



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA

DIPARTIMENTO DI SCIENZE ECONOMICHE E AZIENDALI

Corso di Laurea Triennale

Tesi di Laurea

**Qualità di governo, Fondi di Coesione e convergenza
delle regioni europee**

Quality of government, Cohesion Funds and the convergence of european regions

RELATORE: PROF. *ROBERTO ANTONIETTI*

LAUREANDA: GIULIA CASSELLA

Anno Accademico

2015/2016

INDICE

Introduzione.....	1
PROFILO STORICO EUROPEO	3
<i>Nascita dell'Unione Europea</i>	3
<i>Pacchetto di Delors</i>	4
<i>Agenda 2000</i>	5
<i>Fondi Strutturali e di Coesione 2007/2013</i>	6
<i>Fondi Strutturali e di Coesione 2014/2020</i>	8
<i>Istituzioni come motore della crescita</i>	10
<i>Convergenza europea e qualità delle istituzioni</i>	15
COLONIZZAZIONE EUROPEA COME FATTORE DI SVILUPPO	19
CRESCITA E SVILUPPO NELLE REGIONI ITALIANE.....	23
<i>Variabile 'Storia' come determinante della crescita</i>	23
<i>Politica di Coesione 2007/2013</i>	24
<i>Efficienza ed efficacia del periodo 2007/2013</i>	26
<i>Importanza della qualità istituzionale per lo sviluppo finanziario</i>	32
<i>Fondo di coesione 2014/2020: Accordo di Partenariato</i>	34
<i>Successo della politica di coesione nelle regioni italiane</i>	36
CONCLUSIONI.....	39
BIBLIOGRAFIA	41
DATI E SITOGRAFIA	41

INTRODUZIONE

L'analisi proposta in questa tesi valuta la qualità delle istituzioni e la loro conduzione come un fattore determinante per la crescita e lo sviluppo dei Paesi aderenti all'Unione Europea. Si tenta di vedere come una buona capacità di governo possa influire sulla efficacia e sull'efficienza delle politiche comunitarie e come avvenga l'impatto di queste politiche di sviluppo per promuovere una elevata qualità delle istituzioni. Si vuole considerare in prima istanza il contesto europeo, che sviluppa una Politica di Coesione tra i Paesi aderenti, con un focus mirato alla realtà italiana. Ci si propone di aggiungere una estrema sintesi dei fattori esogeni che spiegano lo sviluppo delle ex colonie Europee dal 1500 fino al raggiungimento dell'indipendenza. L'approccio della 'good governance', qui adottato, serve per descrivere come i Paesi conducano il proprio governo. È palese che la qualità dei governi locali e regionali influisca sulla crescita economica. Una buona gestione si ottiene in assenza di vizi derivanti da politiche deboli che possono minare gli sforzi di Coesione e di Sviluppo Europeo. La prima parte della tesi sviluppa un'analisi della spesa che influisce sulla Politica di Coesione e sulla qualità delle istituzioni, mettendo in relazione, come metro di misura della convergenza economica europea, il PIL pro capite. Si verifica che l'impatto della spesa per le Politiche di Coesione è strettamente legato al livello della qualità istituzionale. La seconda parte, invece, si focalizza sulla realtà italiana, mettendo in evidenza i risultati della efficienza ed efficacia dei Fondi Strutturali e delle Politiche di Coesione del periodo 2007/2013 e 2014/2020.

1) PROFILO STORICO EUROPEO

1.1) *Nascita dell'Unione Europea*

L'Unione Europea odierna è un'istituzione in cui dominano la pace, la stabilità e la prosperità. L'Europa ha superato le divisioni secolari tra i suoi Stati che hanno causato lunghe e sanguinose guerre. L'inizio del processo di Unione si deve ad illuminati economisti e politici che hanno precorso i tempi. Konrad Adenauer, Cancelliere della Repubblica federale della Germania, ha posto la prima pietra per fondare quella che noi oggi chiamiamo "Unione Europea". Egli, al termine della seconda guerra mondiale, ha riconciliato Francia e Germania dando inizio alla l'integrazione Europea. Successivamente nel 1951, Schuman e Monnet, attraverso la Costituzione della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio, hanno delineato un'area composta da sei paesi quali Belgio, Francia, Germania Occidentale, Italia, Lussemburgo e Paesi Bassi, nella quale l'acciaio e il carbone potevano essere scambiati liberamente. Considerando che le guerre potevano essere scatenate principalmente per il controllo della produzione di materie prime come il carbone e l'acciaio, i due economisti hanno fondato la comunità europea per evitare situazioni di squilibrio territoriale (piano Schumman). Tra il 1958 e il 1967 Walter Hallstein, in qualità di Presidente della Commissione Europea, ha dato un forte contributo al mercato di scambio libero di cui oggi noi godiamo all'interno dell'area economica europea. Nel 1957 è stato stipulato il Trattato di Roma, diventato un pilastro la per la coesione dell'Unione Europea, da cui discendono i due trattati: Comunità Economica Europea (CEE) e Comunità Europea dell'Energia Atomica (Euratom). Il trattato di Roma comprende 240 articoli suddivisi in sei parti distinte, precedute da un preambolo iniziale:

- I parte: riguarda i principi fondamentali che sono alla base della costituzione della CEE, che operano attraverso il mercato comune, l'unificazione delle barriere doganali e le politiche comuni.
- II parte: si occupa dei fondamenti della Comunità, facendo riferimento alla libera circolazione di merci, all'agricoltura, alla libera circolazione di persone, servizi e capitali, e ai trasporti.
- III parte: si concentra sulle Politiche della Comunità che vengono suddivise in quattro settori: norme comuni, politica economica, politica sociale e Banca europea degli investimenti.
- IV parte: è dedicata all'associazione dei paesi e territori d'oltremare

- V parte: concerne le istituzioni della Comunità in riferimento anche alle disposizioni istituzionali e alle disposizioni finanziarie.
- VI parte: presenta le disposizioni generali e finali.

Il trattato è stato poi revisionato successivamente nel 1986 con l'introduzione del concetto di Coesione Economica Sociale, al fine della realizzazione di una Comunità Europea, designata come un'area perfettamente integrata e con finalità di sviluppo e crescita simultanea. Successivamente negli anni '70 l'Unione Europea, oltre alle sei regioni già citate, ha incluso dapprima anche Irlanda, Danimarca e Regno Unito e poi Spagna, Portogallo e Grecia. I primi esiti positivi delle Politiche di Convergenza Europea hanno dato luogo alla creazione di posti di lavoro e allo stanziamento di Fondi per le regioni maggiormente arretrate, tra cui il Fondo di Coesione. Quest'ultimo è stato distribuito tra tutti i Paesi facenti parte dell'Area Europea con un PIL pro capite inferiore al 75% della media europea. In questo frangente è nato pure il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR), il quale ha ridimensionato le quote nazionali da destinare a tale Fondo. Nel 1985 il libro bianco di Delors ha evidenziato gli squilibri emersi nelle regioni costituenti, determinando un centro ed una periferia all'interno nell'Unione Europea ed ha proposto un piano di accelerazione del processo di integrazione tra le regioni europee. Per facilitare gli scambi e la comparazione dei prezzi per i diversi Paesi è iniziato allora il progetto di un'unica moneta europea, ma per mantenere la stabilità economica ottenuta in ogni Paese si sono resi necessari tassi flessibili.

1.2) Pacchetto di Delors

Il crollo del comunismo ha abbattuto il muro che divideva l'Europa rendendo più facile il flusso sociale tra i cittadini. Il Pacchetto di Delors ha poi delineato una nuova frontiera per il continente definendo, in una strategia pluriennale, 4 linee-guida della politica europea:

- Convergere le regioni con ritardo di sviluppo,
- Risollevarle le zone industriali in declino e favorire lo sviluppo delle aree rurali,
- Lottare contro la disoccupazione
- Promuovere l'occupazione giovanile.

Nel 1989 il crollo del muro di Berlino, con la conseguente caduta del comunismo, ha determinato l'unificazione tra l'Europa Occidentale ed Orientale che è divenuta fondamentale per la stesura del trattato di Maastricht, avvenuta nel 1991. Va sottolineata ancora una volta l'importanza dell'integrazione tra i Paesi e della costruzione delle ultime tappe per l'Unione Economica e Monetaria (UEM). Negli anni successivi, l'Europa si è allargata annettendo

anche l'Austria, la Svezia e la Finlandia. Nel 1997, il trattato di Amsterdam ha affermato i diritti fondamentali dei cittadini, costituendo un programma di politica estera e di sicurezza comune, di cooperazione per la sicurezza e per la giustizia comunitaria, e un piano di rafforzamento della democrazia nei paesi aderenti.

1.3) Agenda 2000

La Commissione Europea con l'Agenda 2000 risponde ad una serie di esigenze profondamente sentite in Europa, quali:

- Attenzione alle pari opportunità e ad una migliore qualità di vita nelle aree meno sviluppate.
- Consegna alle nuove generazioni di un ambiente capace di riparare i danni effettuati dalla generazione precedente.
- Produzione di generi alimentari che siano di alta qualità e ad un prezzo competitivo ma che non danneggi gli agricoltori.
- Rigore nel bilancio applicato dagli Stati, in modo tale da avere una gestione responsabile, efficiente e controllata delle finanze dell'UE.

Uno degli obiettivi di Agenda 2000 è stato quello di una convergenza economica tra tutti i Paesi, in un clima di pace e prosperità continua, per una svolta decisiva a livello di Politiche di Coesione. La maggior difficoltà che si è riscontrata in tale obiettivo è quella relativa al superamento delle differenze di sviluppo e di crescita.

OBIETTIVO 1: i Fondi contribuiscono alla creazione di posti di lavoro e investono nelle infrastrutture. Le regioni che possono beneficiare sono quelle che hanno un PIL inferiore al 75% della media Europea.

OBIETTIVO 2: le regioni colpite da crisi economiche, che hanno un tasso di disoccupazione alto, dovuto per lo più al declino industriale, ricevono questi Fondi per un importo che non può superare il 18% per regione, che poi viene ulteriormente suddiviso nei vari settori.

OBIETTIVO 3: si promuovono le risorse umane volte a migliorare le competenze professionali, al fine di favorire l'occupazione lavorativa europea.

Tabella 1: distribuzione fondi per gli obiettivi di agenda 2000-2006¹

	Obiettivo 1	Obiettivo 2	Obiettivo 3
Problema	Regioni che presentano un ritardo di sviluppo	Regioni in crisi strutturale	Regioni che necessitano un sostegno per l'istruzione e la formazione e occupazione
Disponibilità dei fondi nel periodo 2000-2006 (miliardi in euro)	135.6	22.50	24.06
% del bilancio dei fondi strutturali	69.7%	11.5%	12.3%
Fondi interessati	FERS, FSE, FEAOG, SFOP	FERS, FSE	FSE

1.4) Fondi Strutturali e di Coesione 2007/2013

L'adesione al Fondo di Coesione per i Paesi come Portogallo, Grecia, Irlanda e Spagna, ha avuto un significato monetario, in quanto si tratta di regioni con un PIL inferiore al 90% rispetto al resto dell'Europa. Invece per l'Europa Centrale, Orientale e Sudorientale l'adesione ha avuto una connotazione differente, dal momento che il Fondo ha avuto un significato di stabilità democratica e sociale, ma soprattutto mirava ad una maggior prosperità all'interno dell'area. Nel 1993 il peso che questi Fondi avevano sul bilancio comunitario era pari al 29%. Data la forte adesione all'Unione Europea dei Paesi dell'Europa Orientale, il peso di tali Fondi è stato ridotto al 4 %. Le risorse previste dal Fondo Strutturale e dal Fondo di Coesione sono state stanziare per la maggior parte per la realizzazione della attività previste nell'Obiettivo 1 (70% degli stanziamenti totali). Così si è ristretto il campo di azione di questi due Fondi e inoltre si è stabilito il phasing-out: si tratta di un "periodo transitorio" in cui viene

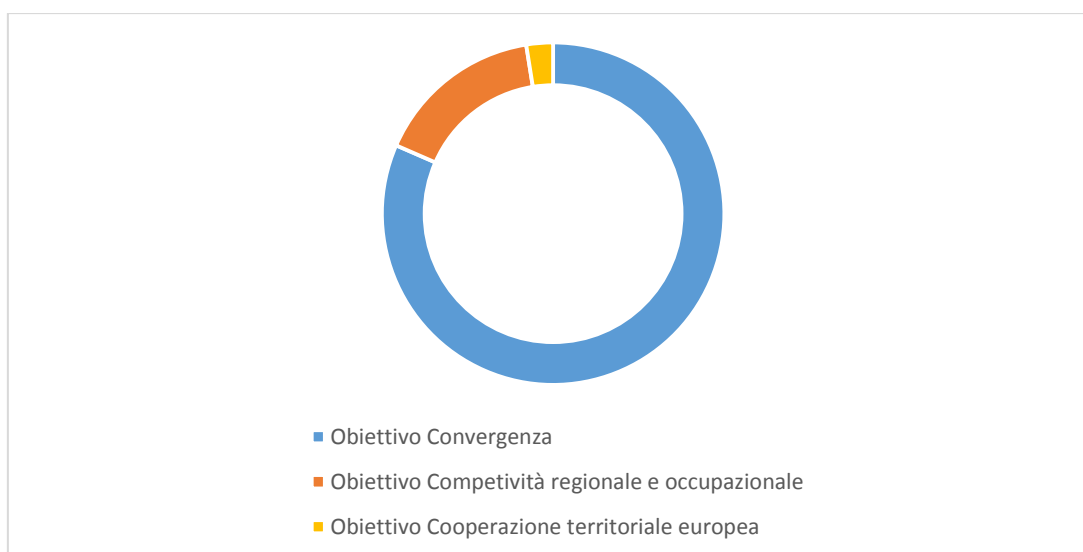
¹ [http://www.dps.tesoro.it/documentazione/qcs/opuscolo_agenda2000.pdf]

erogato un sostegno decrescente per le regioni escluse dalla ripartizione dei Fondi nel nuovo periodo di programmazione. Ponendo uno sguardo in questo ambito sull'Italia, si rileva che essa ha ricevuto 22 miliardi di euro per l'Obiettivo 1; 2.5 miliardi per Obiettivo 2 e 4 miliardi per l'Obiettivo 3. L'Italia, assieme alla Germania, ha assorbito la quantità di stanziamento maggiore previsto per l'Obiettivo 3. Nel 2001 è stato emanato il Piano di Azione per la Coesione, in altri termini un impegno a ridimensionare la spesa dei fondi comunitari e il relativo co-finanziamento. A tale proposito si fa riferimento al Regolamento CE n 1083/2006, che dispone una linea generale per definire i principi, le regole e gli standard per i tre strumenti di coesione: FERS, FSE e Fondo di Coesione. Tale sistema viene attuato con una gestione semplice, proporzionale e decentrata dei Fondi Strutturali e di Coesione, con un programma articolato sui tre principali Obiettivi che vengono sviluppati dai tre Fondi sopra citati:

- Obiettivo Convergenza: Fanno parte di questo obiettivo da un lato tutte le regioni che non superano il 75% del PIL della media europea, con un coinvolgimento particolare degli Stati che sono entrati recentemente; dall'altro lato anche le regioni che sono in un periodo transitorio e quelle che hanno un reddito nazionale lordo inferiore al 90% della media europea. Si prospetta un miglioramento per le regioni con ritardo di sviluppo relativamente alla crescita economica e all'occupazione. Le priorità che si propongono sono l'incremento della crescita e dell'occupazione, con investimenti sulle persone e sulle risorse fisiche, l'innovazione ed il conseguente sviluppo della società, l'adattabilità ai cambiamenti economici e sociali, la tutela dell'ambiente e l'efficienza amministrativa.
- Obiettivo Competitività Regionale e Occupazione: riguarda tutte le regioni che non sono state ammesse all'obiettivo convergenza. L'approccio adottato è duplice e si articola in due punti:
 - rafforzamento delle competitività a livello regionale, che serve a sostenere i cambiamenti economico-sociali, l'innovazione, la società della conoscenza, l'imprenditorialità, la protezione dell'ambiente, e la prevenzione dei divari economici (FERS);
 - potenziamento (FSE) dell'adattabilità dei lavoratori e imprese e sostegno dell'inclusione sociale per eventuali cambiamenti a livello economico. Si concentra soprattutto sul campo dell'occupazione all'interno delle regioni UE, anticipando i cambiamenti economici e sociali al fine di modificare l'attrattività e la competitività a livello occupazionale.

- Obiettivo Cooperazione Territoriale Europea: punta ad un rafforzamento della cooperazione non solo transfrontaliera, ma anche transnazionale ed interregionale. Promuove lo sviluppo urbano, rurale e costiero, ed il potenziamento delle relazioni economiche e di collegamento in rete delle piccole e medie imprese. ²

Figura 1.1: Ripartizione degli Obiettivi della Politica di Coesione 2007/2013 (totale stanziato 347.10 miliardi di Euro ai prezzi correnti). ³



2.5) Fondi Strutturali e di Coesione 2014/2020

Recentemente è stato stilato il nuovo programma dei Fondi Strutturali e di Coesione (2014/2020), implementando e rivedendo il programma precedente con uno stanziamento di 325 miliardi di euro. I temi centrali di questo nuovo progetto riprendono le problematiche di crescita e di occupazione e affrontano anche realtà più recenti, come il cambiamento climatico e l'esclusione sociale. Si prevede un ciclo di sette anni che si può riassumere nei seguenti punti:

- Investimento in tutte le regioni dell'UE adattando tale supporto a seconda del loro livello di sviluppo e riconoscendo come meno sviluppate le regioni che non superano il 75 % del PIL medio europeo.

² [[http://europalavoro.lavoro.gov.it/EuropaLavoro/Glossario/.](http://europalavoro.lavoro.gov.it/EuropaLavoro/Glossario/)]

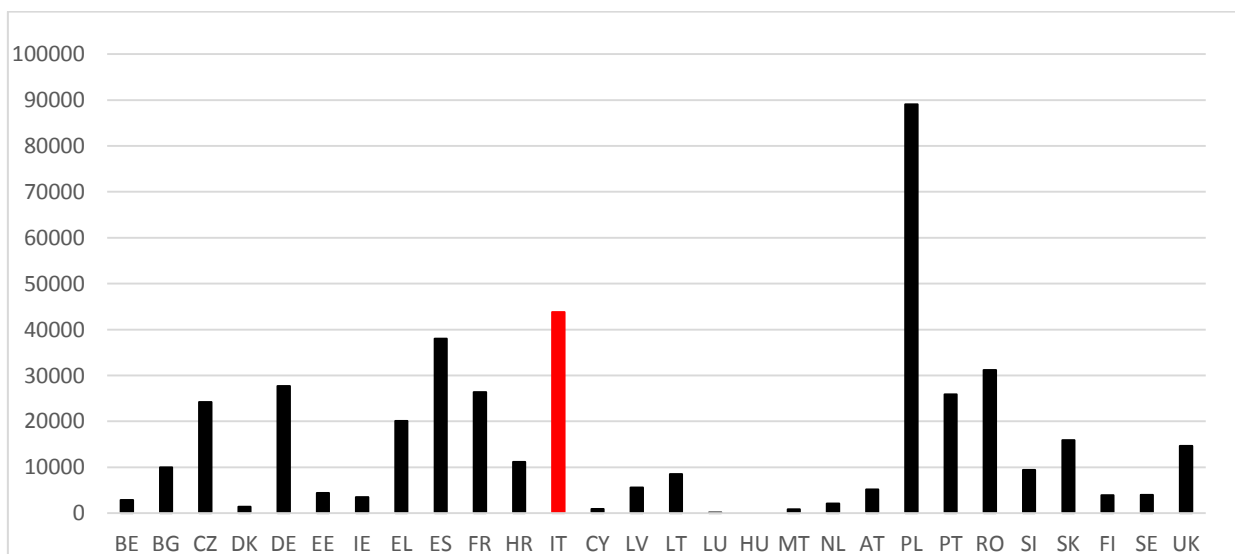
³ [La fonte dei dati inseriti sono provenienti dalla Commissione Europea.]

- Il Fondo Europeo di sviluppo regionale (FESR) indirizza le risorse in tre settori chiave: innovazione e ricerca, agenda digitale, sostegno alle piccole e medie imprese per un'economia a bassa emissione di carbonio per incentivare l'efficienza energetica rinnovabile. Legato al progetto di porre maggiore attenzione all'ambiente, si programma anche un piano di infrastrutture transeuropee in modo da facilitare i trasporti all'interno dell'UE. Inoltre l'intenzione è quella di rafforzare le macroregioni, come quella Danubiana e del Mar Baltico, in modo tale da assicurare strategie concordate, sostenute da programmi nazionali e regionali. Come precedentemente visto, anche il nuovo progetto riprende ed affronta in modo prioritario la realtà dell'occupazione, mediante una formazione e un apprendimento permanente, con occhio di particolare attenzione ai giovani.
- Tutti gli Stati devono annunciare e determinare gli obiettivi che intendono perseguire. Tale chiarezza e trasparenza permettono una regolazione precisa dei finanziamenti. Inoltre gli Stati non possono assolutamente minare la Coesione Europea attuando politiche pro-statali. In tal caso la Commissione Europea può momentaneamente ritirare i Fondi, in forza della clausola di 'condizionalità macroeconomica'.
- Per assicurare che tali investimenti producano effettivamente ed efficacemente i risultati sperati, bisogna fin dal principio identificare i settori che maggiormente hanno bisogno di aiuto, in modo tale da ottenere una 'specializzazione intelligente'.
- Definendo una strategia preventiva, non solo si evitano le sovrapposizioni, ma anche ci si assicura un coordinamento migliore.
- Per perseguire una maggiore snellezza amministrativa, si tende ad unificare tutti i regolamenti dei Fondi Strutturali e di investimento europeo ed a semplificare al massimo la contabilità e la rendicontazione, usando le tecnologie digitali.
- Per quanto riguarda la parte finanziaria costituita da prestiti, garanzie e capitale netto essa è supportata dai Fondi Europei anche al fine di disincentivare gli Stati dalle sovvenzioni.
- Tutela maggiore dell'ambiente in modo tale da conseguire progetti all'avanguardia per molti settori, tra cui quello dei trasporti e dell'energia.

Il nuovo programma per il Fondo prevede un budget di 63.4 miliardi di euro. Gli Stati che godono di questo stanziamento sono: Bulgaria, Cipro, Croazia, Estonia, Grecia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Portogallo, Repubblica Ceca, Romania, Slovacchia, Slovenia e Ungheria. In contemporanea gli investimenti del FSE sono previsti per aumentare il capitale umano all'interno dell'area europea con oltre 80 miliardi di euro, favorendo maggiormente

l'occupazione giovanile. Il 20% di tali investimenti è destinato all' inclusione sociale e al contrasto della povertà.

Figura 1.2: Allocations tra i Paesi membri delle Politiche di Coesione 2014/2020 (milioni di euro prezzi correnti).⁴



Nonostante il Fondo Strutturale e di Coesione sia un buon punto di partenza per costituire un legame economicamente e socialmente forte, la sua applicabilità è ancora molto lontana.

Lo studio dell'economia dello sviluppo di D. Acemoglu si è occupato dei diversi gradi di crescita dei paesi; per i paesi sottosviluppati ha individuato, tra le possibili cause significative delle diverse crescite, le origini coloniali. Questa affermazione non può risultare valida per gli Stati Europei, per i quali non siano ancora chiari quali siano gli stadi che hanno conferito agli Stati stessi una crescita ed uno sviluppo che li ha resi completamente differenti.

1.6) Istituzioni come motore della crescita

Questo settore di ricerca sta diventando particolarmente significativo per la relazione che esiste tra i diversi Paesi Europei e per capire come la qualità delle loro istituzioni influenzi le singole politiche nazionali. L'importanza del ruolo dello Stato all'interno dell'economia è

⁴ [La fonte dei dati inseriti sono provenienti dalla Commissione Europea]

stato un tema molto discusso: Adam Smith ha proposto uno Stato ‘assente’ a livello economico, ma attivo per il benessere dei cittadini con servizi pubblici; John Stuart Mill dal canto suo ha messo in relazione questo tipo di ruolo con la crescita e con lo sviluppo di una regione. Tale dibattito è stato ripreso intorno gli anni '90 con un'attenzione particolare per la qualità delle istituzioni e del governo, che hanno la capacità di influenzare la consegna e l'efficienza degli investimenti pubblici. A tale proposito, Douglas North (1990) ha affermato: “Le istituzioni riducono il tasso di incertezza creando delle regolarità nella vita di tutti i giorni. Sono una guida per i rapporti sociali e, quando vogliamo salutare gli amici per strada, guidare un'automobile, mangiare un'arancia, chiedere un prestito, seppellire i nostri morti, fare un affare o qualsiasi altra cosa, sappiamo come comportarci (o possiamo impararlo facilmente)”⁵. Egli ha definito le istituzioni come vincoli formali (regole, leggi, costituzioni) e vincoli informali (norme di comportamento, regole autoimposte) che dipendono dalle istituzioni stesse e delineano le organizzazioni politiche ed economiche in un regime normativo e sociale.

Riprendendo la definizione di ‘good governance’, definita nell'introduzione, si può affermare che questa sia un punto saldo dell'UE per la crescita e lo sviluppo all'interno dell'area sostenuta dal FMI, ONU e Banca Mondiale. A questo proposito si può citare la Quinta Relazione sulla Coesione Sociale e Territoriale, la quale conferma che il lavoro che l'UE sta affrontando, per conferire un'importanza sempre maggiore alla relazione che intercorre tra crescita e sviluppo, riduce le disparità tra gli Stati causate dalla mala gestione del governo dei singoli Paesi. A proposito della Quinta relazione, Knack e Keefer (1997) hanno verificato una correlazione molto forte tra capitale sociale e crescita economica, hanno determinato una relazione tra il livello di fiducia e il tasso di crescita ed hanno negato alle attività associative un ruolo centrale per la crescita e lo sviluppo. Tale teoria si discosta da quella di Putnam che, invece, per spiegare la diversa velocità di crescita dell'Italia settentrionale e meridionale, individua le cause proprio nella composizione diversa delle attività associative. La Banca Mondiale promuove la “good governance” come “una tradizione e istituzione con cui i Paesi esercitano il loro potere economico, politico e sociale facendo del buon governo una partecipazione, una trasparenza e una responsabilità. Questa deve essere anche efficiente ed equa promuovendo le leggi”⁶. Tale definizione implica che i governi sono selezionati e costantemente monitorati e sono capaci di implementare e formulare politiche che mirino alla

⁵ [Douglass North, Economic Performance Through Time, The American Economic Review, Vol. 84, No. 3 (Jun., 1994), pp. 359-368]

⁶ [worldbank.org]

cooperazione europea. Di diversa natura, ma pur sempre finalizzato all'importanza dell'istituzione per lo sviluppo, è il concetto di 'quality of governance', teorizzato da Rostain con University of Gothenburg, che diverge leggermente da quello definito come "good governance". Esso si basa su una lettura imparziale dell'autorità dell'istituzione, secondo cui una buona conduzione della politica si ha quando l'istituzione stessa applica per tutti i cittadini leggi e regolamenti in modo efficiente ed egualitario⁷. Questa nuova definizione accresce l'importanza dell'influenza della qualità dell'istituzione come una condizione necessaria per la crescita e lo sviluppo economico.⁸ Si può dedurre che l'istituzione che non presenta vizi quali la povertà, la disegualianza, un basso livello di istruzione e di sanità e un basso valore di capitale umano, è un'istituzione che funziona nella sua totalità. La Banca Mondiale ha trovato un modo oggettivo per misurare tale qualità raggruppando sei maxi categorie raccogliendo dal 2002-2009 i dati annualmente⁹:

1. Partecipazione e Responsabilità dei cittadini (*figura 1.3.1*)

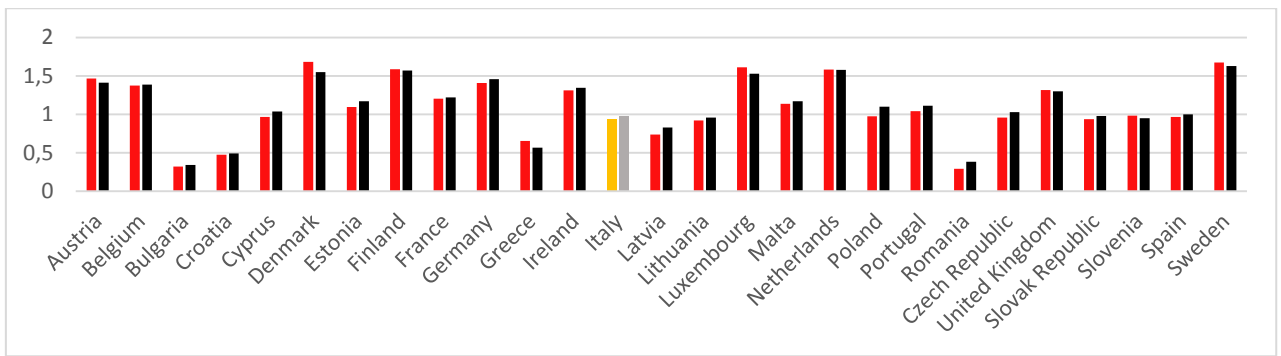
Questo indice misura la capacità dei cittadini di eleggere il proprio governo e di godere di libertà di espressione, di associazione e di stampa. Tale definizione viene avvalorata dalla ricerca del Grey Area Dynamics che misura la libertà di culto, la partecipazione del corpo militare alla politica, il clientelismo e il ruolo dell'opposizione. Il EIU pone a sua volta cinque criteri per analizzare tale indice: diritti umani, responsabilità dei politici, legalità, libertà di associazione e indice di democrazia.¹⁰

⁷[B. Rothstein e J. Teorell, What Is Quality of Government? A Theory of Impartial Government Institutions, *Governance*, Volume 21, Issue 2, pages 165–190, April 2008,]

⁸ [D. Acemoglu, S. Johnson, J. A. Robinson (2001), The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation, *The American Economic Review*, vol. 91, n 5, pp 1396-1401]

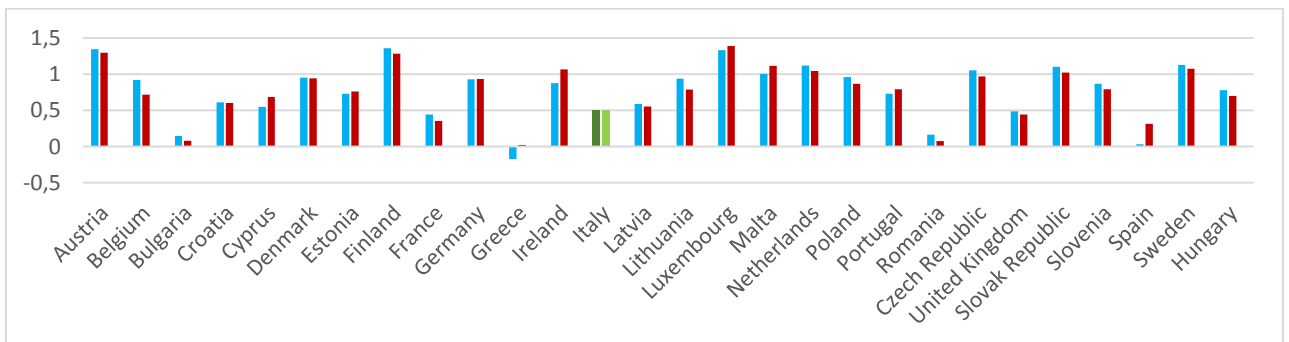
⁹[http://www.brookings.edu/~media/research/files/reports/2010/9/wgi%20kaufmann/09_wgi_kaufmann.pdf]

¹⁰[http://www.qog.pol.gu.se/digitalAssets/1357/1357980_paper-on-sensitivty-tests-of-world-bank-data.pdf]



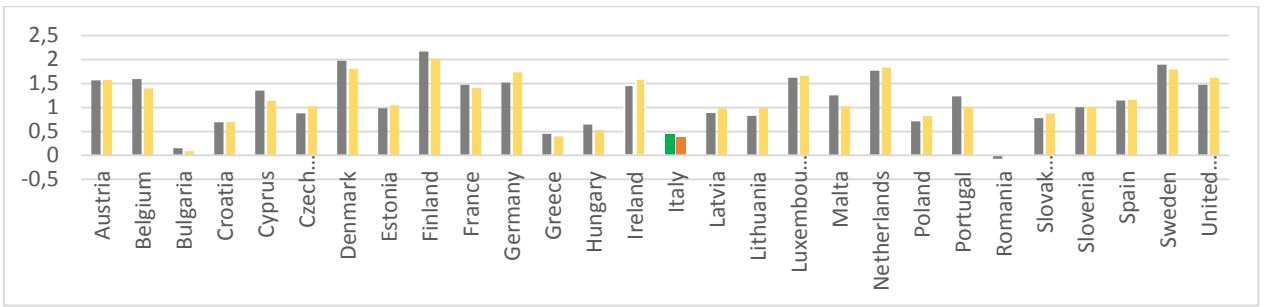
2. Stabilità Politica e Assenza di Violenza/Terrorismo (figura 1.3.2)

Viene promossa la capacità del Governo di formulare politiche in modo sano ed efficiente al fine di poter ridurre al massimo i movimenti destabilizzanti attuati in modo violento e anticostituzionale.



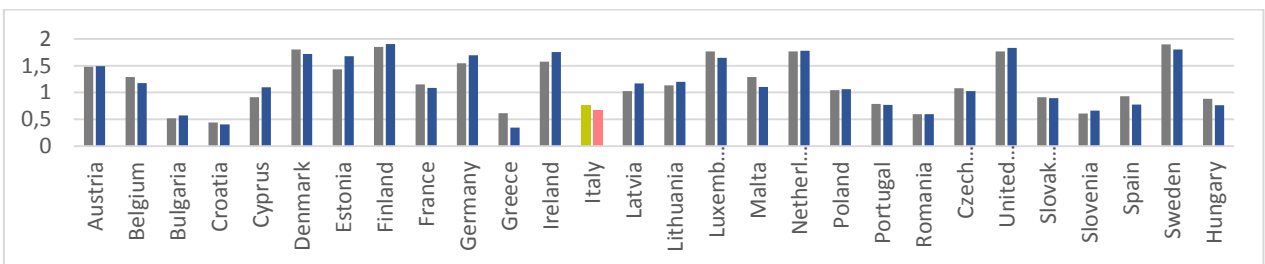
3. Efficienza del Governo (figura 1.3.3)

L'Efficienza del Governo è intesa come la percezione dei cittadini relativamente alla qualità dei servizi, all'efficienza burocratica, al grado di indipendenza rispetto all'oppressione politica, alla qualità delle leggi emanate dal Governo, assieme alla credibilità che il governo stesso diffonde con le leggi. Questo indice esprime quanto i cittadini siano soddisfatti della pubblica istruzione e delle infrastrutture.



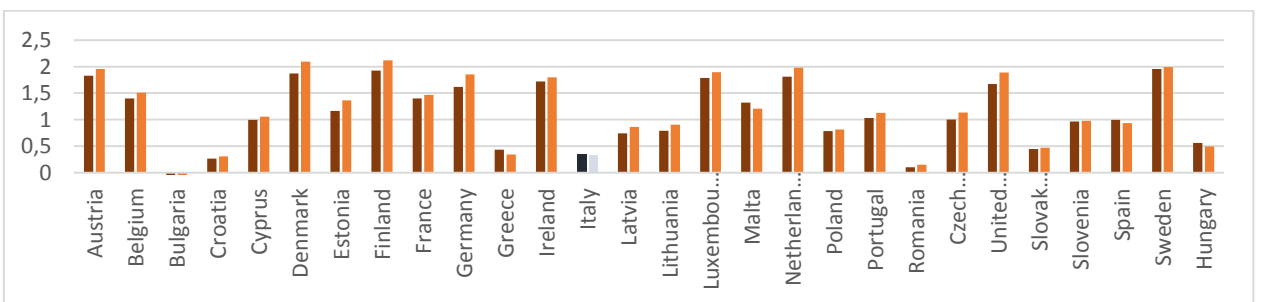
4. Qualità della Regolazione (figura 1.3.4)

Si mette in risalto la capacità del governo non solo di formulare ed implementare le leggi e i regolamenti, ma anche di promuovere lo sviluppo economico delle imprese.



5. Tasso di Legalità (figura 1.3.5)

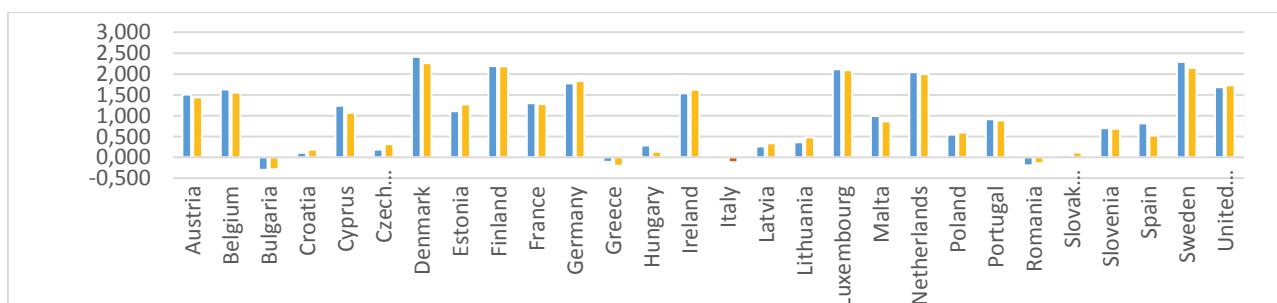
Questo indice include: l'attività giudiziaria, i diritti di proprietà, il livello di organizzazione della malavita, il rispetto dei contratti, la tratta degli umani, l'antiriciclaggio e la fiducia che i cittadini ripongono nelle forze dell'ordine e della giustizia.



6. Controllo della Corruzione (figura 1.3.6)

La definizione di controllo della corruzione si basa sulla limitazione dell'abuso di potere pubblico per scopi personali. Tale indicatore interessa sia piccole che grandi forme di corruzione che esistono all'interno dei Paesi che formano l'Unione Europea. Un esempio che

si può fornire è quello dei Paesi ex-Unione Sovietica che, come si può notare dal grafico sottostante, ha un livello di corruzione elevato in quanto le tangenti guidano la crescita economica di tali paesi.



Osservando i valori nei grafici (fig da 1.3.1 a 1.3.6)¹¹ si può facilmente notare che gli ultimi due anni di rilevazione dei dati, che corrispondono al 2013 e 2014 hanno una media di buon governo abbastanza positivo; si può inoltre osservare che i Paesi Nordici sono quelli in cui la governance adottata ha riscontrato maggior successo. Parte di questo successo di queste sei maxi categorie può essere attribuito alla teoria di Rothstein-Teorell, che designa l'imparzialità e l'efficienza per misurare la qualità sia regionale che nazionale. Nelle regioni meridionali, che presentano valori nettamente inferiori, non si ritrova l'efficienza riscontrata nei Paesi del Nord Europa. Si può notare che le regioni mediterranee hanno conseguito uno sviluppo che ha dato dei valori abbastanza simili, ma molto lontani dalla media dei Paesi nordici. Tale distacco non lo si vede solo a livello macroeconomico europeo, ma lo si può riscontrare anche a livello regionale all'interno di ogni singolo Stato. L'importanza delle istituzioni per la crescita e lo sviluppo è particolarmente verificata soprattutto al momento attuale, in cui il potere locale è sempre più forte ed ha un'influenza significativa che giustifica le cause del distacco. In quest'ottica diventa fondamentale implementare e controllare le politiche di coesione europea in modo tale da ottenere una convergenza.

1.7) Convergenza europea e la qualità delle istituzioni

Nonostante la relazione tra la qualità istituzionale delle regioni e la crescita sia solo una misura che è stata empiricamente poco provata, la realtà è che la crescita delle regioni sta avvenendo in modo esponenziale. Gli studi recenti si stanno cimentando per capire come, con la stessa applicazione dell'istituzione, le diverse regioni si sviluppino e crescano in misura

¹¹[La fonte dei dati inseriti sono provenienti dalla Banca Mondiale.]

differente, in modo particolare per spiegare la spiccata differenza tra il Nord e il Sud del Paese.

Come già ribadito in varie parte dell'analisi, una condizione necessaria per lo sviluppo è la qualità dell'istituzione che commuta l'investimento in attività e in sviluppo. È stato proposto un modello econometrico che potesse stimare il collegamento tra la qualità dell'istituzione e lo sviluppo che ne deriva e, di conseguenza, anche l'incidenza dei Fondi Strutturali e di Coesione all'interno del Paese dal 1996 al 2007.

Equazione 1

$$\Delta_{yi} = \alpha + \beta_i + \delta Coesione_i + \phi QGov_i + \gamma Coesione * QGov_i + \phi X_i + v_i$$

dove si identifica il Δ_{yi} con la media annuale del tasso di crescita reale del PIL pro capite della regione i ; $Coesione$ rimane la variabile indipendente principale che rappresenta gli investimenti pro capite. $QGov$ è la variabile che determina la qualità di istituzione per una specifica regione i , che si presuppone sia invariata nel tempo. X sono tutti i valori che controllano fattori (come l'istruzione della popolazione, la sua crescita demografica, le infrastrutture ecc.). Infine v identifica il termine di errore stocastico. I coefficienti di principale interesse sono δ, ϕ, γ che determinano interrelazione tra l'investimento dell'UE per la coesione e i governi regionali/locali che ne traggono beneficio. L'equazione seguente è il modello specifico dell'equazione precedente:

Equazione 2

$$\ln(PIL_t/PIL_{t-1}) = \alpha + \beta_1 \ln(PIL_{i,t-1}) + \beta_2 (Coesione_{i,t-1}) + b_3 (QualGov_{i,t-1}) + b_4 (Coesione * QualGov_{i,t-1}) + b_5 \ln(Infrast_{i,t-1}) + b_6 \ln(Istruzione\ primaria_{i,t-1}) + b_7 \ln(Istruzione\ Secondaria_{i,t-1}) + b_8 (Salari_{i,t-1}) + b_9 \ln(Occupazione) + b_{10} \ln(Densità\ di\ popolazione) + \gamma_j C_j + \phi_i T_t + u_i + e_{i,t}$$

La variabile indipendente principale sottolineata in questa seconda espressione è costituita dagli investimenti pubblici dell'UE a sostegno della Politica di Coesione Europea, misurata sempre nel periodo 1996 e 2007. Essa non è molto oggettiva in quanto esistono diversi gradi di sviluppo, ma non tutte le regioni attingono in ugual modo al Fondo di Coesione e di

Sviluppo. La terza variabile in considerazione *Coesione*QualGov*, determina l'influenza degli investimenti sulla qualità delle istituzioni. L'EQI, indice realizzato dal QoG, dispone di tutti i dati a livello regionale per ogni istante di tempo rilevante. Tale indice è essenziale per capire il fenomeno evolutivo della qualità istituzionale. Per tanto ad ogni regione viene attribuito un valore che si basa su due elementi principali: da un lato le performance istituzionali nazionali, misurate con gli indicatori della Banca Mondiale, dall'altro lato dalle singole performance regionali relative ai livelli percepiti di qualità. Si è rimarcato che l'efficienza di questi investimenti è data dalla buona conduzione dell'istituzione, in cui prevalgono trasparenza e responsabilità, e che sia in grado di fornire ai propri cittadini servizi e beni che accrescano il welfare statale.

Si può certamente affermare che tale studio ha preso in considerazione tutte le Regioni Europee, indipendentemente dal livello di spesa di ciascuna per la Politica di Coesione. Va precisato che lo scopo del modello è quello di studiare in modo empirico la relazione sia tra investimento pubblico e la qualità istituzionale, sia tra investimento pubblico e la crescita e lo sviluppo regionale.

Per misurare la convergenza in numeri si devono prendere in considerazione tre principali variabili che si riferiscono alle unità statistiche come le 'regioni', corrispondenti alla classificazione Europea NUTS2:

1. Prodotto Interno Lordo
2. Spesa per la Politica di Coesione
3. Indice di qualità istituzionale

È stato ampiamente riscontrato che a partire dagli anni Novanta la Convergenza Europea è stata oggetto di molti studi; non tutti però hanno portato a conclusioni effettive relative all'influenza della Politica di Coesione sul processo di convergenza nelle regioni dell'UE.

2) COLONIZZAZIONE EUROPEA COME FATTORE DI SVILUPPO

Si analizza in questo contesto l'importanza della qualità dell'istituzione e della crescita in un ambito non solo europeo, dove si cerca di integrare e di convergere tutti i Paesi membri, ma anche extraeuropeo. È risaputo come le dominazioni abbiano influito in modo negativo sullo sviluppo e la crescita nel territorio italiano. Un'analoga analisi la si propone per i Paesi colonizzati da Stati europei, e sugli effetti relativi all'instaurazione di diverse istituzioni. Si verifica che mentre la fisionomia geografica non ha conseguito mutamenti, l'organizzazione e l'instaurarsi di nuove istituzioni ha cambiato notevolmente l'assetto mondiale. A conferma della tesi si ricorda che gli Aztechi e gli Incas nel centro America e i Mughal in India erano le società più floride nel 1500, mentre il Nord America, la Nuova Zelanda e l'Australia erano le civiltà meno sviluppate. Tale analisi vuole scoprire la variabile esogena che ha permesso di formare istituzioni differenti:

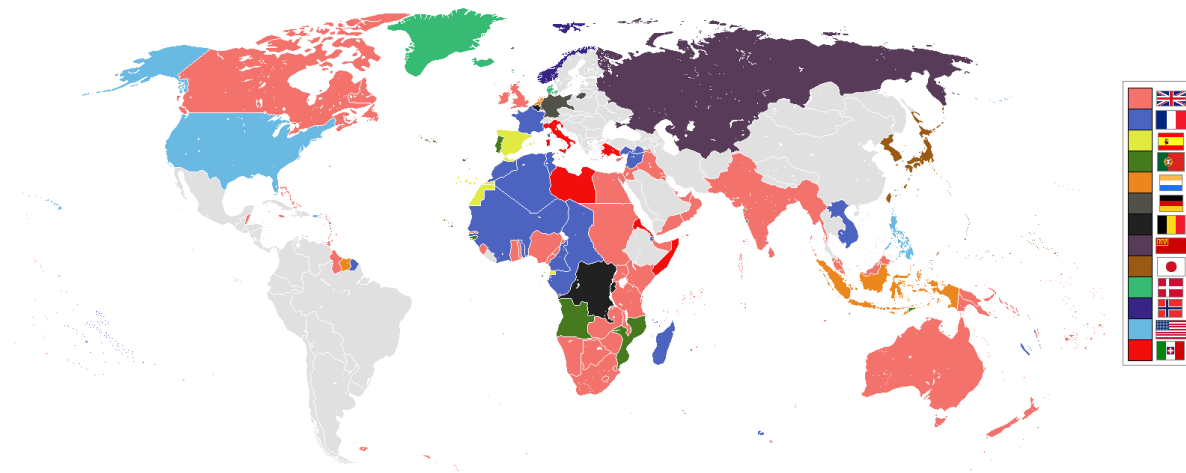
- 1) Si prendono ad esempio due colonie che a livello di governance sono state opposte. La prima è quella del Congo, fondata per estrarre materie prime a basso costo per l'industrializzazione europea. Per questo motivo non c'è stato bisogno di trasferire il 'know-how' delle istituzioni europee in quanto questa colonia fungeva solo da periferia estrattiva. Il secondo esempio può essere individuato dalla colonizzazione dell'Australia, dove ci sono stati l'esportazione dell'istituzione inglese e il controllo sulla proprietà e sul potere in modo molto incisivo. Nelle colonie in cui esisteva un'alta concentrazione di popolazione, si attuava anche un alto tasso di sfruttamento in termini di tasse, tributi e impiego di forza lavoro, quindi l'istituzione che si è creata risultava qualitativamente inferiore a quella della nazione colonizzatrice.
- 2) La strategia di scelta per l'insediamento era quella di individuare un territorio che non fosse insalubre per costituire una colonia. Acemoglu, Johnson e Robinson per stimare questa variabile prendono in considerazione la mortalità di preti, marinai e soldati per determinare la vivibilità di una colonia: ad una maggior mortalità corrisponde una minor probabilità di insediamento e una maggior realizzazione di colonie a solo scopo estrattivo.
- 3) Lo "stato di colonia" può essere considerato permanente perché l'istituzione coloniale rimane anche dopo l'indipendenza incidendo in modo significativo sull'evoluzione economica post-colonizzazione.¹²

¹² [Acemoglu, The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation, The American Economic Review, vol. 91, n 5, pp 1396-1401]

Esistevano differenze marcate tra colonie come quelle dell'Australia, Nuova Zelanda e Usa dove le terre erano salubri, e potevano garantire una aspettativa di vita mediamente maggiore rispetto a quella della madrepatria e colonie come quelle dell'Asia, Africa e India dove erano presenti malattie endemiche che al tempo non si potevano né prevenire né curare. La cultura del paese colonizzatore è una delle variabili più significative per uno sviluppo diversificato nelle colonie. Rapportando fra loro Inghilterra e Spagna, si verifica come la differenza di governo abbia influito sullo sviluppo futuro dei territori colonizzati. Si ipotizza che gli inglesi abbiano esportato una migliore governance che ha garantito una maggiore prosperità futura, mentre gli spagnoli non hanno garantito gli stessi risultati. Landes e Weber hanno identificato una forte divergenza sul concetto del lavoro, che questi due stati hanno esportato, sulla base della loro cultura religiosa. Tale affermazione può essere smentita facendo riferimento alle colonie Olandesi; nella madrepatria vigeva infatti una buona istituzione che non è stata però trasferita, per cui le colonie finirono per essere semplici “terre di estrazione” con pochi diritti economici e civili per le popolazioni indigene. Si evidenzia che la cultura e la religione non sempre sono variabili significative per spiegare le differenze di sviluppo tra le colonie. La sola spiegazione per giustificare tale differenza sembra essere collegata per lo più alla relazione tra istituzione e reddito pro-capite.

Invece, Rodrik, Subramanian e Trebbi per le differenze di qualità istituzionale attribuiscono maggior importanza al rapporto geografia-integrazione economica ed evidenziano che i paesi che più si avvicinano all'equatore hanno redditi, democrazia e qualità istituzionale inferiori agli altri. Tale ipotesi però, che collega la cattiva qualità della conduzione con la distanza dall'equatore, sembra abbastanza improbabile, in quanto la posizione geografica non può direttamente spiegare l'evoluzione dell'andamento economico. Più plausibile sembra 'l'ipotesi geografica sofisticata' proposta da D.Acemoglu, Johnson e Robinson, i quali collegano la crescita economica con il tipo di tecnologie specifiche utilizzate nell'Europa industriale. Rimarcano che tali tecnologie potevano essere utilizzate in modo ottimale solo a certe latitudini e che tale resa non poteva essere trasferita nelle colonie, che non solo avevano un'economia basata sull'agricoltura, ma che erano situate ad una latitudine differente.

Figura 7: Colonie 1850



3) CRESCITA E SVILUPPO NELLE REGIONI ITALIANE

3.1) Variabile 'Storia' come determinante della crescita

Una delle cause che può rendere inefficace la relazione tra l'economia e la qualità istituzionale può essere ricercata nella storia. L'unificazione del territorio italiano è avvenuta solo nel 1861. Dopo periodi di lunghe dominazioni diverse in tutta la penisola, che possono aver influito sul differente sviluppo nelle varie regioni odierne, si evidenzia un forte squilibrio tra le regioni centro- settentrionali e meridionali. Non si deve dimenticare che tale scompenso può essere attribuito a una diversa dotazione di capitale sociale (come ad esempio pratiche manageriali, comportamento dei cittadini o cultura) e umano presenti e sfruttati. La storia italiana, come si può facilmente intuire, è stata oggetto di politiche ed economie talmente differenti nelle varie parti del paese, da dar vita a culture eterogenee. Lo Stato Pontificio, ad esempio, ha sempre convissuto con la corruzione ed è sempre stato pressoché inabile dal punto di vista amministrativo. Ad esso si contrappone l'Austria che è sempre stata descritta come un buon governatore che ha rispettato le politiche locali, implementandole con un welfare state elevato.¹³

L'evoluzione dell'apparato giuridico può migliorare in maniera significativa l'efficienza dell'istituzione stessa. Ancora una volta si studia quanto sia importante la qualità istituzionale per ottenere un benessere sociale soddisfacente. Si applicano due modelli per determinare le due diverse velocità di sviluppo in Italia. Il primo considera una serie di variabili binarie, che confrontano le regioni nel periodo della dominazione spagnola tra il XVI e il XVII secolo, constatando che tale arco di tempo è stato negativo per la crescita e lo sviluppo italiano. Questo tipo di ricerca è fondata su due aspetti: il primo sottolinea una somiglianza tra le regioni per il tipo di governo informale in esse adottato e conservato così a lungo da determinare lo sviluppo post-dominazione. Il secondo è legato all' inefficienza burocratica del governo spagnolo.

Il secondo modello, pur sempre di base storica, si concentra invece sulle dominazioni tra il 1100 e 1700 analizzando per ogni regione il tipo di governo e la durata delle dominazioni stesse. Il risultato rispetta le premesse, in quanto si è verificato che la presenza dello Stato

¹³ [A. Di Liberto, M. Sideri (2015), Past domination, current institution and the Italian regional economic performance, *European Journal of Political Economy* 38, p 41]

Pontificio, della dominazione Spagnola e di quella Normanna ha avuto un impatto più che negativo sulla crescita regionale. Si può quindi facilmente dedurre che la variabile esogena che ha determinato la cattiva qualità delle istituzioni in Italia è dovuta al susseguirsi di determinate dominazioni che hanno governato l'Italia per decenni.

Figura 4: Le dominazioni sul territorio italiano nel 1550¹⁴



3.2) Politica di Coesione 2007/2013:

Con il precedente programma di coesione 2000/2006 i Fondi Europei destinati al territorio italiano sono stati attribuiti alle zone che erano in ritardo a livello di sviluppo, quali: Campania, Calabria, Sicilia, Puglia, Sardegna, Basilicata e Molise. I risultati di queste Politiche di Coesione sono stati molteplici tra cui: il sostegno di 2.000 imprese nelle regioni italiane, la modernizzazione e la costruzione di strade, la realizzazione di nuovi impianti di smaltimento dei rifiuti e la valorizzazione del patrimonio culturale nel Sud Italia. Sicuramente si può affermare che l'Italia è storicamente uno dei maggiori beneficiari della Politica di Coesione Europea, registrandosi come terzo nella classifica europea, dopo la Polonia e la Spagna. A supporto del programma, l'Italia ha ricevuto 29 miliardi di euro per l'aiuto (FERS e FSE), somma che rientra negli obiettivi di Convergenza, Competitività Regionale e Occupazione, e Cooperazione Territoriale Europea. Le regioni che sono oggetto di

¹⁴ [www.treccani.it]

Convergenza territoriale sono Campania, Puglia, Sicilia e Basilicata, con a disposizione più del 75% dei Fondi italiani. Il resto d'Italia è coinvolto nell'obiettivo della Competitività e Occupazione, con differenze molto marcate tra le regioni, in base alla variabile del PIL pro-capite. Si definisce, così, il Quadro Strategico Nazionale che stabilisce i principi attuativi della Politica di Coesione attraverso una serie di priorità regionali per l'impiego dei Fondi 2007/2013. La spesa certificata alla Commissione Europea indica lo stato di avanzamento finanziario impegnato nella Politica di Coesione e di Sviluppo, diventando così una variabile fondamentale per il disimpegno automatico. L'avanzamento finanziario è calcolato come una quota percentuale rispetto alla spesa certificata ed è in relazione ad una certa data, in rapporto alla dotazione finanziaria disponibile totale. Per quanto riguarda l'analisi che è stata condotta a fine dicembre 2012, attraverso i dati del Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica, si evidenzia un'incapacità italiana di gestione dei fondi FESR e FSE. Come si può facilmente intuire, il de-finanziamento delle risorse comunitarie si traduce in una riduzione anche del finanziamento nazionale. Quindi i Fondi devono essere impegnati in un programma entro la fine del 2013 e necessariamente spesi alla fine del 2015.

L'Italia si pone in uno degli ultimi posti, assieme alla Bulgaria e alla Romania, nella classifica dei paesi in via di sviluppo. La difficoltà però che il nostro Paese riscontra nell'investimento della spesa prevista dai programmi europei è data da un ritardo e da una lentezza storica nei primi anni della programmazione, che sembra quasi essere dovuta ad un fattore sistematico, che va a ripetersi negli anni. Si può notare come quasi un terzo della spesa della programmazione sia stato concentrato nelle ultime fasi della programmazione stessa. Il ritardo cronico dell'amministrazione rende insostenibile il ritmo di spesa e di sviluppo in quanto limita l'impegno quasi esclusivamente nell'ultimo periodo del settennato. Tale situazione mette in risalto la criticità della governance italiana rispetto ai Paesi europei, minando anche la priorità dell'azione per migliorare l'impatto dei Fondi. Si rimarca che la situazione italiana genera una scarsa capacità di gestione dei Fondi destinati alle aree Convergenza e Competitività. Inutile dire che l'esperienza acquisita in vent'anni di programmazione alla Coesione e Sviluppo, si presenta inefficiente e inefficace, collocandosi addirittura dopo la Romania (per le regioni di obiettivo Convergenza, spendendo il 16%) e dopo la Repubblica Ceca (per le regioni di obiettivo Competitività, spendendo il 26%), che sono di recente entrata nell'UE. Risultati relativamente più incoraggianti vengono registrati, invece, nella capacità di spesa del FSE. L'Italia, per quanto riguarda l'area Convergenza, ha sfruttato solamente il 20% di spesa rispetto alla dotazione totale, collocandosi come una delle ultime regioni assieme a Malta, Bulgaria, Romania e Grecia; in contrapposizione la Lettonia,

L'Austria e il Portogallo hanno dimostrato un'ottima capacità di gestione della spesa. Purtroppo anche nell'Obiettivo di Competitività Regionale e Occupazionale l'Italia, assieme alla Francia, alla Danimarca, all'Olanda e al Regno Unito, occupa uno degli ultimi posti della classifica europea, presentando la stessa dinamica di spesa con cui condivide appunto gli ultimi posti e spendendo solo 30% dei Fondi a disposizione. Si rileva che l'Irlanda e il Portogallo sono in testa alla classifica e dimostrano la loro eccellenza nella gestione dei Fondi, mentre gli altri Paesi sembrano avere una performance di spesa abbastanza simile.

3.3) Efficienza ed efficacia del periodo 2007/2013

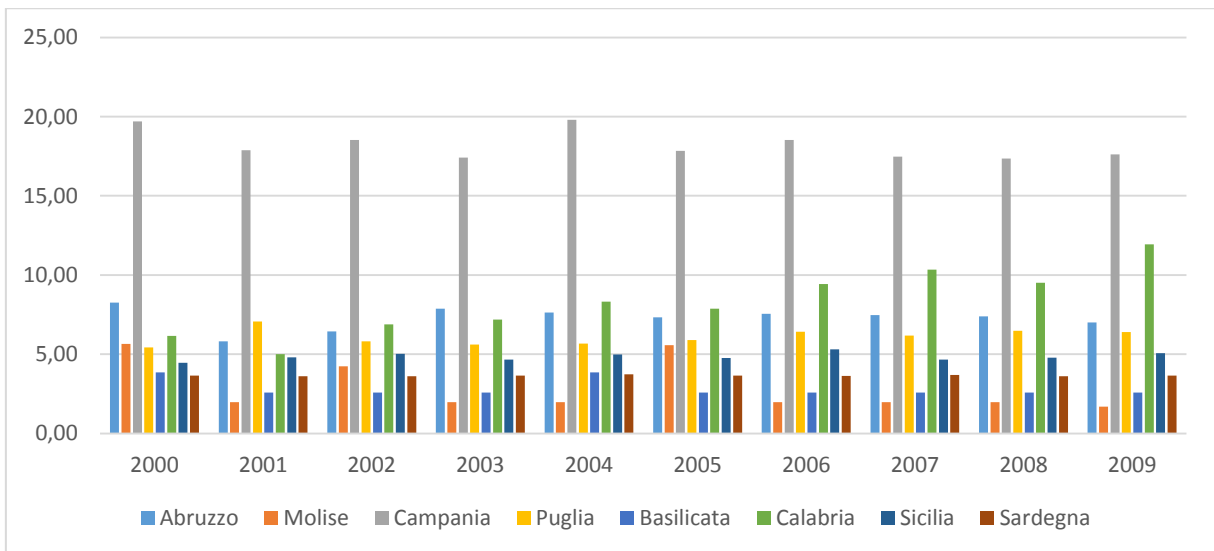
L'ammontare dei Fondi destinati alle regioni si differenzia sia per l'obiettivo in corso, sia per la regione che più necessita di aiuto in tal senso. Nelle aree in cui vige una politica comune riguardante alcuni temi (ambiente, turismo, energia, competitività e risorse) sono stati stilati Programmi Operativi e dei target a cui si è aspirato nella programmazione 2007/2013 per ridurre l'incertezza delle politiche e dei soggetti attuanti. Il traguardo da raggiungere è composto dal valore atteso per ogni regione, che si calcola sulla base dei piani in fase di attuazione e di quelli programmati. Sei sono gli indicatori che sono stati stabiliti per il confronto.

In relazione all'obiettivo Convergenza:

1) Ambiente.

L'interesse è rivolto al controllo delle coste non balneari che spesso sono inquinate. Nonostante sia stato auspicato un miglioramento nel 2010 e nel 2013, la meta è ancora lontana sia per la Calabria, che ha i valori più alti di inquinamento, che per la Campania. La Basilicata nel 2009 aveva raggiunto il target fissato e la Sicilia lo ha conseguito nel 2010 e vi si è avvicinata nel 2013.

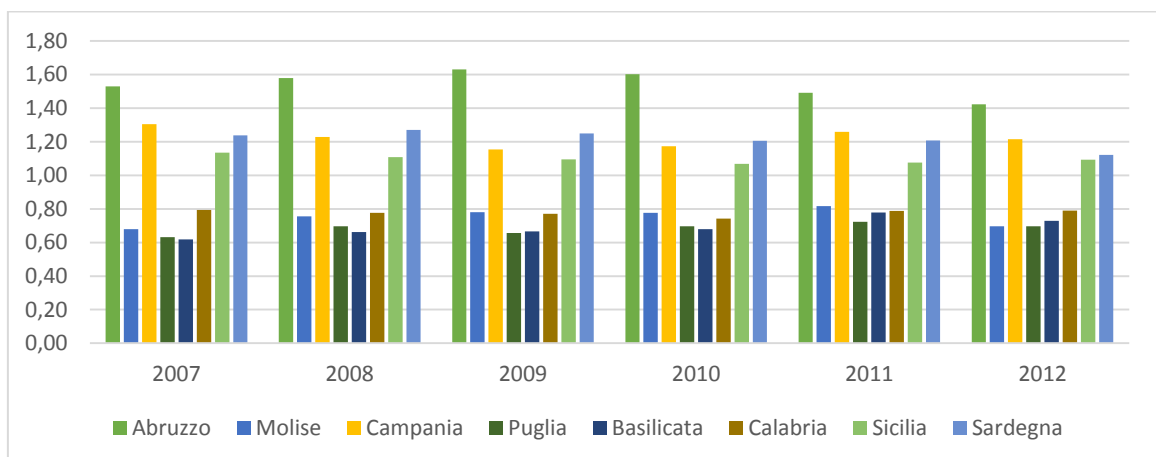
Figura 3.3.1: Coste non balneari per inquinamento (km di coste non balneabili per inquinamento su km totali di coste)



2) Turismo nei periodi non estivi.

Solo la Campania ha evidenziato valori che si avvicinano molto al target sia nel 2010 che 2013, e poco al di sotto si è posizionata la Sicilia. Purtroppo le altre regioni dell'obiettivo convergenza si sono molto discostate dal livello sperato.

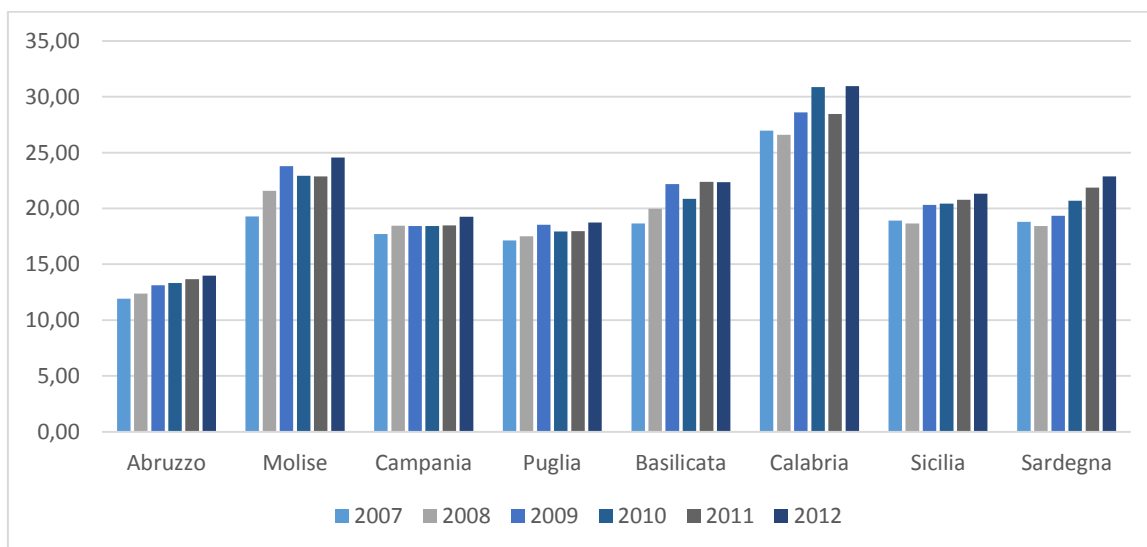
Figura 3.3.2: Turismo nei mesi non estivi (giornate di presenza di turismo sia italiano che estero calcolate per giornate per abitante)



3) Lavoro non in regola.

Nel 2009 il target è stato raggiunto da Campania, Puglia e Sicilia.

Figura 3.3.3: Tasso di irregolarità del lavoro (unità di lavoro irregolari su unità di lavoro totali)



In relazione sia all'obiettivo Convergenza, sia a quello Competitività:

1) Apprendimento in fase adulta.

Si è constatato che solamente il Trentino Alto Adige nel 2011 ha pienamente raggiunto il target auspicato. Tali risultati però non si sono riscontrati in alcuna regione negli anni successivi.

Figura 3.3.4: Adulti che partecipano alla fase di apprendimento permanente (popolazione di riferimento dai 25 ai 64 anni)

Obiettivo Convergenza

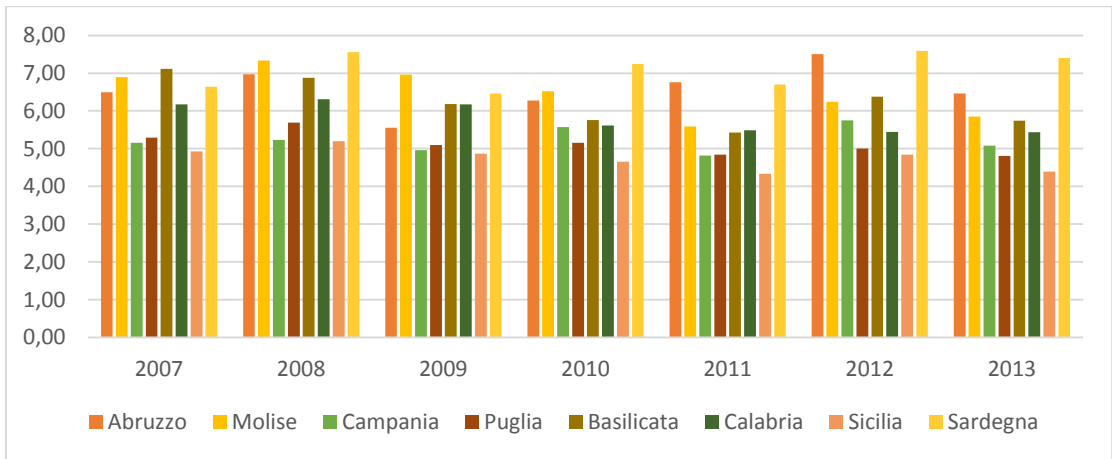
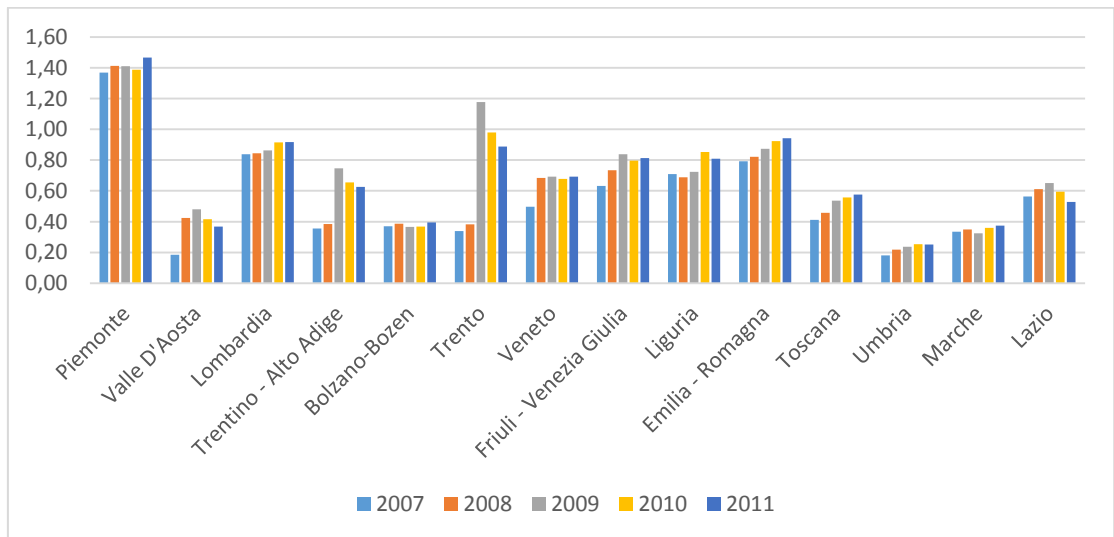


Figura 3.3.5: Obiettivo Competitività

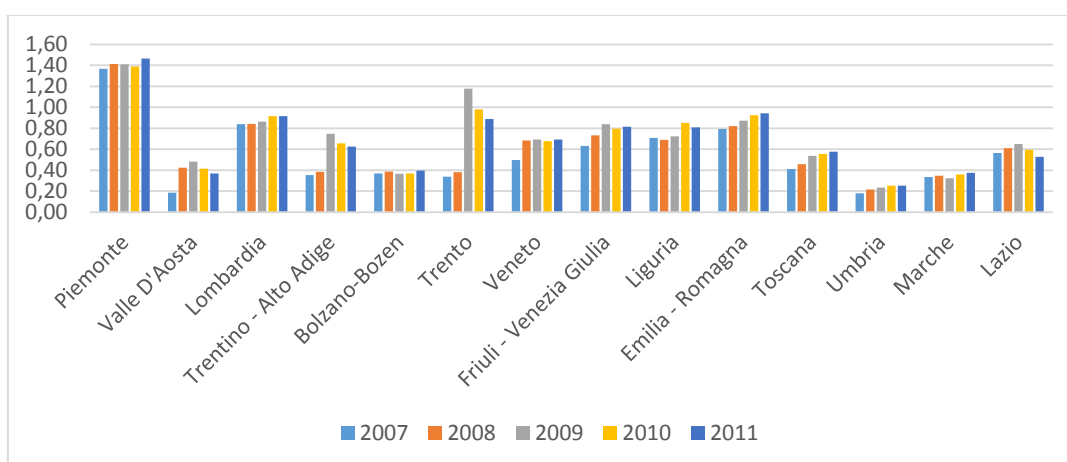


In relazione all'obiettivo Competitività:

2) Spese in R&S competitività.

Solo il Piemonte nel 2009 ha raggiunto il target previsto, mentre nel 2010 Lombardia e Emilia Romagna si sono molto avvicinate. Il resto delle regioni si sono discostate molto dall'obiettivo previsto, a parte qualche eccezione.

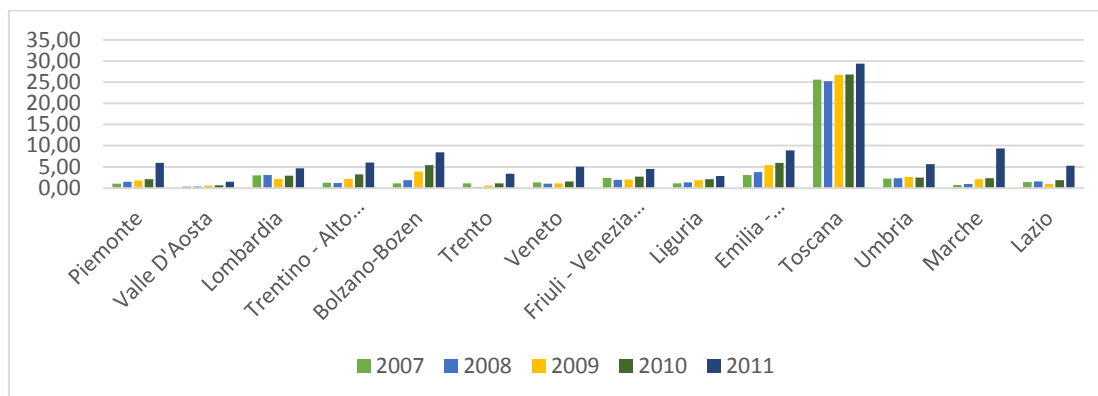
Figura 3.3.6: Incidenza sul PIL della spesa di R&S delle imprese



3) Ambiente ed energia rinnovabile

Nel 2010 nessuna regione ha centrato pienamente l'obiettivo, nel 2011 la maggior parte delle regioni ha raggiunto il target, nel 2013 solamente tre regioni lo hanno conseguito.

Figura 3.3.7: Consumi di energia elettrica coperti da fonti rinnovabili¹⁵



Le conclusioni che si possono trarre dall'analisi dei trend e dei risultati dei sei indicatori rivelano purtroppo l'inefficacia delle politiche adottate. Si nota che solo in casi rari i target prefissati sono stati rispettati, ma in generale il trend è negativo; negli ultimi dieci anni il trend va in direzione opposta a quello sperato. Sulla base di questi risultati non ci si aspetta un miglioramento a breve termine. L'efficienza della spesa è data dalla ripartizione della spesa per i Fondi. Quelle che beneficiano maggiormente sono le regioni dell'obiettivo Convergenza, in particolare la Campania che ha avuto a disposizione quasi 7 miliardi di euro. Nonostante la maggior parte dei Fondi confluiscono nelle regioni Convergenza, la Campania è riuscita a usufruirne per il 18% e la Sicilia per il 15%. Un risultato più soddisfacente l'hanno avuto la Puglia (41%) e la Basilicata (44.5%). Per quanto riguarda l'area della Competitività, si riscontra un'omogeneità nella performance finanziaria che oscilla tra il 40% della Toscana e il 49% dell'Emilia-Romagna. Per quanto riguarda, invece, la gestione della spesa del FSE, quest'ultima sembra avere una gestione migliore rispetto a quella vista nel FESR. La Calabria e la Sicilia, anche nella gestione di questi Fondi, hanno dimostrato di avere molte difficoltà. Un caso singolare è quello della Puglia, che è l'unica regione che presenta più criticità nella gestione del FSE rispetto al FERS. La Basilicata, nella sua fase di phasing-out è riuscita ad utilizzare il 44% dei fondi FSE, dimostrando la sua buona capacità istituzionale che si avvicina molto alle regioni dell'area Competitività. Come abbiamo sottolineato in precedenza, le regioni che fanno parte dell'Obiettivo Competitività sono molto variegate. Si distingue l'Emilia Romagna, che è riuscita ad impiegare il 59.4% dei fondi a sua disposizione, seguita dal Piemonte e dalla provincia autonoma di Trento. La provincia autonoma di Bolzano ed il Lazio sono le aree che maggiormente hanno presentato queste criticità. Per il programma 2014/2020 si prospetta una contribuzione pari a 248 milioni da suddividere tra le regioni ex Convergenza e quelle ex Competitività, in modo tale da non far perdere le risorse, rispetto al

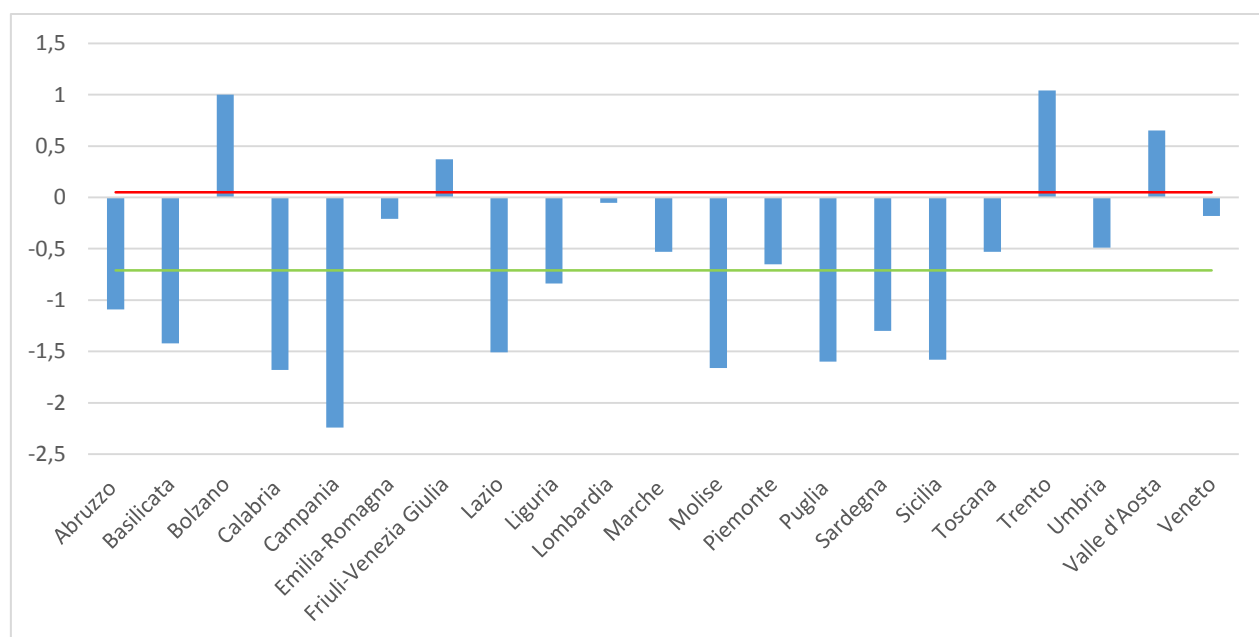
¹⁵[La fonte dei dati inseriti sono provenienti dall'ISTAT]

periodo precedente, a quelle regioni che sono in transizione, quali Abruzzo, Molise e Sardegna. La preoccupazione rimane per le regioni che restano ancora le meno sviluppate quali Puglia, Calabria, Campania, Basilicata e Sicilia, ma è stato proposto un riequilibrio tra di esse. Nonostante le ripartizioni dei Fondi le regioni che maggiormente resterebbero svantaggiate sono la Calabria e la Puglia.

3.4) *l'importanza della qualità istituzionale per lo sviluppo finanziario*

Nel capitolo precedente si è sottolineato più volte quanto sia importante la qualità istituzionale per garantire una crescita omogenea, duratura e con risultati soddisfacenti. Infatti essa costituisce un aspetto fondamentale per analizzare il rendimento dei Fondi Strutturali nelle regioni italiane correlate con l'avanzamento finanziario.

Figura 3.4: *Qualità istituzionale delle regioni italiane 2013*¹⁶

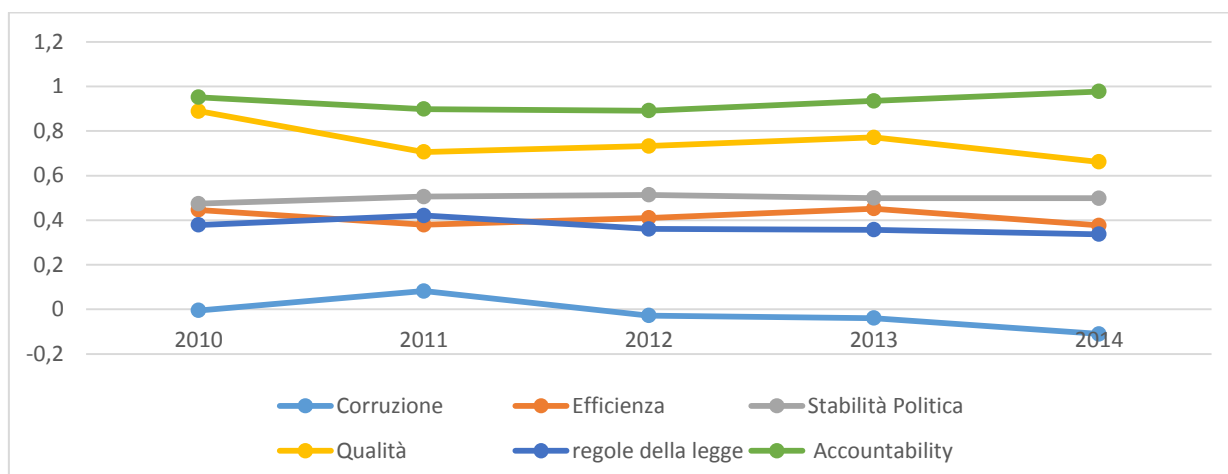


Si possono facilmente notare le grandi differenze che si presentano sul territorio italiano analizzando i dati del Quality of Government. Si evidenzia che la provincia autonoma di Trento si colloca come prima regione italiana con un 1.04, seguita dalla provincia di Bolzano con un 1,00 che si posiziona ben al di sopra della media europea, mentre la Campania si colloca all'ultimo posto sia della classifica italiana che di quella europea. Solamente quattro

¹⁶ [La fonte dei dati inseriti sono provenienti dal Quality of Government]

regioni italiane superano la media europea, che è pari allo 0.05 quali Trento, Bolzano, Valle d'Aosta e Friuli-Venezia Giulia. Il -0.71 è la media italiana che viene superata solamente da metà delle regioni italiane. Campania, Calabria, Molise, Puglia e Sicilia, regioni di cui si occupa l'obiettivo Convergenza, si posizionano come ultime nella classifica della qualità istituzionale italiana. La maggior parte dei Fondi, infatti, è indirizzata alle regioni dell'obiettivo Convergenza che non avendo una qualità istituzionale buona, non sono in grado di allocare in modo efficiente ed efficace i Fondi europei. Si deduce che la qualità istituzionale e la spesa per gli obiettivi di Coesione e di Sviluppo sono strettamente collegati: migliore è la qualità di governo nella regione, maggiore si rivela la capacità di gestione della spesa. Ad avvalorare maggiormente questa affermazione si nota che, viceversa, le regioni in cui esiste una maggior capacità di incanalare la spesa, affiancata da una 'good governance' sono tutte quelle che hanno una qualità al di sopra della media europea. La relazione che esiste tra queste due variabili ne presuppone un'altra, che connette la qualità delle istituzioni e l'avanzamento finanziario, il cui rapporto è inversamente proporzionale. I Fondi Strutturali e di Coesione vengono assegnati alle regioni che hanno una bassa qualità istituzionale; le regioni con una valida conduzione istituzionale sembrano spendere i Fondi più rapidamente, nonostante la quantità inferiore della dotazione ad esse assegnata. In generale un aspetto positivo che si è riscontrato è costituito dall'aumento della capacità di spesa; infatti i dati che monitorano il finanziamento mostrano che i pagamenti nazionali raggiungono l'86.1% del totale complessivo, con un conseguente minor rischio di perdita delle risorse, permangono tuttavia delle differenze tra Nord e Sud. Le spese monitorate sono pari al 93.5% della dotazione complessiva, mentre per le regioni dell'obiettivo Convergenza le spese si stimano intorno all'82%. Non sempre una buona qualità istituzionale si traduce in una minor disponibilità di fondi strutturali; può essere anche che nelle regioni in cui la qualità della istituzione è migliore, la spesa effettuata sia più rapida. La stessa analisi può essere confermata anche per i Fondi del FESR. Riassumendo, la quantità dei Fondi assegnati e la qualità istituzionale sono due variabili fondamentali per determinare la capacità di spesa.

Figura 3.5: La qualità istituzionale italiana secondo le categorie del WGI (2010/2014)¹⁷



3.5) Fondo di coesione 2014/2020: Accordo di Partenariato

La strategia italiana di impiegare i Fondi Strutturali per il periodo 2014/2020 è quella di sottoscrivere il documento chiamato ‘Accordo di Partenariato’. Lo scopo di quest’ultimo è di far rispettare quanto più possibile le direttive europee per la Coesione in vista dell’Europa 2020, che si concentra su una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva. Tale accordo sviluppa la strategia e le priorità statali, che daranno luogo a investimenti pubblici, finalizzati a portare sviluppo ed equilibrio all’ interno del Paese. Sono state individuate tre aree a cui indirizzare i Fondi: Mezzogiorno, Città e aree urbane e Aree interne. Sono state sollevate le questioni del monitoraggio dell’attuazione e della capacità di spesa dei fondi nella Pubblica Amministrazione italiana e, con sommo dispiacere, si è riscontrato che questi non sono brillantemente performanti, anche rispetto alle regioni dell’Europa meridionale con una gestione simile a quella italiana. Pertanto si mette in luce che esistono delle diversità visibili tra il Centro- Nord Italia e la regione denominata Mezzogiorno, che avrà politiche di crescita e sviluppo specifiche, in modo da poter confluire verso la convergenza italiana. Come già visto in precedenza, le Politiche di Coesione Europea vanno rispettate e attuate nel miglior modo possibile in tutti i Paesi che ne fanno parte. Il piano di azione per queste politiche statali viene attuato grazie al Quadro Strategico Comune che include tutti gli interventi prioritari da parte della UE applicati a tutti i temi della Politica di Coesione. Verranno progettati dei programmi cosiddetti ‘multi-fondo’ per migliorare il coordinamento e lo sviluppo territoriale e inoltre verranno introdotte nuove condizioni per far sì che i programmi raggiungano senza difficoltà gli obiettivi prefissati. I temi italiani che vengono messi in risalto da questo nuovo

¹⁷ [Le fonti dei dati sono provenienti dagli indicatori della World Government Indicator]

programma sono: lo sviluppo tecnologico di alta formazione, la sicurezza per lo sviluppo del Mezzogiorno, lo sviluppo locale, i trasporti, la pesca e l'assistenza tecnica.

L'Accordo di Partenariato che promuove il Fondo Sociale Europeo a livello italiano si articola in due punti:

- 1) Obiettivo Convergenza: incentiva l'occupazione creando posti di lavoro nelle regioni che hanno un ritardo di sviluppo. Come anticipato in sede di analisi europea, le regioni italiane che usufruiscono di tale obiettivo sono quelle con un PIL che è inferiore al 75% della media europea come Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia. Per questo obiettivo si finanziano 5 Programmi Operativi.
- 2) Obiettivo Competitività Regionale e Occupazione: mira a favorire l'economia stanziando 16 Programmi Operativi. Aderiscono automaticamente le regioni che non sono state inserite nel programma dell'obiettivo Convergenza quali: Abruzzo, Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Molise, Piemonte, Toscana, Umbria, Valle d'Aosta, Veneto, Sardegna e le province autonome di Bolzano e Trento.

Figura 3.7: Natura dell'investimento¹⁸

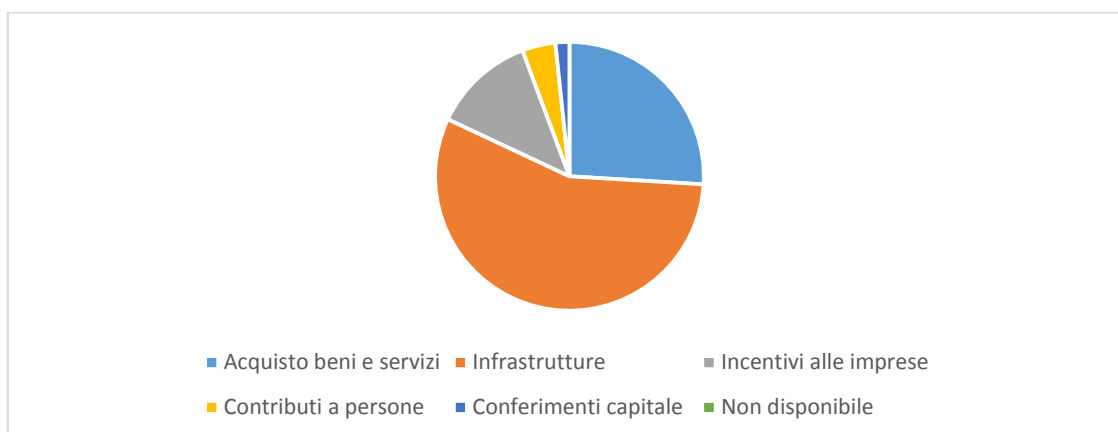
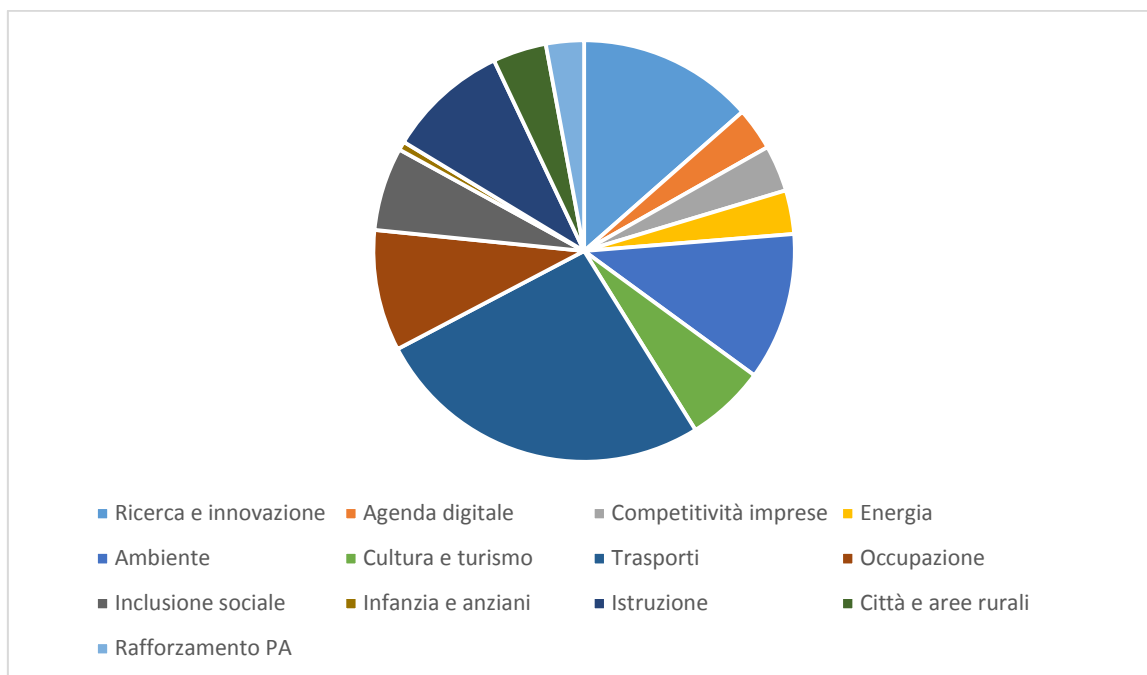


Figura 3.8: Settori dell'investimento¹⁸



3.6) Successo della politica di coesione nelle regioni italiane

Nonostante i dati evidenziati in questo elaborato non siano molto incoraggianti, si possono rilevare alcuni progetti delle Politiche del FESR e FSE nelle regioni italiane che fanno parte dell'Obiettivo Competitività:

- **TECNOPOLI (Emilia-Romagna):** con questo progetto si promuove la ricerca per il trasferimento tecnologico, impegnandosi con Università, studi di ricerca, centri per l'innovazione per offrire programmi di ricerca alla società. Il progetto lavora a livello internazionale con partner francesi e tedeschi oltre che italiani. Il contributo che è stato elargito è di 94 milioni di euro.
- **LA VENARIA REALE (Piemonte):** lo scopo di questi fondi mira al ripristino della reggia di Venaria (TO) per farla ritornare al suo splendore del periodo barocco (metà del XVII), quando appunto il Duca Carlo Emanuele II la commissionò per costruire la sua residenza reale, che ora è stata dichiarata patrimonio dell'UNESCO. A tale scopo sono stati stanziati 36.7 milioni.
- **MECCANISMO SCUOLA:** è stato ideato a sostegno degli studenti che, per completare le loro conoscenze e competenze, hanno potuto inserirsi nel mondo del lavoro grazie a stage, soggiorni all'estero o programmi integrati per prevenire l'abbandono scolastico in età giovane. (contributo di 419.6 milioni)

¹⁸ [<http://www.opencoesione.gov.it/pillole/>]

- GIOVANISI (Toscana): tale progetto cerca di sopperire alla mancanza di impiego, formazione, istruzione, imprenditorialità e alloggi per gli studenti.
- VILLA SCHEIBLER (MI): grazie al contributo dei fondi tale villa ed il suo parco hanno ritrovato il loro splendore originario quasi dimenticato. Ora la residenza ospita spesso mostre ed è diventato luogo di uffici. (contributo del FESR: 3,5 milioni di euro).
- IL PORTO DI GIOIA TAURO (Calabria): è diventato un crocevia che collega l'Unione europea, l'Asia e la regione meridionale del Mediterraneo. Con il sostegno degli investimenti dell'Unione europea (57 milioni di euro del FESR) è ora il porto di container a più alta densità di traffico del Mediterraneo.
- SOCIETA' NOVAMONT (Terni): un pioniere nel settore dei prodotti biodegradabili, ha beneficiato degli aiuti europei per la costruzione di una bioraffineria (FESR: 675 000 euro). L'Europa consuma ogni anno quasi 40 milioni di tonnellate di plastica derivata dal petrolio; ciò ha ispirato questa società a produrre una bioplastica, denominata «Mater-Bi», ricavata dal grano e dai semi di girasole, completamente riciclabile, biodegradabile e perfino compostabile.

Un importante contributo delle Politiche di Coesione è costituito dal sostegno alla lotta contro il crimine organizzato che è maggiormente diffuso nel Mezzogiorno. La mafia diventa un ostacolo per lo sviluppo e la crescita, ed il suo sradicamento consente di stimolare la produzione e gli investimenti che sono fondamentali per lo sviluppo. A conferma le terre confiscate vengono destinate alla comunità; Giardino della Memoria (Palermo), centro Agrituristico 'Terre di Corleone'(PA), Cantina Centopassi (Pa) e il centro polivalente S.Marcellino(Campania). Questi sono esempi delle politiche che promuovono nuove infrastrutture sociali e scolastiche per indicare una via alternativa a quella della criminalità.

Figura 3.9: Lo sviluppo italiano nella Politica di Coesione 2014/2020¹⁹



¹⁹ [ec.europa.eu]

4) CONCLUSIONI

L'obiettivo di quest'analisi è stato quello di individuare i fattori dello sviluppo sia a livello europeo che a livello nazionale italiano. Come si è sottolineato a più riprese, non si può parlare di una o più variabili comuni per lo sviluppo europeo, ma esso va ricercato nei singoli Stati componenti. In Italia la causa principale della differenza di sviluppo, maggiore o minore, si fa risalire alle dominazioni che hanno sottomesso le regioni e che le hanno portate a situazioni economiche-sociali diverse. L'UE, che ha lo scopo di far convergere tutti gli Stati ad uno stesso livello di crescita, ha creato a tal fine i Fondi Strutturali e di Coesione, attualmente tale obiettivo risulta ancora molto lontano da una effettiva e completa realizzazione.

BIBLIOGRAFIA

A. Di Liberto, M. Sideri (2015), Past domination, current institution and the Italian regional economic performance, *European Journal of Political Economy* 38, pp 12-41

A. Rodriguez-Pose, J.E. Garcilazo (2012), Quality of government and the returns of Cohesion expenditure in the European Union, *Regional Studies*, pp 1274-1290

D. Acemoglu, S. Johnson, J. A. Robinson (2001), The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation, *The American Economic Review*, vol. 91, n 5, pp 1396-1401.

R. M. Goodwin, Corso di Storia Economica (2011/2012), Facoltà di Economia di Siena, pp 26-51

Sitografia e Banca Dati

www.istat.it

www.dps.tesoro.it

www.fondieuropei2007-2013.it

data.worldbank.org

eurostat.ec.europa.eu

www.opencoessione.it

Qualità%20delle%20istituzioni%20e%20crescita%20regionale%20in%20UE

http://www.dps.tesoro.it/documentazione/qcs/opuscolo_agenda2000.pdf

www.regioss.it/sites/default/files/Ilcapitaleterritoriale%26crescita_RegiosS.pdf