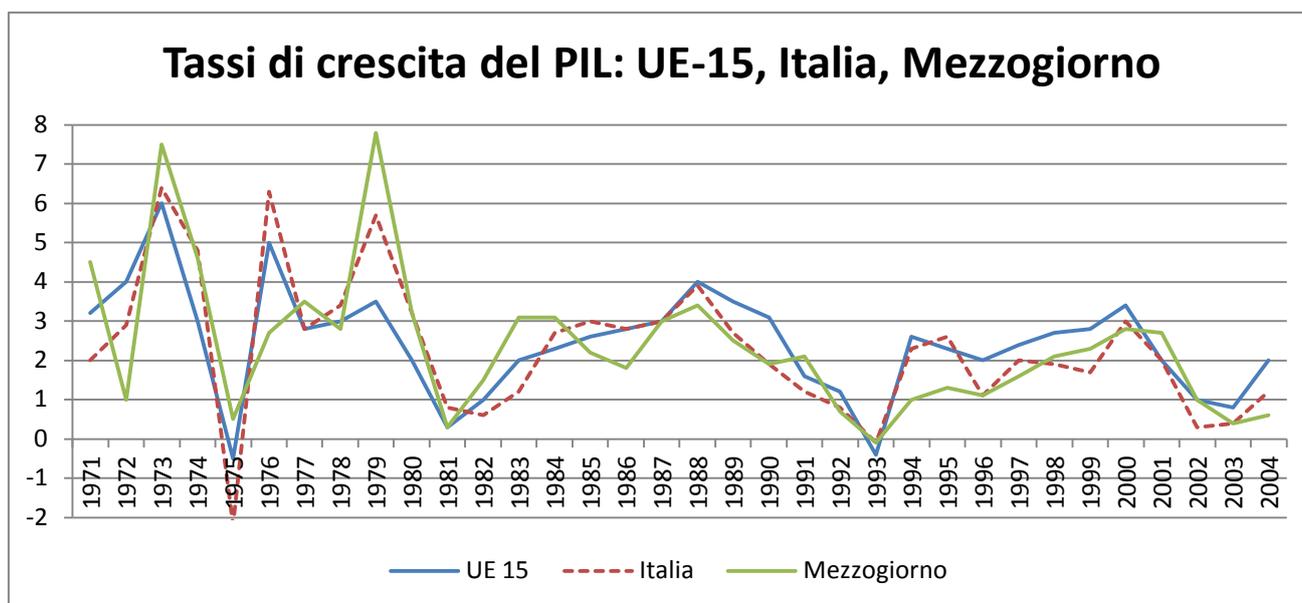


Grafico n. 8⁹¹

⁹⁰ Elaborazione propria su dati ISTAT ed EUROSTAT.

⁹¹ Tassi di crescita dal 1971 al 2004. Documento strategico per il Mezzogiorno, DICEMBRE 2005, PAGG. 12.

A tutto ciò non ha peraltro contribuito significativamente la componente pubblica, la cui spesa complessiva nell'area è stata lievemente inferiore a quella registrata nel Centro-Nord⁷⁹. Negli ultimi anni tuttavia questa tendenza si è ridotta fino a scomparire, mostrando al contrario andamenti peggiori della media nazionale nella crescita del PIL meridionale⁷⁹. Permangono, infatti, ritardi evidenti in molteplici settori: dalla dotazione di infrastruttura alla disponibilità di servizi, dal tasso di occupazione all'incidenza del lavoro irregolare, dall'accumulazione di "capitale umano" grazie a istruzione, ricerca e diffusione dell'uso di nuove tecnologie al condizionamento della criminalità organizzata⁹².

Tra i presupposti generali considerati nel DSM, riveste un ruolo primario la necessità di rafforzare l'attenzione al territorio, soprattutto a seguito della considerazione che i processi nello sviluppo sono molto differenziati a seconda dei contesti locali di riferimento. D'altra parte, però, nel documento è contenuto un invito a non demandare tutto a progetti di livello locale, ma costruire politiche di sviluppo integrate e porre una forte attenzione sul partenariato istituzionale multilivello, per non perdere la visione d'insieme necessaria in ogni policy. La priorità centrale è il miglioramento delle capacità delle amministrazioni pubbliche locali perché *"nei contesti in cui lo sviluppo è ancora limitato, infatti, l'amministrazione può essere un importante fattore di aiuto se funziona e un freno ulteriore se funziona male"*⁹³.

o 3.2 – REGIONE CAMPANIA E I POR FESR E FSE 2007-2013

– REGIONE CAMPANIA: IL CONTESTO

La presente tabella n. 6 riassume il contesto regionale campano:

Tabella n. 6⁹⁴

POPOLAZIONE	5.834.056 di abitanti (2010)
DENSITA'	429,24 abitanti per km ² (Italia: 200,24) (2010)
ETA' MEDIA	39,7 anni (Italia: 43 anni) (2009)
> 60 ANNI	15,95 % (Italia: 20,23 %) (2009)
TASSO DI CRESCITA NATURALE ⁹⁵	1,33 (Italia: -0,42) (2009)
PIL PRO CAPITE	16.686,2 € (Italia: 25.365 €) (2009)

⁹² Documento strategico per il Mezzogiorno, DICEMBRE 2005, PAGG. 11-12.

⁹³ Documento strategico per il Mezzogiorno, DICEMBRE 2005, PAG. 78.

⁹⁴ Dati ISTAT.

⁹⁵ Differenza tra il tasso di natalità e il tasso di mortalità.

INVESTIMENTI FISSI LORDI	In percentuale del PIL (2007): 22 % (Italia 21%)
TASSO DI IRREGOLARITA' LAVORATIVA	16 % (Italia: 12 %) (2009)

La regione Campania conta 5,8 milioni di abitanti, assorbendo circa il 10% della popolazione nazionale, con una densità media di 429 abitanti per km², cioè più del doppio di quella italiana. È, inoltre, la regione più giovane d'Italia, con un'età media di circa 40 anni e con soli 16 ultrasessantacinquenni ogni cento abitanti e grazie a un incremento demografico naturale tra i più alti del Paese. Ciò costituisce un indubbio vantaggio se si tengono presenti le difficoltà generate dall'invecchiamento della popolazione e la maggiore disponibilità di forza lavoro. Per la Campania il vero problema è quello di riuscire a trattenere i giovani sul territorio: nel 2009 il tasso migratorio è stato del 2,5 ‰⁹⁶.

Dal punto di vista macroeconomico, la Campania è la regione italiana con il PIL pro capite più basso d'Italia, corrispondente al 65% dello stesso dato a livello nazionale e a circa la metà del PIL pro capite della Lombardia⁹⁷. Il ritardo nello sviluppo è una condizione di lungo periodo, anche se negli anni passati era parso si stesse lentamente riducendo il gap rispetto alle regioni più progredite: tra la seconda metà degli anni '90 e i primi anni del nuovo millennio il tasso di crescita del PIL campano è stato costantemente superiore alla media nazionale. A partire dal 2003 la Campania, invece, ha fatto costantemente peggio della media italiana, mettendo in luce come le difficoltà strutturali non siano state ancora superate e sia ancora molto lunga la strada da percorrere.

Grafico n. 9⁷⁴

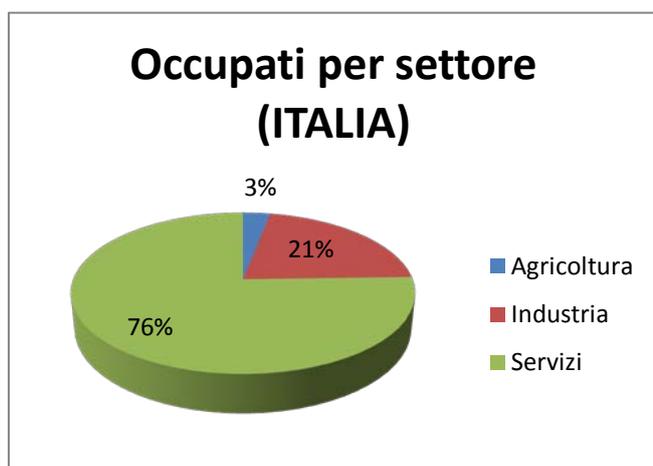
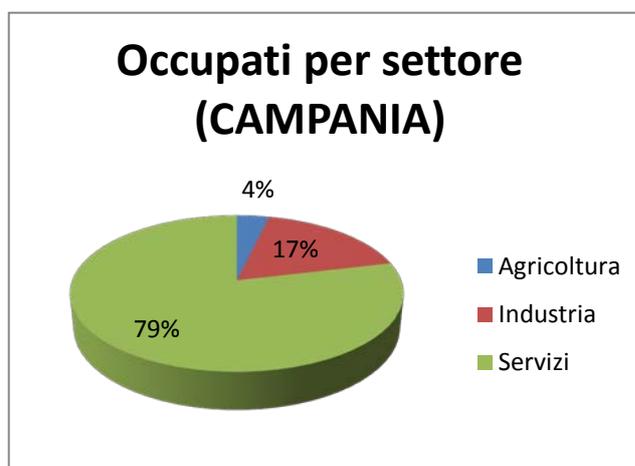


Grafico n. 10⁷⁴



⁹⁶ Rapporto tra il saldo migratorio e la popolazione media, moltiplicato per mille, ISTAT.

⁹⁷ Elaborazione propria su dati EUROSTAT.

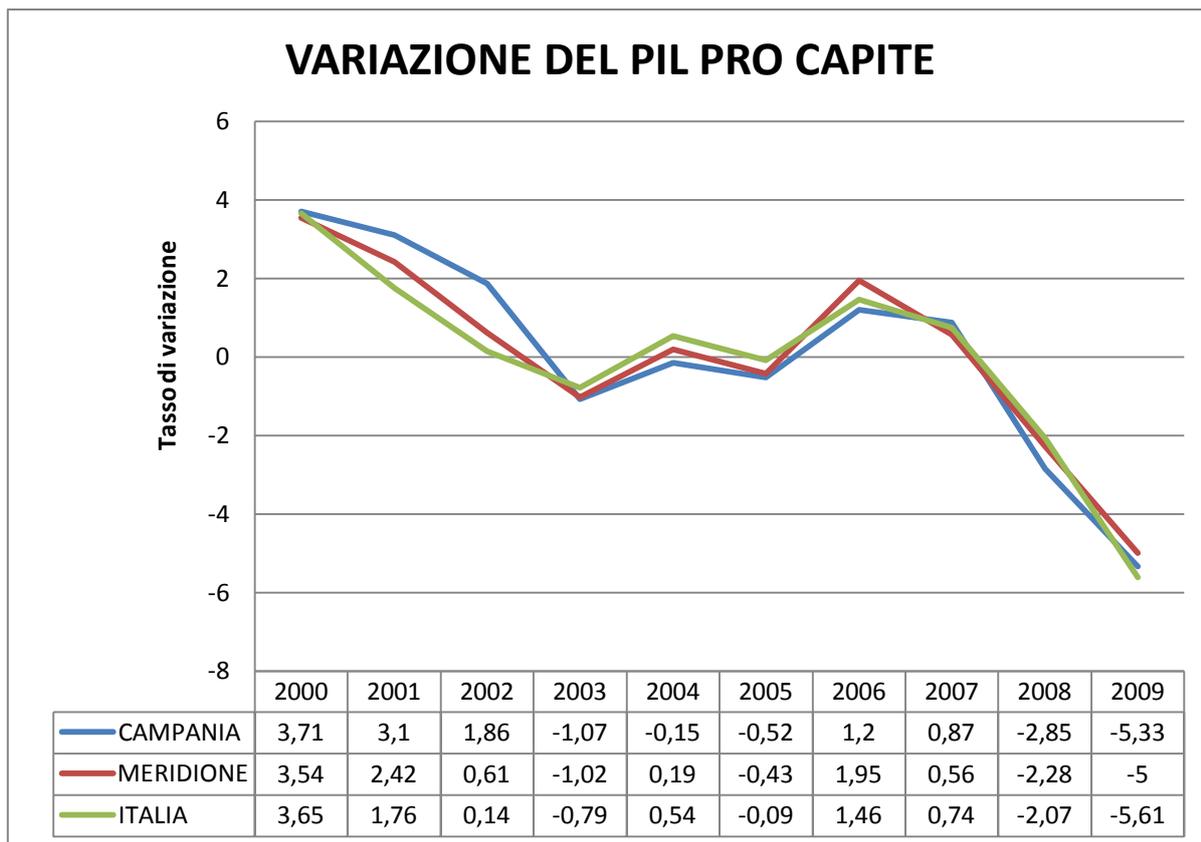


Grafico n. 11⁹⁸

Nel 2007 gli occupati sono 1.817.900, con un tasso di occupazione, ottenuto dal rapporto tra il totale delle persone occupate e la popolazione in età da lavoro compresa tra i 15 e i 64 anni, pari al 48,6%. Tale percentuale, disaggregata per genere, aumenta al 61% per la popolazione maschile e diminuisce al 36,3% per la popolazione femminile.

Nel 2010 la situazione è peggiorata ulteriormente, con un tasso di occupazione al 43,7 %, il più basso d'Italia. Il tasso di disoccupazione resta molto alto: nel 2010 è del 14 %, a fronte di una media nazionale dell'8,4 %. La situazione diventa ancora più preoccupante se si guarda alla disoccupazione giovanile, che sempre nel 2010 raggiungeva il 41,9 %⁹⁹, dato tra i più elevati dell'Unione Europea. La distribuzione percentuale di occupati per settore è in linea con la media nazionale, mentre assolutamente diversa è l'incidenza del lavoro irregolare che arriva al 16 % del totale, il 4 % in più di ciò che avviene nel resto del Paese. Questo fenomeno interessa indistintamente tutti i settori, con le punte massime raggiunte nell'agricoltura¹⁰⁰.

⁹⁸ Tasso di variazione del PIL pro capite a prezzi concatenati (2000), Elaborazione propria su dati ISTAT.

⁹⁹ Dati ISTAT.

¹⁰⁰ Dati ISTAT.

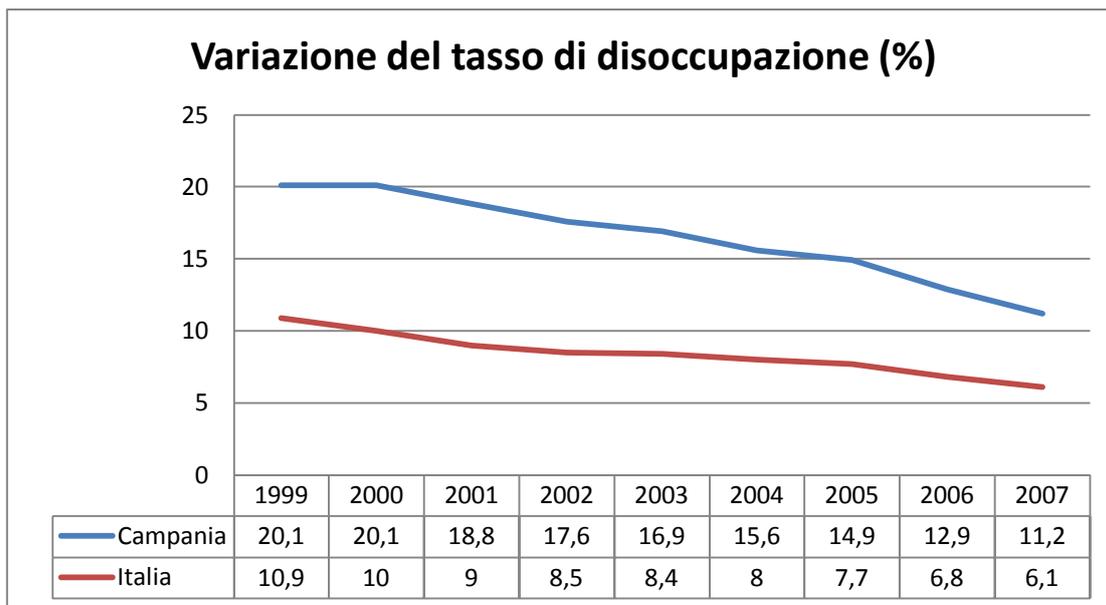


Grafico n. 12¹⁰¹

Prendendo in considerazione il mercato del lavoro e il tasso di disoccupazione da un punto di vista cronologico, i passi in avanti sono stati considerevoli. Tra il 1999 e il 2007 il tasso di disoccupazione si è quasi dimezzato, passando dal 20,1 % all'11,2 %. La differenza con il corrispondente dato a livello nazionale resta comunque marcata: negli anni è stato ridotto il divario in termini assoluti in maniera decisa, ma la percentuale di disoccupati in Italia è sempre circa la metà di quella in Campania.

Tabella n. 7¹⁰²

COMPOSIZIONE VALORE AGGIUNTO CAMPANIA				V. A. ITALIA
	1999	2003	2007	2007
Agricoltura	3,5 %	2,9 %	2,6 %	2,1 %
Industria	20,5 %	19,5 %	20,1 %	27,1 %
– <i>In senso stretto</i>	15 %	13,3 %	13,1 %	21 %
– <i>Costruzioni</i>	5,5 %	6,2 %	7 %	6,1 %
Servizi	76,1 %	77,6 %	77,3 %	70,4 %
TOTALE	100 %	100 %	100 %	100 %

¹⁰¹ Elaborazione propria su dati ISTAT.

¹⁰² Elaborazione propria su dati ISTAT.

Nell'assetto produttivo regionale, il settore agricolo incide per il 2,6 %, molto vicino alla percentuale media italiana. L'industria, invece, presenta una produzione di circa il 20 % del reddito regionale, esattamente il 7 % in meno di ciò che accade a livello nazionale. Infine il settore terziario contribuisce per il 77,3 % alla formazione della produzione, cioè 6,9 punti più della media italiana¹⁰³.

Guardando al sistema produttivo campano nel corso del tempo, nel periodo che va dal 1999 al 2007 si è mosso sostanzialmente allo stesso ritmo rispetto a quanto avvenuto nella media nazionale per quanto riguarda sia il settore primario che industriale e terziario.

I presenti grafici n.13 e n. 14 mostrano l'andamento nel tempo del valore aggiunto prodotto nella regione Campania:

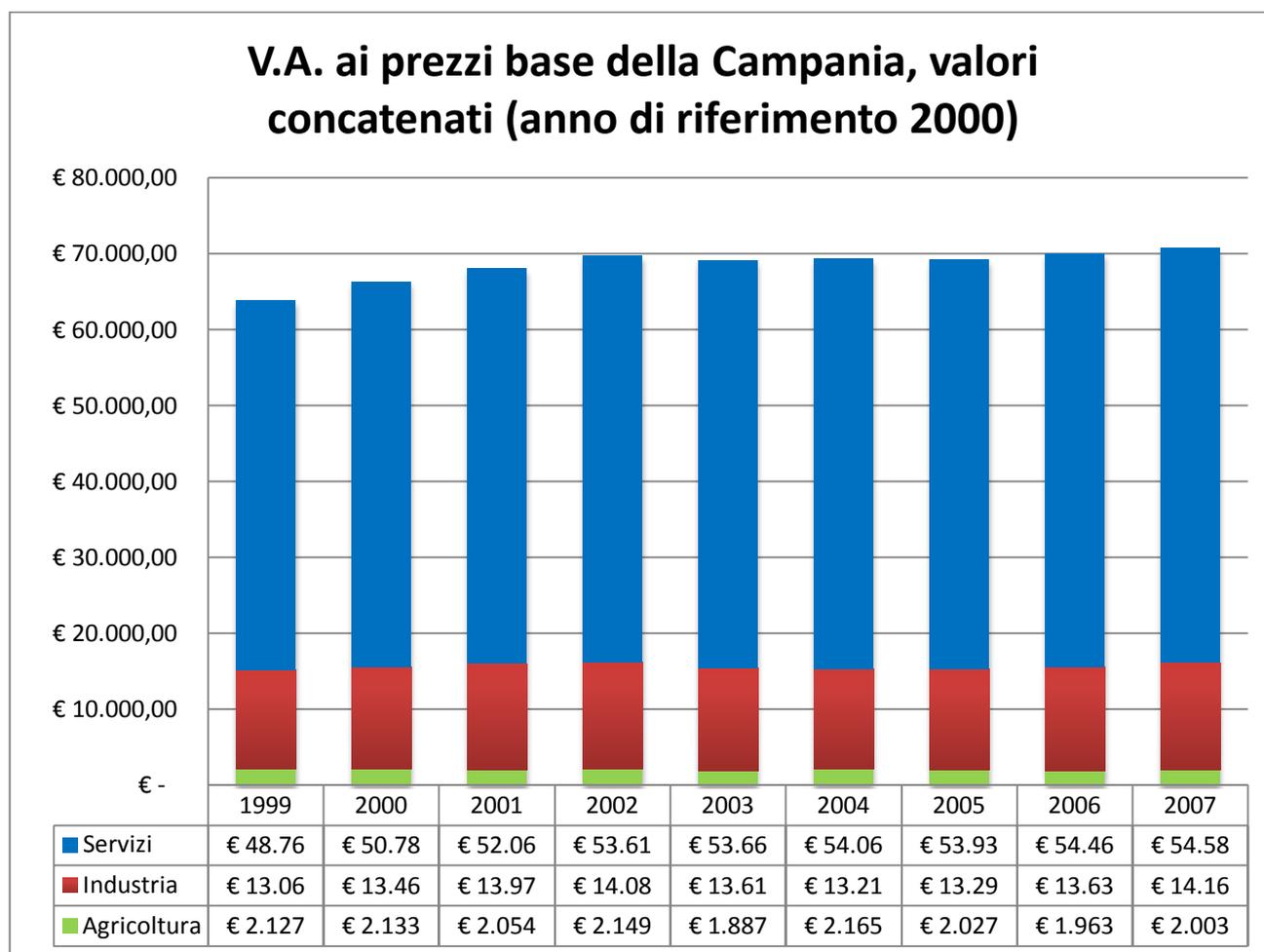


Grafico n. 13¹⁰⁴

¹⁰³ Elaborazione propria su dati ISTAT.

¹⁰⁴ Elaborazione propria su dati ISTAT.

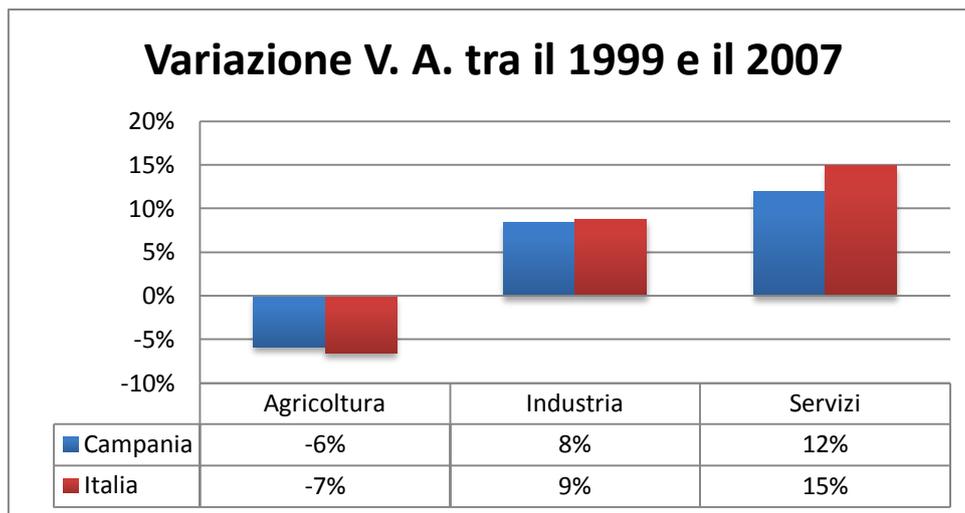


Grafico n. 14¹⁰⁵

Come appare dai grafici, il valore aggiunto prodotto dal settore industriale (a prezzi concatenati, con anno di riferimento il 2000) è cresciuto meno in Campania rispetto al corrispondente dato nazionale, con una performance peggiore di un punto percentuale (+8 % in Campania contro +9 % in Italia).

Anche il valore aggiunto nel comparto dei servizi campano è migliorato meno della media italiana, attestandosi su un progresso del 12 % contro il 15 % nazionale.

Per quanto riguarda agricoltura, silvicoltura e pesca, a fronte di una sostanziale contrazione del 7 % del valore aggiunto prodotto in Italia durante l'arco di tempo osservato, il settore primario in Campania è riuscito a limitare le perdite di un punto percentuale rispetto alla media italiana, arretrando del 6 %. Anche da questo da questo punto di vista, quindi, non appare con evidenza un recupero del ritardo rispetto alle regioni più sviluppate da parte della Campania.

- La Campania è, quindi, strutturalmente diversa dalla media italiana:
 - densità e incremento naturale della popolazione più alti; età media più bassa, ma alto tasso migratorio;
 - il più basso tasso di occupazione d'Italia (bassissima l'occupazione femminile); disoccupazione molto alta, con il livello di disoccupazione giovanile tra i più alti d'Europa;
 - forte diffusione del lavoro irregolare;
 - PIL pro capite più basso d'Italia;

¹⁰⁵ Elaborazione propria su dati ISTAT. Valore aggiunto ai prezzi base, a prezzi concatenati (anno di riferimento: 2000).

- settore agricolo in linea con la media italiana, mentre l'industria incide molto meno sul sistema produttivo; settore terziario che, invece, assorbe una quota maggiore del valore aggiunto prodotto.

A causa della situazione di ritardo di sviluppo accumulato nel corso degli anni dalla Campania, ma anche dei ritardi nella riduzione di questo divario, le risorse messe a disposizione dai fondi strutturali europei vengono a svolgere un ruolo primario nel cercare di dare un'accelerata alla crescita regionale.

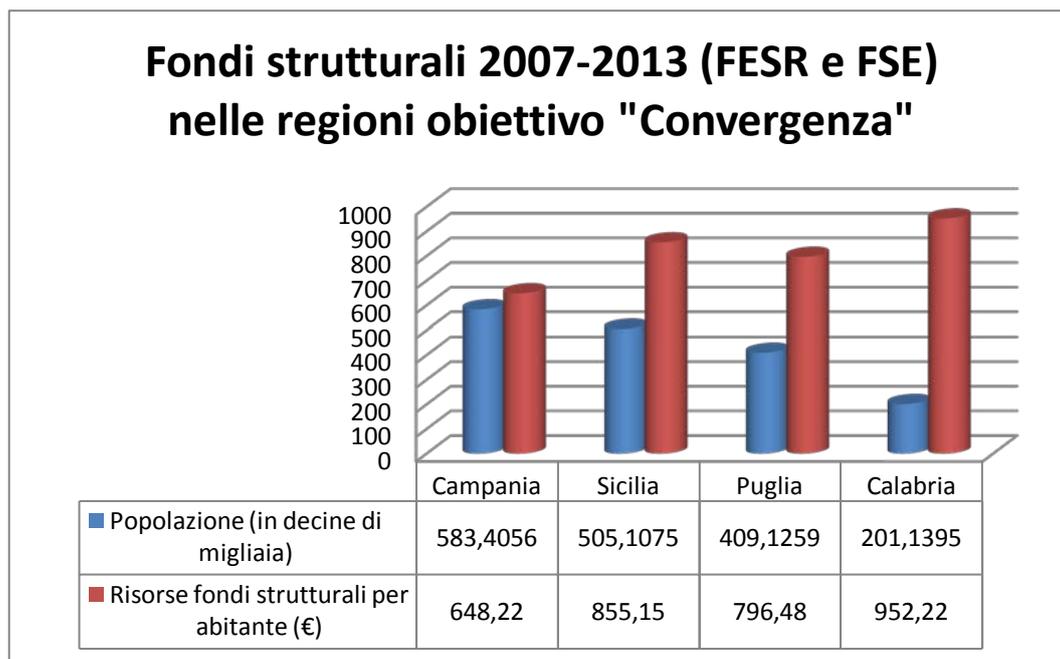


Grafico n. 14¹⁰⁶

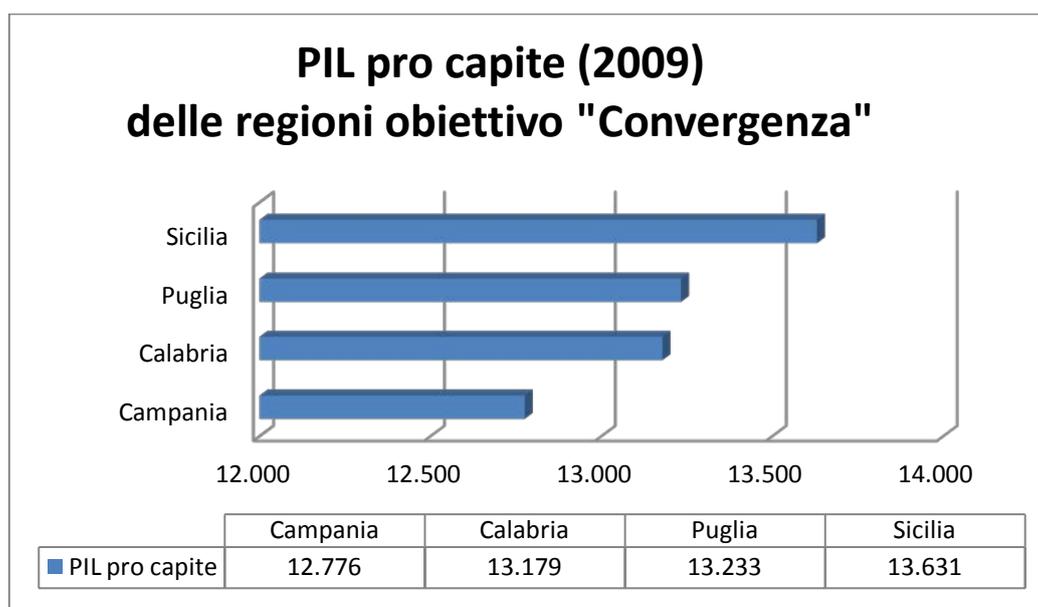


Grafico n. 15¹⁰⁷

¹⁰⁶ Elaborazione propria su dati Eurostat. Totale Fondi strutturali (FESR e FSE)

La Campania è la regione più popolosa, ma anche quella con il PIL pro capite più basso tra quelle che rientrano nell'obiettivo "Convergenza". Nonostante ciò non è al primo posto per quanto riguarda le risorse per lo sviluppo ricevute tramite i fondi strutturali europei all'interno del ciclo di programmazione 2007-2013. La regione italiana che riceve più finanziamenti in valore assoluto tramite FSE (obiettivo "Competitività regionale e occupazione") e FESR (obiettivo "Convergenza") è la Sicilia. Per quanto riguarda invece le risorse pro capite, prendendo sempre in considerazione il totale dei finanziamenti provenienti da FESR e FSE, è la Calabria a beneficiare di più fondi con 952,22 € per abitante, mentre da questo punto di vista è la Campania a ricevere di meno con 648,22 € pro capite.

Tabella n. 8¹⁰⁸

	FESR	FSE	TOTALE
CAMPANIA	3.432.397.599 €	559.000.000 €	3.991.397.599 €
SICILIA	3.269.802.550 €	1.049.619.576 €	4.319.422.126 €
CALABRIA	1.499.120.026 €	430.249.377 €	1.929.369.403 €
PUGLIA	2.619.021.978 €	639.600.000 €	3.258.621.978 €

La regione Campania ha dato inizio al processo di programmazione delle politiche di coesione relative al periodo 2007-2013 con l'adozione della delibera di Giunta n. 842 del 7 luglio 2005. Le strategie per lo sviluppo trovano il loro indirizzo programmatico nel Quadro Strategico Nazionale e nella politica di sviluppo e di coesione europea.

Fino al 16 marzo 2007 all'interno del Consiglio Regionale si è svolta la fase di concertazione che ha portato all'approvazione delle proposte di Programmi Operativi¹⁰⁹ e ha dato inizio al negoziato con la Commissione Europea. Quest'ultima, dopo aver approvato il Quadro Strategico Nazionale proposto dall'Italia, ha adottato con Decisione n. 4265 dell'11 settembre 2007 il POR FESR Campania e con Decisione n. 5478 del 7 novembre 2007 il POR FSE Campania.

– POR CAMPANIA FESR 2007-2013

Tabella n. 9¹¹⁰

ASSI	Contributo UE	Controparte nazionale	Finanziamento totale
1) Sostenibilità ...	1.012.500.000	1.012.500.000	2.025.000.000

¹⁰⁷ Elaborazione propria su dati ISTAT. Valori in euro concatenati, anno di riferimento 2000.

¹⁰⁸ POR FSE e POR FESR 2007-2013 Campania, POR FSE e POR FESR 2007-2013 Sicilia, POR FSE e POR FESR 2007-2013 Puglia, POR FSE e POR FESR 2007-2013 Calabria. I dati non tengono conto del cofinanziamento statale.

¹⁰⁹ Delibera di Giunta n. 453, del 16/03/2007.

¹¹⁰ POR Campania FESR 2007-2013, Piano Finanziario, PAG. 276.

...ambientale, attrattiva culturale e turistica			
2) Competitività del sistema produttivo regionale	607.500.000	607.500.000	1.215.000.000
3) Energia	150.000.000	150.000.000	300.000.000
4) Accessibilità e trasporti	600.000.000	600.000.000	1.200.000.000
5) Società dell'informazione	197.500.000	197.500.000	395.000.000
6) Sviluppo urbano e qualità della vita	752.500.000	752.500.000	1.505.000.000
7) Assistenza tecnica e cooperazione	112.397.599	112.397.599	224.795.198
TOTALE	3.432.397.599	3.432.397.599	6.864.795.198

Il Piano operativo regionale 2007-2013, relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), si pone come obiettivo generale il raggiungimento di uno sviluppo equilibrato e sostenibile, *“incrementando il PIL e i livelli occupazionali, attraverso la qualificazione e il riequilibrio dei sistemi territoriali e della struttura economica e sociale”*¹¹¹.

I **target specifici** da raggiungere entro la fine del periodo di programmazione sono:

- 1) un tasso di crescita del PIL di 1,9 % su base annua;
- 2) la creazione di 105.000 nuovi posti di lavoro a tempo pieno, (di cui 69.000 per gli uomini e 36.000 per le donne);
- 3) riduzione delle emissioni pro capite di gas a effetto serra del 20 % (pari a 0,5 tonnellate di CO²);
- 4) aumento della percentuale di rifiuti urbani che formano oggetto di una raccolta differenziata dal 10% al 18% del totale;
- 5) estensione della copertura della regione mediante la rete internet a banda larga da 89% a 99%;
- 6) aumento della quota-parte di produzione di energia elettrica proveniente da fonti rinnovabili dal 3,3% al 20%;
- 7) costruzione di 22 km di linea metropolitana regionale.

Il programma mira al superamento di una logica esclusivamente distributiva, con l'intento di raggiungere un'equa ripartizione non delle risorse, ma degli effetti delle politiche di sviluppo. Lo scopo principale è quello di assicurare la fruizione di un livello appropriato dei servizi pubblici per

¹¹¹ POR Campania FESR 2007-2013, PAG. 112.

garantire a tutti i cittadini, così come ribadito nel QSN, l'uguaglianza delle opportunità e della qualità della vita. Alla base della strategia regionale vi sono due principi:

- il principio dell' "Integrazione", che mira alla messa in pratica di una strategia di sviluppo regionale unitaria e coerente, utilizzando anche i fondi messi a disposizione dallo Stato (FAS) e dal bilancio della regione, in sinergia con le iniziative di coesione "JEREMIE" e "JESSICA", adottate dal Consiglio Europeo.
- il principio della "Concentrazione", il quale prevede che il 40% delle risorse complessivamente disponibili siano destinate alle priorità numero 2, 6 e 8 del QSN¹¹², per la realizzazione di grandi opere;

La strategia per lo sviluppo del POR FESR si dispiega su sette tematiche, chiamate "assi di intervento", delle quali cinque sono settoriali, una è territoriale e un'altra di assistenza tecnica:

Asse I) "Sostenibilità ambientale e attrattività culturale e turistica": salvaguardia dell'ambiente e valorizzazione delle risorse naturali e culturali. Affrontando e risolvendo le emergenze ambientali si crea un ambiente attrattivo per le imprese e si migliora l'offerta turistica. Dotazione finanziaria di 2.025.000.000 €

Asse II) "Competitività del sistema produttivo regionale": potenziamento del settore della ricerca attraverso l'innovazione e la modernizzazione del sistema produttivo. Dotazione finanziaria di 1.215.000.000 €

Asse III) "Energia": incremento della produzione di energia, soprattutto da fonti rinnovabili, migliorando le reti di distribuzione e favorendo il risparmio e l'efficienza. Dotazione finanziaria di 300.000.000 €

Asse IV) "Accessibilità e trasporti": miglioramento della mobilità all'interno della regione e sviluppo dei collegamenti verso altre regioni lungo le direttrici individuate dai "Corridoi Europei", per rendere la Campania punto di snodo dei traffici di merci. Dotazione finanziaria di 1.200.000.000 €

Asse V) "Società dell'informazione": sviluppo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, favorendo l'accesso e la diffusione di servizi on-line e di e-democracy. Dotazione finanziaria di 395.000.000 €

Asse VI) "Sviluppo Urbano e qualità della vita": miglioramento delle condizioni di vita nelle città, perseguendo uno sviluppo urbano sostenibile e con particolare attenzione al problema della criminalità. Dotazione finanziaria di 1.505.000.000 €

¹¹² Le quali sono rispettivamente: "Promozione, valorizzazione e diffusione della ricerca e dell'innovazione per la competitività", "Reti e collegamenti per la mobilità", e "Competitività e attrattività delle città e dei sistemi urbani".

Asse VII) “Assistenza Tecnica e Cooperazione”: supporto all’attuazione del programma operativo anche attraverso la cooperazione con altre regioni italiane ed europee. Dotazione finanziaria di 224.795.198 €¹¹³.

– POR CAMPANIA FSE 2007-2013, RIPARTIZIONE DEI FONDI

Tabella n. 10¹¹⁴

ASSI	Contributo UE	Controparte nazionale	Finanziamento totale
1) Adattabilità	128.000.000	32.000.000	160.000.000
2) Occupazione	64.000.000	256.000.000	320.000.000
3) Integrazione sociale	61.600.000	108.400.000	170.000.000
4) Capitale umano	238.400.000	59.000.000	298.000.000
5) Transnazionalità e interregionalità	24.000.000	6.000.000	30.000.000
6) Assistenza tecnica	20.000.000	5.000.000	25.000.000
7) Capacità istituzionale	23.000.000	92.000.000	115.000.000
TOTALE	559.000.000	559.000.000	1.118.000.000

Il Piano operativo regionale 2007-2013, relativo al Fondo sociale europeo, persegue una strategia volta all’aumento del potenziale di crescita e di occupazione, soprattutto tramite la promozione dell’innovazione e il consolidamento delle capacità regionali in materia di ricerca e sviluppo tecnologico (RST)¹¹⁵. Particolare importanza rivestono il miglioramento e la diffusione di elevati livelli di competenze, equità nell’accesso al mercato del lavoro e capacità di apprendimento continuo nella popolazione (life-long learning). L’obiettivo strategico generale è quello del sostegno alla riduzione del tasso di disoccupazione durante tutto il periodo di programmazione.

Il Fondo sociale europeo investe sul capitale umano della Campania. Attraverso le risorse proveniente dall’Unione si cerca di innescare un processo di sviluppo aiutando la formazione dei giovani e la successiva ricerca del primo impiego in modo che non siano costretti ad andare fuori regione, ma possano inserirsi nel sistema lavorativo territoriale. Il programma inoltre prevede un sostegno alla disoccupazione, a livelli sempre molto alti nella regione, ma è rivolto anche alle persone a rischio di esclusione dal mercato del lavoro, come i diversamente abili, i migranti, le minoranze etniche e i soggetti appartenenti a gruppi svantaggiati.

Interventi sono destinati a sostenere e migliorare la formazione professionale, l’istruzione e l’orientamento per accrescere l’adattabilità dei lavoratori e delle imprese al cambiamento e alla

¹¹³ POR Campania FESR 2007-2013, PAG. 132-133.

¹¹⁴ POR Campania FSE 2007-2013, Piano finanziario, PAG. 114.

¹¹⁵ POR Campania FSE 2007-2013, PAG. 24.

competitività, favorendo l'integrazione tra il mondo del lavoro, la formazione, l'istruzione, la ricerca e le nuove tecnologie e sviluppando così l'imprenditorialità campana¹¹⁶.

Il Programma operativo FSE, così come quello relativo al FESR, articola le proprie politiche in sette assi di intervento:

Asse I) “Adattabilità”: incentrato sul miglioramento e la valorizzazione delle competenze degli occupati per garantire la qualità e la competitività del sistema produttivo e delle imprese. Dotazione finanziaria: 120.000.000 €

Asse II) “Occupazione”: potenziamento ed innovazione delle politiche del lavoro, con particolare attenzione alle politiche di pari opportunità. Dotazione finanziaria: 64.000.000 €

Asse III) “Integrazione sociale”: miglioramento della coesione sociale, politiche per la sicurezza e per la legalità. Dotazione finanziaria: 61.600.000 €

Asse IV) “Capitale umano”: innalzamento degli standard scolastici e formativi e rafforzamento e integrazione tra sistemi. Dotazione finanziaria: 238.400.000 €

Asse V) “Transnazionalità ed interregionalità”: sviluppo dei processi di internazionalizzazione. Dotazione finanziaria: 24.000.000 €

Asse VI) “Assistenza tecnica”; sostegno alla messa in pratica del programma al fine di conseguire elevati livelli di efficienza e di efficacia. Dotazione finanziaria: 20.000.000 €

Asse VII) “Capacità istituzionale”: innovazione della Pubblica Amministrazione per il rafforzamento dell'azione pubblica e della governance¹¹⁷. Dotazione finanziaria: 23.000.000 €

Gli assi sono divisi ulteriormente in 15 obiettivi specifici e 71 obiettivi operativi.

Nella precedente programmazione, relativa al periodo 2000-2006, la regione Campania aveva beneficiato di 2.775.703.660 € provenienti dal Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), mentre dal Fondo sociale europeo (FSE) erano giunti 702.462.340 €¹¹⁸, per un totale di 3.478.166.000 €

¹¹⁶ POR Campania FSE 2007-2013, PAGG. 39-40.

¹¹⁷ Por Campania FSE 2007-2013, PAGG. 33-36.

¹¹⁸ Piano Finanziario, POR Campania 2000-2006, PAG. 262-270.

▪ CONCLUSIONI

“Un sentiero di crescita più elevato di quello dello scorso decennio è essenziale per la stabilità finanziaria; per abbattere il debito pubblico; per potenziare le nostre infrastrutture, l’istruzione, la protezione sociale, la giustizia; per ridurre il prelievo fiscale. (...) Abbiamo tutti bisogno dello sviluppo del Mezzogiorno”. In questo modo si apre l’intervento di Mario Draghi, allora governatore della Banca d’Italia, al convegno su “Mezzogiorno e politica economica dell’Italia”, tenutosi a Roma il 26 novembre 2009. Il mondo politico ed economico è unanime sulla necessità di far convergere le regioni più in ritardo su livelli di sviluppo simili a quelli delle aree più avanzate. La politica regionale dell’Unione Europea si propone come obiettivo proprio quello di accelerare l’eliminazione delle differenze esistenti tra gli Stati che a essa appartengono e, all’interno di questi, tra le regioni che compongono ogni Paese. Nel corso degli anni l’Unione ha messo a disposizione risorse ingenti per il perseguimento dell’unità territoriale, ma i risultati nelle performances economiche dei beneficiari sono stati contrastanti.

Il dibattito sull’efficacia dei fondi strutturali europei resta ancora molto aperto. L’importanza dei fondi strutturali per accelerare la crescita dai Paesi meno sviluppati emerge sia dalla teoria neoclassica della crescita (modello Solow-Swan), sia dai filoni teorici alternativi a quest’ultima, cioè le teoria della crescita endogena.

Dall’analisi dei dati empirici, però, emergono opinioni diverse e molto spesso contrastanti. Da una parte ci sono coloro che pensano che le risorse europee abbiano contribuito alla crescita delle regioni in ritardo e siano state determinanti per far diminuire o almeno non aumentare le differenze; dall’altra, invece, gli studi che hanno evidenziato una completa inefficacia della politica perseguita dalle istituzioni europee oppure hanno sostenuto che l’efficacia è condizionata a determinati fattori.

Le risorse fornite dall’Unione Europea rappresentano, comunque, un capitolo di spesa importante soprattutto nelle regioni più in ritardo di sviluppo, le quali rientrano nell’ultima programmazione all’interno dell’obiettivo “Convergenza”. Questi territori possono beneficiare di un aiuto finanziario molto rilevante e che costituisce un’eccezione nell’attuale panorama, caratterizzato ovunque da tagli ai bilanci pubblici a causa dell’acuta crisi economica che sta colpendo l’Europa dal 2008.

Il caso della Campania è emblematico. Questa regione presenta ritardi strutturali importanti e ha ricevuto fin dall'inizio risorse europee con la finalità di ridurre il gap che la separa dal resto d'Italia e d'Europa. Il primo periodo di crescita costantemente superiore alla media nazionale è arrivato, però, solo tra fine anni '90 e primi anni 2000, ma già a partire dal 2003 il trend si è invertito stabilmente fino ad oggi.

Nel prossimo futuro gli scenari muteranno ulteriormente: già nell'ultima programmazione, le risorse destinate alle regioni meno sviluppate sono diminuite per effetto dell'allargamento dell'Unione a 27 Stati membri, con l'ingresso di molte regioni con un PIL pro capite molto basso e quindi rientranti nell'obiettivo "Convergenza".

La nuova sfida, per le regioni come la Campania, sarà perciò quella di riuscire a ottimizzare l'utilizzo dei minori fondi strutturali che arriveranno per eliminare tutti quegli ostacoli che ancora oggi rallentano in maniera decisiva la crescita economica e sociale. Come già viene rimarcato nei POR Campania relativi a FESR e FSE per il periodo 2007-2013, bisognerà puntare sulla qualità e sulla concentrazione degli interventi, evitando gli sprechi e la dispersione delle risorse.

▫ BIBLIOGRAFIA

- AIELLO, F., PUPO, V.,** (2009) *The Impact of Structural Funds in Italy*, MPRA PAPER N. 14429.
- BANCA MONDIALE,** (2009) *World Development Report 2009: Reshaping Economic Geography*, WASHINGTON D.C.
- BEUGELSDIJK M., EIJFFINGER, S.,** (2005) *The Effectiveness of Structural Policy in the European Union: An Empirical Analysis for the EU-15 in 1995-2001*, BLACKWELL PUBLISHING, OXFORD.
- BLANCHARD, O. J.,** (2009) *Macroeconomia*, IL MULINO, BOLOGNA.
- BOLDRIN, M, CANOVA, F.,** (2001) *Inequality and convergence in Europe's regions: reconsidering European regional policy*, in: Economic Policy n. 32, GREAT BRITAIN.
- CORTE DEI CONTI,** (2010) *L'impatto del Fondo europeo di sviluppo regionale nel Mezzogiorno*, Relazione speciale, Sez. controllo per gli affari comunitari ed internazionali, ROMA.
- COMMISSIONE EUROPEA,** (2010) *Quinta relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale: il Futuro della politica di coesione*, BRUXELLES.
- COMMISSIONE EUROPEA,** (2008) *Cohesion Policy 2007-13, National Strategic Reference Frameworks*, BRUXELLES.
- COMMISSIONE EUROPEA,** (2008) *Inforegio-PANORAMA*, n. 26, BRUXELLES.
- COMMISSIONE EUROPEA,** (2008) *Libro verde sulla coesione territoriale*, BRUXELLES.
- COMMISSIONE EUROPEA,** (2009) *EU budget 2008, Financial Report*, LUXEMBOURG.
- COMMISSIONE EUROPEA,** (2007) *La politica di coesione 2007-2013. Osservazioni e testi ufficiali. Guida*, BRUXELLES.
- COMMISSIONE EUROPEA,** (2006) *Valutazione d'impatto: Orientamenti strategici comunitari in materia di coesione 2007-2013*, BRUXELLES.
- CRESPO-CUARESMA, J., DIMITZ, M. A., RITZBERGER-GRÜN WALD, D.,** (2002) *Growth, Convergence and EU Membership*, OESTERREICHISCHE NATIONALBANK, WIEN.
- CURTI, G.** (a cura di), (2011) *Codice breve dell'Unione Europea*, SIMONE, POZZUOLI.
- DE FELICE, F., FIORETTI, C., LANZILLI, P.,** (2009) *I fondi strutturali 2007-2013. Il nuovo ciclo di programmazione dell'UE*, CAROCCI, ROMA.
- EDERVEEN, S., DE GROOT, H. L. F., NAHUIS, R.,** (2003) *Fertile soil for structural funds? A panel data analysis of the conditional effectiveness of European cohesion policy*, in: Discussion Paper Series 03-14, TJALLING C. KOOPMANS RESEARCH INSTITUTE, UTRECHT.

MINISTERO PER LO SVILUPPO ECONOMICO, DIP. PER LE POLITICHE DI SVILUPPO E DI COESIONE, (2007) *Quadro Strategico Nazionale 2007-2013*, ROMA.

MINISTERO PER LO SVILUPPO ECONOMICO, DIP. PER LE POLITICHE DI SVILUPPO E DI COESIONE (2005) *Linee guida per l'elaborazione del QSN per la politica di coesione 2007-2013*, ROMA.

MINISTERO PER LO SVILUPPO ECONOMICO, DIP. PER LE POLITICHE DI SVILUPPO E DI COESIONE, (2005) *Documento Strategico per il Mezzogiorno 2007-2013*, ROMA.

PIRAS, R., (2002) *Dalle teorie dello sviluppo alla crescita*, GIAPPICHELLI, TORINO.

REGIONE CAMPANIA, (2007) *POR CAMPANIA FESR 2007-2013*.

REGIONE CAMPANIA, (2007) *POR CAMPANIA FSE 2007-2013*.

REGIONE CAMPANIA, (2007) *Rapporto finale di esecuzione POR Campania 2000-2006*.

SOLOW, R. M., (1956) *A Contribution to the Theory of Economic Growth*, in: *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 70, n. 1, M.I.T. PRESS, CAMBRIDGE (MASSACHUSETTS).

SOLOW, R. M., (1970) *Growth theory: an exposition*, CLARENDON PRESS, OXFORD.

VAROTTO, M., (2010) *Le opportunità dell'Unione Europea per gli enti locali*, IPSOA, MILANO.

VILLANI, U., (2010) *Istituzioni di Diritto dell'Unione Europea*, CACUCCI, BARI.

▫ **SITOGRAFIA**

http://ec.europa.eu/index_it.htm

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/>

<http://eur-lex.europa.eu/it/index.htm>

http://europa.eu/index_it.htm

<http://porfesr.regione.campania.it/opencms/opencms/FESR/Home>

<http://www.cipecomitato.it/it/>

<http://www.dps.tesoro.it/ml.asp>

<http://www.europarl.it/view/it/index.html>

<http://www.fse.regione.campania.it/>

<http://www.istat.it/it/>

<http://www.regione.campania.it/portal/media-type/html/user/anon/page/default.psml>

<http://www.statistica.regione.campania.it/>