



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI FERRARA

DIPARTIMENTO DI ECONOMIA E ISTITUZIONI E TERRITORIO

Via Voltapaletto, 11 – 44100 Ferrara

Quaderno n. 11/2011

July 2011

La compatibilità tra l'obiettivo della crescita e
quello della coesione nelle politiche
dell'Unione Europea

Aurelio Bruzzo

Quaderni deit

Editor: Leonzio Rizzo (leonzio.rizzo@unife.it)
Managing Editor: Patrizia Fordiani (patrizia.fordiani@unife.it)
Editorial Board: Francesco Badia
Enrico Deidda Gagliardo
Roberto Ghiselli Ricci
Simonetta Renga

<http://www.unife.it/dipartimento/economia/pubblicazioni/quaderni-del-dipartimento/>

ISSN 2039-9642

**LA COMPATIBILITÀ TRA L’OBIETTIVO DELLA CRESCITA E QUELLO DELLA COESIONE
NELLE POLITICHE DELL’UNIONE EUROPEA^(*)**

Aurelio Bruzzo^(**)

Abstract:

COMPATIBILITY BETWEEN THE OBJECTIVES OF GROWTH AND OF COHESION IN THE E.U. POLICIES

The main objective pursued by European Union through the Europe 2020 Strategy is the smart, sustainable and inclusive growth of its Member Countries, whereas social cohesion is one of the three objectives set by the Lisbon Treaty for the E.U. cohesion policy, underway in the programming period 2007-2013.

Consequently it shall be defined whether these two important European Union policies are compatible, in order to be able to argue that even the corresponding objectives of growth and cohesion are converging. Therefore, this paper aims to verify – especially on the basis of the Community's main official documents – which relationships should be set between these two policies, also taking into account the structural crisis recently faced by European countries.

Keywords: sviluppo economico e coesione sociale; compatibilità tra obiettivi di politica economica; politiche dell’Unione europea.

Classificazione JEL: O18, R11; O15, O47; O23, R58.

^(*) Questo studio costituisce una versione rivista e integrata della relazione presentata dall’autore alla VIII Conferenza STOREP su “*Economic Development and Social Cohesion: Converging Goals?*”, svoltasi a Minervino di Lecce (LE), nel giugno 2011. Si ringrazia il Prof. Paolo Paesani dell’Università di Roma Tor Vergata che ha svolto la funzione di *discussant*, per le sue utili e opportune osservazioni in merito, senza ovviamente renderlo responsabile di quanto qui sostenuto.

^(**) Dipartimento di Economia Istituzioni Territorio – Università di Ferrara (aurelio.bruzzo@unife.it) e Centro di Documentazione e Studi sulle Comunità Europee, presso il quale è condotto il progetto pluriennale di ricerca in cui rientra il presente lavoro. Si coglie l’occasione per ringraziare le Istituzioni locali – tra cui la Fondazione CARIFE – per il sostegno finanziario che rende possibile lo svolgimento del complessivo progetto.

1. Introduzione: la politica regionale secondo la concezione teorica tradizionale

Per le ragioni evidenziate da varie teorie economiche, tra cui quella della crescita endogena, l'operare del mercato non porta spontaneamente a una convergenza fra le condizioni socio-economiche che caratterizzano le aree arretrate e quelle invece proprie delle aree più sviluppate appartenenti tutte ad uno stesso sistema economico. Inoltre, si è anche verificato che col passare del tempo lo svantaggio iniziale tende a permanere o, addirittura, a crescere, anche perché – come evidenziato da R. Camagni – le regioni competono tra loro in base a vantaggi assoluti.

Pertanto, di fronte al manifestarsi di un circolo vizioso – denominato da Myrdal (1959) “causazione circolare cumulativa” – anche l'impostazione teorica convenzionale secondo cui esisterebbe un *trade-off* tra l'equità spaziale e l'efficienza economica a livello nazionale, riconosce la necessità e l'opportunità di un intervento pubblico finalizzato ad innescare un processo di sviluppo in ambito locale, che viene chiamato “politica regionale” (Richardson, 1969). Questo tipo di politica economica si propone di ridurre le condizioni di arretratezza attraverso vari strumenti che vanno dall'adozione di semplici provvedimenti di carattere amministrativo alla concessione d'incentivi finanziari e fiscali alle imprese, fino all'intervento diretto dello Stato o di altri organismi pubblici, talvolta appositamente istituiti, e che vengono condotti in un'ottica prevalentemente microeconomica (Armstrong, Taylor, 1985).

Più specificamente, anche secondo un approccio da considerarsi favorevole all'intervento pubblico, la politica regionale viene intesa come una politica industriale rivolta ad una porzione del territorio di un paese, giacché persegue la crescita e lo sviluppo di una determinata parte geografica di un sistema economico attraverso strumenti che in definitiva sarebbero del tutto analoghi a quelli previsti dalla politica industriale, in quanto tendenti a favorire l'espansione degli insediamenti già esistenti in tale area, la formazione di nuove imprese da parte di imprenditori locali, nonché l'afflusso di nuovi investimenti produttivi provenienti dall'esterno dell'area stessa. La politica regionale, in tal modo, punterebbe a migliorare la distribuzione territoriale della produzione e del reddito all'interno di un sistema economico (Acocella, 2001), ma punta anche – non va trascurato o sottovalutato – a favorire il perseguimento dei principali obiettivi affidati alle politiche macroeconomiche (dal pareggio del bilancio pubblico e/o della bilancia dei pagamenti al contenimento del tasso d'inflazione, ecc.).

Nonostante quest'ultimo aspetto, il riequilibrio regionale che contribuisce chiaramente al rafforzamento della coesione sociale tra le varie componenti territoriali di un sistema economico, è di solito considerato un obiettivo distinto che tende a contrapporsi a quello dello sviluppo economico, il quale andrebbe conseguito mediante un impiego il più possibile efficiente delle risorse disponibili. Inoltre, all'obiettivo del riequilibrio regionale così inteso vengono destinate risorse finanziarie finalizzate alla perequazione del reddito solo nelle fasi congiunturali più positive, nelle quali di solito si riesce ad accumulare risorse aggiuntive da stanziare a questo scopo, che è appunto ritenuto decisamente meno prioritario rispetto a quello della massimizzazione del reddito nazionale.

Pertanto, anche la politica di coesione economica e sociale, che ormai da vari decenni è condotta dall'Unione europea (U.E.) all'interno dei paesi membri, cioè a livello regionale, viene in genere concepita come una mera politica redistributiva che viene attuata attraverso i fondi strutturali al fine di

contribuire a ridurre i profondi squilibri socio-economici tuttora rilevabili fra le regioni europee (Acocella, 2006).

Tuttavia, non si ritiene condivisibile una simile impostazione, giacché la si considera non del tutto convincente sul piano teorico, nonché non sufficientemente suffragata da adeguate verifiche empiriche.

In alcune note che sono state pubblicate molto recentemente (Martin, 2008; Alexiadis, Eleftheriou, 2010), si sostiene, infatti, che il presunto conflitto fra efficienza economica aggregata ed equità interregionale (Mera, 1967), vale a dire tra il perseguimento della crescita nazionale e la riduzione delle disparità regionali – associato anche ai modelli della cosiddetta “*new economic geography*” – non è sostenibile e che, invece, questi due obiettivi possono risultare complementari, anziché alternativi, almeno per gli U.S.A. per i quali è stata condotta una verifica di lungo periodo (dal 1972 al 2005).

Coerentemente con tale impostazione, nel presente studio – dopo un breve inquadramento teorico circa il *trade-off* tra sviluppo economico e coesione sociale – si è condotta una sintetica ricostruzione storica dell’evoluzione della politica di riequilibrio regionale cofinanziata dalla U.E., giungendo a evidenziarne le strette connessioni che sono venute a configurarsi nel decennio scorso, prima, con la Strategia di Lisbona e, poi, con l’attuale Strategia Europa 2020. Queste, infatti, costituiscono certamente le principali politiche definite dalle Istituzioni comunitarie per favorire non solo la crescita degli Stati membri, ma anche il loro rilancio dopo la grave crisi scoppiata a livello mondiale tra il 2007 e il 2008.

Essendo evidente che l’argomento qui affrontato risulta strettamente pertinente col tema centrale proposto per il contesto in cui il presente studio è stato presentato per la prima volta, si è ritenuto opportuno svilupparlo privilegiando un approccio metodologico di tipo storicistico, che del resto appare quello più adeguato per cogliere dai vari documenti ufficiali dell’U.E. che sono stati qui presi in considerazione, le numerose quanto profonde modifiche che nel corso degli anni sono state apportate alla politica di coesione sul piano operativo, ma anche con rilevanti implicazioni in termini di contenuti assunti dalla politica economica condotta dai singoli Stati membri a livello nazionale.

2. L'improprio *trade-off* fra lo sviluppo economico e la coesione sociale

Secondo una recente analisi del problema condotta in base a un approccio non del tutto ortodosso, quando si affronta il tema della relazione fra la competitività e la coesione sociale all’interno di un sistema economico, ci s’imbatte quantomeno in due concezioni (Fitoussi, 2009)¹.

La prima è la concezione del *trade-off*, sostenuta dalla teoria dominante, secondo la quale, nonostante essa si basi su ipotesi così particolari (concorrenza perfetta, ecc.) che difficilmente si può credere che la realtà coincida con quanto previsto da questa dottrina, una maggiore efficienza implica minore equità, vale a dire che quanto maggiore è la competitività, tanto minore è la coesione.

¹ Poiché una rassegna della letteratura economica sulla dibattuta questione del tipo di relazione esistente fra sviluppo economico e distribuzione (funzionale) del reddito non rientrava negli originari obiettivi del presente lavoro, in questo paragrafo ci si limita – anche per ovvii motivi di spazio – a considerare gli aspetti più strettamente attinenti alle parti successive dello studio.

In ogni caso, per un’illustrazione di tale relazione, a seconda delle diverse fasi del processo di sviluppo (decollo o consolidamento) e del diverso tipo di paesi interessati (sviluppati e in via di sviluppo), nonché in base ai modelli di crescita endogena, di derivazione neoclassica e non, si rinvia ai lavori di Garofalo (2000) e di Marzano (2000), nonché alla più esauriente *review* condotta da Cozzi (1998).

Di conseguenza, soprattutto in paesi anglosassoni come gli U.S.A. e la Gran Bretagna, si è affermato l'assunto basato sul fatto che, quando aumenta il costo del lavoro, la protezione sociale non si accorda più con la competitività, per cui si pone l'esigenza di stabilire quello che si ritiene prioritario: la piena occupazione o la protezione sociale, in analogia al *trade-off* configurato per il mercato del lavoro dalla curva di Phillips.

La seconda concezione del rapporto tra competitività e coesione sociale, invece, è quella della complementarità. Essa, presumendo che si tratti di uno sbaglio pensare che una società più coesa sia per questo motivo anche meno competitiva, considera la coesione come un bene pubblico per cui questa può addirittura produrre un effetto di amplificazione della competitività. Infatti, la coesione viene intesa come un fattore esogeno² che permette un maggior sviluppo del capitale umano e, dunque, un maggior livello di produttività del lavoro, al punto che la coesione diventa un fattore di crescita.

L'esistenza di una forte complementarità fra crescita e coesione sociale viene sostenuta sulla base della constatazione empirica secondo cui i paesi più globalizzati che scambiano sul mercato mondiale la maggior parte del loro PIL, sono anche i paesi dove la popolazione usufruisce di un più alto grado di protezione sociale. Inoltre, sono i paesi che presentano il più alto livello di spesa pubblica, nonché il livello più alto di redistribuzione, giacché la redistribuzione rappresenta una sorta di "assicurazione" per quella parte della popolazione che corre rischi, essendo esposta alla competizione a scala mondiale.

Anche i paesi di piccola dimensione, che in genere sono molto aperti, hanno una spesa pubblica mediamente più alta degli altri, siano essi emergenti o già ricchi. La ragione di ciò è che i paesi piccoli si assumono più rischi sia a livello di innovazione sia a livello internazionale, proprio perché sono meglio protetti. Ovviamente, prendere un rischio quando si dispone di un'assicurazione è più facile di quando una simile assicurazione non esiste.

Ritornando alla prima concezione, questa viene sostenuta dagli economisti più liberisti, i quali affermano che anche la democrazia va a svantaggio dell'efficienza e ciò per una precisa quanto semplice ragione: se c'è la democrazia allora prevale una domanda molto elevata di redistribuzione.

Conseguentemente, si giunge alla conclusione secondo cui il miglior sistema dal punto di vista economico sarebbe la dittatura, non assoluta, ma una dittatura "media", come quella che esiste nel contesto istituzionale dell'Unione europea. Infatti, in Europa si opera in un sistema in cui si vota a livello nazionale, ma non si vota per il governo a livello comunitario. Ne consegue che la democrazia si realizza a livello di Stato membro, ma si tratta di una democrazia senza potere. Infatti, i governi nazionali dei paesi membri dell'U.E. e ancor di più quelli aderenti all'Unione monetaria europea non dispongono più del potere macroeconomico, non hanno più competenza in vari settori in cui tradizionalmente esercitavano il loro intervento, come la politica industriale, ecc.; in definitiva non dispongono più degli strumenti del potere economico. In altre parole, nell'Unione europea la popolazione vota democraticamente per governi che non hanno potere e coloro che hanno il potere a livello europeo non

² Merita precisare che - per Fitoussi - la coesione sociale è un concetto relativo, nel senso che non esiste in termini assoluti. Piuttosto, la coesione sociale si accompagna al concetto di democrazia, giacché la sua presenza implica che il grado di solidarietà che c'è in una società, corrisponde - almeno a grandi linee - a quello che i cittadini desiderano.

sono stati eletti democraticamente. Questa – per Fitoussi (2009) – è esattamente la definizione del “dittatore benevolo”.

Sviluppando il ragionamento prevalentemente politico elaborato da Fitoussi in merito al *trade-off* tra coesione sociale e sviluppo economico, sembra possibile sostenere mediante semplici argomentazioni economiche che la prima favorisce il secondo attraverso l’aumento della produttività nell’ambito di un meccanismo tendenzialmente cumulativo. Infatti, conseguendo la coesione sociale mediante adeguate politiche di *welfare*, con particolare riferimento a settori come quelli dell’istruzione e dell’assistenza sanitaria³, è presumibile riuscire a ottenere una crescita della produttività del fattore lavoro, grazie alla quale il sistema economico perviene ad un aumento della produzione e del reddito. In seguito a quest’ultimo fenomeno deriva un aumento della complessiva domanda aggregata, in base alle propensioni al consumo e al risparmio, da cui – mediante il moltiplicatore Keynesiano combinato con l’acceleratore – si perviene ad un nuovo aumento del reddito da distribuire in modo equilibrato, così da evitare l’accentuazione delle disuguaglianze sociali.

3. L’evoluzione della politica comunitaria di riequilibrio regionale dalla sua istituzione fino al 2006

La data di nascita della politica regionale di quella che allora si denominava Comunità Europea, è stata fissata da molti studiosi, giuristi e non, in corrispondenza del 1975, quando cioè è stato istituito il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR). Questo era lo strumento finanziario finalizzato a correggere i principali squilibri regionali esistenti nei paesi membri e risultanti a quell’epoca soprattutto in seguito alla prevalenza in numerose regioni delle attività agricole, agli effetti delle riconversioni e ristrutturazioni industriali effettuate o in corso nelle aree già industrializzate, nonché all’esistenza di una diffusa sottoccupazione di tipo strutturale⁴.

La questione dell’effettiva data di nascita della politica regionale della C.E. non è di poco conto, giacché in realtà questa politica sarebbe diventata effettivamente comunitaria – a nostro avviso – solo con la previsione della cosiddetta sezione “fuori quota”⁵ introdotta nel 1979 o, ancor meglio, solo dal 1984, quando è stato adottato il cosiddetto sistema delle “forcelle”⁶ ed è stata anche prevista la possibilità di finanziare i Programmi d’iniziativa comunitaria⁷ (distinti dai programmi nazionali d’interesse comunitario).

³ Sul ruolo svolto dai sistemi nazionali di welfare quale modalità concreta mediante cui conciliare la solidarietà sociale e l’efficienza economica secondo lo specifico approccio “regolazioni sta” cfr. Boyer (2009).

⁴ I paragrafi 2 e 4 di questo capitolo costituiscono una sommaria sintesi di una dettagliata analisi recentemente condotta sulla politica comunitaria di coesione nei suoi vari aspetti (economica, sociale e territoriale) progressivamente assunti dal Trattato di Roma del 1957 fino all’ultima riforma del 2006 cui essa è stata sottoposta per il periodo attualmente in corso; cfr. Bruzzo (2009).

⁵ La sezione fuori quota, pari al 5% della dotazione finanziaria del FESR, poteva essere direttamente impiegata dalla Commissione europea per condurre azioni specifiche da essa decise in via autonoma dai governi degli Stati membri.

⁶ Questo sistema era costituito da una coppia di limiti, uno minimo e uno massimo, di finanziamento fissati per ogni Stato e per un arco di tre anni, al cui interno la Commissione definiva l’effettivo ammontare di risorse da attribuire a ciascuno dei vari paesi beneficiari del FESR.

⁷ I P.I.C. erano un insieme di azioni coerenti di durata pluriennale, direttamente connesse all’attuazione di politiche finalizzate al perseguimento di obiettivi di portata sovra-nazionale e, pertanto, di competenza strettamente comunitaria.

Comunque, anche a prescindere da tale problema, quello che è certo è che alla politica regionale è stato affidato fin dall'inizio un compito decisamente più ampio del riequilibrio regionale, così da renderla complementare a tutte le principali politiche comunitarie che sono state realizzate a partire dal Trattato di Roma fino ad oggi. Questa affermazione sembra trovare conferma nelle numerose e talvolta anche radicali revisioni a cui la politica regionale della C.E. è stata sottoposta al fine di adeguarla alle nuove esigenze di volta in volta individuate, tanto da poter articolare la sua ricostruzione storica in varie fasi logico-temporali, nettamente distinte l'una dall'altra. L'articolazione che a nostro parere consente di evidenziare più chiaramente l'evoluzione della politica regionale della C.E. avvenuta fino alla metà del passato decennio, prevede le seguenti fasi:

- i) la prima è quella in cui la Comunità europea si è dotata di una vera e propria politica regionale il cui grado di operatività è stato progressivamente migliorato fino all'adozione del nuovo sistema previsto dall'Atto Unico europeo (del 1986)⁸;
- ii) la seconda fase è quella contrassegnata dalla riforma dei Fondi strutturali, avvenuta nel 1988, la quale si è riflessa su un periodo che è durato quantomeno dalla fine degli anni '80 fino alla fine del decennio successivo, sebbene alcuni suoi fondamentali elementi siano tuttora presenti;
- iii) la terza fase, infine, è quella che si caratterizza per le rilevanti novità introdotte per il periodo di programmazione 2000-2006, coerentemente con le indicazioni contenute nella nota comunicazione della Commissione, denominata Agenda 2000 (del 1997).

In corrispondenza di ciascuna di queste tre fasi sono stati definiti obiettivi e strumenti d'intervento diversi, così come la finalità di tipo generale che è stata perseguita riflette le nuove problematiche che di volta in volta le Istituzioni comunitarie hanno ritenuto di dover affrontare.

Nella prima fase che è quella in cui emerge con maggiore evidenza il carattere redistributivo assunto dalla politica regionale, gli obiettivi e gli strumenti erano, di fatto, stabiliti dai singoli stati membri ai quali venivano destinate risorse provenienti dal bilancio comunitario anche per far fronte alla crescente necessità di attutire l'impatto negativo prodotto sulle regioni europee meno sviluppate dal processo di integrazione economica, allora da poco avviato.

Verso la fine di questa prima fase la politica regionale ha finalmente trovato un riconoscimento ufficiale sul piano istituzionale con l'introduzione nel Trattato C.E. di un nuovo Titolo V, già allora denominato "Coesione economica e sociale", ma è solo con l'inizio della seconda fase, in seguito alla già menzionata riforma dei fondi strutturali del 1988, che gli obiettivi specificamente perseguiti dalla politica regionale vengono fissati dalla regolamentazione comunitaria in un numero relativamente limitato, ma di una portata ed onerosità tali da richiedere il coinvolgimento – a fianco del FESR – anche del Fondo Sociale Europeo (FSE) e della Sezione Orientamento del Fondo agricolo (FEOGA) quali ulteriori strumenti finanziari della riformata politica regionale comunitaria.

⁸ Merita di ricordare anche in questa sede che durante la prima fase sono stati istituiti i Programmi Integrati Mediterranei (P.I.M.), con i quali si è provveduto ad anticipare alcuni dei principi su cui si è successivamente basata la riforma dei fondi strutturali. Il rilievo politico dei P.I.M. per cui vanno almeno menzionati, consiste nella conferma dell'evidente carattere "compensativo" inizialmente attribuito alla politica regionale comunitaria, nel tentativo di mitigare gli effetti negativi prodotti sul piano del riequilibrio territoriale dall'attuazione delle altre politiche economiche comunitarie (commerciale, agricola, ecc.).

Come noto, questi due Fondi erano stati istituiti ben prima del FESR, cioè addirittura all'inizio degli anni '60, ma solo dalla fine degli anni '80 le risorse per essi stanziare sono state messe al servizio della politica regionale, che nel frattempo – oltre ad assumere una consistenza finanziaria pressoché doppia, anche in termini relativi, rispetto al periodo precedente – aveva assunto il più complesso carattere di politica “strutturale”. Essa, infatti, non doveva tanto contribuire a tenere elevata o a espandere la domanda aggregata nelle regioni sottosviluppate o depresse, come previsto per le più tradizionali politiche regionali contemporaneamente condotte dai governi nazionali degli Stati membri⁹, quanto intervenire sulle componenti strutturali dei loro sistemi economici, così da metterli in grado di realizzare un processo autonomo di sviluppo secondo l'approccio teorico dello sviluppo endogeno che nel frattempo era stato abbracciato, assieme ad una serie di principi e di criteri riformatori¹⁰.

La principale motivazione di questa profonda evoluzione va individuata nel fatto che il primo obiettivo di politica economica stabilito con l'Atto unico europeo era costituito dal completamento del Mercato Unico Europeo (M.U.E.) che, in effetti, sarebbe stato raggiunto nell'arco di circa un quinquennio, cioè all'inizio del 1993. In seguito ad esso, infatti, ci si poteva attendere un ulteriore miglioramento delle “ragioni di scambio” a favore delle grandi imprese, prevalentemente ubicate nei paesi dell'Europa centro-settentrionale, soprattutto grazie alle economie di scala di cui queste avrebbero potuto godere in seguito all'abbattimento delle ultime barriere commerciali allora esistenti fra gli Stati membri.

Inoltre, nel corso della seconda fase qui in esame la Comunità europea ha visto salire a 15 il numero dei suoi Stati membri, con l'ingresso di alcuni paesi posti in una posizione geografica chiaramente periferica, come la Svezia e la Finlandia, i cui sistemi economici, fino ad allora fortemente dipendenti da quello sovietico, erano entrati in una profonda crisi in seguito alla frantumazione politica dell'U.R.S.S., causata dagli impetuosi processi di democratizzazione che hanno investito i suoi paesi satelliti dopo la caduta del muro di Berlino.

A tutto ciò si deve, da un lato, l'istituzione di nuovi strumenti messi a disposizione della politica regionale, quali il Fondo di coesione e lo Strumento Finanziario di Orientamento della Pesca (S.F.O.P.), e, dall'altro, la riorganizzazione degli strumenti già esistenti, come le Iniziative comunitarie, il cui numero è stato notevolmente ridotto a tutto vantaggio dell'efficacia dimostrata dalle quattro rimanenti (EQUAL, INTERREG, LEADER e URBAN).

Ancora più rilevanti dal punto di vista politico-economico sono le implicazioni derivanti dagli avvenimenti attesi per la terza fase qui considerata, quali quelli previsti dal noto Trattato di Maastricht, vale a dire l'avvio dell'Unione Economia e Monetaria europea (U.E.M.), da un lato, e un ancora più consistente allargamento dell'Unione europea, dall'altro, con l'ingresso di una decina di paesi dell'Europa Centro-Orientale. Era facilmente prevedibile che entrambi questi avvenimenti avrebbero comportato un'accentuazione degli squilibri regionali già esistenti, sia per la maggiore integrazione economica, commerciale e finanziaria che avrebbero ottenuto i paesi aderenti all'U.E.M., e sia per

⁹ Si pensi, per il caso italiano, all'intervento straordinario condotto nel Mezzogiorno dal 1950 al 1993.

¹⁰ Si tratta de: il partenariato fra Commissione europea e Amministrazioni nazionali, la programmazione pluriennale delle azioni da realizzare e il cofinanziamento destinato a responsabilizzare il comportamento fino allora tenuto dai beneficiari delle risorse comunitarie

l'ingresso nell'Unione di una notevole quantità di popolazione dotata di un livello di reddito pro capite nettamente inferiore e di condizioni di vita meno favorevoli rispetto a quelle mediamente godute nei Paesi già membri.

All'inizio del nuovo secolo, per la politica regionale comunitaria si rendeva così necessaria un'ulteriore "ristrutturazione", in termini sia di obiettivi specificamente perseguiti, sia di strumenti impiegati per intervenire in modo efficace nel più impegnativo scenario che si stava per configurare. Per quanto riguarda gli obiettivi, essi sono stati notevolmente ridotti di numero, anche se in realtà hanno sostanzialmente mantenuto la precedente estensione; mentre, per quanto riguarda gli strumenti, essi sono rimasti pressoché inalterati in termini sia di numerosità che di consistenza delle risorse finanziarie stanziare, nonostante la contrarietà da parte di alcuni Stati a continuare a impegnarsi in una politica considerata redistributiva in senso unico, cioè dai paesi ricchi a quelli poveri¹¹.

Tuttavia, non può non apparire evidente che il campo d'azione dell'originaria politica regionale comunitaria si era notevolmente ampliato, dovendo affrontare impegni fino ad allora mai sperimentati come i gravi riflessi, sociali e politici, derivanti dalla transizione dal regime socialista ad un regime capitalista (o di mercato) per i sistemi produttivi dei dieci nuovi Stati membri dell'U.E., quali: la comparsa della disoccupazione esplicita, la perdita di mercati di sbocco consolidati, l'esigenza di adottare nuove strategie produttive e commerciali per l'aumento della competizione a livello sia comunitario che internazionale, ecc.

4. La Strategia di Lisbona

4.1 L'adozione della Strategia di Lisbona

Le sfide poste dalla globalizzazione e dalla competitività delle economie dei paesi emergenti, soprattutto India e Cina, nonché il crescente divario nei livelli di crescita economica risultante tra Europa e Stati Uniti, all'inizio del nuovo millennio hanno reso indispensabile un'attenta riflessione sulla competitività del sistema europeo e sulle possibili modalità di attuazione di un rilancio dell'Unione a livello globale. Appariva ormai chiaro, infatti, che la capacità di competizione non era più sostenibile a livello di singola nazione, ma che occorreva una più ampia azione integrata a livello continentale.

Per tale motivo, i Capi di Stato e di Governo in occasione del Consiglio Lisbona del marzo 2000 hanno adottato una strategia, da allora denominata "Strategia di Lisbona", il cui obiettivo complessivo mirava a rendere l'U.E. "l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile, con nuovi e migliori posti di lavoro ed una maggiore coesione sociale" entro il 2010 (Conclusioni della Presidenza, Consiglio europeo di Lisbona, 23 e 24 marzo 2000), al fine di accelerare le riforme economiche e rafforzare l'occupazione e la coesione sociale. In altre parole, per affrontare i cambiamenti legati alla globalizzazione e le sfide legate alla nuova economia della conoscenza, il Consiglio europeo ha definito una strategia che si proponeva di:

¹¹ Tale concezione della politica comunitaria di riequilibrio regionale può essere considerata come minimo miope, per il semplice motivo che trascura i noti effetti di "ritorno", in termini di una maggiore domanda di beni sia di consumo sia capitali avanzata dai paesi in fase di crescita nei confronti di quelli già sviluppati

- i) preparare l'Europa alla transizione verso un'economia e una società basate sulla conoscenza, attraverso politiche tendenti a favorire l'*information society* e il *R & D*, creando le condizioni positive per accelerare il processo delle riforme strutturali finalizzate ad una maggiore competitività e innovazione;
- ii) modernizzare il modello sociale europeo, investendo nelle risorse umane e combattendo l'esclusione sociale;
- iii) sostenere una concezione sana dell'economia e positive prospettive di crescita, attraverso l'applicazione di un pacchetto di appropriate politiche macroeconomiche¹².

Il successivo Consiglio europeo di Göteborg, svoltosi nel giugno 2001, ha aggiunto al processo di Lisbona la dimensione ambientale, sottolineando la necessità di raggiungere l'obiettivo più generale attraverso uno sviluppo sostenibile, ovvero uno sviluppo in grado di soddisfare i bisogni attuali senza compromettere quelli delle generazioni future. La Strategia di Lisbona, dunque, era costituita da tre fondamentali dimensioni: economica, sociale e ambientale.

In effetti, gli obiettivi e gli assi d'intervento stabiliti in occasione del Consiglio di Lisbona per gli anni successivi comprendevano un ampio numero di settori tra cui: lo sviluppo della società dell'informazione, la creazione di uno spazio europeo per la ricerca, il sostegno alla costituzione di un ambiente favorevole all'avvio e allo sviluppo di imprese, la ricerca e lo sviluppo, l'istruzione e la formazione, la lotta contro l'esclusione sociale, ecc. Per l'attuazione di queste azioni, oltre a dover essere sottoposte a una valutazione di impatto sotto il profilo della sostenibilità ambientale, era previsto il ricorso al "metodo di coordinamento aperto", sia nell'ambito delle politiche economiche e occupazionali, che negli altri settori d'intervento sopraindicati.

Inoltre, sempre in tale riunione, sebbene i leader europei non avessero stabilito obiettivi specifici in materia di "rendimento" economico, essi hanno convenuto nel definire una serie di misure, da applicare a livello europeo e nazionale nell'ambito di riforme economiche e sociali, al fine di raggiungere una crescita economica media del 3% e di creare 20 milioni di posti di lavoro entro il 2010.

A seguito dell'adozione della Strategia di Lisbona, il Consiglio europeo si è anche concentrato sulla valutazione delle tappe da seguire per far diventare "l'Europa l'economia della conoscenza più competitiva al mondo" e, data la complessità di tale obiettivo, lo stesso Consiglio europeo aveva previsto che la Commissione elaborasse un documento relativo allo stato di attuazione e avanzamento della strategia, da presentare annualmente al Consiglio europeo di primavera. E' stata, infine, fissata in corrispondenza del 2005 una revisione di medio periodo della strategia.

In effetti, cinque anni dopo l'avvio della Strategia di Lisbona, i risultati ottenuti sono apparsi decisamente inferiori, giacché si sono verificate difficoltà e ritardi nell'implementazione delle misure proposte che

¹² Sulla base dei dati statistici disponibili all'epoca del vertice, gli obiettivi quantitativi di queste azioni erano costituiti dall'incremento del tasso di occupazione da un valore medio del 61% a uno del 70% entro il 2010 e da un aumento dell'incidenza relativa delle donne occupate da una media del 51% a più del 60%, sempre entro il 2010. A causa delle differenti realtà presenti nei vari paesi dell'Unione, gli Stati membri hanno dovuto definire specifici obiettivi nazionali per raggiungere un tasso di occupazione più elevato. E' importante considerare, infine, che l'aumento della forza lavoro avrebbe implicato anche una maggiore sostenibilità finanziaria dei sistemi di protezione sociale.

hanno reso necessaria la rielaborazione e il rilancio della strategia, focalizzando l'attenzione, in particolare, sulle priorità costituite dalla crescita e dall'occupazione¹³.

4.2 Il rilancio della Strategia di Lisbona

Nel riesame della Strategia di Lisbona finalizzato al suo rilancio si è evidenziato che uno dei suoi principali punti deboli era costituito dalla mancata attuazione delle direttive a livello nazionale, cioè da parte dei governi nazionali, che non avevano adeguatamente coinvolto le altre Amministrazioni pubbliche interessate. Nel febbraio del 2005, dunque, la Commissione ha proposto una nuova fase della Strategia di Lisbona incentrata su due punti fondamentali: raggiungere l'obiettivo di una crescita più forte e duratura e una maggiore occupazione (Commissione delle Comunità europee, 2005).

Da allora, le Istituzioni europee hanno iniziato a intraprendere azioni concrete per il rilancio della nuova strategia, così come la proposta della Commissione di rilanciare e ristrutturare la strategia è stata appoggiata anche dai partner sociali.

Le priorità della Strategia di Lisbona rinnovata sono costituite da:

- il sostegno alla conoscenza e all'innovazione in Europa;
- la riforma della politica sugli aiuti di stato;
- il miglioramento e la semplificazione del quadro normativo e il completamento del mercato interno dei servizi;
- la rimozione degli ostacoli al libero movimento in ambito di trasporti, lavoro e educazione;
- l'elaborazione di un approccio comune alla migrazione economica;
- il supporto alle azioni mirate a superare le conseguenze sociali della ristrutturazione economica.

Inoltre, tutti gli Stati membri dell'U.E. si sono impegnati a definire – sotto la propria responsabilità – entro ottobre 2005 i rispettivi Programmi Nazionali di Riforma (P.N.R.) basati sulle linee guida integrate, al fine di prendere in considerazione le specifiche realtà dei paesi membri e le rispettive priorità politiche. La nuova *governance* della strategia era così basata su un ciclo di tre anni, a partire dal 2005, che è stato poi rinnovato nel 2008.

La rinnovata Strategia di Lisbona prevedeva un programma di azione ad hoc (*Lisbon Action Plan*), fondato su tre priorità che a loro volta si concretizzano in dieci campi di azione:

a) rendere l'Europa più capace di attrarre investimenti e lavoro

- ampliare e rafforzare il mercato interno;
- migliorare la normativa comunitaria e nazionale;
- garantire mercati aperti e competitivi all'interno e all'esterno dell'Unione europea;
- ampliare e migliorare le infrastrutture europee.

b) porre la conoscenza e l'innovazione al servizio della crescita

- aumentare e migliorare gli investimenti nella ricerca e nello sviluppo;

¹³ Per una verifica degli effettivi risultati ottenuti durante gli anni '90 e la prima metà del decennio successivo dalla politica sociale condotta nei paesi dell'U.E. e confrontati con quelli conseguiti invece negli U.S.A. e in Giappone, si rinvia ad Atkinson (2007).

- promuovere l'innovazione, l'adozione delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione e l'uso sostenibile delle risorse;
- contribuire alla creazione di una solida base industriale europea.

c) creare nuovi e migliori posti di lavoro

- attrarre un maggior numero di persone nel mondo del lavoro e modernizzare i sistemi di protezione sociale;
- accrescere la capacità di adeguamento dei lavoratori e delle imprese e la flessibilità dei mercati del lavoro;
- aumentare gli investimenti in capitale umano migliorando l'istruzione e le qualifiche.

Infine, pare opportuno sottolineare come il rilancio della Strategia di Lisbona abbia anche migliorato la coerenza generale del quadro politico dell'Unione, giacché – al fine di conseguire una maggior appropriazione degli obiettivi di Lisbona – si è aumentato il coinvolgimento dei soggetti regionali e delle parti sociali. Numerose politiche nell'ambito della Strategia di Lisbona, infatti, andavano attuate a livello sub-nazionale, soprattutto negli ambiti in cui la prossimità risulta un elemento importante, come l'economia dell'innovazione e della conoscenza, lo sviluppo del capitale umano, l'imprenditorialità, il sostegno alle PMI e l'accesso ai finanziamenti del capitale di rischio, oltre che nei settori già normalmente di competenza delle autorità regionali o locali (ad es., istruzione o sanità).

D'altro canto, la posizione raggiunta dalle singole regioni rispetto agli obiettivi chiave di Lisbona dipendeva fondamentalmente dal loro grado di sviluppo complessivo, evidenziando così una stretta connessione fra la Strategia di Lisbona finalizzata alla crescita e la politica di coesione.

4.3 L'ultima fase

Nel marzo 2008, in occasione del Consiglio europeo di primavera in cui è stato nuovamente affrontato il tema della strategia europea per la crescita e l'occupazione, i capi di Stato e di Governo hanno posto l'accento sulla necessità di intraprendere le riforme strutturali necessarie a rilanciare l'economia europea, soprattutto alla luce della crisi economica, nel frattempo scoppiata, della connessa instabilità dei mercati finanziari, nonché dell'aumento dei prezzi del petrolio e delle materie prime. Il Consiglio ha così avviato il secondo ciclo della rinnovata strategia di Lisbona per il triennio 2008-2010, confermando però la validità dei precedenti orientamenti integrati e sostenendone l'utilizzo anche per il nuovo periodo.

Il ciclo della Strategia di Lisbona per il triennio 2008-2010 si è concentrato soprattutto sull'attuazione delle misure previste, per le quali il Consiglio:

- ha riconfermato i quattro settori prioritari definiti durante il Consiglio europeo di primavera del 2006;
- ha invitato la Commissione e gli Stati membri ad intensificare lo scambio di migliori prassi, in particolare avvalendosi del “metodo di coordinamento aperto”;
- ha ribadito l'importanza del ruolo del livello locale e regionale per la crescita e l'occupazione, sottolineando, in particolare, l'importanza di una programmazione coerente ed effettiva a tutti i livelli di governo;

- ha evidenziato che anche la coesione economica, sociale e territoriale contribuisce all'attuazione degli obiettivi della rinnovata Strategia di Lisbona, giacché si risentiva positivamente dei progressi compiuti nell'orientamento dei fondi strutturali e di coesione verso i P.N.R. e nell'implementazione degli orientamenti integrati;
- ha sottolineato l'importanza della stabilità macroeconomica nell'affrontare le sfide a più lungo termine;
- ha ribadito l'importanza della dimensione sociale dell'Unione europea, e ha auspicato un'ulteriore integrazione della politica economica, occupazionale e sociale.

Il Consiglio, infine, ha invitato anche i coordinatori nazionali per la Strategia di Lisbona ad avviare una riflessione sul futuro della strategia post 2010, al fine di continuare nell'attuazione delle riforme strutturali, dello sviluppo sostenibile e della coesione sociale. In particolare, si è sottolineata la necessità di proseguire nelle riforme volte a:

- investire nella conoscenza e nell'innovazione;
- liberare il potenziale delle imprese, in particolare delle PMI;
- investire nelle persone e modernizzare i mercati del lavoro¹⁴.

5. La politica di coesione 2007-2013

5.1 Le principali modifiche circa gli obiettivi

La politica di coesione dell'Unione europea – come si è precedentemente evidenziato – si pone come obiettivo fondamentale la riduzione dei divari esistenti fra i livelli di sviluppo socio-economico presenti nelle diverse regioni che la compongono, così da rafforzarne la coesione economica e sociale.

L'adesione dei dieci nuovi paesi dell'Europa centro-orientale, avvenuta nel 2004, e l'entrata nell'U.E. della Bulgaria e della Romania, avvenuta nel 2007, hanno ovviamente reso necessario un maggiore sforzo di armonizzazione, nel senso che i paesi che fino ad allora erano risultati i principali beneficiari dei fondi comunitari sono stati chiamati a contribuire allo sviluppo economico dei loro nuovi *partner*.

Al contempo, però, l'intera Unione doveva affrontare le sfide poste dall'accelerazione dei processi di ristrutturazione economica indotta dalla globalizzazione e dalla connessa maggiore apertura degli scambi commerciali e produttivi, nonché dagli effetti della rivoluzione tecnologica e dello sviluppo dell'economia basata sulla conoscenza, ed infine dall'invecchiamento demografico e dall'aumento dell'immigrazione.

Per rispondere a tutte queste sfide è parso necessario introdurre un nuovo dispositivo legislativo che, per il periodo 2007-2013, si articola nei seguenti provvedimenti:

¹⁴ Nel secondo semestre del 2009 la Commissione europea ha presentato, per il periodo successivo al 2010, le sue proposte in merito alla definizione della strategia di Lisbona, confermando – alla luce della persistenza della crisi economico-finanziaria – la necessità di proseguire nell'attuazione delle riforme strutturali indispensabili per rafforzare la credibilità e l'impatto delle misure di stimolo precedentemente stabilite per il raggiungimento degli obiettivi definiti dalla originaria Strategia di Lisbona.

- un regolamento generale che, oltre – a definire le norme comuni per l’attuazione del FESR, del FSE e del Fondo di coesione – prevede un nuovo processo di programmazione per cui la politica di coesione viene ad essere riorganizzata in funzione di tre nuovi obiettivi prioritari: «Convergenza», «Competitività regionale e occupazione» e «Cooperazione territoriale europea»;
- un regolamento specifico per ciascuna fonte di finanziamento: FESR, FSE, Fondo di coesione e Strumento di assistenza preadesione (IPA);
- un regolamento inedito, con cui è stata istituita un’autorità transfrontaliera, il Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale (G.E.C.T.) per l’attuazione dei programmi di cooperazione a livello interregionale, transfrontaliero e transnazionale.

Inoltre, le modifiche apportate alle norme sull’ammissibilità geografica consentono ormai all’intero territorio e, pertanto, a tutte le regioni e a tutti i cittadini dell’U.E. di beneficiare della politica di coesione, facendola così diventare una politica con valenza generale e non più limitata a una porzione del territorio europeo.

Nel periodo di programmazione 2007-2013 la politica di coesione che fruisce di una dotazione di circa 347 miliardi di euro (a prezzi correnti) – pari a oltre un terzo dell’intero bilancio comunitario – non si limita a fornire un semplice sostegno finanziario: la sfida che le è stata affidata, infatti, consiste nel migliorare la competitività e il potenziale di crescita a tutti i livelli geografici e istituzionali: locale, regionale e nazionale.

La competitività fra i vari sistemi produttivi è destinata a rivelarsi proficua per l’insieme dei territori dell’Unione, ivi comprese le regioni di convergenza, giacché tutte le aree interessate potranno ambire al raggiungimento di un adeguato livello di sviluppo socio-economico. In tal modo, l’obiettivo di un’Europa solidale tende a coincidere con quello di un’Europa più dinamica, produttiva e innovativa.

5.2 Strumenti e risorse finanziarie

Come si è accennato, per il periodo 2007-2013 lo specifico obiettivo perseguito dalla politica di coesione mediante gli strumenti menzionati nel precedente paragrafo è costituito dall’incremento della crescita e dell’occupazione in tutte le regioni e le città dell’U.E. (Unione europea, 2008).

Pertanto, l’ingente ammontare di risorse stanziato ai fini della politica di coesione, distribuito su un periodo di sette anni, è destinato a sostenere la crescita regionale e a stimolare l’occupazione, tenendo presente che nello specifico caso dei nuovi Stati membri è stato stimato che l’utilizzo degli strumenti di questa politica potrà indurre un aumento medio della crescita del 6% e creare 2 milioni di nuovi posti di lavoro.

L’82% del complesso delle risorse stanziato è destinato alle regioni dell’obiettivo «Convergenza»; nelle rimanenti regioni circa 55 miliardi di euro sono destinati all’obiettivo «Competitività regionale e occupazione»; un ulteriore stanziamento di 8,7 miliardi di euro, infine, è disponibile per l’obiettivo della «Cooperazione territoriale europea».

Questi tre obiettivi fruiscono del sostegno finanziario di altrettanti fondi: il FESR, il Fondo di coesione e il FSE. Il FESR sostiene i programmi volti a promuovere lo sviluppo regionale, il cambiamento

economico, una maggiore competitività e la cooperazione territoriale in tutta l'Unione europea, mentre il Fondo di coesione finanzia le infrastrutture ambientali e quelle di trasporto, nonché l'efficienza energetica e le fonti rinnovabili negli Stati membri che presentano un Reddito nazionale lordo (RNL) inferiore al 90% della media comunitaria.

Più specificamente, l'intervento del FESR nell'ambito dell'obiettivo «Convergenza» verte sul potenziamento delle infrastrutture, la competitività economica, la ricerca, l'innovazione e lo sviluppo regionale sostenibile; nelle regioni dell'obiettivo «Competitività», invece, per il FESR si prevedono tre assi d'intervento prioritari: innovazione ed economia basata sulla conoscenza; ambiente e prevenzione dei rischi; accesso ai trasporti e alle telecomunicazioni al di fuori dei centri urbani.

Nell'ambito dei due obiettivi «Convergenza» e «Competitività regionale e occupazione», il FSE sostiene, sull'intero territorio dell'U.E., misure volte ad anticipare e gestire i cambiamenti economici e sociali. A tale proposito sono stati individuati quattro grandi settori d'intervento: potenziare l'adattabilità dei lavoratori e delle imprese; migliorare l'accesso e la partecipazione al mercato del lavoro; garantire una maggiore inclusione sociale, contrastando la discriminazione e promuovendo l'accesso al mercato del lavoro delle categorie svantaggiate; incoraggiare le riforme in materia di occupazione e integrazione. Nell'ambito dell'obiettivo «Convergenza», il FSE sostiene altresì le azioni volte a migliorare i sistemi di istruzione e formazione, nonché il potenziamento delle capacità istituzionali e l'efficienza delle pubbliche amministrazioni.

Ne consegue che per i programmi da realizzare nel quadro della politica di coesione sono previsti i seguenti ambiti di investimento, per i quali vengono qui di seguito indicate anche le corrispondenti quote d'incidenza sul totale delle risorse stanziato:

- Conoscenza e innovazione: circa 83 miliardi di euro (pari al 24%) sono destinati, fra l'altro, alle infrastrutture e ai centri di ricerca, al trasferimento tecnologico e all'innovazione nelle imprese, nonché allo sviluppo e alla diffusione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione;
- Risorse umane: 76 miliardi di euro (22%) sono destinati ai programmi finanziati dal FSE in materia di istruzione, formazione, occupazione e integrazione sociale;
- Trasporti: circa 76 miliardi di euro (22%) sono stati stanziati per migliorare l'accessibilità delle regioni, sostenere le Reti trans-europee di trasporto ed investire in sistemi di mobilità sostenibili dal punto di vista ambientale, in particolare nelle aree urbane;
- Tutela dell'ambiente e prevenzione dei rischi: investimenti per circa 51 miliardi di euro (19%) sono destinati a finanziare il potenziamento delle infrastrutture per lo smaltimento dei rifiuti e l'approvvigionamento idrico, la bonifica di terreni in vista di una loro riqualificazione economica, nonché attività di tutela e prevenzione dei rischi ambientali.

Ulteriori interventi riguardano poi la promozione dell'imprenditorialità, le reti e l'efficienza energetiche, le azioni di riqualificazione urbana e rurale, il turismo, la cultura e il potenziamento istituzionale delle Amministrazioni pubbliche.

In definitiva, la strategia comunitaria per la politica di coesione nel periodo 2007-2013 è strettamente collegata a due importanti agende politiche, quella di Lisbona e quella di Göteborg, che al momento della

sua definizione stavano alla base della maggior parte delle iniziative dell'U.E.. Di conseguenza, e a differenza dei precedenti periodi di programmazione in cui i fondi erano destinati quasi interamente al recupero dei gravi ritardi nello sviluppo regionale legati al funzionamento del settore produttivo, la priorità perseguita dall'intervento comunitario per la coesione economica, sociale e territoriale nel presente periodo è costituita da un insieme di azioni a sostegno della ricerca e l'innovazione, della società dell'informazione, dello sviluppo sostenibile, dell'efficienza energetica e della valorizzazione delle risorse umane.

Inoltre, i programmi devono concentrare gli investimenti effettuati all'interno delle regioni in ritardo in aree a più elevato tasso di crescita; investire in fattori che incentivano la crescita e la creazione di nuovi posti di lavoro, quali l'innovazione e l'istruzione; impostare strategie di sviluppo globali a medio termine; contribuire alle infrastrutture trans-europee e alla sostenibilità ambientale; mobilitare risorse supplementari e favorire l'istituzione di partenariati fra i diversi livelli di governo e altri soggetti.

Infine, è stato introdotto il principio dell'*earmarking*, in base al quale le Amministrazioni degli Stati membri devono perseguire gli obiettivi della rinnovata Agenda di Lisbona destinando ai settori appena menzionati le risorse recate dai Fondi strutturali nella misura del 60% e del 75%, rispettivamente, per le aree dell'obiettivo "Convergenza" e per quelle dell'obiettivo "Competitività regionale e occupazione".

6. La strategia Europa 2020

A distanza di dieci anni dal vertice di Lisbona in cui è stata stabilita l'omonima strategia, più citata che attuata, la Commissione Europea ha diffuso nel marzo 2010 il documento strategico denominato "Europa 2020 - Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva" (Commissione europea, 2010a). Come si è detto nel precedente paragrafo 4, la strategia di Lisbona che era fondata su tre pilastri (competitività economica basata sull'economia della conoscenza, lotta all'esclusione sociale attraverso la formazione, sostenibilità ambientale), aveva come obiettivo di fare dell'Europa l'area più innovativa del pianeta e di realizzare la piena occupazione entro il 2010.

Purtroppo, i risultati effettivamente ottenuti entro il termine temporale inizialmente prefissato sono stati molto modesti e nettamente inferiori a quanto era lecito attendersi. La responsabilità non è riconducibile solo alla crisi globale, in quanto nei fatti l'obiettivo era fallito già ben prima, anche a causa dei particolarismi di ogni Paese, della mancanza di regia, del sostanziale approccio parcellizzato ad ogni obiettivo. Per uscire dalla crisi e preparare l'economia dell'U.E. ad affrontare le sfide del nuovo decennio ormai in corso, la Commissione ha allora individuato tre "motori di crescita", da mettere in atto mediante azioni concrete a livello europeo e nazionale:

- crescita intelligente, promuovendo la conoscenza, l'innovazione, l'istruzione e la società digitale;
- crescita sostenibile, rendendo la produzione europea più efficiente sotto il profilo dell'uso delle risorse, rilanciando nel contempo la competitività;
- crescita inclusiva, incentivando la partecipazione al mercato del lavoro, l'acquisizione di competenze e la lotta alla povertà.

In altre parole, la strategia Europa 2020 propone un progetto per l'economia sociale di mercato europea nel nuovo decennio, sulla base di tre settori prioritari strettamente connessi che si rafforzano a vicenda:

- i) crescita intelligente, attraverso lo sviluppo di un'economia basata sulla conoscenza e sull'innovazione;
- ii) crescita sostenibile, attraverso la promozione di un'economia a basse emissioni di carbonio, efficiente sotto il profilo dell'impiego delle risorse e competitiva;
- iii) crescita inclusiva, attraverso la promozione di un'economia con un alto tasso di occupazione che favorisca la coesione sociale e territoriale.

La strategia Europa 2020 propone i seguenti cinque obiettivi quantitativi che gli Stati membri dell'U.E. dovrebbero raggiungere entro il 2020 e in base ai quali saranno valutati i progressi da quelli compiuti:

- il 75% delle persone di età compresa tra 20 e 64 anni deve avere un lavoro;
- il 3% del PIL dell'U.E. deve essere investito in ricerca e sviluppo (R&S);
- devono essere raggiunti i famosi traguardi "20/20/20" in materia di clima/energia;
- il tasso di abbandono scolastico deve essere inferiore al 10% e almeno il 40% dei giovani deve avere una laurea o un diploma;
- devono risultare a rischio povertà 20 milioni di persone in meno.

Per raggiungere questi traguardi, la Commissione propone un programma che consiste in una serie di iniziative "faro": a) l'Unione dell'innovazione; b) Gioventù in movimento; c) un'Agenda europea del digitale; d) un'Europa efficiente sotto il profilo dell'uso delle risorse; e) una politica industriale per una crescita verde; f) un'Agenda per nuove competenze e nuovi posti di lavoro; g) Piattaforma europea contro la povertà.

Le prime tre consentono di ottenere la crescita "intelligente", mentre le successive due iniziative la crescita sostenibile ed infine le ultime due la crescita inclusiva.

Un contestuale e così gravoso impegno per la crescita e l'occupazione richiede ovviamente un coinvolgimento politico al massimo livello e la mobilitazione di tutte le parti interessate in Europa. Infatti, poiché realizzare queste iniziative rappresenta una priorità comune, si presuppongono interventi a tutti i livelli di governo: istituzioni dell'UE, Stati membri, autorità locali e regionali.

La natura ambiziosa di una strategia come Europa 2020 presuppone anche un livello più elevato di *leadership* e di responsabilità, per cui la Commissione, oltre a invitare i capi di Stato e di governo a far propria questa nuova strategia, ha recentemente manifestato l'esigenza di potenziare il ruolo del Parlamento europeo. Tutto ciò, in altre parole, implica un rafforzamento dei metodi di *governance*, affinché gli impegni assunti questa volta vengano effettivamente tradotti in azioni concrete da condurre in ambito locale sui cui progressi monitorerà la Commissione affinché non si ripeta la negativa esperienza registrata per la Strategia di Lisbona.

7. La convergenza tra obiettivi e strumenti delle due politiche dell'U.E.

7.1 Conclusioni e proposte del Rapporto Sapir

La questione della compatibilità tra gli obiettivi delle varie politiche comunitarie, tra cui quella della crescita da un lato e quella della coesione dall'altro, è stata colta, affrontata e discussa in uno studio, condotto da un gruppo di ricercatori indipendenti per conto della Commissione europea, noto con la denominazione di *Rapporto Sapir*, dal nome del coordinatore del gruppo. Alla sua presentazione tale studio ha suscitato molto scalpore tra gli studiosi e gli addetti ai lavori per le conclusioni cui esso è giunto e per le indicazioni e le proposte di soluzione in esso fornite (cfr. Sapir, 2004, nonché Viesti e Prota, 2007).

Innanzitutto, va adeguatamente sottolineato come nella sua parte dedicata all'analisi macroeconomica si sostenga che occorre connettere gli obiettivi di crescita, stabilità e coesione, per cui le politiche macroeconomiche e quella di coesione dell'U.E., se attentamente considerate, possono aiutarsi reciprocamente al fine di conseguire una crescita sostenibile.

Relativamente alla questione della convergenza socio-economica all'interno della U.E. fra le sue varie componenti territoriali, il rapporto parte da una duplice constatazione, e cioè che un processo di riduzione delle disparità si è registrato a livello di stati nazionali o di macroregioni, ma non all'interno degli Stati nazionali, dove le disparità sembrano essere addirittura aumentate; inoltre, i dati economici diffusi in quegli anni sembravano indicare che solo alcune regioni avevano fatto progressi di rilievo.

L'opinione specificamente espressa in merito nel Rapporto Sapir è che le politiche di coesione abbiano avuto un qualche successo, anche grazie al livello qualitativo dell'amministrazione locale, quando quelle hanno assecondato le vocazioni del territorio, mentre sono risultate di fatto fallimentari quando hanno cercato di forzare i vantaggi comparati delle rispettive regioni¹⁵. Ciò viene attribuito alla tendenza, spontanea quanto prevalente, all'agglomerazione da parte delle attività economiche¹⁶, fenomeno nel quale le politiche di coesione trovano una motivazione proprio al fine di contrastare questo tipo di effetti. In ogni caso si criticano quegli interventi tesi a impedire la concentrazione di settori tecnologicamente avanzati, per favorirne invece la localizzazione in territori con caratteristiche strutturali non favorevoli ad ospitarli. La politica di coesione, poi, sempre secondo il citato rapporto, presta il fianco a una serie di valutazioni critiche, tra cui in particolare il fatto che il sistema dei sussidi a favore delle regioni in ritardo di sviluppo appare particolarmente complicato sotto vari aspetti. Ne deriva che il suo impatto risulta

¹⁵ La valutazione dell'efficacia finora dimostrata dalla politica di coesione dell'U.E. nei non pochi decenni in cui è stata implementata, appare una questione molto complessa, tanto che finora la dottrina economica non è riuscita a formulare un giudizio univoco e ciò per vari motivi, a partire dall'eterogeneità degli strumenti metodologici impiegati. Pertanto, in questa sede si ritiene opportuno prescindere da tale argomentazione, salvo menzionare la principale conclusione cui è giunto uno degli studi più recentemente condotti: I risultati mostrano un positivo, anche se moderato, impatto della politica regionale sulla crescita delle regioni europee" (Busillo et al., 2010, p.34).

¹⁶ In effetti anche più recentemente è stato sottolineato come taluni filoni di ricerca – quali la "nuova teoria del commercio internazionale" e la "nuova geografia economica" – tendano ad interpretare l'agglomerazione come la dimensione territoriale di traiettorie prevalentemente divergenti di crescita economica, con conseguenti effetti di divaricazione fra i livelli regionali di reddito pro capite; cfr. Croci Angelini (2007).

positivo solo quando l'orientamento settoriale si affianca ai vantaggi competitivi manifestati dalla regione, come – ad esempio – nel caso dell'Irlanda.

Per questi e altri motivi che qui non si ritiene opportuno illustrare, il Rapporto Sapir giunge alla conclusione secondo la quale è possibile che le politiche di coesione abbiano danneggiato il processo di crescita nella U.E., se tali politiche hanno interferito con il pieno dispiegarsi dei vantaggi del mercato unico e della connessa liberalizzazione. D'altro canto, il mercato unico e la liberalizzazione tendono a indurre processi di ristrutturazione dell'economia che possono produrre vantaggi asimmetrici fra i territori. Pertanto, politiche che cerchino di attutire queste disuguaglianze, possono anche impedire che tali processi di ristrutturazione vadano a compimento.

In definitiva, secondo il Rapporto Sapir sarebbe occorso un generale cambiamento degli obiettivi comunitari a favore dello sviluppo e della crescita economica, considerati strumenti indispensabili anche per mantenere una certa coesione sociale in modo continuativo. In altre parole, si riteneva indispensabile un ripensamento della politica di coesione sia a livello europeo che nazionale, al fine di renderla compatibile con l'obiettivo della crescita economica e a tal fine vengono fornite delle raccomandazioni, basate su una serie di principi che avrebbero dovuto essere seguiti nel ridisegnare le politiche, nonché i nuovi strumenti finanziari che la Comunità avrebbe dovuto istituire.

Più precisamente, le politiche di convergenza dell'U.E. dovrebbero concentrarsi sui paesi piuttosto che sulle regioni a basso reddito con una più stringente verifica della legittimazione ad accedere agli interventi comunitari di assistenza. Inoltre, i Fondi per la convergenza attribuiti ai paesi a basso reddito dovrebbero concentrarsi sulla loro "costruzione" istituzionale, come prerequisito per la crescita, e sugli investimenti in capitale umano e fisico, lasciando che siano gli Stati membri ad allocare i fondi tra i vari progetti. D'altro canto, le politiche di ristrutturazione della U.E. dovrebbero concentrarsi: sul fattore lavoro con riferimento a chi rimane disoccupato e necessita di riqualificazione; sui trasferimenti o l'avvio di nuove imprese; ed infine sul sostegno complementare alle politiche di *Welfare* nazionali.

Si tratta evidentemente di indicazioni alquanto innovative che, però, avrebbero trovato notevoli resistenze da parte degli Stati membri. E' anche per questo motivo, evidentemente, che le istituzioni comunitarie hanno percorso un'altra strada per consentire ai *trade-off* fra crescita, stabilità e coesione e alle corrispondenti politiche di agire in senso positivo (Quadrio Curzio, 2003).

7.2 L'evoluzione intrinseca della politica di coesione

La coesione è stata fin dall'inizio una delle finalità di quell'organizzazione sovranazionale che poi è divenuta l'Unione Europea, come risulta dallo stesso Trattato di Roma del 1957, nel cui prologo si affermava di voler assicurare uno sviluppo armonioso dei sei Stati firmatari, "*riducendo le disparità fra le differenti regioni e il ritardo di quelle meno favorite*".

Questa finalità era motivata dalla preoccupazione che le regioni meno sviluppate non fossero in grado di trarre beneficio dall'integrazione economica, preoccupazione espressa nel rapporto Thomson del 1973 che rappresenta il documento che viene solitamente posto alla base dell'istituzione della politica di coesione: "*Nessuna comunità potrebbe mantenere se stessa o avere significato per le persone che le appartengono,*

fino a quando alcuni avranno un tenore di vita molto basso e avranno motivo di mettere in dubbio la volontà comune di aiutare ogni Stato membro a migliorare le condizioni delle proprie popolazioni" (Commissione delle Comunità europee, 1973).

I successivi allargamenti hanno aumentato considerevolmente il livello delle disparità regionali nell'U.E.: quando Grecia, Spagna e Portogallo hanno fatto il loro ingresso nell'Unione durante la prima metà degli anni '80, è quasi raddoppiata la quota di popolazione delle regioni con un PIL pro capite inferiore al 30 % della media U.E.. Anche gli ultimi due allargamenti hanno ampliato notevolmente le differenze regionali, aumentando ulteriormente l'esigenza di una politica atta ad assicurare lo sviluppo in tutte le regioni. Questo bisogno è riconosciuto anche dal Trattato di Lisbona, nel quale alla finalità della coesione economica e sociale è stata aggiunta la finalità della coesione "territoriale".

Il problema però è come coniugare queste finalità, tra loro e con quella più generale dello sviluppo economico-produttivo.

L'obiettivo primario della politica di coesione, costituito dal raggiungimento dello sviluppo armonioso dell'Unione e delle sue regioni, è stato recentemente perseguito mediante:

- l'aumento della competitività, soprattutto nelle regioni meno sviluppate;
- la crescita dell'occupazione e il miglioramento del benessere;
- la tutela e la promozione dell'ambiente.

La coesione economica e sociale è strettamente connessa con i primi due obiettivi, mentre la coesione territoriale è connessa con il terzo obiettivo e con l'adozione di un approccio più integrato da parte di tutte le altre politiche settoriali (agricola, industriale, dei trasporti, ecc.).

Per realizzare questo approccio territoriale integrato occorre uno stretto coordinamento tra le varie politiche pubbliche condotte a livello comunitario. Tale coordinamento, però, deve avvenire a livello subnazionale (regionale o sub regionale), al fine di garantire che gli investimenti siano mirati ai fattori più rilevanti nell'ambito di una strategia integrata per lo sviluppo.

L'approccio territoriale implica anche la necessità di una stretta collaborazione tra i vari livelli di governo (locale e regionale ma anche nazionale e comunitario), al fine di garantire una più accettabile coerenza tra le loro politiche. Parimenti, per assicurare la coerenza della politica regionale condotta a livello nazionale, cioè dai vari paesi membri, le loro strategie dovrebbero tener conto delle analoghe strategie perseguite altrove, cioè negli altri stati e soprattutto in quelli confinanti.

In definitiva, è evidente che la politica di coesione implica la realizzazione di un effettivo coordinamento trans-regionale, tale da garantire il superamento di possibili conflitti e la costruzione di opportune sinergie (Commissione europea, 2010c).

7.3 La convergenza tra la politica di coesione e la Strategia di Lisbona

Con la riforma approvata dal Parlamento europeo e dagli Stati membri nel 2006 per il periodo di programmazione 2007-2013, la politica di coesione dell'U.E. è diventata una delle politiche comunitarie più importanti per la realizzazione della Strategia di Lisbona, cioè di quel programma dell'Unione con cui si perseguono gli obiettivi della crescita e dell'occupazione. Infatti, mentre ha mantenuto i principi

tradizionali¹⁷ della politica di coesione, la riforma ha introdotto una serie di elementi nuovi, in considerazione della necessità di concentrare le limitate risorse disponibili sulla promozione della crescita sostenibile, della competitività e dell'occupazione, tra cui in particolare quelli elencati di seguito:

- l'adozione di un approccio strategico più esplicito e trasparente mediante l'assunzione di Orientamenti Strategici Comunitari in materia di coesione, in coerenza con gli orientamenti integrati di Lisbona sui quali ci si è già soffermati in precedenza (ved. Cap. 4);
- l'invito rivolto agli Stati membri di stanziare (*earmark*) gran parte delle loro dotazioni finanziarie negli investimenti che possono contribuire in modo significativo alla realizzazione degli obiettivi di Lisbona¹⁸;
- il rafforzamento dei collegamenti tra la gestione dei P.N.R. e i programmi della politica di coesione mediante nuovi meccanismi di rendicontazione introdotti sia nell'ambito della Strategia di Lisbona che nell'ambito della politica di coesione;
- l'introduzione di un maggior decentramento delle responsabilità, a favore dei soggetti locali e regionali, giacché il decentramento può contribuire a una più efficiente gestione a tutti i livelli, migliorando la responsabilità e la partecipazione concreta nel quadro della Strategia di Lisbona.

7.4 L'estensione del campo d'intervento della politica di coesione a tutte le regioni

Un'altra caratteristica fondamentale dell'attuale politica di coesione è diventata l'estensione del suo campo d'azione: infatti, per raggiungere la coesione economica, sociale e territoriale si è constatato che è essenziale garantire il sostegno a tutte le regioni dell'U.E., cioè anche a quelle già sviluppate giacché anch'esse manifestano problemi di varia natura (congestione, inquinamento, ecc.). Conseguentemente, benché gran parte dei finanziamenti stanziati sia ancora destinata alle regioni rientranti nell'obiettivo "Convergenza", per aiutarle a recuperare il proprio ritardo in termini di sviluppo socio-economico, una quota significativa dei fondi di coesione viene assegnata alle regioni più sviluppate (comprese nell'ambito dell'Obiettivo "Competitività regionale e occupazione"), affinché possano sfruttare appieno le proprie potenzialità.

La politica di coesione, dunque, interessa ormai tutte le regioni e ciò per il semplice motivo che il processo di sviluppo economico non può essere confinato all'interno di alcune soltanto: come ha recentemente sostenuto anche l'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo economico (OCSE), non esiste un modello unico di sviluppo, per cui l'ipotesi secondo cui la crescita vada concentrata nelle regioni dell'U.E. a più forte sviluppo economico è chiaramente errata. Come si evince anche dalle più recenti rilevazioni statistiche dell'EUROSTAT, i risultati macro-economici variano in misura sostanziale in funzione delle singole regioni, nel senso che risultati soddisfacenti si possono registrare in tutti le

¹⁷ Come noto, i principi d'intervento cui si ispira la politica di coesione dell'UE sono i seguenti: complementarità, coerenza, coordinamento, conformità, programmazione, partenariato, livello territoriale dell'attuazione, intervento proporzionale, gestione concorrente, addizionalità, parità tra uomini e donne e non discriminazione, sviluppo sostenibile.

¹⁸ L'*earmarking*, cioè le disposizioni in materia di assegnazione degli stanziamenti sono obbligatorie per i paesi dell'UE a 15, ma la Commissione ha incoraggiato la totalità degli Stati membri e delle regioni a concentrare le spese sugli interventi che possono contribuire a sostenere le riforme strutturali previste nei rispettivi P. N. R.

tipologie di regioni, indipendentemente dal fatto che queste ultime siano ricche o povere, urbane o rurali, centrali o periferiche, specializzate nell'industria manifatturiera o nel terziario (Unione europea, Politica regionale, 2010).

Addirittura, il tasso di crescita di alcune regioni rurali ha superato quello delle regioni urbane, soprattutto nei paesi dell'Europa occidentale, in quanto quelle regioni hanno saputo trovare una via per sfruttare al meglio le proprie risorse e opportunità economiche¹⁹. Ma è vero anche il contrario: risultati deludenti si possono riscontrare in qualsiasi tipo di regione. In molte regioni urbane o in territori caratterizzati da un elevato grado di sviluppo, la crescita è stata ostacolata da difficoltà di varia natura. Alcune di queste regioni devono affrontare problemi di carattere ambientale e costi tipici dei grandi agglomerati, quali la congestione del traffico e un elevato tasso d'inflazione, mentre altre non riescono a mobilitare appieno le proprie risorse per il motivo che risultano ancora carenti in termini di occupazione, livelli di istruzione o produttività del lavoro.

Coerentemente con l'approccio teorico dello sviluppo endogeno, la capacità, dunque, di mobilitare le proprie risorse si rivela il principale fattore di successo di una regione nel promuovere la crescita e lo sviluppo; di conseguenza, una politica di riequilibrio regionale come la politica di coesione dovrebbe cercare di ottimizzare il potenziale di crescita esistente in tutte le regioni.

Inoltre, come si è già accennato, per raggiungere un alto livello di sviluppo regionale è necessario anche un chiaro coordinamento degli interventi: ad esempio, le politiche destinate a incentivare l'innovazione si rivelano più efficaci se sono integrate da investimenti nel settore dell'istruzione. È in questo contesto che la politica di coesione può rivelarsi decisiva, in quanto riunisce le politiche settoriali in un quadro coerente e coordinato. Questo approccio integrato, inoltre, è applicabile a tutte le regioni dell'U.E., indipendentemente dal loro livello di sviluppo.

L'approccio integrato, infine, fa sì che le regioni dell'U.E. possano svolgere un proprio ruolo nell'introdurre e diffondere le priorità di altre politiche. Ad esempio, la politica di coesione ha aiutato le regioni a conformarsi alle norme comunitarie e a raggiungere gli obiettivi prefissati in varie materie (dall'innovazione alla società dell'informazione, ecc.), nonché una partecipazione più attiva alla strategia di Lisbona.

7.5 La convergenza tra politica di coesione e Strategia Europa 2020 per la crescita intelligente e sostenibile

Nell'ambito della strategia Europa 2020 il ruolo recentemente assunto da quella che all'inizio è stata chiamata politica regionale è stato ulteriormente rafforzato, giacché la politica di coesione finanzia azioni integrate e trasversali adattate alle specifiche realtà regionali. Inoltre, sempre nell'ambito della strategia Europa 2020, tutte le regioni con le loro politiche sono chiamate a svolgere un proprio ruolo al fine di promuovere una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva.

¹⁹ Le regioni rurali situate in prossimità delle aree urbane, ad esempio, possono trarre beneficio dalla loro posizione, giacché un certo numero di attività produttive potrebbero trasferirsi nelle vicine aree rurali per beneficiare di un minor costo dei terreni e della vicinanza a grandi bacini occupazionali.

Lo specifico ruolo esercitato dalla politica regionale nell'attuazione della crescita intelligente che rientra nella strategia Europa 2020, si concentra in particolare sull'iniziativa faro "L'Unione dell'innovazione" (Commissione europea, 2010b). La politica regionale, più precisamente, può liberare il potenziale di crescita dell'UE, promuovendo l'innovazione in tutte le regioni e, al contempo, garantendo la complementarità tra il sostegno comunitario, nazionale e regionale all'innovazione, R&S, imprenditorialità e ICT. La politica regionale costituisce dunque uno strumento chiave per tradurre le priorità dell'Unione dell'innovazione in effettive azioni pratiche.

Tali azioni comprendono in particolare la creazione di condizioni favorevoli all'innovazione, all'istruzione e ricerca, in modo da favorire investimenti fortemente orientati alla R&S e alla conoscenza, nonché iniziative a sostegno di attività a più elevato valore aggiunto. Può altresì contribuire a vincere la sfida principale per gli Stati membri e le regioni che consiste nell'aumentare la capacità di innovazione e R&S delle imprese e nel rafforzare i legami di queste ultime con le università e i centri di ricerca. Del resto, le regioni rivestono un ruolo centrale in quanto rappresentano il principale partner istituzionale delle università, di altri istituti di ricerca e istruzione, nonché delle PMI, tutti attori chiave del processo di innovazione e, quindi, anch'esse sono elementi indispensabili della strategia Europa 2020.

La politica regionale può svolgere un rilevante ruolo nell'applicazione della strategia Europa 2020 anche mediante l'iniziativa faro "Un'Europa efficace sotto il profilo delle risorse" (Commissione europea, 2011). Infatti, la concretizzazione degli obiettivi fissati nella strategia Europa 2020 in materia di sviluppo sostenibile dal punto di vista ambientale dipende, in larga misura, da decisioni adottate a livello locale e regionale. Più specificamente, la politica regionale svolge un ruolo essenziale nel favorire il passaggio a investimenti destinati a indurre una crescita sostenibile mediante azioni volte a risolvere i gravi problemi climatici, energetici e ambientali, tenuto conto che circa il 30% del totale degli stanziamenti destinati alla politica di coesione per il periodo 2007-2013 può essere destinato proprio ad attività con un particolare impatto sulla crescita sostenibile.

Sulla base di tali considerazioni sembra possibile riepilogare le connessioni che si stanno realizzando fra obiettivi e strumenti della politica di coesione e i corrispondenti della politica di sviluppo dell'U.E. nel seguente prospetto:

Politiche della U.E.	Finalità ed obiettivi	Strumenti d'intervento
Politica di coesione economica, sociale e territoriale	Riequilibrio interregionale fra le regioni in ritardo di sviluppo, mediante l'aumento della occupazione e dei redditi, e le regioni già sviluppate, mediante la riduzione delle esternalità negative	<ul style="list-style-type: none"> - Realizzazione di infrastrutture fisiche e immateriali, civili e produttive - Politica di R.S.&T., dell'innovazione e della formazione del capitale umano - Politica energetica e dei trasporti, impiego razionale delle risorse ambientali
Strategia di sviluppo (Europa 2020)	Crescita intelligente, sostenibile e inclusiva in tutte le realtà territoriali	<ul style="list-style-type: none"> - Quota del 60% dei fondi strutturali impiegati nelle regioni dell'Obiettivo "Convergenza" - Quota del 75% dei fondi strutturali stanziati nelle regioni dell'Obiettivo "Occupazione e competitività".

8. Considerazioni conclusive

Per concludere, sembra opportuno ribadire che l'obiettivo dello sviluppo economico e quello della coesione sociale, almeno in ambito comunitario e alla luce ovviamente del quadro precedentemente delineato che manifesta un carattere prevalentemente storico-politico, appaiono non solo tra loro compatibili, ma addirittura complementari.

In effetti, le due politiche in oggetto – quella di sviluppo e quella di coesione – sono state sottoposte a rilevanti aggiustamenti rispetto a quanto previsto dalla teoria economica convenzionale. In particolare, la Strategia Europa 2020 persegue uno sviluppo che comprende anche la coesione sociale, essendo stato qualificato il suo obiettivo come “intelligente, sostenibile e inclusivo”.

D'altro canto, gran parte delle risorse stanziare dai Fondi strutturali per la politica di coesione è finalizzata in realtà a sostenere le spese necessarie sia per soddisfare le precondizioni di sostanziale uniformità economica e finanziaria richieste per l'accesso all'Unione monetaria europea, sia per realizzare la più volte menzionata Strategia non solo nelle regioni arretrate ma in tutte le regioni.

In altre parole, gli obiettivi e gli strumenti delle due politiche tenderebbero almeno parzialmente a coincidere, facendo così venir meno il potenziale contrasto a suo tempo sostenuto in sede teorica.

Il fatto è – come ha sottolineato anche Di Berardino (2008) – che la politica comunitaria di coesione non esaurisce il proprio compito in una semplice attività redistributiva²⁰, ma pone come ulteriori obiettivi da raggiungere anche lo sviluppo di fattori determinanti per la crescita economica, quali le infrastrutture fisiche ed immateriali.

Tuttavia, i risultati delle politiche infrastrutturali condotte nelle aree meno sviluppate non sono sempre stati quelli attesi e, talvolta, possono addirittura accrescere le disparità interregionali.

E' evidente allora come la politica di coesione nel ridurre tali disparità debba affrontare, almeno in prima battuta, il più volte menzionato *trade-off* tra equità ed efficienza, giacché scegliere di ridurre gli squilibri regionali può comportare una perdita dei benefici derivanti dall'agglomerazione territoriale in termini di maggiore crescita e competitività generale²¹, per cui la politica comunitaria volta al sostegno e al miglioramento delle condizioni socio-economiche nelle regioni povere non comporta necessariamente un'attenuazione delle disparità a livello europeo, essendo anch'essa influenzata dall'esistenza di *spillovers* locali.

Se ci si trova in presenza di particolari condizioni (alti *spillovers* nelle aree centrali, bassi costi di transazione interregionale e forti disparità fra le regioni nella dotazione di capitali), una politica che mira ad un'ulteriore riduzione dei costi di transazione può addirittura indurre una maggiore concentrazione delle attività produttive, con un incremento del livello generale di crescita.

²⁰ Anche per Tömmel (2006) la politica strutturale dell'U.E. è molto più di un mero trasferimento di risorse finanziarie da regioni ricche a regioni povere, solo che in questo caso gli elementi aggiuntivi che vengono considerati attengono agli aspetti politico-istituzionali, in quanto la politica di coesione ha significativamente contribuito a configurare l'Unione come un sistema di *governance* multilivello.

²¹ Recenti studi d'ispirazione neoclassica tendono a confermare le implicazioni teoriche di un impatto negativo sulla crescita economica generale di politiche volte a rafforzare la dispersione delle attività produttive; cfr. Fujita e Thisse (2003).

Pertanto, l'obiettivo della politica di coesione della U.E. di ridurre le disparità regionali, senza ridurre il grado generale di competitività, sembra essere condizionato dall'attuazione di specifici interventi, tali da sostenere la mobilità interregionale ed intersettoriale del lavoro e promuovere le esternalità tecnologiche. Le verifiche empiriche che sono state condotte da questo punto di vista²², tendono a dimostrare che gli investimenti in capitale umano, nelle infrastrutture tecnologiche e in quelle immateriali in genere risultano gli interventi pubblici più efficaci, perché possono esercitare un significativo impatto sulle regioni meno ricche della U.E.

Riferimenti bibliografici

- Acocella N. (2001), *Elementi di politica economica*, Roma, Carocci editore
- Acocella N. (2006), *Fondamenti di politica economica. Valori e tecniche*, Roma, Carocci editore
- Alexiadis S., Eleftheriou K. (2010), "A note on the relation between inter-regional inequality and economic efficiency: evidence from the US States", *Regional Science Policy & Practice*, vol. 3, n. 1, pp. 37-44
- Armstrong H., Taylor J. (1985), *Regional Economics and Policy*, Oxford, Ph. Allan
- Atkinson A.B. (2007), "La politica sociale dell'UE, l'Agenda di Lisbona e il monitoraggio delle dinamiche nazionali", in A. Brandolini e C. Saraceno (a cura di), *Povert  e benessere. Una geografia delle disuguaglianze in Italia*, Bologna, il Mulino
- Boyer R. (2009), "Come conciliare la solidariet  sociale e l'efficienza economica nell'era della globalizzazione: un punto di vista «regolazionista»", *argomenti*, n. 25, pp. 1-29
- Bruzzo A. (2009), "La politica comunitaria per la coesione economica e sociale dal 1975 al 2006", in A. Bruzzo, E. Domorenok, *La politica di coesione nell'Unione europea allargata. Aspetti economici, sociali e territoriali*, Ferrara, UnifePress, pp. 123- 175 e 233-302
- Busillo F., Muccigrosso T., Pellegrini G., Tarola O., Terribile F. (2010), "L'impatto della politica regionale sulla crescita delle regioni europee: un approccio basato sul Regression Discontinuity Design", *Materiali UVAL*, n.20
- Commissione delle Comunit  europee (1973), *Le conclusioni del Rapporto sui problemi regionali della Comunit  allargata*, Bruxelles
- Commissione delle Comunit  europee (2005), *Azioni comuni per la crescita e l'occupazione: il programma comunitario di Lisbona*, COM (2005) 330 def.
- Commissione delle Comunit  Europee (2007), *Gli Stati membri e le regioni realizzano la strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione mediante la politica di coesione dell'UE 2007-2013. Comunicazione della Commissione*, COM (2007) 798 def., Bruxelles
- Commissione europea (2010a), *Europa 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva. Comunicazione della Commissione*, COM(2010) 2020, Bruxelles

²² Cfr., in particolare, Rodríguez-Pose e Fratesi (2002).

- Commissione europea (2010b), *Il contributo della politica regionale alla crescita intelligente nell'ambito di Europa 2020*, COM(2010) 553 def., Bruxelles
- Commissione europea (2010c), *Investire nel futuro dell'Europa. Quinta relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale*, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali dell'Unione europea
- Commissione europea (2011), *Il contributo della politica regionale alla crescita sostenibile nel contesto della Strategia Europa 2020*, COM(2011) 17 def., Bruxelles
- Cozzi G. (1998), "Distribuzione e crescita. Una rassegna della letteratura recente", *Rivista italiana degli economisti*, a.III, n. 1, pp.105-149
- Croci Angelini E. (2007), *Macroeconomia dell'Unione Europea*, Roma, Carocci editore
- Di Berardino C. (2008), "I fondi strutturali in un'Europa allargata: un *trade-off* tra efficienza ed equità?", *argomenti*, n.23, pp. 53-85
- Fitoussi J.P. (2009), "Democrazia e mercato", *argomenti*, n. 17, pp. 5-11
- Fujita M., Thisse J.F. (2003), "Does geographical agglomeration foster economic growth? And who gains and loses from it?", *The Japanese Economic Review*, n. 2, pp. 121-145
- Garofalo G. (2000), "Le disuguaglianze nella distribuzione dei redditi e della ricchezza", in G. Garofalo, A. Pedone (a cura di), *Distribuzione, redistribuzione e crescita: gli effetti delle diseguaglianze distributive*, Franco Angeli, Milano, pp. 15- 55
- Marzano F. (2000), "Sviluppo economico e distribuzione del reddito: complementarietà o sostituibilità?", in G. Garofalo, A. Pedone (a cura di), *Distribuzione, redistribuzione e crescita: gli effetti delle diseguaglianze distributive*, Franco Angeli, Milano, pp.359-380
- Mera K. (1967), "Trade-off between aggregate efficiency and interregional equity: a static analysis", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 81, pp. 658-674
- Myrdal G. (1959), *Teoria economica e paesi sottosviluppati*, Milano, Feltrinelli
- Quadrio Curzio A. (2003), "Il Rapporto Sapir. Un'agenda per la crescita europea", *il Mulino*, n. 5, pp. 933-943
- Richardson H.W. (1969), *Elements of Regional Economics*, Harmondsworth, Penguin Books
- Rodríguez-Pose A., Fratesi U. (2002), "Umbalanced Development Strategies and the Lack of Regional Convergence in the EU", *Research Papers in Environmental and Spatial Analysis LSE*, n. 76, pp.1-46
- Sapir A. (a cura di) (2004), *Europa, un'agenda per la crescita. Rapporto Sapir*, Bologna, Il Mulino
- Tömmel I. (2006), "EU structural policy – more than a financial transfer between rich and poor?", *Foedus*, n. 15, pp.3-10
- Unione europea, Politica regionale (2010), "Promuovere una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva. Quinta relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale", *panorama inforegio*, 36
- Viesti G., Prota F. (2007), *Le nuove politiche regionali dell'Unione europea*, Bologna, il Mulino.

INDICE

1. Introduzione: la politica regionale secondo la concezione teorica tradizionale	1
2. L'improprio <i>trade-off</i> fra lo sviluppo economico e la coesione sociale	2
3. L'evoluzione della politica comunitaria di riequilibrio regionale dalla sua istituzione fino al 2006	4
4. La Strategia di Lisbona	7
4.1 <i>L'adozione della Strategia di Lisbona</i>	7
4.2 <i>Il rilancio della Strategia di Lisbona</i>	9
4.3 <i>L'ultima fase</i>	10
5. La politica di coesione 2007-2013	11
5.1 <i>Le principali modifiche circa gli obiettivi</i>	11
5.2 <i>Strumenti e risorse finanziarie</i>	12
6. La strategia Europa 2020	14
7. La convergenza tra obiettivi e strumenti delle due politiche dell'U.E.	16
7.1 <i>Conclusioni e proposte del Rapporto Sapir</i>	16
7.2 <i>L'evoluzione intrinseca della politica di coesione</i>	17
7.3 <i>La convergenza tra la politica di coesione e la Strategia di Lisbona</i>	18
7.4 <i>L'estensione del campo d'intervento della politica di coesione a tutte le regioni</i>	19
7.5 <i>La convergenza tra politica di coesione e Strategia Europa 2020 per la crescita intelligente e sostenibile</i>	20
8. <i>Considerazioni conclusive</i>	22
Riferimenti bibliografici	23