

UNIVERSITA' DI BARI
DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE

MODULO 7

Le Politiche Regionali dell'Unione Europea

Vedi anche: G. Viesti, F. Prota, *Le nuove politiche regionali dell'Unione Europea*, Mulino 2007, capp. 1,2,3,5
e Triulzi, *Le politiche economiche dell'Unione Europea*, Mondadori 2016, cap. 3

CORSO DI POLITICHE ECONOMICHE EUROPEE

2016-17

Prof. Gianfranco Viesti

La Convergenza Economica

- Uno dei temi più rilevanti nell'ambito della letteratura sulla crescita economica è quello dell'analisi dei **processi di convergenza/divergenza** fra unità geografiche differenti.
- Il concetto di convergenza si riferisce ad un processo nel quale le economie meno avanzate mostrano tassi di crescita economica (riferiti, generalmente, a variabili quali il PIL *pro capite* o la produttività) più elevati rispetto a quelli delle economie più avanzate.
- Al contrario, il concetto di *divergenza* indica l'esistenza di forze che contribuiscono ad aumentare, nel corso del tempo, le disparità fra le diverse regioni (nazioni).

La Convergenza nella Teoria Economica

- Sui processi di convergenza la teoria economica fornisce spiegazioni diverse. Per semplicità possiamo distinguere due scuole di pensiero.
- La prima è rappresentata dalle **teorie neoclassiche** (Solow 1956 e sue estensioni successive) che ipotizzano meccanismi di crescita automatici che portano alla convergenza del reddito pro capite nel lungo periodo, cioè tassi di crescita più alti per le economie più povere.

Le ipotesi chiave alla base dei modelli neoclassici sono:

- funzionamento perfetto dei mercati
- economie di scala costanti
- progresso tecnico determinato esogenamente

Il meccanismo di convergenza: regioni arretrate hanno costi del lavoro più bassi e quindi: hanno convenienza localizzativa per produzioni ad alta intensità di lavoro; attirano capitali dalle regioni più avanzate

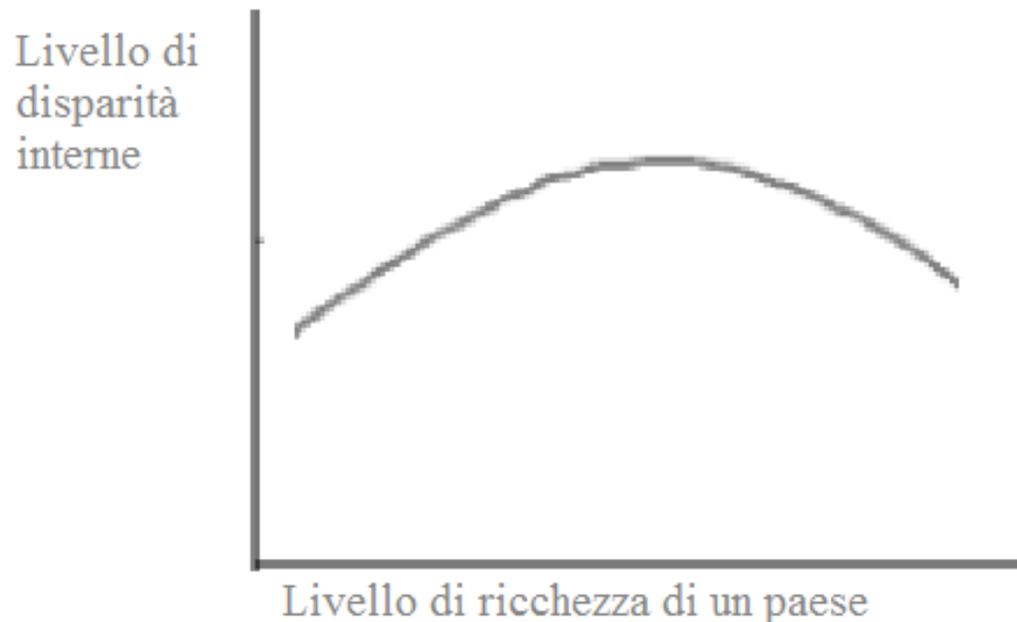
La seconda è rappresentata dalle teorie che ipotizzano l'esistenza di forze economiche che possono produrre, attraverso un imperfetto funzionamento dei mercati e l'azione di economie di scala di diversa natura, divergenza: **modelli di crescita endogena** (Romer 1986; 1990; Grossman e Helpman 1991; 1994) e **new economic geography** (Krugman 1991; Krugman e Venables 1995; Fujita, Krugman e Venables 1999).

Tali modelli superano le ipotesi neoclassiche del perfetto funzionamento del mercato dei rendimenti decrescenti e del progresso tecnologico esogeno. Centrale è, invece, l'esistenza di economie di scala interne ed esterne che generano economie di agglomerazione.

Il meccanismo di divergenza: le attività economiche si concentrano nelle aree già più sviluppate per vantaggi localizzativi nella produzione (economie esterne) e nella domanda (mercato potenziale più grande) e disponibilità di forza lavoro qualificata

Divergenza e poi Convergenza

Le due ipotesi possono essere sequenziali nel tempo. Con lo sviluppo economico di lungo periodo si può avere prima una fase di divergenza, collegata al take-off dei paesi, e poi una fase di convergenza (Williamson 1965).



- Le differenze nei paradigmi teorici appena richiamati sono rilevanti per diverse implicazioni in termini di politica economica.
- Nei modelli neoclassici la politica regionale appare poco utile, giacché non può influire sul tasso di crescita di lungo periodo. Sono le forze di mercato a garantire il pieno utilizzo delle risorse all'interno di ciascuna regione e di conseguenza la crescita.
- Quello che occorre è, quindi, semplicemente garantire il perfetto funzionamento dei mercati; la politica regionale può risultare perfino dannosa se rappresenta una distorsione nel loro funzionamento.

Al contrario, negli altri modelli, un'attiva politica regionale può giocare un ruolo significativo: incentivando l'accumulazione di capitale sia fisico che umano e promuovendo l'innovazione e la diffusione tecnologica può influire positivamente sul tasso di crescita di lungo periodo.

Che cosa è successo in Europa?

- a. **persistenza** nel lungo periodo delle distanze di sviluppo fra le regioni all'interno dei paesi (ma non fra paesi): distanze fra regioni più tenaci di distanze fra nazioni;
- b. **rigidità nelle graduatorie regionali**: pochi casi, in positivo e in negativo, di regioni che mutano la propria posizione relativa rispetto alle altre; nessuna regione “relativamente debole” negli anni '50 supera a distanza di mezzo secolo regioni “relativamente forti”. Unica eccezione: Belgio (Vallonia, Fiandre);

- c. **si alternano** periodi di convergenza/stazionarietà/divergenza senza un chiaro pattern temporale (fenomeno definibile “**effetto fisarmonica**”);
- d. **il primo trentennio del dopoguerra** (fino agli shocks petroliferi) mostra maggiore convergenza; il trentennio successivo lieve divergenza o stazionarietà;
- e. **Con la crisi economica** aumentano le disparità.

Non pare esservi una sola causa dei fenomeni di convergenza/divergenza; ma nel tempo e nello spazio essi sembrano determinati da **cause diverse** e di **diversa intensità**:

- fenomeni di industrializzazione localizzata
- integrazione internazionale
- movimenti della popolazione
- estensione dello stato sociale
- shock di natura settoriale

Alcune hanno effetti **univoci**; altre, **ambigui**.

Una storia stilizzata:

Periodo 1

- Limitate disparità prima dell'industrializzazione (Regno Unito inizio XIX secolo; Italia e Spagna fine XIX secolo).
- C'era una volta una nazione agricola e artigiana; la localizzazione delle produzioni (e quindi il reddito delle regioni) era influenzata dalle diverse dotazioni regionali di fattori produttivi (suolo, acqua, clima, lavoro) e dalle limitate possibilità di commercio (porti, prime ferrovie) prevalentemente nazionale o trans-frontaliero, in un periodo di elevati costi di trasporto (mercati regionali relativamente autonomi).

I limitati divari nell'Italia e nella Spagna pre-moderne

Spagna 1860		Italia 1891	
<i>Graduatoria regionale del Pil pc</i>	<i>Indice di specializzazione di Krugman</i>	<i>Graduatoria regionale del Pil pc</i>	<i>Indice Italia=100</i>
Madrid	0,692	Liguria	119,6
Andalucia	0,162	Umbria	116
Catalonia	0,270	Campania	110
Valencia	0,183	Lombardia	108,0
Navarra	0,197	Emilia-Romagna	104,9
Baleari	0,164	Lazio	104,6
Murcia	0,161	Piemonte	101,4
Aragona	0,167	Toscana	100,5
Castilla L.M.	0,165	Sicilia	98,2
Paesi Baschi	0,170	Sardegna	97,3
Rioja	0,156	Puglia	94,8
Castilla Leon	0,147	Marche	91,1
Cantabria	0,152	Veneto	84,6
Canarie	0,177	Basilicata	80,7
Estremadura	0,164	Abruzzo	74
Asturia	0,321	Calabria	71,5
Galizia	0,307		

Fonte: Martinez-Gallarraga *et al* (2009) per la Spagna, Daniele e Malanima (2007) per l'Italia

Una storia stilizzata:

Periodo 2

- Aumentano fortemente le disparità fra regioni (Regno Unito nel XIX e inizio XX secolo; Italia 1870-1950; Spagna 1920-60).
- Arriva l'industrializzazione. Le imprese nascono/si localizzano dove c'è convenienza: esistenza di risorse energetiche (acqua/carbone), potenziale geografico di mercato di consumo sufficientemente ampio. Interventi diretti dei governi accompagnano questo processo (Pollard).

- Alcune regioni si industrializzano, altre no. Alcune diventano “centri”, altre “periferie”. La progressiva riduzione dei costi di trasporto favorisce commercio interregionale. Il commercio interregionale di beni industriali favorisce lo sviluppo dei centri e le periferie diventano mercati di consumo.
- Diversa geografia di risorse naturali, reti di trasporto e mercati di consumo provocano diverse intensità nelle disparità (fine XIX secolo-metà XX secolo, a seconda dei paesi):
 - maggiori: Italia, Spagna, Finlandia, Grecia, Jugoslavia
 - minori: Francia, Regno Unito, Svezia, Germania

Livelli di industrializzazione, circa 1950

(attivi nell'industria per mille abitanti 15-64)

Italia meridionale	130
Italia settentrionale	248
Galizia (E)	73
Catalogna (E)	305
Sud-Ovest (F)	139
Nord-Est (F)	268
Schleswig-Holstein (D)	212
Baden-Wuttemberg (D)	337
Scozia (UK)	317
Midland (UK)	442

Fonte: Fonte: UN-ECE 1954, tab. 73

Una storia stilizzata:

Periodo 3

- Significativa riduzione delle disparità (Regno Unito fino a anni '70; Italia 1955-75; Spagna 1960-80).
- “L'età dell'oro”. Lo sviluppo economico si diffonde nello spazio a partire dai centri lungo direttrici di contiguità geografica (in Germania Ovest dal Nordovest al Sudest; in Spagna dal Nordest verso Ovest e Sud; in Italia dal Nordovest verso Est e Sudest).
- Crescita del reddito, sviluppo del settore pubblico, aumento delle migrazioni (interne e internazionali) e politiche regionali influenzano le disparità.

Gli anni della convergenza

(coefficiente di variazione del Pil pro capite)

	Inizio anni '50	1977
Italia	0,367	0,262
Spagna	0,356	0,194
Grecia	0,295	0,187
Francia	0,215	0,156
Germania Ovest	0,205	0,201
Regno Unito	0,156	0,093

Fonte: elaborazioni degli autori su Williamson (1965) per inizio anni '50 e su Crenos per il 1977

Una storia stilizzata:

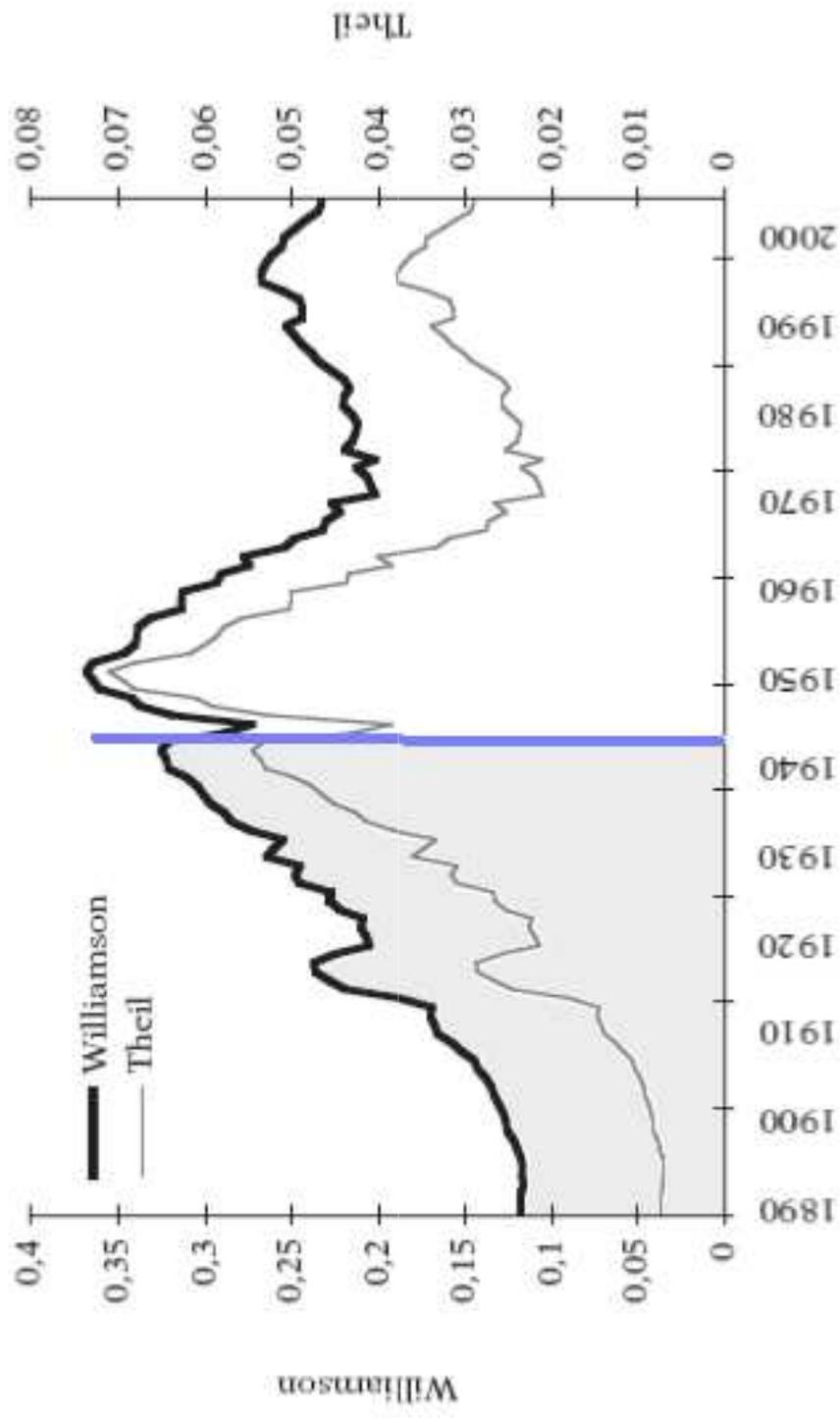
Periodo 4

- Termina il periodo di convergenza. Si alternano periodi di (moderata) divergenza e periodi di stabilità dei divari. Paesi europei dagli anni '80 ad oggi.
- Con la fine degli anni '70 mutano molte condizioni del periodo precedente: rallenta lo sviluppo delle economie; si assesta la dimensione dello stato sociale; si riducono flussi migratori.

Il periodo più recente (dal 1995)

- Aumentano le disparità regionali all'interno di tutti i paesi europei e di tutti i paesi OCSE, salvo alcuni casi di stazionarietà. Paesi convergono ma regioni, nei paesi, non convergono. Qualche miglioramento della convergenza in alcuni paesi UE-15 dopo il 2000 (Spagna; più limitatamente Germania e Italia), ma non in altri (Portogallo, Grecia)
- Con crisi (dal 2009-20) aumentano le disparità in molti paesi

EVOLUZIONE DEI DIVARI REGIONALI IN ITALIA 1891-2004



Fonte: Daniele & Malanima (2007)

L'Europa contemporanea (prima della crisi...).

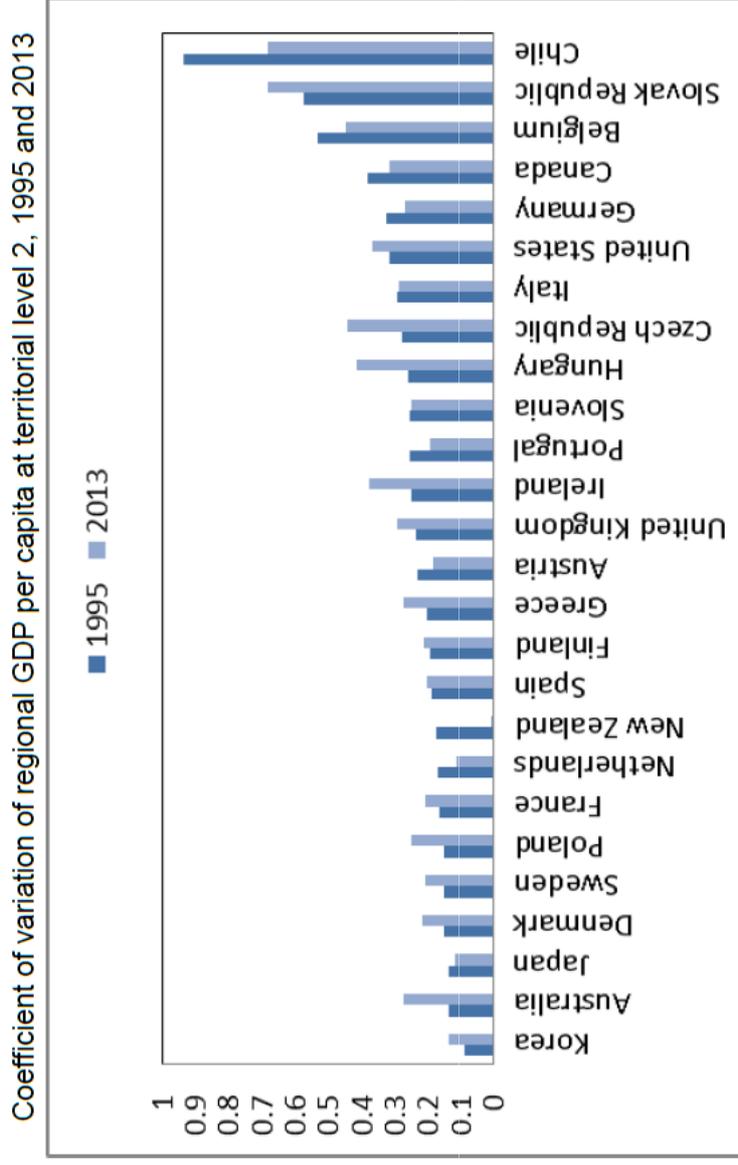
Convergenza fra paesi, non fra regioni nei paesi

Divari nel PIL *pro capite* tra regioni e tra paesi europei (coefficiente di variazione del PIL *pro capite* a PPA)

	1995	2006	DIFF
UE-15 (tra regioni)	28,5	28,8	+0,3
UE-15 (tra Paesi)	14,3	11,8	-2,5
UE-15 (entro i Paesi)	24,7	26,2	+1,5
UE-27 (tra regioni)	38,7	37,8	-0,9
UE-27 (tra Paesi)	29,1	25,7	-3,4
UE-27 (entro i Paesi)	25,5	27,8	+2,3

Fonte: DPS (2009) su dati Eurostat

Figure 2. Regional disparities vary across OECD countries

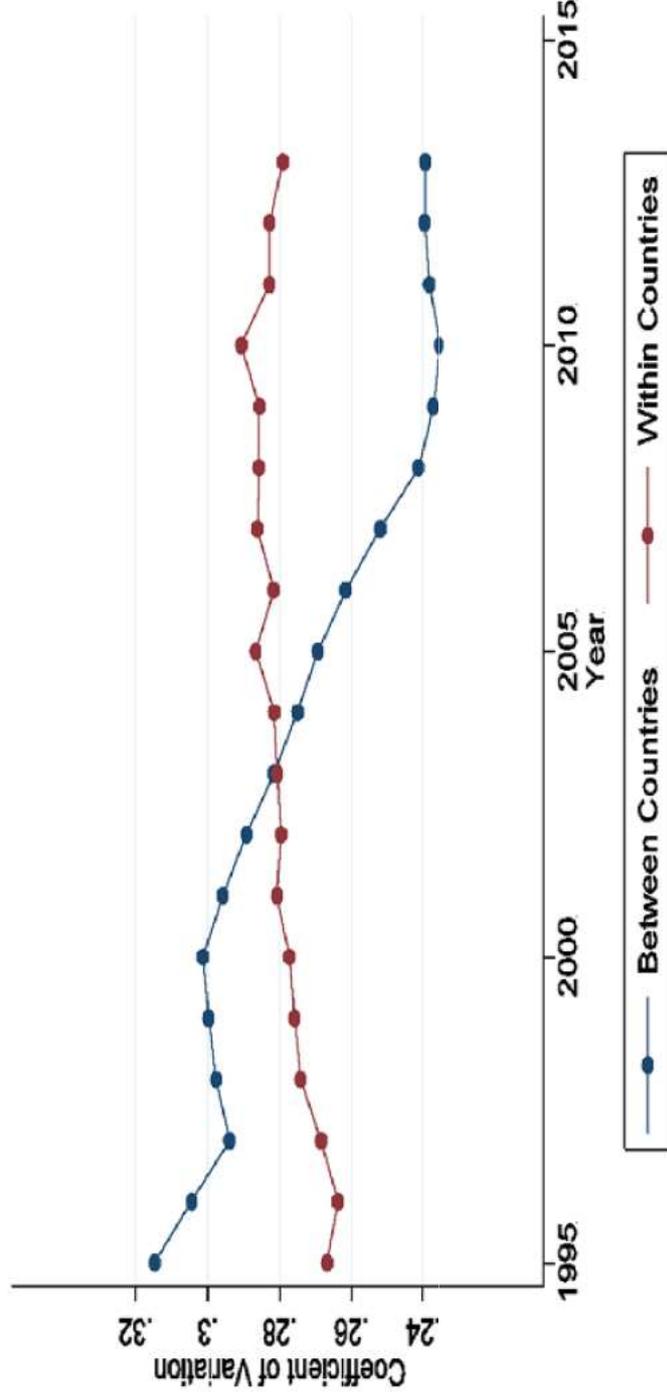


StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933410015>

Note: The sample includes only the OECD member countries for which regional data are available for the year 1995 and the year 2013.

Source: OECD (2016), "Regional economy", *OECD Regional Statistics* (database).

Figure 1. Inequality is decreasing between but increasing within countries



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933410004>

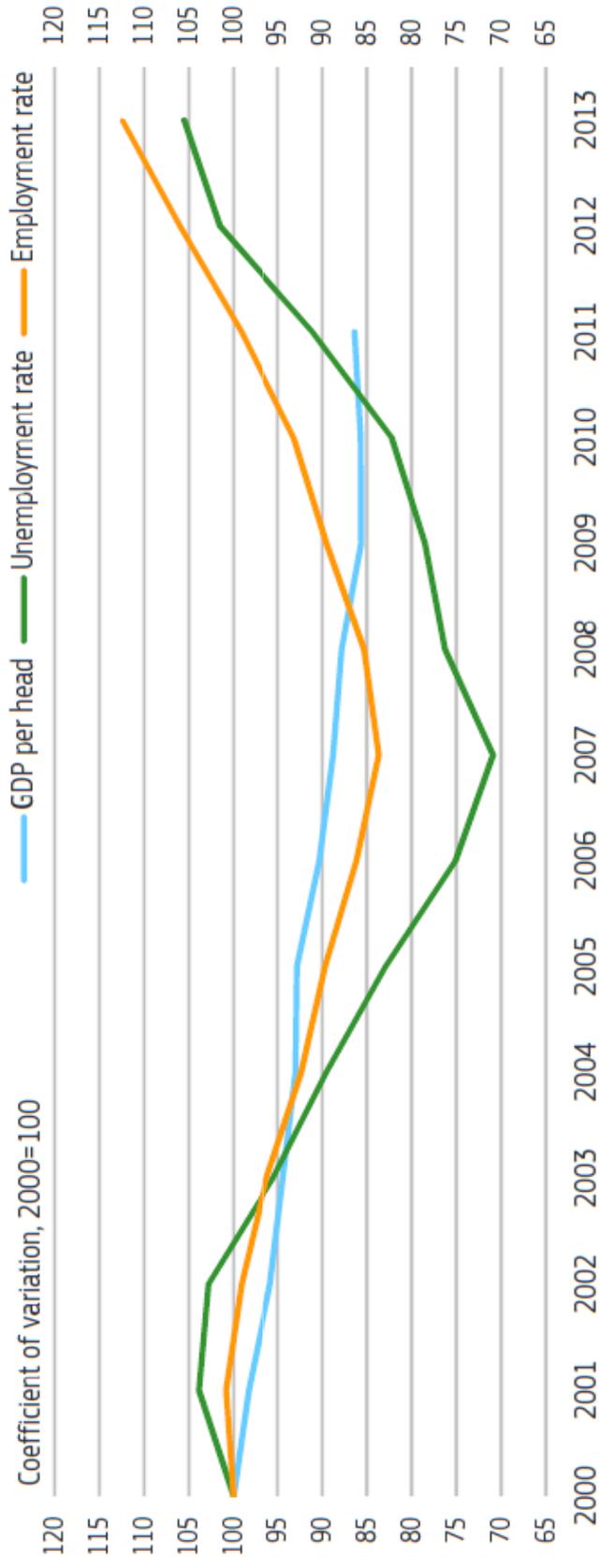
Note: The indicator *OECD within* is the coefficient of variation of regional GDP per capita within each country, averaged over the OECD countries available in our sample; the indicator *OECD between* is the coefficient of variation of national GDP per capita between those countries. The coefficient of variation is a measure for disparities in GDP per capita. The sample includes 26 OECD countries; among the current member countries the following are excluded: Luxembourg and Estonia because of the presence of only one TL2 region; Iceland, Israel, Mexico, Norway, Switzerland and Turkey for lack of regional data for the whole period considered.

Source: Calculations based on data from OECD (2015), *National Accounts at a Glance 2015*, OECD Publishing, Paris and OECD (2016), "Regional economy", *OECD Regional Statistics* (database).

Gli anni della crisi (2010-2016)

- Il quadro si fa più complesso
- Convergenza complessivamente diminuisce, ma in Europa:
- A Sud (Italia, Spagna) c'è minore crescita dei paesi e aumento delle disparità
- A Nord (Germania, Svezia, Regno Unito) c'è modesta crescita dei paesi con disparità interne stazionarie (o in aumento: UK)
- Ad Est (Polonia, Rep. Ceca) c'è forte crescita dei paesi; ma continuano a crescere le disparità interne

Figure 1.1 Coefficient of variation of GDP per head, employment rate (15-64), unemployment rate, EU-27 NUTS 2 regions, 2000-2012



Source: Eurostat, DG REGIO calculations

Map 6.2: Change of gross domestic product (GDP) per inhabitant, in purchasing power standard (PPS), by NUTS level 2 region, 2008–13 (%) (percentage points difference between 2013 and 2008; in relation to the EU-28 average)

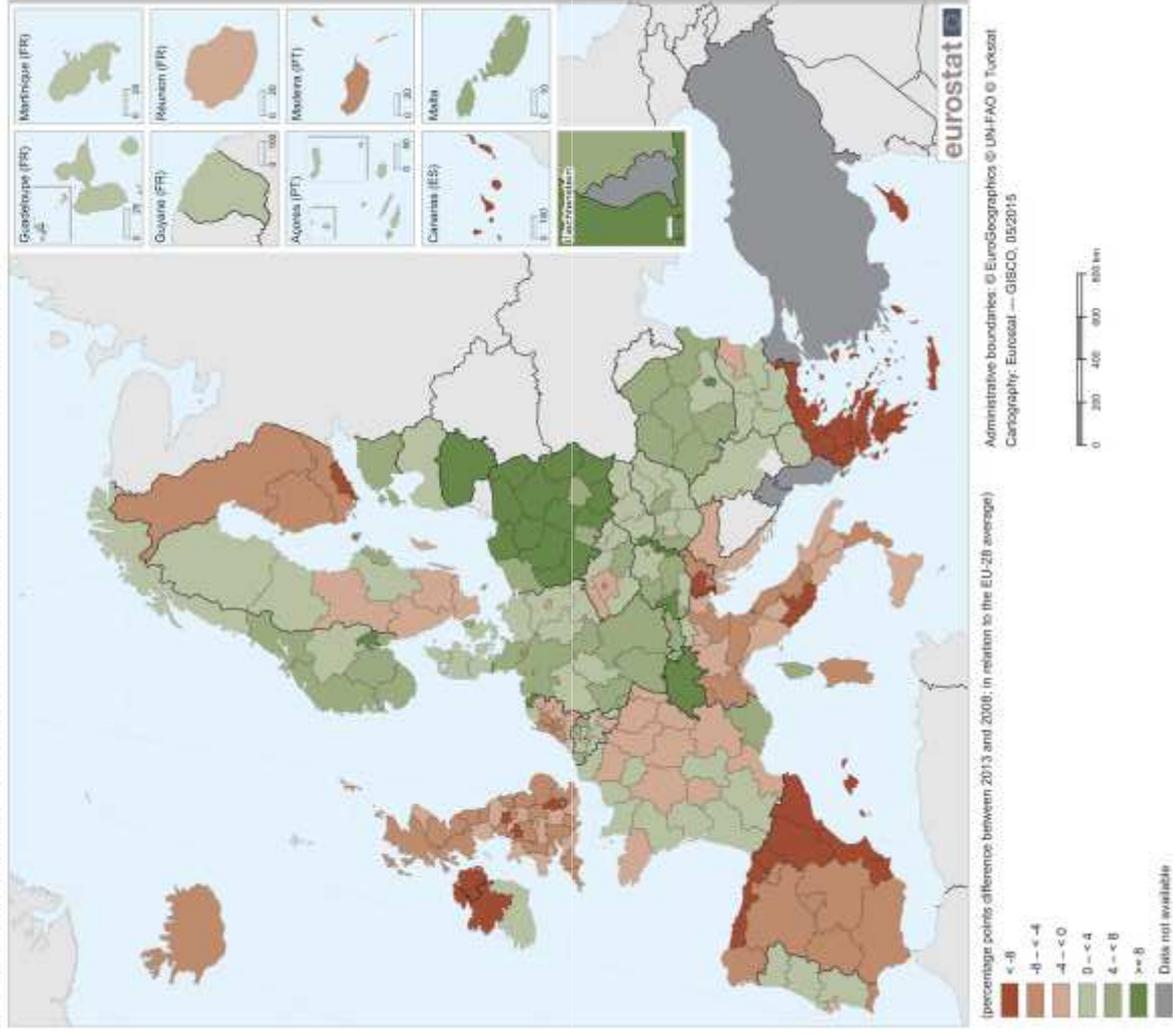
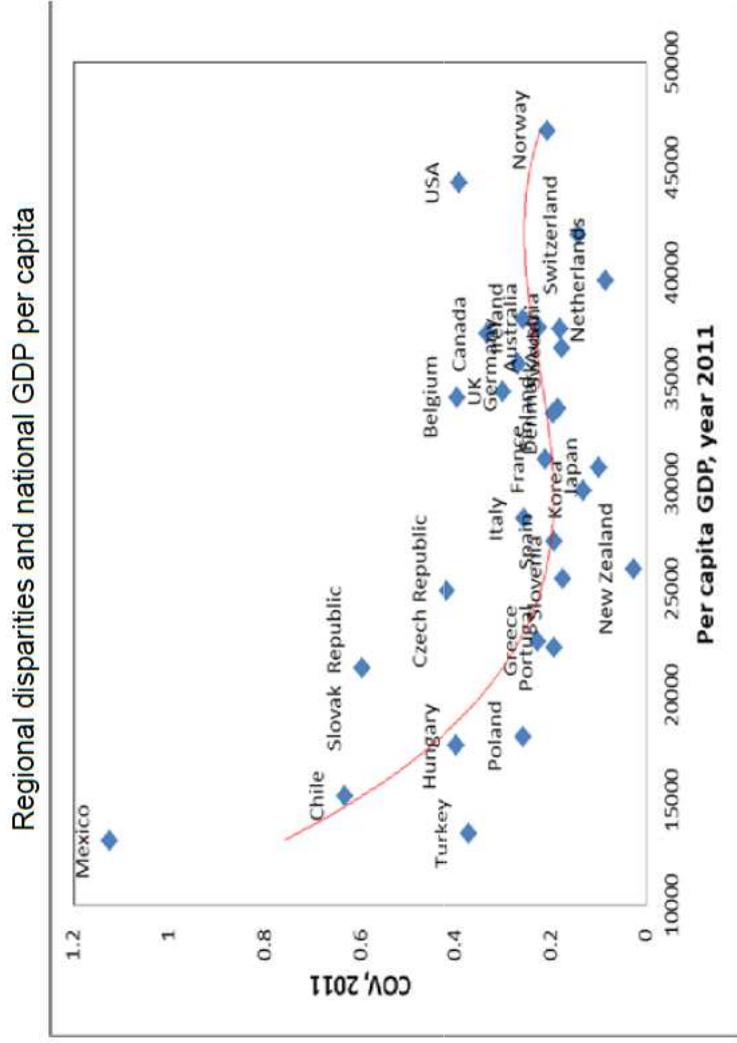


Figure 4. Disparities are declining with higher GDP



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933410031>

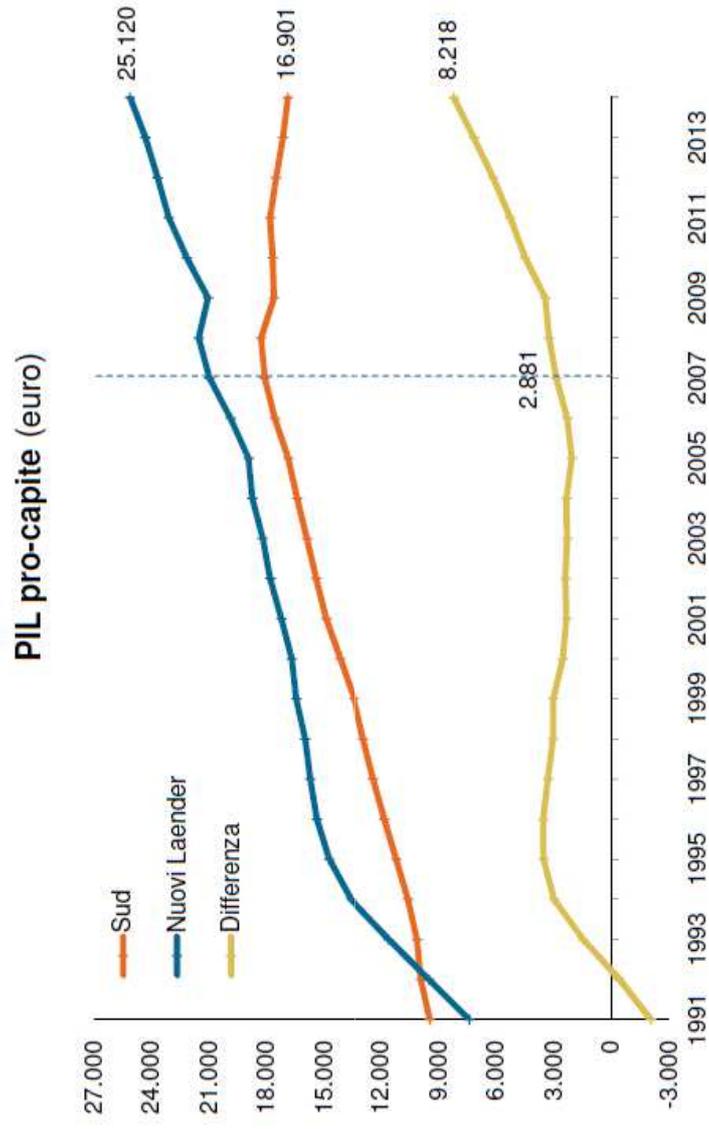
Note: GDP per capita is expressed in constant PPP USD (2005). COV is the coefficient of variation of regional GDP per capita in each country.

Source: OECD (2016), "Regional economy", *OECD Regional Statistics* (database).

Confronto Italia-Germania

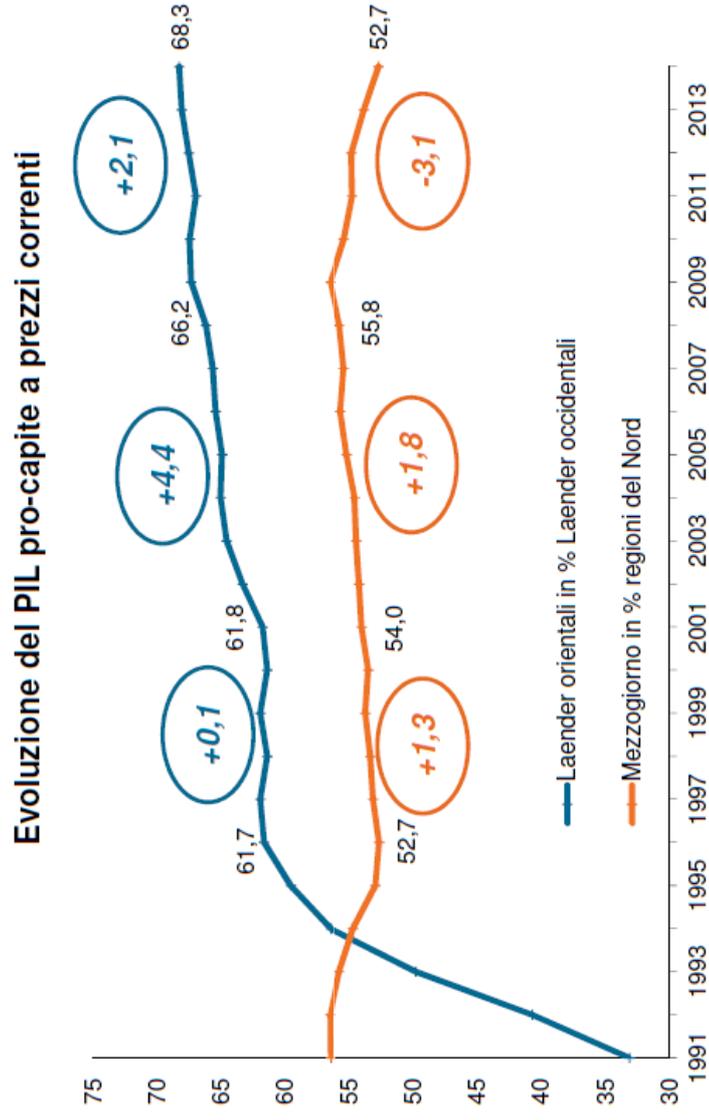
- Doppio meccanismo di divergenza:
- Tasso di crescita dell'Italia inferiore a quello tedesco
- Aumento delle disparità interne in Italia, ma non in Germania

Il Mezzogiorno si allontana dai Laender orientali: il PIL pro-capite



Fonte: elaborazioni Intesa Sanpaolo su dati Istat e Statistisches Bundesamt

Il sentiero di convergenza dei Laender orientali: il PIL pro-capite



Fonte: elaborazioni Intesa Sanpaolo su dati Istat e Statistisches Bundesamt

Perché le Politiche Regionali (di coesione) Europee?

- La coesione economica e sociale è uno dei valori fondanti dell'Unione. Le forti disparità di reddito e occupazione sono inaccettabili sul piano dell'equità sociale
- La politica regionale dell'Unione Europea trova il suo fondamento teorico nelle nuove teorie della crescita e nei modelli di new economic geography. Il funzionamento dell'economia, con varie forme di agglomerazione, genera persistenti (ed anche crescenti) differenze nel reddito pro capite (e nella produzione) tra regioni
- Questo impedisce l'utilizzo delle risorse economiche, incluse le risorse umane, disponibili nelle regioni meno sviluppate. Il sottosviluppo delle regioni deboli ha effetti negativi sullo sviluppo delle loro economie nazionali.

Questo è ancora più importante dopo l'approvazione dell'Atto Unico (1986): la maggiore integrazione comunitaria (riduzione di tutti i costi di "transazione") può portare le attività economiche a concentrarsi nelle aree già più progredite.

Lo stesso accade con la moneta unica: le regioni dei paesi "deboli" non hanno più lo strumento del cambio nella competizione con le regioni nei paesi "forti".

Perché una politica a livello europeo?

Perché:

- l'intervento a livello europeo può assicurare che la spesa per la politica regionale venga concentrata, assicurando che la spesa sia indirizzata verso le regioni più svantaggiate dell'intera Unione (e non dei singoli paesi)
- il coordinamento, da parte della Commissione, delle politiche regionali nazionali rende le regole delle politiche uguali per tutti; impedisce la costosa ed inefficiente "concorrenza localizzata" fra nazioni e regioni per attrarre investimenti (come invece accade in USA)

La storia: 1957

- I paesi che firmano il Trattato di Roma nella premessa sottolineano la necessità di “fortificare l'unità delle loro economie ed assicurare il loro sviluppo armonioso riducendo le differenze che esistono tra le varie regioni e l'arretratezza delle regioni meno favorite”.
- Grande fiducia sull'effetto di sviluppo del mercato comune

- La questione dello sviluppo regionale è materia nazionale e non comunitaria; limitata azione del Fondo Sociale Europeo. BEI eroga prestiti per infrastrutture (importanti per Cassa Mezzogiorno)
- Le disparità nei 6 fondatori sono limitate (tranne che in Italia), e comunque tocca agli Stati membri intervenire, con politiche di incentivo alle imprese e realizzazione di infrastrutture
- Esiste deroga esplicita per aiuti di stato con finalità regionali: la politica antitrust comunitaria non ostacola politiche regionali degli Stati membri

Metà anni Settanta: nasce il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale

- Ci sono prime indicazioni (Rapporto Thompson 1973) che disparità regionali persistono e possono rallentare processo di integrazione
- Nasce il FESR, ma ha dotazione limitata; ripartisce risorse fra gli Stati Membri, che li usano come credono su specifici progetti. Nasce quasi casualmente: è uno degli strumenti per compensare il Regno Unito, in adesione, per i mancati incassi della PAC

Metà anni Ottanta: l'allargamento mediterraneo acuisce le disparità di sviluppo all' interno della comunità

- 1985: nascono i Programmi Integrati Mediterranei (PIM) (regioni mediterranee di Francia e Italia e tutta la Grecia). Si punta a programmazione a medio termine con un insieme più integrato di progetti.
- Si introducono principi di programmazione:
 - Partenariato: cooperazione fra più livelli di governo
 - Responsabilità gestionale primaria delle regioni
 - Cofinanziamento nazionale dei progetti
 - Valutazione dei risultati

1986: Atto Unico

- Rapporti Padoa Schioppa (1987) e Cecchini (1988) sottolineano rischi di aggravamento dei divari regionali a seguito della maggiore integrazione comunitaria. Processi di polarizzazione spaziale dello sviluppo
- Servono adeguate misure di accompagnamento dell'Atto Unico per impedire aggravarsi disparità regionali
- Atto Unico introduce il Titolo V al Trattato: “Coesione economica e sociale”. Essa è parte integrante del completamento del mercato unico. Prevede riforma degli strumenti per lo sviluppo regionale

1987: “Pacchetto Delors”

- Raddoppio delle risorse destinate ai fondi per lo sviluppo regionale (insieme a riforma PAC e bilancio). Regolamento adottato dalla Commissione (1988) basato su cinque principi.
- 1. Concentrazione: le risorse vanno concentrate su cinque obiettivi, sia territoriali che funzionali:
 - **Ob. 1:** Regioni in ritardo di sviluppo (con PIL procapite PPA < 75% media comunitaria)
 - **Ob.2:** Riconversione regioni industriali in declino (individuate con zonizzazione fine)
 - **Ob. 5b:** Sviluppo zone rurali
 - **Ob.3:** Lotta alla disoccupazione lunga durata
 - **Ob.4:** Promozione occupazione giovanile
 - **Ob.5a:** Adeguamento strutture agricole

2. Programmazione deve stabilire strategie pluriennali di sviluppo, integrare strumenti diversi, stabilire tempi certi di realizzazione
3. Partenariato: verticale (regioni-stati-commissione) e orizzontale (pubblico-privato)
4. Addizionalità: risorse devono essere aggiuntive rispetto a livello predefinito di interventi nazionali
5. Periodo pluriennale di programmazione (il primo è 1989-1993)

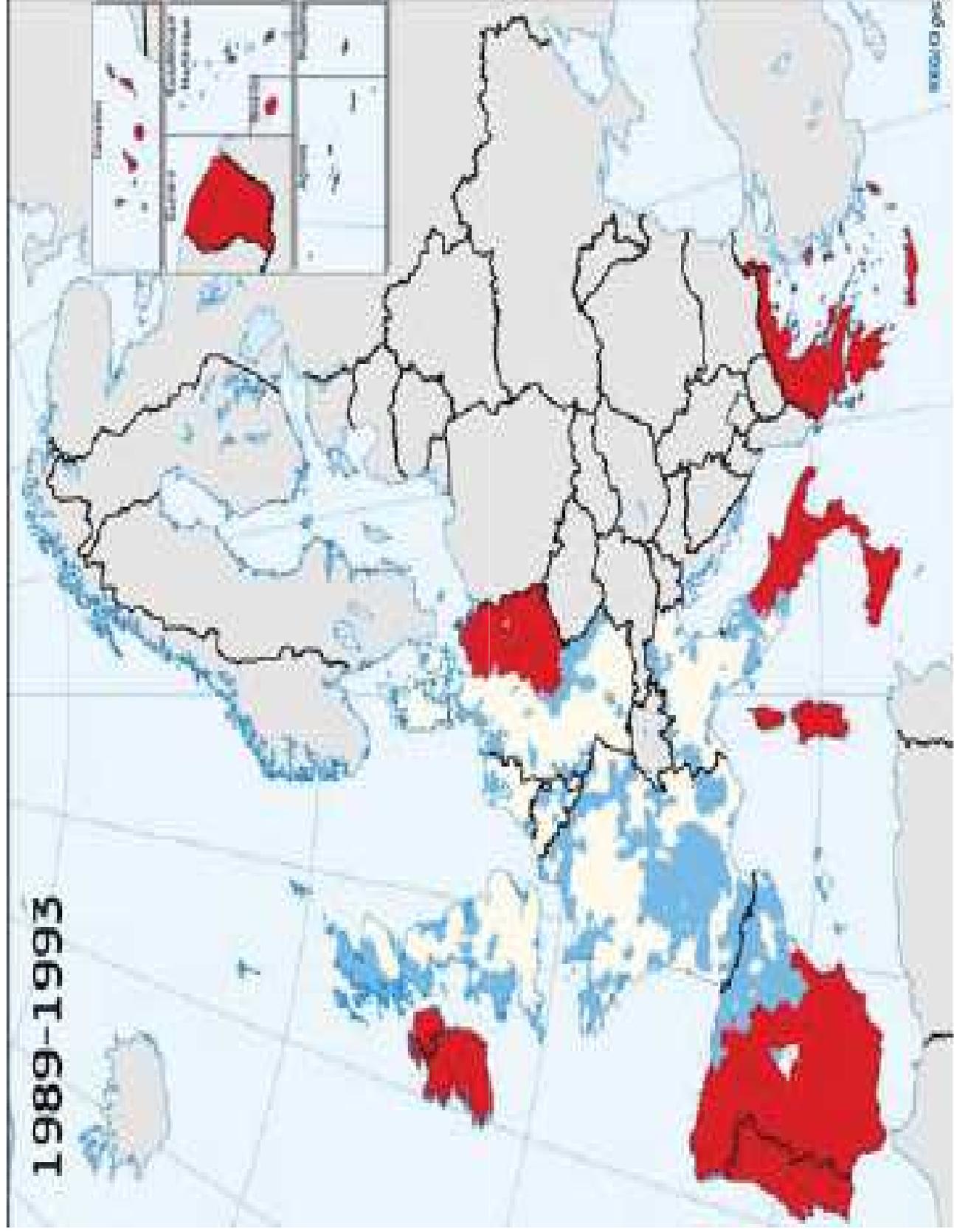
Pacchetto Delors 1

- 1989-93: 63 miliardi di euro; la spesa per le politiche passa dal 18% (1987) al 29% (1993) del bilancio comunitario
- 43% popolazione europea rientra in aree obiettivo; nell'ob. 1 ci sono tutta la Grecia, Irlanda, Portogallo; gran parte della Spagna; Sud Italia, Nord Irlanda, Corsica
- Interventi: costruzione di infrastrutture; formazione del capitale umano; incentivi agli investimenti produttivi

Fondi strutturali per obiettivo 1989-93

(Eur mn)								
	1989-93							
	<i>Objective 1</i>	<i>Objective 2</i>	<i>Objective 3 e 4</i>	<i>Objective 5a agriculture</i>	<i>Objective 5a fisheries</i>	<i>Objective 5b</i>	<i>Total</i>	<i>Community Initiatives</i>
Belgio	-	214	344	134	15	33	740	124
Danimarca	-	25	171	91	94	21	402	28
Germania	2 955	581	1 054	878	36	511	6 015	416
Grecia	7 528	-	-	-	-	-	7 528	712
Spagna	10 171	1 506	837	229	92	266	13 100	1 129
Francia	957	1 225	1 442	1 274	135	874	5 907	566
Irlanda	4 460	-	-	-	-	-	4 460	295
Italia	8 504	387	903	493	106	360	10 753	667
Lussemburgo	-	12	11	29	-	3	55	22
Olanda	-	165	405	79	43	33	725	89
Portogallo	8 450	-	-	-	-	-	8 450	724
Regno Unito	793	2 015	1 502	316	58	132	4 816	513
EU-12	43 818	6 130	6 668	3 523	579	2 232	62 951	5 285
%	69.6	9.7	10.6	5.6	0.9	3.5	100.0	

1989-1993



1992: Maastricht

- Nel Trattato la coesione economica e sociale è uno dei “pilastri” comunitari. Art. 130d fornisce basi per ulteriore riforma politiche sviluppo regionale
- Politiche di sviluppo ancora più necessarie perché moneta unica, con eliminazione cambi, può creare ulteriore, forte polarizzazione territoriale dello sviluppo economico
- Viene creato il Fondo di Coesione (per Stati membri – e non regioni – con PIL *pro capite* < 90% media comunitaria). È concessione politico-finanziaria a mediterranei (ma senza Italia!) per accettazione integrazione monetaria. Viene creato il Comitato delle Regioni (istituzionalizzazione a Bruxelles del livello regionale)

Pacchetto Delors 2

- 1994-99 167 miliardi di euro; quota sul bilancio arriva al 36% nel 1999
- Popolazione coperta arriva al 50%. Regolamenti non hanno sostanziali cambiamenti (programmazione, partenariato, addizionalità, concentrazione, coordinamento). Rimangono gli stessi obiettivi
- 1995: entrano Svezia, Austria e Finlandia; si crea Ob. 6 per regioni periferiche a bassa densità di popolazione

Fondi strutturali per obiettivo 1994-99

(Eur mn)										
1994-99 ¹										
	Objective 1	Objective 2	Obiettivo 3	Obiettivo 4	Objective 5a agriculture	Objective 5a fisheries	Objective 5b	Objective 6	Total	Community Initiatives
Belgio	730	341	396	69	170	25	77	-	1 808	288
Danimarca	-	119	263	38	127	140	54	-	741	102
Germania	13 640	1 566	1 681	260	1 070	75	1 227	-	19 519	2 212
Grecia	13 980	-	-	-	-	-	-	-	13 980	1 154
Spagna	26 300	2 415	1 474	369	326	120	664	-	31 668	2 782
Francia	2 190	3 769	2 562	641	1 746	190	2 236	-	13 334	1 605
Irlanda	5 620	-	-	-	-	-	-	-	5 620	527
Italia	14 860	1 462	1 316	399	681	134	901	-	19 753	1 898
Lussemburgo	-	15	21	1	39	1	6	-	83	19
Olanda	150	650	923	156	118	47	150	-	2 194	422
Portogallo	13 980	-	-	-	-	-	-	-	13 980	1 061
Regno Unito	2 360	4 580	3 377	-	186	89	817	-	11 409	1 572
Austria	162	99	329	60	386	2	403	-	1 432	146
Finlandia	-	179	254	83	331	23	190	450	1 503	150
Svezia	-	157	342	170	90	39	135	247	1 178	127
EU-15	93 991	15 352	12 938	2 246	5 270	885	6 860	697	138 201	14 021
%	68.0	11.1	9.4	1.6	3.8	0.6	5.0	0.5	100.0	
¹ 1994 prices										

Iniziative Comunitarie

- Programmi sperimentali e innovativi, promossi direttamente dalla Commissione, su specifiche tematiche (valore totale 1994-99: 14 miliardi di euro)
- Le più importanti: Interreg (cooperazione interregionale internazionale – 3,5 miliardi), Leader (aree rurali – 1,7 miliardi), Urban (aree urbane – 0,8 miliardi), Employment, Adapt sul mercato del lavoro, PME sulle piccole imprese, Rechar, Resider, Retex, Konvar sulla riconversione settoriale

1997: Trattato di Amsterdam

- Commissione predisporre AGENDA 2000
- Riconfermata centralità politica di sviluppo regionale: mercato unico e unione monetaria possono aggravare gli squilibri, in presenza di lavoro poco mobile fra regioni e paesi
- Possibile allargamento ad Est dell'Unione può portare problemi regionali ancora più rilevanti

Agenda 2000

- 2000-06 286 miliardi di euro (218 fondi strutturali; 21 fondo coesione; 47 per i paesi candidati)
- Tetto agli stanziamenti (capacità di assorbimento) = 4% PIL paesi beneficiari (anche: escamotage per limitare pagamenti a paesi in adesione)
- Obiettivi ridotti da 7 a 3:
 - Ob. 1 (territoriale): ingloba vecchi obiettivi 1 e 6
 - Ob. 2 (territoriale): ingloba vecchi obiettivi 2 e 5b
 - Ob. 3 (funzionale): ingloba vecchi obiettivi 3 e 4 (5a scompare)

Agenda 2000

- Concentrazione: Drastica riduzione popolazione ammissibile. Introduzione di periodi di sostegno transitorio (“phasing out”) per territori esclusi, per rendere più accettabile transizione
- Sforzo di semplificazione dei regolamenti, maggiore decentramento verso stati membri e regioni, più stringenti vincoli di efficienza (tempo limite per spesa fondi dopo la loro programmazione; riserva di premialità a metà percorso per buona gestione)

- Vertice di Berlino (1999) approva Agenda 2000 ma prevede per la prima volta riduzione dei fondi strutturali nel corso del periodo di programmazione: da 32 miliardi nel 2000 a 29 nel 2006. Crea fondo per paesi di prossima adesione
- Fondi strutturali rappresentano il 72% delle risorse totali destinate dal bilancio comunitario ai paesi in adesione. A partire dal 2004, svolgono un ruolo fondamentale nei processi di ristrutturazione di quelle economie e di integrazione nel mercato europeo. Il loro peso sull'economia nazionale è molto alto, il loro intero territorio (salvo limitatissime eccezioni) è interessato dalle politiche

Fondi e strumenti strutturali per i nuovi Stati membri, 2004-2006 ⁽¹⁾ (in milioni di euro, ai prezzi correnti)

Paese	Obiettivo n.1	Obiettivo n.2	Obiettivo n.3	Isotreg	EQUAL	Fondo di coesione ⁽²⁾	Totale	Popolazione zone obiettivi n. 1 e n.2, in milioni	% della popolazione
Repubblica ceca	1 454,27	71,30	58,79	68,68	32,10	936,05	2 621,19	9,460	92,00
Cipro ⁽²⁾	0,00	28,02	21,95	4,30	1,81	53,94	113,44	0,212	30,90
Estonia	371,36	0,00	0,00	10,60	4,07	309,03	695,06	1,379	100,00
Lettonia	625,57	0,00	0,00	15,26	8,03	515,43	1 164,29	2,391	100,00
Lituania	895,17	0,00	0,00	22,49	11,87	608,17	1 537,70	3,531	100,00
Malta	63,19	0,00	0,00	2,37	1,24	21,94	88,74	0,387	100,00
Polonia	8 275,81	0,00	0,00	221,36	133,93	4 178,60	12 809,70	38,654	100,00
Slovacchia	1 041,04	37,17	44,94	41,47	22,27	570,50	1 757,39	4,957	91,90
Slovenia	237,51	0,00	0,00	23,65	6,44	188,71	456,31	1,986	100,00
Ungheria	1 995,72	0,00	0,00	68,68	30,29	1 112,67	3 207,36	10,238	100,00
Totale	14 959,64	136,49	125,68	478,86	252,05	8 495,04	24 451,18	73,195	97,70

⁽¹⁾ A causa dei diversi periodi di programmazione per l'EU-15 e i 10 nuovi Stati membri (7 anni e 3 anni), non è opportuno sommare gli importi finanziari relativi a questi due gruppi di paesi.

⁽²⁾ Media.

⁽²⁾ Incluso SFOP (pesca).

Politica Regionale 2000-2006

- **Ob. 1:** regioni con PIL *pro capite* (PPA) < 75% media comunitaria: Grecia, vaste aree di Spagna e Portogallo, Sud Italia, Est Germania, alcune aree di Gran Bretagna, Irlanda, Austria, Svezia, Finlandia, Francia.
- **Ob. 2:** piccole aree in tutti i paesi dell'Unione (esclusi Portogallo, Grecia e Irlanda), individuate a scala nazionale: aree industriali in declino; zone rurali; aree urbane in difficoltà; aree dipendenti dalla pesca
- **Ob. 3:** interventi in tutta la UE escluso Ob. 1, per giovani senza lavoro, disoccupati di lunga durata, lavoratori a bassa qualifica

Priorità Tematiche Indicate dalla Commissione

- Competitività regionale (infrastrutture, reti e sistemi di trasporto, ambiente, risorse idriche, rifiuti, TLC.)
- Strategia dell'occupazione (politiche attive del lavoro, politiche dell'integrazione, istruzione e formazione, adattabilità e imprenditorialità, azioni positive per le donne)
- Sviluppo urbano e rurale (pluralità di obiettivi; es. aree urbane: occupazione, ruolo delle città nella crescita regionale, integrazione sociale, risanamento urbanistico, ecc.)

- Fondi restano orientati al finanziamento di programmi pluriennali di sviluppo, frutto di un processo di concertazione fra Commissione, Stati membri, regioni, partenariato economico-sociale
- Aumenta la concentrazione geografica: popolazione UE coinvolta scende da 50% a 41%. La riduzione è particolarmente forte per le aree ex ob. 2 e 5b, che scendono dal 25% al 18% della popolazione UE
- Nel caso di aiuti alle imprese si devono rispettare i massimali di intensità dell' aiuto – a seconda della tipologia di aiuto e della regione – stabiliti dalla politica di concorrenza comunitaria
- È richiesto sempre il cofinanziamento nazionale, con percentuali variabili dal 20% al 75% a seconda dei programmi e delle regioni coinvolte

- Si riducono a 4 le iniziative comunitarie:
 1. Interreg III, per la cooperazione transnazionale, transfrontaliera e interregionale
 2. Urban II, per il risanamento urbano
 3. Leader+, azioni per lo sviluppo rurale
 4. Equal, azioni contro le discriminazioni di accesso al mercato del lavoro

- Restano azioni sperimentali da riportare nella programmazione ordinaria (“mainstreaming”); provano a diffondere buone pratiche e a determinare la costituzione di reti stabili di cooperazione (“networking”)

- Continua a operare il Fondo di coesione: destinato a Spagna, Grecia, Portogallo e Irlanda (Paesi della coesione, con Pil *pro capite* PPA < 90% media UE). Fondo finanzia progetti e non programmi, nell’ambito dei trasporti e dell’ambiente.

Fondi e strumenti strutturali per l'EU-15, 2000-2006⁽¹⁾ (in milioni di euro, impegni ai prezzi 2004)

Paese	Obiettivo n.1 ⁽²⁾	Obiettivo n.2	Obiettivo n.3	SFOP ⁽²⁾	Fondo di coesione	Iniziativa comunitarie	Totale	Popolazione zone obiettivi n.1 e n.2, in milioni	% della popolazione
Austria	288	740	585	0	0	395	2 008	2,270	28,20
Belgio	690	486	817	33	0	231	2 257	1,269	12,50
Danimarca	0	199	397	221	0	92	909	0,538	10,20
Finlandia	1 008	541	442	33	0	280	2 304	2,650	51,70
Francia	4 201	6 569	5 013	254	0	1 155	17 192	20,412	34,00
Germania	22 035	3 776	5 057	121	0	1 775	32 765	24,447	29,80
Grecia	23 143	0	0	0	3 388	952	27 483	10,476	100,00
Irlanda	3 409	0	0	0	584	183	4 177	0,965	26,60
Italia	24 424	2 749	4 129	110	0	1 294	32 707	26,704	46,50
Lussemburgo	0	44	44	0	0	14	103	0,117	28,20
Paesi Bassi	136	861	1 866	33	0	719	3 615	2,324	15,00
Portogallo	21 010	0	0	0	3 388	741	25 139	6,616	66,60
Spagna	42 061	2 904	2 363	221	12 357	2 162	62 067	32,027	80,70
Svezia	797	431	795	66	0	307	2 396	1,674	18,90
Regno Unito	6 902	5 068	5 046	132	0	1 061	18 209	18,909	32,20
EU-15	150 104	24 367	26 553	1 226	19 717	11 361	233 328	151,40	40,30

⁽¹⁾ Incluso il sostegno transitorio.

⁽²⁾ Ad esclusione delle zone dell'obiettivo n. 1.

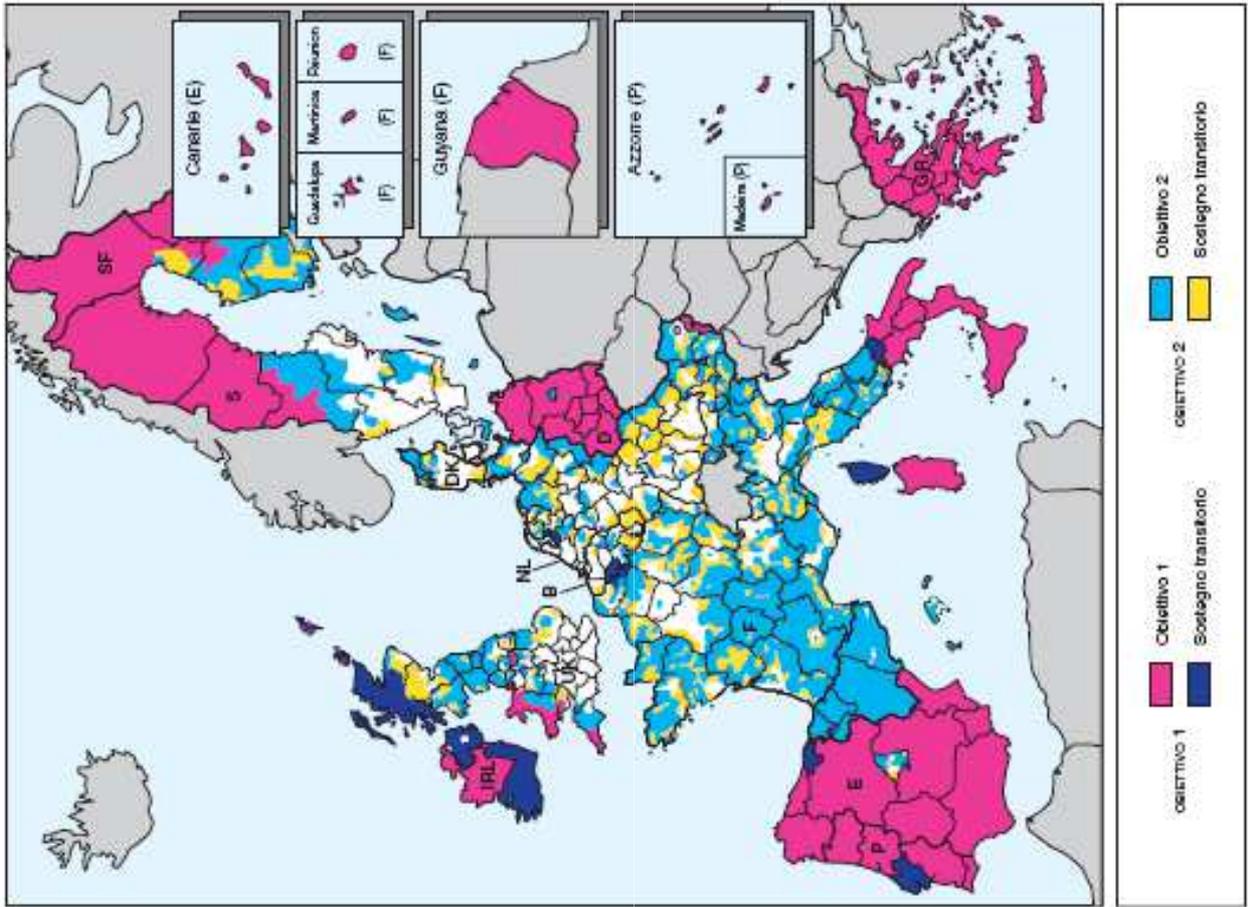
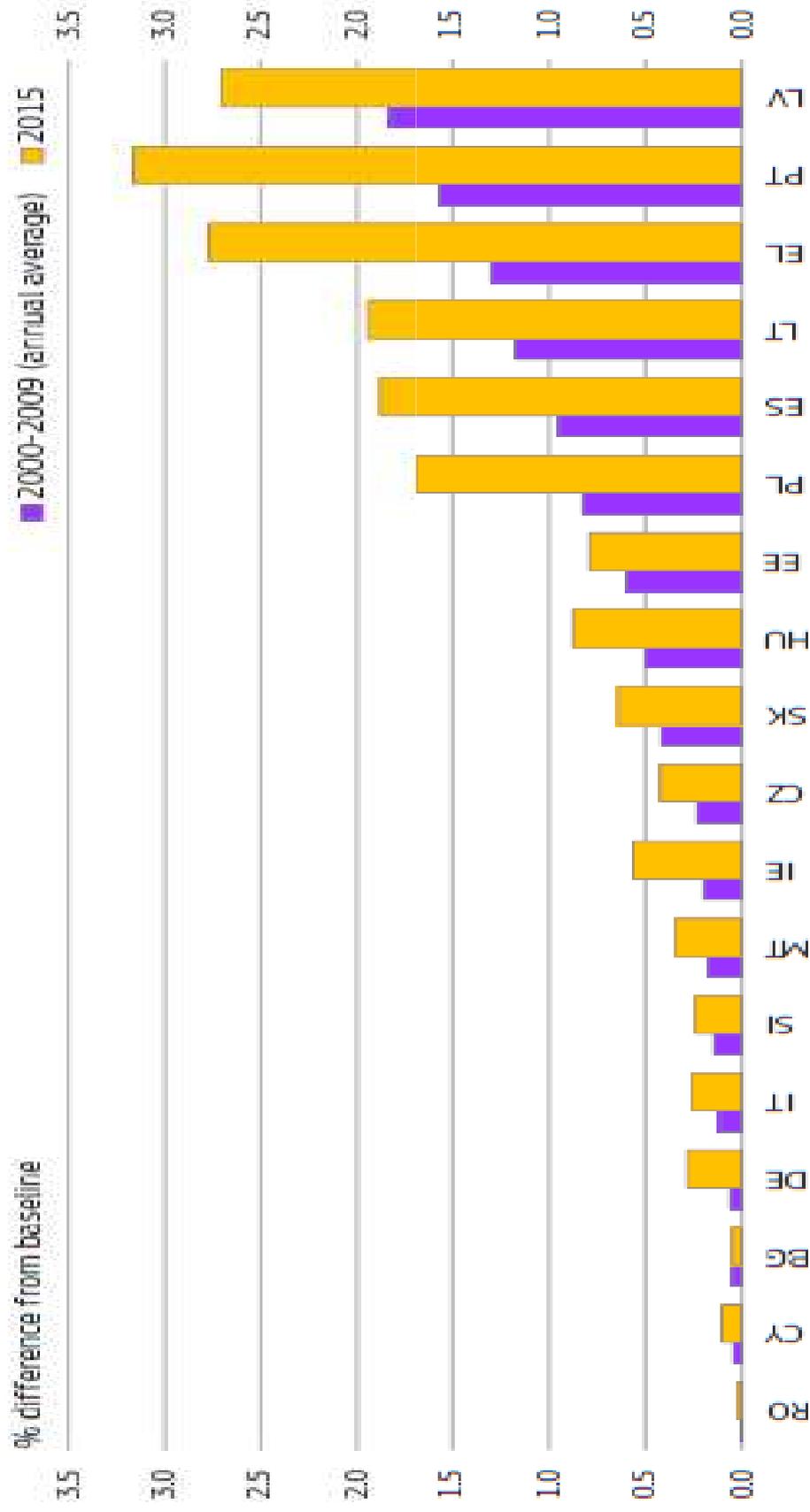


Figure 7.1. Estimated Impact of Cohesion Policy for the 2000-2006 period on GDP



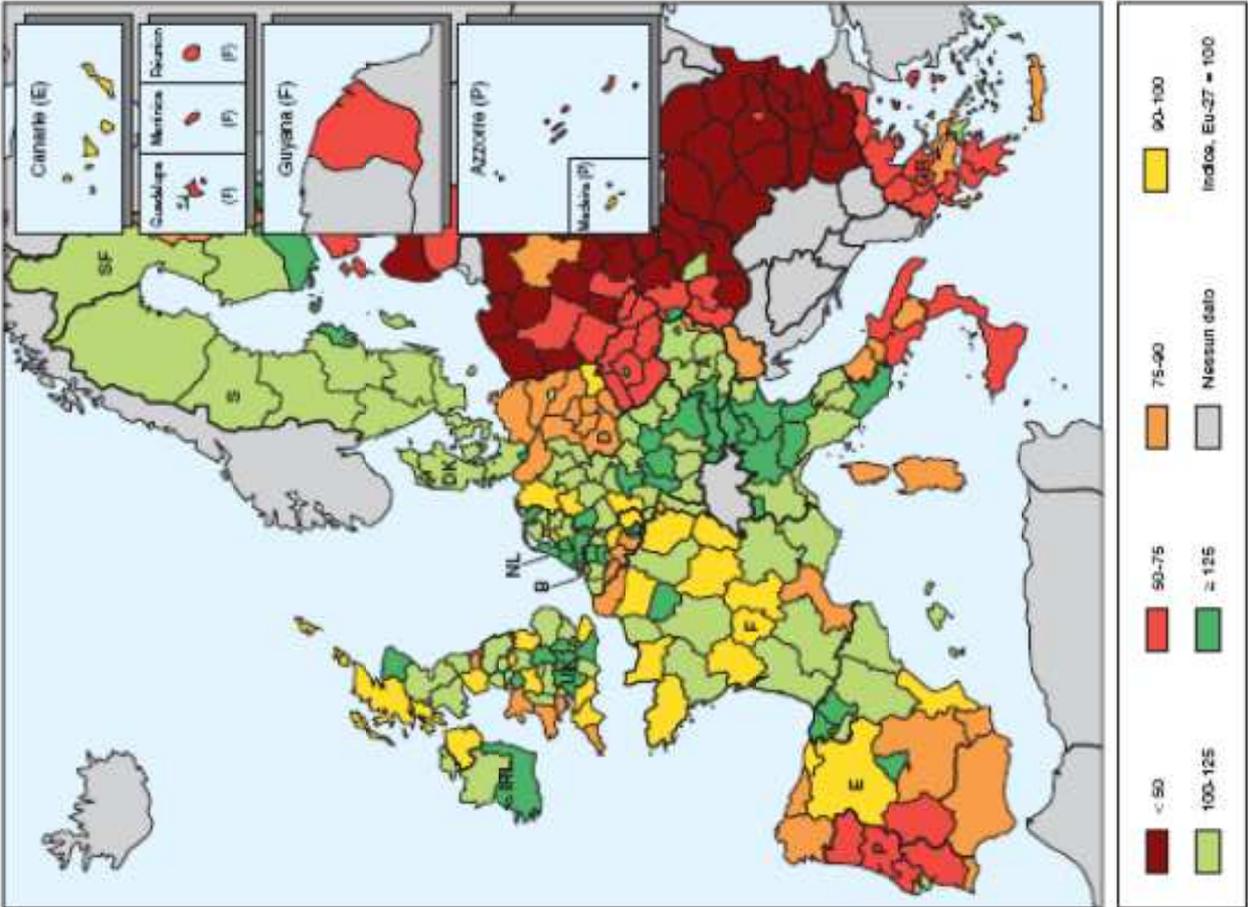
IT = Mezzogiorno

Source: QUEST

2004 e 2007: da 15 a 27 stati membri. Rilevanti effetti sulle politiche regionali:

- Si accrescono geograficamente e si approfondiscono disparità regionali nell' UE
- Nuovi membri danno però contributo molto ridotto a bilancio UE e al tempo stesso sono beneficiari quasi integralmente di politiche regionali (oltre che della PAC)
- Ingresso nuovi membri riduce sensibilmente reddito medio UE, e quindi riduce significativamente soglia del 75% per l' inclusione nell' Ob. 1 (effetto statistico)

Tutto ciò impone revisione delle politiche, molto complessa e delicata



- 2001 Commissione propone (Secondo rapporto sulla coesione) di continuare politiche regionali senza rilevanti cambiamenti sia finanziari (0,45% Pil UE), sia nell' allocazione geografica (sia in vecchi UE-15 sia in nuovi UE-12): per regioni. Ribadisce principi base (concentrazione, programmazione, partenariato, addizionalità, valutazione)
- Commissione (e Parlamento) sono contro ogni ipotesi di rinazionalizzazione delle politiche regionali. Si sottolinea il “valore aggiunto” di politiche regionali europee (obiettivi comuni, adeguato finanziamento, metodo e regole comunitarie, creazione di reti, apprendimento e scambi di esperienze)

- Cominciano le opposizioni alle politiche; Regno Unito e Olanda: per la rinazionalizzazione delle politiche
- Rapporto Sapir (2003): spostare politiche regionali dall'UE agli Stati, usando PIL *pro capite* nazionale per l'ammissibilità; obiettivo dell'UE è convergenza nazionale e non più convergenza regionale (lasciata agli stati membri). Politiche regionali servirebbero per migliorare istituzioni paesi meno prosperi e sostenere lì gli investimenti in capitale fisico e umano. Non ha seguito

- 2004 Commissione propone schema di bilancio (“Prospettive Finanziarie”) e Regolamenti per i Fondi Strutturali per il 2007-13
- Nella proposta dimensione totale 1025 miliardi (stanziamenti = 1,26% reddito UE), in aumento rispetto a 1994-99
- Rubrica “competitività” (133 miliardi per ricerca e sviluppo, competitività imprese, reti comunitarie, politica sociale e della formazione); rubrica coesione (339 miliardi per convergenza regionale, occupazione e cooperazione internazionale): include nuovi Stati membri

- Trattativa politica avviene contemporaneamente sui due temi intrecciati: risorse finanziarie totali per l' UE; risorse e regole per le politiche regionali
- Il dibattito sul bilancio si concentra sui “saldi netti”, cioè differenza contabile fra entrate e spese di ciascuno stato membro, che non considera effetto economico sulla crescita delle politiche UE
- Commissione propone – per mediare – di compensare i saldi netti negativi “eccessivi”

- Molti paesi favorevoli a Commissione (Spagna, Grecia, Polonia e altri UE-10; Italia, con posizione più articolata)
- Contrario il “Gruppo dei Sei” (Francia, Germania, Gran Bretagna, Olanda, Svezia e Austria). Bilancio non deve superare 1% reddito UE, cioè 815 miliardi; tagliare le politiche per raggiungere obiettivo. Ma posizioni diverse all’ interno dei paesi (Germania ex Est contro Ovest)

Presidenza del Lussemburgo (I semestre 2005) avvia accordo; presidenza britannica (II semestre 2005 lo raggiunge, ironia della sorte...):

- Tetto globale 862 miliardi
- Forte taglio a rubrica competitività
- Coesione: 308 miliardi (150 UE-15 e 158 UE-12)
- Fondo europeo di aggiustamento alla globalizzazione (0,5 miliardi/anno)
- Compensazioni ad hoc per alcuni contribuenti netti: Germania (11 miliardi), Olanda (7,7), Svezia (3), Austria (0,6). Correzione di bilancio britannica: un po' ridotta ma resta sostanziale. Totale compensazioni: 60 miliardi
- Clausola di revisione nel 2008-09

Tab. 7.1 Prospettive Finanziarie 2007-13: Confronto tra proposte e accordo finale

miliardi di euro a prezzi 2004; stanziamenti di impegno

RUBRICHE	Proposta della Commissione Europea febbraio 2004	Consiglio europeo giugno 2005 Presidenza Lussemburgo	Consiglio europeo dicembre 2005 Presidenza Regno Unito	Accordo Interistituzionale maggio 2006 Presidenza Austria
1a. Competitività	132,8	72	72,1	74,1
1b. Coesione	338,7	309,6	307,6	308
2. Agricoltura, pesca, ambiente	404,7	377,8	371,2	371,3
di cui PAC	301,1	295,1	293,1	293,1
3. Cittadinanza, libertà, sicurezza, giustizia	24,7	11	10,3	10,8
4. L'UE quale partner globale	95,5	50	50	49,5
5. Amministrazione	28,4	50,3	50,3	49,8
Compensazioni	0,2	0,8	0,8	0,8
Totale	1025	871,5	862,4	864,3

Restano i tre grandi fondi:

- FESR per gli investimenti per ridurre le disparità regionali: infrastrutture materiali, ricerca innovazione, ambiente, nonché per il finanziamento della cooperazione transnazionale
- FSE interventi per promuovere l'occupazione, migliorare le condizioni di accesso, rafforzare l'inclusione sociale e sostenere lo sviluppo del capitale umano (istruzione e formazione)
- Fondo di coesione: infrastrutture di trasporto (specie TEN) e ambientali nei paesi della Coesione (Spagna, Portogallo, Grecia) e in tutti i nuovi Stati Membri

Tab. 8.3 <i>Politica di coesione 2007-13: Allocazioni indicative per l'Italia</i>	
dati in milioni di euro a prezzi correnti	
Obiettivo Convergenza	
Convergenza (Calabria, Campania, Puglia, Sicilia)	21.211
Phasing out statistico (Basilicata)	430
Totale Obiettivo Convergenza	21.640
Obiettivo Competitività regionale e occupazione	
Phasing in (Sardegna)	972
Competitività regionale e occupazione (Tutte le altre Regioni)	5.353
Totale Obiettivo Competitività regionale e occupazione	6.325
Obiettivo Cooperazione territoriale europea	
Transfrontaliera	636
Transnazionale	210
Totale Obiettivo Cooperazione territoriale europea (Tutte le Regioni)	846
TOTALE GENERALE ITALIA	28.812

Le novità del 2007-2013

Legame fra politiche regionali e Agenda di Lisbona.

Orientamenti strategici Comunitari come quadro di riferimento:

- Migliorare l'attrattività delle regioni per gli investimenti e l'occupazione (infrastrutture di base)
- Importanza dell'innovazione e della conoscenza (R&S&I), imprenditorialità
- Creazione di nuovi e migliori posti di lavoro (FSE)
- Dimensione territoriale (ruolo delle città, aree rurali)

Attuato con Quadri Strategici Nazionali (QSN)

A differenza dei Quadri Comunitari di Sostegno (QCS) (2000-06 e precedenti), i QSN:

- Sono strategici e non operativi
- Coprono intero territorio nazionale
- Diventano strategie nazionali di sviluppo territoriale
- Definiscono obiettivi e ripartiscono risorse

Stati membri devono presentare annualmente un Rapporto Strategico e dedicare sezione a problemi regionali nei Programma nazionale di Riforma.

Nuovi regolamenti:

- “Earmarking”: vincolo alla spesa nell’ UE-15 su obiettivi coerenti con Agenda di Lisbona (60% nell’ ob. Convergenza e 75% nell’ ob. Competitività). Ciò implica investimento di circa 200 miliardi su Obiettivi di Lisbona (di cui 50 nella ricerca)
- Semplificazione: solo programmi operativi e non più “complementi di programmazione”
- Eliminata zonizzazione nell’ ex Ob. 2
- Enfasi su addizionalità e valutazione
- Tetto dell’ assorbimento (era 4% PIL) rivisto al ribasso e modulato fra pesi
- Cooperazione esterna esce da fondi strutturali e ha strumenti suoi propri (IPA, ENPI)
- Regole specifiche, meno stringenti per nuovi stati membri (“doppio binario”)

FINANCIAL FRAMEWORK 2007-2013

(EUR million - 2004 prices)

COMMITMENT APPROPRIATIONS	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total 2007-2013
1. Sustainable Growth	51.267	52.415	53.616	54.294	55.368	56.876	58.303	382.139
1a Competitiveness for Growth and Employment	8.404	9.097	9.754	10.434	11.295	12.163	12.861	74.098
1b Cohesion for Growth and Employment	42.863	43.318	43.862	43.860	44.073	44.723	45.342	308.041
2. Preservation and Management of Natural Resources	54.985	54.322	53.666	53.035	52.400	51.775	51.161	371.344
of which: market related expenditure and direct payments	43.120	42.897	42.279	41.864	41.453	41.047	40.645	293.105
3. Citizenship, freedom, security and justice	1.199	1.258	1.380	1.503	1.645	1.797	1.988	10.770
3a Freedom, Security and Justice	600	690	790	910	1.050	1.200	1.390	6.630
3b Citizenship	599	568	590	593	595	597	598	4.140
4. EU as a global player	6.199	6.469	6.739	7.009	7.339	7.679	8.029	49.463
5. Administration ⁽¹⁾	6.633	6.818	6.973	7.111	7.255	7.400	7.610	49.800
6. Compensations	419	191	190					800
TOTAL COMMITMENT APPROPRIATIONS	120.702	121.473	122.564	122.952	124.007	125.527	127.091	864.316
as a percentage of GNI	1,10%	1,08%	1,07%	1,04%	1,03%	1,02%	1,01%	1,048%

TOTAL PAYMENT APPROPRIATIONS	116.650	119.620	111.990	118.280	115.860	119.410	118.970	820.780
as a percentage of GNI	1,06%	1,06%	0,97%	1,00%	0,98%	0,97%	0,94%	1,00%
Margin available	0,18%	0,18%	0,27%	0,24%	0,28%	0,27%	0,30%	0,24%
Own Resources Ceiling as a percentage of GNI	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%

(1) The expenditure on pensions included under the ceiling for this heading is calculated net of the staff contributions to the relevant scheme, within the limit of € 500 million at 2004 prices for the period 2007-2013.

Table 3 Cohesion policy 2007-2013: indicative financial allocations (million EUR, 2004 prices)¹

	CONVERGENCE OBJECTIVE		REGIONAL COMPETITIVENESS AND EMPLOYMENT OBJECTIVE		EUROPEAN TERRITORIAL COOPERATION OBJECTIVE	TOTAL	
	Cohesion Fund	Convergence	Statistical Phasing out	Phasing in			Regional
							competitiveness and employment
België/Belgique			579		1.268	173	2.019
Česka Republika	7.830	15.149			373	346	23.697
Danmark					453	92	545
Deutschland		10.553	3.770		8.370	756	23.450
Eesti	1.019	1.992				47	3.058
Ellas	3.289	8.379	5.779	584		186	18.217
España	3.250	18.727	1.434	4.495	3.133	497	31.536
France		2.838			9.123	775	12.736
Ireland				420	261	134	815
Italia		18.867	388	879	4.761	752	25.647
Kypros	193			363		24	581
Latvija	1.363	2.647				80	4.090
Lietuva	2.034	3.965				97	6.097
Luxembourg					45	13	58
Magyarország	7.589	12.654		1.865		343	22.451
Malta	252	495				14	761
Nederland					1.477	220	1.696
Österreich			159	0	914	228	1.301
Polska	19.562	39.486				650	59.698
Portugal	2.722	15.240	254	407	436	88	19.147
Slovenija	1.239	2.407				93	3.739
Slovensko	3.433	6.230			399	202	10.264
Suomi-Finland				491	935	107	1.532
Sverige			158	883	1.446	236	1.682
United Kingdom		2.436			5.349	642	9.468
Bulgaria	2.015	3.873				159	6.047
Romania	5.769	11.143				404	17.317
Not allocated						392	392
TOTAL	61.558	177.083	12.521	10.385	38.742	7.750	308.041

- L'obiettivo "Convergenza" riguarda gli Stati membri e le regioni meno sviluppate, che, conformemente al Trattato, rappresentano la priorità della politica di coesione comunitaria
- Questo obiettivo riguarda le regioni che hanno un Pil *pro capite* inferiore al 75% della media comunitaria
- È previsto un aiuto temporaneo alle regioni il cui Pil *pro capite* sarebbe stato inferiore al 75% della media comunitaria calcolato per l'Unione a Quindici ("effetto statistico" dell'allargamento)

- Tutte le regioni non coperte dall'obiettivo "Convergenza" sono incluse nell'obiettivo "Competitività regionale e occupazione"
- Per queste zone vi è un duplice approccio: programmi regionali finanziati dal FESR per assistere le regioni nel prevedere e promuovere il cambiamento economico nelle aree industriali, urbane e rurali, rafforzando la loro competitività e capacità di attrazione, tenendo conto delle disparità economiche, sociali e territoriali esistenti; programmi nazionali finanziati dal FSE per favorire l'introduzione e l'attuazione di riforme strutturali del mercato del lavoro e rafforzare l'inclusione sociale in linea con le priorità della Strategia europea per l'occupazione

- Vi è, poi, un nuovo obiettivo (“ Cooperazione territoriale europea ”) volto a perseguire l’integrazione armoniosa ed equilibrata del territorio dell’Unione sostenendo la cooperazione tra le sue diverse componenti su temi di importanza comunitaria a livello transfrontaliero, transnazionale e interregionale
- Sono ammesse alla cooperazione transfrontaliera tutte le regioni, situate lungo le frontiere terrestri interne, alcune frontiere terrestri esterne, come pure lungo alcune frontiere marittime vicine
- Lo scopo è quello di promuovere soluzioni comuni a problemi comuni tra autorità vicine, quali lo sviluppo urbano, rurale e costiero e lo sviluppo dei rapporti economici e la messa in rete delle piccole e medie imprese

- Convergence Regions
- Phasing-out Regions
- Phasing-in Regions
- Competitiveness and Employment Regions

Objective Regional Competitiveness and Employment:
(all other regions)

156 Regions
296 million inhabitants
65.1% of EU population

