

I fondi strutturali in un'Europa allargata: un *trade-off* tra efficienza ed equità?

di Claudio Di Bernardino*

Sommario

Il presente lavoro mira a descrivere i principali effetti prodotti dai Fondi comunitari sulla coesione regionale europea. Nel corso di questi anni le regioni povere dell'Europa, beneficiarie dei Fondi strutturali, hanno manifestato in media buone prestazioni di crescita. Tuttavia, la maggiore dinamicità non è stata tale da ridurre significativamente le disparità. L'efficacia della politica di coesione appare così incerta. Lo studio pone in evidenza l'esistenza di un trade-off tra efficienza ed equità nelle politiche di sviluppo. Il processo di integrazione e di liberalizzazione dei mercati, in presenza di alti spillovers nelle aree centrali e ricche, può stimolare un incremento dell'efficienza e del livello generale di crescita, ma alimentare elevate disuguaglianze spaziali. Allo stesso tempo, interventi finalizzati alla diminuzione degli squilibri regionali possono, viceversa, avere effetti negativi sul fronte del livello generale di efficienza, se l'intervento ha finalità esclusivamente redistributive. La politica di coesione deve allora sostenere la riduzione degli squilibri territoriali e favorire la competitività europea attraverso specifici interventi strutturali, in modo da accelerare il tasso di innovazione nelle regioni povere e sostenere le condizioni per la diffusione spaziale degli spillovers dalle aree ricche. Su questo fronte, gli interventi più efficaci sembrano essere quelli della valorizzazione del capitale umano e delle infrastrutture immateriali.

Parole chiave: Unione Europea, Modello spaziale di sviluppo europeo, Fondi strutturali, Politica di coesione, Equità, Efficienza economica.

* Assegnista di ricerca presso il Dipartimento di Economia e Storia del Territorio, Università G. D'Annunzio, Viale Pindaro 42, 65127 – Pescara. E-mail: claudio.diberardino@tiscali.it. Si ringrazia un anonimo *referee* per gli utili suggerimenti e commenti.

1. Introduzione

I cambiamenti avvenuti su scala internazionale stanno ridisegnando radicalmente la mappa geo-economica del pianeta. La globalizzazione, i progressi nel campo della tecnologia e l'affermazione dell'economia di mercato in tutti i principali Paesi contribuiscono, a partire dal decennio scorso, all'accelerazione dell'integrazione su scala globale. In particolare, si evidenziano sempre più significative tendenze alla formazione di grandi aree integrate, promosse da accordi tra Paesi, e basate sui principi del libero commercio di merci e servizi, che attenuano l'effetto dei costi delle tariffe e delle dogane. Si vengono così a modellare dei rapporti piuttosto specifici tra globalizzazione ed integrazione geografica.

In letteratura, i cosiddetti *trading blocs* dovrebbero in tal senso indicare aree di libero scambio che favoriscono i rapporti interni e si pongono all'esterno privilegiando particolari *partner*. Si possono citare diversi blocchi commerciali nati da accordi più o meno formali tra Paesi (NAFTA e MERCOSUR tra i più importanti). La tendenza all'integrazione presenta tre particolari aspetti: «a) ogni Paese sembra appartenere, anche se con differenti modalità, ad un blocco commerciale; b) i rapporti avvengono tra economie geograficamente vicine; c) gli accordi sono portati simultaneamente avanti nelle varie parti del mondo»¹. Le ragioni della loro formazione nascono dall'esigenza di stabilire una sorta di divisione del lavoro internazionale tra stati e imprese. In effetti, i blocchi commerciali possono portare alla costituzione di reti transnazionali di produzione, con la riduzione, ed in alcuni casi, l'abbattimento delle barriere economiche, ma anche ad un maggiore protezionismo verso l'esterno.

Le esperienze di *deeper integration* tra le economie nazionali², caratterizzanti questa fase della globalizzazione, fanno da sfondo comunque al ben più significativo processo di integrazione europea.

È indubbio che l'esperienza dell'integrazione europea risulti essere unica, proprio in ragione dell'importanza dei risultati. Il progetto, infatti, non riguarda i soli mercati e prodotti, ma allo stesso tempo prevede una riconsiderazione delle istituzioni e delle strutture nazionali che si confrontano in un contesto di coesione e di concorrenza. L'integrazione se, da una parte, produce una convergenza dei sistemi nazionali, dall'altra, spinge per mezzo di un'elevata competizione le imprese a fare i conti non solo con le opportunità economiche delle aree di mercato ma anche con i diversi assetti istituzionali che definiscono una nazione o regione. Così pure l'allargamento

¹ Frankel e Wei (1998).

² Lawrence (1996).

ad est dell'Unione Europea (UE) non è soltanto espressione della dimensione globale delle attività economiche, «perché la transizione e l'ingresso nella comunità europea costituiscono una formula generale non della globalizzazione ma di un'interrelazione dialettica tra globalizzazione, regionalismi e stato nazione»³.

La sfida che l'Europa deve affrontare allora non coinvolge i soli aspetti monetari ed economici, ma anche le rispettive conseguenze sul piano sociale e politico che si vengono a determinare. Il miglioramento della competitività dell'Europa rende inevitabile la piena realizzazione dell'integrazione economica e richiama, allo stesso tempo, l'attenzione sui fenomeni di esclusione sociale che, a diversi livelli, possono riguardare Paesi, regioni, settori, imprese e lavoratori svantaggiati. Occorre allora comprendere gli effetti determinati dal processo di integrazione europea e, soprattutto, le conseguenze sul fronte delle disparità e delle differenze interne all'UE.

Il lavoro sarà così ripartito: nel prossimo paragrafo, si descrivono brevemente gli effetti del processo di integrazione economica; nel terzo paragrafo, si ripropone il dibattito sull'efficacia delle politiche europee di sviluppo con l'intento di ottenere una sintesi dei più interessanti risultati sotto il profilo empirico; nel quarto, vengono trattati i temi dell'efficienza e dell'equità, intesi come obiettivi della politica europea, per evidenziare con maggiore chiarezza le finalità e gli strumenti operativi che sottendono l'impianto dei Fondi strutturali comunitari; nel quinto paragrafo, sono espresse alcune considerazioni sulle politiche di sviluppo per i nuovi Paesi entranti nell'UE; infine, nel sesto, si tirano le conclusioni finali sulle prospettive della politica di coesione territoriale.

2. Il processo di integrazione economica: i principali aspetti

Nel corso degli ultimi decenni, l'integrazione internazionale, insieme all'esplosione delle nuove tecnologie, rappresenta un fattore cruciale per il percorso di crescita delle singole economie. L'ampliamento dei confini commerciali, il mutamento delle preferenze dei consumatori e il continuo rinnovamento tecnologico, impongono rapide soluzioni di adattamento. Il nuovo scenario si caratterizza principalmente per il declino del sistema "fordista" di produzione di massa e per l'emergere del sistema a produzione flessibile, incentrato su strutture industriali più snelle e sulla realtà di piccole imprese in grado di reggere la competizione internazionale, attraverso

³ Seidelman (2001).

proficue combinazioni tra specializzazione produttiva e adattamento alla domanda. Le grandi industrie attivano programmi di ristrutturazione aziendale, l'innovazione modifica il concetto di integrazione verticale e si intensificano le relazioni intersettoriali, soprattutto tra attività industriali e terziarie. La competitività dipende sempre più dalla capacità di diversificazione della produzione e dalle possibilità di risposta ad una domanda più esigente ed elastica. Questo genera non poche ripercussioni sul mercato del lavoro, perché i processi di riallocazione delle risorse verso altri settori non appaiono sempre automatici.

Alla luce di tali avvenimenti si va riproponendo con sempre più enfasi il nesso tra competitività e dimensione spaziale dell'economia⁴. In un contesto di elevata integrazione commerciale emergono con forza le attenzioni sulle prospettive di sviluppo delle economie regionali e dei sistemi produttivi locali. "La dimensione territoriale si è progressivamente affermata come una delle chiavi di lettura della complessità industriale"⁵. La liberalizzazione degli scambi e la creazione di un grande mercato unico sostengono diverse possibilità di trasformazione del tessuto produttivo. Queste dinamiche sembrano riguardare in particolare due aspetti, tra loro interagenti: il grado di apertura del sistema produttivo e il ruolo dei processi di innovazione. Gli scambi commerciali con Paesi esteri e l'azione delle nuove tecnologie possono costituire i cardini del mantenimento e del miglioramento della competitività di un sistema locale. L'apertura ai mercati esteri può rappresentare, infatti, un principale canale di diffusione e acquisizione di innovazione e di conoscenza che favorisce lo sviluppo attraverso, in primo luogo, gli effetti propulsivi indotti sul tasso di accumulazione del capitale. Le esportazioni possono altresì costituire una condizione essenziale per sostenere la vivacità del tessuto industriale di un'economia locale. Queste generano un meccanismo virtuoso di crescita endogena; maggiori esportazioni ampliano la base produttiva, stimolano la diffusione di nuove imprese e innescano effetti di agglomerazione sul territorio. Il sistema produttivo svolge funzioni sia in relazione alla domanda interna che alla domanda esterna. L'ampliamento dell'orizzonte commerciale consente, da un lato, la possibilità di collocare prodotti finiti e strumentali e, dall'altro, di acquisire materiali e macchinari che incorporano avanzate tecnologie. Ciò comporta la realizzazione di nuove piattaforme manifatturiere internazionali. Il processo riguarda tanto la grande quanto la piccola impresa. Nel primo caso, gli investimenti diretti esteri rappresentano un canale preferenziale per l'ampliamento dell'organizzazione produttiva e sono una condizione per

⁴ Becattini (1987); Becattini e Rullani (1993); Camagni e Capello (2002); Garofoli (2003).

⁵ Becattini e Rullani (1993).

presidiare nuovi mercati; nel secondo, la diffusione di relazioni con i mercati esteri nelle fasi di approvvigionamento e fornitura costituisce un'importante condizione per mantenere adeguati livelli di competitività. In questo ambito, «la delocalizzazione produttiva enfatizza le capacità delle piccole imprese di sapersi confrontare con i nuovi scenari internazionali, sia sotto il profilo commerciale che produttivo»⁶.

Pertanto, l'internazionalizzazione è un processo complesso che non si esaurisce nella sola capacità di stare sui mercati esteri, ma richiama un concetto più ampio dell'apertura all'esterno, ovvero «le capacità dei sistemi produttivi locali di beneficiare dell'interscambio delle conoscenze e di acquisire nuove tecnologie e tradurle in beni e processi che innalzano il tasso di innovazione»⁷.

L'esperienza di integrazione del mercato europeo richiama altresì l'opportunità di sviluppare una riflessione più ampia in relazione a quegli aspetti che ne caratterizzano la dimensione territoriale e le dinamiche interagenti. Il processo di integrazione dei fattori di mercato può favorire la crescita economica attraverso effetti di "allocazione" e di "accumulazione"⁸. Nel primo caso, si distinguono gli effetti di *trade creation* da quelli di *trade diversification*. In particolare, la creazione di nuovi scambi commerciali incoraggia i Paesi e/o regioni a specializzarsi nei prodotti più competitivi beneficiando di economie di scala di produzione. Allo stesso tempo, si accentua un processo di diversificazione per mezzo delle importazioni che possono essere pagate a prezzi più bassi rispetto a quelli esterni all'area. Gli "effetti di allocazione" rendono l'area più efficiente e questo consente un miglioramento del clima economico che produce maggiori investimenti. Più intensi investimenti in macchinari, nella tecnologia e nel capitale umano innalzano la soglia di produttività per occupato. Nel secondo caso, gli "effetti di accumulazione" agiscono come forza di spinta per il livello generale di produzione, attraverso un maggiore ed efficiente stock di capitale.

La Commissione europea ha promosso una serie di studi per la valutazione dei potenziali benefici dell'adozione del mercato unico. Il Rapporto Cecchini⁹ rende noto i risultati ottenuti. La principale valutazione riguarda le potenzialità macroeconomiche offerte dalla soppressione dei ritardi e costi legati alle formalità delle frontiere. L'integrazione economica, commerciale e finanziaria dovrebbe produrre un impatto positivo grazie alla riduzione dei costi e dei prezzi. L'effetto domanda può alimentare un miglior

⁶ Micelli, Chiarvesio e Di Maria (2003).

⁷ Favaretto (2000).

⁸ Baldwin e Wyplosz (2004).

⁹ Rapporto Cecchini (1988).

utilizzo delle risorse e una più efficace allocazione delle stesse tra i settori. La maggiore competitività settoriale determinerebbe benefici per i consumatori attraverso prezzi più convenienti. In questo contesto, l'introduzione della moneta unica riduce il rischio di incertezza derivante dalle oscillazioni dei cambi e dei tassi di interesse, liberando così risorse per lo sviluppo.

Comunque gli effetti non sembrano essere così evidenti e immediati. Soprattutto sotto il profilo della produttività e della crescita economica, l'Europa continua a segnare il passo degli Stati Uniti e le relazioni con il ciclo economico sembrano essere più forti del processo di integrazione europea. Si potrebbe in effetti sostenere che «l'Europa integrata stia reagendo piuttosto che guidare o anticipare le forze della globalizzazione»¹⁰.

Si tratta ora di stabilire se i benefici e i costi si ripartiscono equamente tra le regioni. L'integrazione dei mercati favorisce la creazione di economie dinamiche di scala che, beneficiando degli effetti del mercato unico e di un'elevata domanda di beni, condiziona la localizzazione geografica delle attività economiche. In questa prospettiva, le esternalità generate dall'intensificazione produttiva rendono conveniente l'investimento in alcuni territori piuttosto che in altri. La localizzazione tenderebbe a premiare le aree con una migliore dotazione di risorse, di tipo infrastrutturale, economico ed umano.

Gli effetti dell'integrazione non appaiono di facile lettura. Si può affermare che, più in generale, «il processo di liberalizzazione commerciale può portare maggiori benefici alle aree centrali e prossime ai grandi mercati»¹¹. Tali conclusioni trovano una sistemazione concettuale che fonda i suoi presupposti teorici su un duplice aspetto: la specializzazione a livello internazionale e l'agglomerazione a livello intranazionale¹². Ogni forma di liberalizzazione, così pure l'integrazione europea, spinge le nazioni a specializzarsi in quelle produzioni da cui ottengono un *vantaggio comparato*. In altri termini, la rilevante dotazione di specifiche risorse determina il vantaggio «naturale» nei rapporti commerciali del Paese. L'apertura dei mercati conduce ad una riallocazione settoriale che trasforma le strutture industriali nazionali in ragione dei relativi abbondanti fattori di produzione.

Dal punto di vista empirico, Midelfart-Knarvik e Overman¹³ derivano dai dati sull'industria europea un modello di specializzazione in linea con la teoria. Infatti, i Paesi meridionali dell'Europa incrementano, dopo l'ingresso nell'UE, le specializzazioni nei settori ad alta intensità di lavoro

¹⁰ Rodríguez-Pose (2003), p. 76.

¹¹ Armstrong e Taylor (2000).

¹² Baldwin e Wyplosz (2004).

¹³ Midelfart-Knarvik e Overman (2002).

poco qualificato – che rappresenta il fattore relativamente abbondante – mentre le nazioni tecnologicamente più dotate (Germania, Svezia, Danimarca...) si specializzano nelle produzioni ad alta intensità di lavoro qualificato. In definitiva, una più efficiente allocazione delle risorse, per effetto dell'abbattimento dei costi di transazione, porta alla concentrazione della produzione nei comparti in cui i Paesi detengono un *vantaggio naturale comparato*.

Differenti questioni sembrano emergere dall'evoluzione geografica delle attività economiche intranazionali. Le forze di agglomerazione si hanno quando la concentrazione spaziale crea nuove forze per una futura concentrazione produttiva. In questi casi, si possono realizzare tendenze di *overall clustering*, in cui i benefici sono attribuibili esclusivamente ad alcune aree, o di *sectoral clustering*, dove ogni area ha al suo interno un'industria centrale che si rafforza ed un'industria che si indebolisce¹⁴. La logica sottostante è che l'integrazione economica accentua gli aspetti di natura agglomerativa. Le modalità e i meccanismi con cui tali forze esercitano effetti di trasmissione possono essere colte dalla modellistica della *Nuova Geografia Economica* (NEG). L'aspetto centrale della NEG è il ruolo assegnato alla distanza fra i luoghi di produzione e di vendita e fra i mercati in cui vengono scambiati i beni intermedi industriali e i prodotti finiti. In breve, i principali aspetti della teoria possono essere così sintetizzati: il modello parte dall'assunzione che esistono due economie che producono rispettivamente due prodotti, uno agricolo e l'altro industriale. Nel primo, si produce a rendimenti costanti e il fattore lavoro è immobile mentre, nel secondo, esistono rendimenti di scala crescenti e le risorse umane appaiono mobili. Le due economie si ripartiscono equamente i lavoratori agricoli e industriali. Inoltre, si assume per semplicità che il livello dei profitti dipenda dal numero delle imprese presenti sul mercato. Quest'ultimo aspetto dovrebbe misurare l'effetto competizione locale. La localizzazione è un fattore economicamente rilevante nella misura in cui influenza le prospettive di crescita di un'area. L'entrata di una nuova impresa nel mercato produce tre distinti effetti:

- *market effect*: l'ingresso di un nuovo produttore incrementa le dimensioni del mercato, incrementa la domanda di lavoro e quindi l'occupazione e di riflesso la domanda aggregata che spinge in alto i profitti di vendita;
- *cost effect*: la stretta vicinanza con imprese fornitrici consente di pagare input di produzione a prezzi più bassi e ridurre il tempo di consegna. Allo stesso tempo l'output dell'impresa può costituire

¹⁴ Baldwin e Wyplosz (2004).

input per altre, determinando un generale abbassamento dei costi, una maggiore domanda di beni intermedi e quindi più profitti;

- *price effect*: in questo caso la nuova impresa aumenta il numero dei concorrenti nel mercato locale e riduce le prospettive di profitto. Tali effetti dovrebbero agire come forza di dispersione piuttosto che di concentrazione.

L'esistenza di forme di agglomerazione sono dunque condizionate dal prevalere di un effetto piuttosto che un altro. Se, ad esempio, gli effetti di mercato e di costo superano quelli di prezzo c'è agglomerazione; in caso contrario, permane la dispersione produttiva. In sintesi, l'effetto totale resta incerto e dipende da quanto le singole forze appaiono bilanciate. Altri aspetti possono influenzare la tendenza agglomerativa. La varietà dei beni percepita dai consumatori, un maggiore tasso di occupazione industriale o la riduzione dei costi di trasporto favoriscono l'agglomerazione. In particolare, è molto importante la distribuzione iniziale delle imprese. Partire con una più alta dotazione di lavoratori non agricoli vuol dire avvantaggiarsi dei benefici della concentrazione.

Se viene rimossa l'ipotesi della perfetta distribuzione dei lavoratori agricoli, il modello può giungere a nuovi equilibri. Tali risorse lavorative, essendo immobili e quindi ancorate al territorio, esprimono la *domanda potenziale* della regione. Il flusso dei lavoratori non agricoli in direzione delle scelte localizzative delle imprese determina, invece, la *domanda effettiva*. Di conseguenza, un'economia pur penalizzata nella distribuzione iniziale delle imprese può beneficiare degli effetti agglomerativi se le differenze nella domanda potenziale con l'altra regione sono a proprio favore. In questi termini, i geografici economici danno risalto alla storia e all'influenza dei processi di accumulazione territoriale¹⁵. In una realtà con bassi costi di trasporto, gli equilibri di agglomerazione possono dipendere ancora dalle diverse compensazioni tra domanda effettiva e potenziale. Più in generale la relazione tra grado di integrazione regionale e differenze nelle strutture di produzione segue un andamento secondo una U rovesciata¹⁶. Si può stabilire che in condizioni di alti costi di trasporto le imprese trovano convenienza nel fornire i rispettivi mercati locali. Per costi intermedi, prevalgono gli effetti di mercato e di costo, le economie di scala interagiscono con la migrazione di forza lavoro attirata da alti salari verso le aree centrali. Tali meccanismi generano agglomerazione. Quando i costi di trasporto diventano completamente bassi e i lavoratori non si muovono tra le regioni, gli alti

¹⁵ Krugman (1991).

¹⁶ Puga (1999).

salari agiscono da forza centrifuga e i differenziali di costo dei fattori attirano le imprese verso la periferia.

Questa riproposizione piuttosto sintetica del funzionamento della modellistica NEG trova interessanti conferme empiriche¹⁷. Menegatti e Seravalli¹⁸ riportano due casi studio: il primo effettua un confronto tra l'evoluzione della concentrazione industriale nell'Europa e in 11 Paesi dell'Africa meridionale; il secondo si sofferma sull'esistenza dei mercati locali del lavoro nella Germania unificata. Per quanto riguarda lo studio delle due grandi aree geografiche, la presenza di maggiori costi di trasporto in Africa sembra non aver inciso sull'agglomerazione, in quanto l'industria appare più concentrata che in Europa. Evidentemente le forze di eterogeneità nella diversa composizione delle economie locali appaiono in Africa più importanti dei costi di trasporto. Fattori come il tasso di urbanizzazione, la concentrazione territoriale dei redditi e dello sviluppo umano mostrano una più stringente significatività nello spiegare le dinamiche agglomerative in Africa. Nel caso invece della Germania, in presenza di bassi costi di trasporto sembrano prevalere effetti diffusivi. La riunificazione porta benefici alle imprese della parte occidentale nella misura in cui possono incrementare le vendite nei mercati dell'est, senza modificare la localizzazione produttiva. Le decisioni di spostamento e quindi di delocalizzazione avvengono se i fattori locali specifici dell'est – in questo caso più basso costo del lavoro – mostrano una maggiore prevalenza.

Brülhart¹⁹ trova che negli anni ottanta in Europa 14 industrie su 18 sono diventate geograficamente più concentrate. I settori coinvolti sono caratterizzati da larghe economie di scala e da intensi rapporti *input-output*. Brülhart e Torstensson²⁰ ottengono risultati in linea con il modello ad U rovesciata sul legame tra integrazione e differenze regionali. Nelle prime fasi del processo di costruzione del mercato unico si assiste ad una concentrazione delle industrie nelle aree centrali mentre nelle successive fasi tali tendenze sembrano ridursi. Brülhart e Traeger²¹, in più, confermano il *trend* negli anni novanta della riduzione della concentrazione industriale in Europa ma individuano un'intensificazione nei comparti dei servizi. In particolare, i servizi orientati al mercato si ri-localizzano verso le aree centrali come conseguenza del processo di integrazione, mentre i servizi *no trade* di-

¹⁷ Per una più completa indagine sulla letteratura teorica ed empirica della NEG si vedano rispettivamente Ottaviano e Puga (1998), Combes e Overman (2003).

¹⁸ Menegatti e Seravalli (2004).

¹⁹ Brülhart (1996).

²⁰ Brülhart e Torstensson (1996).

²¹ Brülhart e Traeger (2003).

ventano incredibilmente concentrati nelle regioni periferiche, anche se questo *trend* sembra non essere influenzato dall'integrazione europea.

Altri studi verificano l'incidenza degli effetti di mercato e di costo sui differenziali salariali. Hanson²², ad esempio, trova che i risultati che supportano l'integrazione NATFA vanno in direzione di un'agglomerazione associata a rendimenti crescenti e indicano che l'integrazione dell'industria messicana con gli Stati Uniti modifica la distribuzione spaziale, privilegiando le aree prossime ai nuovi mercati piuttosto che le aree vicine alla capitale. Questo dato riflette la maggiore importanza esercitata dalle distanze dai grandi mercati nello spiegare i differenziali salariali interregionali. Risultati simili si hanno anche per i Paesi dell'Europa centro orientale. Nel volume curato da Traistaru, Nijkamp e Resmini²³, si raccolgono una serie di casi studio che dimostrano che i differenziali salariali in alcuni Paesi dell'est sono più influenzati, con la progressiva integrazione commerciale, dall'accesso ai mercati dell'UE che dalle distanze dalle rispettive capitali nazionali.

Per la valutazione degli effetti dell'integrazione occorre considerare l'importanza di almeno tre fattori²⁴: le caratteristiche della geografia economica, la dotazione relativa del fattore lavoro e le politiche regionali. Da una parte la teoria dimostra che un Paese con maggiori *skills* intensifica le specializzazioni nei settori a più alto valore aggiunto. I meccanismi di collegamento del tipo *demand linkages* e *supply linkages* influenzano la distribuzione spaziale delle attività economiche. I mercati locali del lavoro e la relativa dotazione contribuiscono altresì nelle decisioni localizzative, anzi con l'intensificarsi dell'integrazione europea, quest'ultimo fattore sembra assumere un ruolo determinante per i livelli di reddito delle regioni²⁵.

In breve, si può ragionevolmente pensare che tali aspetti agiscano in stretta interdipendenza e che le relazioni tra integrazione e problemi regionali appaiono comunque complessi e non offrano ricette univoche. A tal riguardo, l'UE presenta un'ampia varietà di regioni con difficoltà socioeconomiche. Si possono annoverare in questa speciale categoria le aree di vecchia industrializzazione, quelle con seri problemi di declino urbano oppure le regioni agricole con difficoltà di accesso ai mercati principali. A questi problemi, le politiche europee devono rispondere con interventi indirizzati alla promozione di una sostenuta crescita economica attraverso il miglio-

²² Hanson (1998).

²³ Traistaru, Nijkamp e Resmini (2003).

²⁴ Baldwin e Wyplosz (2004).

²⁵ Redding, Overman e Venables (2001).

ramento di tutte quelle forze che possono trasformare le sfide dell'integrazione in opportunità per la collettività.

I recenti cambiamenti in tema di divisione internazionale del lavoro mettono a dura prova la capacità di adattamento delle economie regionali e dei sistemi produttivi locali ai nuovi scenari che il processo di internazionalizzazione sta producendo. Tali difficoltà si riflettono in maniera diversa a livello territoriale. La competitività è legata sempre più alle esperienze maturate e territorialmente acquisite che possono, da una parte, implicare una dipendenza dai percorsi storici ma, dall'altra, possono fornire risorse per intraprendere diversificazioni in nuove attività²⁶. L'evoluzione degli assetti strutturali viene a dipendere dal patrimonio di conoscenze radicate nel territorio e dagli stimoli esterni che prefigurano nuovi settori e mercati. In un percorso di crescita che si consolida nel tempo e nello spazio appaiono come fattori essenziali la disponibilità di risorse umane, fisiche, tecnologiche e finanziarie endogene e la capacità di intercettare le innovazioni provenienti dall'esterno. «Un contesto di forte competizione tra imprese e territori produrrà processi di selezione e di distruzione creatrice che possono alterare equilibri consolidati»²⁷. Pertanto al processo di apertura internazionale occorre accompagnare adeguate soluzioni di *governance*.

Il dibattito sull'efficacia delle politiche di coesione è quanto mai stringente in ragione dell'allargamento dell'UE a Paesi dell'est, i quali si trovano a dover affrontare gravi difficoltà economiche, non attutite ma addirittura accentuate con la liberalizzazione ai mercati esteri. La principale tendenza vede una grave erosione del potenziale di trasformazione di molte regioni, mentre la crescita economica va sempre più concentrandosi in un ristretto numero di aree metropolitane. La distribuzione territoriale delle differenze vede la coesistenza di modelli regionali vincenti e perdenti. L'integrazione in queste aree accentua le disparità, da una parte, tra aree metropolitane e aree rurali in declino e poco esposte alla competizione internazionale e, dall'altra, tra regioni con strutture diversificate e localizzate vicino ai grandi mercati europei e regioni mono-industriali e periferiche²⁸. Pertanto, in un contesto in cui si sovrappongono realtà e livelli diversi di ricchezza, che possono operare nell'ambito della sfera nazionale, regionale e locale, il processo di allargamento dell'UE ad est e la creazione di un'area valutaria unica sollevano con forza la questione delle opportunità di crescita delle regioni arretrate e delle prospettive delle politiche di sviluppo e di coesione.

²⁶ Balloni e Iacobucci (2004).

²⁷ Camagni (2001).

²⁸ Petrakos (2001).

3. Il dibattito sull'efficacia delle politiche strutturali europee

In seguito al progredire del processo di integrazione europea, sono stati compiuti passi importanti sotto il profilo delle politiche comunitarie di sviluppo. I Trattati europei hanno contribuito a intensificarne il ruolo, sia sotto il profilo giuridico che finanziario. Con l'avvento dell'Atto unico europeo, infatti, la coesione economica e sociale diventa obiettivo statutario della Comunità europea, arrivando a costituire il Titolo XIV del Trattato di Roma. L'unione economica e monetaria completa il processo di piena liberalizzazione di merci, capitali e persone.

L'idea sottostante è che l'integrazione determina maggiori problematiche regionali; le disparità interne fanno parte del processo di unificazione del mercato²⁹. In una cornice di elevata concorrenza, l'UE presenta gravi squilibri economici che impediscono il raggiungimento dell'obiettivo perseguito di un modello territoriale regionale equilibrato e sostenibile³⁰. Per il compimento di tale obiettivo gli strumenti posti in essere riguardano i Fondi strutturali. La politica di coesione viene promossa dall'azione di quattro fondi: 1) il Fondo europeo dello sviluppo regionale (FESR); 2) il Fondo sociale europeo (FSE); il Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG); 4) il Fondo di finanziamento e di orientamento della pesca (SFOP). L'intero impianto strutturale costituisce oggi, insieme alla Politica agricola comune (PAC), l'asse di spesa più importante del bilancio comunitario.

Tuttavia, sono state sollevate non poche perplessità sul funzionamento della politica di coesione. Ciò ha alimentato, nell'arco di quest'ultimo decennio, una serie di studi. La questione dell'efficacia dei Fondi strutturali viene affrontata dalla letteratura empirica attraverso due principali linee di ricerca: i lavori di simulazione macroeconomica e quelli di natura econometrica. Nel primo caso, il ruolo ricoperto dalle politiche regionali europee è studiato attraverso le valutazioni sui potenziali futuri impatti macroeconomici derivanti dagli interventi comunitari. Nel secondo, invece, le analisi econometriche si soffermano sui fattori che spiegano l'attuale relazione che corre tra crescita economica ed erogazione dei Fondi strutturali. È qui interesse trattare espressamente la seconda famiglia di lavori.

Al momento non si ha una posizione generalmente condivisa. Inoltre, è utile precisare che il confronto tra i risultati appare condizionato dalle diverse assunzioni metodologiche delle analisi empiriche. Una posizione critica sull'operato dei Fondi strutturali è espressa da Boldrin e Canova³¹. Per

²⁹ Padoa-Schioppa (1987).

³⁰ Comitato sullo sviluppo spaziale (1999).

³¹ Boldrin e Canova (2001).

gli autori, nel periodo 1980-1996, non emergono significativi cambiamenti nella distribuzione del reddito tra le regioni europee. Non si hanno segnali né di convergenza, né di divergenza. Anche in termini occupazionali i dati vanno in questa direzione. Le regioni con alti tassi di disoccupazione nel 1980 mantengono i requisiti anche quindici anni dopo. Le risultanze statistiche dovrebbero attestare così l'insuccesso della politica regionale europea nel sostenere una più solida crescita delle regioni povere e rilevare i caratteri prettamente "redistributivi" delle azioni comunitarie. Tuttavia, l'approccio adottato per analizzare l'impatto dei Fondi strutturali è di tipo indiretto. Infatti, se da un lato i dati danno delle indicazioni chiare sulle *performance* economiche, dall'altro non si hanno controprove che possano misurare di quanto le regioni sarebbero cresciute in assenza degli interventi strutturali.

È quindi necessario approfondire l'analisi al di là dei soli tassi di crescita reddituali. In pratica, per valutare gli effetti delle politiche europee occorre disporre di dati che possano riflettere le diverse situazioni socioeconomiche delle singole regioni. In questo caso si deve tener conto del capitale umano, della qualità dell'amministrazione, delle strutture industriali locali e di altre possibili influenze³². Leonardi³³, ad esempio, individua tre distinte aree nelle quali sembra che le politiche regionali abbiano espresso un debole impatto. Dalla combinazione tra crescita del Pil per abitante, occupazione e disoccupazione, le regioni del Mezzogiorno d'Italia, i *Länder* dell'ex Germania dell'est e i dipartimenti d'oltremare francesi non registrano favorevoli risultati socioeconomici. Viceversa, sono ben visibili le ottime *performance* dell'Irlanda, che nel giro di due decenni compie enormi progressi sotto il profilo del livello di ricchezza pro capite. È quindi importante non trascurare aspetti centrali quali l'incidenza delle condizioni nazionali, la capacità di utilizzo dei fondi da parte delle amministrazioni locali e di scelta delle più opportune priorità di spesa.

Il contesto nazionale merita una nota di commento. Diversi lavori confermano che la stabilità macroeconomica crea le condizioni per crescere. Lo stato di salute della finanza pubblica si riflette sui processi di convergenza regionale, perché, riducendo le incertezze e le distorsioni sui profitti delle imprese, determina un effetto positivo di accumulazione generato dall'afflusso di capitali esteri (come nel caso dell'Irlanda).

L'efficacia della gestione politica dei fondi rappresenta poi un altro fattore meritevole di attenzione. Una minore capacità di erogazione può condizionare la *performance* regionale. In effetti, i minori risultati in tema di

³² Sapir (2004).

³³ Leonardi (2006).

coesione economica coincidono con il primo programma pluriennale (1989-1993), dove le difficoltà di spesa da parte delle amministrazioni sono state maggiori. Alcune cifre sono emblematiche: nel Mezzogiorno d'Italia soltanto il 47% delle risorse è stato indirizzato a piani di sviluppo regionale contro il 70% della Grecia, l'80% e l'88% rispettivamente del Portogallo e della Spagna³⁴. I successivi programmi vanno decisamente meglio, con percentuali che in media raggiungono negli ultimi anni il 90% dei pagamenti.

Infine, è altresì fondamentale il processo di selezione delle spese, che dà un'adeguata priorità alle politiche che sostengono con coerenza lo sviluppo delle regioni. Una verifica è offerta da Midelfart-Knarvik e Overman³⁵. Gli autori si soffermano sulle relazioni tra integrazione europea e localizzazione industriale; in dettaglio, stimano l'incidenza della politica di spesa dell'UE sui processi di ristrutturazione settoriale. Gli aiuti favoriscono una maggiore specializzazione ma gli sforzi nel campo di settori ad alto valore aggiunto, come l'*high tech*, producono risultati positivi sul Pil regionale solo quando le politiche di sostegno rafforzano e non ostacolano i vantaggi comparati del Paese. L'Irlanda rappresenta un ottimo esempio in questo senso, essendo l'unico tra i tre Paesi della coesione ad aver azionato con questi aiuti circoli virtuosi di sviluppo generale.

La maggior parte dei contributi empirici sull'efficacia dei Fondi strutturali adotta l'approccio econometrico dei modelli di stampo neoclassico alla Barro e Sala-i-Martin³⁶. Esattamente, si procede alla verifica della convergenza condizionata dalla presenza dei Fondi strutturali. In questo caso, si possono trarre due specificazioni: dal segno del coefficiente assunto dalla variabile in questione si può valutare l'impatto esercitato dai fondi sulla crescita del Pil pro capite delle regioni (nazioni) beneficiarie; in più, dai valori espressi dal coefficiente del livello iniziale del Pil si può anche desumere l'incidenza sul processo di convergenza con le regioni più ricche.

I risultati sono positivi ma si differenziano in base alle diverse specificazioni dei Fondi strutturali. Beugelsdijk e Eijffinger³⁷ trovano convergenza nazionale tra i Paesi dell'UE a 15 negli anni 1995-2001, con un impatto significativo della politica strutturale di coesione. Gli effetti positivi si traducono, con un ritardo di tre anni, in un incremento dello 0,32% sul pil. La variabile è intesa semplicemente come rapporto tra ammontare dei fondi e Pil nazionale. In più, si introduce il concetto di corruzione politica, che dovrebbe distorcere l'efficacia delle spese pubbliche e mostrare una correla-

³⁴ Svimez (1996).

³⁵ Midelfart-Knarvik e Overman (2002).

³⁶ Barro e Sala-i-Martin (1991, 1995).

³⁷ Beugelsdijk e Eijffinger (2005).

zione positiva con i Paesi a basso reddito. Tuttavia il modello econometrico non supporta l'ipotesi che i Paesi "più corrotti" guadagnino meno dall'erogazione dei Fondi strutturali. L'analisi offre un'interessante indicazione che andrebbe approfondita con successive verifiche empiriche, anche e soprattutto a livello regionale³⁸.

García Solanes e María-Dolores³⁹ stimano relazioni con il tasso di crescita sia a livello nazionale che regionale. Nel periodo 1980-1992 i Fondi strutturali hanno l'effetto di ridurre il gap nel Pil per abitante. Gli autori hanno adottato modelli a effetti fissi e tradizionali modelli di convergenza condizionata, ma i risultati non sembrano cambiare. I Fondi, ponderati per abitante, sono distinti tra i singoli strumenti finanziari. Tra questi, il fondo di garanzia per l'agricoltura (FEOGA) sembra imprimere un maggior ruolo nell'ambito nazionale mentre a livello regionale il Fondo di sviluppo regionale (FERS) è quello più significativo. Fagerberg *et al.*⁴⁰, stimando regressioni, per gli anni 1980-1997, con effetti fissi nelle differenze nazionali, indicano che l'impatto del supporto europeo sulla crescita regionale dipende dal grado di evoluzione del sistema industriale e dalla capacità di R&S di ogni singola regione.

Le conclusioni suggeriscono che per ottenere ottimi risultati dalle politiche strutturali occorre che esse vengano accompagnate da interventi che favoriscano il cambiamento strutturale ed innalzino la soglia di innovazione delle regioni in ritardo di sviluppo.

Infine, altri studi provano a stimare gli effetti dei Fondi strutturali attraverso le relazioni tra crescita economica e singoli capitoli di spesa. De La Fuente e Vives⁴¹, ad esempio, individuano per le regioni spagnole, il ruolo positivo degli investimenti nel capitale umano, che mostrano una maggiore efficacia, rispetto alle infrastrutture, nella riduzione delle ineguaglianze reddituali. Anche Rodríguez-Pose e Fratesi⁴² procedono su analoghi binari. I risultati econometrici indicano che, dei quattro assi principali, le spese nella valorizzazione nel capitale umano hanno un impatto sia nel breve che nel lungo periodo, a differenza di quanto accade per le infrastrutture (effetti solo nel lungo periodo), per lo sviluppo rurale (effetti temporanei) e per i sussidi al sistema produttivo (minimi effetti).

³⁸ Per un ulteriore commento si veda Hallet (2002), che riporta e commenta i dati nazionali del *Transparency International* sull'indice di corruzione dei Paesi dell'UE a 25.

³⁹ García Solanes e María-Dolores (2002).

⁴⁰ Fagerberg *et al.* (2001).

⁴¹ De La Fuente e Vives (1995).

⁴² Rodríguez-Pose e Fratesi (2002).

Queste ultime risultanze indicano che la concentrazione delle risorse su singoli assi può rappresentare un ostacolo al percorso di sviluppo regionale. Di conseguenza, sarebbe preferibile una strategia di sviluppo incentrata su un *mix* di interventi in grado di favorire le regioni nel processo di adattamento ai cambiamenti indotti dall'integrazione economica. In ultimo, Martin⁴³ trova che tra le spese infrastrutturali quelle nelle telecomunicazioni esercitano un rilevante impatto sulla crescita regionale, mentre le infrastrutture di trasporto merci sembrano non mostrare risultati evidenti.

In definitiva, i risultati raggiunti dai principali lavori di letteratura suggeriscono alcune riflessioni. In primo luogo, si può senza troppa cautela affermare che i Fondi strutturali incidono positivamente sulle *performance* economiche. Le regioni povere manifestano in media buone prestazioni di crescita. Tuttavia la maggiore dinamicità sembra non essere stata così intensa da ridurre significativamente le disparità interne. L'UE continua a caratterizzarsi per gli elevati squilibri regionali nonostante i quasi quindici anni di programmazione di politiche strutturali. La coesione resta un obiettivo ancorato al futuro e l'allargamento ai Paesi dell'Europa centro orientale non può che ritardare i tempi di realizzazione.

In secondo luogo, la pleora di lavori sul tema evidenzia i principali canali di indirizzo dei Fondi strutturali. Tuttavia non appare del tutto chiara la questione del ruolo che la politica regionale europea dovrebbe ricoprire in un contesto di progressiva integrazione economica. In particolare, è sempre possibile che il supporto finanziario alle regioni povere produca meno divergenza e più coesione all'interno dell'UE? L'obiettivo della crescita delle aree arretrate è necessariamente condizione per la convergenza tra le regioni? O ancora, il principio della coesione può rallentare la generale competitività dell'economia europea? Questi interrogativi suonano come campanello d'allarme in ragione dell'ormai avvenuto allargamento che modifica l'intero assetto economico e di riflesso l'apparato istituzionale della politica europea di coesione.

I fatti ormai stilizzati della convergenza nazionale e divergenza tra le regioni, il paradigma centro-periferia degli squilibri territoriali e la concentrazione spaziale delle attività economiche gettano considerazioni sull'efficacia dei Fondi strutturali, in particolare, sul tema dell'equità e dell'efficienza. Quali meccanismi la politica europea deve azionare per fare in modo che integrazione e coesione operino in un contesto generale di maggiore competitività? Per rispondere occorre attingere dalla letteratura teorica alcune chiavi di lettura per comprendere le prospettive delle politi-

⁴³ Martin (1998).

che strutturali dell'UE e i possibili paradossi che gli strumenti di coesione possono potenzialmente determinare.

4. Il *trade-off* tra efficienza ed equità nelle politiche strutturali

L'impianto della *teoria neoclassica* attribuisce al processo di integrazione effetti positivi per la riduzione delle disparità regionali. La produttività marginale e la mobilità dei fattori produttivi, unitamente alla rimozione delle barriere agli scambi commerciali, sostiene i processi di crescita delle regioni povere e la diffusione dei benefici economici.

Due importanti fatti stilizzati contraddicono tali predizioni: la scarsa mobilità del lavoro internazionale e intranazionale e la concentrazione delle attività produttive in Europa. Da una parte, i differenziali nella domanda di lavoro si traducono in differenziali nei tassi di disoccupazione, con la formazione di *cluster* polarizzati tra regioni ad alta e regioni a bassa disoccupazione⁴⁴, dall'altra, la distribuzione spaziale industriale presenta i caratteri forti della concentrazione geografica nelle aree centrali più ricche⁴⁵.

Il supporto teorico sembra dunque avvicinarsi più agli studi della *Nuova Geografia Economica* e della *Nuova Teoria della Crescita*. Un comune denominatore è rappresentato dall'introduzione nella modellistica dell'esistenza di rendimenti crescenti che, unitamente alla formazione di mercati imperfetti, può alimentare processi di divergenza. In particolare, i modelli della geografia economica dimostrano che il processo di integrazione, attraverso la rimozione dei costi di transazione, può sviluppare forze *autogenerative* di agglomerazione⁴⁶. Gli *spillovers* locali creano maggiori opportunità di localizzazione, incrementando le ineguaglianze regionali. In presenza di tali fattori il processo di integrazione è sinonimo di differenze territoriali. In tale contesto, le indicazioni di *policy* non sembrano essere del tutto chiare. In effetti, una politica europea che mira alla crescita economica dovrebbe favorire l'agglomerazione produttiva, viceversa, una politica che punta alla coesione opererebbe in contrasto con le forze di efficienza. In questa prospettiva, è bene innanzitutto distinguere l'efficacia dei Fondi strutturali in relazione agli obiettivi di efficienza ed equità, che le forze di agglomerazione mostrano essere collegati in una sorta di *trade-off*.

⁴⁴ Overman e Puga (2002).

⁴⁵ Combes e Overman (2003); Brülhart e Traeger (2003).

⁴⁶ Krugman (1991); Krugman e Venables (1996); Fujita e Thisse (1996); Puga (1999).

Martin⁴⁷ parte da uno schema teorico in cui, per semplicità, operano due regioni (nord e sud) e dove la riduzione dei costi di transazione produce concentrazione geografica delle imprese nella regione ricca (nord). Il presupposto teorico è che l'agglomerazione incoraggia le imprese a localizzarsi per via dei benefici derivanti dallo sfruttamento di economie di scala e di *spillovers* tecnologici. Questi meccanismi spingono le imprese del sud a trasferirsi presso le regioni ricche. La dinamica si arresta quando la concentrazione territoriale conduce ad un'eguaglianza dei livelli di profitto (nel nord si riducono per effetto dell'accresciuta competizione e nel sud aumentano per il fenomeno inverso). Ciò avviene anche, e soprattutto, perché l'agglomerazione produce una caduta dei costi dell'innovazione stimolando il tasso di sviluppo⁴⁸ e, di conseguenza, la crescita economica. «Il maggior tasso di innovazione può avere un impatto positivo sulle disparità regionali, perché riduce i profitti delle imprese monopolistiche che sono più presenti nella regione ricca rispetto a quella povera»⁴⁹. Per il livello generale di equilibrio concorrono pertanto più meccanismi: una relazione positiva e una negativa tra disparità regionali e agglomerazione industriale. Nel primo caso, l'abbattimento dei costi di transazione favorisce la concentrazione spaziale ed incrementa le ineguaglianze; nel secondo, invece, il livello di agglomerazione raggiunge un livello oltre il quale l'effetto competizione locale porta alla riduzione dei profitti e quindi del reddito della regione ricca. Il punto di equilibrio, inoltre, viene associato al grado di innovazione raggiunto dal sistema. Un maggior grado di agglomerazione produce un più alto tasso di innovazione e quindi un tasso di crescita di lungo periodo elevato.

Pertanto, si dimostra l'esistenza di una relazione tra equilibrio economico e disuguaglianza spaziale delle attività produttive. Il modello, infatti, associando i presupposti della geografia economica e della teoria endogena, elabora una condizione di equilibrio che si genera in un modello spaziale squilibrato.

Si ritiene che tale condizione possa fornire importanti implicazioni per la discussione delle politiche di coesione. Gli interventi della politica strutturale dell'UE trovano giustificazione perché il mercato non soddisfa i requisiti di equità sociale. In generale, tali incapacità riguardano principalmente la parte di lavoratori immobili che sono penalizzati dal binomio integrazione-agglomerazione. Un semplice intervento di trasferimento di risorse

⁴⁷ Martin (1999).

⁴⁸ Questo perché il settore dell'innovazione utilizza gli input manifatturieri. La presenza di fornitori ed acquirenti riduce l'impatto sui costi. Si generano esternalità di tipo pecuniarie, perché mediate dal mercato attraverso un miglior effetto prezzo.

⁴⁹ Martin (1999).

se finanziarie da parte dell'agente politico non produce grandi risultati sotto il profilo della crescita. Gli incentivi alla localizzazione nella regione povera favoriscono la localizzazione industriale perché aumenta il potere d'acquisto del mercato locale, ma indeboliscono gli *spillovers* presenti nel nord. Questa politica abbassa il livello di efficienza e quindi il generale tasso di crescita economica.

In realtà, la politica europea non esaurisce il proprio compito in un semplice strumento redistributivo, ma pone, anzi, come obiettivi da raggiungere, lo sviluppo di fattori determinanti la crescita economica, quali le infrastrutture fisiche ed immateriali. La Commissione europea privilegia questo campo di interventi ritenendo che le differenze infrastrutturali siano addirittura maggiori di quelle reddituali. Perciò, circa il 30% e il 60% dei Fondi strutturali e di coesione sono impiegati per il miglioramento delle reti al fine di attenuare i divari regionali. Tuttavia, i risultati di politiche infrastrutturali non sono sempre quelli attesi e possono paradossalmente accrescere le disparità⁵⁰. In particolare, occorre distinguere tra infrastrutture interregionali e intraregionali⁵¹. Un intervento che riduce i tempi e i costi di trasporto tra due regioni può favorire un processo di concentrazione industriale nella regione ricca. La ridotta distanza permette alle imprese di localizzarsi nell'area forte, dove possono beneficiare di economie di scala crescenti e, allo stesso tempo, fornire la domanda locale della regione povera (attraverso le esportazioni di beni e servizi). È allora possibile che le aree deboli subiscano il fenomeno della deindustrializzazione, accentuando il carattere di dipendenza dalle importazioni esterne ed indebolendo la struttura economica locale. Questo è quanto sembra essere accaduto per il Mezzogiorno d'Italia, con il miglioramento della rete autostradale che ha ridotto i costi di transizione tra il nord e il sud⁵². Viceversa, infrastrutture infraregionali possono provocare effetti differenti. Gli interventi favoriscono in questo caso la localizzazione di nuove imprese in prospettiva di un miglioramento dei fattori "ambientali" della regione stessa.

Gli esempi descritti aiutano a comprendere come l'efficacia della politica europea nel ridurre le disparità appaia alquanto complessa. È evidente come essa debba affrontare, almeno in un primo momento, un *trade-off* tra efficienza ed equità. Scegliere di ridurre gli squilibri regionali può voler dire perdere i benefici dell'agglomerazione spaziale in termini di maggiore crescita e competitività generale. La questione degli squilibri economici delle regioni in effetti non si riflette esattamente nelle disparità tra le loca-

⁵⁰ Martin (1998, 1999, 2000); Puga (2002).

⁵¹ Martin e Rogers (1995).

⁵² Faini (1983).

lizzazioni industriali perché una maggiore concentrazione può favorire la crescita generale attraverso l'innovazione. Le decisioni localizzative delle imprese sono, da una parte, condizionate dal tasso di crescita economica e, dall'altro, partecipano ad una sua maggiore dinamicità. Il canale di trasmissione si realizza mediante la geografia della distribuzione spaziale delle attività economiche che, in un contesto di concentrazione, stimola un più alto tasso di innovazione per effetto degli *spillovers*. Di conseguenza, se l'impatto sulla crescita di lungo periodo è elevato, l'agglomerazione produce effetti positivi anche sulla regione povera. Il grado di *trade-off* e l'indirizzo intrapreso dalla politica europea sono pertanto influenzati dall'esistenza degli *spillovers* locali⁵³.

In definitiva, con il processo di integrazione interventi finalizzati alla riduzione dei costi di transizione possono determinare benefici per le regioni povere anche se con un maggiore grado di concentrazione spaziale ed ineguaglianza della localizzazione produttiva. I recenti studi confermano le implicazioni teoriche di un impatto negativo sulla crescita economica generale di politiche volte a rafforzare la dispersione delle attività industriali⁵⁴, e indicano che il sostegno al miglioramento delle condizioni delle regioni povere non comporta necessariamente un'attenuazione delle disparità a livello europeo. Se si è in presenza di alti *spillovers* nelle aree centrali, bassi costi di transizione interregionale e forti disparità nella dotazione di capitali tra le regioni, una politica che mira ad un'ulteriore riduzione dei costi di transizione può indurre maggiore concentrazione, con un incremento dell'efficienza e del livello generale di crescita. La diffusione dell'innovazione, in un contesto di condivisione di *spillovers* di conoscenza, migliora le condizioni della regione povera.

Perciò, l'obiettivo della politica europea di ridurre le disparità regionali, senza abbassare il grado di competitività generale, verrebbe condizionato dall'attuazione di specifici interventi, tali da sostenere la mobilità interregionale ed intersettoriale del lavoro e promuovere le esternalità tecnologiche. Su questo fronte, gli interventi più efficaci sembrano essere quelli della formazione professionale e della valorizzazione in generale del capitale umano⁵⁵.

Le prove empiriche dimostrano che gli investimenti in capitale umano e nelle infrastrutture immateriali e tecnologiche possono esercitare un impatto significativo per le regioni povere dell'UE⁵⁶.

⁵³ Martin e Ottaviano (1999).

⁵⁴ Fujita e Thisse (2003).

⁵⁵ Martin (2000).

⁵⁶ De la Fuente e Vives (1995); Martin (1998); Rodríguez-Pose e Fratesi (2002).

5. Le politiche di sviluppo nei nuovi Paesi aderenti

L'allargamento ai Paesi dell'Europa centro orientale (Peco) comporta nuove sfide e prospettive della politica europea di sviluppo. Tanto più che i nuovi Stati membri presentano forti ritardi nel livello del Pil pro capite e stringenti problemi regionali. In tale ambito, la discussione tra studiosi e *policy makers* verte sulla possibilità di finanziamento delle maggiori disparità e sulle capacità per le aree deboli di reggere l'urto di un processo più intenso di integrazione.

Il *trade-off* tra efficienza ed equità si riflette, in particolare, nelle politiche di sviluppo nazionale. In altri termini, occorre accelerare la crescita economica del Paese o ridurre i divari interni? La questione appare di non trascurabile interesse in virtù delle specificità dei nuovi Stati membri. Questi si presentano, ad eccezione della Polonia, come piccoli Paesi, con un numero limitato di regioni e con un territorio non vasto. Le disparità nazionali dalla media europea sono decisamente forti e i rispettivi mosaici regionali presentano non poche ineguaglianze. Il processo di crescita economica viene in gran parte trainato dalle città capitali che fungono da aree di agglomerazione economica e di concentrazione delle attività produttive. Il passo dell'allargamento e l'ingresso definitivo nel mercato unico impongono scelte specifiche sul fronte della coesione.

Come detto, l'ingresso delle regioni dell'est nell'UE porta con sé una maggiore differenziazione degli squilibri territoriali, innescando implicazioni dirette sull'attribuzione dei futuri Fondi strutturali per lo sviluppo.

È chiaro che i nuovi Stati saranno gli interlocutori privilegiati nell'attribuzione delle risorse, ma al momento il grado di democratizzazione e di funzionamento amministrativo desta non poche perplessità sulle modalità di spesa⁵⁷. Da un punto di vista, i Peco attraverso la politica europea possono riportare risultati sotto il profilo dell'adeguamento strutturale per lo sviluppo; tuttavia, una "debole" amministrazione centrale e rapporti di decentramento con i livelli locali praticamente inesistenti possono rappresentare un ostacolo al raggiungimento di tali obiettivi. Ecco perché appare fondamentale valutare, in relazione ai progressi economici, i risultati in campo politico e più propriamente in termini di *governance*, intesa come sistema multilivello di istituzioni (nazionale, regionale e locale) e di norme atte a seguire efficacemente le politiche di coesione.

La Commissione europea ha deciso che i nuovi Paesi devono concentrarsi non solo sulla riduzione dei divari economici con l'UE, ma anche in-

⁵⁷ Si veda, per un approfondimento sui risultati della *governance* nei Paesi dell'est, Spizzo (2003).

teressarsi all'adeguamento della propria struttura istituzionale e alla capacità di assorbimento delle procedure standard. I Paesi dell'est devono «affrontare insieme il problema dello sviluppo partecipando alla politica di coesione e quello della ristrutturazione istituzionale per darsi gli strumenti di partecipazione»⁵⁸. Pertanto l'aspetto istituzionale può condizionare le caratteristiche della crescita economica e assumere un'importanza non trascurabile sul processo di convergenza regionale.

A queste considerazioni si aggiunge la spinosa questione della riforma dei Fondi strutturali. Una lettura critica dei progressi in tema di efficienza amministrativa dei nuovi Paesi entranti deve tener conto anche del futuro orientamento della politica di coesione. A tenere banco nell'attuale dibattito politico sono alcune posizioni che pongono in discussione il carattere "regionalistico" delle politiche comunitarie e sono per una ridefinizione a livello nazionale del criterio di attribuzione delle risorse. In particolare, Hallett⁵⁹ ritiene che «in un'Unione europea allargata il maggior problema della coesione è quello delle disparità nazionali». Le disparità regionali esistono e in una certa misura appaiono inevitabili in una determinata fase dello sviluppo economico, ma la politica di coesione deve guardare allo sviluppo nazionale, con cui gli squilibri regionali potranno essere superati. Per il gruppo di studio commissionato dall'ex Presidente Romano Prodi⁶⁰: «la politica di convergenza può funzionare efficacemente solo se combinata con una serie di elementi propiziati da politiche nazionali». Seguendo tale ragionamento, la politica dei Fondi strutturali dovrebbe concentrarsi sui Paesi a basso reddito piuttosto che sulle regioni in via di sviluppo. Le motivazioni sono diverse e vanno dal "principio di sussidiarietà" alla coerenza con le altre politiche macroeconomiche nazionali. In questo modo, la centralità delle politiche di coesione passerebbe dalle regioni agli stati attraverso il criterio del Pil pro capite nazionale.

Una debole struttura amministrativa a livello locale può generare comunque una dispersione dei finanziamenti, con il rischio di uno scarso ed inefficace utilizzo dei fondi comunitari. La tesi della "nazionalizzazione" della politica di coesione appare tanto più perseguibile alla luce delle attuali caratteristiche dei sistemi amministrativi dei Peco. «Data l'eredità istituzionale in molti Paesi dell'est e considerata l'assenza di un vero governo a livello regionale e la lentezza del processo di riforma amministrativa territoriale, è importante riconoscere per il momento il ruolo primario del governo

⁵⁸ Boccia *et al.* (2004), p. 67.

⁵⁹ Hallett (2002).

⁶⁰ Sapir (2004), p. 276.

nazionale nell'attuazione della spesa dei fondi»⁶¹. Le differenze dei sistemi di decentramento amministrativo nei Peco in parte giustificano un accentramento dei fondi comunitari, ma dall'altro rischiano di accentuare le disparità economiche e sociali. Un "approccio nazionalistico" della politica di coesione potrebbe far affluire gran parte dei fondi nelle aree prospere penalizzando oltre misura le regioni in ritardo di sviluppo; tuttavia, gli attuali interventi di *devolution*, ben lontani dall'essere concretamente realizzati, non garantiscono un efficace utilizzo delle risorse comunitarie. Le specificità geografiche ed economiche dei nuovi Stati suggeriscono, al momento, una strategia di generale crescita economica. Alla luce dei rilevanti squilibri nei Pil pro capite nazionali con la media europea, politiche di equità potrebbero oltre modo penalizzare l'aspetto dell'efficienza. Del resto, le disparità regionali rappresentano una caratteristica delle prime fasi dello sviluppo capitalistico. I Peco hanno abbandonato da poco più di un decennio i sistemi di pianificazione centrale e il grado di evoluzione dell'economia di mercato necessita di ulteriori passi significativi. In considerazione degli obiettivi in tema di coesione della Commissione europea, i fenomeni di alta concentrazione spaziale nei nuovi Stati membri dovrebbero imporre interventi strutturali a favore delle regioni depresse.

In realtà, si ritiene che i due aspetti, di efficienza ed equità, possano interagire nella misura in cui l'attuazione di politiche europee e nazionali, da un lato, non freni le forze di agglomerazione territoriale, e, dall'altro, promuovi la crescita delle regioni in ritardo attraverso programmi indirizzati alla valorizzazione delle capacità di innovazione del sistema produttivo e sociale. Interventi sotto il profilo del capitale umano e delle infrastrutture, in particolare quelle che favoriscono la diffusione di informazioni e comunicazioni di rete, migliorano le condizioni di adattamento delle regioni al contesto globale di competitività.

La globalizzazione comporta per la politica nuove problematiche, richiedendo una modifica nei tradizionali approcci di intervento. Lo spazio non agisce più come fattore di difesa delle specificità locali, ma anzi assume oggi un ruolo strategico di promozione dello sviluppo.

«I territori non solo forniscono infrastrutture e servizi come precondizioni per le scelte localizzative delle imprese (...) ma soprattutto rappresentano uno stock strategico di capitale sociale e relazionale, a carattere localizzativo e non mobile. In termini di *policy*, questo fattore non deve essere sprecato e disperso

⁶¹ Weise *et al.* (2001), p. 136.

come conseguenza della ipermobilità di altri fattori (come il capitale finanziario)»⁶².

I numerosi studi sul campo degli effetti dell'integrazione costituiscono un *background* e forniscono un quadro di riferimento per la politica strutturale europea. In particolare, gli studi della *nuova geografia economica* danno indicazioni con riferimento all'importanza dell'accessibilità ai mercati e alle condizioni di svantaggio delle forze di lavoro immobili delle regioni povere. La teoria della *nuova crescita economica* individua nell'innovazione e nella frontiera della tecnologia i canali principali di crescita. In più, l'evoluzione nel campo degli *studi dell'economia regionale* aiuta a comprendere il maggior ruolo espresso dalle specificità locali, che innalzano il livello di competitività attraverso la creazione di nuovo capitale (relazionale).

La politica deve allora puntare, in un contesto di generale efficienza, sulle potenzialità di quelle risorse che, essendo immobili, si mostrano ancorate al territorio ed esprimono le specificità locali della regione. Dare priorità a questi interventi potrebbe attenuare il rischio di possibili paradossi prodotti sul piano della coesione regionale europea.

6. Considerazioni conclusive

L'obiettivo del presente lavoro è stato quello di individuare, alla luce dei risultati raggiunti dalla maggiore letteratura, i principali effetti prodotti dal processo di integrazione europea e discutere delle principali prospettive in tema di crescita e coesione regionale. Dopo più di un decennio di funzionamento i Fondi strutturali mostrano segnali positivi sulle *performance* economiche. Le regioni povere manifestano in media buone prestazioni di crescita. Tuttavia la maggiore dinamicità non sembra essere stata così intensa da ridurre significativamente le disparità. A tal riguardo, l'efficacia della politica europea appare piuttosto complessa. In effetti, ci si trova a dover affrontare una sorta di *trade-off* tra efficienza ed equità. Interventi finalizzati alla diminuzione degli squilibri regionali possono avere effetti negativi sul fronte del livello generale di efficienza. Questo perché la concentrazione economico-produttiva nelle aree ricche sostiene la crescita europea attraverso la diffusione di esternalità spaziali che innalzano la soglia di produttività. Di conseguenza, politiche volte alla dispersione delle attività industriali possono esercitare un impatto negativo sul reddito dell'UE.

⁶² Camagni (2001), p. 179.

I recenti contributi teorici della *Nuova Geografia Economica*⁶³ indicano che le decisioni localizzative delle imprese sono, da una parte, condizionate dal tasso di crescita economica e, dall'altro, partecipano ad una sua maggiore dinamicità. Il canale di trasmissione si realizza mediante la geografia della distribuzione spaziale delle attività economiche che, in un contesto di concentrazione, stimola un più alto tasso di innovazione per effetto degli *spillovers*. Se, poi, l'impatto sulla crescita di lungo periodo è elevato, l'agglomerazione può produrre effetti positivi anche sulla regione povera. Il grado di *trade-off* e la politica europea sarebbero, pertanto, influenzati dall'esistenza degli *spillovers* locali.

Le indicazioni di *policy* appaiono così cruciali. Le analisi dimostrano che una politica dall'azione prettamente redistributiva alimenta effetti disattesi. Interventi a sostegno della maggiore dispersione delle attività produttive possono influire negativamente sulla crescita economica europea. Inoltre, il sostegno alle regioni povere non comporta necessariamente un'attenuazione delle disparità. Questo può avvenire quando i Fondi strutturali determinano un'accentuata dipendenza dalle regioni ricche, per effetto di una principale sollecitazione dei fattori della domanda. Le aree deboli sarebbero indotte a salvaguardare le strutture territoriali, con il rischio di assistere a fenomeni di immobilismo che frenano e ostacolano i cambiamenti indotti dal processo di modernizzazione. È da ritenere, allora, che gli effetti della politica di coesione siano strettamente connessi con le diverse tipologie di finanziamento espresse a favore delle regioni povere. Pertanto, il *trade-off* tra efficienza ed equità può non risultare così automatico. Vediamo perché.

Si è detto che una politica in grado di sostenere le aree deboli senza abbassare la competitività generale potrebbe concretarsi in interventi volti a promuovere le capacità locali del sistema territoriale. Le politiche regionali possono sostenere, invece che ridurre, la crescita europea attraverso due principali canali: «da un lato, attraverso la valorizzazione delle risorse non utilizzate nelle regioni deboli vengono attivate potenzialità aggiuntive per l'UE, che allentano così anche il bisogno di interventi redistributivi e, dall'altro, perché sono stimolati adeguatamente tutti i fattori in grado di innescare circoli virtuosi di crescita cumulativa»⁶⁴.

Le caratteristiche strutturali del sistema economico territoriale costituiscono la cornice entro la quale nascono le potenzialità espresse dai vari operatori. I radicali cambiamenti di natura economica e tecnologica hanno stimolato il dibattito sulle possibilità di conservazione dei modelli territo-

⁶³ Martin e Ottaviano (1999).

⁶⁴ Viesti e Prota (2007).

riali di sviluppo. La globalizzazione contribuisce a delineare nuovi scenari competitivi, dove il mantenimento dei vantaggi dipende per lo più da fattori “locali” in grado di influenzare le scelte localizzative delle imprese, in modo da attivare un processo di crescita sostenuto da intensi rapporti tra realtà imprenditoriale e dimensione locale. Il territorio costituisce un fattore cruciale della competizione. In quest’ottica, appaiono determinanti le dinamiche di diffusione e interdipendenza delle attività economiche, i cui vantaggi possono trasmettersi sull’intero sistema socioeconomico.

È in questa direzione che la complementarità tra gli obiettivi di efficienza ed equità fornisce importanti indicazioni per la politica comunitaria. Nel rapporto tra politica di coesione e processo di integrazione è bene considerare due aspetti che si ritengono cruciali per un efficace meccanismo di funzionamento: la dimensione territoriale e lo stretto coinvolgimento economico e spaziale tra i diversi livelli istituzionali, da quello nazionale a quello regionale. Un approccio “territoriale” vuol dire rendere la politica europea più attenta ai bisogni specifici dei diversi contesti regionali. Questo significa tendere non già ad una omologazione bensì ad una differenziazione degli interventi, in relazione ai singoli ruoli ricoperti dalle regioni nell’ambito dello sviluppo europeo e nazionale.

Ogni regione deve trovare la giusta collocazione nel contesto internazionale. Un sistema territoriale aperto ai mercati esteri sviluppa capacità di orientamento attraverso la collocazione di beni e l’acquisizione di macchinari strumentali e conoscenze tecnologiche. Ne deriva un impulso alla diffusione dell’innovazione e al miglioramento della competitività. Il processo di integrazione commerciale consente di confrontare la capacità di competere delle produzioni locali con quelle globali. Ciò rende possibile verificare il livello raggiunto dai processi innovativi che si realizzano nei settori produttivi. La globalizzazione e il processo di integrazione commerciale modellano le strutture produttive locali, in modo da incidere sulla crescita e sulle potenzialità. Ciò richiama l’attenzione sulle dinamiche riguardanti non solo i singoli settori, ma anche i processi di riconfigurazione delle intere filiere produttive e di riqualificazione del tessuto imprenditoriale.

Le potenzialità di crescita devono trovare un corpo adeguato di condizioni strutturali atte ad incanalare in modo efficace i fattori tipici dello sviluppo. Politiche indirizzate al rinnovamento produttivo, alla valorizzazione del capitale umano e al rafforzamento del tessuto sociale possono rappresentare i presupposti di un’efficace diffusione del processo innovativo sul territorio; ovvero i cardini su cui impostare un progetto strategico di crescita economica e sociale.

L'innovazione è un fattore dello sviluppo, il cui legame, tuttavia, con la crescita economica non appare così immediato. Alcune ricerche⁶⁵ dimostrano a livello empirico che l'innovazione può essere condizionata da una serie di fattori, quali la struttura produttiva, le condizioni socioeconomiche, le relazioni tra università, centri di ricerca e imprese. Allo stesso modo, Evangelista *et al.*⁶⁶ ritengono che la capacità innovativa differisca a livello territoriale perché influenzato dalle modalità e intensità con le quali si instaurano interazioni sistemiche, così come dall'incidenza di fattori di contesto "locali" favorevoli all'innovazione. Un elevato stock formativo, altresì, potrebbe produrre effetti parziali sulla crescita quando vengono a mancare adeguate condizioni strutturali. Per questo, anche le connessioni tra capitale umano e crescita sono proiettate sulle reali capacità delle regioni di trasformare le potenzialità in maggiori *performance*. In dettaglio, una ricca dotazione di capitale umano agisce sulle prospettive di sviluppo regionale nella misura in cui si realizzano connessioni con altri fattori, come l'innovazione tecnologica delle imprese, i processi di diversificazione produttiva verso linee produttive ad alto valore aggiunto, ecc.

In questa prospettiva, «l'innovazione può assumere un significato più puntuale e corretto, e meno spostato nel tempo»⁶⁷.

Per questo è alla politica regionale che va demandata la principale finalità di intervento. Una politica che deve essere in grado di operare in quadro di cooperazione con i livelli istituzionali subnazionali e nazionali e seguire modalità che siano funzione dei rispettivi contesti territoriali.

Le politiche regionali devono individuare i fabbisogni del tessuto produttivo, cogliere le principali problematiche e formulare linee di sviluppo incentrate su attività volte al miglioramento delle capacità competitive del territorio. Devono perciò essere attivate economie esterne che operano in direzione delle singole imprese e dei loro rapporti di integrazione e che vanno a sviluppare vantaggi sotto il profilo dell'innovazione e dell'organizzazione delle filiere produttive. Questi aspetti accompagnano e guidano i cambiamenti della struttura produttiva e sostengono la definizione della strategia competitiva.

Inoltre, dal punto di vista della *governance*, è necessario attribuire specifici compiti per i diversi livelli istituzionali, secondo la scala degli effetti economici e sociali che questi sono in grado di produrre. I risultati empirici mettono in evidenza l'impatto ancora forte esercitato dal contesto nazionale sui differenziali di crescita regionale. Se, da una parte, infatti, i recenti

⁶⁵ Co (2002); Bilbao-Osorio e Rodríguez-Pose (2004).

⁶⁶ Evangelista *et al.* (2002).

⁶⁷ Mauro e Rodríguez-Pose (2007).

cambiamenti sotto il profilo della liberalizzazione dei mercati ampliano le opportunità delle regioni e definiscono le stesse come i nuovi “spazi economici”, tuttavia, il quadro di sintesi di un nuovo paradigma di competitività territoriale non può trascurare gli effetti che possono derivare dall’insieme di fattori di esclusività nazionale, come gli aspetti sociali e culturali, che significativamente si riflettono nella gestione macroeconomica di un Paese. L’integrazione dei mercati sprigiona spinte localizzative che possono operare in un contesto globale attraverso i requisiti della mobilità delle risorse fisiche e umane, della diffusione di *spillovers*, della prossimità relazionale tra gli attori economici e sociali e della capacità di adattamento attivo dell’offerta locale. La via del consolidamento dei processi di sviluppo può trovare condizioni favorevoli in un quadro macroeconomico nazionale che privilegi politiche nei settori strategici della ricerca e sviluppo, delle infrastrutture e del capitale umano.

È da queste connessioni economiche che può partire «una nuova programmazione caratterizzata da un coordinamento multilivello, dove far conciliare il ruolo delle singole regioni con un programma strategico di competitività nazionale»⁶⁸.

Sulla base di quanto esposto si può tracciare un quadro operativo al cui interno è possibile ragionare in termini di integrazione tra efficienza ed equità nelle politiche europee. Queste considerazioni peraltro sono indicate negli ultimi rapporti della Commissione europea sulla coesione socioeconomica e negli orientamenti dei quadri pluriennali di spesa comunitaria per il periodo 2007-2013, dove viene evidenziato il ruolo della politica di coesione per il raggiungimento degli obiettivi di competitività di Lisbona.

Alla luce delle disparità esistenti, l’obiettivo dell’UE di diventare l’area più competitiva e dinamica del mondo, basata sulla conoscenza e innovazione, capace di una crescita economica sostenibile e di maggiore coesione sociale⁶⁹, rimanda con forza l’attenzione sulla necessità di definire un chiaro modello di sviluppo territoriale europeo. Come recita il documento preparato dal Comitato dello sviluppo spaziale⁷⁰:

«l’adeguamento delle condizioni di vita e di lavoro al di là dei confini nazionali, in territori che presentano diversi gradi di sviluppo, rappresenta una sfida importante. Vanno pertanto armonizzati i tre obiettivi di sviluppo, di equilibrio e di salvaguardia. Solo la combinazione di questi e la valutazione ponderata se-

⁶⁸ Fadda (2006).

⁶⁹ Consiglio Europeo di Lisbona (2000).

⁷⁰ Comitato dello sviluppo spaziale (1999), p. 11.

condo le diverse situazioni territoriali consentono uno sviluppo territoriale equilibrato e sostenibile».

La diversità, allora, se tradotta in una pluralità di modelli locali di sviluppo costituisce una ricchezza piuttosto che una debolezza del territorio europeo. È dalla diversità dello sviluppo territoriale che vanno definite le linee guida delle politiche comunitarie. Così «l'Europa non può più essere considerata solo il risultato di un gioco competitivo bensì un sistema di interdipendenze da governare in modo più consapevole»⁷¹. Il rafforzamento della competitività dell'UE su scala mondiale e, allo stesso tempo, la gestione e la *governance* delle disparità territoriali interne rappresentano obiettivi entrambi validi e condivisibili che, tuttavia, possono svilupparsi all'interno di un chiaro e definito modello spaziale del territorio europeo.

La direzione intrapresa dal Comitato dello sviluppo spaziale (1999) e recentemente dalla Commissione Europea (2003, 2004), sembra essere coerente con quanto fin qui affermato. In queste sedi, viene presentata la tesi di un modello policentrico quale condizione per superare gli squilibri spaziali. Ciò conduce ad una nuova programmazione territoriale che punta a ridurre le distanze tra aree ricche e povere, attraverso la definizione di uno schema di sviluppo basato su più zone di dinamiche, intorno alle quali intensificare i rapporti interregionali e promuovere le singole vocazioni territoriali. Si legge:

«la creazione di zone dinamiche d'integrazione nella prospettiva europea, distribuite equamente sul territorio europeo e costituite da reti di regioni metropolitane di facile accesso internazionale e da città e zone rurali di varie dimensioni ad esse collegate, sarà il passo decisivo verso un'Europa più equilibrata a livello territoriale. In futuro, anche nelle regioni ad alta intensità di popolazione e nelle metropoli al di fuori del nucleo centrale d'Europa andrà attribuita maggiore importanza a servizi globali e di elevato valore»⁷².

In questo modo, i Fondi strutturali avrebbero una forte incidenza territoriale, soprattutto a favore delle regioni arretrate, chiamate a ricoprire un ruolo significativo e funzionale allo sviluppo delle grandi aree. Si dovranno, altresì, incentivare le forme di cooperazione istituzionale tra i vari livelli al fine di sostenere una maggiore capacità organizzativa delle regioni e tra le regioni, ovvero una dimensione istituzionale che possa coniugare sin-

⁷¹ Corò (2006), p. 41.

⁷² Comitato dello sviluppo spaziale (1999), p. 21.

gole iniziative e cooperazione, secondo una logica di complementarità tra aree territoriali.

Riferimenti bibliografici

- Armstrong H., Taylor J. (2000). *Regional Economics and Policy*. Oxford: Blackwell Publishers.
- Balloni V., Iacobucci D. (2004). Alcune considerazioni sul ruolo dell'industria italiana. *L'industria*, 4: 639-654.
- Baldwin R., Wyplosz C. (2004). *The Economics of European Integration*. Berkshire: McGrawHill Companies.
- Barro R.J., Sala-i-Martin X. (1991). "Convergence Across States and Regions". *Brookings Papers on Economic Activity*, 1: 107-182.
- Barro R.J., Sala-i-Martin X. (1995). *Economic Growth*. New York: McGraw-Hill.
- Becattini G., a cura di (1987). *Mercato e forze locali. Il distretto industriale*. Bologna: il Mulino.
- Becattini G., Rullani E. (1993). Sistema locale e mercato globale. *Economia e Politica Industriale*, 80: 25-48.
- Beugelsdijk M., Eijffinger S.C.W. (2005). The Effectiveness of Structural Policy in the European Union: An Empirical Analysis for The EU-15 in 1995-2001. *Journal of Common Market*, 43, 1: 37-51.
- Bilbao-Osorio B., Rodríguez-Pose A. (2004). From R&D to Innovation and Economic Growth in the EU. *Growth and Change*, 35, 4: 434-455.
- Boccia F., Leonardi R., Letta E., Treu T. (2004). *I mezzogiorni d'Europa. Verso la riforma dei fondi strutturali*. Bologna: il Mulino.
- Boldrin M., Canova F. (2001). Inequality and Convergence in Europe Regions: Reconsidering European Regional Policies. *Economic Policy*, 16, 32: 207-253.
- Brühlhart M., Traeger R. (2003). An Account of Geographic Concentration Patterns in Europe. *HWVA Hamburg Discussion Paper*, 226: 1-40.
- Brühlhart M. (1996). Commerce et Spécialisation Géographique dans l'Union Européenne. *Economie Internationale*, 65, 1: 69-202.
- Brühlhart M., Torstensson J. (1996). Regional Integration, Scale Economies and Industry Location. *CEPR Discussion Paper*, 1435. July.
- Camagni R. (2001). I fondamenti delle politiche di sviluppo regionale e di pianificazione oggi. In: Mazzola F. e Maggioni M.A., a cura di, *Crescita regionale ed urbana nel mercato globale*. Milano: FrancoAngeli.
- Camagni R. e Capello R., a cura di (2002). *Apprendimento collettivo e competitività territoriale*. Milano: FrancoAngeli.
- Cecchini P. (1988). *La sfida del 1992. Una grande scommessa per l'Europa*. Milano: Sperling-Kupfer.
- Co C. (2002). Evolution of the Geography of Innovation: Evidence from Patent Data. *Growth and Change*, 33, 4: 393-423.
- Combes P.P., Overman H.G. (2003). The Spatial Distribution of Economic Activities in the European Union. *CEP LSE Discussion Papers*, 0593: 1-39.

- Comitato dello sviluppo spaziale (1999). *SSSE: Schema di sviluppo dello spazio europeo*. Luxembourg.
- Commissione Europea (2003). *Structural Policies and European Territories: Competitiveness, Sustainable Development and Cohesion in Europe – from Lisbon to Gothenburg*. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.
- Commissione Europea (2004). *A New Partnership for Cohesion: Convergence, Competitiveness, Cooperation – Third Report on Economic and Social Cohesion*. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.
- Consiglio Europeo di Lisbona (2000). *Conclusioni della Presidenza*. 23-24 marzo.
- Corò G. (2006). Crescita, convergenza, innovazione: una discussione sul modello di sviluppo regionale nell'UE. *Argomenti*, 17: 37-65.
- De La Fuente A., Vives X. (1995). Infrastructure and Education as Instruments of Regional Policy: Evidence from Spain. *Economic Policy*, 10, 20: 13-51.
- Evangelista R., Iammarino V., Mastrostefano V., Silvani A. (2002). Looking for Regional System of Innovation: Evidence from the Italian Innovation Survey. *Regional Studies*, 36, 2: 173-186.
- Fadda S. (2006). Competitività e coesione nella nuova programmazione comunitaria. *Argomenti*, 17: 13-36.
- Fagerberg J., Cappelen A., Castellacci F., Verspagen B. (2001). The Impact of Regional Support on Growth and Convergence in the European Union. *ECIS Working Papers*, 0114: 1-22.
- Faini R. (1983). Cumulative Process of Deindustrialization in a Open Region: The Case of Southern Italy, 1951-1973. *Journal of Development Economics*, 12, 3: 277-301.
- Favaretto I., a cura di, (2000). *Le componenti territoriali dello sviluppo*. Roma: Carocci.
- Frankel J., Wei S.J. (1998). Open Regionalism in a World of Continental Trade Blocs. *IMF Working Paper*, 10: 1-17.
- Fujita M., Thisse J.F. (1996). Economics of Agglomeration. *Journal of the Japanese and International Economics*, 10, 4: 339-378.
- Fujita M., Thisse J.F. (2003). Does Geographical Agglomeration Foster Economic Growth? And Who Gains and Loses From It? *The Japanese Economic Review*, 54, 2: 121-145.
- Garofoli G., a cura di (2003). *Impresa e Territorio*. Bologna: il Mulino.
- García Solanes J., María-Dolores R. (2002). The impact of European Structural Funds on Economic Convergence in European Countries and Regions. In: García Solanes J., María-Dolores R. *Convergence Issues in the European Union*. Aldershot: Edward Elgar.
- Hallet M. (2002). Income Convergence and Regional Policies in Europe: Results and Future Challenges. *ERSA Conferences Papers*, 080: 1-19.
- Hanson G.H. (1998). Regional Adjustment To Trade Liberalization. *Regional Science and Urban Economics*, 28, 4: 419-444.
- Krugman P. (1991). Increasing Returns and Economic Geography. *The Journal of Political Economy*, 99, 3: 483-499.

- Krugman P., Venables A.J. (1996). Integration, Specialization and Adjustment. *European Economic Review*, 40, 3-5: 959-967.
- Lawrence R.Z. (1996). *Regionalism, Multilateralism, and Deeper Integration*. Washington: The Brookings Institutions Press.
- Leonardi R. (2006). Cohesion in the European Union. *Regional Studies*, 40, 6: 155-166.
- Martin P. (1998). Can Regional Policies Affect Growth and Geography in Europe? *World Economy*, 21, 6: 757-774.
- Martin P. (1999). Are European Regional Policies Delivering? *EIB Papers*, 4, 2: 1-18.
- Martin P. (2000). The Role of Public Policy in the Process of Regional Convergence. *EIB Papers*, 5, 2: 1-11.
- Martin P., Ottaviano G. (1999). Growing Locations: Industry Location in a Model of Endogenous Growth. *European Economic Review*, 43, 2: 281-302.
- Martin P., Rogers C.A. (1995). Industrial Location and Public Infrastructure. *Journal of International Economics*, 39, 3-4: 335-351.
- Mauro G. e Rodríguez-Pose A., a cura di (2007). *Squilibri regionali e crescita economica nell'Unione Europea*. Milano: FrancoAngeli.
- Menegatti M. e Seravalli G. (2004). La New Economic Geography e lo sviluppo locale. *Working Paper di Economia e Politica Economica*. Università di Parma, 5: 1-28.
- Micelli S., Chiarvesio M. e Di Maria E. (2003). Processi di internazionalizzazione e strategie delle imprese distrettuali tra delocalizzazione e innovazione. *Atti della Conferenza ICE*. Roma, 20-21 marzo.
- Midelfart-Knarvik K.H., Overman H.G. (2002). Delocation and European Integration: Is Structural Spending Justified? *Economy Policy*, 17, 35: 321-359.
- Ottaviano G., Puga D. (1998). Agglomeration in the Global Economy: A Survey of the New Economic Geography. *World Economy*, 21, 6: 707-731.
- Overman H.G., Puga D. (2002). Regional Unemployment Clusters. *Economic Policy*, 34, apr: 117-147.
- Padoa-Schioppa T. (1987). *Efficienza, stabilità ed equità*. Bologna: il Mulino.
- Petrakos G. (2001). Patterns of Regional Inequality in Transition Economies. *European Planning Studies*, 9, 3: 359-383.
- Puga D. (1999). The Rise and Fall of Regional Inequalities. *European Economic Review*, 43, 2: 303-334.
- Puga D. (2002). European Regional Policies in Light of Recent Location Theories. *Journal of Economic Geography*, 2, 4: 373-406.
- Redding S., Overman H.G., and Venables A.J. (2001). The Economic Geography of Trade, Production and Income: A Survey of Empirics. *CEP Discussion Papers*, 0508: 1-51.
- Rodríguez-Pose A. (2003). *L'Unione Europea. Economia, politica e società*. Milano: FrancoAngeli.
- Rodríguez-Pose A., Fratesi U. (2002). Unbalanced Development Strategies and the Lack of Regional Convergence in the EU. *Research Papers in Environmental e Spatial Analysis LSE*, 76: 1-46.
- Sapir A. (2004). *Europa, un'agenda per la crescita*. Bologna: il Mulino.

- Seidelmann R. (2001). European Union and Eastern Europe. In Teló M., a cura di, *European Union and New Regionalism*. Aldershot: Ashgate.
- Spizzo D. (2003). Il decentramento a est nella prospettiva dell'allargamento. I nuovi sistemi locali e regionali nell'Europa centro-orientale. In: Messina P., a cura di, *Sistemi locali e spazio europeo*. Roma: Carocci.
- Svimez (1996). *Rapporto sui mezzogiorni d'Europa*. Bologna: il Mulino.
- Traistaru I., Nijkamp P., Resmini L. (2003). *The Emerging Economic Geography in EU Accession Countries*. Aldershot: Ashgate.
- Viesti G. e Prota F. (2007). *Le nuove politiche regionali dell'Unione Europea*. Bologna: il Mulino.
- Weise C., Bachtler J., Downes R., McMaster I., Toepel K. (2001). *The Impact of EU Enlargement on Cohesion*, Berlin-Glasgow: EPRC-DIW.

Abstract

Structural Funds In An Enlarged Europe: Is There A Trade-Off Between Equity And Efficiency?

The aim of this work is to describe the principal effects of EU funds on the regional cohesion policy. In the last years, the poorest countries, which received most of these funds, showed considerable grow rates, but even with important figures, the distance between these countries and the richest ones remain significantly stable. From this point of view the cohesion policy effect seem uncertain. This work underline the existence of a trade-off between efficiency and social equity in the development policies. On one hand, the integration process and the markets liberalization could, throughout relevant spill-over effects in Central European Countries, increase the overall economic efficiency and the EU average grow rate, but at the same time it is possible to see more spatial differences. On the other hand, policies with the objective to decrease regional imbalances through redistributive instruments, could probably produce negative effects on economic efficiency.

Therefore, the regional EU policy must follow the reduction of regional imbalances, but at the same time has to try to increase the competitiveness of the entire system, even with specific structural instruments. In this way it is possible to accelerate the innovation skill of the poorest countries, and allow them to exploit the spillover effect coming from the richest countries.

In this light, the best instruments seem to be maximize the value and role played by human capital and the immaterial infrastructures.

Key Words: European Union; European Spatial Development Model; Structural Funds; Cohesion Policy; Equity; Economic Efficiency.