

Università degli Studi del Sannio



Dottorato in: **Analisi dei sistemi economici e sociali: impresa, istituzioni, territorio**

XXV Ciclo

Tesi di Dottorato

“Politica di coesione, fondi strutturali e criminalità organizzata”

Tutor
Chiar.mo Prof. Filippo Bencardino

Co-tutor
Chiar.ma Prof. Maria Prezioso

Dottorando
Dott. Danilo Aceto

Anno Accademico 2012/2013

Indice

Cap. 1 Concettualizzazione geografica dei Fondi Strutturali	p. 1
1 I Fondi Strutturali come motore dello sviluppo territoriale	p. 1
1.1 Aspetti finanziari	p. 1
1.2 Evidenza empirica in Calabria e Andalusia	p. 12
1.3 Concettualizzazione geografica	p. 12
1.4 Bibliografia dei testi utilizzati per il Capitolo 1	p. 15
Cap. 2 I rapporti tra criminalità organizzata e finanza europea per lo sviluppo regionale	p. 17
2.1 Aspetti finanziari legati alla gestione dei Fondi Strutturali	p. 17
2.2 La regionalizzazione della criminalità organizzata: la mafia	p. 19
2.3 La dotazione finanziaria dei FS non sembra un investimento interessante per la 'ndrangheta. Perché?	p. 24
2.3.1 Gli affari della 'ndrangheta	p. 35
2.3.1.1 Droga	p. 35
2.3.1.2 Appalti pubblici	p. 37
2.3.1.3 Estorsione ("il pizzo"), usura e appropriazione	p. 38
2.3.1.4 Varie (contrabbando di armi e di sigarette, immigrazione clandestina, prostituzione, smaltimento di rifiuti tossici, vendita del pacchetto di voti al miglior offerente ecc.).	p. 40
2.3.1.5 Il sequestro e la confisca dei beni	p. 42
Annesso al Capitolo 2: L'apparato di contrasto alla 'ndrangheta	p. 45
La Magistratura e le forze dell'ordine	p. 46
La Guardia di Finanza	p. 49
Capitolo 3 L'impatto dei FS e della criminalità organizzata sullo sviluppo economico, territoriale e sociale, con particolare riferimento alla Regione Calabria	p. 53
3.1 Il quadro geografico-economico della Calabria	p. 53
3.1.1 Il cambiamento climatico e l'impatto sulla regione Calabria	p. 64
3.2 L'impatto sulla Coesione regionale	p. 72
3.2.1 La valutazione, gli indicatori	p. 72
3.2.2 L'importanza della governance regionale nella gestione dei FS	p. 76
3.2.3 I Core indicators della Commissione Europea	p. 85
3.2.3.1 La spesa relativa ai FS. Il Ministero dello Sviluppo Economico - Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione economica	p. 86
3.2.3.2 La Relazione della Corte dei Conti sulla gestione del FESR nel Mezzogiorno	p. 93

3.2.3.3 Rapporto annuale di esecuzione dei FS, POR Calabria, FSE	p. 94
3.3 I nuovi indicatori elaborati: “il Fattore A” ed il “Fattore F”	p. 111
3.4 Analisi economico-territoriale del fenomeno mafioso fatta a Bruxelles	p. 125
3.5 Politica di Coesione 2014-2020	p. 133
3.6 Bibliografia utilizzata per il Capitolo 2 e per il Capitolo 3	p. 136

Cap. 4 Metodologia: indicatori, metodi e tecniche per il development assessment e per la pianificazione dello sviluppo territoriale p. 140

4.1 Gli indicatori e le metodologie europee: il programma di ricerca europea ESPON	p. 140
4.1.1 La TIA – Territorial Impact Assessment	p. 141
4.1.1.1 ESPON Territorial Impact Package for Transport and Agricultural Policies project (TIPTAP)	p. 143
4.1.1.2 ESPON and Territorial Impact Assessment – EATIA	p. 145
4.1.1.3 ESPON ARTS - Assessment of Regional and Territorial Sensitivity	p. 147
4.1.1.4 KITCASP Espon project	p. 152
4.1.1.5 La Guida sintetica CE alla TIA (Assessing territorial impacts: Operational guidance on how to assess regional and local impacts within the Commission Impact Assessment System)	p. 155
4.2 Le tecniche di ricerca e gli strumenti per l'assessment ex ante ed ex post dell'impatto delle politiche di sviluppo territoriale	p. 158
4.2.1 SteMA - Sustainable Territorial environmental/economic Management Approach	p. 160
4.2.2 L'analisi spaziale e la georeferenziazione come basi interattive per la conoscenza del territorio	p. 165
4.2.2.1 Modelli e sistemi	p. 165
4.2.2.2 Fonti, strumenti e metodologie statistiche	p. 167
4.2.2.3 Studi morfologici, telerilevamento, GIS	p. 170
4.2.3 La mappatura europea ESPON	p. 174
4.3 I metodi di ricerca utilizzati in questa tesi	p. 175
4.3.1 L'indagine bibliografica	p. 175
4.3.2 Le mappe, la cartografia in generale	p. 175
4.3.3 I questionari	p. 176
4.3.4 Gli eventi e le interviste a Bruxelles	p. 176
4.4 La revisione dell'Agenda Territoriale	p. 176
4.5 Approccio istituzionale, approccio tecnico, approccio sociologico o approccio scientifico “integrato”?	p. 179
4.6 Bibliografia utilizzata per il Cap. 4	p. 180
Appendice al Cap. 4: Esempio di matrici e strumenti grafici di aggregazione dei dati per la TIA	p. 181

Conclusioni e prospettive future	p. 189
Occasioni perdute	p. 190
Investire nella formazione	p. 191
La criminalità organizzata come problema di ordine pubblico statale?	p. 191
La criminalità organizzata come “variabile nascosta” del policy-making?	p. 193
Proposte audaci	p. 194
Generazioni future	p. 194
Europa a due velocità?	p. 194
Avocare la gestione dei FS per le regioni meno virtuose	p. 195
Bibliografia utilizzata per le Conclusioni	p. 196
Glossario	p. 197
Sigle, Acronimi e Abbreviazioni	p. 219
Allegati	p. 221

Capitolo 1

Concettualizzazione geografica dei Fondi Strutturali

Il Trattato sull'Unione Europea (UE), Art. 158 definisce la politica di coesione in favore delle 271 regioni degli Stati Membri (SM) come l'insieme delle misure per *“ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite o insulari, comprese le zone rurali”*. L'art. 159 prevede che *tale azione sia appoggiata attraverso i Fondi strutturali, la Banca europea degli investimenti (BEI) e gli altri strumenti finanziari esistenti*.

Per attuare la politica di coesione l'UE si serve dei Fondi Strutturali. I Fondi strutturali sono strumenti di intervento creati e gestiti dall'Unione Europea per finanziare vari progetti di sviluppo all'interno dell'UE. Gli obiettivi principali dei fondi sono tre: riduzione delle disparità regionali in termini di ricchezza e benessere, aumento della competitività e dell'occupazione, sostegno alla cooperazione transfrontaliera.

I fondi strutturali impegnano attualmente più di un terzo del bilancio complessivo dell'Unione Europea.

1 I Fondi Strutturali come motore dello sviluppo territoriale

1.1 Aspetti finanziari

L'UE attua la politica di coesione attraverso i Fondi Strutturali (FS), un insieme di strumenti finanziari che assorbe il 34% dell'intero bilancio UE¹. Oltre ai FS, il Fondo di Coesione (FdC) dedica finanziamenti e programmi agli investimenti infrastrutturali per l'ambiente, i trasporti e l'energia².

1 Nel periodo di programmazione attuale (2007-2013) l'UE realizza il maggior investimento della sua storia nella politica di coesione: 347.410 milioni di euro, circa 50.000 milioni all'anno. (UE, *Al servicio de las regiones*, 2008)

2 Nel 1993 ai FS viene abbinato il Fondo di Coesione (FdC), uno strumento finanziario dedicato ai grandi progetti per l'ambiente e per i trasporti, quali la costruzione di reti transeuropee (infrastrutture stradali e ferroviarie), e ai grandi progetti per l'efficienza energetica, le rinnovabili, l'intermodalità e la mobilità urbana. L'UE ha stanziato per il periodo 2000-2006 del FdC una dotazione globale di oltre 28.212 milioni di euro (prezzi 2004), così ripartita in funzione degli Stati membri beneficiari: Grecia 3.388, Spagna 12.357 (43,8% del totale FdC), Irlanda (fino al 2003) 584, Portogallo 3.388. Il FdC per i 10 SM di recente adesione per il periodo 2004-06 è così articolato: Rep. Ceca 936, Estonia 309, Cipro 54, Lituania 515, Lettonia 608, Ungheria 1.113, Malta 22, Polonia 4.178, Slovenia 188, Slovacchia 570. Impegni in milioni di euro – Prezzi 2004. (UE, *Web Politica Regionale - Inforegio*)
Il FdC dal 2007 non ha più un funzionamento indipendente ma opera nell'ambito dell'obiettivo "Convergenza". Gli SM che possono accedere al FdC nel periodo 2007 - 2013 sono: Bulgaria, Romania, Cipro, Estonia, Grecia, Ungheria, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Portogallo, Repubblica Ceca, Slovacchia e Slovenia. La Spagna, con un RNL pro capite inferiore alla media dell'UE a 15 SM, fruisce di un regime di sostegno transitorio dal FdC.

La politique de cohésion en un coup d'œil

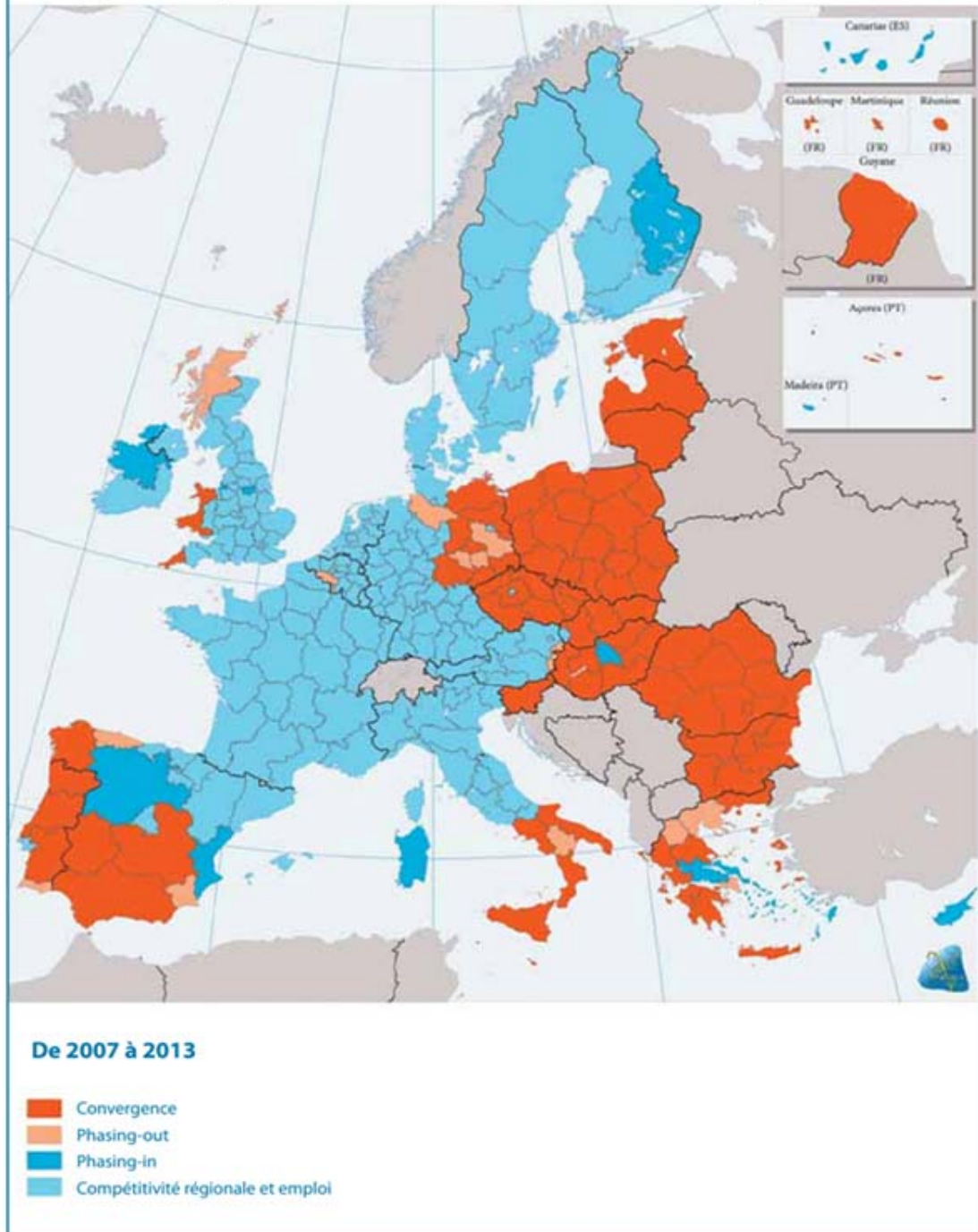


Fig. 1 : La politica di coesione in un'occhiata.

Fonte: European Union - Regional Policy, *La politique de cohésion 2007-2013, Commentaires et textes officiels*, 2007 p. 37

Répartition par État membre

La Commission procède à des ventilations indicatives annuelles par État membre, en fonction notamment des critères suivants: population éligible, prospérité nationale, régionale et taux de chômage.

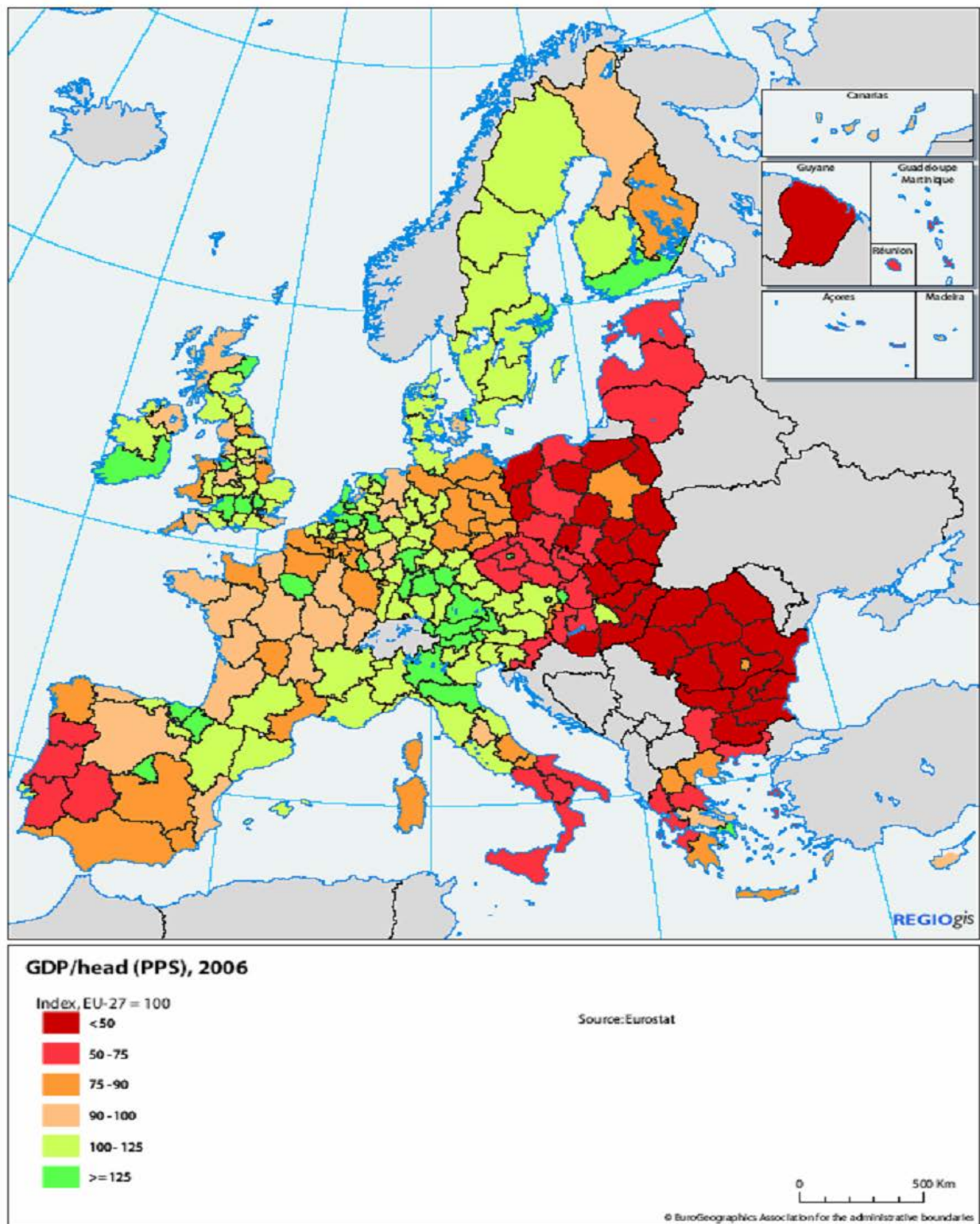
Allocation indicative par État membre 2007-2013 (prix courants, en millions d'euros)

	Convergence			Compétitivité régionale et emploi		Coopération territoriale européenne	Total
	Fonds de cohésion	Convergence	Phasing-out	Phasing-in	Compétitivité régionale et emploi		
Belgique			638		1 425	194	2 258
Bulgarie	2 283	4 391				179	6 853
République tchèque	8 819	17 064			419	389	26 692
Danemark					510	103	613
Allemagne		11 864	4 215		9 409	851	26 340
Estonie	1 152	2 252				52	3 456
Éire-Irlande				458	293	151	901
Grèce	3 697	9 420	6 458	635		210	20 420
Espagne	3 543	21 054	1 583	4 955	3 522	559	35 217
France		3 191			10 257	872	14 319
Italie		21 211	430	972	5 353	846	28 812
Chypre	213			399		28	640
Lettonie	1 540	2 991				90	4 620
Lituanie	2 305	4 470				109	6 885
Luxembourg					50	15	65
Hongrie	8 642	14 248		2 031		386	25 307
Malte	284	556				15	855
Pays-Bas					1 660	247	1 907
Autriche			177		1 027	257	1 461
Pologne	22 176	44 377				731	67 284
Portugal	3 060	17 133	280	448	490	99	21 511
Roumanie	6 552	12 661				455	19 668
Slovénie	1 412	2 689				104	4 205
Slovaquie	3 899	7 013			449	227	11 588
Finlande				545	1 051	120	1 716
Suède					1 626	265	1 891
Royaume-Uni		2 738	174	965	6 014	722	10 613
Coopération interrégionale/ réseaux						445	445
Assistance technique							868
Total	69 578	199 322	13 955	11 409	43 556	8 723	347 410

NB: Les chiffres ayant été arrondis, les totaux peuvent ne pas correspondre.

Fig. 2 Ripartizione finanziaria per Stato Membro. Fonte: European Union - Regional Policy, La politique de cohésion 2007-2013, Commentaires et textes officiels, 2007 p. 21

Map II.4: Disparities in GDP per capita among NUTS 2 Regions in 2006



Source: Eurostat

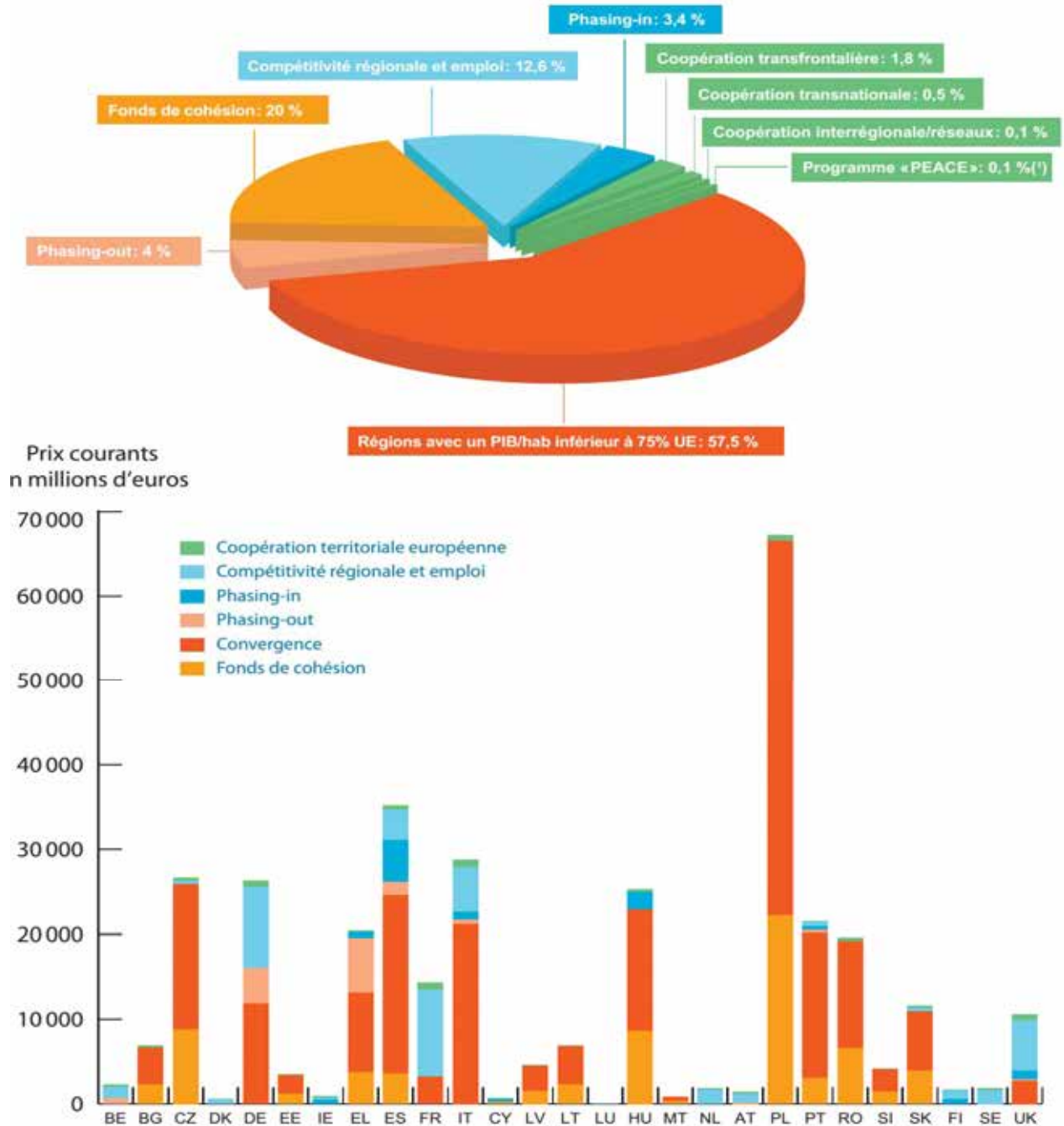
Fig. 3 Disparità di PIL pro capite tra le regioni a livello NUTS 2 nel 2006 (fonte: Barca, F., *An agenda for a reformed cohesion policy, A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations, Independent Report, Bruxelles 2009 p. 65*).

1.4 Ressources financières

Répartition par objectif

Les ressources disponibles s'élèvent à 308,041 milliards d'euros (en prix 2004) ou 347,410 milliards d'euros (en prix courants):

- 81,5% pour l'objectif convergence;
- 16% pour l'objectif compétitivité régionale et emploi;
- 2,5% pour l'objectif coopération territoriale européenne.



⁽¹⁾ Le programme «PEACE» vise à la consolidation du processus de paix en Irlande du Nord.

Fig 4: Risorse finanziarie, ripartizione per Obiettivo (fonte: European Union - Regional Policy, La politique de cohésion 2007-2013, Commentaires et textes officiels, 2007 p. 24)

L'UE misura lo sviluppo socioeconomico di un territorio attraverso un indicatore: il Prodotto interno lordo procapite medio (PILpm)³ e, in qualche caso (Unione Europea, Commissione Europea, Terzo Rapporto sulla coesione, COM(2004) 107 final, Brussels 2004), attraverso il Prodotto Interno Lordo per potere reale d'acquisto (PILppa).

Il rapporto tra il PILpm di una determinata regione e il PILpm dell'UE (a 25) colloca una regione in uno tra i tre Obiettivi in cui si articolano i FS: Convergenza, Competitività regionale e Occupazione e Cooperazione territoriale europea⁴. A ciascuno dei tre obiettivi corrispondono dotazioni

finanziarie e programmi decisi a livello UE in virtù del principio di "sussidiarietà"⁵ ma concordati tra regioni, stati e UE con un meccanismo chiamato "concertazione"⁶ e in alcuni casi (PON – Programma Operativo Nazionale) tramite il "metodo di coordinamento aperto"⁷. Inoltre, *"Additionality - that EU resources should add to rather*

3 Il Prodotto Interno Lordo (*Gross Domestic Product - GDP*) è una grandezza aggregata macroeconomica che esprime il valore complessivo dei beni e servizi prodotti all'interno di un Paese in un certo intervallo di tempo (solitamente l'anno) e destinati ad usi finali (consumi finali, investimenti, esportazioni nette); non viene quindi conteggiata la produzione destinata ai consumi intermedi, che rappresentano il valore dei beni e servizi consumati e trasformati nel processo produttivo per ottenere nuovi beni e servizi.

4 Obiettivo "Convergenza": vi accedono le regioni con PILpm inferiore al 75% della media UE a 25. Interessa 84 regioni UE con una popolazione di 154 milioni di persone (30,8% del totale UE), nonché – su una base di esclusione progressiva (*phasing-out*) – altre 16 regioni con 16,4 milioni di abitanti che starebbero in questo Obiettivo se l'indicatore fosse il PILpm dell'UE a 15 SM. "Convergenza" dispone di 282,8 miliardi, pari all'81,5% del budget dei FS: 199,3 miliardi per le 84 regioni di cui sopra, mentre 14 miliardi sono riservati alle regioni "*phasing-out*" e 69,5 miliardi al FdC, al quale accedono 14 SM (vedi nota 2) più la Spagna in regime di sostegno transitorio. Sono interessate all'Obiettivo Convergenza regioni situate in 18 SM. In Italia tali regioni sono: Campania, Puglia, Sicilia e Calabria. In Spagna sono: Galizia, Castilla-La Mancha, Extremadura e Andalusia.

Obiettivo "Competitività regionale e Occupazione": vi accedono le regioni non coperte dall'Obiettivo "Convergenza". Sono ammesse 168 regioni, con 314 milioni di abitanti (62,8% della popolazione UE). Tra di esse, 13 regioni, in cui vivono 19 milioni di abitanti, rappresentano le cosiddette aree di "*phasing-in*", oggetto di stanziamenti speciali in virtù del loro precedente status di regioni "Obiettivo 1" nella programmazione FS 2000-2006, ma che attualmente hanno un PILpm superiore al 75% del PILpm dell'UE a 15 (per l'Italia: la Sardegna). Il budget è 55 miliardi – dei quali 11,4 miliardi destinati alle regioni "*phasing-in*". Esso corrisponde a poco meno del 16% dello stanziamento totale. Appartengono a questo obiettivo regioni site in 19 SM.

Obiettivo "Cooperazione territoriale europea". L'Obiettivo si suddivide in Cooperazione transfrontaliera, Cooperazione transnazionale volta a uno sviluppo territoriale integrato (Programma ESPON) e Cooperazione e scambio di esperienze a livello interregionale. Vi accedono le regioni europee a seconda della loro posizione geografica e della natura dell'intervento. La popolazione che vive nelle zone interessate corrisponde a 181,7 milioni (36,3% della popolazione UE), mentre tutte le regioni e tutti i cittadini dell'UE rientrano in uno dei 13 ambiti attuali di cooperazione transnazionale. 8,7 miliardi (2,5% del totale FS) sono disponibili per questo obiettivo, ripartiti come segue: 6,44 miliardi per la cooperazione transfrontaliera, 1,83 miliardi per l'elemento transnazionale e 445 milioni per la cooperazione interregionale. Interreg, Interact, Urbact e Orate sono programmi cofinanziati tramite l'Obiettivo "Cooperazione territoriale europea".

5 "*L'UE e le sue istituzioni intervengono soltanto se e nella misura in cui l'azione europea è più efficace di quella nazionale o locale*" (Fontaine, 2003, p.6).

6 Lo SM collabora con l'UE alla pianificazione politica dell'azione di sviluppo regionale ma conserva a livello locale la realizzazione dei progetti e la gestione dei fondi. "*Nella pratica mettere insieme le sovranità significa che gli SM delegano alcuni dei loro poteri decisionali alle istituzioni europee da loro stessi create in modo che le decisioni su questioni specifiche di interesse comune possano essere prese democraticamente al livello europeo*" (UE, Come funziona l'UE, 2003).

7 Il metodo di coordinamento aperto è stato definito quale strumento della strategia di Lisbona (2000).

than replace national resources – would remain a key principle of cohesion policy.” (EC 2004 p. 32)

“Much research on regional economic growth takes a standard and simple focus on economic growth and standard accounting indicators. The commonly used classical growth indicators, however, may not capture all phenomena which affect growth and there is a growing concern about the adequacy of current measures of economic performance, in particular those based on GDP figures and the relevance of these figures as measures of societal well-being, as well as measures of economic, environmental, and social sustainability (Stieglitz, Sen, Fitoussi 2009)”. (ESPON SURE final Report 2011 p. 28)

Il PILpm è un indicatore oggi fortemente discusso come affidabile in un contesto geografico, poiché non tiene conto delle specificità del territorio né di fattori storici, politici, sociali e culturali.

Un esempio di fattori storici: il 9 novembre del 1989 venne abbattuto il muro di Berlino, evento che favorì la riunificazione della Germania. Nel 1990 cinque regioni (Länder) della ex DDR, meno progredite dal punto di vista infrastrutturale e socioeconomico, si aggiunsero a quelle della Germania Ovest modificando il PILpm tedesco in maniera significativa e rendendo necessario un riorientamento delle politiche di coesione europee.

Un esempio di fattori politici: il 1 maggio del 2004 aderirono all’UE dieci nuovi SM e nel 2007 altri due. Si trattò del più grande allargamento della storia UE. Tale allargamento ebbe un impatto significativo dal punto di vista socioeconomico ma anche politico e culturale sull’UE. Sette paesi dell’ex-patto di Varsavia entrarono nell’UE. Ciò provocò un riassetto politico continentale e una ridiscussione dei rapporti politici e istituzionali con i paesi occidentali ed asiatici, in particolar modo con USA, Russia e Cina. L’impatto di tale evento sul PILpm appare importante, ma è forse una *“minor issue”* rispetto a quello politico e culturale dell’ultimo allargamento.

Un esempio di fattori sociali: la ‘ndrangheta in Calabria e in generale la criminalità organizzata come fenomeno sociale non viene presa in considerazione dai documenti UE. Il Trattato sull’UE, Art. 30, 1, d) auspica *the common evaluation of particular investigative techniques in relation to the detection of serious forms of organised crime*. Nel 5° Rapporto di Coesione, pubblicato dalla CE nel novembre 2010 in 304 pagine le parole *“mafia”* e *“‘ndrangheta”* non sono menzionate, mentre la parola *“criminalità”* è menzionata 5 volte: 1 volta in relazione ai disagi delle aree densamente popolate; 1 volta nell’ambito dell’*“Indice regionale del benessere economico sostenibile”* elaborato dalla East Midlands Development Agency (EMDA) britannica, come una delle variabili negative della funzione stessa unitamente ai divorzi, al pendolarismo e alla distribuzione iniqua del reddito; 1 volta in riferimento al tasso di omicidi ogni 100.000 abitanti, evidenziando una situazione critica in Lituania (>10), Estonia, Lettonia e Corsica (7>10), seguite da Calabria, Campania e tante altre (2>5), ma senza alcun riferimento alla natura

Esso fornisce un nuovo quadro di cooperazione tra gli SM per far convergere le politiche nazionali al fine di realizzare certi obiettivi comuni. Contestualmente a questo metodo intergovernativo gli SM sono valutati da altri SM (*«peer pressure»*) e la Commissione si limita a svolgere un ruolo di sorveglianza. Tale metodo funziona in ambiti che rientrano nella competenza degli SM quali l'occupazione, la protezione sociale, l'inclusione sociale, l'istruzione, la gioventù e la formazione e si basa essenzialmente su: identificazione e definizione congiunta di obiettivi da raggiungere (adottati dal Consiglio); strumenti di misura definiti congiuntamente (statistiche, indicatori, linee guida); *benchmarking* vale a dire l'analisi comparativa dei risultati degli Stati membri e lo scambio di pratiche ottimali (sorveglianza effettuata dalla Commissione). (UE, web EurLex, Glossario, 2011)

dell'omicidio né alla criminalità organizzata. In realtà, *"i dati disponibili indicano che nel periodo compreso tra il 1999 e il 2008, in Calabria, si sono verificati 202 omicidi per motivi di 'ndrangheta con un incremento nel periodo considerato del 677%."* *"...nel periodo considerato oltre un omicidio su tre è ascrivibile ai tentacoli della 'ndrangheta"* (Eurispes 2008, pp. 4 e 5). La questione è vista dall'UE come un problema nazionale di sicurezza, legalità e controllo del territorio. Nel POR Calabria c'è un cenno a *"ensure security for both citizens and business"* ma non c'è sensibilità politica o almeno non c'è menzione del fenomeno 'ndrangheta come freno allo sviluppo. La 'ndrangheta non è nominata in nessun documento ufficiale: è come se non esistesse. L'impatto sul PILpm di tale fenomeno è invece determinante. La 'ndrangheta ha nel controllo del territorio la sua priorità e gestisce ogni livello di scambio in maniera capillare, filtrando il libero svolgimento della sana competizione di mercato, del commercio e dello sviluppo.

Un esempio di fattori culturali: nel 1986 la Spagna entrò in quella che allora si chiamava Comunità Economica Europea. Negli anni precedenti all'86 le autorità di gestione utilizzarono i fondi europei e nazionali per la formazione professionale alla presentazione e gestione dei fondi europei dei funzionari della pubblica amministrazione, degli enti locali e degli *stakeholders* in genere. Ciò gettò le basi di una *"cultura della progettazione"* che permette oggi ai soggetti menzionati di partecipare ai bandi, aggiudicarsi i progetti e gestire le risorse in maniera efficace e secondo i criteri comunitari. Regioni come la Junta de Andalucía hanno investito sulle risorse umane, creando unità di formazione e gestione delle risorse UE che diffondono informazione ed offrono assistenza tecnica in maniera efficace per l'efficienza finanziaria, la capacità di gestione, la cooperazione stato/regione, il partenariato economico e sociale. È questo uno dei fattori chiave che facilita la percentuale di utilizzo dei FS.

Il PILpm, inoltre, possiede i limiti degli indicatori medi, cioè livella le differenze tra la ricchezza e il potenziale di sviluppo di una popolazione, talvolta estesa, che insiste su un determinato territorio⁸. Per i motivi sopra esposti il PILpm appare un indicatore datato. Esso fotografa il territorio con un filtro soltanto economico e in termini esclusivamente *"spaziali"*. L'immagine che ne risulta non tiene conto degli altri fattori sopra menzionati, fornendo dunque un'immagine distorta, o quantomeno parziale del reale livello (o dei livelli) di sviluppo socioeconomico di una regione. E tale immagine può avere una risposta solo finanziaria. Il successo o il fallimento della risposta finanziaria (cioè dei programmi operativi e dei fondi ad essi associati) viene valutato dall'UE in termini quantitativi come l'incremento del numero di progetti, delle attività commerciali, delle PMI, del PIL ecc. Su tali basi vengono poi presentati i dati nei documenti che trattano la politica regionale UE (UE, Regional Policy, *Cohesion Policy in the European Union*).

8 Nei momenti di crisi finanziaria ed economica come quello attuale emerge la distribuzione disomogenea della ricchezza. Si pensi alla crisi del mercato mobiliare spagnolo, a sua volta scaturigine della crisi del credito e dei muti in USA, all'insolvenza diffusa, alla regolamentazione insufficiente e al fallimento delle grandi imprese finanziarie. I piccoli risparmiatori, talvolta fortemente indebitati con mutui a forte rischio insolvenza (*subprime*) non riescono a far fronte alle rate. Le banche e gli enti finanziatori cartolarizzano il debito e lo distribuiscono sui correntisti. I grandi investitori speculano sulla necessità di liquidità delle banche e degli enti finanziatori. Gli Stati abbassano il tasso di interesse e immettono denaro fresco nel mercato. In tali casi il PILpm appare del tutto inadeguato a identificare il livello di sviluppo socioeconomico di una regione o addirittura di un paese.

1.2 Evidenza empirica in Calabria e Andalusia

I risultati orientano la collocazione di una regione all'interno degli Obiettivi dei FS e il budget ad essa destinato. I budget raggiungono cifre considerevoli (Andalusia 2007-2013: 9,84 miliardi di euro, Calabria 2007-2013: 3 miliardi di euro). I risultati si prestano ad un utilizzo "politico" da parte dei *policy makers*, nel senso più deteriore del termine, cioè per ottenere fondi, alimentando un approccio solo quantitativo alla questione.

1.3 Concettualizzazione geografica

In soccorso al limite che tale indicatore mostra (il PILpm) interviene da un lato il programma ESPON⁹ e dall'altro l'ampio dibattito avviato sul PIQ (Prodotto Interno Qualità)¹⁰. I rapporti e le informazioni di ESPON, esposte anche in maniera aggregata grazie ad una continua mappatura (ormai disponibile anche in forma di serie storiche, DATABASE 2011), sono stati analizzati dalla geografia europea, avviando un dialogo con i *policy makers*, fornendo chiavi interpretative, idee, progetti. Alcuni contesti restano tuttavia esclusi da questa dinamica, relegando le decisioni ad un ambito tutto politico, economico e finanziario che non comunica con il mondo della ricerca. La geografia economica, utilizzando strumenti concettuali e metodologie avanzate, ha avviato, più di altre discipline, il confronto tra studiosi europei nel contesto ESPON, o comunque della progettazione europea, e favorisce per sua natura lo scambio multidisciplinare. Non solo geografi propriamente detti ma anche economisti, politologi, antropologi, sociologi,

9 Nell'ambito dell'Obiettivo "Cooperazione territoriale europea", Cooperazione transnazionale volta a uno sviluppo territoriale integrato, Interreg IV finanzia il Programma ESPON 2013 – *European Observation Network for Territorial Development and Cohesion*. ESPON è un programma di ricerca europea finalizzato a fornire ai *policy makers* dell'UE, dei governi e degli enti locali europei dati, strumenti, metodologie sullo sviluppo socioeconomico dei territori europei (*territorial assessment*) al fine di elaborare politiche orientate alla coesione territoriale. Il budget del programma ESPON nel settennato 2007-2013 è di 47 miliardi di €, co-finanziato al 75% dal FESR, mentre il resto è finanziato dai 31 paesi partecipanti, di cui 27 sono SM dell'UE e 4 non lo sono (Islanda, Liechtenstein, Norvegia e Svizzera). La mission di ESPON 2013 è di "*Support policy development in relation to the aim of territorial cohesion and a harmonious development of the European territory by (1) providing comparable information, evidence, analyses and scenarios on territorial dynamics and (2) revealing territorial capital and potentials for development of regions and larger territories contributing to European competitiveness, territorial cooperation and a sustainable and balanced development*". (ESPON web 2011)

10 Il PIQ, promosso da Symbola e Unioncamere, si inserisce nel dibattito internazionale sui nuovi indicatori di performance, dibattito (...) orientato alla ricerca di nuovi strumenti complementari o alternativi al PIL in grado di valutare aspetti non direttamente collegabili alla produzione. Il PIQ non segue i filoni di analisi legati ai temi della felicità e del benessere, quindi non ha come obiettivo quello di produrre un indicatore in grado di misurare il benessere o la felicità di un sistema economico ma piuttosto di evidenziare i progressi nella produzione di un valore aggiunto di qualità, ingrediente indispensabile per assicurare non solo il benessere attuale, ma anche quello delle generazioni future. Obiettivo del PIQ è (...) misurare il posizionamento e (...) le performance di un Paese o di un settore di attività rispetto al parametro della qualità. Il PIQ è (...) la risultante della sommatoria delle quote percentuali di qualità, in ciascun settore di attività previsto dalla contabilità nazionale, moltiplicate per il rispettivo valore aggiunto. Questa quota di qualità non si traduce in un sintetico numero puro, ma in un valore monetario, in euro correnti, delle produzioni di beni e servizi di qualità. (Symbola web 2011)

urbanisti, architetti, ingegneri, ecologisti e *stakeholders* di varia natura si confrontano sui temi del *territorial assessment* e delle *policies*, ciò che favorisce l'elaborazione e la valutazione critica di indicatori sempre più complessi, servendosi per questo di tool-GIS. Ma l'intelligibilità delle mappe presuppone una cultura geografico-economica non sempre diffusa.

All'interno della geografia economica europea è in corso un dibattito epistemologico tra chi spinge verso questi nuovi approcci e chi è legato ad un approccio più tradizionale. Le *"riflessioni, a volte molto critiche che la geografia economica italiana e internazionale ha condotto su se stessa nell'ultimo decennio, sui suoi approcci, metodi, programmi, strumenti; alla ricerca di continui modi, sempre diversi, con cui trasmettere un sapere antico e complesso, e allo stesso modo attuale tanto da essere capace, oggi, di sostenere le nuove professionalità che il mercato dell'occupazione domanda"* (Bencardino-Prezioso, 2006 Prefazione p.IX). La nuova geografia economica supera i paradigmi teorici del determinismo, del possibilismo e della metodologia quantitativa e decodifica le diverse forme di organizzazione territoriale analizzando anche i rapporti economici e sociali, le relazioni politico-istituzionali ricercando categorie adeguate. Del territorio è analizzata ogni sezione, in ogni direzione, valorizzandone la spazialità differenziata, aperta e dinamica, tenendo presente come obiettivo la pianificazione territoriale. L'osservazione dei luoghi, l'individuazione delle relazioni in cui si articola l'organizzazione del territorio l'analisi dei processi di sviluppo e lo studio delle interconnessioni tra i fenomeni a scale diverse spingono la geografia economica a confrontarsi con altre materie, ad attrarre nel dibattito epistemologico studiosi provenienti da altri settori culturali e scientifici. *"Tutto questo perché la geografia economica ci accompagna su un terreno che non tutti sono in grado di possedere: la realtà dell'agire territoriale, indispensabile alla politica come all'economia, all'urbanistica come alla sociologia, alla programmazione come alla progettazione, (...) l'analisi e la pianificazione territoriale, il controllo delle scale geografiche, il governo delle relazioni tra globale e locale e della coesione sussidiaria, con modelli e soluzioni sostenibili e competitivi che consentono il permanere di identità economiche, sociali, culturali."* (Bencardino-Prezioso, *Geografia Economica*, 2006, Prefazione p. X). La geografia economica opera dunque una sintesi delle informazioni e delle metodologie, "personalizzando" la finanzia di progetto ed operando vicina al territorio sulla base di processi standardizzati a livello europeo dal punto di vista della qualità.

L'allineamento metodologico e operativo che i FS richiedono ha prodotto un effetto omologante su tutte le politiche e gli indirizzi europei in tema di coesione. I modelli quantitativi insiti nell'organizzazione dei FS hanno avuto un'estensione tale da diventare il modello globale per tutta l'UE. L'origine nordeuropea e anglofona degli strumenti impiegati che formano la "metodologia" dei FS ha prodotto effetti di omologazione (globalizzazione finanziaria) difficili da leggere e da rapportare alla geografia economica. Già in materia di globalizzazione, vi è chi la identifica come una forma di neocolonialismo "mascherato" (Stiglitz, Sen, Rifkin, Chomsky¹¹), laddove impone modelli economici e poi

11 Joseph Stiglitz, Premio Nobel statunitense per l'economia: *La globalizzazione e i suoi oppositori*, Einaudi, Torino, 2002

Amartya Sen, Premio Nobel indiano per l'economia nel 1998: *Etica ed economia*, Laterza, Bari, 2003

Jeremy Rifkin, politologo: *Economia all'idrogeno. La creazione del Worldwide Energy Web e la*

sociali tipicamente occidentali, in particolare anglosassoni, approfittando della manodopera a basso costo e creando bisogni indotti in contesti locali impropri. Vi è invece chi la vede come un'opportunità di sviluppo e di entrata in un network più ampio (globale) di un contesto locale altrimenti isolato.

Una certa forma di globalizzazione è visibile anche nell'UE. L'organizzazione istituzionale, le dinamiche decisionali, la programmazione, ma soprattutto la misurazione dei risultati e la conseguente allocazione finanziaria appaiono d'impostazione tipicamente "nord-europea". I criteri di attribuzione dei fondi, di gestione e rendicontazione, di valutazione dei risultati sono (solo) quantitativi e ciò talvolta mal si concilia con la natura dell'intervento.

Si pensi, ad esempio, al dibattito in corso sul nuovo programma di ricerca "Horizon 2020" (2013-2020). Una parte della comunità scientifica spinge per l'alleggerimento delle procedure di gestione e rendicontazione dei fondi europei, passando ad un approccio "result-based" e la stessa Corte dei Conti propone un margine di tolleranza sugli errori ampiamente inferiore al "time-consuming" delle ore/uomo dedicate dai funzionari UE al controllo. Alcune discipline di tipo umanistico (filosofia, storia, lettere antiche ecc.) ma anche alcune discipline teoriche (matematica, fisica teorica ecc.) si oppongono a tale approccio poiché una valutazione solo quantitativa dei risultati della ricerca appare impropria.

In tali contesti, soprattutto in alcune regioni dell'Europa del sud, vi è una resistenza concettuale all'approccio (solo) deterministico e quantitativo della programmazione. I fondi e i programmi europei non vengono visti come un'occasione di sviluppo, diretta espressione delle esigenze di un territorio in quanto generati da un processo "bottom-up", ma vissuti come un corpo estraneo che arriva da Bruxelles. Tale visione è utile a chi invece ne vede solo il lato finanziario, e lo vede come un'occasione di arricchimento. Pertanto, non ha alcun interesse alla creazione del consenso attorno a questi strumenti. In questo contesto la geografia economica può essere di aiuto realizzando una concettualizzazione geografica dei FS. Ripartendo dal territorio, la geografia economica può dialogare con "la domanda" che del territorio è protagonista, ne può individuare i bisogni ma può spingersi fino alle esigenze ed oltre, fino ai potenziali. La geografia economica può studiare i luoghi, le relazioni tra gli individui, tra i gruppi e tra i gruppi e la *governance*, e proporre un modello di sviluppo "partecipato", per sua stessa natura sostenibile (chi proporrebbe soluzioni devastanti per i propri figli?).

In questa proposta già dall'inizio non ci sarebbero vuoti (relazionali, istituzionali, infrastrutturali ecc.). E' dunque una proposta con una notevole implicazione politica, in cui la programmazione si identifica con le *policies* e le influenza, le condiziona, poiché il geografo può rimettere in contatto i cittadini della πόλις con il livello "macro", quello della politica ai massimi livelli, quello della programmazione europea.

Qui si propone dunque un modello diverso, una concettualizzazione dei Fondi Strutturali innanzitutto geografica, un approccio olistico e multidisciplinare con radici nello studio del territorio. Un approccio critico¹².

redistribuzione del potere sulla terra, Mondadori, 2002

Noam Chomsky, professore emerito al MIT: *Egemonia o sopravvivenza. I rischi del dominio globale americano*, Milano: Tropea Editore, 2005

12 da κρίνω: distinguo, valuto, scelgo.

1.5 Bibliografia dei testi utilizzati per il Capitolo 1

- Aceto, D., Fondi Strutturali: una concettualizzazione geografica possibile, Geotema n. 42 anno 2010, Bologna 2012
- Applica, Ismeri, Wiiw 2008, Financial implementation of Structural Funds, Ex Post Evaluation of Cohesion Policy Programmes 2000-2006, WP1: Coordination Analysis and Synthesis, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2006/wp1report.pdf
- Barca, F., An agenda for a reformed cohesion policy, A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations, Independent Report, Bruxelles 2009
- Bencardino, F., Prezioso, M., Geografia Economica, Milano 2006
- Chomsky, N., Egeonia o sopravvivenza. I rischi del dominio globale americano, Tropea Editore, Milano, 2005
- Comunità Economica Europea, Trattati di Roma, Roma 1957
- Dematteis, G., Janin Rivolin, U., Per una prospettiva sud-europea e italiana nel "prossimo SSSE – Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo", Torino 2005
- Eurispes – 'Ndrangheta Holding Dossier 2008.
- European Commission, Third Report on Economic and Social Cohesion, Brussels 2004
- European Union, Regional Policy, Cohesion policy in the European Union, Brussels, Spring 2009
- European Union, Regional Policy, Cohesion Policy in the European Union, 27 Factsheets, one per Member State, Brussels, Spring 2009
- European Union, Regional Policy, Cohesion Policy 2007-2013, National Strategic Reference Frameworks, Belgium 2007
- European Union - Regional Policy, La politique de cohésion 2007-2013, Commentaires et textes officiels, 2007
- European Union, Regional policy, Spain Andalusia, operational Programme 'Andalusia' http://ec.europa.eu/regional_policy/index_en.htm
- European Union, European Commission, Web Politica Regionale Inforegio http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/procf/cf_it.htm
- Eskon website: http://www.espon.eu/main/Menu_Programme
- Hague, C., Lo sviluppo spaziale policentrico, in "Presente e futuro dello schema di sviluppo dello spazio europeo", Città di Castello (PG) 2005
- Fontaine, P., L'Europa in 12 lezioni, Comunità europee, Lussemburgo, 2003
- Forgione, F., 'Ndrangheta: boss, luoghi e affari della mafia più potente al mondo: la relazione della Commissione parlamentare antimafia, La Zisa, 2008
- Gratteri, N., Nicaso, A., Fratelli di Sangue, Pellegrini, Cosenza, 2006
- Rifkin, J., Economia all'idrogeno. La creazione del Worldwide Energy Web e la redistribuzione del potere sulla terra, Mondadori, 2002
- Sen, A., Etica ed economia, Laterza, Bari, 2003
- Stiglitz, J., La globalizzazione e i suoi oppositori, Einaudi, Torino, 2002
- Unión Europea, Al servicio de las regiones. Política regional de la Unión Europea 2007-2011, prefazione di Danuta Hübner, Commissaria europea per la Politica Regionale, Lussemburgo, 2008
- Unione Europea, Come funziona l'Unione Europea, Comunità europee, Lussemburgo, 2003
- Unione Europea, Dichiarazione finale del Consiglio UE di Goteborg, 2001
- Unione Europea, Dichiarazione finale del Consiglio UE di Lisbona, 2009
- Unione Europea, Fatti e cifre chiave sull'Europa e gli europei, 2011
- Unione Europea, Relazione della Commissione Europea, Investire nel futuro dell'Europa - Quinta relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale, Bruxelles Novembre 2010
- Unione Europea, Regolamento CE 1080/2006 del 5 luglio 2006 (relativo al Fondo Europeo di Sviluppo Regionale, Bruxelles, 2006
- Unione Europea, Regolamento CE 1083/2006 dell'11 luglio 2006 (Disposizioni generali sul Fondo Europeo di Sviluppo Regionale, il Fondo Sociale Europeo e il Fondo di Coesione, "Regolamento Generale", Bruxelles, 2006
- Unione Europea, Regolamento CE 1084/2006 del 11 luglio 2006 (relativo al Fondo di Coesione, Bruxelles, 2006
- Unione Europea, Regolamento CE 1085/2006 del 17 luglio 2006 (relativo allo strumento di aiuto alla preadesione (IAP), Bruxelles, 2006

Unione Europea, Regolamento CE 1263/99 del 21 giugno 1999

Unione Europea, Regolamento CE n. 1783/1999 del Parlamento europeo, del 12 luglio 1999, relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale [Gazzetta ufficiale L 213 del 13.08.1999]

Unione Europea, Sintesi della Legislazione dell'UE,

http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/job_creation_measures/l60015_it.htm, 2011

Unione Europea, Strategia di Lisbona (Atti del Consiglio Europeo di Lisbona), marzo 2000

Unione Europea, Commissione Europea, Web CE, Riformare il bilancio, cambiare l'Europa,

http://ec.europa.eu/budget/reform/issues/article_5959_it.html 2011

Unione Europea, Commissione Europea, Terzo Rapporto sulla coesione, COM(2004) 107 final, Bruxelles, 2004

Unioncamere, Utilizzo dei fondi strutturali nella programmazione 2000-2006 e preparazione del nuovo periodo 2007-2013, Roma, 2006

Capitolo 2

I rapporti tra criminalità organizzata e finanza europea per lo sviluppo regionale

Il capitolo tratta i FS come un'opportunità di sviluppo mancata nelle regioni in cui è maggiormente presente la criminalità organizzata. Da un'analisi delle mafie si passa ad un maggior dettaglio sulla 'ndrangheta calabrese. Si arriva, dunque, a evidenziare come la 'ndrangheta si interessi relativamente poco ai FS. Ne impedisce, comunque, l'utilizzo da parte di altri soggetti, contribuendo al mancato innescarsi di un processo virtuoso di sviluppo.

“Grava su ampie parti del nostro Sud il peso della criminalità organizzata. Essa infiltra le pubbliche amministrazioni, inquina la fiducia fra i cittadini, ostacola il funzionamento del libero mercato concorrenziale, accresce i costi della vita economica e civile. La Banca d'Italia ha messo risorse di analisi a disposizione della Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali, per una indagine sul costo economico della criminalità (Draghi 2009 p.4).”

Sembra dalle analisi che seguiranno che il costo economico della criminalità gravi anche sulla finanza europea e sui FS, laddove il mancato innescarsi del processo virtuoso di sviluppo mantiene le regioni ad alto tasso di criminalità in una condizione di sottosviluppo economico, oltre che sociale e culturale. Ciò determina la collocazione di queste regioni sempre nell'Obiettivo Convergenza (ex Obiettivo 1). Esso riceve la maggior parte dei fondi Programmazione dopo Programmazione.

2.1 Aspetti finanziari legati alla gestione dei Fondi Strutturali



– *Traditional own resources (TOR)* — these consist of customs duties that are charged on imports of products coming from a non-EU state. In addition a small part of the revenue comes from sugar levies collected from EU sugar producers.

– *The resource based on value added tax (VAT)* is a uniform percentage rate that is applied to each Member State's harmonised VAT revenue.

– *The resource based on gross national income (GNI)* is a uniform percentage rate applied to the GNI of each Member State.

(Fonte: 12° Rapporto Annuale OLAF, 2011)

I FS rappresentano il 34% circa del bilancio dell'UE. L'Italia contribuisce con l'1,27% del PIL al bilancio europeo. I FS sono 2: FSE e FESR¹³. All'Italia sono stati assegnati 28.800 milioni di €, di cui 21.600 per le Regioni dell'Obiettivo "Convergenza" (di cui fa parte la Calabria).

Il 7 dicembre del 2007 la CE ha approvato il Programma Operativo Regionale della Calabria ("POR Calabria"), cui è associato un budget di 3 miliardi di €. 1,5 miliardi è erogato dal FESR. Il budget per la Calabria rappresenta il 5,2% dell'intero budget FS 2007-2013 dedicato all'Italia. L'UE sta dunque investendo in questa regione 428.571.428 € l'anno, senza contare l'*overlap* con i fondi provenienti dalla Programmazione precedente 200-2006 e i fondi cofinanziati dallo Stato italiano. Il 58% dei fondi del POR Calabria è destinato ad investimenti direttamente legati allo sviluppo sostenibile e al lavoro, in linea con l'agenda Lisbona Goteborg 2000-2001. Ciò include progetti su Ricerca e Sviluppo Tecnologico (RST) e innovazione, imprenditorialità, società dell'informazione, efficienza energetica, fonti energetiche rinnovabili, educazione e formazione e grandi infrastrutture di rilevanza europea. La convergenza con il livello di sviluppo medio UE sarà basata sulla valorizzazione del potenziale attraverso la competitività, rendendo il territorio più attraente e diversificando e modernizzando la struttura produttiva. Ci si attende un incremento annuo del PIL calabrese dell'1,6% e un incremento di 43.500 posti di lavoro entro il 2015. Ci si aspetta, inoltre, un incremento del lavoro femminile fino a raggiungere il 40% della forza lavoro (la forza lavoro femminile rappresentava il 35% del totale nel 2005).

La CE ha elaborato una strategia di sviluppo per la Calabria, concordata con la Regione e con lo Stato italiano, da realizzare attraverso i progetti finanziati dai FS. Come abbiamo visto, i FS si articolano al livello statale e a livello regionale in programmi operativi (PON, POR ecc.).

Nove sono le priorità del POR Calabria FESR:

- 1) Ricerca e Sviluppo Tecnologico (RST), innovazione e società dell'informazione;
- 2) Energia (rinnovabili, efficienza e risparmio);
- 3) Ambiente (fattori di rischio ambientale, sostenibilità, acque e inquinamento);
- 4) Qualità della vita e inclusione sociale (aree remote, accesso ai servizi sociali e sicurezza per il cittadino e le imprese¹⁴);

13 La Calabria non ha diritto al FdC, vedi perché nel Glossario.

14 Nel POR Calabria compare "sicurezza per il cittadino e le imprese", ma non compare mai un esplicito riferimento alla 'ndrangheta, male endemico e freno allo sviluppo della regione.

- 5) Risorse naturali e culturali, turismo sostenibile;
- 6) Reti e collegamenti per la mobilità (accessibilità interna ed esterna, intermodalità e sostenibilità);
- 7) Sistema produttivo (miglioramento della competitività);
- 8) Città, aree urbane e sistemi territoriali;
- 9) Assistenza tecnica e cooperazione interregionale (gestione, valutazione, audit, informazione e comunicazione).

2.2 La regionalizzazione della criminalità organizzata: la mafia

“Mafia” è un termine la cui derivazione è incerta: potrebbe derivare dall'espressione dell'arabo parlato, non letterario mā fi-ha (ما فيها) significante "non c'è" o "non esiste", oppure dalla parola araba Mā Hias, "spacconeria" o della parola araba mu'afak, "protezione dei deboli".

Quale che sia la sua derivazione, mafia è una parola con cui ci si riferisce ad una particolare tipologia di organizzazioni criminali fondata su una rete di famiglie che, attraverso la violenza e le attività criminali, controllano un determinato territorio. Il termine *mafia* in Italia viene utilizzato per definire tre organizzazioni criminali che operano in tre territori diversi con metodologie simili: Cosa Nostra in Sicilia, Camorra in Campania e 'Ndrangheta in Calabria.

Box: 2.2.1 Cosa Nostra in Sicilia

L'espressione "Cosa Nostra" indica un'organizzazione criminale mafiosa presente in Sicilia dagli inizi del XIX secolo e trasformatasi nella seconda metà del XX secolo in una organizzazione internazionale. Essa è costituita da gruppi, chiamati "famiglie", organizzati al loro interno sulla base di un sistema gerarchico composto da gregari di diverso livello. Il territorio controllato è suddiviso in "mandamenti". Questi ultimi possono inglobare due o più quartieri di una città oppure due o più paesi di una provincia. Ogni mandamento è composto da famiglie che insieme eleggono un "*capo mandamento che è anche membro della Commissione o Cupola provinciale. A sua volta questa Cupola nomina un rappresentante alla Commissione regionale, composta da tutti i responsabili provinciali di Cosa Nostra: è questo il vero e proprio organo di governo dell'organizzazione. Gli uomini d'onore la chiamano anche "la Regione". La Regione emana i decreti, vota le leggi, (...), risolve i conflitti tra le varie province. Prende inoltre tutte le decisioni strategiche (Falcone 1991 p. 101)*".

Gli affari illeciti di Cosa Nostra si concentrano su: traffico di droga (eroina in particolare), riciclaggio, appalti pubblici, contrabbando di armi, di sigarette, di immigrati, gestione della prostituzione, estorsione (il "pizzo"), sequestro di persona e compravendita di pacchetti di voti.

"Tutelare il sistema economico significa, in primo luogo, impedire il reinvestimento nel processo produttivo delle ingenti somme di capitali "sporchi" prodotti dalla criminalità organizzata, intercettandoli nel momento del loro contatto con il sistema bancario e finanziario. Il riciclaggio costituisce un "ponte" tra la criminalità e la società civile; i flussi di denaro illecito in Italia, stimati nel nostro Paese in misura mediamente superiore al 10% del prodotto interno lordo (P.I.L.), sono suscettibili di generare gravi distorsioni all'economia legale, alterando le condizioni di concorrenza ed i meccanismi di allocazione delle risorse (Rapporto annuale GdF 2011 p. 18)".

Cosa Nostra recentemente ha subito un ridimensionamento, anche dal punto di vista economico. Ciò è avvenuto a causa dell'applicazione della legge sul sequestro dei beni e il contestuale aumento di potere della 'Ndrangheta che ha assunto il controllo e il predominio del traffico internazionale di droga, in particolare della cocaina.

Gli interventi dello Stato, che in passato aveva trascurato il problema, si sono fatti più decisi a partire dagli anni ottanta. In ciò ha avuto grande merito il *Pool antimafia*, creato a Palermo dal giudice Antonino Caponnetto nel 1983 di cui facevano parte i magistrati Giuseppe Di Lello, Leonardo Guarnotta, Giovanni Falcone e Paolo Borsellino. Essi, anche a costo della loro vita, distrussero il cuore di Cosa nostra, dimostrandone la reale esistenza e garantendo la possibilità di punirne gli adepti. Fino ad allora l'impunità dei suoi membri era pressoché garantita attraverso infiltrazioni politiche e nei palazzi di giustizia. Uno degli eroi della guerra a Cosa Nostra è Giovanni Falcone, magistrato di punta del "pool" antimafia di Palermo. Lo scopo del "pool" era quello di occuparsi dei processi di mafia esclusivamente e a tempo pieno col vantaggio sia di favorire la condivisione delle informazioni tra tutti i componenti garantire in ogni momento una visione più ampia ed esaustiva possibile di tutte le componenti del fenomeno mafioso. Era questa la stessa strategia sperimentata contro il terrorismo. Falcone e i suoi colleghi riuscirono a mettere a frutto la collaborazione di Tommaso Buscetta e nella seconda metà degli anni '80 diedero un volto preciso a Cosa nostra, alla sua organizzazione interna ed alle sue dinamiche relazionali ed affaristiche. Ciò ebbe come epilogo il "Maxiprocesso" (1987), un punto di svolta nella lotta a Cosa nostra con i suoi 360 arresti.

Alla fine degli anni '80 il "pool" venne sciolto e Falcone trasferito dopo uno sventato attentato nella sua casa estiva. Falcone venne ucciso il 23 maggio del 1992 insieme alla moglie e a tre agenti della scorta facendo saltare in aria un tratto dell'autostrada A29 che dall'aeroporto di Punta Raisi arriva a Palermo, all'altezza del paesino di Capaci¹⁵.

"Il tuffo improvviso nell'universo di Cosa Nostra è stato appassionante, intenso, formativo. La mia curiosità per la mafia, già forte, aumentò nel corso delle indagini". "In Sicilia la mafia colpisce i servitori dello Stato che lo Stato non è riuscito a proteggere (Falcone 1991 p. 40 e p. 171)".

Borsellino venne ucciso insieme a 4 uomini e una donna della sua scorta il 19 luglio del 1992 in Via D'Amelio a Palermo, dove viveva sua madre¹⁶.

15 La "Strage di Capaci".

16 La "Strage di Via D'Amelio".

Box 2.2.2 La Camorra in Campania

L'ipotesi più accreditata dell'origine della parola "camorra" è l'antica città biblica di Gomorra¹⁷. Sebbene il termine sia usato per indicare la società criminale nata a Napoli nel XIX secolo e conosciuta anche come Bella Società Riformata, oggi si tende ad identificare con questo termine un'unica organizzazione criminale simile alla cupola mafiosa siciliana o ad altre organizzazioni criminali di uguale stampo. In realtà la struttura della camorra è molto più complessa e frastagliata al suo interno in quanto è composta da molti clan diversi tra loro per tipo di influenza sul territorio, struttura organizzativa, forza economica e modus operandi. In molti casi gli atteggiamenti camorristici di sopraffazione e abuso riguardano anche professionisti, imprenditori e politici, fino a generare, in diversi casi, contiguità e collaborazione continuata tra intere amministrazioni locali, imprenditorialità e criminalità organizzata. Questo tipo di commistione viene definito "Sistema", termine gergale degli ambienti criminali campani. *"Sistema, un termine qui a tutti noto, ma che altrove resta ancora da decifrare, uno sconosciuto riferimento per chi non conosce le dinamiche del potere dell'economia criminale. Camorra è una parola inesistente, da sbirro. Usata dai magistrati e dai giornalisti, dagli sceneggiatori. È una parola che fa sorridere gli affiliati, è un'indicazione generica, un termine da studiosi, relegato alla dimensione storica (Saviano 2006 p. 48)"*.

In origine la camorra si occupò principalmente della riscossione del pizzo da alcuni dei numerosi biscazzieri che affollavano le strade dei quartieri popolari di Napoli. Ben presto, però, conseguentemente all'unità d'Italia, il fenomeno dilagò e le estorsioni iniziarono a colpire la quasi totalità dei commercianti. Nonostante le violenze ed i crimini perpetrati, i camorristi godevano della benevolenza del popolo al quale, in una situazione come quella post-unitaria di totale disinteresse delle istituzioni per i problemi sociali, garantivano un minimo di "giustizia" sociale.

Mussolini sottovalutò il fenomeno, tanto che concesse la grazia a molti camorristi, sicuro che nel nuovo assetto dittatoriale questi non avrebbero costituito più un pericolo. In realtà, la camorra restò in sordina, in attesa di tempi migliori, ma non scomparve. È nel secondo dopoguerra che la camorra inizia ad assumere le caratteristiche riscontrabili attualmente. Il soggiorno obbligato a Napoli, imposto dal governo degli U.S.A. al boss di Cosa nostra americana Lucky Luciano contribuì al superamento della dimensione locale del fenomeno e all'inserimento dei camorristi campani nei grandi traffici illeciti internazionali, quali il contrabbando di sigarette in collegamento con il "Clan dei marsigliesi". Tuttavia, in questa fase, la camorra non aveva la struttura verticistica che l'aveva caratterizzata nei secoli precedenti, né tanto meno un potere decisionale sugli affari che svolgeva con la mafia, per i quali molto spesso era solo un vettore e si presentava come una pluralità di famiglie più o meno legate tra loro.

Negli anni settanta iniziò la ristrutturazione della camorra come organizzazione gerarchica in senso mafioso, sfruttando il nuovo business della droga. Nacque così la Nuova Camorra Organizzata (NCO)¹⁸. Lo strapotere raggiunto dalla NCO inizia a preoccupare le vecchie famiglie che si riuniscono sotto il nome di Nuova Famiglia (NF), per portare guerra alla NCO. La guerra tra le due organizzazioni criminali, innescata dal contrabbando di sigarette, è spietata e si conclude nei primi anni ottanta con la sconfitta della NCO. Le vittime sono molte centinaia, tra esse anche molti innocenti. Ben presto anche la NF smette di esistere, per il venir meno della ragione che aveva spinto le famiglie all'alleanza.

Nel 1992 un boss della camorra prova a dare alla malavita organizzata campana una struttura verticistica

17 Enciclopedia Treccani. Anche secondo il linguista Massimo Pittau, la parola "camorra" discenderebbe da "Gomorra" per similitudini fonetiche e semantiche. Il passaggio semantico sarebbe avvenuto per traslazione attraverso il significato intermedio di "vizio", "malaffare" e quindi di "delinquenza" e "malavita". Nell'Antico Testamento (Genesi, 19), infatti, si narra della distruzione per opera di Dio di alcune città della pianura in riva al Mar Morto: Sodoma, Gomorra, Adamar, e Zeboim poiché la condotta dei loro abitanti era giudicata immorale e contraria alle leggi.

18 Vi fu anche un contatto di tipo operativo tra la camorra e la Banda della Magliana: il 7 novembre 1977 la Banda della Magliana sequestrò il duca Massimiliano Grazioli Lante della Rovere. Nonostante la vicenda si conclude con la morte della vittima del sequestro, la Banda riuscì ad incassare il riscatto (un miliardo e mezzo, contro i 10 della richiesta iniziale), e, invece di suddividere tra i membri il riscatto decise di reinvestirlo in nuove attività criminali, associandosi con altri gruppi criminali romani. Tra questi gruppi ve ne era uno di Ostia con a capo Nicolino Selis che aveva forti legami con la Camorra grazie alla conoscenza del boss Raffaele Cutolo avvenuta in carcere. Selis, punto di contatto e tramite con la Nuova Camorra Organizzata, fu ucciso il 3 febbraio 1981 dagli ex amici della Magliana e il cadavere non è mai stato ritrovato (Bianconi, 2005).

creando la Nuova Mafia Campana (NMC), anch'essa scomparsa dopo poco tempo. Ma nel corso degli anni novanta la camorra rafforza la sua struttura di tipo orizzontale con varie bande territoriali più o meno in lotta tra loro e non verticistica, fatta eccezione per pochi cartelli tra cui il clan dei casalesi che ha appunto struttura verticistica ed è formato da una dozzina di clan che condividono una cassa comune.

La camorra è ancora considerata una delle maggiori piaghe del meridione d'Italia, al tempo stesso causa ed effetto di gran parte dei problemi socio-economici della Campania. Il suo potere, dovuto anche ad appoggi di tipo politico¹⁹, le consente il controllo delle più rilevanti attività economiche locali, in particolar modo nella provincia di Napoli. Oggi la camorra conta migliaia di affiliati divisi in oltre 200 famiglie attive in tutta la Campania. Sono segnalati insediamenti della camorra anche all'estero, come in Olanda, Spagna, Portogallo, Romania, Francia, Repubblica Dominicana, Brasile, Germania, Polonia, Russia e Albania.

I gruppi si dimostrano molto attivi sia nelle attività economiche (infiltrazione negli appalti pubblici, immigrazione clandestina, sfruttamento della prostituzione, riciclaggio di denaro sporco, usura, traffico di droga, contraffazione di prodotti tessili, contrabbando di armi e di merce contraffatta, raccolta e gestione illegale dei rifiuti) sia sul fronte delle alleanze e dei conflitti. *“Nel solo porto di Napoli, secondo l'Agenzia delle Dogane, il 60 per cento della merce sfugge al controllo della dogana, il 20 per cento delle bollette non viene controllato e vi sono cinquantamila contraffazioni: il 99 per cento è di provenienza cinese e si calcolano duecento milioni di euro di tasse evase a semestre (Saviano 2006 p. 15)”*.

Grande risalto ha avuto negli anni 2004 e 2005 la cosiddetta faida di Scampia, una guerra scoppiata quando alcuni affiliati decisero di mettersi in proprio nella gestione degli stupefacenti, rivendicando così una propria autonomia e negando gli introiti al clan dominante. Numerose sono ancora oggi le frizioni e gli scontri tra le decine di gruppi che si contendono le aree di maggiore interesse.

A cavallo tra il 2005 e il 2006 ha destato scalpore nella cittadinanza e tra le forze dell'ordine la cosiddetta "faida della Sanità", una guerra di camorra scoppiata tra lo storico clan del rione Sanità ed alcuni scissionisti, vicino ai clan di Secondigliano. Ciò ha provocato una quindicina di morti e diversi feriti nel giro di due mesi.

Nelle altre province della regione, la provincia che eguaglia Napoli per influenza della camorra sul territorio è Caserta, in mano a un cartello criminale di portata internazionale (come riferito dalle ultime relazioni di DIA e DDA di Caserta e Napoli).

Così come ha fatto la 'ndrangheta in Colombia a causa dell'aumentato controllo sui traffici nei porti e negli aeroporti, dirottando il traffico di cocaina su Argentina e su altri paesi sudamericani (Gratteri 2011), è possibile che la camorra utilizzi più intensamente il porto di Salerno, recentemente dotato di una strada che lo collega all'autostrada.

Proventi illeciti della camorra

Traffico di droga	7.230 milioni €
Imprese e appalti pubblici	2.582 milioni €
Traffico di armi	2.066 milioni €
Prostituzione	258 milioni €
Estorsione e usura	362 milioni €

Fonte: Eurispes 2008

Come emerge dalla tabella, il giro d'affari complessivo delle famiglie camorristiche napoletane si attesterebbe sui 12 miliardi e mezzo l'anno. I dati Eurispes appaiono tuttavia incompleti poiché non considerano due settori cardine dell'economia camorrista: 1) la produzione e la distribuzione di falsi (abbigliamento, cd-dvd, prodotti tecnologici) con canali e sedi in tutti i continenti e 2) lo smaltimento illegale dei rifiuti, sia industriali che urbani ("sversamento"), attività estremamente lucrosa che sta conducendo vaste zone di campagna nelle province di Napoli e Caserta verso un progressivo degrado ambientale.

19 *“Ben settantuno comuni sono stati sciolti in Campania dal 1991 a oggi (Saviano 2006)”* .

2.3 La dotazione finanziaria dei FS non sembra un investimento interessante per la 'ndrangheta. Perché?

La 'ndrangheta nel 2007 ha avuto un *turnover* pari a 44 miliardi di euro cioè il 2,9% del PIL italiano, che nel 2007 era pari a 1.535 miliardi di euro (Gratteri 2010)²⁰. Il settore più remunerativo si conferma quello del traffico di droga, in particolare di cocaina, che determinerebbe introiti per 27.240 milioni di euro, pari a oltre il 62 per cento del totale dei profitti illeciti della 'ndrangheta (Eurispes 2008)²¹. Ciò considerato, la dotazione finanziaria dei FS non sembra un investimento interessante per la 'ndrangheta. Perché?

1) Perché bisogna elaborare il dettaglio dell'informazione relativa ai FS, come sintetizzato più sopra (paragrafo 2.1) nonché aggiornarsi continuamente sulla normativa di riferimento;

2) perché per aggiudicarsi i FS bisogna partecipare ai bandi o alle gare d'appalto, cosa che presuppone un investimento considerevole nella formazione di risorse umane e in infrastrutture specifiche a ciò dedicate.

Dal punto di vista generale, e fatte salve le specificità del quadro normativo di riferimento (europeo, nazionale, locale) dei singoli bandi e/o gare, la partecipazione a bandi o a gare d'appalto ha degli elementi costanti riassumibili come segue:

a) studio del quadro normativo di riferimento (europeo, nazionale, locale);

b) organizzazione di un partenariato, talvolta transnazionale, composto da soggetti con competenze complementari;

c) stesura di un progetto attenendosi alle specifiche linee guida (termini di riferimento) del bando o della gara di appalto usando un lessico appropriato, fatto di concetti e *keywords*, che dimostri la conoscenza del quadro di contesto europeo (politica regionale, politica di coesione ecc.), veicolato dalla CE in italiano (documenti ufficiali), in inglese, in francese e in tedesco (documenti accessori e documenti prodotti dagli *stakeholders*²²);

d) predisposizione di meccanismi di gestione (personale qualificato, locali, metodi),

20 Intervista a Nicola Gratteri, Procuratore del tribunale di Reggio Calabria nell'ambito della trasmissione televisiva "*Blu notte – Misteri italiani, La storia della 'ndrangheta, 2008*".

Il dato è significativo anche se si tengono in considerazione le differenti grandezze (turnover = volume d'affari, PIL = ricchezza prodotta da un paese). La definizione di volume d'affari la si desume dalla lettura dell'art. 20 del D.P.R. n.633 del 26 ottobre 1972 e successive modifiche ed integrazioni. Per volume d'affari del contribuente s'intende l'ammontare complessivo delle cessioni di beni e delle prestazioni di servizi dallo stesso effettuate, registrate o soggette a registrazione con riferimento ad un anno solare a norma degli art. 23 e 24 del DPR 633/72, tenendo conto delle variazioni indicate nell'articolo 26 del predetto DPR. Il fatturato, in economia aziendale, è la somma dei ricavi delle vendite e/o delle prestazioni di servizi nonché degli altri ricavi e proventi ordinari di un'azienda; a seconda delle finalità per le quali lo si computa, può includere la somma degli interessi attivi e dei proventi assimilati, oppure può essere limitato alla sola somma dei ricavi da vendita di beni o servizi. Essendo un dato riferito al ricavo, esso non può mai essere confuso con l'utile netto (profitto). È chiaro che il concetto di "contribuente" non è ascrivibile alla logica 'ndranghetista, né quello di "fatturato".

21 Fonte "*Eurispes – 'Ndrangheta Holding Dossier 2008*".

22 Un esempio di documento sulla politica regionale prodotto solo in inglese dagli *stakeholders* è il rapporto ESPON *First ESPON 2013 Synthesis Report New Evidence on Smart, Sustainable and Inclusive Territories Results*, summer 2010.

rendicontazione e *audit*²³ dei fondi eventualmente aggiudicati.

“La ‘ndrangheta non mira all’aggiudicazione dei lavori, è interessata invece all’esecuzione dei lavori” poiché i progetti devono essere realizzati su un determinato territorio, *“...le imprese appaltatrici devono operare su questo territorio”* e la ‘ndrangheta fa del controllo del territorio la sua priorità (Pignatone 2011).²⁴

È più pratico consentire l’aggiudicazione dell’appalto da parte di ditte insospettabili per poi spartire gli appalti collegati (subappalti) tra imprese controllate dalla ‘ndrangheta. In particolare, il “movimento terra” appare come il settore strategico nell’edilizia ed è lì che si concentrano le energie della ‘ndrangheta nel settore delle costruzioni.

La mafia non è particolarmente interessata alle grandi gare d'appalto. È troppo oneroso il lavoro di istruzione della pratica e il lavoro per influenzare l'aggiudicazione della gara. La mafia preferisce la realizzazione di subappalti laddove fornisce movimento terra, inerti²⁵, macchinari, materiali, forza lavoro ecc. (Maccaglia in Devillers 2012).

Realizzare un progetto di formazione professionale (FSE) o infrastrutturale o di servizi – trasporti, telecomunicazioni, energia (FESR) significa stipulare contratti al personale, acquistare infrastrutture, attrezzature, materiali di consumo, viaggi, stipulare subcontratti²⁶ e amministrare rimborsi per le spese generali.

Ognuno di questi elementi che compone il *budget*²⁷ può essere gestito in maniera non trasparente manipolando le graduatorie di assunzione del personale, imponendo la fornitura di attrezzature, mezzi, inerti o materiali di consumo da determinati fornitori, manipolando le gare per l’aggiudicazione dei subcontratti ecc.

Ma tali operazioni non appaiono sufficientemente redditizie per la malavita organizzata, abituata a ritorni economici ben maggiori, immediati e privi di meccanismi di controllo. L’UE richiede inoltre una rendicontazione dei fondi precisa e certificata, il che lascia margini esigui ad una gestione poco trasparente.

La rendicontazione e l’audit sono fasi ineludibili del ciclo di vita di qualsiasi progetto finanziato a gravare sui FS. Pertanto, l’analisi costi-benefici non pare vantaggiosa per la criminalità organizzata. Questo spinge a proporre la seguente ipotesi: rispetto alla quantità di denaro posta sul piatto dall’UE attraverso le Regioni (FS), la ‘ndrangheta ne “utilizza”²⁸ una quantità esigua.

Questo lavoro di ricerca (tesi) è finalizzato a verificare l'ipotesi proposta.

23 Revisione finanziaria certificata da un *Auditor* iscritto in determinati registri ed abilitato dalla CE a tale funzione.

24 Intervista a Giuseppe Pignatone, ex Procuratore del tribunale di Reggio Calabria, nell’ambito della trasmissione televisiva “*TG2 Dossier 03/09/2011 - La Statale 106 in Calabria*”.

25 Gli inerti o aggregati sono una larga categoria di materiali minerali granulari particellari grezzi usati nelle costruzioni e possono essere naturali, artificiali o riciclati da materiali precedentemente usati nelle costruzioni.

Gli aggregati comprendono in via esemplificativa: sabbia, ghiaia, argilla espansa, vermiculite e perlite. Gli inerti sono utilizzati in edilizia principalmente come componenti di materiali compositi, come ad esempio i conglomerati cementizi, i conglomerati bituminosi e gli intonaci.

26 Contratti per servizi che l’ente aggiudicatario del bando o della gara di appalto non è in grado di fornire con le proprie risorse. Generalmente i subcontratti attuano servizi minori rispetto all’oggetto principale del progetto (es: stampe, catering, siti web, manutenzione ecc.), ma a volte intere parti di un progetto vengono subappaltate a ditte esterne al consorzio aggiudicatario.

27 Prospetto finanziario contenente una previsione dei costi per il progetto da realizzare.

28 E’ sottinteso che il verbo “utilizzare” è qui improprio, laddove sintetizza le attività criminali di intimidazione, prevaricazione, vessazione ed altri reati legati alla manipolazione delle procedure e alla realizzazione di opere e servizi in regime di illegalità.

Per sostenere l'ipotesi enunciata nel titolo di questo paragrafo è opportuno fare una differenziazione nei contenuti e nei finanziamenti tra i due FS in Calabria.

Il FESR come si è visto nel Cap. 1 è dedicato più che altro alle infrastrutture (ambiente, energia, trasporti) e allo sviluppo (ricerca, riqualificazione urbana, turismo, cultura, imprenditorialità). Esso funziona tramite gare d'appalto²⁹ (*tenders*) e avvisi³⁰, strutturati secondo la normativa europea.

Dalla programmazione precedente il FESR in Calabria appare utilizzato parzialmente.

Stato di attuazione finanziaria degli Assi del POR 2000-2006, cofinanziati dal FESR al 31.12.2006.

Assi	Costo Totale 2000-2006	Pagamenti al 31.12.2006
I - Risorse Naturali	870.914.000,00	514.912.168,37
II - Risorse Culturali	122.290.000,00	77.993.499,86
III - Risorse Umane	64.342.000,00	16.528.934,88
IV - Sistemi Locali di Sviluppo	622.750.000,00	416.402.412,42
V – Città	289.052.000,00	193.415.332,50
VI - Reti e Nodi di Servizio	508.252.000,00	368.255.136,11
VII - Assistenza Tecnica	39.884.000,00	22.471.302,35
Totale FESR	2.157.484.000,00	1.609.978.786,49

Fonte: RAE 2006

“La programmazione 2000-2006 non lascia un’eredità particolarmente positiva. I risultati sono stati significativi ma inferiori alle attese”, soprattutto per la insufficiente aggiuntività delle risorse e per un “deficit attuativo”. La prima, riconducibile all’effetto di sostituzione che i Fondi strutturali hanno avuto a fronte di una progressiva riduzione della spesa ordinaria per investimenti destinata al Mezzogiorno; il secondo, derivante dall’inadeguatezza della tempistica, dalla scarsa disponibilità di competenze e di risorse, soprattutto di tipo progettuale, dalla mancata risoluzione di questioni organizzative e di coordinamento. (...) Molte delle difficoltà di “realizzazione”, in particolare, le limitate capacità progettuali della pubblica amministrazione e dei potenziali beneficiari e la complessità delle procedure di attuazione si confermano come problemi ormai da tempo messi a fuoco, per i quali, tuttavia, a guardare l’avanzamento dell’attuale ciclo di programmazione, finora, non sono state identificate, né messe in opera adeguate soluzioni (SVIMEZ 2011 p. 11)”.

29 Esempio: *Procedura Aperta per l’affidamento del servizio di progettazione e realizzazione del sistema di catalogazione del rischio sismico per gli edifici strategici e rilevanti in caso di collasso e per la sua integrazione nel sistema informativo regionale.* Tipo dell’appalto: appalto pubblico di servizi.

30 Esempio:

1) *AVVISO PUBBLICO PER LA SELEZIONE E IL FINANZIAMENTO DI EVENTI CULTURALI A SOSTEGNO DELLA QUALIFICAZIONE E DEL RAFFORZAMENTO DELL’ATTUALE OFFERTA CULTURALE PRESENTE IN CALABRIA BIENNIO 2013-2014, gennaio 2013.*

2) *AVVISO PUBBLICO per la costituzione e l’ampliamento dei Poli di Innovazione Regionali, marzo 2010.*

Se si considera anche il cofinanziamento dello Stato, il dettaglio del budget POR FESR Calabria per la programmazione attuale 2007-2013 è illustrato dalla tabella seguente:

Tabella 6.2 - Riparto Finanziario tra Assi Prioritari

Riferimento del Programma Operativo - Numero CCI: 2007 IT 161 PO 008
Assi Prioritari per Fonte di Finanziamento del Programma (in EUR).

Asse Prioritario	Contributo Comunitario (FESR) (a)	Controparte Nazionale (b)=(c) + (d)	Ripartizione Indicativa della Controparte Nazionale		Finanziamento Totale (e) = (a) + (b)	Tasso di Cofinanziamento (f) = (a) / (e)	Per Informazione	
			Finanziamento Nazionale Pubblico (c)	Finanziamento Nazionale Privato (d)			Contributo BEI	Altri Finanziamenti
1 - Ricerca Scientifica, Innovazione Tecnologica e Società dell'Informazione.	149.912.003	149.912.003	149.912.003	0	299.824.006	50%	0	0
2 - Energia	104.938.402	104.938.402	104.938.402	0	209.876.804	50%	0	0
3 - Ambiente.	179.894.403	179.894.403	179.894.403	0	359.788.806	50%	0	0
4 - Qualità della Vita e Inclusione Sociale.	134.920.802	134.920.802	134.920.802	0	269.841.604	50%	0	0
5 - Risorse Naturali, Culturali e Turismo Sostenibile.	179.894.404	179.894.404	179.894.404	0	359.788.808	50%	0	0
6 - Reti e Collegamenti per la Mobilità.	239.859.204	239.859.204	239.859.204	0	479.718.408	50%	0	0
7 - Sistemi Produttivi.	209.876.804	209.876.804	209.876.804	0	419.753.608	50%	0	0
8 - Città, Aree Urbane e Sistemi Territoriali.	254.850.404	254.850.404	254.850.404	0	509.700.808	50%	0	0
9 - Assistenza Tecnica e Cooperazione Interregionale.	44.973.600	44.973.600	44.973.600	0	89.947.200	50%	0	0
Totale	1.499.120.026	1.499.120.026	1.499.120.026	0	2.998.240.052	50%	0	0

Alle risorse dedicate al FESR dall'attuale programmazione vanno aggiunte quelle del PO FAS Calabria. *“Per il periodo di programmazione 2007– 2013 la Regione Calabria utilizzerà le risorse finanziarie del Fondo per le Aree Sottoutilizzate che ammontano complessivamente a 1.851.552.780 € attraverso uno specifico Programma Operativo FAS 2007 – 2013 che sarà articolato secondo gli stessi Assi Prioritari, Obiettivi Specifici e Operativi del POR Calabria 2007 – 2013 (POR FESR Calabria 2007-2013 p. 115)”.*

Il totale suddiviso per Assi è raffigurato nella tabella qui sotto:

N°	ASSE PRIORITARIO	RISORSE FINANZIARIE					
		POR Calabria FESR		PO Calabria FAS		Totale	
		%	Totale	%	Totale	%	Totale
I	Ricerca Scientifica, Innovazione Tecnologica e Società dell'Informazione	10,0%	299.824.005	3,0%	55.546.583	7,3%	355.370.589
II	Energia	7,0%	209.876.804	0,0%	0	4,3%	209.876.804
III	Ambiente	12,0%	359.788.806	29,0%	536.950.306	18,5%	896.739.112
IV	Qualità della Vita e Inclusione Sociale	9,0%	269.841.605	10,0%	185.155.278	9,4%	454.996.883
V	Risorse Naturali, Culturali e Turismo Sostenibile	12,0%	359.788.806	10,0%	185.155.278	11,2%	544.944.084
VI	Reti e Collegamenti per la Mobilità	16,0%	479.718.408	18,0%	333.279.500	16,8%	812.997.909
VII	Sistemi Produttivi	14,0%	419.753.607	6,0%	111.093.167	10,9%	530.846.774
VIII	Città, Aree Urbane e Sistemi Territoriali	17,0%	509.700.809	22,0%	407.341.612	18,9%	917.042.420
IX	Assistenza Tecnica e Cooperazione Interregionale	3,0%	89.947.202	2,0%	37.031.056	2,6%	126.978.257
TOTALE		100,0%	2.998.240.052	100,0%	1.851.552.780	100,0%	4.849.792.832

Fonte: POR FESR Calabria 2007-2013

Gli Assi finanziano anche grandi progetti come acquedotti e dighe nella provincia di Cosenza, Vibo, Catanzaro e Reggio, interventi nel Porto di Gioia Tauro e nell'aeroporto di Lamezia, ferrovie e collegamenti stradali nella provincia di Cosenza e Catanzaro. In tali casi i fondi sono ingenti e la natura dei lavori (grandi appalti pubblici da suddividere in numerosi subappalti da realizzarsi sul territorio) può attrarre interessi illeciti (vedi più avanti paragrafo “Appalti pubblici”).

Il FSE ha un budget minore. La natura dei “progetti” è diversa. I meccanismi di implementazione dei bandi e degli avvisi sono diversi; si tratta infatti di borse lavoro, incentivi all'assunzione, vouchers e anche di corsi di formazione erogati da enti esterni alla P.A. regionale³¹. Il FSE sembra un investimento meno interessante per la 'ndrangheta. La materia verrà trattata ampiamente nel Capitolo 3 ma si anticipano qui due dati oggettivi:

- la “polverizzazione” dei fondi (10.105 “progetti” solo nell'attuale programmazione);
- la modesta capacità di spesa, anche a causa della scarsa utilizzazione dell'Asse VII capacità istituzionale (vedi Cap. 3).

Allora perché la Calabria permane in una situazione di sottosviluppo socioculturale? Le ipotesi sono le seguenti:

1) la 'ndrangheta pur utilizzando poco le risorse finanziarie europee non permette che altri soggetti le utilizzino, altrimenti verrebbe meno il suo controllo del territorio. La permanenza della regione in una situazione di sottosviluppo socioeconomico, ma soprattutto culturale, rende la 'ndrangheta un soggetto “utile”, a volte addirittura “credibile” e “risolutivo” in talune situazioni di necessità.³²

La mafia prospera in situazioni di miseria e disoccupazione ed approfitta della crisi in atto dal 2008 per rendersi necessaria, acquisendo *legittimità sociale* (Champeyrache 2012).

In situazioni di sottosviluppo, aggravate dalla crisi economica e finanziaria, i soggetti forniti di liquidità diventano utili, indispensabili, se si vuol mantenere in vita il sistema imprenditoriale. In particolare, le PMI hanno bisogno costante di credito per investire o realizzare lavori. L'economia legale è condizionata dal reimpiego dei capitali illeciti provenienti dalla 'ndrangheta (Maccaglia 2012) (Calabrò e De Raho in Spetia 2013).

I traffici illeciti della mafia (droga, armi ecc.) creano un costante flusso di liquidità da

31 Esempio: *Avviso di selezione di 2 esperti Senior e di 4 esperti Junior per la realizzazione del Progetto Tematico Settoriale di accompagnamento degli enti locali nel processo di attuazione della riforma "Brunetta" - Progetto Pilota per il Comune di Rossano (CS)*, aprile 2013.

32 Ad esempio: il reperimento di liquidità per le imprese, soprattutto in momenti di crisi, laddove le banche e le finanziarie non concedono più crediti per pagare stipendi, tasse, pensioni. Gli investimenti rimangono un'ipotesi residuale e ciò rende ancor meno competitive le imprese del sud e alimenta il distacco con quelle del nord. Ma la 'ndrangheta può essere “utile” per anche il reperimento rapido e senza sforzo di un impiego, l'allaccio di un'utenza per una villetta abusiva, l'eliminazione della concorrenza per un esercizio commerciale o un'impresa, la certificazione di una finta invalidità per ottenere un sussidio ecc.

reinvestire rapidamente. Il prestito a usura in tali contesti è una alternativa alla difficoltà di ottenere credito dalle banche e dagli istituti di credito.

L'obiettivo della mafia non è il fallimento dell'impresa, al contrario è mantenere in vita l'impresa concedendo credito in regime di usura, per poi, laddove l'imprenditore non sarà in grado di rimborsarlo, "fagocitare" l'impresa. La mafia diventa dunque un ammortizzatore sociale, che offre opportunità di funzionamento all'impresa e lavoro per i disoccupati. Le condizioni di lavoro sono impostate volutamente sulla precarietà, sulla scarsa sicurezza, su orari di lavoro più lunghi e su salari al di sotto della media, ma questo significa meno spese per l'imprenditore e ciò non è sempre mal visto. (Devillers 2012) L'imprenditorialità mafiosa, infine, garantisce un prezzo del bene più basso, proprio per le condizioni di illegalità sopra esposte in cui opera. La mafia rende invisibile la legalità e ne rende difficile l'apprezzamento.

Tutto ciò la rende presente nel tessuto sociale e le conferisce legittimità, in un regime ambiguo di accettazione/riconoscimento difficile da sradicare. La confisca dei beni mafiosi (legge del 1992 fortemente voluta da Giovanni Falcone), ad esempio, non è sempre ben vista dalla cittadinanza poiché smantella le imprese e il loro indotto, creando di fatto disoccupazione in quanto la ridestinazione dei beni è complessa ed ha un iter legislativo e burocratico lungo (vedi più avanti il paragrafo sul sequestro e la confisca dei beni ai mafiosi).

2) altri soggetti, potenziali fruitori onesti dei FS, non riescono ad utilizzare le risorse finanziarie europee per mancanza di:

a) informazione: cioè le risorse europee non sono sufficientemente pubblicizzate e non esiste sul territorio calabrese, o è insufficiente, una rete di organismi di sostegno alla progettazione e alla gestione dei progetti europei;

b) formazione: il personale formato per la presentazione e gestione dei progetti è scarso e scarsamente diffuso sul territorio;

c) fiducia: è poco diffuso tra la popolazione il clima di fiducia nel possibile riscatto della regione. È ancor meno diffusa la fiducia nelle possibilità offerte dai FS per il riscatto socioeconomico calabrese. I finanziamenti europei non sono percepiti come una opportunità ma spesso come una materia oscura e incomprensibile, una risorsa accessibile a pochi;

d) scarsa coesione nel sistema delle relazioni con le istituzioni a causa del freno dell'impostazione tangentista nelle istituzioni e nei processi istituzionali;

e) scarso margine di guadagno nei progetti di FS (ad esempio il rimborso dei costi generali rappresenta una quota esigua).

Per quanto riguarda il rischio di impresa, in principio esso deve essere contemplato nelle riserve, le quali compongono la partita contabile. Esse, per definizione non sono una cifra determinata ma dipendono dalla congiuntura, dal settore, dalla situazione in cui opera l'impresa ecc. Stante quanto predetto, nel settore dell'edilizia è prassi ritenere che l'utile d'impresa³³ per un'impresa che lavori in un regime di legalità si attesta

33 L'utile, in economia aziendale, è definito come differenza tra ricavi e costi, laddove tale differenza è positiva. In caso contrario si parla di differenza tra costi e ricavi, definita perdita. Nel campo delle attività economiche viene comunemente chiamato "profitto". Le aziende, anche per adempiere ad obblighi legali, devono rilevare l'utile periodicamente. Di solito il periodo al termine del quale si procede alla redazione del bilancio e quindi alla rilevazione dell'utile o della perdita è definito "esercizio". Pertanto si definisce più correttamente utile d'esercizio la differenza tra i ricavi ed i costi

attorno al 24%, laddove per le attività imprenditoriali mafiose esso si aggira attorno al 50%.

f) insufficiente risposta istituzionale degli enti locali che gestiscono i FS dal punto di vista dell'efficienza e della "accountability" *"One of several crucial factors responsible for the efficiency of regional administrations is their administrative capacity considered quantitatively and qualitatively (European Commission 2007 p. 76)"*.

La seconda ipotesi è dimostrata nel Capitolo 3, laddove l'Asse VII del FSE capacità istituzionale è scarsamente utilizzato a causa di un numero esiguo di progetti (14 su più di 10.000 in questa programmazione) e della scarsa capacità di spesa su questo asse (9%). L'Asse VII dovrebbe finanziare la formazione professionale del personale in organigramma agli enti locali calabresi. Tali conoscenze e competenze dovrebbero servire a gestire i FS in tutte le componenti del "ciclo del progetto" (preparazione termini di riferimento, gare, amministrazione fondi, contratti, rendicontazione) ed a fornire informazioni ed assistenza tecnica agli *stakeholders* in una strategia di collaborazione funzionale finalizzata all'utilizzo delle risorse per la coesione e lo sviluppo del territorio.

La governance regionale, ma in questo caso la mera capacità di gestione dei fondi europei, ha un impatto decisivo sullo sviluppo territoriale.

There must be sufficient human resources in a regional administration to enable processes to work and thereby foster the economy. When it comes to the quality of the regional administrative workforce, the level of education and their mentality or mind-set is of utmost importance (ESPON SURE 2011 p. 29) "

"Accountability and the efficiency of institutional frameworks have significant effects on the efficiency and growth rate of economies and economic well-being and there is an increasing societal need to accompany structural funding for economic growth with performance based accountability of public institutions (see Helgason 1997; King 2000; Scully 1988; Cubie 2006, OECD 2009).

The efficiency of the regional administration and institutional capacity in allocating funds and managing large sums is essential.

Although to some extent this may be governed at national level, such as public pay scales, or bureaucratic frameworks, clear areas of regional competence can be identified. Firstly, regions need to attract and keep high-quality staff, provide training and allow for appropriate performance-based incentives.

Internal competences need to be appreciated and exploited, allowing weaker regions to emerge from a negative circle of causality. However, given that 26 of the 27 EU countries have excessive government spending deficits, ensuring the appropriate rewards for a qualified public administration is an increasing challenge. In convergence regions,

che - secondo il principio della competenza economica - si riferiscono al periodo considerato. In altre parole, l'utile rappresenta l'incremento del patrimonio dell'azienda prodotto tramite la gestione nel corso dell'esercizio. Quando non ci si trova all'interno di un'azienda ma di singoli affari, l'utile può essere determinato come differenza tra ricavi e spese al termine dell'operazione. L'utile è soggetto ad imposizione fiscale. Nelle imprese individuali l'utile è considerato reddito d'impresa del titolare e sottoposto all'imposta sul reddito (IRPEF). Lo stesso meccanismo si applica in proporzione alle quote sociali, ai soci delle società di persone. Una tassazione autonoma in capo alla società è prevista per le società soggette all'imposta sul reddito delle società (IRES). L'utile prodotto illecitamente non è nemmeno tassabile.

attention should be directed to public administration capacity building, the benefits of which will bear fruit for public administration efficiency in the current programming period and in the light of the 2020 strategy (ESPON SURE project final report 11/2011 p. 16 e 17)”.

Box 2.3.1 La genesi della 'ndrangheta: aspetti socioculturali e momenti critici

Non è chiaro il significato del vocabolo *'ndrangheta*. Si pensa che venga dal greco "andragatheo" (ἀνδραγαθέω) da andros (da ἀνὴρ, ἀνδός, uomo) e agatos (ἀγαθός, buono) cioè "agisco da uomo valente, virile"³⁴. La nota leggenda fa risalire la fondazione di mafia, camorra e 'ndrangheta a tre cavalieri spagnoli. In realtà la 'ndrangheta nasce nella seconda metà dell'800 come gruppo di soggetti spregiudicati e violenti, inizialmente un sistema di controllo sociale posto a protezione del cittadino per agire da mediatore in caso di conflitti sull'onore non regolati dalla legge o per rivendicare (*manu militari*) i diritti degli sfruttati nei confronti dei latifondisti e della ricca borghesia. Vedremo di seguito come nel corso del tempo la 'ndrangheta abbia mutato la propria natura.

La 'ndrangheta è fondata su famiglie anagrafiche di consanguinei malavitosi. L'associazione di più famiglie compone una 'ndrina. L'associazione di più 'ndrine compone una locale. Le locali hanno tre figure di spicco: il capo locale, il contabile (ministro dell'economia e delle finanze) e il crimine (ministro della guerra). Alla 'ndrangheta si accede per nascita ma non in modo automatico. Il contrasto onorato (aspirante 'ndranghetista) viene controllato per uno o due anni e poi attraverso un rituale viene battezzato 'ndranghetista attraverso un rito simile a quello di una setta esoterica e diventa picciotto. Lo 'ndranghetista è tale per tutta la vita. La 'ndrangheta è l'organizzazione criminale più stabile tra le mafie italiane perché è fondata su famiglie di consanguinei. Per tale motivo il fenomeno del pentitismo o collaborazione di giustizia è scarso e mai a livelli di comando. È improbabile, infatti, che un affiliato denunci il padre, il fratello, lo zio ecc. La 'ndrangheta ha una serie di capi locale di pari livello che gestiscono in maniera sinergica (illegalmente) un territorio precisamente delimitato. Non esiste una cupola; è una struttura orizzontale organizzata per famiglie. L'associazione familiare si rafforza anche tramite matrimoni nell'ambito della stessa 'ndrina. L'omertà garantisce la protezione, l'impunità e il perpetrarsi nel tempo del "sistema". Gli 'ndranghetisti più influenti sono soliti riunirsi presso il santuario di Polsi (RC) una volta l'anno per consolidare i legami e discutere le strategie tra pari.

La 'ndrangheta operava inizialmente nella mediazione dei conflitti sociali ma già prevaricava nelle attività imprenditoriali e commerciali attraverso l'estorsione. Durante la seconda guerra mondiale si impegnò nel traffico di armi e nel mercato nero. Nel secondo dopoguerra operò anche nello smistamento degli aiuti del Piano Marshall.

Negli anni '70 nacque la Santa ad opera della vecchia generazione di 'ndranghetisti³⁵ cioè i capi indiscussi delle tre zone di Reggio, Locri e Gioia Tauro. Grazie alla Santa sette 'ndranghetisti potevano allora entrare in contatto con politici, esercito, preti, ma anche imprenditori, avvocati, ed altri esponenti della classe dirigente, del clero e della borghesia al potere, cosa vietata fino alla costituzione della Santa.³⁶ Si assiste dunque ad un avvicinamento tra la Massoneria e la 'ndrangheta ed alcuni 'ndranghetisti si affiliano alla

34 Tale concetto non va confuso con con "kalos kai agathos" (καλός καὶ ἀγαθός), letteralmente "bello e buono" o "virtuoso e colto" (Rocci 1943).

35 La svolta verificatasi in seno alla 'ndrangheta a metà degli anni settanta determinò l'acquisizione di un potere economico sempre maggiore, ma contemporaneamente ne destabilizzò l'assetto. Lo stato aveva messo a disposizione parecchi finanziamenti, destinati al completamento dell'autostrada Salerno-Reggio Calabria, alla costruzione del quinto centro siderurgico e del porto di Gioia Tauro. In questo contesto l'allora boss di Gioia Tauro capi che, per aumentare i profitti, l'organizzazione non poteva rimanere isolata dalle istituzioni statali. L'idea di allacciare rapporti con lo stato attraverso la massoneria coperta, sul modello della mafia siciliana, fu subito appoggiata da un boss rampante di Reggio Calabria, ma non ben vista dagli altri boss di Reggio Calabria e Locri. Si creò pertanto una profonda frattura tra chi voleva seguire la strada della tradizione, e chi invece voleva percorrere la strada "progressista" cioè quella dei rapporti con le istituzioni statali. Ne scaturì la prima guerra di 'ndrangheta, al termine della quale finì per prevalere la linea progressista. Per permettere di avere contatti con le istituzioni statali attraverso la massoneria coperta (prima di allora severamente vietato dalle ferree regole della 'ndrangheta tradizionalista) venne fondata la Santa, una sorta di struttura parallela i cui affiliati (i "Santisti") possono intrattenere rapporti con uomini delle istituzioni statali. Il boss di Gioia Tauro si fregiò così del titolo di "Santista" ed entrò nella massoneria. Egli fu l'unico dei *capibastone* di quel periodo a salvarsi dopo la prima guerra di 'ndrangheta, grazie alla sua decisione di accettare che la 'ndrangheta entrasse nel mercato della droga. Fonte: elaborazione da Wikipedia

36 Lucarelli, C., *Blu notte – Misteri italiani, La storia della 'ndrangheta*, 2008

confraternita segreta della Massoneria. Con la Santa la 'ndrangheta si trasforma da criminalità locale e regionale a grande holding internazionale del crimine, investendo nel commercio di beni che per legge è vietato commerciare: droga, armi di contrabbando, rifiuti tossici, soldi (tramite l'usura) ed esseri umani.³⁷ Nel 1970 si infittiscono i rapporti tra 'ndrangheta ed estrema destra eversiva, in particolare con la frangia estremista di Junio Valerio Borghese, ex comandante della X MAS³⁸. Il 5 luglio del 1970 hanno inizio i "Moti di Reggio", una rivolta popolare iniziata in seguito all'assegnazione a Catanzaro del Capoluogo di Regione. La rivolta del "Boia chi molla" dura fino all'aprile del 1971 ed è capitanata dal Movimento Sociale Italiano - MSI di Ciccio Franco e sostenuta da movimenti di estrema destra come Avanguardia Nazionale e Ordine Nuovo. Ai suoi albori la 'ndrangheta aveva simpatie a sinistra, anche a causa del suo passato di sistema di protezione del popolo dalle vessazioni dei potenti borghesi. Poi con la creazione della Santa, l'avvicinamento alla Massoneria e i moti di Reggio, la simpatia dei capi più influenti si sposta verso la destra eversiva. Dopo aver tentato di organizzare un comizio a Reggio Calabria nell'estate del 1970, l'8 dicembre del 1970 Junio Valerio Borghese tenta un colpo di Stato a Roma con 1.500 uomini. Molti uomini delle 'ndrine si mischiano alla popolazione dietro alle barricate durante i moti di Reggio ma si tengono anche pronti all'intervento in Calabria laddove il "golpe Borghese" fosse andato a buon fine a Roma. Negli anni '70 e '80 la 'ndrangheta si concentra sul *business*³⁹ dei sequestri di persona. Il 7 luglio del 1973 Paul Getty III, nipote del miliardario americano omonimo, viene sequestrato e portato in Aspromonte. Il nonno pagherà un miliardo e settecento milioni di lire di riscatto⁴⁰. La 'ndrangheta si reca al nord Italia per sequestrare i rampolli della borghesia industriale. Nel 1986 ha luogo il sequestro di Carlo Celadon a Vicenza, che dura due anni e mezzo. Il padre pagherà cinque miliardi di lire di riscatto. Nel 1988 Cesare Casella viene sequestrato a Pavia e passa due anni in Aspromonte. In tutto hanno luogo 139 sequestri. I sequestrati Scalari, Cozzi, Medici, Cortellazzi e molti altri non faranno ritorno a casa. Nel 1987 ha luogo il sequestro forse più eclatante: il bambino Marco Fiora di appena sette anni viene sequestrato il 20 marzo di quell'anno a Torino e tenuto in Aspromonte per diciassette mesi. È il sequestro forse più disumano, se è possibile una scala di umanità in tali casi, e anche l'ultimo: le forze dell'ordine si organizzano sempre meglio e il *business* dei sequestri di persona viene abbandonato poiché non costituisce più un'attività remunerativa.⁴¹ I liquidi accumulati come proventi dai sequestri di persona sono cospicui alla fine degli anni '80 e vengono reinvestiti nel *business* della droga. Dapprima cocaina, eroina, hashish ed acidi, poi la 'ndrangheta si specializza nel traffico di cocaina. Una parte dei liquidi viene invece investita nell'acquisto di pale meccaniche, escavatori, camion, ruspe e macchinari per il movimento terra, settore strategico nell'edilizia. Negli anni '80 hanno luogo contatti operativi con la Banda della Magliana.⁴²

37 Oliva, R.H., Fierro, E., *La Santa - Viaggio nella 'ndrangheta sconosciuta*, 2007

38 La X Flottiglia MAS fu un'unità speciale della Regia Marina italiana di assalto, incursione e guerra insidiosa. Dopo l'armistizio (8/9/1943) essa decise di continuare la guerra contro gli angloamericani, scegliendo l'alleanza con la Germania nazista. Junio Valerio Borghese, continuando ad utilizzare il nome e il simbolo della X MAS, creò una unità militare con l'obiettivo di continuare la lotta contro gli Alleati, ma i reparti furono anche impiegati nella lotta antipartigiana macchiandosi di efferatezze come la cattura di ostaggi fra i civili, torture sui prigionieri e fucilazione sommaria dei partigiani catturati (o dei civili ritenuti tali). Sugli altri fronti la Decima di Borghese combatté contro gli Angloamericani ad Anzio, in difesa della Linea Gotica e poi della Linea Verde. Sul fronte orientale mantenne forti nuclei che operarono sia come difesa dall'invasione jugoslava sia come affermazione del diritto italiano su quelle terre contro i tentativi delle autorità d'occupazione tedesche per annetterli al Reich. Fonte: elaborazione da Wikipedia

39 Il termine è del tutto improprio essendo riferito ad attività criminali e odiose.

40 Nel 1973, quando suo nipote John Paul Getty III venne sequestrato in Italia dalla 'ndrangheta, il nonno rifiutò al figlio Paul Getty Jr. i soldi per il riscatto dicendo: "Ho 14 altri nipoti, e se tiro fuori anche un penny avrò 14 nipoti sequestrati". Soltanto quando i rapitori fecero pervenire alla famiglia l'orecchio mozzato del nipote egli tornò sulla sua decisione. Dopo aver pagato il riscatto di circa 2 miliardi di lire, il nonno impose al nipote liberato di restituirgli ratealmente tutti i soldi con un interesse annuo del 4%.

41 Lucarelli, C., *Blu notte - Misteri italiani, La storia della 'ndrangheta*, 2008

42 I contatti avvengono attraverso Nicolino Selis e Gianfranco Urbani, che favorirono i rapporti con la mafia catanese, intrattenendo relazioni con il clan locali, e con la 'Ndrangheta calabrese grazie alla

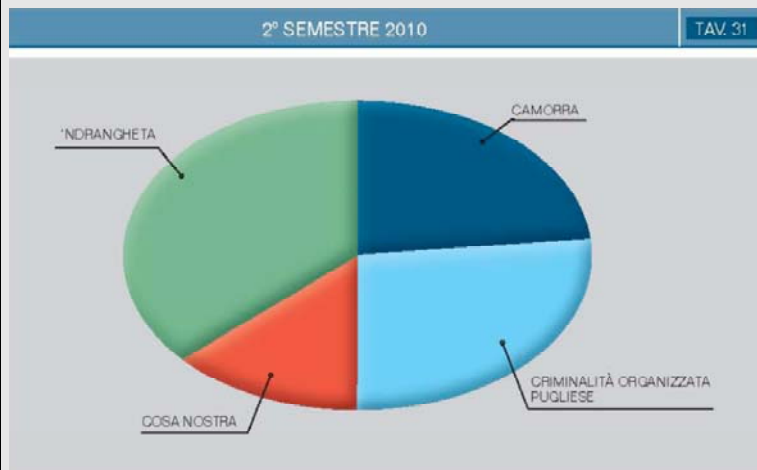
Negli anni '90 la 'ndrangheta si specializza sempre di più nel traffico di cocaina pur non trascurando le altre attività criminali (estorsione, traffici illeciti vari, appalti pubblici ecc.).

Il 16 ottobre del 2005 ha luogo l'omicidio di Francesco Fortugno, vicepresidente dell'Assemblea Regionale della Calabria nel cortile di Palazzo Nieddu, al centro di Locri. Le cause non sono ancora chiare ma tale omicidio rappresenta un momento di discontinuità nella coscienza del tessuto sociale calabrese. Per la prima volta in Calabria ha luogo un movimento di protesta contro la 'ndrangheta ed in particolare Locri attira l'attenzione delle cronache nazionali grazie a manifestazioni, organizzazioni di movimenti, campagne di stampa e diffusione di informazione su tutti i media.

Il 15 agosto del 2007 ha luogo in Germania la "Strage di Duisburg". Sei 'ndranghetisti tra i 18 e i 39 anni vengono uccisi fuori da un ristorante italiano, ultimo atto della Faida di San Luca.⁴³

La lotta alla 'ndrangheta non ha i suoi "martiri" come nel caso di Cosa Nostra (Giovanni Falcone, Paolo Borsellino, Giuseppe Impastato, Giuseppe Puglisi, Carlo Alberto Dalla Chiesa e tanti altri nomi noti e meno noti) né ha avuto i suoi punti di svolta (la collaborazione di Tommaso Buscetta, il Maxiprocesso, la strage di Capaci, l'arresto di Salvatore Riina e quello di Bernardo Provenzano).

La 'ndrangheta è l'organizzazione criminale meno conosciuta dal punto di vista delle dinamiche interne nonostante sia la più feroce, la più pericolosa e la più potente, nonché quella che attualmente è considerata la più efficiente.



"(...) una ripartizione del fenomeno omicidiario di matrice mafiosa evidenzia (...) una prevalenza di eventi a carico del contesto 'ndranghetistico (Relazione DIA 2010 p. 27)".

cosca più potente operante a Reggio Calabria (elaborazione da Bianconi 2005).

43 Si intende per "Faida di San Luca" la guerra tra il clan dei Pelle/Vottari e quello dei Nirta/Strangio che dura dal 1991 al 2007. Entrambe le famiglie sono originarie del paesino di San Luca, in Aspromonte (RC).

2.3.1 Gli affari della 'ndrangheta

2.3.1.1 Droga

“After cannabis, cocaine is now the second most commonly used illicit substance in Europe. Three million, or 2.2 %, of young Europeans (15 to 34 years old) are reported to have used cocaine in the last year. Approximately 13 million adults (15 to 64 years old) have used cocaine in their lifetime. This reflects the rapidly growing trafficking flows and spread of cocaine use in Europe. Next to the United States, the European Union remains the second largest consumer of cocaine in the world (Europol 2011 p. 33).”

Il settore più remunerativo per la 'ndrangheta si conferma quello del traffico di droga, in particolare di cocaina, che determinerebbe introiti per 27.240 milioni di euro pari a oltre il 62 % del totale dei suoi profitti illeciti annui (Eurispes 2008). I traffici avvenivano inizialmente con la Colombia. *“Colombian groups continue to play a key role in supplying EU groups including the 'Ndrangheta in Italy (Europol 2011 p. 9)”*. Recentemente, dato l'aumento dei controlli, il canale del commercio illegale di cocaina si è spostato in Argentina, Uruguay, Paraguay, ove i controlli sono più blandi (Gratteri 2011).

Cocaine in Europe at a glance

- Number of adults (15–64 years old) having used cocaine in their lifetime: 13 million (3.9 %).
- Number of young adults (15–34 years old) having used cocaine during the last year: 3 million (2.2 %).
- Cocaine is reported as the primary drug in about 17 % of all treatment requests.
- Available national estimates of problem cocaine use (only Spain and Italy): between 3.8 and 6 cases per 1 000 adult population.
- Around 500 cocaine-related sudden deaths were reported by 12 European countries. Most cocaine deaths appear, however, to be the result of chronic toxicity leading to cardiovascular and neurological complications.
- 92 000 seizures were reported for 2007, resulting in the interception of almost 77 tonnes of cocaine.
- Countries reporting the largest *number* of seizures (in descending order): Spain, UK (2006), Italy, Germany.
- Countries reporting the largest *quantities* of cocaine seized (in descending order): Spain, The Netherlands, Portugal, France.
- Mean retail price: from EUR 44 to EUR 88 per gram. Prices have declined since 2000 in most countries.
- Mean purity: between 20–60 % in most reporting countries, although purity at end-user level may be much lower.

Sources: EMCDDA, 2008, 2009a and 2009b (2007 data unless otherwise indicated).

“The overall trend indicates an increase in the use of cannabis since 2001 for lifetime and last year prevalence of cannabis and cocaine use (EMCDDA 2011)” .

TUTELA DELLA COLLETTIVITÀ - LOTTA AL TRAFFICO DI STUPEFACENTI

PROTECTING THE COMMUNITY - FIGHT AGAINST DRUG TRAFFICKING

LOTTA AL TRAFFICO DI SOSTANZE STUPEFACENTI FIGHT AGAINST DRUG TRAFFICKING		2011
• SOGGETTI VERBALIZZATI SUSPECTS REPORTED		22.002
DI CUI/OF WHOM:		
– DENUNCIATI CHARGED		8.770
– IN STATO DI ARRESTO UNDER ARREST		3.152
SEQUESTRI/SEIZURES		
• HASHISH E MARIJUANA * HASHISH AND MARIJUANA *		15.779
• COCAINA * COCAINE *		4.147
• EROINA * HEROIN *		421
• SOSTANZE PSICOTROPE * PSYCHOTROPIC SUBSTANCES *		204
• VARIE * VARIOUS *		850
• MEZZI SEQUESTRATI PROPERTY SEIZED		543
(*) Importi espressi in chilogrammi/Amounts expressed in kilograms		43

Fonte: Rapporto annuale GdF 2011 - dati p. 43

2.3.1.2 Appalti pubblici

“Numerose emergenze investigative hanno confermato che il settore delle costruzioni è quello in cui maggiormente si proietta l’attività imprenditoriale della ‘ndrangheta, sì che appare ragionevole ritenere che il campo degli appalti continuerà a costituire uno dei settori privilegiati di operatività delle organizzazioni criminali (DIA, Relazione 2010 p. 145)” .

*“Sul fronte dell’impresa il fatturato dei gruppi criminali calabresi è pari a 5.733 milioni di euro. Le stime sul versante degli appalti pubblici truccati e della compartecipazione in imprese in genere mettono in evidenza un incremento della strategia d’infiltrazione negli appalti delle opere pubbliche da parte della criminalità organizzata calabrese (Eurispes 2008 p. 3)”. I costi di intermediazione della ‘ndrangheta per ottenere gli appalti vengono inseriti nelle offerte dalle ditte del nord che poi effettuano i lavori. Il costo di intermediazione (la cosiddetta “tassa mafia”) si attesta attorno al 15% e viene addebitato allo Stato facendo lievitare i costi complessivi dell’opera pubblica. Il 15% di *tassa mafia* viene cioè “spalmato” su un aumento di tutti i costi di cui si compone il budget dell’infrastruttura, ma in particolare sui costi di: movimento terra, materie prime, inerti, materiali, addetti, sorveglianza cantiere ecc. La ‘ndrangheta opera un “monitoraggio preventivo” delle grandi opere infrastrutturali calabresi. In particolare, attualmente si stanno realizzando i lavori di completamento dell’autostrada Salerno-Reggio Calabria, i corridoi ferroviari, i lavori sulla diga del fiume Menta in Aspromonte (una maxi-opera pubblica da 130 milioni di € in provincia di Reggio) e i lavori all’interno del porto di Gioia Tauro, tutti co-finanziati nell’ambito del POR FESR Calabria Grandi Progetti (Art. 39 del Regolamento CE 1083/2006).*

Gioia Tauro è il più grande porto di smistamento container d’Europa, con 3 milioni di pezzi lavorati all’anno e 2.000 addetti. La ‘ndrangheta contribuisce ad acquisire e mantenere il consenso anche attraverso la ricerca di posti di lavoro in tali contesti e le viene attribuita una funzione di utilità sociale in quanto unica possibile alternativa alla disoccupazione ed alla povertà. Si perpetra così una situazione di perenne debito da parte del cittadino nei confronti della ‘ndrina, da scontare con favori e prelezioni nel corso della vita lavorativa e sociale dell’individuo.

La ‘ndrangheta non favorisce gli investimenti pubblici né nazionali né internazionali in Calabria. *“Nel 2009, ultimo anno disponibile, la quota del Mezzogiorno sulla spesa complessiva in conto capitale del Settore Pubblico Allargato è diminuita ulteriormente risultando pari al 28,7%, e si confronta con la prima richiamata quota riferita alla P.A. del 33,5% (fonte DPS). Le Imprese Pubbliche Nazionali (Ferrovie dello Stato, ENEL, ENI, Poste, Aziende ex IRI), in particolare, hanno realizzato nel Mezzogiorno nel 2009 una spesa in conto capitale di appena 8 miliardi di euro, corrispondente al 26% del totale nazionale (SVIMEZ 2011 p. 11)”*. Le industrie e le imprese straniere investono pochissimo nel sud Italia, come si evince anche dal *Terzo rapporto sulla coesione* della Commissione Europea: *“in Italy, under 4% of the total employed in foreign-owned companies were in the south of the country (EC 2004 p. 11)”*. La relazione della DIA 2010 fornisce invece ampi riscontri sull’operatività della ‘ndrangheta al di fuori della regione Calabria: nel Lazio, in Lombardia, in Piemonte, in Liguria, in Emilia Romagna ed in Toscana ma anche in Germania, Spagna, Olanda ed in Australia la ‘ndrangheta investe i propri capitali e ricicla il denaro ottenuto da attività criminali. Uno dei più grossi appalti nell’ipotetico

futuro prossimo è la costruzione del ponte sullo Stretto di Messina. Tale opera ha implicazioni ambientali, sociali oltre che politiche ed economiche sulle due regioni interessate direttamente ma anche su tutto il sistema delle comunicazioni europee. Si riporterà qui di seguito solo l'informazione relativa allo stato attuale della vicenda. Nell'ottobre 2005 l'Associazione Temporanea di Imprese Eurolink S.C.p.A. ha vinto l'appalto di contraente generale per la realizzazione l'opera del ponte sullo Stretto di Messina. L'Eurolink è formata dalle seguenti società italiane ed estere: Impregilo (capogruppo mandataria, 45,0%), Società Italiana per Condotte d'Acqua S.p.A. (mandante, 15,0%), Cooperativa Muratori & Cementisti (C.M.C.) di Ravenna (mandante, 13,0%), Argo Costruzioni Infrastrutture (A.C.I. S.c.p.a.) di Torino (mandante), Sacyr S.A. (Spagna, mandante, 18,7%), Ishikawajima - Harima Heavy Industries (Giappone, mandante, 6,3%), Sund & Bælt A/S (Danimarca, mandante), COWI A/S (Danimarca, mandante), progettazione, Dissing+Weitling (Danimarca, mandante), progettazione, Buckland & Taylor Ltd. (Canada, mandante), progettazione. L'offerta finale è risultata essere pari a 3,88 miliardi di euro e prevede un tempo di realizzazione di 5 anni e 10 mesi. Il contratto di assegnazione è stato firmato il 27 marzo 2006. Il 4 novembre del 2005 la DIA - Direzione Investigativa Antimafia mise il Parlamento a conoscenza dei tentativi della mafia di interferire sulla realizzazione del ponte e l'avviamento di un'inchiesta al riguardo.

2.3.1.3 Estorsione ("il pizzo"), usura e appropriazione

I proventi illeciti dall'usura si attestano sui 5.017 milioni di euro l'anno (Eurispes 2008). L'estorsione è la prima fase della strategia dell'appropriazione dell'esercizio commerciale o dell'impresa. Dapprima il commerciante o l'imprenditore viene vessato con richieste di denaro tramite minacce di danni morali, fisici ed economici, che vengono effettivamente attuati in caso di mancato pagamento o ritardo. Tali danni consistono generalmente nell'incendio dell'esercizio commerciale o del cantiere e possono in alcuni casi arrivare fino all'uccisione dell'imprenditore o di uno dei suoi familiari. Talvolta la richiesta rappresenta l'erogazione di una percentuale sugli incassi, talvolta di somme forfettarie mensili, comunemente chiamate "pizzo".

Laddove l'esercente o l'imprenditore non è più in grado di pagare il pizzo, si entra nella seconda fase: il prestito di denaro a strozzo da parte della stessa 'ndrina, cioè l'usura. I tassi di interesse vengono fissati a un livello tale da renderne impossibile la copertura. La 'ndrina controlla i guadagni dell'esercizio o dell'impresa e fissa l'interesse usurario a un livello tale da rendere il prestito insolubile. Quando la situazione è disperata si entra nella fase tre: l'esercente o l'imprenditore si trova costretto a vendere sottocosto l'esercizio o l'impresa pur di salvare la sua stessa incolumità ed uscire dalla situazione di vessazione.⁴⁴ *"La lotta al riciclaggio dei proventi criminali, che vede coinvolta in primo piano la Guardia di Finanza, specialmente nell'attuale momento storico in cui la crisi finanziaria internazionale ha aumentato le capacità della criminalità di infiltrarsi nel*

⁴⁴ *"Il racket è l'umiliazione formale e territoriale dello Stato di diritto, un anti-stato che impone le sue tasse e le sue logiche, aiutato paradossalmente dalle sue stesse vittime, che scontano l'atavica sfiducia in uno Stato spesso assente e un retaggio culturale nutrito di ricatto e paura (Grasso, 2002)"* .

tessuto economico legale per acquisire a basso prezzo imprese in difficoltà economica e rendere sempre più pervasiva la sua presenza sul territorio (Rapporto GdF 2011 p.18)”. Talvolta è complicato individuare il confine poiché chi paga il pizzo non è sempre vittima. Egli, pagando, si garantisce la possibilità di lavorare al nero, una certa sicurezza del cantiere o dell’esercizio commerciale, la possibilità di perpetrare evasione fiscale tramite fatture di comodo a società fittizie e la possibilità di condizionare l’aggiudicazione di appalti attraverso l’intimidazione ad opera dei malavitosi (Pignatone, 2011).

GARANZIA DELLE LIBERTÀ ECONOMICHE - CONTROLLO AI MOVIMENTI SOSPETTI DI DENARO PROTECTION OF ECONOMIC FREEDOM - MONITORING THE SUSPICIOUS OF MONEY	
RICICLAGGIO MONEY LAUNDERING	2011
• INDAGINI SVILUPPATE INVESTIGATIONS DEVELOPED	449
• PERSONE DENUNCIATE (ARTT. 648 BIS E TER C.P.) PEOPLE CHARGED (ART. 648 BIS AND TER P.C.)	1.057
– DI CUI TRATTE IN ARRESTO UNDER ARREST	118
• SEQUESTRI OPERATI * SEIZED OPERATIONS *	147
• IMPORTI O VALORI OGGETTO DEL REATO DI RICICLAGGIO * SEIZED OPERATIONS *	1.330
• PERSONE VERBALIZZATE PER VIOLAZIONI AL D.LGS. 231/2007 PEOPLE REPORTED FOR VIOLATIONS OF D.LGS. 231/2007	4.012
• SEGNALAZIONI PER OPERAZIONI SOSPETTE APPROFONDITE REPORTS OF SUSPICIOUS OPERATIONS INVESTIGATED	9.143
• ISPEZIONI ANTIRICICLAGGIO SVOLTE ANTI-MONEYLAUNDERING INSPECTIONS CARRIED OUT	530
SEGUIE	

GARANZIA DELLE LIBERTÀ ECONOMICHE - CONTROLLO AI MOVIMENTI SOSPETTI DI DENARO PROTECTION OF ECONOMIC FREEDOM - MONITORING THE SUSPICIOUS OF MONEY	
RICICLAGGIO MONEY LAUNDERING	2011
CONTROLLI TRANSFRONTALIERI DI VALUTA/TRANSFRONTIER ASSET MONITORING	
• INTERVENTI ACTIONS	4.230
• PERSONE VERBALIZZATE PEOPLE REPORTED	2.363
• SEQUESTRI DI TITOLI E DISPONIBILITÀ FINANZIARIE * SEIZURE OF SECURITIES AND AVAILABLE FUNDS *	37,6
(*) Importi espressi in milioni di euro/Amounts expressed in millions of euro	

(Fonte: Rapporto GfF 2011 p. 30 e 31)

2.3.1.4 *Varie (contrabbando di armi e di sigarette, immigrazione clandestina, prostituzione, smaltimento di rifiuti tossici, vendita del pacchetto di voti al miglior offerente ecc.).*

I proventi illeciti del traffico di armi si attestano sui 2.938 milioni di euro l'anno. I proventi illeciti del mercato della prostituzione si attestano sui 2.867 milioni di euro l'anno. (Eurispes 2008)

La 'ndrangheta opera laddove rileva una domanda inelastica⁴⁵ che può essere soddisfatta tramite il commercio illegale; ad esempio la domanda di armi per rifornire le organizzazioni criminali italiane o estere e le armi per alimentare i gruppi militari e paramilitari che operano nelle zone di tensione balcaniche e nei conflitti caucasici ancora in corso⁴⁶. *“Italian organised crime groups, such as ‘Ndrangheta and Albanian-speaking groups have also traditionally been involved in the illicit arms trade”*. Altri settori redditizi sono il contrabbando di sigarette⁴⁷, la prostituzione, i rifiuti tossici⁴⁸ e i prodotti contraffatti: *“While goods are sold throughout Europe the Southern criminal hub appears to be the key distribution point. Illegal entry of goods through the Italian ports is facilitated by close cooperation between Chinese and Italian organised crime*

45 La domanda è la relazione tra la quantità di un bene o servizio che gli acquirenti sono disposti ad acquistare ed il prezzo al quale l'acquisto è realizzabile. La domanda diventa “inelastica” quando, nonostante l'aumento del prezzo di un bene o servizio, continuiamo ad acquistarlo perché non abbiamo alternative per sostituirlo o per farne a meno.

46 Per l'Italia la stabilizzazione dei Balcani è una necessità strategica, visto che dalla frontiera orientale continuano a premere verso la penisola traffici di droga, armi ed esseri umani, senza trascurare le piattaforme jihadiste incistate soprattutto nella Bosnia centrale. (Fonte: *Cronopios e famas in Limes Mai dire Guerra*, 3/2007).

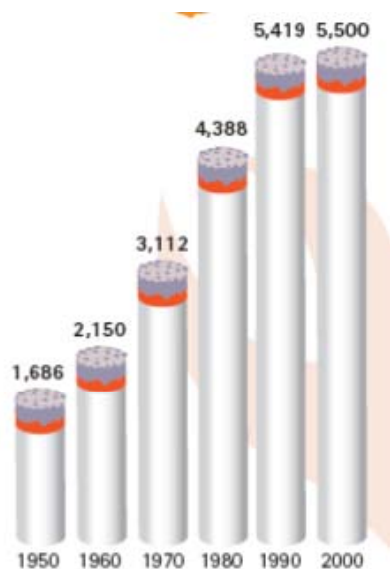
Nei Balcani sono considerate aree di “tensione” il Kosovo, la zona di confine tra Serbia e Kosovo, la Bosnia e la zona di confine tra Macedonia e Albania. Kosovo e Bosnia possono essere considerati veri e propri protettorati. In tali territori sono tuttora in atto una missione NATO, cioè KFOR ed una UE, cioè EUFOR. Il Kosovo ha dichiarato la propria indipendenza dalla Serbia il 17/2/2008 ed è riconosciuto da 85 stati di cui 22 dell'UE. Non essendo riconosciuto dalla Serbia, il confine nord, posto a nord del fiume Ibar, non è qualificato come tale dalla Serbia e dunque non è presidiato. Ciò lo rende permeabile al traffico di armi. In Kosovo vivono 200.000 serbi di cui 80.000 a nord del fiume Ibar e 120.000 a sud del fiume Ibar sparsi in delle enclavi. Sono diffuse le armi non registrate nelle case e nelle fattorie per tutelare autonomamente le proprietà degli individui.

In Caucaso l'Inguscezia, l'Ossezia, l'Abkazia, il Nagorno Karabak e la Transnistria sono regioni di “conflitto”, coinvolte in contese territoriali e di sovranità politica. (Fonte: Osservatorio Balcani e Caucaso <http://www.balcanicaucaso.org>)

47 Il consumo di sigarette dal 1950 al 2000 si è più che triplicato passando da 1.686 miliardi a 5.500 miliardi di sigarette (Fonte: WHO vedi grafico).

48 *“Io stesso mi sono occupato di affondare navi cariche di rifiuti tossici e radioattivi. (...) Abbiamo parlato della disponibilità di fornire alla famiglia di San Luca navi per eventuali traffici illeciti. Fu assicurato che non ci sarebbero stati problemi, e infatti in seguito è successo. Per la precisione nel 1992, quando nell'arco di un paio di settimane abbiamo affondato tre navi indicate dalla società Messina: nell'ordine la Yvonne A, la Cunski (relitto individuato a 470 metri di profondità a 11 miglia a largo di Cetraro, in provincia di Cosenza n.d.A.) e la Voriais Sporadais. (...) La Yvonne A, ci disse la Ignazio Messina, trasportava 150 bidoni di fanghi, la Cunski 120 bidoni di scorie radioattive e la Voriais Sporadais 75 bidoni di varie sostanze tossico-nocive. Ci informò anche che le imbarcazioni erano tutte al largo della costa calabrese in corrispondenza di Cetraro, provincia di Cosenza.”* (Fonte: Memoriale DDA di Catanzaro, dichiarazione resa da Francesco Fonti nel 1991, collaboratore di giustizia appartenente alla 'ndrangheta di San Luca. <http://www.oltreacoltre.com/?p=1823>)

groups. Both Camorra and 'Ndrangheta have established extensive contacts with Chinese groups importing counterfeits (Europol 2011 p. 27)". Il contrabbando di sigarette rimane un'attività proficua, laddove la domanda di sigarette è in aumento come si evince dal grafico qui sotto.



GLOBAL CIGARETTE CONSUMPTION - BILLIONS OF STICKS

Fonte: WHO

Il riciclaggio di denaro sporco, acquisito cioè coi metodi illeciti sopra illustrati, rimane il principale problema della criminalità organizzata. Reinserire nell'economia globale le grandi quantità accumulate non è impresa semplice e la 'ndrangheta utilizza vari sistemi. La liquidità è apprezzata in particolare dal mondo dell'impresa, per pagare debiti e stipendi, rimborsare mutui ed effettuare investimenti. In tempi di crisi come quello attuale le commesse per le imprese italiane sono in flessione e l'esternazionalizzazione dei manufatti nei paesi asiatici garantisce al consumatore prezzi inferiori. L'impresa fatica ad ottenere crediti dal sistema bancario e finanziario, che non trova sufficienti garanzie di solvibilità, ed è portata a rivolgersi all'economia illegale e parallela della criminalità organizzata. Essa fornisce liquidità pressoché illimitata e non ha bisogno di garanzie di solvibilità particolari. Salvo poi appropriarsi dell'impresa o dell'esercizio commerciale, con il meccanismo sopra illustrato dell'usura. Altri metodi esistono per immettere denaro sporco nel circuito dell'economia legale (riciclaggio):

- attraverso la ristorazione è possibile fatturare transazioni che non hanno mai avuto luogo;
- attraverso negozi di compravendita di oro, ugualmente fatturando transazioni fittizie;
- investendo nell'acquisto in contanti di immobili;
- nella grande distribuzione (catene di supermercati, centri commerciali, ad esempio saldando grossisti e grandi forniture tramite contanti);
- nelle cliniche private, ad esempio saldando l'acquisto di apparecchiature e grandi attrezzature in contanti.

(Champeyrache 2012)

2.3.1.5 Il sequestro e la confisca dei beni

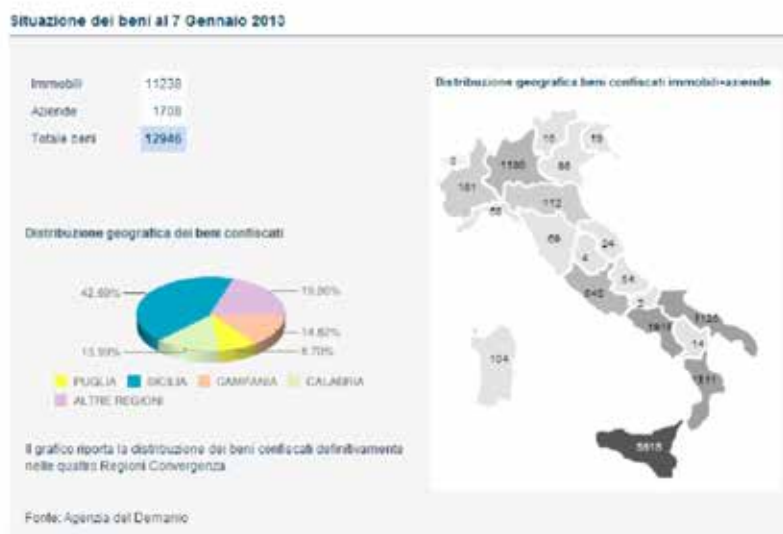
La Legge del 13 settembre 1982 n. 646 istituisce il sequestro⁴⁹ e la confisca⁵⁰ dei beni ai mafiosi.

La Legge 31 marzo 2010, n. 50 istituisce l'ANBSC - Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata. L'Agenzia ha personalità giuridica di diritto pubblico, è dotata di autonomia organizzativa e contabile ed è posta sotto la vigilanza del Ministro dell'Interno. La struttura, cui è assegnato un contingente di trenta unità di personale, ha sede principale a Reggio Calabria e sedi secondarie a Roma, Palermo, Milano e Napoli. A capo dell'Agenzia Nazionale è nominato un Prefetto.

I beni sequestrati o confiscati generalmente consistono in aziende, case o terreni ma possono avere anche diversa natura come automobili, gioielli, quadri, mobili e conti correnti.

Una panoramica d'insieme sulla distribuzione nazionale è offerta dalla figura qui sotto:

www.benisequestraticonfiscati.it



Fonte: sito ANBSC aprile 2013

49 Il sequestro giudiziario nel diritto processuale civile italiano è previsto dall'art. 670 del codice di procedura civile ed è una misura cautelare che tende ad assicurare la conservazione del bene mediante la sua custodia o la sua eventuale gestione temporanea.

50 Nel diritto penale la confisca è l'acquisizione coattiva, senza indennizzo, da parte della pubblica amministrazione di determinati beni o dell'intero patrimonio di chi ha commesso un reato, quale conseguenza di questo. Nei vari ordinamenti può essere configurata come pena, misura di sicurezza o conseguenza del reato.

“Si sta poi compiendo uno sforzo importante nelle regioni cosiddette “Obiettivo convergenza” (Campania, Sicilia, Calabria e Puglia) con i fondi e i finanziamenti europei del Pon Sicurezza, che ha istituito un obiettivo specifico (2.5) finalizzato al recupero e al rilancio sul mercato dei beni confiscati: un obiettivo dotato di circa 92 milioni di euro, di cui oltre 53 impegnati a tutt’oggi (Caruso in Druidi 2011)”.

“Finora le risorse del PON sono state utilizzate quasi esclusivamente per il recupero di immobili spesso fatiscenti, ma sicuramente nel futuro una parte sempre più rilevante potrebbe riguardare la riconversione di beni e aziende per il loro reinserimento nel circuito produttivo (Caruso in Sole 24 Ore 2011).

Nel caso in cui i beni confiscati o sequestrati siano costituiti da aziende, sorgono 3 tipi di problemi per quanto riguarda la loro destinazione:

- le ipoteche, da cui è gravato il 43% di tali aziende, cioè 1.570 aziende ipotecate su 3.470 aziende sequestrate e/o confiscate. Gli eventuali destinatari di aziende ipotecate devono farsi carico delle ipoteche e la concessione delle garanzie in tal caso non è un percorso agevole;
- la tutela dei terzi, in particolare di chi vanta crediti nei confronti delle aziende sequestrate e/o confiscate;
- la tutela del personale, al quale va garantito o un regime transitorio di cassa integrazione o la riqualificazione al fine della ricollocazione presso altre aziende o un regime pensionistico.

Per affrontare queste questioni, che rallentano la riattivazione delle aziende sequestrate o confiscate a i mafiosi, la ANBSC sollecita un intervento del legislatore.

In Calabria la situazione relativa alle aziende è riassunta dalla figura seguente:

La ANBSC, opera una preventiva valutazione dell'opportunità di rimessa in funzione dell'azienda sequestrata e/o confiscata. In caso di valutazione positiva, vengono nominati in qualità di gestori dei manager formati a tale scopo, anche in accordo con quelle università che erogano corsi di master in gestione aziendale di aziende sequestrate e/o confiscate. In caso di valutazione negativa, l'azienda viene liquidata vendendola ai privati. È stimato in 385 milioni di euro, per difetto, il valore di tali aziende (Calandra 2012).

Per quanto concerne i beni mobili, essi consistono in:

- auto, normalmente assegnate alle forze dell'ordine;
- gioielli, quadri, mobilio, venduti all'asta;
- soldi liquidi e conti correnti, affidati direttamente al Fondo Unico Giustizia, che li amministra (Caruso in Calandra 2012).



AGENZIA NAZIONALE PER L'AMMINISTRAZIONE E LA DESTINAZIONE
DEI BENI SEQUESTRATI E CONFISCATI ALLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA

I BENI

Qui di seguito sono riportati i beni confiscati presenti nelle Province della Regione selezionata.

CALABRIA

* Il totale va inteso al netto degli immobili non confiscati in via autonoma.

Provincia	Aziende in gestione	Aziende uscite dalla gestione	Totale*
CATANZARO	10	3	13
COSINZA	9	6	15
CROTONE	3	2	5
REGGIO CALABRIA	67	41	108
VIBO VALENTIA	10	4	20

Annesso al Capitolo 2

L'apparato di contrasto alla 'ndrangheta

Tabella: I reati mafiosi (Art. 416 bis del Codice Penale – Associazione di tipo mafioso)

DESCRIZIONE REATI	NUMERO DEI SOGGETTI (DENUNCIATI/ARRESTATI NEL 2° SEM. 2010 PER 416 BIS C.P.) CON A CARICO ALTRI REATI
Estorsione	463
Omicidio doloso	189
Rapina	180
Associazione per delinquere	156
Stupefacenti - produzione e traffico illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope	108
Usura	103
Danneggiamento	102
Riciclaggio	84
Stupefacenti - associazione finalizzata al traffico illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope	83
Provv. contro criminalità mafiosa D.L. n. 306/1992 art. 12	74
Turbata libertà degli incanti	21
Danneggiamento seguito da incendio	19
Rapina aggravata perchè commessa da persona che fa parte dell'associazione di stampo mafioso - art. 628 co. 3, n. 3, c.p.	16
Estorsione tentata	15
Sequestro di persona a scopo di rapina o di estorsione	13
Impiego danaro, beni o utilità di provenienza illecita	12
Incendio	12
Rapina aggravata perchè commessa con armi o da persona travisata o da più persone - art. 628 co. 3, n. 1, c.p.	12
Rapina - fattispecie base - art. 628 co. 1, c.p.	6
Rapina tentata	6
Sequestro di persona a scopo rapina	6
Disposizioni contro la mafia L. n. 575 del 1965 art.3 bis	4
Contraffazione, alterazione o uso di segni distintivi di opere dell'ingegno e di prodotti industriali	3
Disposizioni contro la mafia L. n. 575/1965 art.5	2
Rapina impropria - art. 628 co. 2, c.p.	2
Strage	2
Danneggiamento seguito da incendio: aggravanti	1
Incendio con circostanze aggravanti	1
Rapina aggravata per aver posto taluno in stato di incapacità di volere o di agire	1
Rapina aggravata perchè il fatto è stato commesso nei luoghi di cui all'art. 624-bis c.p. - art. 628 co. 3, n. 3-bis, c.p.	1
Rapina impropria	1
Sequestro di persona a scopo di rapina o di estorsione - tentata	1

Fonte: DIA, Relazione 2010, 'Ndrangheta calabrese, p. 25

La Magistratura e le forze dell'ordine

La giustizia dello Stato italiano è rappresentata in Calabria attraverso la Procura della Repubblica, con i suoi uffici del pubblico ministero.⁵¹ Il pubblico ministero esercita l'azione penale nelle indagini preliminari e nei procedimenti di primo grado. La procura della Repubblica è composta da magistrati, personale della polizia giudiziaria e personale amministrativo. Ciascun magistrato svolge le indagini relative ai procedimenti penali e prende parte alle udienze dei processi penali e civili a lui assegnati. Ogni procura della Repubblica ha un procuratore della Repubblica, affiancato da sostituti procuratori ed eventualmente da uno o più procuratori aggiunti. Il procuratore può, inoltre, delegare ad uno o più procuratori aggiunti o ad uno o più magistrati del suo ufficio la cura di specifici settori in aree omogenee di procedimenti ovvero in ambiti di attività del suo ufficio in cui è necessario un indirizzo uniforme. Una di queste aree omogenee in cui la procura agisce con un indirizzo uniforme è la criminalità organizzata. I gruppi di magistrati coordinati da un procuratore aggiunto o altro magistrato ai quali vengono assegnati questo tipo di settori omogenei sono noti nel linguaggio corrente col nome di *pool*.

Per occuparsi dei procedimenti relativi ai reati riconducibili alla criminalità organizzata il procuratore della Repubblica (il "procuratore distrettuale") costituisce nell'ambito del suo ufficio una Direzione Distrettuale Antimafia (DDA) designando, sentito il procuratore nazionale antimafia, i magistrati che devono farne parte. Alla DDA è preposto il procuratore distrettuale o un magistrato da lui delegato.

Presso ciascuna procura della Repubblica esiste una sezione di polizia giudiziaria, composta da ufficiali e agenti di polizia giudiziaria appartenenti all'Arma dei Carabinieri, alla Polizia di Stato, alla Guardia di Finanza e ad altre forze di polizia (il Corpo Forestale dello Stato, la Polizia Municipale, il Corpo di Polizia Penitenziaria o la Guardia Costiera).

La Procura della Repubblica, per quanto concerne i reati riconducibili alla mafia, è così organizzata: Piero Grasso è stato il Procuratore Nazionale Antimafia, cioè a capo della Direzione Nazionale Antimafia del Ministero della Giustizia fino al marzo del 2013. La Procura della Repubblica presso il Tribunale di Reggio Calabria è così organizzata: Federico Cafiero de Raho è il Procuratore della Repubblica dal 13 marzo 2013, il suo predecessore è stato Giuseppe Pignatone, e ci sono tre Procuratori aggiunti: Ottavio Sferlazza, Michele Prestipino Giarritta e Nicola Gratteri. Vi sono inoltre 20 Magistrati. La DDA a Reggio Calabria è composta da 12 persone. Ne mancano 5 per completare l'organico. Il Procuratore aggiunto che dirige la DDA a Reggio Calabria è Nicola Gratteri, e vive sotto scorta dal 1989.

51 "Il pubblico ministero esercita, sotto la vigilanza del Ministro per la grazia e giustizia, le funzioni che la legge gli attribuisce" (art. 69 del R.D. 12/194). Esso "veglia alla osservanza delle leggi, alla pronta e regolare amministrazione della giustizia, alla tutela dei diritti dello Stato, delle persone giuridiche e degli incapaci, richiedendo, nei casi di urgenza, i provvedimenti cautelari che ritiene necessari; promuove la repressione dei reati e l'applicazione delle misure di sicurezza; fa eseguire i giudicati ed ogni altro provvedimento del giudice, nei casi stabiliti dalla legge" (art. 73 del R.D. 12/1941).



Mappa: Distribuzione della DIA sul territorio italiano

Box Annesso al Cap. 2: La DIA

“La Direzione Investigativa Antimafia (DIA), istituita nell’ambito del Dipartimento della Pubblica Sicurezza con la legge 30 dicembre 1991 n. 410 è un organismo investigativo con competenza monofunzionale, composta da personale specializzato a provenienza interforze, con il compito esclusivo di assicurare lo svolgimento, in forma coordinata, delle attività di investigazione preventiva attinenti alla criminalità organizzata, nonché di effettuare indagini di polizia giudiziaria relative esclusivamente a delitti di associazione mafiosa o comunque ricollegabili all’associazione medesima. In particolare, le attività di investigazione preventiva sono finalizzate a definire le connotazioni strutturali, le articolazioni e i collegamenti interni ed internazionali, gli obiettivi e le modalità operative delle organizzazioni criminali. Sull’attività svolta e sui risultati conseguiti dalla Direzione Investigativa Antimafia il Ministro dell’Interno riferisce ogni sei mesi al Parlamento. Al vertice della DIA è preposto un Direttore, scelto a rotazione tra i Dirigenti della Polizia di Stato e gli Ufficiali Generali dell’Arma dei Carabinieri e del Corpo della Guardia di Finanza, che abbiano maturato specifica esperienza nel settore della lotta alla criminalità organizzata (Fonte: sito web della DIA, 2011)”.

Tra gli obiettivi strategici perseguiti assume particolare rilievo per la sua attualità quello del contrasto alla forza economico-finanziaria della criminalità organizzata, che viene sviluppato con diversi strumenti ed in diverse fasi. In tal senso notevole rilevanza è attribuita all’aggressione agli ingenti patrimoni illecitamente accumulati, che attraverso uno specifico percorso normativo sono restituiti all’utilità collettiva, ed al contrasto della penetrazione nel tessuto economico ed imprenditoriale con effetti distorsivi della libera concorrenza. In quest’ultimo settore particolare attenzione è rivolta, d’intesa con le Prefetture – Uffici Territoriali del Governo, ad evitare l’infiltrazione negli investimenti pubblici.

Uno degli strumenti per minare l’assetto economico-finanziario della criminalità organizzata è la confisca dei beni.

“Nel periodo compreso tra il 1992 e il 2007 le forze dell’ordine coordinate dalla Direzione Investigativa Antimafia hanno complessivamente sequestrato e confiscato beni alle diverse organizzazioni per un valore pari a oltre 5,2 miliardi di euro”. In particolare, alla

‘ndrangheta sono stati sequestrati e confiscati beni per un valore di € 231.526.353 nel periodo 1992-2007 (Eurispes 2008, p. 11).

La Tabella qui sotto illustra le azioni di questo tipo nei confronti della ‘ndrangheta nel solo 2010.

⇒ Sequestro di beni su proposta del Direttore della D.I.A.	20.000.000,00 Euro
⇒ Sequestro di beni su proposta dei Procuratori della Repubblica sulla base di indagini D.I.A.	1.647.000,00 Euro
⇒ Confische conseguenti ai sequestri proposti dal Direttore della D.I.A.	9.300.000,00 Euro
⇒ Confische conseguenti ai sequestri proposti dall'A.G. in esito indagini della D.I.A.	900.000,00 Euro

Fonte: DIA Rapporto 2010

GARANZIA DELLE LIBERTÀ ECONOMICHE - CONTRASTO ALLA CRIMINALITÀ PROTECTION OF ECONOMIC FREEDOM - AGAINST CRIME	
CONTRASTO ALLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA SUL VERSANTE PATRIMONIALE OPPOSING ORGANISED CRIME AGAINST PROPERTY	2011
SEGUIE	
DATI PARTICOLARI/SPECIFIC DATA	
SEQUESTRI/SEIZURES:	
- NUMERO DEI BENI NUMBER OF GOODS	5.547
- VALORE DEI BENI * VALUE OF GOODS *	2.900
CONFISCHE/CONFISCATION:	
- NUMERO DEI BENI NUMBER OF GOODS	784
- VALORE DEI BENI * VALUE OF GOODS *	946
(*) Importi espressi in milioni di euro/Amounts expressed in millions of euro	

Fonte: Rapporto annuale GdF 2011 dati p. 29

La cifra riferita alla ‘ndrangheta appare esigua rispetto al turnover del malaffare di tale organizzazione criminale. Le ingenti risorse economiche e finanziarie permettono alla ‘ndrangheta di riorganizzarsi rapidamente dopo ogni azione di contrasto delle forze dell’ordine, quando esse non sono seguite da un mirato indebolimento dei capitali (confische, sequestri dei beni, congelamenti dei conti e dei flussi finanziari in collaborazione con banche e istituti di credito e finanziari, ecc.). Un altro strumento utile all’azione di contrasto al fenomeno mafioso è quello delle intercettazioni: tra il 2003 e il 2005 il numero di “bersagli” intercettati in Italia è stato di 269.642, dei quali circa 36.000 in Calabria, di cui 27.486 a Reggio Calabria, con un incremento medio annuo del 13,8%.⁵²

52 Elaborazione Eurispes su dati del Ministero della Giustizia.

La Guardia di Finanza

La Guardia di Finanza è uno speciale Corpo di Polizia che dipende direttamente dal Ministro dell'Economia e delle Finanze, è organizzato secondo un assetto militare e fa parte integrante delle Forze Armate dello Stato oltre che della Forza Pubblica. (<http://www.gdf.gov.it> 2012)

I compiti della Guardia di Finanza (...) consistono nella prevenzione, ricerca e denuncia delle evasioni e delle violazioni finanziarie, nella vigilanza sull'osservanza delle disposizioni di interesse politico-economico e nella sorveglianza in mare per fini di polizia finanziaria.

Inoltre, la Guardia di Finanza concorre al mantenimento dell'ordine e della sicurezza pubblica e la difesa politicomilitare delle frontiere.

La legge ha previsto: missione della Guardia di Finanza come Forza di polizia a competenza generale su tutta la materia economica e finanziaria; in campo tributario a tutti i settori in cui si esplicano le proiezioni operative della polizia economica e finanziaria; l'affermazione del ruolo esclusivo della Guardia di Finanza quale polizia economica e finanziaria in mare; iniziative di cooperazione internazionale con gli organi collaterali esteri ai fini del contrasto degli illeciti economici e finanziari.

Il Corpo della Guardia di Finanza è costituito da:

- Comando Generale, con funzioni di alta direzione, pianificazione, programmazione, indirizzo e controllo delle attività del Corpo;
- comandi e organi di esecuzione del servizio, preposti all'espletamento delle attività istituzionali e variamente ripartiti a seconda che svolgano compiti di indirizzo e controllo delle attività operative (comandi territoriali, con competenza interregionale, regionale e provinciale, comandi speciali ed aeronavali), ovvero direttamente esecutivi del servizio (nuclei di polizia tributaria, nuclei speciali, gruppi, reparti operativi minori, stazioni navali, sezioni operative navali e sezioni aeree);
- comandi, istituti e centri di reclutamento e di addestramento, con il compito di curare la gestione e gli aspetti relativi al reclutamento, nonché di assicurare l'addestramento di base e la post-formazione del personale;
- comandi e reparti di supporto tecnico, logistico e amministrativo, costituiti per lo svolgimento di attività di supporto e di funzionamento a favore delle varie strutture organizzative centrali e periferiche.

“Nell’attuale congiuntura economica la lotta all’evasione fiscale, anche internazionale, e al “sommerso”, il corretto impiego delle risorse pubbliche, la tutela del risparmio, l’aggressione sistematica dei patrimoni della criminalità organizzata ed il contrasto ad ogni altra forma di illegalità economica possono fornire i necessari “anticorpi” per affrontare la crisi e rappresentare il fondamentale volano di un più articolato e strutturale processo di “crescita” del Paese”. (Rapporto GdF 2011 p.4)

“In un contesto caratterizzato dalla immanente necessità di razionalizzazione e contenimento della spesa pubblica, l’azione del Corpo mira a prevenire che le risorse pubbliche diventino preda di truffatori ed associazioni criminali, salvaguardando nel

contempo le politiche di sostegno alle imprese ed alle famiglie che si trovano in difficoltà a causa della crisi economica e della recessione internazionale. La lotta alle frodi nei finanziamenti si sostanzia pertanto in una serie di attività attraverso le quali vengono assicurati il rispetto e la verifica dell'effettività dei requisiti e dei costi rendicontati dai percettori degli incentivi alle attività produttive e previsti per poter accedere ai finanziamenti pubblici (Rapporto GdF 2011 p.9)".

RISPETTO DELLE REGOLE - PREVENZIONE E REPRESSIONE DELLE FRODI COMUNITARIE CONTROLLI SUI DANNI ERARIALI E SULLA SPESA PUBBLICA	
COMPLIANCE WITH THE REGULATION - PREVENTION AND REPRESSION OF COMMUNITARY FRAUD MONITORING OF REVENUE DAMAGE AND PUBLIC SPENDING	
FRODI COMUNITARIE COMMUNITARY FRAUDS	2011
• INTERVENTI EFFETTUATI ACTIONS CARRIED OUT	1.063
• PERSONE VERBALIZZATE PEOPLE REPORTED	1.446
• PERSONE DENUNCIATE PEOPLE CHARGED	860
• AIUTI INDEBITAMENTE PERCEPITI/RICHIESTI * UNDUE HELP RECEIVED/REQUESTED *	252
• SEQUESTRI OPERATI * CONCEALED OPERATIONS *	96,6
DI CUI/OF WHICH:	
- TRADIZIONALI * TRADITIONAL *	65,1
- NELLA FORMA "PER EQUIVALENTE" * IN "EQUIVALENT" FORM *	31,5
(*) Importi espressi in milioni di euro/Amounts expressed in millions of euro	

Fonte: Rapporto GdF 2011 p. 11

“La Guardia di Finanza è coinvolta a pieno titolo nella lotta alla criminalità organizzata, soprattutto nell’individuazione delle operazioni di riciclaggio e nel contrasto delle attività imprenditoriali e professionali, attraverso le quali le organizzazioni criminali reimpiegano i capitali illecitamente accumulati e si mimetizzano nella società civile e nell’economia legale. La strategia del Corpo si fonda sull’aggressione dei beni illecitamente accumulati dai sodalizi criminali, attraverso il sistematico ricorso alle indagini patrimoniali finalizzate a pervenire al sequestro ed alla confisca dei proventi e dei beni ottenuti dalle attività delittuose nonché delle aziende finanziate con capitali mafiosi. Le attività investigative richiedono, infatti, tra l’altro, l’esame della documentazione amministrativo-contabile, la ricostruzione dei flussi finanziari e la verifica della congruità della situazione patrimoniale effettiva con quella reddituale dichiarata.

FRODI COMUNITARIE
 COMMUNITARY FRAUDS DETECTED

- **INTERVENTI EFFETTUATI**
ACTIONS CARRIED OUT
- **PERSONE VERBALIZZATE**
PEOPLE REPORTED
- **PERSONE DENUNCIATE**
PEOPLE CHARGED
- **AIUTI INDEBITAMENTE PERCEPITI/RICHIESTI ***
UNDUE HELP RECEIVED/REQUESTED *

AIUTI ALL'AGRICOLTURA AID FOR AGRICULTURE	FONDI STRUTTURALI STRUCTURAL FUNDS
384	679
371	1.075
191	669
46	206

(*) Importi espressi in milioni di euro/Amounts expressed in millions of euro

12

Fonte: Rapporto GdF 2011 p. 11

E' proprio grazie a tali investigazioni che è possibile scovare patrimoni illeciti accumulati nel tempo e contemporaneamente sfruttare anche i poteri di polizia tributaria per agire sul fronte fiscale. Particolare attenzione è rivolta al superamento delle finzioni giuridiche, realizzate attraverso prestanome e società schermo nonché all'individuazione degli imprenditori "subordinati" o "collusi" rispetto al potere mafioso. Grazie alle modifiche introdotte dal piano straordinario antimafia è stata potenziata, inoltre, la capacità del Corpo di monitorare le situazioni patrimoniali e fiscali delle organizzazioni criminali, potendo così adottare ulteriori strumenti di prevenzione e di repressione nei confronti di una più vasta platea di soggetti di accertata pericolosità. In tale ambito vanno sicuramente ricordate le misure introdotte dalla Legge Delega n. 136 del 2010 - che hanno ampliato gli specifici poteri della Guardia di Finanza in tema di monitoraggio dei patrimoni della criminalità ed introdotto un'apposita disciplina per garantire la tracciabilità dei flussi finanziari connessi alle commesse ed ai finanziamenti pubblici – nonché l'entrata in vigore, lo scorso 13 ottobre, del c.d. "Nuovo Codice Antimafia" (D.Lgs.n.159/2011) che ha ripreso, con taluni adattamenti e le conseguenti modifiche, le disposizioni concernenti le misure di prevenzione personali e patrimoniali, i relativi procedimenti applicativi e il regime di amministrazione, gestione e destinazione dei beni sequestrati e confiscati (Rapporto GdF 2011 p.17)".

In Calabria la GdF è presente sul territorio con i seguenti reparti:



Nello specifico ambito delle iniziative comunitarie, la Guardia di Finanza ha promosso numerose proposte di progetto nel quadro dei programmi di finanziamento europei, tra cui il programma “Prevention of and fight against crime” (ISEC) per il finanziamento di nuove forme di cooperazione tra le Forze di Polizia europee, ed il programma “Hercule II”, per la protezione degli interessi finanziari dell’Unione Europea.

“The only data available on these forms of corruption are convictions. Convictions, however easy to measure, are not a good indication of prevalence. Convictions depend on the priorities of the police and the justice system, the skills and equipment of the police, as well as those of the perpetrators. For instance, while an increase in convictions could indicate more corruption, it could also be almost the opposite scenario: more eagerness on the part of public authorities to fight corruption (Dijkstra, 2012 p. 4)”.

L’attività di contrasto del crimine è importante ma non sufficiente. Un investimento nel settore della cultura della legalità ed un coinvolgimento della collettività nei processi di ristrutturazione sociale avrebbero forse un ritorno maggiore, soprattutto se tale processo venisse intrapreso attraverso l’istruzione e la famiglia, se a scuola e a casa venissero veicolati concetti come la legalità, il bene comune, il senso civico, l’esercizio dei diritti del cittadino. Tali priorità sono contenute nell’Asse IV del POR FESR della programmazione attuale: *“Asse Prioritario IV – Qualità della Vita e Inclusione Sociale.*

La strategia perseguita dall’Asse mira a generare un nuovo sistema sociale incentrato sulla prevenzione e sulla promozione dell’inclusione sociale, a sostenere l’innalzamento della qualità della vita e dei livelli di sicurezza e legalità al fine di garantire le condizioni necessarie per lo sviluppo della regione.” a tale asse è associato un budget di 455 milioni di euro (compresi i fondi statali in cofinanziamento e quelli del PO FAS), come illustrato nella tabella del paragrafo 2.3.

Capitolo 3

L'impatto dei FS e della criminalità organizzata sullo sviluppo economico, territoriale e sociale, con particolare riferimento alla Regione Calabria

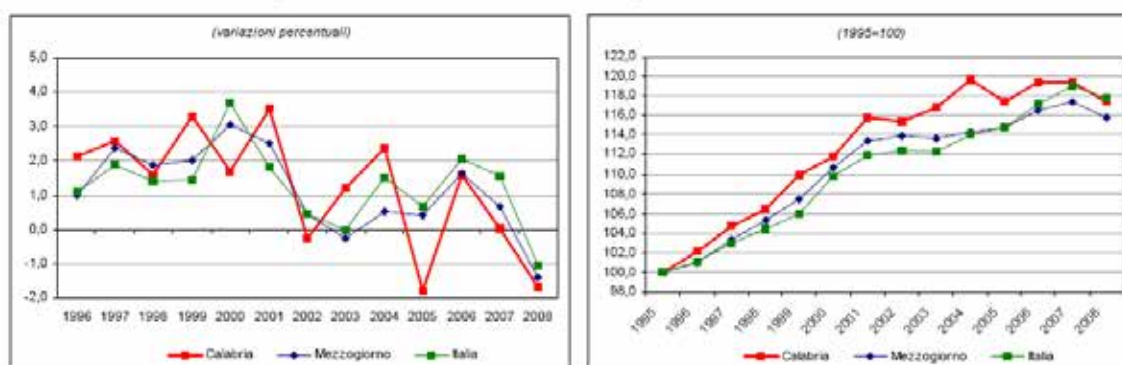
3.1 Il quadro geografico-economico della Calabria

“In termini di Pil pro capite, il Mezzogiorno è passato dal 58,8% del valore del Centro Nord nel 2009 al 58,5% del 2010. Nel 2010 la regione più ricca è stata la Lombardia, con 32.222 euro annui procapite. Nel Mezzogiorno la Calabria (16.657) e la Puglia (16.932). La regione più povera è la Campania, con 16.372 euro.” (SVIMEZ 2011 p.3)

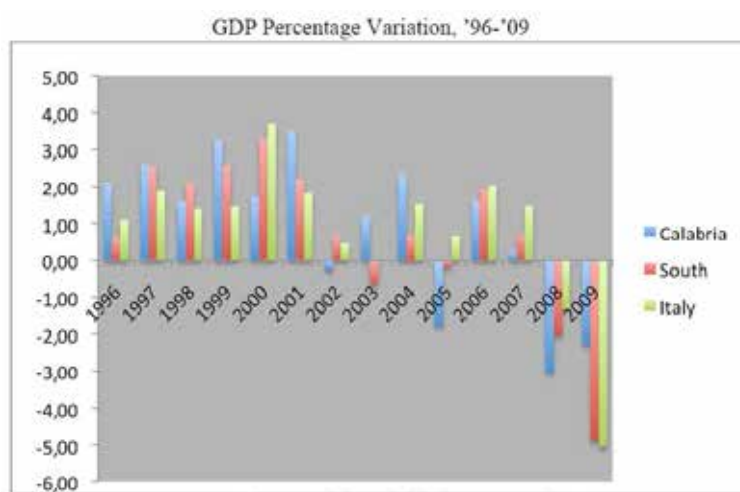
Nel 2010 il prodotto interno lordo (a prezzi concatenati, vedi i due grafici successivi) è aumentato nel Mezzogiorno di un modesto 0,2%, che recupera solo parte della forte caduta dell'anno precedente (- 4,6%) e che rimane inferiore, di circa un punto e mezzo percentuale, all'incremento registrato nel resto del Paese (1,7%). Nel biennio 2008-2009 la caduta dell'attività produttiva, in termini di PIL, è stata pari al -6,3% nel Mezzogiorno, lievemente meno intensa di quanto registrato nel resto del Paese (-6,6%), ma ben più elevata di quella media in Europa (-3,8%).

Per il Sud il 2011 è dunque il secondo anno consecutivo di stagnazione, dopo il forte calo del PIL nel biennio di crisi 2008-2009. Tutte le regioni meridionali presentano, per l'anno in corso, valori inferiori al dato medio nazionale e oscillano tra un valore minimo del -0,1% della Calabria e un valore massimo del +0,5% di Basilicata e Abruzzo. Delle 533 mila unità perse in Italia tra il 2008 e il 2010, ben 281 mila sono nel Mezzogiorno.

Figura 2. L'andamento del PIL della regione Calabria
(variazioni percentuali annue e indici 1995=100, prezzi concatenati, anno di riferimento 2000)



Fonte: elaborazioni su dati Istat



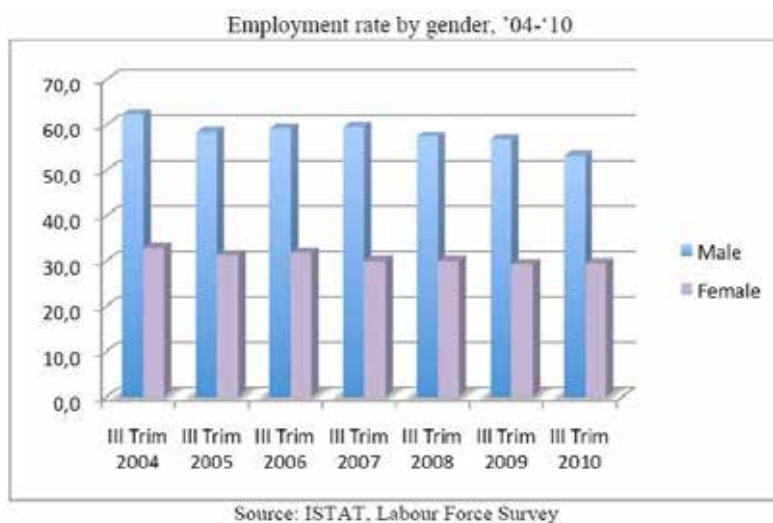
Source: Conti Economici Territoriali, ISTAT various years

Fonte: MISE – Quaderno Strutturale 2008 p. 133

Nel Sud dunque, pur essendo presenti meno del 30% degli occupati italiani, si concentra il 60% delle perdite di lavoro determinate dalla crisi. Nel Mezzogiorno, il tasso di occupazione delle persone tra i 15 e i 34 anni è sceso nel 2010 ad appena il 31,7% (il dato medio del 2009 era del 33,3%; per le donne nel 2010 non raggiunge che il 23,3%), segnando un divario di 25 punti con il Nord del Paese (56,5%). La condizione di *Neet* (non studio e non lavoro), generalmente più diffusa tra i meno istruiti tende a crescere, nell'ultimo biennio, più rapidamente per i giovani con elevati livelli di istruzione – soprattutto, tra diplomati e laureati. Circa il 30% dei laureati meridionali, sotto i 34 anni, non lavora e nel contempo ha abbandonato il sistema formativo, ritenendo inutile un ulteriore aumento del livello di istruzione per l'accesso al mercato del lavoro.

“In Objective 1 regions elsewhere, unemployment was over 20% in 2002 in most of the new German Länder, reflecting a fall in employment since the mid-1990s, while in Italy, where job growth has been depressed, it was close to 20% in the Mezzogiorno, nearly three times higher than in the rest of the country (and almost 25% in Calabria). In

southern Italy, moreover, the problem of joblessness is only partly revealed by the unemployment figures since a substantial number of people of working age, women especially, do not even join the labour market.” (EC 2004 p. 52)

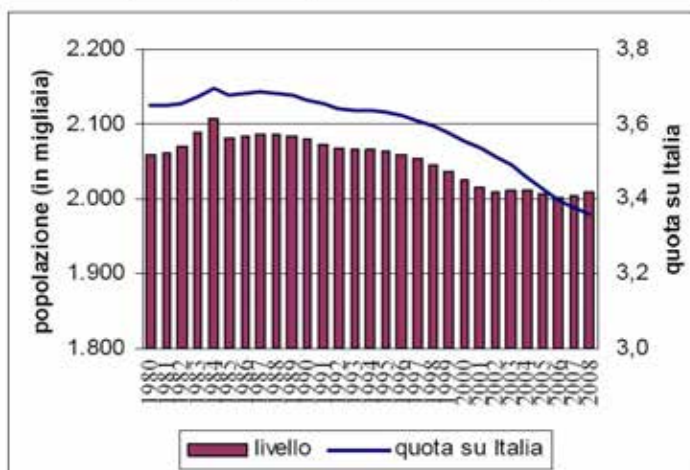


La Calabria ha 2.011.400 abitanti, una speranza di vita alla nascita femminile di 84,8 anni e maschile di 79,3 anni; gli emigrati sono 14.200 l’anno e gli immigrati 8.300 l’anno; la prima regione di destinazione dei flussi migratori è la Lombardia e la seconda regione è l’Emilia Romagna; il tasso di disoccupazione tra i 15-24 anni è il 39% mentre il tasso di disoccupazione totale è l’11,9 %. (SVIMEZ, 2011)

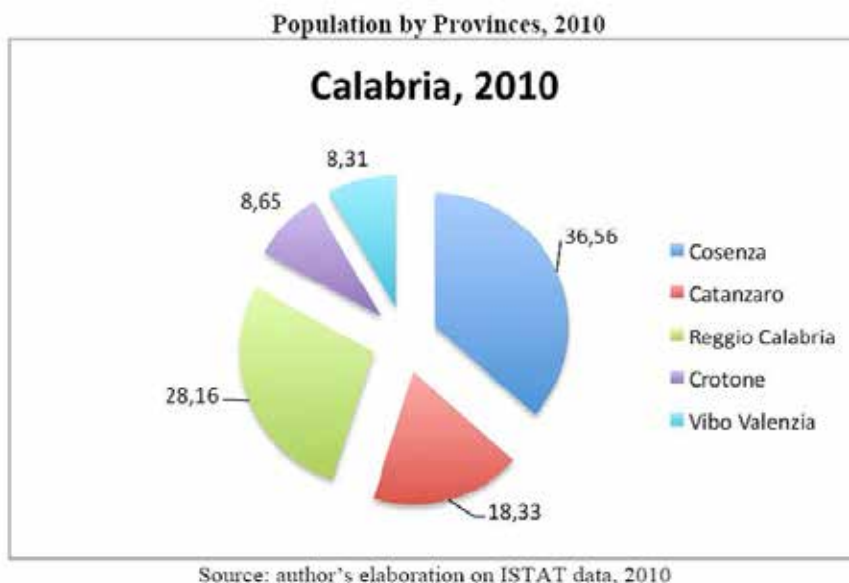
La Calabria è una regione che si sta spopolando da molti decenni e sta depauperando il proprio “capitale territoriale” (vedi più avanti in questo Capitolo).

“Dall’inizio del secolo scorso più di 2 milioni di Calabresi sono emigrati nel Nord dell’Italia, nell’Europa e in altri continenti. Si può dire che c’è un’altra Calabria all’estero.” (De Seta 2011 min. 44)

Popolazione residente
(livelli e quote, periodo 1980-2008)



Fonte: Istat. Popolazione residente a metà anno



Fonte: MISE – Quaderno Strutturale 2008 p. 135

La Calabria ha una posizione geografica che potenzialmente la collocherebbe come porta d'Europa verso il Mediterraneo. Ma così non è. Lo Stretto di Messina potrebbe avere un ruolo determinante nei flussi commerciali. Paradossalmente ha invece un ruolo marginale verso i paesi della sponda sud del Mediterraneo. I porti di Reggio, Messina e Villa San Giovanni non rivestono un ruolo importante dal punto di vista del traffico di merci e di persone.

“È necessario tuttavia, nel contesto territoriale esaminato, porre l'attenzione sul porto emergente di Gioia Tauro. La realtà già operante di questa megastruttura come scalo di container potrebbe spostare il baricentro più a Nord riducendo lo Stretto a mero corridoio di passaggio.” (Brancato et al. 2011 p. 2)

Gioia Tauro è al settimo posto nella classifica dei porti container in Europa.

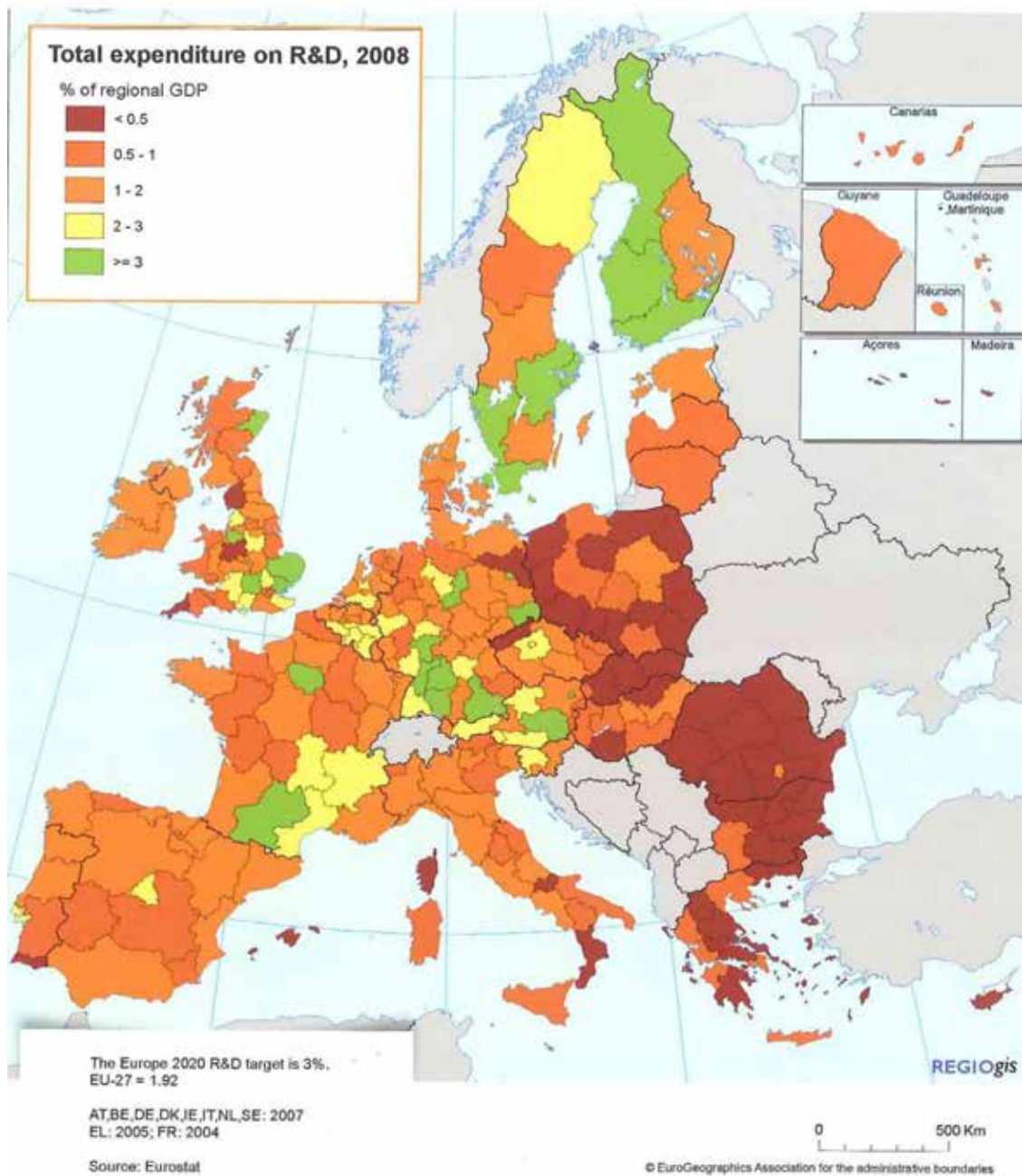
Sea

CONTAINER TRAFFIC AT MAJOR EU SEAPORTS

RANKING	thousand TEU				CHANGE 07/08	%	
	PORT AND COUNTRY	2005	2006	2007			2008
1	Rotterdam	NL	9 194.6	9 575.4	10 773.4	10 631.0	-1.3
2	Hamburg	DE	8 084.3	8 878.1	9 913.5	9 767.3	-1.5
3	Antwerpen	BE	6 220.9	6 718.2	7 878.9	8 378.9	6.3
4	Bremerhaven	DE	3 696.1	4 479.3	4 884.0	5 451.4	11.6
5	Valencia	ES	2 415.0	2 614.8	3 048.9	3 606.3	18.3
6	Algeciras	ES	3 183.1	3 262.5	3 419.9	3 297.6	-3.6
7	Gioia Tauro	IT	3 123.2	2 835.2	3 464.2	3 164.8	-8.6
8	Felixstowe	UK	2 759.7	3 029.8	3 342.3	3 131.4	-6.3
9	Barcelona	ES	2 071.3	2 314.6	2 605.6	2 564.5	-1.6
10	Le Havre	FR	2 144.3	2 118.9	2 684.7	2 511.6	-6.4
11	Southampton	UK	1 384.2	1 502.3	1 905.2	1 616.8	-15.1
12	Genova	IT	1 037.6	1 145.7	1 229.6	1 461.9	18.9
13	Constantza	RO	867.0	1 170.4	1 444.7	1 405.3	-2.7
14	Zeebrugge	BE	682.3	895.5	1 191.0	1 400.8	17.6
15	Las Palmas, Gran Canaria	ES	1 209.7	1 291.1	1 309.8	1 302.5	-0.6
16	La Spezia	IT	915.6	1 086.5	1 130.1	1 185.9	4.9
17	London	UK	765.1	742.6	857.8	983.5	14.7
18	Marseille	FR	910.6	950.2	1 058.5	901.4	-14.8
19	Bilbao	ES	861.5	898.7	956.1	894.1	-6.5
20	Göteborg	SE	771.7	811.8	840.9	863.9	2.7
21	Medway	UK	702.9	594.3	514.5	767.6	49.2
22	Dublin	IE	590.2	680.7	744.2	676.5	-9.1
23	Liverpool	UK	613.1	613.4	675.7	673.9	-0.3
24	Kotka	FI	376.5	460.6	576.5	627.1	8.8
25	Gdynia	PL	392.9	458.7	611.9	610.9	-0.2
26	Lisboa	PT	512.2	512.0	554.8	555.9	0.2
27	Aarhus	DK	397.2	426.7	502.0	458.5	-8.7
28	Leixões	PT	351.8	378.2	433.7	450.1	3.8
29	Taranto	IT	445.1	563.5	449.2	444.4	-1.1
30	Piraeus	EL	1 401.1	1 412.6	1 383.8	437.3	-68.4
31	Amsterdam	NL	61.9	403.6	408.7	431.8	5.6
32	Málaga	ES	247.5	452.1	542.4	428.6	-21.0
33	Helsinki	FI	460.2	419.6	434.6	424.0	-2.5
34	Limassol	CY	320.4	360.0	376.7	416.5	10.6
35	Santa Cruz de Tenerife	ES	455.2	470.0	484.8	396.5	-18.2
36	Klaipėda	LT	214.3	231.6	321.4	373.3	16.1
37	Koper	SI	210.3	222.0	306.9	356.9	16.3
38	Venezia	IT	196.0	235.7	262.6	291.0	10.8
39	Forth	UK	207.3	261.6	256.9	274.4	6.8
40	Tallinn	EE	189.4	227.4	265.4	269.4	1.5

Fonte: European Commission, DG Energy and Transports, EU Energy and transport in figures, Statistical pocketbook 2010 p. 140

In base ai dati visualizzati nel POR Calabria 2007-2013 con riferimento al settore Ricerca e Innovazione si rileva che la Regione Calabria è caratterizzata da bassi livelli di investimenti che la collocano a grande distanza dall'obiettivo di Lisbona. Nel 2004 è stato destinato all'attività di R&S solo lo 0,39% del PIL, valore di gran lunga inferiore alla media del Mezzogiorno (0,7%) e dell'Italia (1,13%).



I *driving factors* dello sviluppo economico più diffusi recentemente utilizzati anche nei contesti europei (ESPO, politica di coesione) sono:

- Knowledge and innovation potentials,
- Accessibility (i.e. global and continental),
- Connectivity (i.e. broadband coverage, internet usage),
- Quality of Life (i.e. amenities, health, education, environment, housing, safety and social participation). *Quality of life could include for example the freedom from crime along with the presence of health services and affordable housing* (Hill 2005),
- Economic structure and economic aspects (e.g. labour market participation, unemployment),
- Regional financial means (taxes, EU funds),
- Population growth.

“High levels of criminality, the existence of organised crime and corruption all tend to inhibit the economic development of the areas affected, in particular by deterring new investment, especially from outside. Perceptions that law enforcement lacks the capability of properly addressing these problems adds to the deterrent. A secure environment in which the rule of law is predominantly respected, therefore, represents an essential pre-condition for sustainable economic development.” (EC 2004 p. 115)

Lo stato appare disorientato rispetto al problema ‘ndrangheta.

“A queste capacità di proiezione dell’agire mafioso sul territorio nazionale ed all’estero continua ad affiancarsi una forte e consolidata pervasività dei sodalizi nella regione di elezione, cui si accompagna uno stringente controllo criminale del territorio attuato con l’estorsione e con il ricorso sempre più frequente all’usura, nonché una costante opera di infiltrazione nella pubblica amministrazione, per condizionarne l’ordinata gestione.” (DIA Relazione 2010 p. 520)

Pur non essendo una regione a statuto speciale, in Calabria vigono altre leggi, leggi non scritte. Una parte del territorio italiano non è pienamente controllato dallo Stato né è soggetto completamente al *corpus juris* italiano. La vita quotidiana del cittadino calabrese è poco inserita nelle dinamiche amministrative, giuridiche e sociali italiane. Il cittadino, quale che sia la categoria cui appartiene (più tutelata, come il lavoratore dipendente pubblico o privato, più rischiosa, come l’imprenditore e il commerciante o più esposta, come il precario, la casalinga o il pensionato) deve convivere con fattori esogeni rispetto al vivere sociale civile come la prepotenza, il nepotismo, la sopraffazione, la vessazione e nei casi peggiori il terrore e l’omicidio. E spesso si perdono i confini tra carnefice e vittima, in quanto l’intera collettività calabrese non riesce ad

eludere tali dinamiche. Il godimento dei diritti civili non è pieno in un simile contesto sociale ove ogni desiderio o azione deve essere relazionato con dinamiche mafiose. La percezione del disagio sociale è forte e ciò favorisce l'atteggiamento cinico e rinunciatario o l'emigrazione dalla regione Calabria (14.200 unità annue, dati SVIMEZ riferiti al 2010). Entrambi sono "costi sociali" per la collettività in termini di "civiltà italiana" ancor prima che di "economia italiana".

Tabella: Principali cause della diffusione della criminalità organizzata in Calabria

Anno 2008

Valori percentuali. Intervista ad un campione selezionato di 641 calabresi.

Era possibile più di una risposta.

Modalità di risposta	%
Pene poco severe / scarcerazioni facili	40,4
Insufficiente presenza dello stato	28,8
Difficile situazione economica	27,0
Scarse risorse a disposizione delle Forze dell'ordine e della Magistratura	22,1
Disagio sociale	18,1
Mancanza di una cultura della legalità	9,0

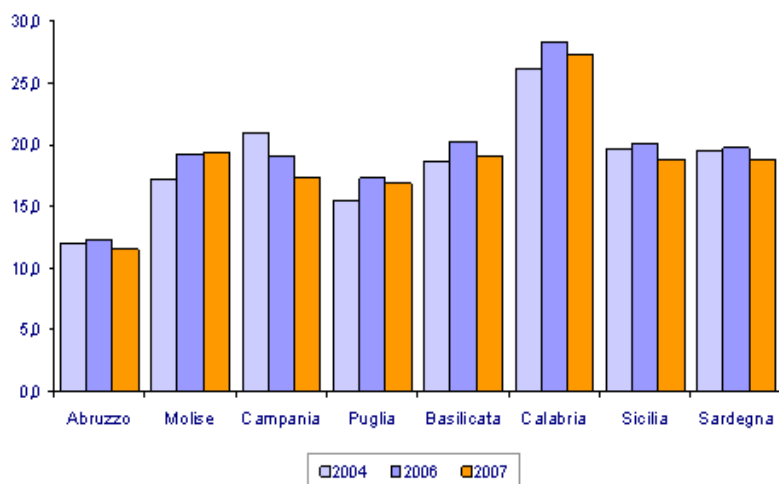
Fonte: Eurispes, 2008 p. 14

Il Ministero del Tesoro (DPS) elabora le "Tabelle di osservazione per priorità per le politiche di sviluppo 2007-2013". L'aggiornamento a dicembre 2011 disponibile sul web del Ministero ci illustra che l'Indice di criminalità organizzata N.I. (omicidi per mafia, camorra o 'ndrangheta, attentati dinamitardi o incendiari, incendi dolosi, furti di merci su veicoli commerciali) (N.I. 1995=100) è in diminuzione rispetto al 2006. Se per tutta l'Italia è equivalente a 111, in Lombardia è 141, nel Lazio è 153 ed in Calabria 111.

Tra gli indicatori elaborati dal DPS in collaborazione con ISTAT ("Banca dati territoriale per le politiche di sviluppo – Indicatori territoriali per tema") appare interessante in questo contesto la "Percezione delle famiglie del rischio di criminalità nella zona in cui vivono - Famiglie che avvertono molto o abbastanza disagio al rischio di criminalità nella zona in cui vivono sul totale delle famiglie in %". Se in Basilicata tale percentuale è del

5,2 (e si è dimezzata nei precedenti 5 anni), in Calabria essa è del 22,8, con uno scostamento trascurabile dalla media nei 5 anni precedenti.

“...nonostante il mancato decollo economico, il volto contemporaneo della Regione è contrassegnato dall’opulenza e da una ridondante circolazione di merci, dal benessere materiale diffuso e dalla ricchezza personale, sebbene continuano a persistere sacche di miseria solide e silenziose, soprattutto negli strati emarginati delle realtà urbane e nelle zone interne meno coinvolte dai flussi di trasferimenti monetari pubblici. Grazie a quest’ultimi, i consumi privati calabresi sono cresciuti enormemente, altresì gli standard individuali di vita si sono progressivamente allineati a quelli delle regioni più avanzate. La spesa pubblica è stata la ‘mano visibile’ pressoché esclusiva della crescita impetuosa del benessere e della mobilitazione dei consumi calabresi, mentre lo Stato, nelle sue mille ramificazioni centrali e periferiche, ha giocato quasi solidariamente il ruolo “dell’imprenditore”. La “modernizzazione senza produzione” ha tuttavia sconvolto gli antichi equilibri territoriali, distruggendo risorse ambientali pregiate; ha alimentato emigrazioni e consumi improduttivi, impoverendo di risorse umane e di microeconomie locali il tessuto produttivo regionale; ha assolutizzato la regolazione politica dell’economia e della società, depotenziato gli orientamenti al mercato e all’imprenditoria autonoma. Senza trascurare le altrettanto importanti conseguenze del processo di modernizzazione eterodiretta sul sistema sociale, quali l’ipertrofica aspettativa di soluzioni di sviluppo dei centri decisionali extra-regionali, l’enfasi sulle mere quantità finanziarie, la specializzazione dei soggetti locali nella massimizzazione dell’accesso alle risorse monetarie esogene, a prescindere dalla loro qualità, la curvatura personalistica dei flussi di trasferimenti, la formazione di indistinti e trasversali blocchi socio-politici locali, finalizzati unicamente a catturare finanziamenti pubblici.” (Brancato et al. 2011 p. 3)



Unità di lavoro irregolari sul totale delle unità di lavoro (%)

Nota: Nel 2009 la media Mezzogiorno del tasso di irregolarità del lavoro è pari a 18,9. La Calabria rimane la regione in cui tale fenomeno si manifesta con la quota più elevata.

Fonte: sito web del Ministero del Tesoro, pagina DPS > QSN > Indicatori QSN 2007-2013.

Ind. 113

Tasso di irregolarità del lavoro (a) (b)

Unità di lavoro irregolari sul totale delle unità di lavoro (percentuale)

Regioni, ripartizioni geografiche	Anni																					
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012				
Piemonte	10,8	9,6	8,4	8,8	9,7	10,1	10,0	10,3	10,8	11,2	11,7	11,5	10,4	10,0	9,9	11,2	10,8	13,4	11,0	11,5		
Vale d'Aosta/Vallée d'Aoste	9,5	8,2	7,1	7,6	7,5	8,0	8,5	8,2	8,1	7,6	7,3	9,2	8,8	8,6	9,1	8,7	8,6	8,0	7,7	7,7		
Lombardia	9,2	8,8	8,6	9,1	8,9	9,2	8,6	8,6	7,8	7,4	7,3	9,2	9,2	9,1	8,9	9,2	8,6	8,6	7,8	7,4	7,3	
Trentino-Alto Adige - Bolzano/Bolzen	9,2	8,3	8,0	8,4	8,9	8,7	8,7	8,7	8,1	8,3	8,2	10,0	8,9	8,0	8,4	8,4	8,3	8,6	8,4	8,5	8,4	
Veneto	11,4	10,8	10,0	10,7	11,5	12,5	12,0	11,6	12,1	12,5	12,3	13,9	12,0	10,7	11,5	12,5	12,0	11,6	12,1	12,5	12,3	
Friuli-Venezia Giulia	9,5	8,6	7,5	7,7	7,9	7,8	8,0	8,3	8,3	8,3	8,2	10,8	9,7	8,6	9,2	8,9	9,1	9,1	9,1	9,1	9,3	
Emilia-Romagna	14,8	13,1	11,1	12,0	12,1	12,5	12,6	11,7	11,6	12,1	11,6	11,8	13,1	11,1	11,1	12,0	12,1	12,5	12,1	11,6	11,6	
Toscana	11,8	10,5	9,8	9,6	10,0	10,2	9,7	9,9	9,9	9,4	9,4	15,0	13,1	11,2	12,2	12,1	11,4	11,3	11,0	11,4	11,7	
Umbria	13,7	13,6	12,2	12,3	13,0	12,7	11,9	12,4	13,1	13,5	14,0	18,0	18,5	17,7	16,9	18,2	19,0	19,3	21,6	23,8	23,2	22,9
Marche	22,9	22,0	21,1	21,0	19,8	19,2	17,7	18,5	18,4	18,6	18,6	18,8	18,1	16,7	15,3	16,5	17,2	17,1	17,5	18,5	18,2	18,4
Lazio	18,5	19,2	19,1	18,1	18,2	19,6	20,0	22,2	21,1	22,5	18,5	19,2	19,1	18,1	18,1	18,2	19,6	18,6	20,0	22,2	21,1	22,5
Abruzzo	25,6	25,5	24,2	25,6	27,0	27,7	27,0	26,6	31,0	28,8	22,8	22,8	22,8	21,6	23,8	23,2	22,9	22,2	21,1	22,5	22,9	
Molise	22,8	21,6	20,9	19,3	21,0	19,7	18,9	18,7	20,3	20,7	21,1	18,4	17,1	17,7	19,1	18,7	19,4	18,8	18,4	19,4	21,0	22,2
Campania	13,8	12,7	11,6	11,7	11,9	12,0	11,9	11,8	12,2	12,2	12,2	10,1	8,9	7,9	8,3	8,5	8,7	9,0	8,9	8,9	8,8	8,8
Puglia	10,3	8,9	7,8	8,3	8,6	9,0	9,2	9,1	9,2	9,1	9,0	9,9	9,0	8,1	8,3	8,5	8,4	8,6	8,5	8,5	8,5	8,5
Basilicata	13,1	11,6	10,1	10,7	10,8	10,5	10,5	10,2	10,5	10,5	10,6	11,0	9,7	8,6	9,0	9,2	9,2	9,4	9,2	9,4	9,3	9,3
Calabria	21,0	20,3	19,4	19,0	19,5	19,3	18,5	18,7	19,8	20,2	20,3	20,7	20,2	19,1	18,9	19,0	19,1	18,3	18,8	19,7	20,0	19,8
Sicilia	21,5	20,3	19,9	19,2	20,4	19,6	18,9	18,6	20,0	20,8	21,4	18,4	17,1	17,7	19,1	18,7	19,4	18,8	18,4	19,4	21,0	22,2
Sardegna	11,0	9,8	8,7	9,1	9,3	9,3	9,5	9,3	9,5	9,4	9,4	11,0	10,1	8,9	7,9	8,3	8,5	8,7	9,0	8,9	8,9	8,8
Italia	10,3	8,9	7,8	8,3	8,6	9,0	9,2	9,1	9,2	9,1	9,0	9,9	9,0	8,1	8,3	8,5	8,4	8,6	8,5	8,5	8,5	8,5
- Nord	9,9	9,0	8,1	8,3	8,5	8,4	8,6	8,5	8,5	8,5	8,5	13,1	11,6	10,1	10,7	10,8	10,5	10,5	10,2	10,5	10,5	10,6
- Nord-ovest	11,0	9,7	8,6	9,0	9,2	9,2	9,4	9,2	9,4	9,2	9,3	21,0	20,3	19,4	19,0	19,5	19,3	18,5	18,7	19,8	20,2	20,3
- Nord-est	20,7	20,2	19,1	18,9	19,0	19,1	18,3	18,8	19,7	20,0	19,8	18,4	17,1	17,7	19,1	18,9	19,4	18,8	18,4	19,4	21,0	22,2
- Centro	18,4	17,1	17,7	19,1	18,7	19,4	18,8	18,4	19,4	21,0	22,2	10,8	9,7	8,6	9,0	9,2	9,2	9,4	9,2	9,4	9,3	9,3
- Centro-Nord	11,0	9,7	8,6	9,0	9,2	9,2	9,4	9,2	9,4	9,2	9,3	21,0	20,3	19,4	19,0	19,5	19,3	18,5	18,7	19,8	20,2	20,3
- Mezzogiorno	20,7	20,2	19,1	18,9	19,0	19,1	18,3	18,8	19,7	20,0	19,8	18,4	17,1	17,7	19,1	18,9	19,4	18,8	18,4	19,4	21,0	22,2
- Sud	11,0	9,8	8,7	9,1	9,3	9,3	9,5	9,3	9,5	9,4	9,4	11,0	10,1	8,9	7,9	8,3	8,5	8,7	9,0	8,9	8,9	8,8
- Isola	21,6	20,8	19,9	19,5	20,0	19,8	19,0	19,3	20,3	20,8	20,9	18,4	17,1	17,7	19,1	18,7	19,4	18,8	18,4	19,4	21,0	22,2
Ciclo di programmazione F.S. 2000-06	21,7	20,8	20,0	19,5	20,0	19,8	19,0	19,2	20,3	20,7	20,8	11,0	10,1	8,9	7,9	8,3	8,5	8,7	9,0	8,9	8,9	8,8
- Regioni non Ob. 1	21,7	20,8	20,0	19,5	20,0	19,8	19,0	19,2	20,3	20,7	20,8	11,0	10,1	8,9	7,9	8,3	8,5	8,7	9,0	8,9	8,9	8,8
- Regioni Ob. 1	22,0	21,3	20,3	19,6	20,2	19,9	19,0	19,3	20,4	20,7	20,7	11,0	10,1	8,9	7,9	8,3	8,5	8,7	9,0	8,9	8,9	8,8
Ciclo di programmazione F.S. 2007-13	22,1	21,3	20,3	19,7	20,2	19,9	19,1	19,3	20,3	20,7	20,6	11,0	10,1	8,9	7,9	8,3	8,5	8,7	9,0	8,9	8,9	8,8
- Ob. CONW	11,3	10,1	9,0	9,4	9,6	9,7	9,8	9,7	9,9	9,9	9,9	11,0	10,1	8,9	7,9	8,3	8,5	8,7	9,0	8,9	8,9	8,8
- Ob. CONW (escl. Basilicata)	11,1	9,9	8,7	9,1	9,3	9,4	9,5	9,4	9,6	9,5	9,5	11,0	10,1	8,9	7,9	8,3	8,5	8,7	9,0	8,9	8,9	8,8
- Ob. CRO	11,1	9,9	8,7	9,1	9,3	9,4	9,5	9,4	9,6	9,5	9,5	11,0	10,1	8,9	7,9	8,3	8,5	8,7	9,0	8,9	8,9	8,8
- Ob. CRO (escl. Sardegna)	11,1	9,9	8,7	9,1	9,3	9,4	9,5	9,4	9,6	9,5	9,5	11,0	10,1	8,9	7,9	8,3	8,5	8,7	9,0	8,9	8,9	8,8

Fonte: Istat

Note: (a) Le unità di lavoro irregolari comprendono le seguenti tipologie di attività lavorative: continuative svolte senza il rispetto della normativa vigente; occasionali svolte da persone che si dichiarano non attive in quanto studenti, casalinghe o pensionati; degli stranieri residenti e non regolari; plurime non dichiarate alle istituzioni fiscali.

La Calabria, come si vede nella tabella ISTAT qui sopra è la regione con il maggior numero di lavoratori irregolari, e mantiene tale primato per tutti e 10 gli anni oggetto di analisi.

Quale che sia l'indicatore utilizzato per stabilire il livello di sviluppo socioeconomico regionale (PIL procapite medio, tasso di disoccupazione, tasso di emigrazione, tasso di disagio sociale ecc.), la Calabria figura nella peggiore posizione in classifica. Laddove il dato quantitativo non dovesse dimostrarsi convincente è sufficiente un'esplorazione del territorio calabrese, anche sommaria. Forse non è esatto affermare che la regione ha potenzialità turistiche inesprese. Il territorio calabrese è stato deturpato negli anni da abusivismo edilizio, cementificazione selvaggia e installazioni scriteriate di fabbriche, villaggi, villette a schiera, porticcioli, stabilimenti privati ecc.⁵³

“Il degrado dell'ambiente è stato uno dei guasti più gravi che si è verificato in Calabria insieme all'emigrazione, alla disoccupazione, alla criminalità. Sembrava che questo fosse il prezzo che si doveva pagare per avere finalmente il progresso, le industrie; ma alla resa dei conti nemmeno le fabbriche sono state fatte oppure non hanno funzionato. Da Crotona a Lamezia Terme, da Gioia Tauro a Saline la Calabria è tutta disseminata di fabbriche in gran parte abbandonate. Alcune che erano cominciate non sono mai state finite. Altre che erano finite non hanno mai funzionato” (De Seta 2011 min. 50)

3.1.1 Il cambiamento climatico e l'impatto sulla regione Calabria

Il 3 marzo del 2010 la CE ha pubblicato la Comunicazione denominata “*Europe 2020 – A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*”. Tale documento stabilisce una

⁵³ Saline (RC) ha ospitato negli anni '70 la Liquichimica, stabilimento per la costruzione delle bioproteine a livello sperimentale costata 300 miliardi di lire (circa 150 milioni di euro). La produzione è durata 6 mesi e l'operazione si è risolta con 516 dipendenti licenziati. “*La Liquichimica passò direttamente dal collaudo alla pensione*” (Busnardo 2011) provocando disoccupazione e devastazione di un intero tratto di costa. In 40 anni le condizioni dell'impianto industriale non bonificato hanno potuto solo peggiorare. Crotona ha ospitato dagli anni '30 agli anni '80 il polo industriale Montedison e la Pertusala Sud (Eni), poi Cellulosa Calabria, stabilimenti con 3.000 dipendenti in totale. Ora tali poli industriali non esistono più, con un output di disoccupazione e devastazione ambientale evidente poiché le infrastrutture (i cosiddetti “ecomostri”) rimangono ancora sul territorio. Fonte: Busnardo, R., TG2 Dossier 03/09/2011 *La Statale 106 in Calabria*.

Capo Rizzuto (sul Mar Ionio) e Capo Vaticano (sul Mar Tirreno) si presentano come un unico susseguirsi di costruzioni incoerenti e disordinate che rendono difficoltoso l'accesso al mare e la fruizione del paesaggio al cittadino e all'eventuale turista.

Le grandi infrastrutture costruite in Calabria dagli anni '70 ad oggi sono state, oltre a quelle menzionate, il Quinto centro siderurgico di Gioia Tauro negli anni '70, gli edifici destinati agli uffici e centri direzionali per Catanzaro, istituito Capoluogo nel 1970, gli edifici, i laboratori e le infrastrutture destinate all'Università della Calabria vicino Cosenza. Fonte: Lucarelli, C., *Blu notte – Misteri italiani, La storia della 'ndrangheta*, 2008

La fabbrica Marlane è oggetto di inchiesta dal 1996 da parte della Procura di Paola (CS), quando era Procuratore della Repubblica Bruno Giordano. La vicenda è meno nota del cloruro di vinile di Porto Marghera, del cromo della Stoppani di Cogoleto, della diossina di Seveso ma non meno grave dal punto di vista del danno ambientale ed umano. Fonte: *Marlane, la fabbrica dei veleni* – video inchiesta trasmessa da Rai Educational, puntata del 16 novembre 2011 di Crash, la trasmissione di Rai3 condotta da Valeria Coiante. L'inchiesta è di Giulia Zanfino e Francesco Cirillo.

serie di obiettivi misurabili condivisi dagli stati membri finalizzati a “*delivering high levels of employment, productivity and social cohesion*”. Europe 2020 ha tre priorità:

1) *smart growth*: economia basata sulla conoscenza e sull’innovazione (riprende e aggiorna la “strategia di Lisbona” del 2000);

2) *sustainable growth*: economia che usa le risorse in modo più efficiente, più ecocompatibile e più competitivo (riprende e aggiorna la “strategia di Goteborg” del giugno 2001);

3) *Inclusive growth*: economia con alti livelli di impiego, che produce coesione sociale e territoriale.”

(*Smart, Sustainable and Inclusive growth*).

- Energy Efficiency
- Attracting business
- Good governance and good practice
- Regulation
-

Sono le parole chiave per tutti i settori dell’economia e della produzione per lo sviluppo del territorio. (Prezioso 2012)

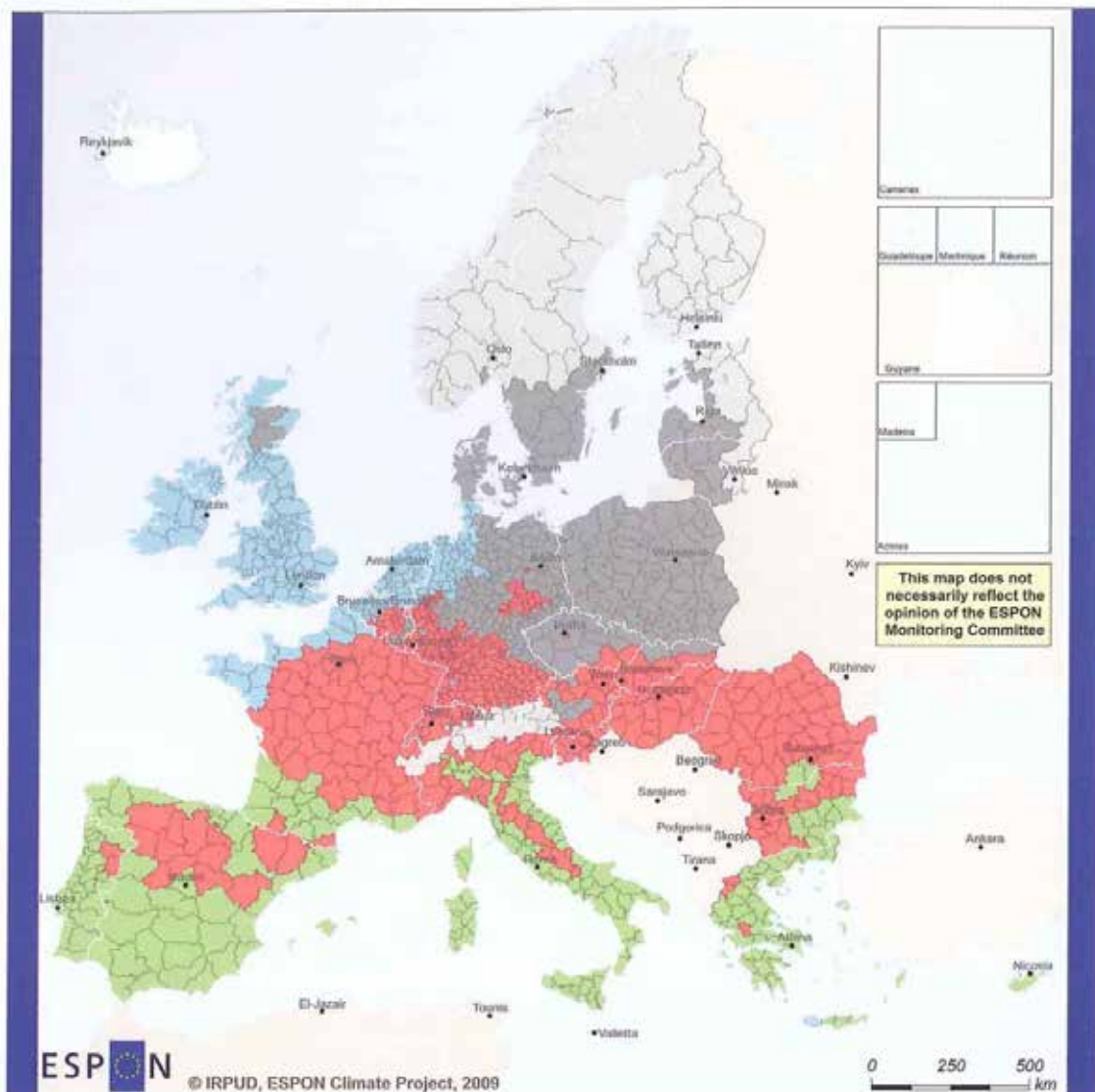
La seconda priorità (*sustainable growth*) pone la variabile “sostenibilità” nella funzione sviluppo. Da essa ormai non può prescindere alcuna politica di sviluppo europea. L’attenzione alla sostenibilità ha stimolato il mondo della ricerca ambientale ed economica ad un avvicinamento, laddove le questioni relative al cambiamento climatico incidono sulle strategie di sviluppo in maniera considerevole, soprattutto nelle regioni europee più arretrate, in particolare quelle del sud Europa.

Tra queste, il *Climate change* investe la Calabria in quanto regione mediterranea, la più colpita da questo fenomeno, vedi cartina a pagina seguente.

L’estremizzazione delle condizioni climatiche, l’allungamento dell’estate, piogge meno frequenti e le piogge torrenziali distruttive hanno causato un aumento generale della temperatura e i fenomeni del *river flood* e del *coastal flood* ⁵⁴.

⁵⁴ A river flood is one of the most common forms of natural disaster. It occurs when a river fills with water beyond its capacity. The surplus water overflows the banks and runs into adjoining low-lying lands. River floods are responsible for the loss of human life and the damage of property. Each year, the number of deaths from flooding of rivers is more than any other natural disaster.
http://www.ehow.com/about_6310709_river-flood_.html#ixzz2DL94ECTU

Map 23. Climate change in Europe, 1961-2100



EUROPEAN UNION
Part-financed by the European Regional Development Fund
INVESTING IN YOUR FUTURE

Regional level: NUTS 3
Source: ESPON 2013 Database, 2010
Origin of data: Calculations based on Lautenschlager et al., 2009
© EuroGeographics Association for administrative boundaries

- Southern-central Europe
- Northern Europe
- Northern-central Europe
- Mediterranean region
- Northern-western Europe
- No data

Fonte: ESPON, *New evidence in smart, sustainable and inclusive territories* p. 91

L'impatto sull'attività agricola è causato dalla carenza di acqua per l'irrigazione e per l'alimentazione degli umani e degli animali. L'impatto sull'attività forestale è causato dalla scarsa capacità di lotta agli incendi e sull'impoverimento delle colture boschive.

Il Climate change ha anche un impatto sulla pesca, laddove l'introduzione di nuove specie tropicali attraverso il Canale di Suez e Gibilterra causa scompensi all'attività di pesca e all'acquacoltura e provoca la migrazione delle specie indigene più a nord.

La modifica degli stili di vita ed il sempre più pervasivo modello occidentale globalizzato ha reso necessario il riscaldamento delle abitazioni di inverno (le case erano prive di termosifoni solo pochi decenni fa) e la climatizzazione d'estate (nel settore turistico-alberghiero la climatizzazione degli ambienti è ormai imprescindibile laddove si voglia attrarre clientela nordeuropea) anche se fino a pochi decenni fa i vecchi immobili erano costruiti in modo da conservare temperature fresche nella stagione estiva. Ciò causa un problema di approvvigionamento energetico in risposta al Climate change, considerata anche la bassa "adattabilità"⁵⁵ e "resilienza"⁵⁶ al Climate change della regione Calabria.

Key energy actors in Calabria (either public or private stakeholders) and their roles in energy policy

INDICATORS	2006	2007	2008	2009
<i>total production</i>	9.455	9346	11.917	10.789
<i>thermoelectric plants</i>	7.526	7831	10316	7.646
<i>total production from renewables</i>	1.929	1515	1.601	3.143
<i>wind</i>	2.7	17	115	431
<i>photovoltaic</i>	0,0	0,9	8	27
<i>biomass / biogas / CDR</i>	836	791	826	826
<i>hydroelectric</i>	1.089	706	652	1.859
<i>internal gross consumption</i>	6.566	6.281	6.678	6.596
<i>internal gross consumption (%)</i>	44	49	78	64
<i>renewables internal gross consumption (%)</i>	29	24	24	48

Fonte: De Marco, TERNA 2009

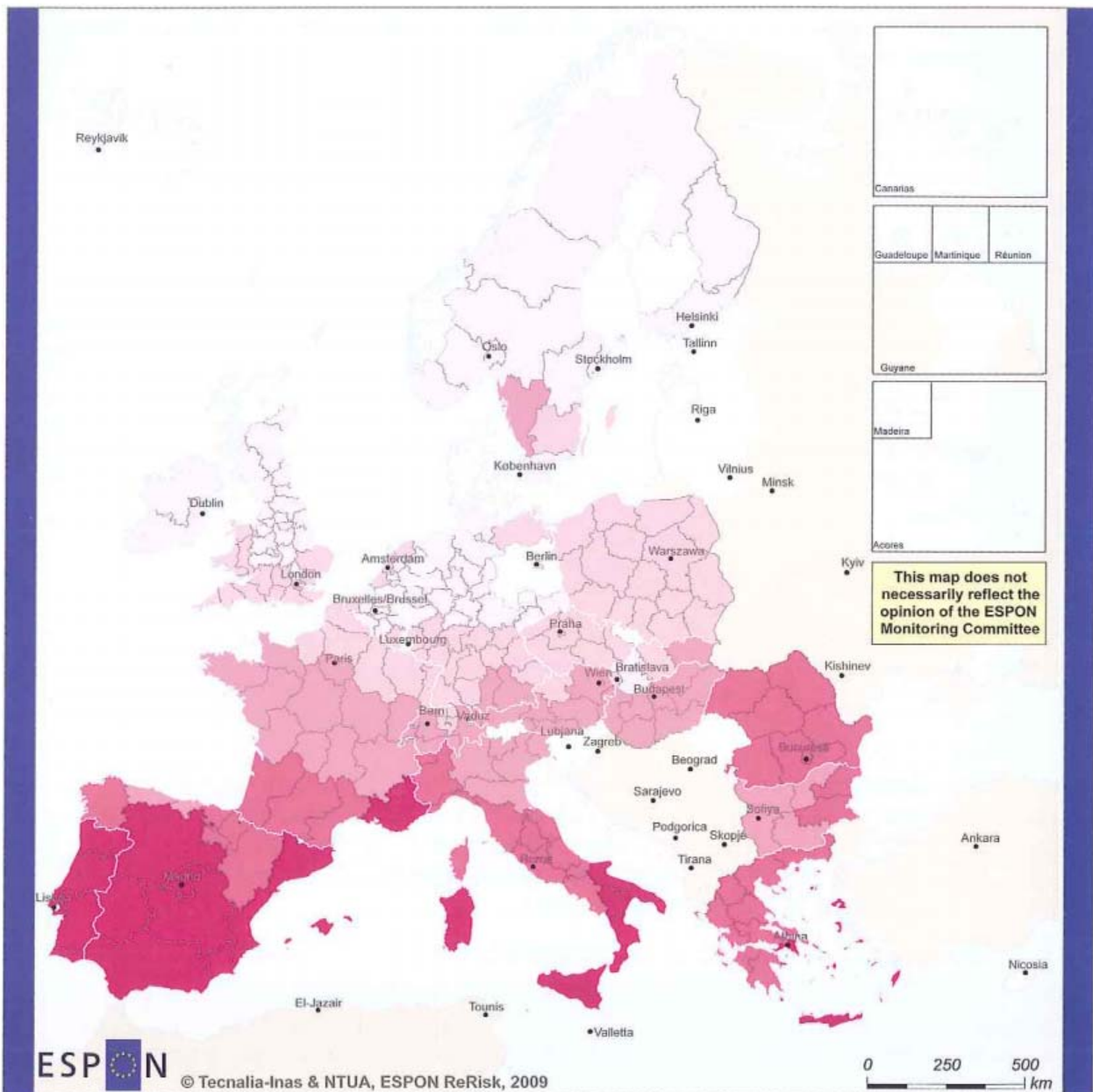
Come si vede dalla tabella qui sopra, la produzione di energia dal solare fotovoltaico è ancora su livelli bassi, nonostante il potenziale delle regioni del sud Europa, come si evince dalla cartina qui di seguito elaborata e fornita dal Joint Research Centre Sunbird della CE. Il dato è espresso in Kwh potenziali.

⁵⁵ The assessment of adaptive capacity in regard to climate change, i.e. the economic, socio-cultural, institutional and technological ability of a region to adapt to the impacts of a changing regional climate. This could mean preventing or moderating potential damages but also taking advantage of new opportunities (Espon Climate Final Report 2010 p. 10).

Adaptive capacity is defined as the ability or potential of a system to respond successfully to climate variability and change, and includes adjustments in both behavior and in resources and technologies (IPCC 2007c). A system's adaptive capacity is mostly determined by a local set of resources and conditions that constrain or facilitate the ability of the system to successfully adapt to changes in climate (Adger, Arnell & Tompkins 2005, Smit & Wandel 2006). Although it is acknowledged that adaptive capacity is a dynamic concept, it is possible to identify a set of dimensions that affect a region's ability to adapt (Smit, Pilifosova 2001). (Espon Climate Final Report 2010 p. 26)

⁵⁶ La resilienza è definita come la capacità di un sistema di assorbire le perturbazioni ed i cambiamenti in modo da mantenere sostanzialmente invariata la funzione, la struttura e l'identità degli elementi del sistema (Walker et al. 2004).

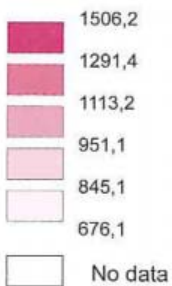
Map 25. Solar Energy Output



EUROPEAN UNION
Part-financed by the European Regional Development Fund
INVESTING IN YOUR FUTURE

Regional level: NUTS 2
Source: ESPON 2013 Database, 2010
Origin of data: JRC, Sunbird Database
© EuroGeographics Association for administrative boundaries

Solar energy output



Due to the reliability and quality of the datasets behind this map, the Lead Partner of the ReRisk Project decided not to include data collected from other sources than JRC

Fonte: ESPON, *New evidence in smart, sustainable and inclusive territories* p. 97

Rerisk collocates Calabria in Typology 1 a “with problems and potential” contains two groups of regions with low exposure to rising energy prices for industry: the service oriented urban centers and semi-rural, often tourist-oriented coastal and island regions in the South of Europe. The high PV potential of many of the regions in this latter group is an important asset for the future and could help to ease the strain of high demand for cooling in the summer time. However, the capital areas must be prepared for possible changes in transport patterns as a result of rising energy prices and the higher than average unemployment rates in 2007 are an indicator for possible social problems both in the semi-rural and capital areas. (Aceto, D., in Rerisk Final Assignment EspoTrain 2012)

Il cambiamento climatico ha anche effetti nulli o benefici sul nord e sulle zone sviluppate d'Europa (ESPON 2012) poiché in agricoltura le stagioni si allungano e le temperature sono in genere più miti d'inverno. L'acqua diventa abbondante, le specie più resistenti attecchiscono meglio e i raccolti sono più lunghi. Inoltre, si abbassa la domanda di energia per riscaldamento in inverno. *Around the Mediterranean, two to three fewer weeks in a year will require heating, but an additional two to five weeks will need cooling by 2050 (Alcamo et al 2007). Peak electricity demand is likely to shift in some locations from winter to summer. (ESPON Climate Final Scientific Report 2011)*

“Climate change affects Mediterranean region. Calabria, in particular is concerned by drought. The impact on the agricultural activity is significant. The areas of Calabria, which historically are more affected by drought are located in the east of the region. More specifically, the north-eastern areas are of particular socio-economic interest for the presence of the Plain of Sybaris, which is the most important agricultural area of Calabria (Mendicino 2008). The effects in terms of availability of water resources have been dramatic in the course of the recent droughts. The strong demand for water, particularly for irrigation, has been widely and often unmet. The heavy reliance on increasing withdrawals of groundwater has caused a dramatic decline in the availability of those resources. Net rainfall, calculated as a function of monthly rainfall and temperature, shows a huge and generalized negative trend. The trend of groundwater availability is so negative everywhere that the situation can be termed dramatic for water users, due not only to the natural drop in recharge but also to the increase of discharge by wells to compensate the non-availability of surface water tapped by dams, as a direct effect of droughts. (Polemio 2008)”

Climate change affects Mediterranean region. Calabria, in particular is concerned by drought. The impact on the agricultural activity is significant. (Polemio 2008)”

Deviation (%) of the ten-year average rainfall 1921-2001.

	<i>Puglia</i>	<i>Basilicata</i>	<i>Calabria</i>	<i>Campania</i>
<i>1981-1990</i>	-10,5	-8,6	-12,1	-11,4
<i>1991-2000</i>	-3,8	-7,6	-13,4	-14,6

Source: Casarano 2004

“The North of the Calabria region is a mountain and forest area (Sila). Drought has an impact not only on agriculture and tourism but also on forestry since the number of fires increases dramatically in a drought circumstance. In the Mediterranean regions, fires are considered a major cause of land degradation. Every year, around 45.000 forest fires break out in the Mediterranean basin causing the destruction of about 2,6 million hectares (FAO, 2001). In Italy, as in other countries of the Mediterranean Basin, a small number of fires generally destroy a large percentage of the total burned areas every year. (Lasaponara 2006)”

In Calabria the number of fires raised dramatically in the recent past.

Generalmente gli incendi sono dolosi, per concimare il terreno e fare spazio alle colture ed alle costruzioni abusive.

Forest fires in Italian Regions 2005-2008

REGIONS	Number of fires			
	2005	2006	2007	2008
<i>Piemonte</i>	292	280	393	157
<i>Valle d'Aosta</i>	12	19	12	11
<i>Lombardia</i>	261	156	264	153
<i>Trentino A-A.</i>	65	64	108	25
<i>Bolzano</i>	30	33	25	4
<i>Trento</i>	35	31	83	21
<i>Veneto</i>	48	49	86	48
<i>Friuli-Ven.G.</i>	74	118	92	66
<i>Liguria</i>	358	379	377	291
<i>Emilia-Rom.</i>	60	65	163	128
<i>Toscana</i>	03	491	580	456
<i>Umbria</i>	76	71	160	116
<i>Marche</i>	27	35	102	36
<i>Lazio</i>	13	274	778	347
<i>Abruzzo</i>	40	56	274	95
<i>Molise</i>	78	57	233	166
<i>Campania</i>	752	471	1.779	799
<i>Puglia</i>	228	307	593	486
<i>Basilicata</i>	212	153	414	307
<i>Calabria</i>	818	983	1.880	1.279

Sicilia	690	935	1.254	797
Sardegna	3.044	680	1.097	723
ITALIA	7.951	5.643	10.639	6.486
Nord	1.170	1.130	1.495	879
Centro	919	871	1.620	955
Mezzogiorno	5.862	3.642	7.524	4.652

Fonte: Elaborazioni Istat su dati del Corpo Forestale dello Stato

L'effetto sul terreno e sul territorio è invece il contrario: dilavamento, esondazioni, erosione del suolo, distruzione e conseguente abbandono del territorio.

Torrential rainfall favour erosion. Soil erosion by water (WSE) has become a relevant issue at the Mediterranean level. In particular, natural conditions and human impact have made the Calabria (southern Italy) particularly prone to intense WSE. (Terranova 2006). Vulnerability to climate change in Calabria is high (ESPON 2011). The possibility to address effectively the occurrence of drought phenomena depends on the capacity of a system of pre-announcement to provide information well in advance about the onset and intensity of extreme event. (Mendicino 2008). The extremization of climatic conditions due to climate change means longer summers, less frequent rains and a more favourable climate in coastal tourist areas, which are a positive effect on tourism. But torrential destructive rainfalls, erosion and river and coastal floods, which are the side effect of the extremization of climatic conditions are to be considered among the negative effects. Furthermore, longer summers mean a higher demand of energy for cooling tourist resorts. (Alcamo et al 2007).

The problem of energy supply in response to climate change is also due to the low adaptability and resilience of Calabria region (ESPON 2011).

Climate change has none or beneficial effects on the north and the north-eastern part of Europe, the developed areas. Agricultural seasons are longer, the temperature is warmer in winter which translates in richer crops, there is plenty of water, more resistant species can be implanted and there is a drop in energy demand for heating because in winters the temperatures are more moderate. Oppositely, climate change impoverishes the southern Europe and the Mediterranean region as a whole (ESPON 2011)" (Aceto, D., 2012)

3.2 L'impatto sulla Coesione regionale

3.2.1 La valutazione, gli indicatori

“Il Quadro Strategico Nazionale per la politica regionale 2007-2013 (QSN) richiede alle Amministrazioni di valutare in itinere ed ex post gli effetti della politica di sviluppo regionale. La valutazione persegue diverse finalità strettamente interconnesse:

- conoscitiva: consente di acquisire dati ed informazioni sugli effetti ed i risultati delle politiche;
- sostegno delle decisioni: fornisce ai decisori elementi necessari per orientare le loro scelte;
- trasparenza: consente di rendere conto di quanto ottenuto e appreso dalla fase di attuazione ai finanziatori, in particolare alla Commissione Europea ed allo Stato italiano, ma anche ai partner istituzionali (p.e., titolari di funzioni di tutela sulle questioni ambientali o di pari opportunità), ai partner sociali, ad altri portatori di interessi (*stakeholders*) ed alla cittadinanza.” (SNV 2011 p.1)

“Le politiche speciali per il Sud, la cd. politica di coesione unitaria, europea e nazionale, sono gravate, come emerge dal Rapporto, da diversi elementi di criticità: principalmente legati, da un lato, alla programmazione e all'erogazione delle risorse e, dall'altro, all'impegno macroeconomico che lo Stato ha garantito al riequilibrio del Mezzogiorno. Questi due aspetti hanno di fatto compromesso la strategicità delle impianti della politica regionale di sviluppo.” (SVIMEZ 2011 p. 12)

“In relazione al target di impegno al 31 maggio 2011, l'esame dell'avanzamento finanziario del QSN 2007-2013 evidenzia per l'obiettivo Competitività un livello di impegni e di pagamenti pari, rispettivamente, al 41,4% e al 21,7% del totale dei contributi assegnati.

L'avanzamento finanziario dei Programmi dell'obiettivo Convergenza è significativamente più lento rispetto a quello dei Programmi della Competitività. A tre anni e mezzo dall'approvazione dei Programmi, il livello degli impegni e dei pagamenti per questo obiettivo si attesta rispettivamente al 33,2% ed al 10,94% del contributo assegnato. In valori assoluti, dei circa 43,6 miliardi di euro, di cui 35,9 finanziati con il FESR e 7,7 finanziati con il FSE, sono stati impegnati 14,48 miliardi di euro e spesi circa 4,8 miliardi.

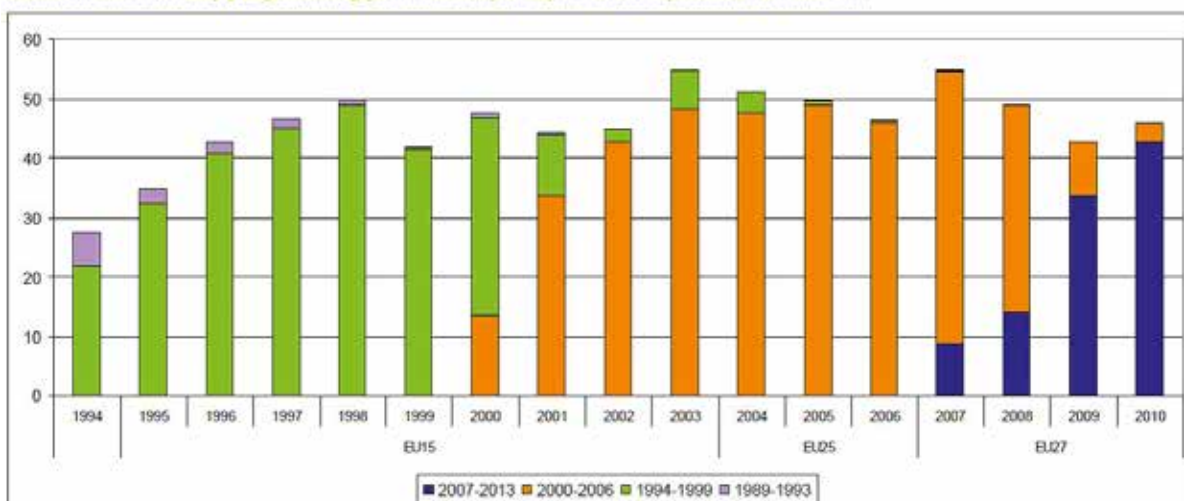
Il livello di attuazione complessivo dell'obiettivo «Convergenza», più lento di quello della competitività, è pari, rispettivamente, al 10,94% per i pagamenti e al 33,20% per gli impegni (aggiornamento 31 maggio 2011).

Assai preoccupanti risultano gli andamenti dei pagamenti del POR Campania e del POR Sicilia, i cui livelli si attestano al 7,73% e all'8,03% dei contributi assegnati. La preoccupazione nei confronti di questi due Programmi Regionali è motivata anche dalla considerazione che questi sono tra i programmi con la dotazione finanziaria più cospicua del QSN." (SVIMEZ 2011 p. 14)

Come riconosce il Ministero dello sviluppo economico, "a oltre tre anni dall'inizio della programmazione 2007-2013, l'Obiettivo Convergenza ha raggiunto un livello medio di pagamenti ... equivalente in media al 7,1% del costo totale" (Note del Ministero dello sviluppo economico - Dipartimento per lo sviluppo e la coesione unitaria comunitaria - Direzione generale per la politica regionale unitaria comunitaria prot. n. 1010 del 15 luglio 2010).

È complesso utilizzare come indicatore il livello di spesa (la CE suddivide gli stanziamenti in "decisi", "allocati", "impegnati" e "pagati") dei FS nelle 271 Regioni europee. Gli stanziamenti vengono gestiti localmente con tempi e modi completamente diversi. Interessante è notare anche che i periodi di "overlap" tra le varie programmazioni aggiungono un'ulteriore difficoltà di *assessment* se si intende analizzare il livello di esecuzione finanziaria dei FS, come si vede nella tabella sottostante.

Financial execution by programming period, euro per capita at 2000 prices (ERDF and ESF)



Source: authors, elaboration of DG REGIO and AMECO data. Extraction on 3.1.2011.

Fonte: UE, CE, DG Regio, *The financial execution of Structural Funds, 2011, pag.3*

I fattori rilevanti per una allocazione efficiente dei fondi europei sono:

- Efficiency and regional administration,
- Level of decentralisation
- Accountability and transparency (e.g. the level of corruption and informal economy). (ESPON 2011)

“When it comes to factors for a successful allocation of resources and an efficient cohesion policy, a high level of decentralisation matters most in convergence regions and not as much in above average GDP regions, while combining EU funds amount with the level of corruption, the analysis showed that EU funds only add to economic growth where there is the absence of corruption in convergence regions (ESPON SURE 2011 pag. 16)”.

“The main reasons for the failing of weak convergence regions’ economies are also factors relevant for an efficient allocation of resources such as:

- *organised crime (e.g. Campania), loss of civic sense and lack of social cohesion;*
- *not enough exploitation of the rich natural and cultural heritage (Quality of life);*
- *insufficient exploitation of resources (e.g. human capital, new technologies), loss of resources (brain drain), low share of R&D investments, lack of long-time planning and strategies for the knowledge economy (Innovation potentials);*
- *ICT not modernised enough, lack of competence, lack of long-term planning, resulting in inefficiency and ineffectiveness (public administration) (ESPON SURE 2011 p. 81).”*

“Non meraviglia quindi che negli ultimi anni il distacco del Sud con il resto delle regioni europee si sia accentuato: se nel 1995 il prodotto pro capite del Mezzogiorno era il 78,7% di quello medio dell’Unione Europea a 27 paesi, 13 anni dopo era solo il 69,8% (SVIMEZ 2011 p. 20).”

La CE analizza la questione dell’esecuzione finanziaria dei FS da un punto di vista tecnico. Nelle conclusioni del documento citato sotto non sembra considerare i fattori sociali e culturali tra i limiti all’utilizzo dei FS come opportunità di sviluppo: *“A low level of financial execution is often associated with administrative problems, an insufficient strategic approach or implementation obstacles on the ground. Although in the long term, low absorption rates can reflect delays and can consequently be considered as indicators of institutional inefficiency, a short term relation between a low level of financial execution and institutional problems or ineffective implementation cannot be demonstrated because of the features of the Structural Funds’ financial system. As a consequence, a full understanding of the financial dynamics on the one hand, and of implementation processes on the other, is needed. However, because of the new regulation and decommitment rules, it is crucial to pay close attention to the timely utilisation of available funds. Nevertheless, it is unquestionable that efficient absorption without meaningful programmes will not be enough to meet the objectives of European*

Cohesion Policy. As a consequence, a full picture of the success or failure of Cohesion Policy should not be based on financial data only, ignoring the effectiveness of the policy measures implemented and their consequences on regional development (UE, DG Regio, 2011, p. 6)”.

Il paradosso, che contribuisce a mantenere il territorio in una condizione di sottosviluppo, è che la ‘ndrangheta non investe i proventi delle attività illecite in Calabria. Li investe, piuttosto, dove il rischio è minore ed il ritorno economico maggiore, ad esempio nel nord Italia o all’estero. Oppure li investe dove il tasso di crescita è assicurato dalle trasformazioni storico-politiche in atto in un determinato momento storico.⁵⁷

La ‘ndrangheta in Calabria produce povertà: essa è infatti tra le regioni più povere d’Europa. *“Le situazioni di maggiori difficoltà al Sud si riscontrano nelle regioni dell’Obiettivo Convergenza (Campania, Puglia, Calabria e Sicilia). Negative in particolare le performance riguardo alla percentuale di famiglie che si trovano al di sotto o vicino la soglia di povertà.”* (MISE 2009 p. 5). *“Con riferimento al contesto sociale, la percentuale di popolazione calabrese che vive in famiglie al di sotto della soglia di povertà nel 2008 era pari al 28,4 per cento, al di sopra della media italiana (13,6 per cento) e del Mezzogiorno (26,7 per cento)* (MISE 2009 p. 139)”. Per dare un’idea della soglia di povertà assoluta elaborata dall’ISTAT si consulti la tabella seguente:

Dati estratti il 31 mag 2013, 06h54 UTC (GMT), da I.Stat

Tipo dato		soglia mensile di povertà assoluta espressa in EURO				
Misura		valori medi				
Anno		2005	2006	2007	2008	2009
Ampiezza del comune		area metropolitana		grandi comuni		piccoli comuni
Territorio						
Nord		784.49		746.75		703.16
Centro		758.16		718.47		672.63
Mezzogiorno		580.67		560.60		525.65

Fonte: elaborazione da web ISTAT http://dati.istat.it/Index.aspx?DataSetCode=DCCV_SOGLIAPOVA accesso 31 maggio 2013

La Calabria non è destinata ad uscire nel breve e medio (forse lungo) periodo dalla situazione di sottosviluppo socioeconomico e culturale in cui si trova. I documenti prodotti dell’UE non identificano il problema “‘ndrangheta” come freno allo sviluppo socioeconomico, ma ancor prima culturale della società e del territorio calabrese. Nemmeno il POR Calabria menziona la ‘ndrangheta come male endemico, né vi dedica attenzione e risorse.

⁵⁷ Nel 1989 la ‘ndrangheta investì molti dei liquidi nell’acquisto di immobili e di esercizi commerciali nell’ex Germania est, comprandoli in contanti e a prezzi relativamente bassi rispetto a quelli della Germania ovest.

“The Calabria region, in fact, still occupies the last positions in the ranking of Italian regions in terms of income, confirming the structural weakness of its economic and productive system; on the opposite, it is located in the very first place in the rank on the degree of dependence on external transfers (Luongo 2011 p. 3)”.

3.2.2 L'importanza della governance regionale nella gestione dei FS58

Il concetto di governance si è imposto recentemente all'attenzione del geografo economico e del *policy-maker*. Le istituzioni che si occupano di sviluppo elaborano indicatori per valutare il grado di efficienza della governance in un determinato territorio. Il confronto dei dati dovrebbe influenzare le decisioni politiche. *“World Bank’s ‘World Governance Indicators’ (WGI) data (Kaufmann, Kraay and Mastruzzi 2009 – henceforth ‘KKM’) would be the most appropriate source on which to build an indicator of Quality of Governance (QoG) for EU Member States. First, as opposed to only focusing on one particular concept of QoG, such as corruption, it covers four main, inter-related ‘pillars’ of QoG that we consider highly salient:*

- 1. Control of Corruption*
- 2. Rule of Law*
- 3. Government Effectiveness*
- 4. Voice & Accountability*

Secondly, the WGI covers all EU Member States for at least 10 years going back to the mid 1990s.”

National Level Scores, Rankings and Cluster

Groupings of QoG in the EU 27

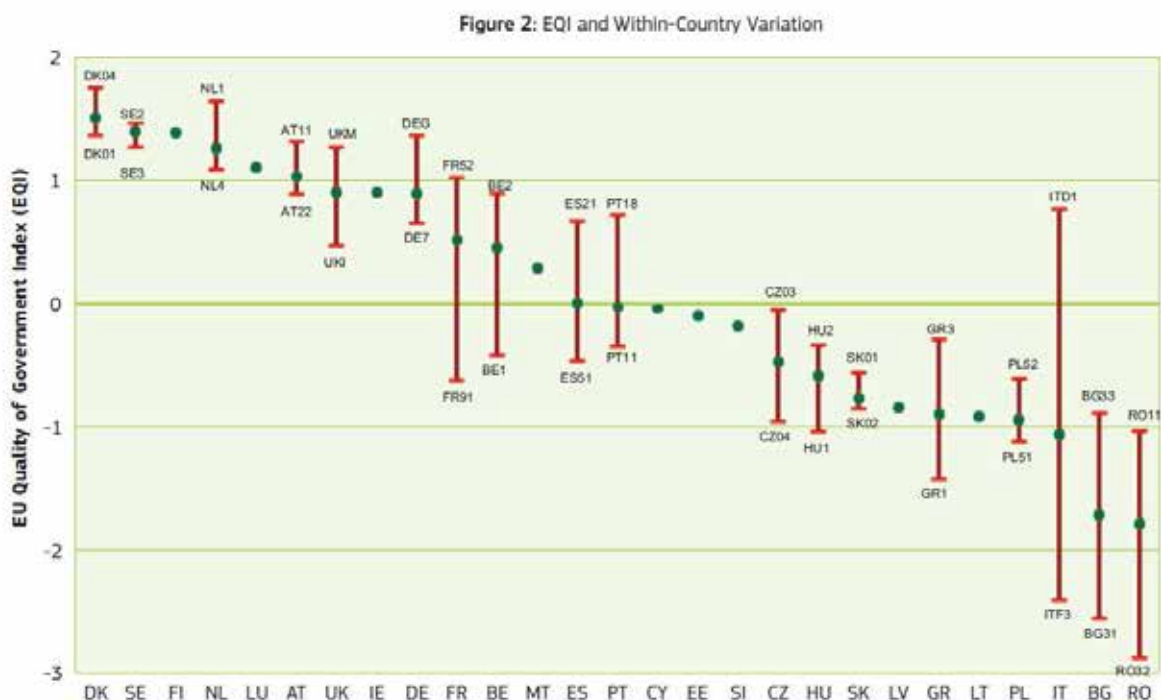
QoG

Note: ‘Comb. WGI’ shows the combined averages of the four pillars of QoG from the WGI. Each WGI pillar is standardised so that the global average is ‘0’ with a standard deviation of ‘1’. QoG rank is within the EU Member States only, thus Estonia, for example, is roughly one full standard deviation above the global average. Cluster groups are in the four distinct colour blocs from lightest (highest QoG) to darkest (lowest QoG).

⁵⁸ La Territorial Governance (o anche regional governance, a seconda del contesto) è intesa come la necessità di raggiungere obiettivi condivisi tra gli stakeholder in grado di generare un processo di sviluppo in aree svantaggiate (es: Sud Italia) fissando un sistema di regole comuni per la pianificazione di infrastrutture pubbliche e private di interesse nazionale e capaci di costruire strumenti comuni per migliorare l’efficacia e l’efficienza delle azioni della pubblica amministrazione a sostegno delle imprese e delle relative reti (ESPON Cadec 2012).

QoG Rank	Country	Combined WGI Total
1	DENMARK	1.978
2	SWEDEN	1.915
3	FINLAND	1.909
4	NETHERLANDS	1.834
5	LUXEMBOURG	1.747
6	AUSTRIA	1.701
7	UNITED KINGDOM	1.628
8	IRELAND	1.628
9	GERMANY	1.620
10	FRANCE	1.403
11	BELGIUM	1.368
12	MALTA	1.268
13	SPAIN	1.103
14	PORTUGAL	1.084
15	CYPRUS	1.077
16	ESTONIA	1.043
17	SLOVENIA	0.994
18	CZECH REPUBLIC	0.826
19	HUNGARY	0.759
20	SLOVAKIA	0.651
21	LATVIA	0.608
22	GREECE	0.574
23	LITHUANIA	0.563
24	POLAND	0.552
25	ITALY	0.480
26	BULGARIA	0.100
27	ROMANIA	0.059

È opportuno considerare che i dati relativi ad un paese possono variare in maniera significativa:



Nella terz'ultima colonna il dato relativo all'Italia include situazioni virtuose (Bolzano) in cui la qualità del governo regionale si colloca tra le prime 10 regioni europee e situazioni in cui la qualità del governo regionale è situata tra le ultime (Campania, Calabria ed altre) (Charron, Lapuente, Dijkstra 2012 p. 3, 4 e 9).

“The worst scores are found in the south east of Europe. Bulgarian, Greek and Slovakian regions have, according to the results of the analysis, the worst quality of government. Some southern Italian regions, such as Calabria and Campania, are also perceived to be in the same category (Rodriguez-Pose 2012 p. 8)”.

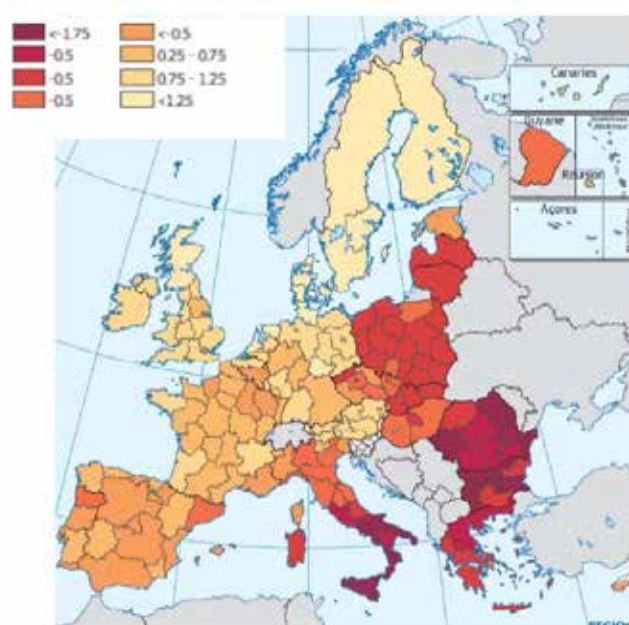
“The results of the analysis underline the important role of quality of government both as a direct determinant of economic growth, as well as a moderator of the efficiency of structural and cohesion funds expenditure. Above a certain threshold of cohesion expenditure per capita and per year, improving the quality of government of lagging regions in the European Union becomes a fundamental precondition for making a more efficient an adequate use of the European cohesion effort. Places with weak and/or inefficient institutions will suffer from a raft of problems which can range from pervasive corruption, rent-seeking, insider-outsider problems, clientelism and nepotism to principal agent or impacted information problems (Rodríguez-Pose and Storper, 2006). Different combinations of these problems will inevitably lead to imperfect functioning markets and

institutional and government failure, reducing, in turn, the capacity of governments to adequately design and efficiently deliver public goods and policies. The European Union (EU) has also adopted the view that poor institutions undermine the returns of public policies. This is increasingly regarded to be the case with respect to the European cohesion effort. As stated in the EU's Fifth Cohesion Report (Rodriguez-Pose 2012 p. 4)".

La gestione dei FS è affidata agli enti locali (tranne i PON), che redigono e concordano con la CE i loro POR. Per una gestione decentrata efficace è necessario che il tasso di qualità dei governi e delle amministrazioni regionali sia elevato.

Figure 1.7. Quality of Government across regions in the EU

Index: Standard deviation, range from poor quality (negative) to high quality (positive)



Source: Charron, Nicholas, Victor Lapuente and Lewis Dykstra. 2012. "Regional Governance Matters: A Study on Regional Variation in Quality of Government within the EU" (forthcoming at Regional Studies)

Fonte: OECD - Organisation for Economic Co-operation and Development, *INVESTING TOGETHER: MEETING THE CO-ORDINATION AND CAPACITY CHALLENGES ACROSS LEVELS OF GOVERNMENT*, Paris, 2012, p. 22.

Al paragrafo 2.1 di questa tesi troviamo: *"al Programma Operativo Regionale della Calabria ("POR Calabria") nell'ambito dell'Obiettivo Convergenza, è associato un budget di 3 miliardi di € [...]. L'UE sta investendo in questa regione 428.571.428 € l'anno. Il 58% dei fondi del POR Calabria è destinato ad investimenti direttamente legati allo sviluppo sostenibile ed al lavoro, in linea con l'agenda Lisbona - Goteborg. Ciò include progetti su RST e innovazione, imprenditorialità, società dell'informazione, efficienza energetica, rinnovabili, educazione e formazione e grandi infrastrutture di rilevanza europea. La convergenza con il livello di sviluppo medio UE sarà basata sulla valorizzazione del*

potenziale attraverso la competitività⁵⁹, rendendo il territorio più attraente e diversificando e modernizzando la struttura produttiva. Ci si attende un incremento annuo del PIL calabrese dell'1,6% e un incremento di 43.500 posti di lavoro entro il 2015. Ci si aspetta, inoltre, un incremento del lavoro femminile, fino a raggiungere il 40% della forza lavoro (era il 35% nel 2005).

Nove sono le priorità del POR Calabria FESR 2007-2013:

- 1) *Ricerca e Sviluppo Tecnologico (RST), innovazione e società dell'informazione;*
- 2) *Energia (rinnovabili, efficienza e risparmio);*
- 3) *Ambiente (fattori di rischio, sostenibilità, acque e inquinamento);*
- 4) *Qualità della vita e inclusione sociale (aree remote, accesso ai servizi sociali e sicurezza per il cittadino e le imprese⁶⁰);*
- 5) *Risorse naturali e culturali, turismo sostenibile;*
- 6) *Reti di mobilità (accessibilità interna ed esterna, intermodalità e sostenibilità);*
- 7) *Sistema produttivo (migliorare la competitività);*
- 8) *Città, aree urbane e sistemi territoriali;*
- 9) *Assistenza tecnica e cooperazione interregionale (gestione, valutazione, audit, informazione e comunicazione)."*

L'OLAF – Office pour la Lutte Anti Fraud, creato nel 1999, ha la Unità B4 Agricultural and Structural Funds all'interno del Directorate B Investigation II dedicata alla gestione fraudolenta dei FS: *“cohesion funds accounting for €1.5 billion of irregularities and €364 million of suspected fraud in 2010 – a sharp increase on the previous year due to the cyclical nature of recovery in this sector (web OLAF – Fraud in figures 2012)”*.

⁵⁹ Circa la competitività regionale si evidenzia: il ruolo strategico delle infrastrutture, da sviluppare ai fini di una maggiore accessibilità (porti, strade, trasporto multimodale, logistica, ecc); la gestione e valorizzazione dei beni pubblici in funzione dei quali sviluppare appositi piani secondo modelli policentrici, anche mediante riqualificazione del patrimonio esistente e housing sociale; l'integrazione della struttura produttiva anche mediante reti di impresa per favorire migliori performance qualitative (ESPON Cadec 2012).

⁶⁰ La priorità contiene il tema *“sicurezza per il cittadino e le imprese”*, ma non compare in tutto il POR un esplicito riferimento alla 'ndrangheta, male endemico e freno allo sviluppo della regione Calabria.

Amounts recovered in monitoring activities closed during the year (million EUR)

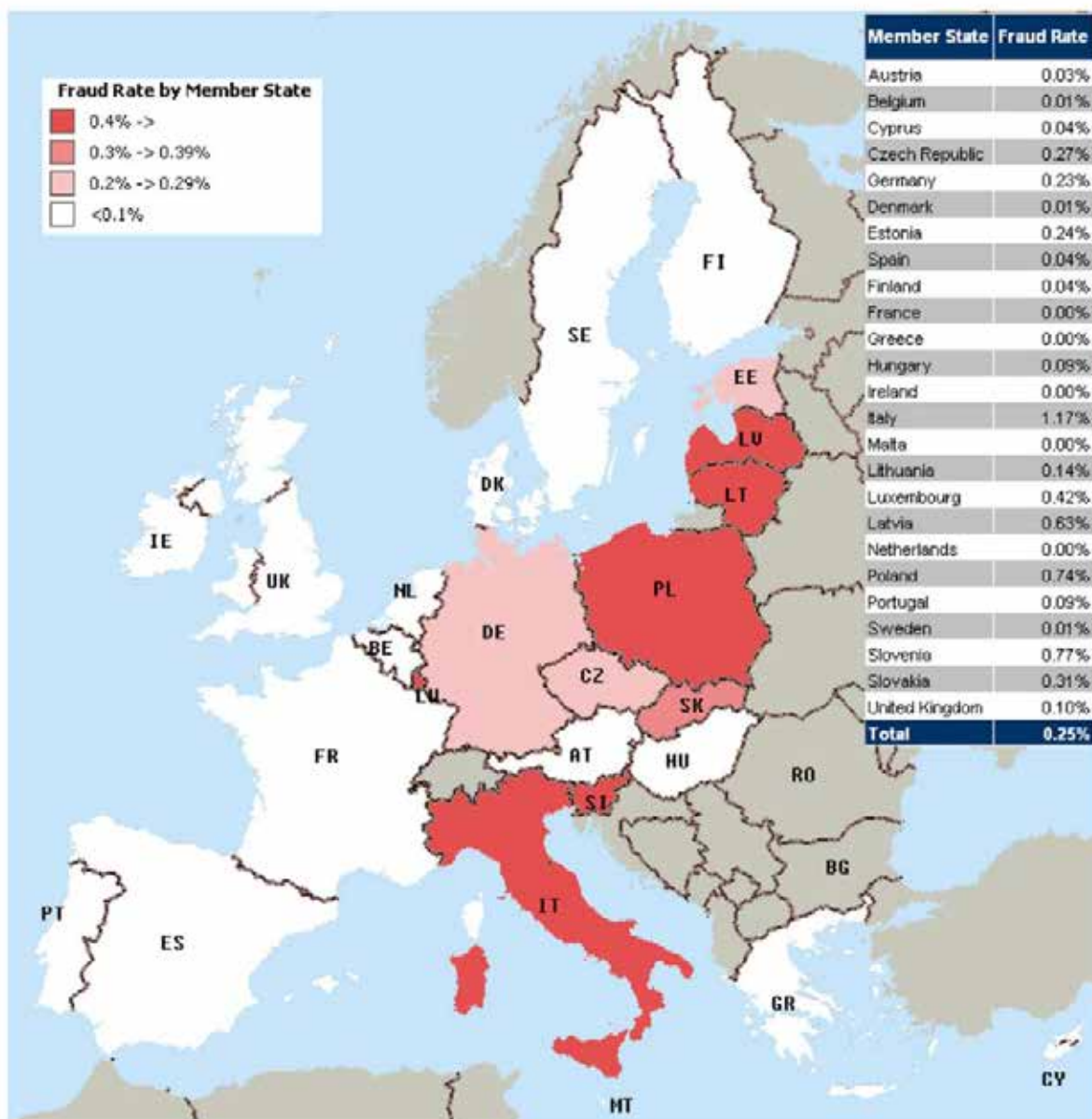
Major sector	2007	2008	2009	2010	2011
Agricultural funds	0.7	0.3	137.2	11.4	34.0
Tobacco smuggling and counterfeit goods	0.0	0.2	0.0	0.0	0.1
Customs fraud	3.5	15.9	54.1	7.6	113.7
Centralised expenditure	0.5	0.5	0.9	10.6	0.8
EU staff	0.1	0.2	0.2	0.1	0.6
External aid	0.9	2.3	7.5	5.3	17.5
Structural Funds	197.7	128.0	51.4	32.9	524.7
Total	203.4	147.4	251.3	67.9	691.4

Fonte: OLAF 12° Rapporto annuale 2011

Programming Period	Reported irregularities	Related amounts	of which, reported as fraudulent	related amounts (reported as fraudulent)
	N	€	N	€
1989-1993	3	1 145 269		
1994-1999	67	9 242 136	4	368 150
2000-2006	1 381	438 663 554	96	31 615 942
2007-2013	2 429	770 585 672	176	172 499 246
TOTAL	3 880	1 219 636 631	276	204 483 338

Anche L'Ufficio Statistico EUROSTAT ha dedicato energie e risorse alla ricerca sull'utilizzo fraudolento dei FS.

FrR by Member State



Fonte: EC Statistical Evaluation of Irregularities reported for 2011 Own Resources, Natural Resources, Cohesion Policy, Pre-Accession and Direct Expenditure, Brussels, 2012 p. 67.

FrR = tasso di utilizzo fraudolento dei FS

“ERDF and ESF remain the funds with the highest number of irregularities reported as fraudulent. Poland, Germany and Italy have submitted the highest number of irregularities reported as fraudulent. The main violations concern the use of false or falsified documents (supporting documents, certificates, declarations). This is the most used instrument to either to try and inflate the costs of the project or to prove a (non-existing) right to obtain the financial support. Violation of public procurement rules is also an important infringement reported in relation to fraudulent cases. Corruption has been detected.”

Il rapporto SVIMEZ 2011 riconosce alla Calabria una variazione percentuale del PIL rispetto all'anno precedente (2010) pari all'1,0% ed una variazione percentuale del PIL rispetto all'anno precedente (previsione 2011) del -0,1%.

Il “quadro” della Calabria - ravvisabile per linee generali in tutto il Meridione - si delinea definitivamente nel dicembre 1992 con la legge 488, che sopprime gli istituti per l'intervento straordinario nel Mezzogiorno cancellando così la politica straordinaria per il Sud. Tuttavia, alla fine, la risposta programmatica della Regione non è stata adeguata ai bisogni individuati (o sollecitati) dei territori (Brancato et al., 2011).

“...al di là dell'avanzamento in termini finanziari e in termini fisici, la programmazione 2000-2006 non lascia un'eredità particolarmente positiva. Il giudizio espresso nelle analisi conclusive del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione (DPS) del Ministero dello Sviluppo Economico sulla programmazione 2000-2006 sui «risultati significativi ma inferiori alle attese» richiama, da un lato, la «insufficiente aggiuntività» delle risorse, dall'altro il «deficit attuativo» (SVIMEZ 2011 p. 13).⁶¹

“L'analisi di venti anni di gestione del Fondo europeo di sviluppo regionale nel Mezzogiorno ci consegna una storia di occasioni perdute; di impegni non mantenuti; di programmazioni velleitarie; di corriva ripartizione delle risorse finanziarie tra un numero eccessivo di interventi, “troppo spesso rispondenti a domande localistiche”; di ritardi ricorrenti, persino nella rendicontazione delle spese alla Commissione; di sistematica concessione di proroghe, talvolta disattese; di dissipazione di risorse finanziarie italiane ed europee; di perdurante incapacità di imparare dagli errori (Corte dei Conti 2010 p. 66)”.

Per quanto concerne la Programmazione 2007-2013, ancora la Corte dei conti ci ammonisce sul fatto che “siamo ormai alla metà del ciclo di programmazione, e l'Obiettivo Convergenza ha raggiunto appena “un livello medio di pagamenti ... equivalente in media al 7,1% del costo totale”. A conferma, come si diceva, della persistente incapacità del nostro sistema politico-amministrativo di imparare dagli errori (Corte di Conti 2010 p. 72)”.

⁶¹ La quota della spesa in conto capitale localizzata nel 2008 nel Mezzogiorno è stata del 34,8% del totale nazionale. “Si tratta di un valore non solo ben lontano dal 45% del totale nazionale originariamente fissato in fase di programmazione, ma che ... non eguaglia neppure il peso naturale del Mezzogiorno, che può valutarsi nel 38% circa, media tra la sua quota di popolazione (35%) e la quota del suo territorio (40,8%)”.

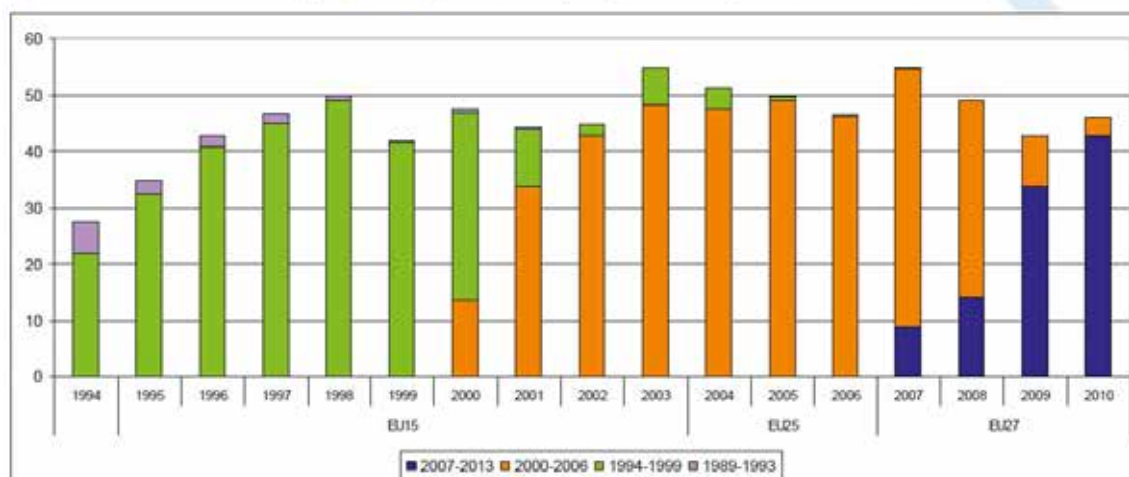
I piani di sviluppo europei e locali propongono soluzioni in linea coi termini di riferimento europei ed usano le *keywords* tipiche contenute in ogni documento di politica regionale e non solo europeo (agenda di Lisbona – Goteborg, competitività, struttura produttiva, PILpm, occupazione ecc.).

In un territorio ove la libertà imprenditoriale è limitata e viziata da fattori esogeni ('ndrangheta), né vigono le leggi dello stato relativamente alla pianificazione del territorio (abusivismo) o all'attività commerciale (pizzo), solo per citare le dinamiche economiche più evidenti, tali termini di riferimento e tali *keywords* appaiono inadeguati.

3.2.3 I Core indicators della Commissione Europea

La CE (DG Regio, Policy Development, Evaluation) in diversi documenti (vedi Bibliografia per il Cap. 3) specifica gli indicatori da utilizzare per stabilire se e in che grado la politica di coesione raggiunga i suoi scopi. E fornisce un sistema informatico in linea (SFC2007) da aggiornare con dati a cura di ogni Autorità di Gestione. SFC2007 è strutturato a finestre, menù a tendina e caselle di testo concepite per ciascun programma. In tal modo si può avere un riscontro immediato sulle politiche in corso in modo da orientare eventuali aggiornamenti e le politiche regionali future. Per l'Italia, il MISE, Unità di Valutazione degli investimenti pubblici DPS-MISE gestisce a livello centrale la fornitura ed elaborazione dei dati, gestisce i Rapporti Annuali (e Finali) di Esecuzione ed il loro trasferimento alla CE nonché la verifica della pertinenza e significatività degli stessi

Figure 2 – Financial execution by programming period, euro per capita at 2000 prices (ERDF and ESF)



Source: authors, elaboration of DG REGIO and AMECO data. Extraction on 31.1.2011.

indicatori.

Fonte: Bubbico, R. e De Michelis, N., *Financial Execution of Structural Funds*, 2011

E' opportuno considerare chela percentuale di spesa non è un indicatore preciso per valutare l'implementazione dei programmi sul territorio, per i motivi sopra esposti, anche se è verificabile una proporzionalità diretta tra utilizzo efficiente dei FS e sviluppo territoriale.

"The processes for claim submission vary substantially across Member States. In any case, the monitoring of these flows offers poor information about the implementation pace at both aggregate and decentralised level. Payments are not real-time or pertinent indicators for evaluating how the implementation of operational programmes is

progressing on the ground. Although the Commission registers and reports the payments to Member States, this process is independent from the gradual payments made to project beneficiaries by the managing authorities of operational programmes, which are not tracked in real-time at European level. Other indicators, which cannot be considered as indicators of implementation in the field, are allocations to projects and commitments (Bubbico, De Michelis, 2011,p. 1)”.

3.2.3.1 La spesa relativa ai FS. Il Ministero dello Sviluppo Economico - Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione economica.

La OECD identifica nella “capacità di assorbimento” la variabile principale per lo sviluppo territoriale utilizzando i FS: *“In the EU Cohesion Policy a major challenge appears to lie on the regulatory/administrative side, with most funding recipients highlighting it as the most important bottleneck in implementing the policy. In a 2012 survey in 23 regions of 14 European countries was carried out. 86% of respondents said that complex and bureaucratic application processes limited the usefulness of EU funding; 71% of respondents said that prohibitive and disproportionate control and auditing processes were also a challenge.*

There is substantial variation across EU countries in absorption rates – from Romania which has committed a bit more than 20% of EU funds in 2012 for the period 2007-2013, to Ireland which has committed more than 60%. In 2011, the European Parliament identified the main reasons for these “absorption” problems.⁶² They included, among others, difficulties with completing the compliance assessment procedures, over-complicated national procedures and frequent changes therein (European Parliament, 2011).

Sources: Rodrigo and Allio, 2012; Sostar, 2012; European Parliament, 2011.”

Fonte: OECD novembre 2012, p. 92

⁶² *“Absorption capacity is the extent to which a Member State and its regions are able to spend the financial resources allocated from the Structural and Cohesion Funds in an effective and efficient manner (OECD 2012)”*

Il Ministero dello Sviluppo Economico fornisce elementi quantitativi allo scopo di valutare impegni, spesa e costo pubblico nell'ambito della gestione dei FS.

Box 3.2.3.1 Il Progetto OpenCoesione del Ministero dello Sviluppo Economico

Il Progetto OpenCoesione contiene dati aggiornati al 30 giugno 2012 per oltre 500 mila progetti di investimento finanziati dai Fondi strutturali europei. I progetti di investimento "aperti" sulla piattaforma OpenCoesione a valere su fondi strutturali europei presentano informazioni aggiornate su finanziamenti e pagamenti effettuati al 30 giugno 2012 provenienti dal Sistema nazionale di monitoraggio. Rispetto ai dati precedentemente pubblicati e riferiti al 31 dicembre 2012, sono stati aggiunti alla piattaforma circa 100 mila nuovi progetti ed è possibile seguire l'evoluzione della spesa per ciascun progetto in attuazione.

OpenCoesione si arricchisce anche di altre informazioni non presenti nel Sistema nazionale di monitoraggio ma disponibili grazie alle Amministrazioni che praticano l'apertura dei propri dati. In particolare, dal progetto "open data" del PON Ricerca e Competitività vengono integrate nelle visualizzazioni descrizioni di dettaglio dei progetti.

Dal sito web di OpenCoesione si possono scaricare un insieme di dati sui progetti finanziati dai fondi strutturali europei dati sui progetti che hanno ricevuto assegnazioni del Fondo Sviluppo e Coesione con delibera

CIPE. Si possono eseguire ricerche su progetti, finanziamenti, soggetti coinvolti, tempi di realizzazione, luoghi e ambiti tematici in cui intervengono le politiche di coesione.

(Fonte: sito web della MISE > DPS, 2011)

Dal sito OpenCoesione si evincono dati aggregati sulla spesa relativamente ai Fondi Strutturali.

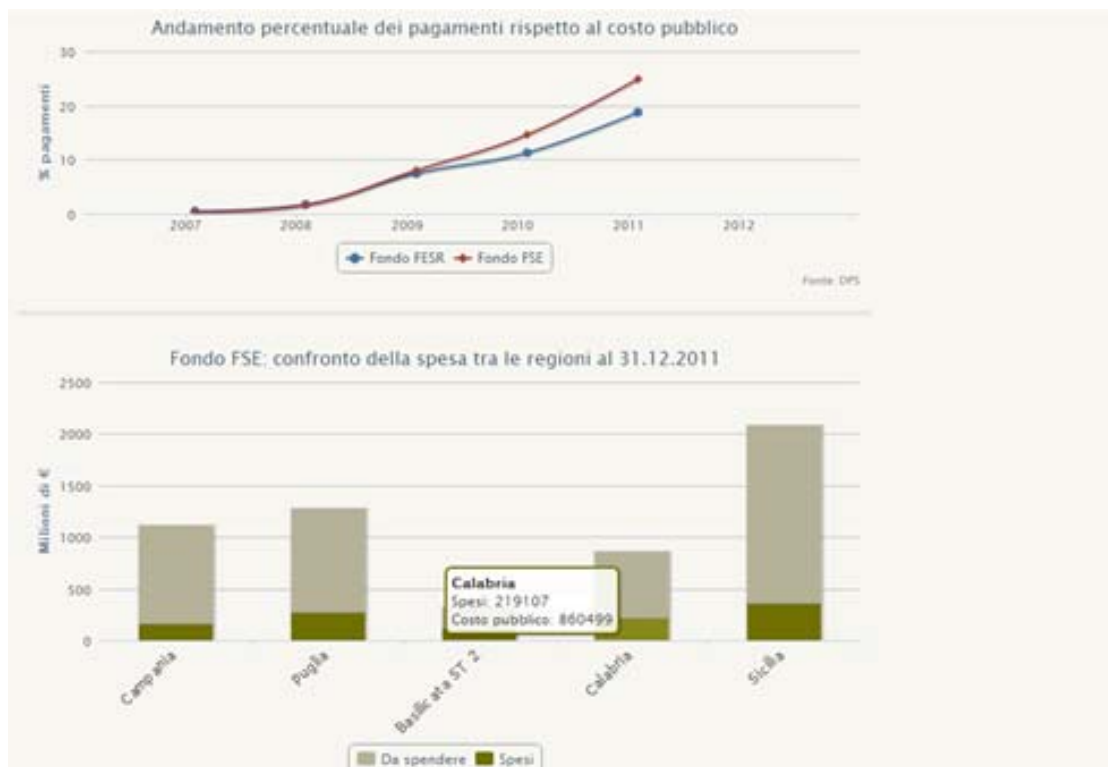
Come sappiamo ormai essi sono due: FSE e FESR. Le aree su cui incidono sono le seguenti:

per quanto concerne l'area "Convergenza", essa include le Regioni in ritardo di sviluppo ossia con un PIL (prodotto interno lordo) pro capite medio inferiore al 75% della media comunitaria a 25. In queste aree i progetti sono volti a promuovere condizioni che favoriscano la crescita e fattori che portino a una convergenza reale per gli Stati membri e le regioni meno sviluppati. In Italia: le Regioni Calabria, Campania, Puglia e Sicilia; e Basilicata (in fase di sostegno transitorio). Le fonti di finanziamento disponibili sono il Fondo sociale europeo e il Fondo europeo di sviluppo regionale.



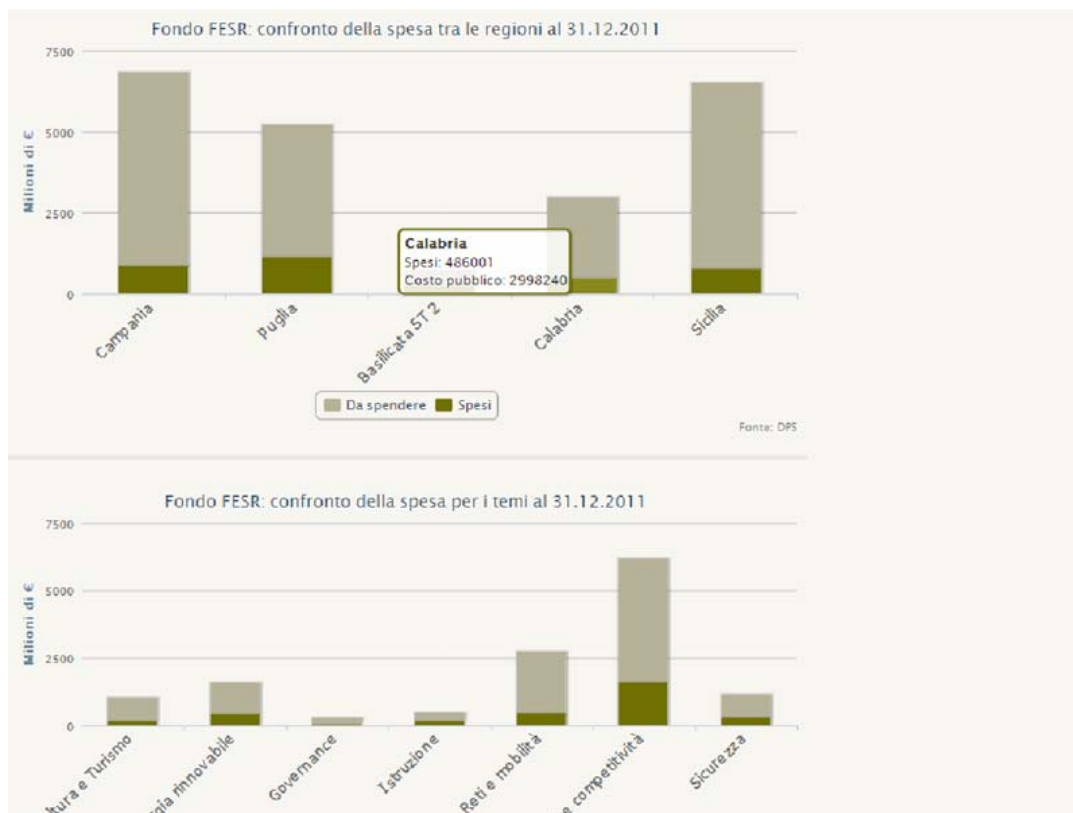
Qui sopra sono indicati i milioni di euro per il FSE da spendere nelle Regioni italiane della Convergenza. È evidenziato il dato relativo alla Calabria.

Qui sotto sono invece indicati i milioni di euro per il italiane della Convergenza. È evidenziato il dato relativo alla Calabria.



Qui sotto sono indicati i milioni di euro per il FESR da spendere nelle Regioni italiane della Convergenza. È evidenziato il dato relativo alla Calabria.





Qui sopra sono indicati i milioni di euro per il FESR spesi nelle Regioni italiane della Convergenza. È evidenziato il dato relativo alla Calabria.

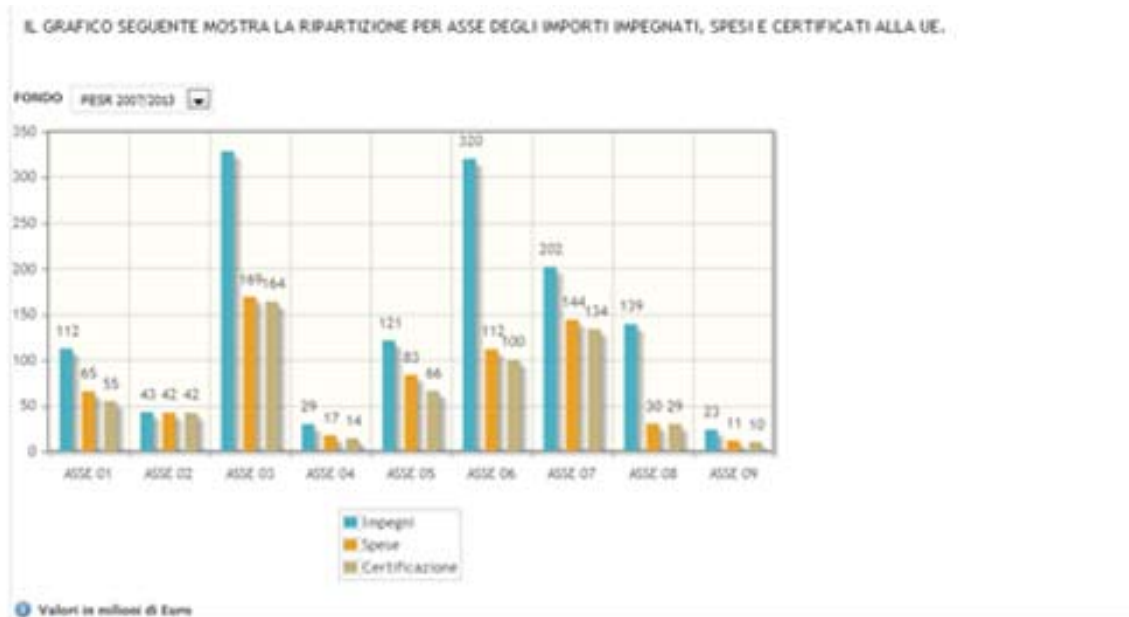
Confrontiamo tali dati con le regioni che afferiscono all'area "Competitività" cioè in Italia tutte le Regioni del Centro-Nord, più Abruzzo, Molise e Sardegna. In queste aree i progetti sono volti alla competitività e all'attrattività, prevalentemente attraverso investimenti in ricerca e per lo sviluppo sostenibile, nonché all'occupazione a livello regionale. Le fonti di finanziamento disponibili sono il Fondo europeo di sviluppo regionale e il Fondo sociale europeo.



Le tabelle di OpenCoesione e da quelle del Sistema Informativo Unitario Regionale per la Programmazione della Regione Calabria – SIURP sembrano evidenziare come la limitata capacità di spesa penalizzi la Calabria, considerato anche che: *“Financial flows are further regulated by the so-called decommitment rule, which states that if committed funds are not spent by the second or the third year following the year of budget commitment, they are lost (Bubbico, De Michelis, 2011 p. 2)”*.

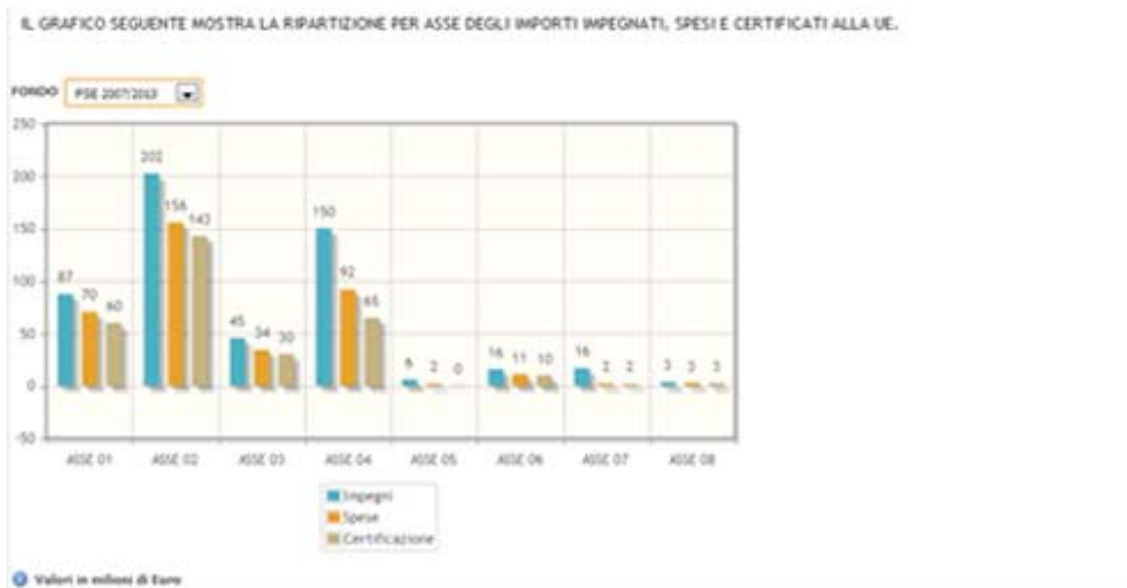


Per quanto riguarda la Calabria, se si entra nel dettaglio, i dati relativi alla spesa del FESR sono i seguenti:



Fonte: SIURP Regione Calabria 2013

...e quelli relativi alla spesa del FSE sono i seguenti:



3.2.3.2 *La Relazione della Corte dei Conti sulla gestione del FESR nel Mezzogiorno*

La Corte dei Conti nella sua Delibera 4/2010 ha pubblicato un documento di valutazione della gestione dei FS, in particolare del FESR, affiancandolo agli altri documenti pubblicati dagli enti preposti alla valutazione dell'impatto dei FS sulla coesione delle regioni italiane (MISE, CIPE, in particolare il MIP – Sistema di Monitoraggio degli Investimenti Pubblici, rete dei Nuclei di Valutazione e Verifica degli investimenti Pubblici, UVAL, SVIMEZ ecc.). Per quanto riguarda l'attuazione della Programmazione 2000-2006 (cap. 6.2), *“In ordine alla legalità, due erano i principali Obiettivi: a) diffusione della legalità e della sicurezza in aree particolarmente presidiate dalla criminalità organizzata, ossia nelle regioni Calabria, Campania, Puglia e Sicilia; b) cambiamento culturale delle Forze di polizia come condizione per una gestione positiva del servizio sicurezza. Per quanto riguarda il primo aspetto, i risultati sono molto differenziati e il successo o meno delle iniziative è apparso legato a fattori locali. L'intervento sulla legalità in materia di gare e affidamenti ha subito molti ostacoli, sia per la grande varianza delle situazioni operative e normative, sia per la presenza di accordi fra i diversi livelli di governo dai contenuti spesso differenziati. Per quanto riguarda il secondo aspetto, mentre la formazione direttamente legata alla gestione dei nuovi apparati acquisiti ha raggiunto i risultati previsti, molto meno confortanti sono gli impatti relativi al cambiamento culturale degli operatori. Alla base delle difficoltà complessivamente riscontrate nell'Azione di rafforzamento della legalità, si ravvisa un ostacolo generale costituito dalla permanente complessità delle norme che disciplinano l'azione dei soggetti – pubblici e privati – in settori sensibili e dalla scarsità di efficaci strumenti interni per la legalità e la trasparenza. Discende da queste considerazioni una forte preoccupazione. Nel Mezzogiorno possono trovare spazio, nelle maglie di una gestione discrezionale non osservabile e verificabile, “gravi alterazioni del processo di decisione pubblica.”*

Con riguardo al primo Obiettivo (“Ricostruire un sistema informativo adeguato per la spesa della politica regionale nelle due macroaree del Paese e nelle singole Regioni”), il documento afferma che “sono stati conseguiti risultati di notevole rilievo, con una rottura rispetto al passato, tali da consentire per il periodo 2007-2013 una migliore programmazione finanziaria, la fissazione di obiettivi più fondati e verificabili, la migliore individuazione di strumenti per raggiungerli”.

In ordine al secondo Obiettivo della programmazione 2000-2006, (“Una forte addizionalità della politica regionale nel Mezzogiorno”), il documento ammette che l'obiettivo non è stato conseguito. “La quota di spesa in conto capitale (risultava) pari al 37,6 per cento, decisamente inferiore all'obiettivo del 45 per cento”.

Relativamente al terzo Obiettivo (“Riequilibrare la composizione della spese in conto capitale da incentivi a investimenti pubblici in entrambe le aree del Paese ma specie nel Sud”), si legge nel documento che “i risultati esistono, sono visibili, ma mostrano chiaramente tempi superiori alle previsioni (Corte dei Conti 2010 p. 37 – 39)”.

3.2.3.3 Rapporto annuale di esecuzione dei FS, POR Calabria, FSE

Il 22 giugno del 2012 UE, Regione Calabria e Governo Italiano hanno pubblicato il documento citato nel titolo di questo paragrafo.

Box 3.2.3.3 Il Comitato di Sorveglianza del POR FSE Calabria

La Regione Calabria ha 3 enti deputati al controllo della buona esecuzione dei FS:

- Autorità di Gestione;
- Autorità di Certificazione;
- Autorità di Audit

a questi si aggiunge il Comitato di Sorveglianza - CdS.

Del CdS fanno parte tutti gli attori dello sviluppo locale:

- “- *l’Autorità di Gestione;*
- *i Responsabili degli Assi Prioritari della Regione Calabria;*
- *i Responsabili degli Organismi Intermedi;*
- *l’Autorità di Gestione del POR Calabria FESR 2007 – 2013;*
- *l’Autorità di Gestione del Programma di Sviluppo Rurale Calabria (PSR) FEASR 2007 – 2013;*
- *le Amministrazioni, diverse dall’Autorità di Gestione, titolari di linee di intervento del Programma Operativo;*
- *il Ministero dello Sviluppo Economico – Dipartimento per le Politiche di sviluppo e coesione – Servizio per le Politiche dei Fondi Strutturali Comunitari, in qualità di Amministrazione nazionale responsabile del coordinamento generale delle politiche dei Fondi Strutturali;*
- *il Ministero dell’Economia e delle Finanze - Ispettorato Generale per i rapporti con l’Unione Europea (I.G.R.U.E.), in qualità di Amministrazione nazionale responsabile del Fondo di rotazione di cui alla Legge 183/87; (cioè la Ragioneria Generale dello Stato¹)*

- *il Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale – DG Politiche per l’Orientamento e la Formazione per i PO FSE, in qualità di Amministrazione nazionale capofila del FSE*
- *per le Amministrazioni nazionali responsabili delle politiche trasversali;*
 - *il Dipartimento per i Diritti e le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri;*
- *le Autorità di Gestione dei Programmi Operativi Nazionali e dei Programmi Operativi Interregionali dei settori d'intervento del Programma Operativo, ed in particolare:*
 - *PON Competenze per lo Sviluppo (Fondo FSE);*
 - *PON Governance e Azioni di Sistema (Fondo FSE);*
- *le componenti del Partenariato istituzionale e le autonomie funzionali ed in particolare:*
 - *le Amministrazioni Provinciali;*
 - *ANCI Calabria;*
 - *UNCEM Calabria;*
 - *Sistema Universitario Regionale;*
 - *Unioncamere della Calabria;*
- *le Organizzazioni datoriali maggiormente rappresentative, comprese quelle del credito ed in particolare:*
 - *Industria (Federazione Regionale Associazioni Industriali della Calabria);*
 - *Agricoltura (Confagricoltura, CIA - Confederazione Italiana Agricoltori, Coldiretti - Federazione regionale Coldiretti, COPAGRI - Confederazione Produttori Agricoli;*
 - *Artigianato (Confartigianato Calabria – Federazione Regionale Artigianato Calabrese, C.N.A. Calabria - Confederazione Nazionale dell' Artigianato e della Piccola e Media; Casa Artigiana Fidi);*
 - *Cooperazione (A.G.C.I. Calabria - Associazione Generale Cooperative Italiana – Associazione Regionale Calabria, Confcooperative Calabria, Lega Regionale delle Cooperative della Calabria, U.N.C.I. Calabria - Unione Nazionale Cooperative Italiane – Federazione Calabria);*
 - *Commercio (Confcommercio Calabria - Unione Regionale del Commercio e del Turismo, Confesercenti Calabria);*
 - *Credito (ABI Calabria);*
- *le Organizzazioni di rappresentanza dei lavoratori ed in particolare:*
 - *CGIL - Confederazione Generale Italiana del Lavoro;*
 - *CISL - Confederazione Italiana Sindacati dei Lavoratori;*
 - *UIL - Unione Italiana del Lavoro;*
 - *UGL - Unione Generale del Lavoro;*

- CIU – Confederazione Italiana di Unione delle Professioni Intellettuali;
- le Organizzazioni di rappresentanza del “terzo settore”, del volontariato e del no-profit ed in particolare:
 - Forum Regionale del Terzo Settore della Calabria;
 - Conferenza Episcopale Calabria;
- le Consigliere di Parità della Regione Calabria;
- il Garante Regionale per l’infanzia e l’adolescenza;
- il Presidente della Commissione Regionale per le Pari Opportunità tra Uomo e Donna;
- a titolo consultivo, le Organizzazioni ambientaliste ed in particolare:
 - Lega Ambiente Calabria;
 - WWF Italia – Sezione Regionale Calabria;
- a titolo consultivo, la Commissione Regionale per l’Emersione del Lavoro non Regolare;

Su propria iniziativa, o a richiesta del Comitato di Sorveglianza, una Rappresentanza della Commissione europea partecipa ai lavori del Comitato di Sorveglianza a titolo consultivo.

Un rappresentante della Banca Europea per gli Investimenti (BEI) e del Fondo Europeo per gli Investimenti (FEI) potrà partecipare a titolo consultivo qualora il Programma Operativo preveda il loro contributo.

Su propria iniziativa, o a richiesta del Comitato di Sorveglianza, la Corte dei Conti – Sezione Regionale di Controllo per la Calabria, partecipa con un proprio Rappresentante, ai lavori del Comitato di Sorveglianza a titolo consultivo.

Possono altresì partecipare alle riunioni del Comitato, su invito del Presidente, i responsabili degli Obiettivi Specifici Comuni degli Assi del P.O., le Autorità di Certificazione e di Audit, il Valutatore indipendente, ed i Dirigenti di altre Amministrazioni”.

Fonte: sito web POR Calabria, Composizione CdS 2013

In particolare, in questo paragrafo, si concentra l'attenzione sugli aspetti territorializzanti l'erogazione del Fondo Sociale Europeo poiché è il fondo deputato a sostenere gli interventi di formazione in genere, di formazione professionale, e tutti gli interventi mirati a migliorare le condizioni del lavoratore, a favorire il suo ingresso nel mercato nel lavoro se inoccupato, disoccupato o appartenente a categorie disagiate o a migliorare le sue competenze in modo da renderlo più produttivo e/o competitivo.

Il Rapporto di esecutivo (RAE) analizza l'anno 2011. *“Su un totale di programmato pari a € 860.498.754 sono stati impegnati € 361.648.892 con una capacità di impegno pari al 42,03% e pagati € 232.470.755 con una efficienza realizzativa dell’ 27,02%. (RAE 2011 p.5)”*

Con un tale budget sembrerebbe possibile stravolgere la situazione critica in cui si trova il mondo del lavoro in Calabria. È certo che la crisi finanziaria ed economica che il paese sta attraversando non facilita il processo di sviluppo, ma se gli interventi previsti dal POR FSE fossero attuati probabilmente la disoccupazione giovanile, femminile, l'emigrazione di forza lavoro qualificata, la fuga di cervelli ecc. sarebbero questioni delle quali verrebbe ridotta la gravità. Il documento in esame cita varie "criticità" legate all'attuazione dei programmi. Tra queste, i ritardi nei piani di attuazione operativi, i ritardi nei pagamenti e la limitata qualifica del personale che opera in tale contesto.

"Per ciò che attiene ai Sistemi di Gestione e Controllo, nel corso del 2011, la Regione Calabria, si è trovata di fronte all'urgenza di garantire le condizioni fondamentali per il rafforzamento dell'apparato amministrativo, deputato alla gestione delle misure del POR, accelerare la spesa e potenziare i controlli di primo livello. La gestione di un programma complesso come il FSE ha richiesto elevate competenze da parte delle risorse umane impiegate al precipuo fine di affrontare e risolvere le criticità emerse non solo nella gestione ordinaria, bensì anche con specifico riguardo a quelle segnalate dalla stessa Commissione Europea. L'Autorità di Gestione, conseguentemente, si è adoperata tempestivamente nell'assunzione di misure correttive mirate al superamento delle criticità, adottando una serie di provvedimenti finalizzati al riassetto organizzativo e gestionale del Programma, così assicurando il necessario supporto tecnico specifico ai soggetti coinvolti nell'attuazione dello stesso (RAE 2011 p. 49)".

Per quanto sopra esposto, la Nota Ares CE n. 873761 del 11 agosto 2011 alla Regione Calabria contiene la "Comunicazione della procedura di sospensione dei pagamenti intermedi ai sensi dell'art.92 del Reg. CE n.1083/2006" con le seguenti motivazioni:

- *"Gravi insufficienze nei sistemi di gestione e di controllo che inficiano l'affidabilità della procedura di certificazione dei pagamenti e per le quali non sono state adottate le necessarie misure correttive;*
- *Gravi irregolarità presenti nella certificazione di spesa in quanto non sono state trattate in maniera soddisfacente".*
-

Per contrastare questi problemi noti e riscontrati nelle passate programmazioni, il POR Calabria dedica una parte significativa del budget a due Assi:

Asse VI – Assistenza tecnica (17 milioni di € nel solo 2011);

Asse VII – Capacità istituzionale (34 milioni di € nel solo 2011).

Si concentra l'attenzione su questi due Assi e non sugli altri in quanto la formazione professionale del personale in organigramma negli enti locali dedicato alla europrogettazione⁶³ è un elemento centrale di questa Tesi di Dottorato.

⁶³ Si intende per "europrogettazione" la capacità di presentare, gestire e rendicontare progetti co-finanziati

La tabella che segue è dedicata al confronto nell'attuazione dei vari Assi in cui è suddiviso il POR Calabria FSE 2011 e il relativo budget:

Tab. 3 Tabella finanziaria del Programma Operativo per asse prioritario

	Programmazione totale	Impegni*	Pagamenti**	Spese certificate***	Capacità di impegno	Efficienza realizzativa	Capacità di certificazione
	A	B	C	D	B/A	C/A	D/A
Asse I - Adattabilità	154.889.776	59.168.555	38.834.633	38.464.712	38,20%	25,07%	24,83%
Asse II - Occupabilità	318.384.538	169.836.927	103.075.091	97.551.897	53,34%	32,37%	30,64%
Asse III - Inclusione sociale	68.839.900	35.457.916	18.532.726	11.693.185	51,51%	26,92%	16,99%
Asse IV - Capitale Umano	258.149.626	81.121.121	64.467.007	63.559.852	31,42%	24,97%	24,62%
Asse V - Transnazionalità e interregionalità	8.604.988	24.000	24.000	24.000	0,28%	0,28%	0,28%
Asse VI - Assistenza tecnica	17.209.976	8.304.373	7.035.680	6.543.881	48,25%	40,88%	38,02%
Asse VII - Capacità istituzionale	34.419.950	7.736.000	501.618	486.790	22,48%	1,46%	1,41%
TOTALE	860.498.754	361.648.892	232.470.755	218.324.317	42,03%	27,02%	25,37%

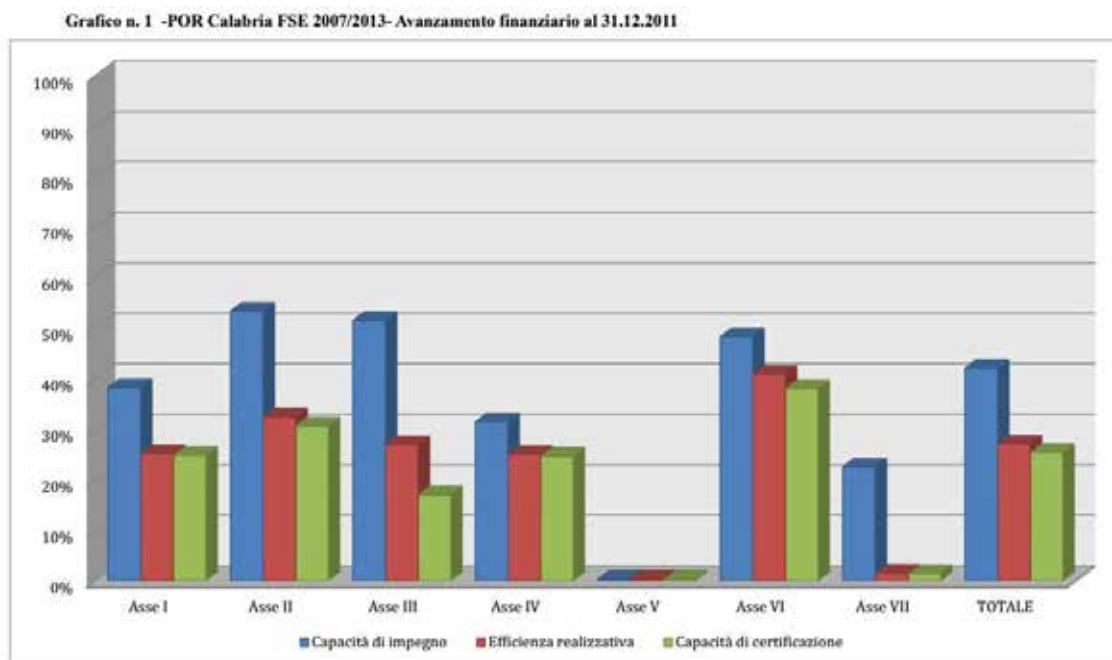
* Impegni: totale impegni giuridicamente vincolanti

**Pagamenti: importo totale delle spese effettivamente sostenute dai beneficiari

*** Spese totali certificate: importo totale delle spese ammissibili certificate sostenute dai beneficiari

Fonte: RAE 2011 p. 19

... ed ecco il relativo grafico:



Fonte: RAE p. 20

da fondi europei, fornendo (in partenariato o come leader) assistenza tecnica in ciascuno dei settori del ciclo di vita del progetto.

Sintesi dell'Asse VI assistenza tecnica tratto dal POR FSE:

4.6. Asse VI - Assistenza tecnica

4.6.1. Obiettivi specifici e operativi

Obiettivi Specifici Comuni		Obiettivi Operativi		Categoria di Spesa
O	Migliorare l'efficacia e l'efficienza dei Programmi Operativi attraverso azioni e strumenti di supporto.	O.1	Supportare l'Autorità di Gestione, il Comitato di Coordinamento del Programma, i Responsabili e i Comitati di Coordinamento degli Assi Prioritari nelle realizzazione delle attività di programmazione operativa, coordinamento, gestione, monitoraggio, controllo e valutazione del POR	85
		O.2	Supportare le strutture regionali e provinciali preposte, i Beneficiari finali e i Soggetti attuatori nelle attività di monitoraggio dei progetti finanziati in conformità a quanto previsto dai Regolamenti e dai documenti di indirizzo comunitari, dal QRSN e dai documenti di indirizzo nazionali, dalle normative regionali e dal POR.	85
		O.3	Supportare le strutture regionali e provinciali preposte e gli eventuali Organismi intermedi nelle attività di controllo di 1° livello dei progetti finanziati in conformità a quanto previsto dai Regolamenti e dai documenti di indirizzo comunitari, dal QRSN e dai documenti di indirizzo nazionali, dalle normative regionali e dal POR.	85
		O.4	Supportare l'Autorità di Audit nelle attività di controllo di 2° livello dei progetti finanziati in conformità a quanto previsto dai Regolamenti e dai documenti di indirizzo comunitari, dal QRSN e dai documenti di indirizzo nazionali, dalle normative regionali e dal POR.	85
		O.5	Realizzare la Valutazione del Programma in conformità ai Regolamenti comunitari, ai contenuti specifici del QRSN e sulla base dei documenti di Indirizzo della Commissione e del Sistema Nazionale di Valutazione.	86
		O.6	Supportare l'Autorità di Gestione e i Responsabili degli Assi Prioritari del Programma nella elaborazione, gestione, monitoraggio e valutazione del Piano di Comunicazione del POR.	86

Per "assistenza tecnica" il POR FSE intende contratti a enti esterni all'organigramma degli enti locali per le attività di europrogettazione in senso lato. Tale Asse nel 2011 appare tra i più performanti.

Tabella 29 – Attuazione finanziaria Asse VI

Asse VI	Attuazione finanziaria						
Assistenza Tecnica	Contributo totale	Impegni	Pagamenti	Spese certificate	Capacità di impegno	Efficienza realizzativa	Capacità di certificazione
	(a)	(b)	(c)	(d)	(b/a)	(c/a)	(d/a)
	Importo	Importo	Importo	Importo	%	%	%
Obiettivo Specifico O	17.209.976	8.304.373	7.035.680	6.543.881	48,25%	40,88%	38,02%
TOTALE	17.209.976	8.304.373	7.035.680	6.543.881	48,25%	40,88%	38,02%

(RAE 2011 p. 105)

“Per quanto riguarda l’Asse VI “Assistenza Tecnica”, le attività del POR Calabria FSE 2007-2013 hanno sostenuto l’attuazione degli Assi prioritari del P.O. attraverso un articolato sistema di azioni di assistenza tecnica finalizzati a supportare le Autorità del P.O. Anche per l’anno 2011, si è continuato ad attivare interventi finalizzati a migliorare l’efficacia e l’efficienza del POR, attraverso il supporto all’Autorità di gestione e ai responsabili degli Assi, nella realizzazione di attività di programmazione operativa, gestione, monitoraggio, controllo. Si è trattato di progetti di natura specialistica affidati agli enti in house della Regione Azienda Calabria Lavoro, Fondazione Field e Tecnostruttura delle Regioni per il FSE. L’Associazione Tecnostruttura delle Regioni svolge in tal senso una funzione importante per valorizzare in termini operativi l’integrazione, il confronto e lo scambio tra le Amministrazioni regionali, supportando le stesse nella valutazione dell’impatto delle azioni messe in campo. Non è stato invece ancora affidato un servizio di assistenza tecnica alle attività di coordinamento generale del Programma. Consistenti sono state anche le attività di comunicazione realizzate (RAE 2011 p. 106)”.

“Nell’ambito di tale obiettivo possono essere rintracciati, in particolare, specifici progetti di assistenza tecnica affidati, con apposite Convenzioni, agli enti in house della Regione quali Azienda Calabria Lavoro, Fondazione Field e Tecnostruttura delle Regioni per il FSE ed attraverso procedure di evidenza pubblica a Soggetti privati (Organizzazione Evento Regionale)

- *Tecnostruttura delle Regioni per il FSE : sono stati affidati progetti di Assistenza Tecnica per un importo complessivo pari ad € 458.730,00;*
- *Fondazione Field: sono stati affidati progetti di assistenza per € 945.000;*
- *Società IFM: per gli adempimenti di assistenza tecnica sull’avvio del nuovo sistema Informatico Regionale; (€ 23.220,00)*
- *“ SIURP” si è proceduto ad un affidamento diretto per un importo di € 23.000.*
-

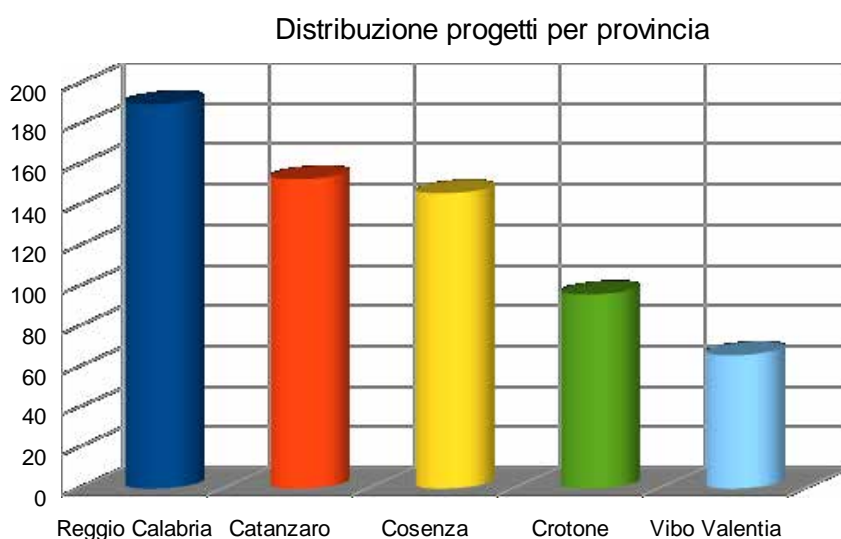
Sono stati, altresì, affidati a soggetti privati attraverso procedure di cottimo fiduciario servizi per l’organizzazione di eventi, del C.d.S. e di pubblicizzazione degli Avvisi Pubblici su stampa.

Gli ulteriori impegni sull'Asse Assistenza Tecnica hanno riguardato spese per il personale dirette al funzionamento della Segreteria Tecnica delle Autorità del PO (Segreteria Comitato di Sorveglianza, Segreteria dell'Autorità di Audit), delle Unità di Controllo di primo livello e delle Unità di Monitoraggio (RAE 2011 p. 107)".

Appare singolare come tale Asse, con una dotazione di budget di 17 milioni di € nel solo anno 2011 abbia finanziato attività funzionali all'implementazione del POR che sono tipiche della Pubblica Amministrazione affidandole ad enti esterni. Come scritto poco sopra, le "criticità" menzionate dal RAE riguardano proprio il personale amministrativo della P.A. calabrese: *"Per ciò che attiene ai Sistemi di Gestione e Controllo, nel corso del 2011, la Regione Calabria, si è trovata di fronte all'urgenza di garantire le condizioni fondamentali per il rafforzamento dell'apparato amministrativo, deputato alla gestione delle misure del POR, accelerare la spesa e potenziare i controlli di primo livello. (RAE 2011 p.5)".*

Da un'elaborazione della tabella dei beneficiari reperibile alla pagina web

<http://siurp.regione.calabria.it/siurpcrd/ServletCruscottoSiurp?RPT=beneficiari&PGM=2&MODE=PDF> (accesso 21 maggio 2013) appare un'allocazione dei fondi distribuita per province come segue:



Reggio Calabria	190
Catanzaro	153
Cosenza	146
Crotone	96
Vibo Valentia	66

In questa tabella e grafico vengono considerati solo i progetti di cui sono beneficiari enti e soggetti pubblici e/o privati, quindi non i singoli individui beneficiari di borse, voucher ecc.

Come si è visto, gli enti a cui viene affidata la maggior parte degli incarichi sono detti *in house*⁶⁴. Essi sono soggetti pubblici di diritto privato: società, finanziarie e fondazioni, ma esterni all'organigramma della P.A. della Regione Calabria.

“I Beneficiari dei finanziamenti a valere sull’Asse Assistenza Tecnica sono infatti:

- *enti in House della Regione (Azienda Calabria Lavoro, Fondazione Field, Fincalabra, Tecnostruttura delle Regioni), per i quali è stata utilizzata la modalità di affidamento diretto delle attività;*
- *soggetti privati, per i quali è stata utilizzata la modalità di affidamento attraverso procedure di evidenza pubblica. (RAE 2012 p. 119)”.*

Per quanto riguarda gli enti in house, dai loro statuti emerge quanto segue:

- Azienda Calabria Lavoro è un Ente Pubblico Economico Strumentale della Regione Calabria. E' stata istituita nel 2001;
- La Fondazione Innovazione Emersione Locale Disegno del Territorio (Fondazione FIELD) è stata istituita nel 2011;
- Fincalabra SpA - Società Finanziaria Regionale per lo Sviluppo Economico della Calabria è una Società per Azioni. Il Capitale è detenuto per intero dalla Regione Calabria. Nel 2007 è stato ridefinito il ruolo ed i compiti della SpA;
- Tecnostruttura delle Regioni per il Fondo Sociale Europeo è un'Associazione di diritto privato, costituita solamente da Soci Pubblici (Regioni e Province Autonome). Ha ottenuto la personalità giuridica nel 2002.

Gli affidamenti a soggetti privati vengono dati o con procedure di evidenza pubblica o attraverso procedure in cottimo fiduciario⁶⁵.

La capacità di impegno per l'Asse VI al 48% (tra le più alte rispetto agli Assi del POR FSE) e l'efficienza realizzativa al 41% (la più alta in assoluto tra tutti e 7 gli Assi del POR FSE Calabria 2011) hanno assicurato una spesa effettiva di più di 7 milioni di € per

⁶⁴ Gli enti *in house*, secondo la definizione del VI Comitato di Sorveglianza POR Calabria FSE 2007-2013 del 22 giugno 2012 devono avere le seguenti caratteristiche:

1. il capitale deve essere interamente posseduto dal soggetto pubblico;
2. le attività devono essere svolte in misura prevalente a favore del soggetto pubblico affidante;
3. l'ente deve essere sottoposto ad un controllo analogo a quello che il soggetto pubblico esercita sui propri uffici ed organi.

⁶⁵ Nell'ordinamento italiano il cottimo fiduciario è una modalità di acquisizione di beni e servizi da parte della pubblica amministrazione rientrando tra le cosiddette procedure in economia, semplificate rispetto alle procedure ordinarie in relazione al modesto valore del contratto o all'urgenza di provvedere. Può essere utilizzato per l'affidamento di un appalto pubblico di lavori, forniture o servizi ad un imprenditore o, più in generale, ad un operatore economico. Generalmente si affidano in cottimo fiduciario lavori o servizi da effettuare in urgenza che abbiano un importo inferiore a 200.000 €

l'affidamento ad esterni di attività che, laddove fosse formato professionalmente il personale amministrativo interno all'organigramma degli enti locali, potrebbero essere svolte con efficacia ed efficienza. Inoltre, la formazione "sul campo" degli impiegati, funzionari e dirigenti degli enti locali garantirebbe un valore aggiunto per il futuro della P.A. calabrese poiché le conoscenze e le competenze del personale incardinato nell'organigramma degli enti locali costituiscono un investimento di lungo periodo dato che il personale rimane in servizio a tempo indeterminato. Inoltre, tale personale può formare le nuove generazioni sulla europrogettazione. Per formazione "sul campo" si intende formazione professionale acquisita gestendo i progetti.

L'esternalizzazione delle conoscenze e delle competenze è invece un investimento volatile e di breve durata, soprattutto nel settore dell'europrogettazione, poiché è legato alla durata dei progetti, normalmente 12 o 24 mesi, terminati i quali il personale a contratto cambia destinazione portandosi appresso il bagaglio di conoscenze e competenze acquisito. Ciò influisce, peraltro, sulla motivazione del personale strutturato degli enti locali, il quale è cosciente del fatto che la gestione operativa dei FS è di fatto esternalizzata e non vede la necessità di formarsi professionalmente a tale scopo poiché sa in anticipo che sarà inutile dato che tali attività sono esternalizzate.

Box 3.2.3.3 Il raggio di azione delle società di assistenza tecnica

Da un approfondimento dell'analisi dei progetti sull'applicativo Opencoesione rispetto alla distribuzione geografica del raggio di azione degli enti privati che beneficiano dell'Asse VI e VII emerge quanto segue:

Azienda Calabria Lavoro:

nella programmazione 2007-2013 ha ricevuto 4 progetti, per un totale di 3.283.000 € ed ha realizzato 3 progetti a Reggio Calabria ed uno a Catanzaro.

Fondazione Field:

nella programmazione 2007-2013 ha ricevuto 10 progetti, per un totale di 6.800.000 € ed ha realizzato 7 progetti a Catanzaro e gli altri comunque nella regione Calabria.

Fincalabra:

nella programmazione 2007-2013 ha ricevuto 8 progetti, per un totale di 113.671.000 € ed ha realizzato 6 progetti a Catanzaro e gli altri comunque nella regione Calabria.

Tecnostruttura:

nella programmazione 2007-2013 ha ricevuto 9 progetti, per un totale di 1.085.000 € ed ha realizzato 8 progetti a Catanzaro e l'altro comunque nella regione Calabria.

Si precisa che nel caso degli enti "in house" la definizione di progetti è ampia e va da "AFFIDAMENTO SERVIZIO DI ASSISTENZA TECNICA E MONITORAGGIO SSE IV CAPITALE UMANO DEL POR CALABRIA 2007/2013" a "Costituzione di fondo di garanzia" o "Trasferimento fondi a terzi", quest'ultimo difficilmente catalogabile come "progetto" in altri contesti⁶⁶.

(Fonte: elaborazione da OpenCoesione del Ministro per la Coesione Territoriale e dall'elenco dei beneficiari POR Calabria FSE accesso 27 maggio 2013)

Il POR Calabria FSE 2011 prevede anche l'Asse VII "capacità istituzionale".

Tabella 31 – Attuazione finanziaria Asse VII

Asse VII Capacità Istituzionale	Contributo totale	Attuazione finanziaria					
		Impegni	Pagamenti	Spese certificate	Capacità di impegno	Efficienza realizzativa	Capacità di certificazione
	(a)	(b)	(c)	(d)	(b/a)	(c/a)	(d/a)
	Importo	Importo	Importo	Importo	%	%	%
Obiettivo Specifico P	17.209.975	4.106.000	201.618	186.790	23,86%	1,17%	1,09%
Obiettivo Specifico Q	17.209.975	3.630.000	300.000	300.000	21,09%	1,74%	1,74%
TOTALE	34.419.950	7.736.000	501.618	486.790	22,48%	1,46%	1,41%

Fonte: RAE 2011 p. 109

Per tale Asse il budget 2011 è di quasi 34 milioni e mezzo di €. Un budget cospicuo per affrontare e risolvere il problema delle "criticità" di gestione dei FS riscontrate nella P.A. Calabrese, menzionate nello stesso RAE. Il problema è che tale Asse non funziona: anche se la capacità di impegno è del 22%, l'efficienza realizzativa è dell'1,46%. Cioè la capacità di pagamento è quasi nulla, laddove per l'Asse VI assistenza tecnica (esterna) essa si attesta quasi al 41%. Ciò nonostante, sono stati spesi e certificati circa 500 mila euro nel 2011.

L'Asse VII è suddiviso in due obiettivi. Nel primo obiettivo si trovano i 'Laboratori per lo Sviluppo delle Competenze e lo Scambio delle Esperienze'. Essi "sono stati concepiti come 'Centri di Competenza', in grado di conferire un effettivo valore aggiunto alla programmazione e attuazione della Politica Regionale Unitaria, divenendo il "luogo" in

⁶⁶ Generalmente un progetto ha obiettivi, azioni da cui derivano risultati verificabili quantitativamente per mezzo di "deliverables". I deliverables possono essere utilizzati come elementi di valutazione rispetto a indicatori universalmente riconosciuti, attraverso metodologie condivise.

cui si concentrano e si trasferiscono conoscenze e competenze su specifiche tematiche, un “momento” di confronto e di partecipazione tra Esperti a livello nazionale e Soggetti delle Amministrazioni nazionali e regionali, per la definizione e condivisione di metodologie, tecniche, strumenti e linee guida per il conseguimento degli Obiettivi Operativi ed il rafforzamento dei segmenti di politica regionale più deboli ed alla rottura dell'autoreferenzialità di alcuni processi decisionali (RAE 2011 p. 113)”.

“L'Asse VII “Capacità Istituzionale”, con gli Obiettivi Specifici P e Q, ha fatto propri i principi di crescita delle competenze indicati dalla capacity building e, tenendo conto dell'analisi delle problematiche emerse nella passata programmazione, rivolge una forte attenzione allo sviluppo di nuove competenze e conoscenze da parte dei Responsabili delle Politiche regionali territoriali e settoriali, dei Dirigenti e dei Funzionari della Pubblica Amministrazione Regionale e Locale e delle Autonomie Funzionali, dei Dirigenti e dei Funzionari delle Agenzie Regionali “In House”, dei Rappresentanti e delle Strutture Operative delle Parti Economiche e Sociali e degli Operatori delle Agenzie di Sviluppo Locale (RAE 2011 p. 112)”.

I progetti di formazione per il personale strutturato della pubblica amministrazione calabrese sono dunque previsti dall'Asse VII, ma tra i destinatari di tali progetti figura anche il personale degli enti *in house* finanziati dall'Asse VI.

4.7. Asse VII - Capacità istituzionale

4.7.1. Obiettivi specifici e operativi

Obiettivi Specifici Comuni		Obiettivi Operativi		Categoria di Spesa
P	Migliorare le politiche, la programmazione, il monitoraggio e la valutazione a livello nazionale, regionale e locale, per aumentare la <i>governance</i> del territorio.	P.1	Potenziare e qualificare le competenze e le capacità della Pubblica Amministrazione Regionale e Locale per la programmazione, gestione, monitoraggio, controllo e valutazione degli investimenti pubblici.	81
		P.2	Potenziare e qualificare le competenze e le capacità della Pubblica Amministrazione Regionale e Locale per la programmazione e la pianificazione settoriale/tematica.	81
		P.3	Potenziare e qualificare le competenze e le capacità della Pubblica Amministrazione Regionale e Locale per la programmazione territoriale e la progettazione integrata.	81
		P.4	Potenziare e qualificare le competenze e le capacità del Partenariato Socio – Economico in materia di Politiche Regionali Unitarie.	81
		P.5	Potenziare e qualificare l'utilizzazione dei Sistemi Informativi per la Programmazione, la Gestione, il Monitoraggio e la Valutazione degli Investimenti Pubblici.	81
Q	Rafforzare la capacità istituzionale e dei sistemi nell'implementazione delle politiche e dei programmi.	Q.1	Sostenere la riorganizzazione della Pubblica Amministrazione Regionale e Locale.	81
		Q.2	Sostenere la Pubblica Amministrazione Regionale e Locale nella Programmazione, Gestione, Monitoraggio e Valutazione dei Servizi Pubblici.	81
		Q.3	Potenziare e qualificare le competenze e le capacità della Pubblica Amministrazione Regionale e Locale per il Monitoraggio e la Valutazione della Sostenibilità Ambientale dei Programmi, dei Piani e dei Progetti.	81
		Q.4	Potenziare e qualificare le competenze e le capacità della Pubblica Amministrazione Regionale e Locale per il Monitoraggio e la Valutazione dell'Applicazione dei Principi di Pari Opportunità e di Genere.	81
		Q.5	Potenziare e qualificare le competenze e le capacità della Pubblica Amministrazione Regionale e Locale in materia di Comunicazione, Trasparenza e Legalità.	81

Nel

secondo obiettivo dell'Asse VII sono previsti *“Programmi Specifici di Consulenza – Formazione” pensati per affrontare tematiche settoriali di interesse regionale. Attraverso la realizzazione di tali programmi si intendono qualificare le competenze e le capacità della Pubblica Amministrazione Regionale e Locale nella programmazione e attuazione dei programmi, ma si vuole anche intervenire per fornire gli strumenti utili al reale ammodernamento della Pubblica Amministrazione Regionale.*

Gli strumenti operativi dei “Programmi Specifici di Consulenza – Formazione” sono principalmente rappresentati dai Corsi di formazione (RAE 2011 p. 114).”

La strategia formativa appare chiara e i metodi e gli strumenti consolidati. Ciò nonostante, il RAE dedica un paragrafo ai problemi realizzativi dell'Asse VII: *“Nella fase di definizione del POR Calabria FSE 2007-2013, venne attribuito all'Asse VII Capacità*

istituzionale un consistente ammontare di risorse finanziarie, in considerazione della valenza strategica e funzionale allo sviluppo della capacità attuativa del POR.

Tuttavia la complessità delle azioni da programmare e la conseguente articolazione delle procedure previste ha determinato un rallentamento nell'attuazione di tale asse, che necessitava innanzitutto della puntuale definizione di una strategia attuativa. A seguire è stata effettuata la pianificazione delle tipologie di interventi e degli strumenti adeguati per il conseguimento degli obiettivi previsti per pervenire ad una fase reale di attuazione nel corso dell'annualità 2011 (RAE 2011 p. 114)".

Le azioni e le procedure del FSE potrebbero essere attuate dal personale in organigramma agli enti locali. Laddove non fosse sufficientemente formato a tale scopo l'Asse VII dedica cospicue risorse economiche alla formazione del personale sulla europrogettazione, ma non le spende.

Se si riporta tutto su un piano più generale, si può affermare quanto segue: in Italia la programmazione POR 2007-2013 FSE dedica alle Regioni della convergenza circa 7 miliardi di euro.

Obiettivo Convergenza - Programmi FSE							
Programmi Operativi	Programmato 2007/2013	Numero Progetti *	Impegni dei progetti	Costo ammesso	Pagamenti dei progetti **	Impegni / Programmato (%)	Pagamenti / Programmato %
2007IT051PO001 - Per Campania	1.118.000.000,00	4383	484.693.758,64	474.666.069,24	381.210.010,55	43,35 %	25,15 %
2007IT051PO002 - Per Calabria	800.498.754,00	10105	515.883.598,10	622.320.382,23	368.342.948,12	64,45 %	46,01 %
2007IT051PO003 - Per Sicilia	1.632.308.298,00	10587	1.433.776.718,01	1.405.938.526,37	641.932.075,69	67,94 %	39,33 %
2007IT051PO004 - Per Basilicata	322.965.588,00	4376	210.511.539,25	224.024.101,22	173.970.662,11	65,30 %	53,97 %
2007IT051PO005 - Per Puglia	1.279.200.000,00	17981	663.897.204,66	643.015.606,67	494.912.543,84	53,46 %	38,69 %
2007IT051PO006 - Per Governance e Azioni di Sistema	427.981.626,00	610	437.686.031,85	438.838.977,00	205.364.049,38	102,27 %	47,98 %
2007IT051PO007 - Per Competenze per lo sviluppo	1.485.929.492,00	45720	1.273.832.263,86	1.196.866.293,63	892.285.271,49	85,71 %	60,05 %
TOTALE	7.666.293.760,00	93.612	5.039.981.114,37	5.008.479.196,56	3.088.017.642,18	71,32 %	43,28 %

(*) Numero dei Progetti Finanziati

(**) Pagamenti Ammessi

Fonte: CE DG Employment 2013

Per quanto riguarda il POR Calabria FSE, esso ha un budget di 800 milioni di € circa. Tale budget viene "polverizzato" su 10.105 progetti finanziati.

Questi 10.105 progetti sono “spalmati” sui 7 Assi in cui si articola il POR Calabria FSE:

Obiettivo Convergenza - FSE

2007IT051PO002 - Por Calabria

Decisione CE : C(2012) 9617 del 14/12/2012

Periodo di riferimento: 28/02/2013

Data ultima validazione: 22/03/2013

Asse	Programmato 2007/2013	Numero Progetti *	Impegni dei progetti	Costo ammesso	Pagamenti dei progetti **	Impegni / Programmato (%)	Pagamenti / Programmato %
01 - Adattabilità	115,255,010.00	587	71,365,184.72	102,367,838.90	62,457,432.61	61.92 %	54.19 %
02 - Occupabilità	385,411,902.00	4024	217,230,800.03	262,604,303.86	165,455,866.10	56.36 %	42.93 %
03 - Inclusione Sociale	53,361,817.00	264	42,775,211.22	45,903,094.71	33,411,202.41	80.16 %	62.61 %
04 - Capitale Umano	188,653,696.00	5083	152,022,061.19	172,968,099.51	93,204,048.53	80.58 %	49.40 %
05 - Transnazionalità e Interregionalità	6,255,156.00	6	5,342,412.20	5,342,412.20	1,817,364.88	85.41 %	29.05 %
06 - Assistenza Tecnica	27,106,337.00	127	10,747,928.74	10,717,633.04	9,731,011.45	39.65 %	35.90 %
07 - Capacità Istituzionale	24,454,836.00	14	16,400,000.00	22,426,000.00	2,266,023.14	67.06 %	9.27 %
TOTALE	800,498,754.00	10,105	515,883,598.10	622,329,382.22	368,342,949.12	64.45 %	46.01 %

(*) Numero dei Progetti Finanziati

(**) Pagamenti Ammessi

Fonte: CE DG Employment 2013

Da un esame dell'elenco dei beneficiari risulta che i progetti consistono o in “borse lavoro, bonus assunzioni, vouchers ad esercizi commerciali e imprese e incentivi occupazionali sotto forma di integrazione salariale” a soggetti privati, o in corsi di formazione, *work experiences*, percorsi formativi di vario tipo affidati ad enti privati.

Fonte: Elenco dei Beneficiari del POR Calabria FSE 2007/2013, accesso 7 maggio 2013

<http://siurp.regione.calabria.it/siurpcrd/ServletCruscottoSiurp?RPT=beneficiari&PGM=2&MODE=PDF>

A una prima sommaria occhiata dell'offerta formativa appare che ci sia partecipazione ai corsi di formazione ma considerato che non rilasciano CFU (Crediti Formativi Universitari⁶⁷), ciò lascia dubbi sul fatto che questa sia un'operazione legata alla crescita del capitale umano e sia invece un'operazione più di *business* e commerciale.

Il problema principale del POR FSE appare la “polverizzazione” dei progetti: 10.105 progetti con budget, tempistiche e distribuzione territoriale variegati. Di questi diecimila progetti solo 14 sono finanziati sull'Asse VII capacità istituzionale, quello che dovrebbe formare le conoscenze e le competenze del personale della P.A. calabrese, degli enti locali che lavorano sulla euoprogettazione in genere, ed in particolare sulla gestione dei Fondi Strutturali. La percentuale di spesa è inoltre molto bassa, come illustrato in precedenza. L'Asse VII sembra in un vicolo cieco poiché non si vede come entro la fine della programmazione in corso possa invertirsi la tendenza.

⁶⁷ Il credito formativo universitario (spesso abbreviato in CFU) è una modalità utilizzata nelle università italiane per misurare il carico di lavoro richiesto allo studente. Ad ogni esame universitario è infatti associato un certo numero di CFU, che ne stimano l'impegno richiesto; convenzionalmente 1 CFU è pari a 25 ore di lavoro.

E tale tendenza appare generalizzata nelle Regioni della Convergenza, laddove l'Asse VII è quello con la percentuale di impegni e di pagamenti minore, come evidenzia la tabella qui sotto riportata.

Obiettivo Convergenza FSE: attuazione finanziaria per asse al 29/02/2012

ASSE	Contributo Totale 2007/2013 (a)	Attuazione finanziaria			
		Impegni (b)	Pagamenti (c)	Impegni (b/a)	Pagamenti (c/a)
1 - Adattabilità	747.285.492,00	233.630.572,31	115.574.873,54	31,26%	15,47%
2 - Occupabilità	2.461.199.469,00	806.743.154,80	321.994.433,69	32,78%	13,08%
3 - Inclusione sociale	516.049.558,00	193.653.353,41	114.334.351,72	37,53%	22,16%
4 - Capitale umano	3.110.483.646,00	2.259.118.504,28	1.350.766.759,31	72,63%	43,43%
5 - Interregionalità e transnazionalità	144.609.234,00	40.758.782,48	16.887.001,81	28,19%	11,68%
6 - Assistenza tecnica	269.796.420,00	102.718.119,03	52.641.948,46	38,07%	19,51%
7 - Capacità istituzionale	387.664.615,00	136.378.738,81	33.585.898,80	35,18%	8,66%
8 - Pari opportunità e non discriminazione	31.071.468,00	19.074.530,41	8.557.524,35	61,39%	27,54%
TOTALE	7.668.159.902,00	3.792.075.755,53	2.014.342.791,68	49,45%	26,27%

Dati in euro

Fonte: www.rgs.gov.it aprile 2013

Si può concludere che l'investimento sul capitale umano interno all'organigramma degli enti locali a gravare sul FSE in Calabria è pressoché inesistente e ciò influisce sulla produttività e sulla motivazione. Ma siccome è necessario garantire una percentuale di spesa sufficiente dei FS per evitare che la CE blocchi i pagamenti, si ricorre all'esternizzazione delle competenze. I fondi sono polverizzati su una ingente quantità di beneficiari e di "progetti", l'impatto è modesto e tutti gli attori dello sviluppo locale, compresa la CE, ne sono a conoscenza.

3.3 I nuovi indicatori elaborati: “il Fattore A” ed il “Fattore F”

Le capacità tecniche e professionali dello staff coinvolto nella europrogettazione sia per quanto concerne gli *stakeholders* che le amministrazioni locali appaiono fattori critici per lo sviluppo territoriale.

“Thus far discussion has emphasised good institutional arrangements, sound policies and practices, and desirable outcomes from public investment planning at the sub-national level. Underlying this discussion, however, is a need for substantial professional and technical skills among public sector employees and organisations. Not least among these skills is the capability of individuals to consult, negotiate and co-ordinate with different levels of government. (...) The more rural the area, the wider the capacity gap in terms of financial resources, expertise, and professionalism. For such governments what is critical is not only their own capacity, but also their access to skills outside of the government through universities, regional development agencies (RDAs), technical consultants, and the like (OECD 2012 p. 93)”.

“Capacity building policies (CBP) refer to actions aimed at strengthening the capability of government officials to manage their programmes, to provide services to their constituents, or to manage their overall jurisdictional or inter-jurisdictional responsibilities. Capacity building refers, therefore, on the one hand to improving managerial practices (along New Public Management theories), such as management, strategic and operational planning, or evaluation; and on the other, to transforming power and institutional relations (i.e. governance) and producing learning and innovative governing arrangements (ESPON Insted Interim report p.22)”.

I nuovi indicatori elaborati in questa sede, cioè il “Fattore A” ed il “Fattore F”, sono finalizzati ad entrare nella funzione che calcola il “capitale territoriale”. Tale grandezza si trova all’interno del documento elaborato dalla Commissione Europea e varato dal Parlamento europeo e dal Consiglio denominato “Europe 2020” ed è così definita:

“Territorial capital was first proposed in a regional policy context by the OECD in its Territorial Outlook (OECD, 2001), and has reiterated by DG Regio of the Commission of the European Union: “Each region has a specific ‘territorial capital’ that is distinct from that of other areas and generates a higher return for specific kinds of investments than for others, since these are better suited to the area and use its assets and potential more effectively (European Commission, 2005, p. 1, cited in Camagni, 2008)”.

The “territorial capital” represents all of the elements available to the area, both tangible and intangible, which in some respects constitute assets and in others constraints. The concept of “territorial capital” is not static but dynamic. It corresponds to the analytical description of how those seeking the room to take action for the area. It

is therefore related to the territorial project concept and to the bid for territorial competitiveness. Each area endeavors to find its place by focusing on access to markets, its image, its potential to attract people and businesses, its ability to renew its governance, etc.

Places can utilize their territorial capital to realise optimal solutions for long-term development, and contribute in this way to the achievement of the Europe 2020 Strategy objectives. (Territorial Agenda 2011).

Al capitale territoriale viene aggiunto in alcuni contesti l'aggettivo "potenziale". L'aggettivo potenziale viene usato nella prospettiva di delineare percorsi di sviluppo e nella concettualizzazioni del territorio usate negli schemi VAS e TIA (D'Orazio 2012).

Il progetto ESPON Insted di occupa di istituzionale capacity "*providing an operational definition along three declinations of the concept: I) the ability to come to terms with EU rules and procedures, and combine them with national and/or regional ones; II) the capacity to use EU funds and procedures to bring forth and implement ESPON 2013 projects and strategies, which local actors already had in mind, or which they developed on purpose; and III) the capacity to use the competences built through the use of EU funding in order to improve the overall quality of administrative action, i.e. the increase in the quality of the interventions due to the diffusion and mainstreaming of EU policy principles (partnerships, evaluation, sustainable development, etc.).*

"The third declination is the capacity to use the competences built through the use of EU funding in order to improve the overall quality of administrative action, i.e. the increase in the quality of the intervention due to the diffusion and mainstreaming of the partnership principle, the sustainability framework, the use of monitoring and evaluation, the emphasis on multilevel governance, etc. In this declination, institutional capacity is an objective in itself and it can influence the final results in terms of territorial development (Espon Insted p. 6 e 21)".

Guardando gli indicatori quantitativi elaborati dalle fonti istituzionali o dagli *stakeholders* (UE, MISE, ESPON, SVIMEZ, EURISPES ecc.), essi sono tutti concordi nell'assegnare alla Calabria l'ultima posizione in quasi tutte le variabili di cui si compone la funzione "sviluppo culturale, sociale ed economico".

Invece di richiamare ulteriormente tali indicatori quantitativi, di seguito verranno proposti ed elaborati due indicatori aggiuntivi al fine di dimostrare che il mancato utilizzo dei FS come opportunità di sviluppo non sia da attribuire esclusivamente alla presenza ed alla pervasività della 'ndrangheta in tutte le dinamiche relazionali ed economiche cui è soggetto o di cui è protagonista il cittadino calabrese.

Com'è ormai chiaro, i FS sono due: FSE – Fondo Sociale Europeo, e FESR – Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (non ci si riferisce in questo contesto agli altri fondi ad essi collegati).

Il FSE è dedicato all'istruzione ed alla formazione professionale, in particolare a quello che la Commissione Europea definisce *“capacity building”*, cioè quell'insieme di misure atte a migliorare le conoscenze ma soprattutto le competenze dell'individuo prima e del lavoratore poi, siano esse culturali, linguistiche, tecniche, relazionali o di qualsiasi altra natura. La CE interpreta l'intervento formativo come un intervento finalizzato ad accrescere le potenzialità di inserimento nel mondo del lavoro o a migliorare la propria posizione nel mercato del lavoro europeo.

“Una condizione ampiamente deficitaria si evidenzia sull'intero territorio, ma con accentuazioni al Sud, relativamente agli indicatori attinenti all'istruzione, alla formazione e agli investimenti per la ricerca e l'innovazione, nonché alla percezione del rischio di criminalità, che mantiene percentuali ancora elevate (...) (MISE 2009 p. 6)”.

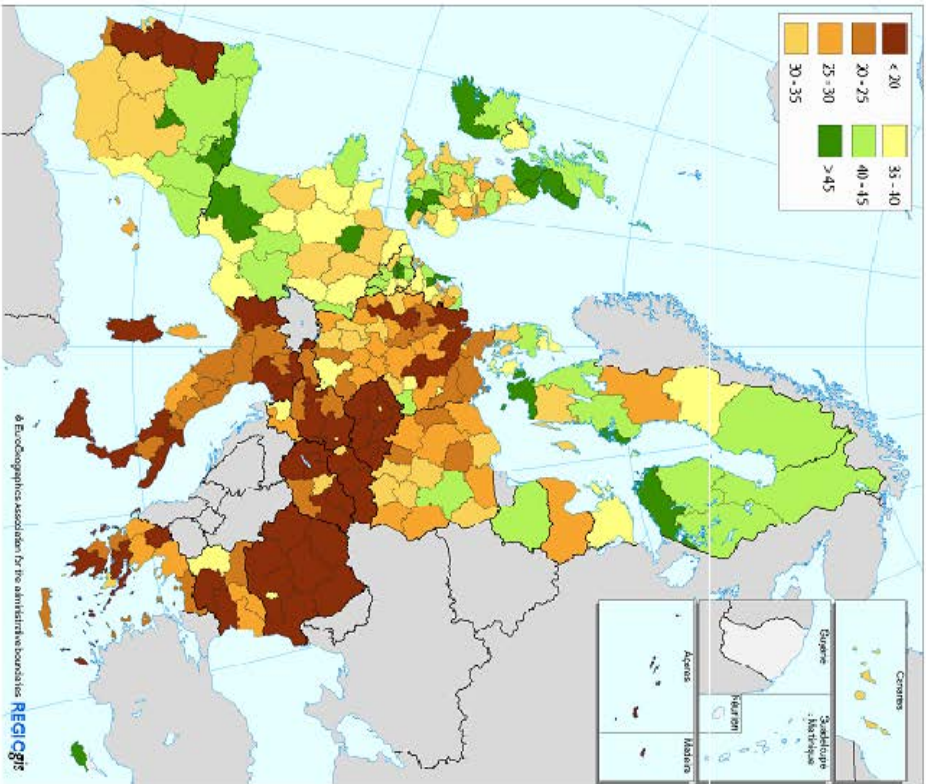
“Human capital is one of the key determinants of regional growth.

It favours:

- *innovation and rapid diffusion and absorption of knowledge and techniques;*
- *Productivity, employment and social inclusion;*
- *Environmental awareness.*
- *Europe 2020 target: increase the share of people aged 30-34 with a tertiary degree to 40 % by 2020.*
- *Currently, only one in five EU regions is at this level. Member States have set themselves targets ranging from 26 % to 60 %.”*

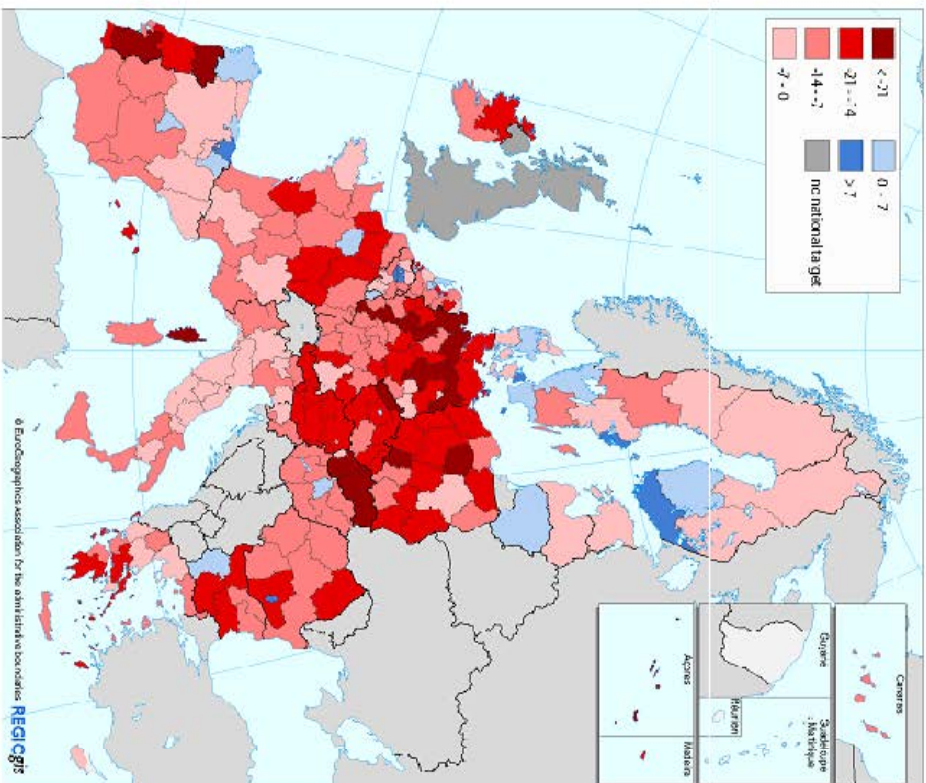
Population aged 30-34 with a tertiary education Average 2007/10

% of population aged 30-34



Population aged 30-34 with a tertiary education - Average 2007/10 - Distance to National 2020 target

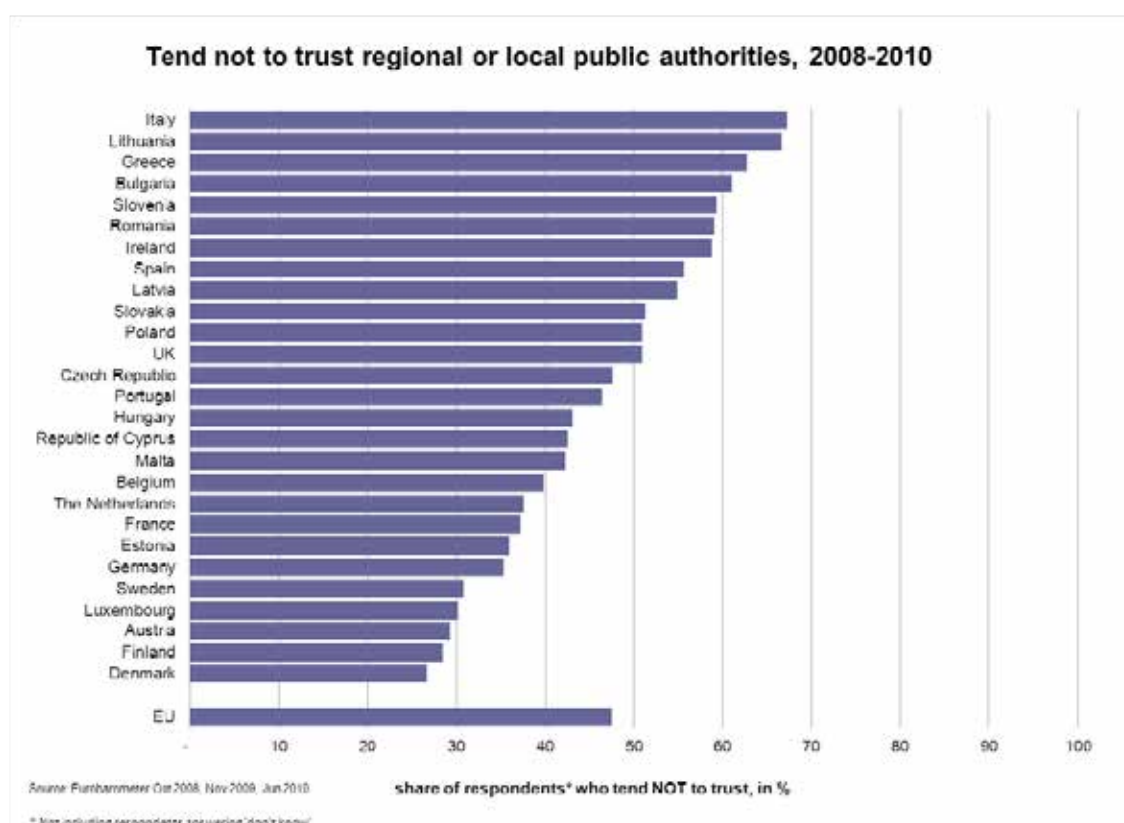
Percentage points difference



Fonte: Monfort 2011

L'utilizzo proficuo dei FS (efficace ed efficiente) presuppone un'alta formazione sia dei funzionari pubblici che degli *stakeholders* che presentano e poi gestiscono e rendicontano i progetti. Il funzionario pubblico deve conoscere i bisogni del territorio e preparare i "termini di riferimento" delle gare d'appalto e degli inviti a presentare proposte in risposta a tali bisogni, associandovi un *budget* adeguato. Egli, inoltre, deve preparare un bando ed un "formulario di candidatura" chiaro ed intellegibile.

Con una bassa fiducia nelle autorità locali di gestione e di controllo diventa difficile operare e rendere virtuoso il processo di utilizzo dei FS:



Fonte: Dijkstra, 2012

Lo *stakeholder*, dal canto suo, deve conoscere il quadro di contesto (legislazione europea, nazionale e locali e relativi documenti accessori) sulla base del quale sono stati redatti i termini di riferimento e deve essere in grado di leggere e capire il bando e il formulario di candidatura per preparare un prospetto finanziario funzionale al raggiungimento degli obiettivi del progetto.

Il rapporto tra il funzionario pubblico che alloca delle risorse europee in risposta ai bisogni del territorio e lo *stakeholder* che presenta il progetto cercando di aggiudicarsi i fondi non è dialettico, è piuttosto di collaborazione, una collaborazione che mira a

rispondere al bisogno, a risolvere il problema, a migliorare la situazione critica riscontrata. Se tale è l'approccio, si innesca un processo virtuoso e le risorse europee diventano un'opportunità di sviluppo.

Pertanto, è necessario:

- 1) fornire adeguata formazione professionale ai funzionari pubblici degli enti locali⁶⁸ in modo che siano in grado di veicolare informazioni precise ai colleghi ed agli *stakeholders*;
- 2) fornire informazione precise agli *stakeholders* nell'ambito degli eventi informativi;
- 3) fornire assistenza tecnica agli *stakeholders* durante il periodo di vigenza del bando su come presentare il formulario di candidatura e fornire assistenza tecnica sulla gestione e sulla rendicontazione del progetto a chi si aggiudica i fondi.

Ciò è possibile investendo nella formazione del personale, e ciò avviene solo se si dedicano ore/uomo alla formazione sottratte ad altre occupazioni, e creando una struttura di assistenza tecnica sul territorio competente ed efficiente.

Il nostro primo indicatore è incentrato sul supporto ai funzionari degli enti pubblici ed agli stakeholders, e lo chiamiamo "fattore A", dove A sta per Assistenza tecnica alla europrogettazione e racchiude al suo interno concetti come diffusione sul territorio di strutture di servizio statali, regionali, provinciali, comunali, diffusione di strutture di intermediazione finanziaria come studi di consulenza finanziaria e gestionale nonché studi di revisione contabile europea e diffusione dell'informazione comunitaria orientata alla progettazione tramite gli enti a ciò preposti. Si sottolinea la differenza con il concetto di "assistenza tecnica" inserito (e finanziato) nei POR FSE, come si è visto nel paragrafo precedente. Nel POR FSE l'"assistenza tecnica" è considerata un'attività esterna alla P.A. degli enti locali. Qui è invece considerata un'attività interna e propria della P.A. degli enti locali formati alla trasmissione e supporto di conoscenze e competenze sulla europrogettazione.

Il nostro secondo indicatore sarà relativo alla formazione del personale che si dedica alla europrogettazione, e lo chiameremo "fattore F", dove F sta per Formazione e racchiude al suo interno i concetti di conoscenza e competenza, formazione accademica e

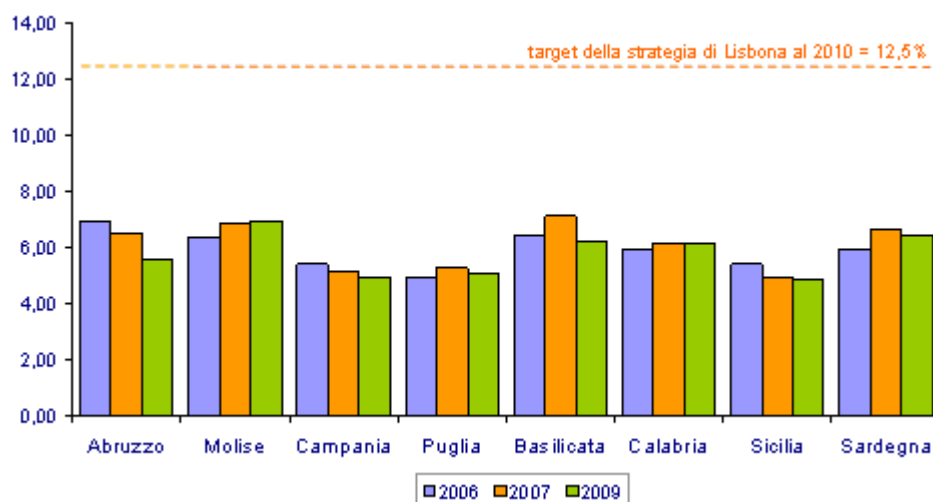
⁶⁸ Il fenomeno del precariato nella pubblica amministrazione non favorisce la stabilizzazione delle conoscenze e l'elevazione delle competenze. L'assunzione di personale con contratti di lavoro a tempo per svolgere funzioni legate alla progettazione europea è una pratica diffusa nei ministeri, negli enti pubblici, negli enti locali e nelle università. Tali collaboratori hanno già esperienza e formazione specifica nel settore ma hanno poche speranze di essere incardinati nell'organigramma. Ciò provoca un duplice risultato negativo: 1) i funzionari stabilizzati non hanno interesse ad acquisire nuove competenze e spesso vedono le funzioni di responsabilità esternalizzate, cioè affidate a funzionari precari; 2) i funzionari precari una volta concluso il loro periodo di precariato cambiano destinazione portando con sé il bagaglio di conoscenze (accresciuto durante il periodo di lavoro nella P.A.) e di competenze.

professionale, formazione linguistica ed esperienza sul campo, cioè nella gestione dei progetti, partecipazione ai corsi di aggiornamento e ai gruppi di lavoro in sede ministeriale, accademica o privata.

Le domande a cui intendiamo dare risposta sono:

- Esistono strutture e sportelli di assistenza tecnica alla europrogettazione?
- Quali sono le caratteristiche delle risorse umane di cui dispongono?

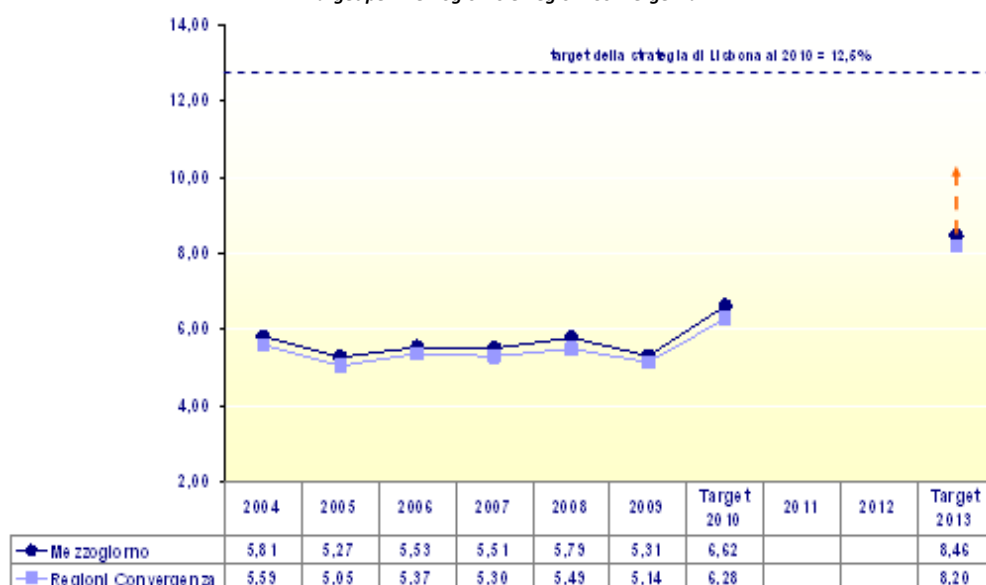
La Commissione Europea, tra gli “Obiettivi di Lisbona” fissa al 12,5% la percentuale degli adulti in formazione permanente entro il 2010. Da un’analisi del Ministero del Tesoro (DPS) emerge che il Mezzogiorno, e in particolare la Calabria, è lontano da tale target, come si evince dai grafici qui di seguito riprodotti.



Percentuale di adulti che partecipano all'apprendimento permanente

Nota: La percentuale di adulti in Italia che partecipano all'apprendimento permanente è molto modesta in confronto con altri paesi europei, sia per le Regioni del Mezzogiorno che per quelle del Centro-Nord. Nel 2009, tutte le Regioni del Mezzogiorno si posizionano su valori inferiori all'8 per cento, a fronte di un target concordato in sede europea nell'ambito della Strategia di Lisbona del 12,5 per cento al 2010.

Percentuale di adulti che partecipano all'apprendimento permanente
Target per Mezzogiorno e Regioni Convergenza



Nota: I target Mezzogiorno e Regioni Convergenza sono ottenuti per combinazione dei valori obiettivo indicati dalle singole Regioni. La percentuale di adulti che partecipano all'apprendimento permanente passerebbe da circa il 5,4 per cento dell'anno base (2006) a circa l'8,5 per cento al 2013 per entrambe le aree di riferimento. La freccia segnala un possibile rafforzamento del target indicato, così come stimato dal coordinamento del Gruppo di Lavoro, raggiungibile se i singoli valori regionali raddoppiassero rispetto all'anno base. Ciò consentirebbe di raggiungere la soglia del 10 per cento offrendo un segnale rilevante nella direzione fissata dalla Strategia di Lisbona.

Fonte: Sito web del Ministero del Tesoro, DPS, Indicatori QSN 2007-2013

http://www.dps.tesoro.it/QSN/indicatori/tavole_osservazione.asp

Ind. 099

Adulti che partecipano all'apprendimento permanente (a) (b) (c) (d)

Popolazione 25-64 anni che frequenta un corso di studio o di formazione professionale (percentuale)

Regioni, ripartizioni geografiche	Anni																		
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	
Piemonte	5,6	4,1	3,9	3,8	3,8	5,2	4,9	5,1	5,4	5,1	5,1	5,1	5,4	5,1	5,1	5,1	6,2	5,6	5,6
Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste	5,5	4,2	4,5	4,1	4,5	4,5	4,1	4,7	4,9	5,0	4,4	4,7	4,9	5,0	4,4	3,9	4,1	4,1	4,1
Lombardia	5,3	4,2	4,1	4,1	6,1	5,9	6,1	5,9	6,1	6,0	5,8	6,2	6,1	6,0	5,8	6,2	5,6	5,6	5,6
Trentino-Alto Adige	8,0	5,8	5,0	5,1	8,0	7,6	7,5	8,4	8,1	8,3	7,9	7,6	8,4	8,1	8,3	7,9	7,6	7,6	7,6
- Bolzano/Südtirol																			
- Trento																			
Veneto	7,2	5,3	5,0	5,2	6,2	6,1	6,4	6,6	6,6	6,1	5,9	5,4	6,6	6,6	6,1	5,9	5,4	5,4	5,4
Friuli-Venezia Giulia	6,3	5,8	5,5	5,5	8,1	6,7	7,3	7,8	7,4	7,1	8,2	7,1	8,2	7,4	7,1	8,2	6,1	6,1	6,1
Liguria	4,2	3,4	3,3	3,7	6,4	5,8	6,9	6,7	7,0	7,4	6,8	5,8	6,7	7,0	7,4	6,8	5,8	5,8	5,8
Emilia-Romagna	6,9	5,2	5,5	5,7	6,7	5,8	6,5	6,5	6,5	6,7	7,0	6,8	6,5	6,7	7,0	6,8	6,4	6,4	6,4
Toscana	6,1	5,0	4,9	5,4	6,3	6,9	7,0	6,4	6,8	6,8	7,2	6,4	6,8	6,8	7,2	6,4	6,9	6,9	6,9
Umbria	5,7	4,8	5,5	5,2	7,6	7,0	7,2	7,7	7,7	7,3	7,3	7,0	7,7	7,7	7,3	7,3	7,0	7,0	7,0
Marche	4,7	4,0	4,2	4,7	6,0	5,4	6,1	5,7	5,5	4,6	4,6	5,0	5,7	5,5	4,6	4,6	5,0	5,0	5,0
Lazio	5,3	4,8	4,8	4,9	8,0	7,8	7,5	8,2	8,2	7,4	7,2	6,4	8,2	8,2	7,4	7,2	6,4	6,4	6,4
Abruzzo	3,9	4,5	4,7	4,7	7,5	7,2	6,9	6,5	7,0	5,6	6,3	6,8	6,5	7,0	5,6	6,3	6,8	6,8	6,8
Molise	4,8	4,6	4,8	5,1	6,7	6,4	6,4	6,9	7,3	7,0	6,5	5,6	6,9	7,3	7,0	6,5	5,6	5,6	5,6
Campania	4,3	3,9	3,6	3,4	5,9	5,1	5,4	5,2	5,2	5,2	5,0	5,6	5,2	5,2	5,0	5,6	4,8	4,8	4,8
Puglia	5,3	4,4	4,2	4,0	5,3	4,8	4,9	5,3	5,7	5,1	5,2	4,8	5,7	5,1	5,2	5,1	5,2	4,8	4,8
Basilicata	5,3	4,5	4,7	5,5	5,8	5,7	6,5	7,1	6,9	6,2	5,8	5,4	7,1	6,9	6,2	5,8	5,4	5,4	5,4
Calabria	5,2	4,9	4,5	4,5	6,8	5,9	5,9	6,2	6,3	6,2	5,6	5,5	6,2	6,3	6,2	5,6	5,5	5,5	5,5
Sicilia	4,0	3,4	3,4	3,4	5,2	5,0	5,4	4,9	5,2	4,9	4,7	4,3	4,9	5,2	4,9	4,7	4,3	4,3	4,3
Sardegna	6,3	5,6	5,8	6,1	6,7	6,0	6,0	6,6	7,6	6,5	7,2	6,7	6,6	7,6	6,5	7,2	6,7	6,7	6,7
Italia	5,5	4,5	4,4	4,5	6,3	5,8	6,1	6,2	6,3	6,0	6,2	5,7	6,1	6,3	6,2	6,4	5,8	5,7	5,7
- Nord	6,0	4,6	4,5	4,6	6,2	5,7	6,1	6,3	6,3	6,3	6,2	6,4	6,3	6,3	6,2	6,4	5,8	5,8	5,8
- Nord-ovest	5,3	4,1	3,9	4,0	5,9	5,4	5,8	5,9	5,8	5,7	6,2	5,6	5,8	5,7	6,2	5,6	5,6	5,6	5,6
- Nord-est	7,1	5,4	5,3	5,4	6,2	6,6	6,8	6,8	6,8	6,7	6,7	6,0	6,7	6,8	6,7	6,7	6,0	6,0	6,0
- Centro	5,5	4,8	4,8	5,0	7,2	7,1	7,1	7,3	7,4	6,8	6,9	6,3	7,4	6,8	6,9	6,9	6,3	6,3	6,3
- Centro-Nord	5,9	4,7	4,6	4,7	6,5	6,1	6,4	6,6	6,6	6,4	6,5	6,0	6,6	6,6	6,4	6,5	6,0	6,0	6,0
- Mezzogiorno	4,7	4,2	4,1	4,0	5,9	5,3	5,5	5,8	5,5	5,8	5,3	5,1	5,8	5,5	5,3	5,5	5,1	5,1	5,1
- Sud	4,7	4,3	4,1	4,0	6,0	5,4	5,5	5,6	5,8	5,3	5,6	5,1	5,6	5,8	5,3	5,6	5,1	5,1	5,1
- Isole	4,6	4,0	4,0	4,1	5,6	5,3	5,5	5,4	5,8	5,3	5,3	5,5	5,4	5,8	5,3	5,3	5,0	5,0	5,0
Ciclo di programmazione F.S. 2000-06																			
- Regioni non Ob. 1	5,8	4,7	4,6	4,7	6,5	6,1	6,4	6,6	6,6	6,3	6,5	6,0	6,6	6,6	6,3	6,5	6,0	6,0	6,0
- Regioni Ob. 1	4,7	4,2	4,0	4,0	5,7	5,2	5,4	5,5	5,7	5,3	5,4	5,0	5,7	5,3	5,4	5,0	5,0	5,0	5,0
- Regioni Ob. 1 (escl. Molise)	4,7	4,2	4,0	4,0	5,7	5,2	5,4	5,5	5,7	5,3	5,4	5,0	5,7	5,3	5,4	5,0	5,0	5,0	5,0
Ciclo di programmazione F.S. 2007-13																			
- Ob. COW	4,6	4,0	3,8	3,7	5,6	5,1	5,4	5,3	5,5	5,1	5,2	4,8	5,3	5,5	5,1	5,2	4,8	4,8	4,8
- Ob. COW (escl. Basilicata)	4,6	4,0	3,8	3,7	5,6	5,1	5,3	5,2	5,5	5,1	5,2	4,8	5,3	5,5	5,1	5,2	4,8	4,8	4,8
- Ob. CRO	5,8	4,7	4,6	4,8	6,5	6,1	6,4	6,6	6,6	6,3	6,6	6,0	6,6	6,6	6,3	6,6	6,0	6,0	6,0
- Ob. CRO (escl. Sardegna)	5,8	4,7	4,6	4,7	6,5	6,1	6,4	6,6	6,6	6,3	6,6	6,0	6,6	6,6	6,3	6,6	6,0	6,0	6,0

Fonte: Istat

Note: -

(a) I dati dal 2004 non sono confrontabili con quelli degli anni precedenti poiché è cambiata la sezione del questionario che riguarda la formazione e la classificazione dei titoli di studio nel periodo di overlap (2003) tra le due indagini.

(b) I dati relativi al 2000 si riferiscono all'indagine RTFL di aprile (II trim.). Il modulo sulla formazione professionale è stato introdotto stabilmente dal secondo trimestre 2000, pertanto in questo anno non è possibile calcolare gli indicatori in media annua ma solo sul II trimestre.

(c) I dati relativi al 2000 si riferiscono all'indagine RTFL di aprile (II trim.). Il modulo sulla formazione professionale è stato introdotto stabilmente dal secondo trimestre 2000, pertanto in questo anno non è possibile calcolare gli indicatori in media annua ma solo sul II trimestre.

Ind. 063**Occupati che partecipano ad attività formative e di istruzione**

Adulti occupati nella classe d'età 25-64 anni che partecipano ad attività formative e di istruzione per 100 adulti occupati nella classe di età corrispondente (percentuale)

Regioni, ripartizioni geografiche	Anni																		
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	
Piemonte										5,5	4,6	5,2	5,4	5,5	5,2	6,4	5,7		
Vale d'Aosta/Vallée d'Aoste										4,9	4,0	4,5	4,9	5,3	4,3	3,7	4,1		
Lombardia										6,7	5,8	6,3	6,4	6,7	6,3	6,8	5,9		
Trentino-Alto Adige										8,7	8,1	7,9	8,9	8,7	8,4	7,9	7,8		
- Bolzano/Bozen										8,5	7,7	6,4	7,4	7,4	7,7	7,2	5,8		
- Trento										8,9	8,5	9,4	10,5	10,0	9,0	8,6	8,9		
Veneto										6,6	6,5	6,7	6,9	7,0	6,4	6,2	5,3		
Friuli-Venezia Giulia										8,4	6,8	7,6	8,1	7,6	7,3	8,7	5,6		
Liguria										7,0	5,7	6,8	7,1	8,0	8,1	7,2	5,9		
Emilia-Romagna										7,1	5,7	6,7	6,5	6,9	7,2	7,0	6,4		
Toscana										6,5	6,9	7,2	6,1	6,9	6,4	7,0	5,0		
Umbria										7,2	6,4	7,3	8,4	8,5	7,2	7,7	7,0		
Marche										6,0	4,9	5,6	4,6	4,9	3,9	3,9	4,5		
Lazio										8,1	7,4	7,5	8,1	7,9	6,9	7,0	5,0		
Abruzzo										6,3	5,8	5,6	5,6	6,3	4,6	5,1	5,9		
Molise										6,1	5,4	5,3	5,4	6,6	4,6	4,7	4,1		
Campania										5,5	4,8	4,6	4,4	4,7	4,1	4,6	3,6		
Puglia										4,4	4,0	4,3	4,8	5,9	4,9	4,6	4,3		
Basilicata										4,4	4,4	5,1	5,3	5,6	4,6	4,3	4,2		
Calabria										5,5	4,0	3,8	5,0	5,2	4,3	4,2	3,9		
Sicilia										4,9	4,7	5,1	4,4	5,1	3,9	3,6	3,3		
Sardegna										6,1	5,0	5,6	6,1	7,3	5,4	6,8	5,1		
Italia										6,4	5,7	6,1	6,2	6,5	5,9	6,2	5,4		
- Nord										6,7	5,8	6,4	6,6	6,8	6,5	6,8	5,9		
- Nord-ovest										6,4	5,5	6,0	6,2	6,5	6,1	6,7	5,8		
- Nord-est										7,2	6,4	6,9	7,0	7,2	7,0	6,9	5,0		
- Centro										7,2	6,8	7,1	7,0	7,2	6,3	6,6	5,8		
- Centro-Nord										6,9	6,1	6,6	6,7	6,9	6,5	6,7	5,9		
- Mezzogiorno										5,3	4,6	4,8	4,8	5,5	4,4	4,6	4,2		
- Sud										5,3	4,6	4,5	4,8	5,4	4,5	4,6	4,2		
- Isole										5,3	4,8	5,3	4,9	5,8	4,4	4,5	4,1		
Ciclo di programmazione F.S. 2000-06										6,8	6,1	6,5	6,7	6,9	6,4	6,7	5,9		
- Regioni non Ob. 1										5,2	4,5	4,7	4,8	5,5	4,4	4,5	4,0		
- Regioni Ob. 1										5,2	4,5	4,7	4,8	5,4	4,4	4,5	4,0		
- Regioni Ob. 1 (escl. Molise)																			
Ciclo di programmazione F.S. 2007-13																			
- Ob. CONI										5,1	4,5	4,6	4,6	5,2	4,3	4,3	3,8		
- Ob. CONI (escl. Basilicata)										5,1	4,5	4,6	4,6	5,2	4,3	4,3	3,7		
- Ob. CRO										6,8	6,1	6,5	6,6	6,9	6,4	6,7	5,9		
- Ob. CRO (escl. Sardegna)										6,8	6,1	6,5	6,7	6,9	6,4	6,7	5,9		

Fonte: Istat.

In particolare ci si interessa agli occupati in quanto i soggetti che maggiormente interessano questo studio sono i lavoratori della P.A. Calabrese (impiegati, lavoratori, dirigenti).

Comparando questi dati con i dati delle regioni più sviluppate...

Percentuale di adulti che partecipano all'apprendimento permanente

Nota: In Italia la percentuale di adulti che partecipano all'apprendimento permanente è molto modesta in confronto con altri paesi europei, sia per le Regioni del Mezzogiorno che per quelle del Centro-Nord. Nel 2011, tutte le Regioni del Centro Nord si posizionano su valori inferiori al 10 per cento. Il valore target di riferimento al 2020 a livello europeo è pari al 15 per cento.

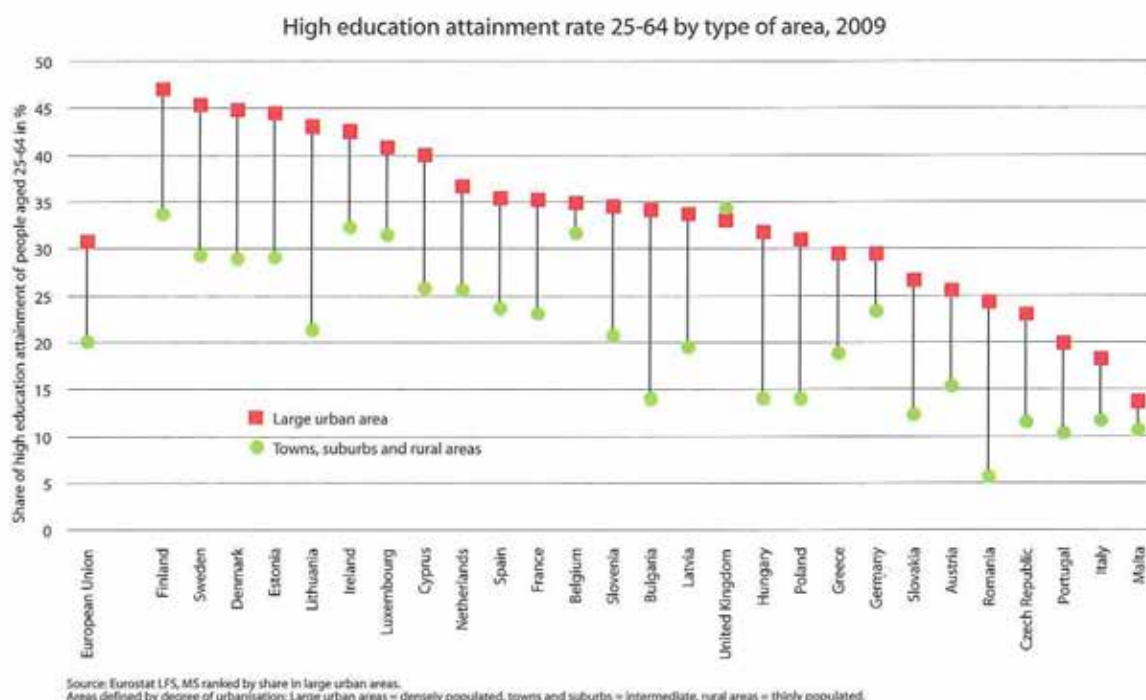
Percentuale di adulti che partecipano all'apprendimento permanente Target per Centro-Nord e Regioni Competitività

Nota: I target Centro-Nord e Regioni Competitività sono ottenuti per combinazione dei valori obiettivo indicati dalle singole Regioni o stimati dal coordinamento del Gruppo di Lavoro in collaborazione con l'[ISFOL](http://www.isfol.it). La percentuale di adulti che partecipano all'apprendimento permanente passerebbe dal 6,4 per cento dell'anno base (2006) al 7,9 per cento al 2013 nelle due aree di riferimento.

Fonte: MISE > DPS <http://www.dps.tesoro.it/QSN/Indicatori/adulticentronord.asp>

In Europa la situazione è sintetizzata dalla figura seguente:

Figure 1: Higher education by type of area, 2009



Ma l'apprendimento permanente, seppure importante, non è di per sé risolutivo se non è focalizzato sulla progettazione, gestione e rendicontazione dei progetti co-finanziati da fondi europei, quella disciplina che viene identificata col neologismo "europrogettazione". Si tratta di una disciplina ancora non completamente identificata, ed il dibattito epistemologico non è nemmeno iniziato. C'è chi la colloca all'interno delle Scienze Politiche, come scaturigine del Diritto dell'Unione Europea, chi invece l'accosta all'Economia, come costola dell'Economia finanziaria internazionale; c'è chi la riconduce addirittura all'Ingegneria gestionale. Ancora non esiste nel mondo universitario italiano un percorso formativo definito in tale direzione ma esistono diversi master e/o corsi di formazione tenuti da soggetti eterogenei, non tutti accreditati.

In realtà, si è visto che i progetti nel campo della ricerca, della cooperazione allo sviluppo e dello sviluppo regionale/territoriale hanno delle caratteristiche comuni anche se i programmi su cui gravano i fondi non potrebbero essere più diversi. L'impostazione dei *Terms of reference*, delle *Application forms* e dei *Reports* hanno delle costanti. I corsi di formazione in tal senso garantiscono un fondamento teorico imprescindibile ma l'esperienza "sul campo" rende ancor più preparati e competenti i funzionari o gli *stakeholders*. Raggiunto un certo grado di competenza, inoltre, la partecipazione ai gruppi di approfondimento nazionali ed internazionali cala ancor più i soggetti nel contesto normativo e gestionale ed anticipa la soluzione dei problemi che potranno aver luogo nel ciclo di vita del progetto (questioni contrattuali, spesa, rendicontazione, casi relativi ad asimmetrie informative ecc.).

Pertanto, è necessario un investimento delle amministrazioni su individui che vanno identificati, formati e dedicati a tali tematiche attraverso:

- la partecipazione a corsi di formazione di qualità riconosciuta (accreditati);
- la partecipazione a *stages* formativi presso altre amministrazioni più efficaci nella gestione di progetti;
- l'inserimento in gruppi di lavoro e la partecipazione stabile a riunioni di aggiornamento nazionali ed internazionali;
- l'affiancamento a tali soggetti di personale giovane, per garantire un supporto tecnico e gettare le basi per un ricambio generazionale.

A tale scopo è necessario investire per almeno 2 anni su soggetti che poi si dovrà stabilizzare nell'amministrazione per non rischiare di perdere il *know-how* acquisito, o che già sono stabilizzati.

Negli enti locali calabresi ha avuto luogo o è attualmente in atto un processo di questo tipo?

Abbiamo condotto un'indagine pilota attraverso la somministrazione di un questionario (Allegati (1) e (2)) a dei testimoni privilegiati tra funzionari degli enti locali italiani nel sud, nel centro e nel nord Italia. Sono stati identificati tre gruppi di soggetti:

1. uno al livello nazionale: MISE, MIT, Eurispes, Miur, Censis, Istat, Ministero della funzione pubblica;
2. uno a livello regionale: Regione Calabria, Regione Lazio, Regione Lombardia;
3. vari sistemi locali (Province calabresi, laziali e lombarde, uffici di rappresentanza a Bruxelles).

È stato operato un censimento dei soggetti negli ambiti identificati e sono stati somministrati 40 questionari ad altrettanti soggetti attraverso la posta elettronica. L'invio del messaggio è stato seguito da una telefonata.

Le risposte scritte sono state inferiori alla metà del campione, probabilmente perché:

- la posta elettronica è un mezzo di comunicazione inflazionato e i contenuti possono disperdersi;
- personaggi che occupano posizioni di responsabilità nella gestione dei fondi non sono facilmente raggiungibili al telefono né per e-mail;
- i questionari contengono informazioni personali e le relazionano al posto di lavoro occupato.

Le risposte orali sono state le più comuni. Nel caso di risposte solo telefoniche il dato è coerente con i risultati quantitativi dell'analisi dei questionari riempiti per iscritto.

L'analisi dei dati ha prodotto il seguente risultato:

A livello individuale, la formazione è di alto livello al Nord Italia:

“Punteggio da 21 a 30: formazione ottima, conoscenze e capacità ottime per presentare, gestire e rendicontare progetti co-finanziati da fondi europei e per operare nella formazione in prima persona.”

...mentre è di medio livello al Centro Italia, al Sud Italia e a livello di Amministrazione centrale:

“Punteggio da 11-20: formazione sufficiente, conoscenze e capacità sufficienti, con un altro anno di attività nel settore della europrogettazione sarebbe possibile raggiungere il livello successivo.”

A livello istituzionale, la capacità di erogare assistenza tecnica agli *stakeholders* risulta di medio livello al Nord, al Centro Italia:

“Punteggio da 11-20: struttura che eroga assistenza tecnica sufficiente a istituzioni/enti locali/privati/stakeholders, limitato peso nella capacità di attrarre e gestire fondi europei. Con investimenti nella formazione del personale e nelle infrastrutture sarebbe possibile raggiungere il livello successivo.”

...mentre risulta scarsa al Sud Italia e a livello di Amministrazione Centrale:

“Punteggio da 0-10: struttura che eroga assistenza tecnica insufficiente, scarso peso nella capacità di attrarre e gestire fondi europei.”

Tale studio pilota contribuisce allo scopo di dimostrare l'ipotesi di partenza: investendo nel “fattore A” e nel “fattore F”, in particolare grazie al FSE (Asse VII) si possono utilizzare le risorse messe a disposizione dai FS “bypassando” il collo di bottiglia creato e mantenuto dal sistema mafia.

3.4 *Analisi economico-territoriale del fenomeno mafioso fatta a Bruxelles*

Dei temi sopra menzionati a Bruxelles si occupano le seguenti istituzioni:

- Commissione europea (Direzione Generale Politica Regionale - Regio, Direzione Generale Affari interni – Home e Direzione Generale Occupazione, Affari sociali e inclusione);
- Parlamento Europeo (CRIM - Special committee on organised crime in the EU);
- Olaf – *Office pour la lutte anti-fraud*;
- Europol;

Box 3.4.1 La Commissione Europea DG Regio (Politica regionale)

“La direzione generale (DG) della Politica regionale della Commissione ha la funzione di rafforzare la coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione europea, riducendo le disparità di sviluppo fra le regioni e gli Stati membri che la compongono. (...) la sua politica fornisce un contributo positivo all'efficienza economica generale dell'UE. Per ridurre le disparità è necessario disporre di una politica di coesione che promuova costanti miglioramenti sul fronte della competitività e dell'occupazione. Attraverso il cofinanziamento di progetti infrastrutturali, lo sviluppo della società dell'informazione, il rapido trasferimento delle conoscenze, il sostegno agli investimenti nelle risorse umane e la promozione della cooperazione transfrontaliera, la DG Politica regionale aiuta le regioni meno prospere o afflitte da problemi strutturali ad accrescere la propria competitività e a raggiungere, in maniera sostenibile, un più elevato tasso di sviluppo economico. La politica regionale è pertanto un'importante espressione della solidarietà dell'Unione europea.

La direzione generale gestisce tre importanti fondi:

- *il Fondo europeo di sviluppo regionale - FESR, che interviene in tutti gli Stati membri e cofinanzia investimenti, concentrandosi prevalentemente sulle regioni più povere in termini di PIL pro capite;*
- *il Fondo di coesione - FdC, che cofinanzia essenzialmente progetti nel settore dell'ambiente e dei trasporti negli Stati membri con un PNL inferiore al 90% della media comunitaria;*
- *lo Strumento di assistenza preadesione - IPA, che aiuta i paesi candidati a sviluppare reti di trasporto e infrastrutture nel settore ambientale.*

Alla DG sono inoltre attribuite le seguenti competenze:

- *attuazione del Fondo di solidarietà dell'Unione europea - FSUE, il cui obiettivo è garantire un intervento tempestivo in caso di grave catastrofe e fornire aiuti nel più breve tempo possibile;*
- *il gruppo di coordinamento sulle regioni ultraperiferiche, incaricato di promuovere l'attuazione, da parte dell'UE, di misure volte a compensare la situazione di svantaggio di tali regioni, ai sensi dell'articolo 299, paragrafo 2, del trattato;*

- gestione dei contributi CE al Fondo internazionale per l'Irlanda che, insieme al programma PEACE incluso nei Fondi strutturali, mira a promuovere la pace e la riconciliazione in Irlanda del Nord.

L'obiettivo della DG Politica regionale è garantire (1) politiche strutturali efficienti ed efficaci che (2) portino vantaggi concreti ai cittadini europei e siano da essi comprese, (3) contribuiscano in maniera diretta a favorire il successo dell'allargamento dell'UE e (4) siano in linea con il principio di sana gestione finanziaria.

Johannes Hahn è il commissario europeo responsabile della politica regionale”.

(Fonte: sito web http://ec.europa.eu/dgs/regional_policy/index_it.htm 2012)

Box 3.4.2 La Commissione Europea DG Home (Affari interni)

“(...) The Directorate-General of the European Commission is in charge of the policy area known as "Home Affairs". We manage policies that aim at ensuring that all activities necessary and beneficial to the economic, cultural and social growth of the EU may develop in a stable, lawful and secure environment. More specifically, it works to build an open and safer Europe.

Ensuring EU security, (...) it helps build a safer Europe by fighting terrorism and organised crime, by promoting police cooperation and by preparing to swiftly respond to emerging crises. (...) The actions in these areas include stricter rules against illicit trafficking of firearms and on trafficking in human beings, as well as revision of legislation on combating child sexual abuse, sexual exploitation and child pornography. The fight against terrorism and the Internal Security Strategy, strictly linked to the broader European Security Strategy, will continue to be cornerstones of those efforts to make Europe more secure by strengthening cooperation on law enforcement, border management, civil protection and disaster management.

Building a common EU migration and asylum policy

(...) It works to develop a balanced and comprehensive EU migration policy, based on solidarity and responsibility, which - in line with the Europe 2020 strategy - will make an important contribution to the Union's economic development and performance in the longer term. (...) The aim is to create an EU-wide set of rules for legal migration, while taking into account the interconnection between migration and integration. (...) It also aims to address irregular migration and trafficking in human beings. At the same time, it works to set up a Common European Asylum System, based on solidarity and respect for fundamental rights, to ensure effective protection for the people who need it.

External dimension and funding of the EU home affairs policy

In all these areas, it promotes dialogue and cooperation with non-EU countries so that we can work in partnership and jointly tackle common challenges. (...) The external action contributes to the strengthening of the Union's position as a reliable, active and pragmatic global player, while ensuring the effectiveness of our policies.

Finally, to cater for EU interests, whether concerning migration management or security, financial instruments must be at the level of the Union's ambitions. Sound and effective management of these

instruments is an essential component of the Home Affairs policy. (...) It also manages EU financing instruments that support concrete actions in the field of home affairs."

Nell'ambito del Directorate A "Internal Security" esiste l'Unità A.2 "Fight against organised Crime"

(Fonte: sito web

http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/who-we-are/about-us/index_en.htm 2012)

Box 3.4.3 La Commissione europea DG Direzione Generale Occupazione, Affari sociali e inclusione

"Nel settore dell'occupazione, degli affari sociali e dell'inclusione, la responsabilità politica è ripartita tra l'UE e i paesi membri. La Commissione europea: coordina e monitora le politiche nazionali, promuove la condivisione di buone pratiche in campi quali l'occupazione, la povertà e l'esclusione sociale e le pensioni, adotta le disposizioni legislative e ne verifica l'applicazione in settori quali i diritti sul posto di lavoro e il coordinamento dei regimi di sicurezza sociale".

Per quanto concerne questo studio, la DG Employment gestisce il FSE. Al suo interno opera un organigramma suddiviso per regioni europee. La DG Employment attua i pagamenti agli Stati Membri (nel caso Italia alla Ragioneria Generale dello Stato) ed effettua il monitoraggio e controllo dei risultati del FSE (PON e POR).

(Fonte: elaborazione dal sito web

<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=it&catId=1> 2013)

Box 3.4.4 Il CRIM - Special committee on organised crime in the EU del Parlamento Europeo

"The Special Committee on Organised Crime, Corruption and Money Laundering (CRIM) was set up in March 2012 further to the adoption, on 25 October 2011, of the European Parliament resolution on organised crime (...).

CRIM's term of office will last for one year and may be renewed for a further six months. (The Conference of Presidents has approved the CRIM Special Committee request to extend its term of office until the end of September 2013. The 6 month extension is effective after its announcement in Plenary on 11 December 2012). Its purpose is both to study and analyse these criminal activities and to draw up a comprehensive, structured plan to combat them at EU level.

Organised crime, mafias and criminal systems pose a real threat to the security and freedom of European citizens. It is for that reason that the European Parliament, in setting up this special committee, has included the fight against these criminal activities among the priorities of the agenda of the EU and its Member States.

CRIM plans to invite the various institutions, international and EU organisations and national investigation and judicial authorities to sit around the same table with a view to developing an integrated and comprehensive strategy to effectively combat criminal systems and related activities, such as corruption and money laundering."

(Fonte: elaborazione dal sito web

<http://www.europarl.europa.eu/committees/en/crim/home.html> 2012)

Box 3.4.5 L'OLAF – Office pour la lutte anti-fraud

L'OLAF indaga sui casi di frode ai danni del bilancio dell'UE e sui casi di corruzione e grave inadempimento degli obblighi professionali all'interno delle istituzioni europee; elabora inoltre la politica antifrode per la Commissione europea.

Investigations related to EU expenditure

(...)OLAF's mandate covers all EU expenditure. The main spending categories are: structural funds, agricultural policy & rural development, direct expenditure and external aid.

Structural actions

Structural funds provide funding for thousands of programmes and projects all over Europe. Their main objective is to improve competitiveness and growth potential at local, regional and national level.

From 2000 to 2006 there were four structural funds: European Regional Development Fund (ERDF), European Social Fund (ESF), European Agricultural Guidance and Guarantee Fund (EAGGF), EAGGF Guidance Section and Financial Instrument for Fisheries Guidance (FIFG). During the programming period 2007-2013, the number of structural funds was reduced to three:

■ *European Social Fund (ESF)*

■ *European Regional Development Fund (ERDF) and*

■ *Cohesion Fund.*

The funds are managed jointly by the EU and authorities in EU countries. Fraud investigations are usually initiated by national authorities.

Common agricultural policy, and rural development programmes for countries preparing to join the EU

Together these constitute the second largest block of expenditure in the EU budget.

The management of these funds is the responsibility of EU countries. Fraud investigations are usually initiated by national authorities.

Direct expenditure

Accounting for 14% of the EU budget, this is expenditure allocated and directly managed by EU institutions alone (not jointly with national authorities, as with the structural funds). Beneficiaries are generally located in EU countries.

Fraud can affect grants, contracts, administrative arrangements, external experts, staff recruitment, Commission research, education and culture programmes (e.g. Erasmus), funds for research and advanced technology, environmental funding, training projects, joint ventures etc.

As a rule, national authorities are not involved in investigating fraud affecting direct expenditure.

External aid

External aid – for beneficiaries outside the EU – accounts for 2% of the EU budget.

Fraud can relate to funding for NGOs, funds to support national budgets and humanitarian aid.

In general EU national authorities are not involved in investigating fraud affecting external aid.

What constitutes EU-expenditure fraud:

■ *Use or presentation of incorrect or incomplete statements or documents leading to wrongful payment of funds from the EU budget or budgets managed by, or on behalf of, the EU*

■ *nondisclosure of required information with the same effect*

■ *misuse of funds for purposes other than those for which they were originally granted.*

OLAF's role

OLAF:

■ *carries out investigations (e.g. on-the-spot inspections and witness interviews) into EU-funded projects in the country concerned to check that expenditure has been used correctly*

■ *cooperates with national authorities (information exchange, on-the-spot checks, cross-check on suppliers and related businesses, coordination of forensic audits etc.*

As well as working with departments within the Commission, OLAF cooperates with managing authorities in EU countries.

The success of investigations outside the EU often depends on the existence of international agreements. Cooperation with national authorities and operational partners in international organisations is very important. They often have major control responsibilities in projects financed by the EU; OLAF may not have sufficiently effective investigative powers of its own.

(Fonte: elaborazione dal sito web

http://ec.europa.eu/anti_fraud/investigations/eu-expenditure/index_en.htm 2012)

Box 3.4.6 Europol

Europol is the European law enforcement agency. Its job is to make Europe safer by assisting the Member States of the European Union in their fight against serious international crime and terrorism. Large-scale criminal and terrorist networks pose a significant threat to the internal security of the EU and to the safety and livelihood of its people. The biggest security threats come from terrorism, international drug trafficking and money laundering, organised fraud, counterfeiting of the euro currency, and people smuggling. But new dangers are also accumulating, in the form of cyber crime, trafficking in human beings, and other modern-day threats. This is a multi-billion euro business, quick to adapt to new opportunities and resilient in the face of traditional law enforcement measures.

The agency uses its unique information capabilities and the expertise of 700 staff to identify and track the most dangerous criminal and terrorist networks in Europe. Law enforcement authorities in the EU rely on this intelligence work and the services of Europol's operational coordination centre and secure information network, to carry out almost 12 000 cross-border investigations each year. These have led to the disruption of many criminal and terrorist networks, to the arrest of thousands of dangerous criminals, to the recovery of millions of euro in criminal proceeds, and to the recovery from harm of hundreds of victims, including children trafficked for sexual exploitation. Europol also acts as a major centre of expertise in key fields of law enforcement activity and as a European centre for strategic intelligence on organised crime. Its Organised Crime Threat Assessment is a seminal product for EU policy-makers and police chiefs.

Europol enjoys excellent cooperation arrangements with law enforcement partners in Europe and beyond. It also values its accountability arrangements and data protection regime, which are among the most robust and transparent in the world. (...)

(Fonte: elaborazione dal sito web

<https://www.europol.europa.eu/content/page/about-europol-17> 2012)

Per avere una percezione del fenomeno criminalità organizzata da parte delle istituzioni europee è stato considerato necessario organizzare un lavoro di ricerca sul campo, attraverso una serie di interviste con “testimoni privilegiati” a Bruxelles:

- Lewis Dijkstra, Commissione Europea DG Regio, vice Head of Unit, Economic Analysis Unit, incontrato il 14/6/2012 e il 30/11/2012;
- Elke Ballon, Parlamento Europeo, Head of Subcommittee on Territorial Impact Assessment, incontrata il 21 giugno 2012;
- Jakub Boratinski, Commissione Europea, DG Home Affairs, Head of Unit of Organised Crime Unit, incontrato il 10 luglio 2012;
- Raluca Stefanuc, Commissione Europea, DG Home Affairs, Officer at Organised Crime Unit, incontrato il 10 luglio 2012;
- Martin Priborski, OLAF, Unit Policy Issues, incontrato il 6 settembre 2012;
- Francesco Albore, OLAF, Investigation Unit, Agriculture and Structural Funds, incontrato il 6 settembre 2012;
- Sonia Alfano, Parlamento Europeo, Head del CRIM Subcommittee, non è stato possibile incontrarla, ma ha proposto una collaborazione per posta elettronica;
- Eurojust, il Segretariato ha risposto il 18/9/2012 alla richiesta di intervista:

“Unfortunately we are unable to provide a response. Eurojust is a body established by the European Union to improve cooperation and coordination between the domestic investigating and prosecuting authorities when dealing with cross-border crime, especially when it is organised. Eurojust does not have the facilities, resources or capacity to reply to queries from individuals or others on the specific functions, laws or powers available within the respective criminal justice systems in the EU member states. You will find publicly available information about Eurojust on our website, including all legal texts and our annual reports in all the official EU languages. You may also consult the websites of the European Union to obtain more information. We regret that we cannot be of assistance to you on this occasion but we thank you for your interest in our organisation.”

- Egidio Campoli, Commissione Europea, DG Employment Social Affairs and Inclusion, FSE 2007-2013 desk regione Calabria, incontrato il 25 aprile 2013.
- Maria Baroni, Expert National Détaché del Ministero del Lavoro alla Commissione Europea, DG Employment Social Affairs and Inclusion, FSE 2007-2013 incontrata il 10 maggio 2013.

Ai testimoni privilegiati è stata posta una serie di domande durante un'intervista sui seguenti temi:

- comportamento politico ed esecutivo dell'istituzione di appartenenza riguardo alla questione mafia, in relazione alla politica regionale ed ai Fondi Strutturali;
- documenti e riferimenti bibliografici sull'argomento.

Le istituzioni europee appaiono al corrente della questione mafia e della sua influenza sulla gestione locale dei fondi europei. Ciò nonostante appaiono evidenti i limiti nelle indagini e nelle ricerche attuate a Bruxelles.

Ogni soggetto (Commissione Europea, Olaf, Parlamento Europeo - CRIM ecc.) produce rapporti e documenti di studio (in Bibliografia di questo capitolo). La maggior parte di essi è accessibile pubblicamente; alcuni invece sono segreti. La criminalità organizzata è percepita come un problema nazionale, di cui l'UE è a conoscenza ma sul quale le istituzioni europee non intervengono. Emerge un sostanziale rispetto del metodo di coordinamento aperto, laddove viene lasciata allo Stato la responsabilità della gestione del territorio. In particolar modo, le decisioni comunitarie riguardo all'entità e alla distribuzione dei fondi non appaiono influenzate dalla presenza e dall'attività del fenomeno mafioso.

La politica regionale comunitaria non è orientata né influenzata dalla presenza e dalla persistenza nel tempo del fenomeno mafioso.

Attenzione particolare nei documenti Olaf, CRIM e della Commissione Europea è attualmente dedicata alla Bulgaria ed alla Romania, in particolare sui seguenti temi:

- *trafficking* di droga e armi;
- *smuggling* (contrabbando) di sigarette e alcol;
- frodi organizzate, anche via internet;
- *blanchissement* (riciclaggio) del denaro proveniente da attività illegali;

- contraffazione di beni e falsificazione dell'euro;
- corruzione negli appalti pubblici finanziati da fondi europei.

È inoltre oggetto di analisi in sede OLAF la corruzione interna alla CE ed alle altre istituzioni europee.

Dai documenti esaminati emerge una tenue correlazione col caso italiano per quanto concerne il traffico di armi nei Balcani (vedi paragrafo 2.2.3.2.4) e il commercio delle macchine agricole⁶⁹.

A parte questi riferimenti, peraltro esterni, nei documenti prodotti dalle istituzioni europee non compaiono espliciti richiami all'effetto del fenomeno mafioso sulla gestione dei Fondi Strutturali nel Sud Italia.

Nonostante sia intensa l'attività di studio e ricerca (interna o appaltata al di fuori delle istituzioni) sui fenomeni che influenzano l'impatto della politica regionale sullo sviluppo territoriale, tra tali fenomeni la criminalità organizzata nel Sud Italia sembra avere un ruolo marginale. Le attività investigative dell'OLAF sono limitate e dilatate nel tempo. L'OLAF, difatti, interviene sulla base di segnalazioni (interne alle istituzioni europee o esterne, provenienti dagli SM) ed effettua delle ricerche in collaborazione con le forze dell'ordine nazionali dei 27 SM. L'impatto di tali attività investigative sul fenomeno criminale mafioso appare contenuto⁷⁰.

3.5 *Politica di Coesione 2014-2020*

La politica di coesione per il prossimo settennato (2014-2020) è già in corso di elaborazione. L'Unione Europea sta producendo documenti di lavoro e di studio in cui appaiono documenti politici e bozze di proposte legislative che si basano su *Europe 2020 (smart, sustainable and inclusive growth)*.

Europe 2020 contiene una evidente dimensione territoriale e urbana, laddove in essa trovano ampio spazio concetti come la coesione, la responsabilità nelle dinamiche di sviluppo delle autorità locali e il ruolo degli attori dello sviluppo regionale nel capitale territoriale e nelle relative politiche. È emerso recentemente un dibattito sull'opportunità di raggiungere gli obiettivi della politica di coesione:

“Regions cannot or should not reach all their national or the EU targets:

– For some regions, distance to the target is simply be too great.

– For some issues, it is not realistic or desirable that all regions reach the same target.

– There are many ways in which a region can contribute to a given objective (Monfort

⁶⁹ L'Italia è un produttore di macchinari agricoli ed è documentato il caso di fatture gonfiate, a gravare sui Fondi Strutturali, proprio per l'acquisto di macchinari agricoli (in Devillers, S., *La mafia, première banque d'Italie*, 2012).

⁷⁰ L'OLAF nel 2011 ha ricevuto 1.046 segnalazioni/richieste di intervento. 743 proposte sono state “dismissed” (scartate) e 671 sono state analizzate e hanno dato luogo a indagini. 178 casi sono ancora aperti, 463 sono in corso di indagine e 208 sono stati chiusi. Ciò ha prodotto 175 raccomandazioni. L'OLAF ha prodotto il recupero di 691,4 milioni di € sentenze per 511 anni di prigione e pene finanziarie per 154,7 milioni di €

2011)“.

La proposta di budget per i futuri FS è di 376 miliardi di euro e i fondi saranno 5: FESR, FSE, FdC, Fondo per l'agricoltura e Fondo per la pesca.

Le regioni europee verranno divise in tre gruppi: meno sviluppate (PILpm minore del 75% del PILpm dell'UE a 27 che avranno il 43% dei FS), regioni in transizione (PILpm tra il 75% e il 90% del PILpm dell'UE a 27) e regioni più sviluppate (PILpm maggiore del 90% del PILpm dell'UE a 27). A seconda della loro collocazione accederanno ai futuri FS in misura diversa.

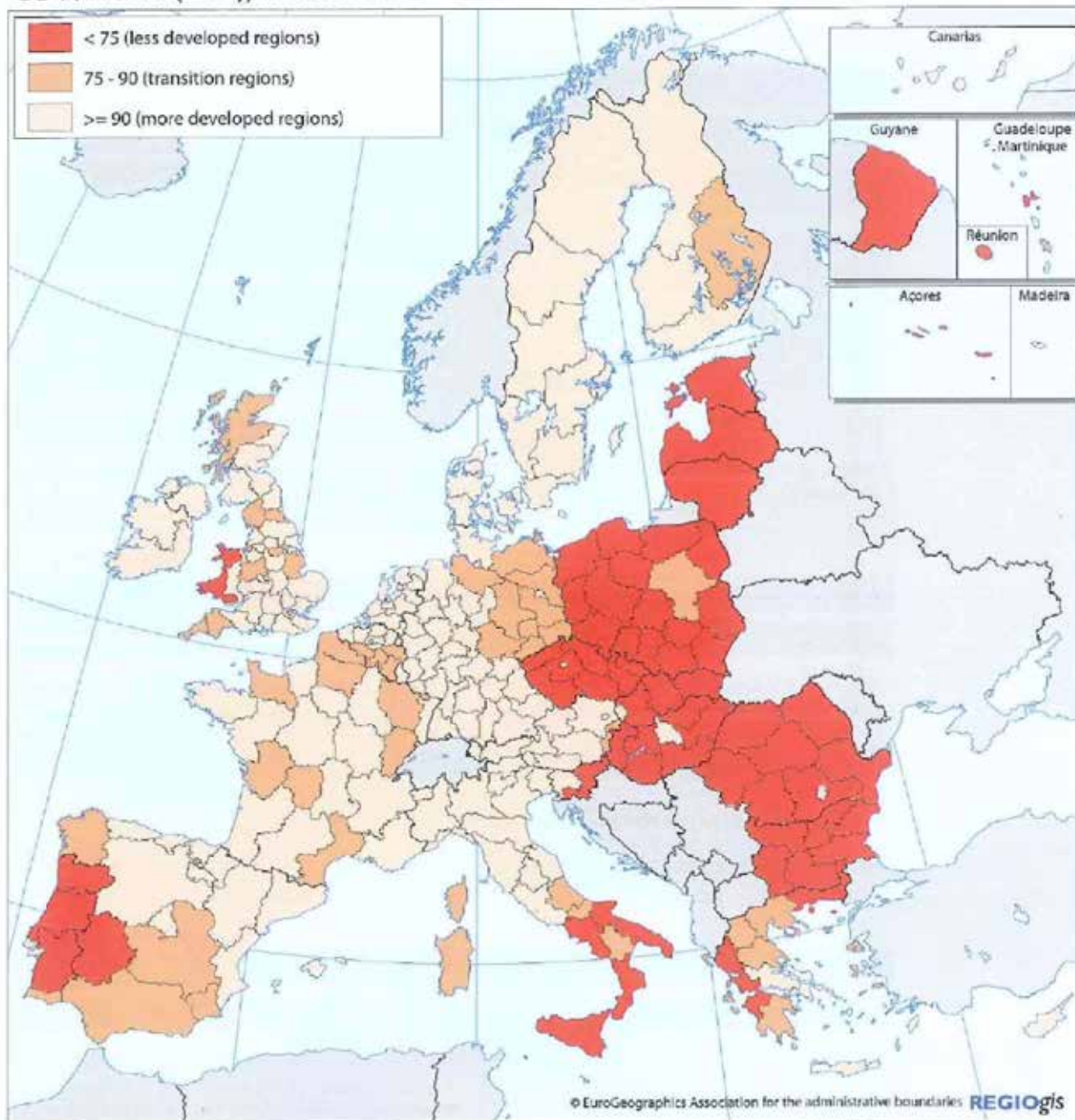
La CE si rende conto delle difficoltà di assorbimento dei FS in alcuni contesti regionali e prevede alcune restrizioni economiche, fiscali ed attività di formazione del personale amministrativo per facilitare l'utilizzo dei FS come risorsa per lo sviluppo locale.

Non appare nemmeno nella programmazione 2014-2020 alcun riferimento alla criminalità organizzata come freno all'utilizzo dei FS come motore per lo sviluppo locale. La concessione di fondi non è influenzata dalla presenza né dalla persistenza di tale fenomeno nelle regioni che beneficeranno della politica di coesione futura. Non sembra che le statistiche sulla criminalità organizzata influenzino la programmazione relativa alla coesione.

Fonte: EU Cohesion Policy – Cohesion Policy 2014 - 2020 investing in growth and jobs 2011 p. 16

Eligibility simulation 2014-2020

GDP/head (PPS), index EU27=100



Fonte: EU Cohesion Policy – Cohesion Policy 2014 - 2020 investing in growth and jobs 2011 p. 16

La mappa di eleggibilità 2014-2020 è sostanzialmente identica a quella di eleggibilità 2007-2013.

3.6 Bibliografia utilizzata per il Capitolo 2 e per il Capitolo 3

Aceto, D., *Drought in Calabria, Espon Climate final assignment, in EsponTrain Project 2012*

Barca, F., Brezzi, M., Terribile, F., Utili, F., *Misurare per decidere – Utilizzo soft e hard di indicatori nelle politiche regionali di sviluppo, Ministero dell'Economia e delle Finanze, DPS, Uval, Roma, 2004*

Bianconi, G., *Ragazzi di malavita, Baldini Castoldi Dalai, Milano, 2005*

Brancato, M., Caltabiano, A., Orecchio, F., *Calabria e Area dello Stretto. Sottosviluppo insostenibile vs Competitività in Sostenibilità., in GEOTEMA n. 31-32, Anno XI, Pàtron editore, Bologna, in press*

Bubbico, R. e De Michelis, N., *Financial Execution of Structural Funds, 2011*

Busnardo, R., *TG2 Dossier 03/09/2011 - La Statale 106 in Calabria, 2011*

<http://www.youtube.com/watch?v=OHwu9ofl8tI>

Calandra, R., *Radio 24 "A Ciascuno il suo" - I Beni confiscati alla mafia*
<http://www.youtube.com/watch?v=7mkObSaMspw>

Casarano, D., Polemio, M., *TREND TERMOPLUVIOMETRICI E SICITÀ IN ITALIA MERIDIONALE, CNR-IRPI 2004*

Charron, N., Lapuente, V., Dijkstra, L., *Regional Governance Matters: A Study on Regional Variation in Quality of Government within the EU, Working Papers A series of short papers on regional research and indicators produced by the Directorate-General for Regional Policy, WP 01/2012*

Corte dei Conti, *Sezione di controllo per gli affari comunitari ed internazionali, Relazione Speciale 2/2010, L'impatto del Fondo europeo di sviluppo regionale nel Mezzogiorno, Roma 2010*
http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/_documenti/controllo/sez_contr_affari_com_internazionali/2010/delibera_4_2010_e_relazione.pdf

De Cataldo, G., *Romanzo criminale, Einaudi, Torino, 2002*

De Marco, I., *Le Fonti Rinnovabili per uno sviluppo sostenibile, Università della Calabria Rende (CS) 27 settembre - 1 ottobre 2010*

De Seta, V., *In Calabria, film del 1993 andato in onda su Rai 3 il 18/12/2011*
<http://www.rai.tv/dl/replaytv/replaytv.html#day=2011-12-18&ch=3&v=99334&vd=2011-12-18&vc=3>

Devillers, S., Champeyrache, C., Maccaglia, F., *La mafia, première banque d'Italie, France Inter, l'émission du mardi 10 juillet 2012, http://www.franceinter.fr/emission-le-grand-bain-la-mafia-premiere-banque-d-italie*

Direzione Investigativa Antimafia – DIA, *Relazione del Ministro dell'Interno al Parlamento sull'attività svolta e sui risultati conseguiti dalla Direzione Investigativa Antimafia, luglio/dicembre 2010, Roma, 2010*

Dijkstra, L., *A focus on the European Union and the sub-national Dimension of QUALITY OF GOVERNMENT QoG, 2011*

Dijkstra, L., *A Comparative Study of Good Government in EU Regions, Edward Elgar, Bruxelles, 2013*

Direzione Investigativa Antimafia – DIA, sito web http://www.interno.it/dip_ps/dia/

D’Orazio, A. *La pianificazione d’area vasta: l’applicazione del Sustainable Territorial economic Management Approach (STeMA) in tre contesti italiani* in Mangiameli S. (a cura di) *Province e funzioni di area vasta. Dal processo storico di formazione alla ristrutturazione istituzionale, Terzo Volume di AA.VV ‘Le province d’Italia. Storie, spazi, economie’ 2013, 3 voll. in unico cofanetto CNR Istituto di Studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie "Massimo Severo Giannini", Donzelli Editore, 978-88-6036-846-1, pp.173-20A, Roma, 2012*

Draghi, M., *Il Mezzogiorno e la politica economica dell’Italia*, in *Atti del Convegno su “Mezzogiorno e politica economica dell’Italia”*, Roma, 26 novembre 2009,

www.bancaditalia.it/interventi/integov/2009/draghi_261109/draghi_261109.pdf

Druidi, F., *Ottimizzare le risorse per destinare i beni confiscati – Intervista a Giuseppe Caruso in Intervista Dossier – Campania, ottobre 2011*

EMCDDA (European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction), *Statistical Bulletin 2011 e Country overview: Italy*, <http://www.emcdda.europa.eu/publications/country-overviews/it> 2011

EC *Statistical Evaluation of Irregularities reported for 2011 Own Resources, Natural Resources, Cohesion Policy, Pre-Accession and Direct Expenditure*, Brussels, 2012

ESPON *Cadec Template for national analysis of the questionnaire*, Luxembourg 2012

ESPON *Climate Final report*, Luxembourg 2011

ESPON *ReRisk Final report*, Luxembourg 2010

Eurispes, *‘Ndrangheta Holding, rapporto 2008, maggio 2008*

European Commission, DG Energy and Transports, *EU Energy and transport in figures, Statistical pocketbook 2010*, Luxembourg, 2010

European Commission, DG Regional Policy, *Third Report on Economic and Social Cohesion*, Bruxelles, 2004

European Commission, DG Regional Policy, *Guide to cost-benefit analysis of investment projects Structural Funds, Cohesion Fund and Instrument for Pre-Accession*, Luxembourg, July 2008

European Union, *Territorial Agenda of the European Union 2020, Towards an Inclusive, Smart and Sustainable Europe of Diverse Regions, agreed at the Informal Ministerial Meeting of Ministers responsible for Spatial Planning and Territorial Development on 19th May 2011 Gödöllő, Hungary*

Europol Review — *General Report on Europol Activities*, European Police Office, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2011

Europol, *EU organised crime threat assessment, OCTA*, Luxembourg, 2011

Europol, *Cocaine A European Union perspective in the global context*, Luxembourg, 2010

ESPON, *SMART-IST, Smart Institutions for Territorial Development (Insted), Interim report*, Luxembourg, March 2012

ESPON, *SURE – Success for Convergence Regions’ Economies project final report*, Luxembourg, 11/2011

- ESPON, *New evidence in smart, sustainable and inclusive territories*, Luxembourg, October 2010
- Eurispes, *'Ndrangheta Holding Dossier*, 2008
- <http://www.eurispes.eu/content/%E2%80%99ndrangheta-holding-dossier-2008>
- European Union Regional Policy, *The urban and regional dimension of Europe 2020, seventh progress report on economic, social and territorial cohesion*, Belgium 2011
- European Union Regional Policy, *Panorama Inforegio n. 39, 2020 The role of regional policy in the future of Europe*, Belgium, Autumn 2011
- Falcone, G., *Cose di cosa nostra*, Rizzoli, Milano, 1991
- Fierro, E., Oliva, R.H., *La Santa - Viaggio nella 'ndrangheta sconosciuta, documentario del 2007*
- http://www.youtube.com/watch?v=Vs_WOQrpnQ
- Forgione, F., *'Ndrangheta: boss, luoghi e affari della mafia più potente al mondo: la relazione della Commissione parlamentare antimafia*, La Zisa, 2008
- Grasso, T., Varano, A., *'U Pizzu. L'Italia del racket e dell'usura*, Baldini Castoldi Dalai, Milano, 2002
- Gratteri, N., Nicaso, A., *Fratelli di Sangue*, Pellegrini, Cosenza, 2009
- <http://www.ammazzatecittutti.org/video.php>
- Il Sole 24 Ore, *intervista a Giuseppe Caruso*, 27/07/2011
- Istat, *Pressione degli incendi sull'ambiente*, 2010
- Jacona, R., *Rai 3 Presa diretta – Ndranghetisti*, Roma, 6/9/2010
- <http://www.rai.tv/dl/RaiTV/programmi/media/ContentItem-eacb3201-aad0-4958-b998-90f2b972de2b.html?p=0> <http://www.youtube.com/watch?feature=fvwp&NR=1&v=4LgYY3H4z7A>
- Lasaponara, R., *Estimating spectral separability of satellite derived parameters for burned areas mapping in the Calabria region by using SPOT-Vegetation data*, in *Ecological Modelling Volume 196, Issues 1–2*, 10 July 2006, Pages 265–270
- Lucarelli, C., *Blu notte – Misteri italiani, La storia della 'ndrangheta*, Roma, 2008
- <http://video.google.com/videoplay?docid=8829209942373252227#>
- Luongo, P., *Case Study The Calabria Region, COESIONET RESEAU D'ETUDES ET DE RECHERCHES SUR LA COHESION ET LES TERRITOIRES EN EUROPE, Etude co-financée par l'Union Européenne dans le cadre d'Europ'Act. L'Europe s'engage en France avec le Fonds européen de développement régional*, Parigi, June 2011
- Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, *Monitoraggio interventi comunitari programmazione 2007/2013 Obiettivo Convergenza, attuazione finanziaria, situazione al 29 febbraio 2012*, www.rgs.gov.it aprile 2013
- Monfort, P., *Evidence-based Cohesion Policy: Territorial Dimensions ESPON 2013 Programme Internal Seminar 29 November 2011, Kraków 1 29 November 2011, Kraków The regional and urban dimension of Europe 2020 Philippe Monfort Directorate General for Regional Policy European Commission.*

Prezioso, M., OBIETTIVI E STRUMENTI INNOVATIVI PER LA POLITICA ENERGETICA IN ITALIA E IN EUROPA - Prospettive e potenzialità dell'efficienza nella Strategia Energetica Nazionale, Roma 13 dicembre 2012

Prezioso, M., intervento al Ministero dell'ambiente nell'ambito del Master Universitario di II Livello in "Economia e progettazione europea dello sviluppo territoriale sostenibile (MEPE)" della Università degli Studi di Roma "Tor Vergata", Roma, 1 marzo 2013

Regione Calabria, PROGRAMMA OPERATIVO REGIONE CALABRIA FSE 2007-2013 CCI N° 2007 IT 051 PO 002 Decisione della Commissione Europea C(2007) 6711 del 17 dicembre 2007 RAPPORTO ANNUALE DI ESECUZIONE (RAE) 2011, giugno 2012 www.regionecalabria.it 2013

Regione Calabria, PROGRAMMA OPERATIVO REGIONE CALABRIA FSE 2007 – 2013, CCI N° 2007 IT 051 PO 002, Decisione della Commissione Europea C (2007) 6711 del 17 dicembre 2007 COMPOSIZIONE DEL COMITATO DI SORVEGLIANZA, www.regionecalabria.it 2013

Regione Calabria, POR FESR 2007-2013

Risi, M., Fortapasc, Italia 2009

Spetia, S., Resistenza alla mafia – Trasmissione "Nove in punto" del 25 aprile 2013 su Radio 24, Il Sole 24 Ore <http://www.radio24.ilsole24ore.com/programma/noveinpunto/2013-04-25/resistenza-mafia-085800.php?idpuntata=gSLAhbeSO&date=2013-04-25>

Svimez, RAPPORTO SVIMEZ 2011 SULL'ECONOMIA DEL MEZZOGIORNO, Roma, 2011

<http://lnx.svimez.info/it/anni-precedenti.html>

Capitolo 4

Metodologia: indicatori, metodi e tecniche per il *development assessment* e per la pianificazione dello sviluppo territoriale

4.1 Gli indicatori e le metodologie europee: il programma di ricerca europea ESPON

Nel Capitolo 3, i due nuovi indici elaborati (Fattore A – Assistenza tecnica e Fattore F – Formazione) hanno reso evidente come la capacità di utilizzare le risorse europee e di concorrere ad una pianificazione politica oculata passi attraverso la formazione dei funzionari amministrativi ed attraverso la loro capacità di fornire assistenza tecnica agli *stakeholders*. Quindi per la *governance* regionale. Tali indici potrebbero essere inseriti a pieno titolo all'interno della funzione “sviluppo del territorio”.

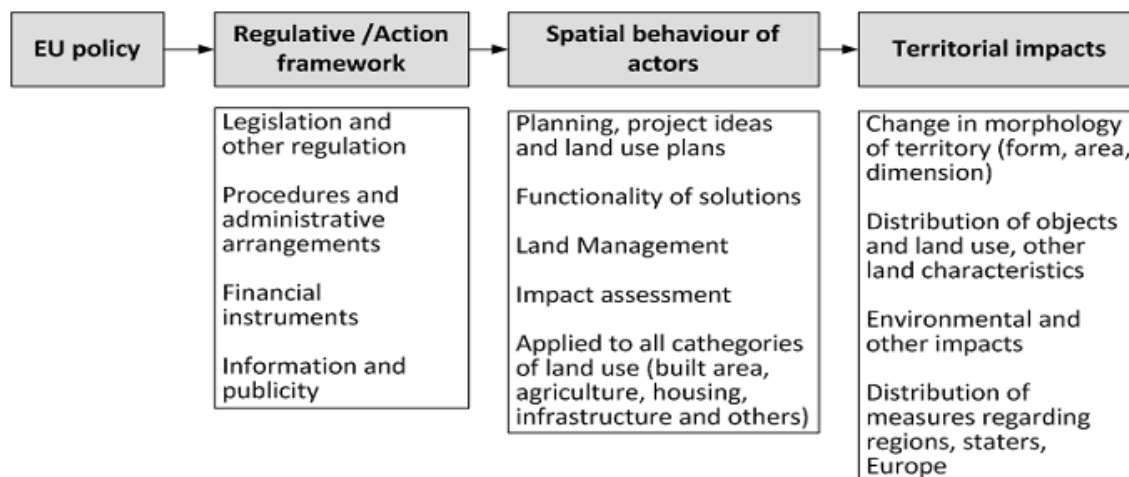
Nel corso dei colloqui, delle interviste telefoniche, dell'esame dei questionari somministrati è apparso in maniera ricorrente, inoltre, come la valutazione “preventiva” delle politiche europee di sviluppo locale aumenti la possibilità di efficacia ed efficienza delle politiche stesse. Diventa significativo dotarsi di strumenti per la valutazione dei FS, sia *ex ante* che *ex post*.

La maggior parte della ricerca prodotta in tal senso proviene da ESPON, il programma di ricerca co-finanziato dall'UE attraverso INTERREG (FESR) che ha lo scopo di sostenere la domanda politica di applicare i processi di trasparenza ed efficienza tipici dell'UE.

La comunità scientifica che si dedica alla coesione, alla politica regionale e allo sviluppo regionale da tempo sta elaborando metodi per valutare ed orientare le politiche di sviluppo prima che vengano varate e poste in essere dalle amministrazioni territoriali. La *TIA – Territorial Impact Assessment* non è altro che una sistematizzazione di queste metodologie e vedremo nel corso del capitolo come stia diventando uno strumento sempre più evoluto ed ormai imprescindibile per il decisore politico e per gli *stakeholders*.

4.1.1 La TIA – Territorial Impact Assessment

“Since the 1990s, there has been a demand from both policymakers and Member States to better understand the likely territorial impacts⁷¹ of proposed EU sector legislation and policy. Such legislation and policy can often have, both directly and indirectly, unintended impacts on territorial organisation and development at European, (trans)national and regional level (ESPON 2013)”.



Source: Tennekes, Hornis, 2008, p. 18

La politica regionale europea, la legislazione europea, e in particolare i Fondi Strutturali, possono avere un impatto desiderato ed un impatto incidentale non desiderato sullo sviluppo socioeconomico di un determinato territorio. Da almeno 20 anni gli *stakeholders* e gli studiosi di geografia economica si interrogano sulle ricadute della politica regionale europea sullo sviluppo territoriale. Essi cercano di fornire elementi scientifici quantitativi e qualitativi ai *policy-makers* per tarare la programmazione, la legislazione e gli interventi sui bisogni reali del territorio, capitalizzando gli errori del passato.

Tra gli obiettivi del Trattato di Lisbona vi è proprio la coesione territoriale (“*Essa promuove la coesione economica, sociale e territoriale, e la solidarietà tra gli Stati membri.*” Art. 2 - 2009). L'UE assume una competenza concorrente rispetto allo Stato Membro nel settore della coesione economica, sociale e territoriale (Art. 2 C e Titolo XVII), in linea con la Strategia di Lisbona (“*creazione di posti di lavoro, riforme strutturali e coesione sociale*”, UE, 2000).

Cresce perciò la domanda di strumenti per la valutazione *ex-ante* della programmazione europea. Laddove cresce l'impegno anche finanziario dell'UE riguardo alla coesione, cresce la domanda di elementi scientifici per quantificare e valorizzare il capitale

71 Il Territorial Impact è inteso in termini di rilevanza ed incidenza della legislazione e dei regolamenti per supportare le decisioni politiche anche a livello regionale. Tutte le politiche sopra menzionate contemplano i principi della sostenibilità e della coesione quali presupposti per la loro attuazione (ESPON Cadec 2012).

territoriale. Cresce infine la domanda di sinergia tra i differenti strumenti programmatici e finanziari messi a disposizione dall'UE finora disomogenei dal punto di vista gestionale⁷².

Per rispondere a queste esigenze nasce la TIA – Territorial Impact Assessment, un insieme di metodologie e di strumenti finalizzati ad analizzare l'impatto che le politiche regionali avranno sul territorio prima che vengano poste in essere. Attualmente ci troviamo nella fase di ricerca. Il programma ESPON ha finanziato progetti sull'argomento, che di seguito verranno analizzati, e la comunità scientifica composta da Università, Centri di ricerca, Associazioni, e Terzo settore, le Amministrazioni nazionali e le istituzioni coinvolte come DG Regio, DG Agri, Eurostat, JRC⁷³ stanno portando avanti indagini, conferenze, workshop sulla TIA. La Commissione Europea (DG Regio) sta sintetizzando tali contributi in una guida pratica alla TIA con modellizzazioni da utilizzare in fase di preparazione delle politiche.

Già dal 2006 ESPON ha finanziato progetti per lo studiare e fornire metodologie e strumenti per la TIA. I primi risultati sono arrivati dai progetti ESPON Spatial Scenarios, finalizzati a standardizzare l'approccio scientifico alla problematica.

Nella programmazione ESPON 2013 si è passati alla fase successiva, meno teorica e più pratica, finanziando progetti come TIPTAP - *Territorial Impact Package for Transport and Agricultural Policies*. Tale percorso di ricerca ha coagulato la comunità scientifica e dei *policy-makers* in un'ottica sinergica, facilitando la realizzazione di un progetto come ARTS - *Assessment of Regional and Territorial Sensitivity*, che ha fornito uno strumento veloce e concreto per la TIA: il "TIA Quickscan". Vi è poi il progetto EATIA - *ESPON and Territorial Impact Assessment*, che unisce nel partenariato amministrazioni nazionali ed è finalizzato a creare un percorso comune sulla TIA a livelli regionali e statuali. Esso "testa" le *methodologies* e gli strumenti esistenti a livello regionale e nazionale al fine di implementarli e renderli coerenti nei risultati in modo che siano fruibili dai *policy-makers*.

72 Si pensi agli inviti a presentare proposte del FESR dedicati alle infrastrutture di ricerca: essi vengono pubblicati dalle regioni e devono essere gestiti e rendicontati dagli *stakeholders* avendo come interlocutori le regioni. Il 7° programma quadro 2007-2013 (e il futuro Horizon 2014-2020) pubblicano inviti a presentare proposte di contenuto analogo (Capacities > Infrastructures) ma i formulari di candidatura, i budget e i reports di rendicontazione seguono regole diverse poiché i progetti vengono gestiti dalla CE (o dalle sue agenzie come la REA – *Research Executive Agency*) direttamente a Bruxelles. Da anni la comunità degli stakeholders preme sulla CE per allineare le procedure di presentazione, gestione e rendicontazione dei progetti e per rendere omogenei gli strumenti e gli obiettivi dei differenti programmi in un'ottica sinergica.

73 I JRC – Joint Research Centres sono centri di ricerca sparsi sul territorio europeo e finanziati direttamente dall'UE. Ve ne sono 2 in Olanda, 1 in Spagna, 4 in Italia, 1 in Germania e 1 in Belgio.
<http://ec.europa.eu/dgs/jrc/index.cfm?id=10>

4.1.1.1 *ESPON Territorial Impact Package for Transport and Agricultural Policies project (TIPTAP)*

Dalla Territorial Agenda dell'UE (2007) emerge che le politiche comunitarie hanno una crescente influenza sullo sviluppo territoriale. Esse, dunque, dovrebbero essere conosciute e considerate maggiormente dai decisori politici di ogni stato membro. Il Green Paper sulla coesione territoriale (2008) afferma che il coordinamento tra le politiche settoriali e quelle territoriali è essenziale per massimizzare le sinergie ed evitare possibili conflitti normativi.

Il progetto TIPTAP si basa sui risultati del progetto TEQUILA, finanziato nell'ambito di ESPON 2006 Project 3.2. La metodologia gli indicatori e il prototipo del modello TEQUILA sono stati sviluppati e resi operativi per elaborare uno strumento per la valutazione ex-ante degli impatti territoriali delle politiche di coesione. Lo strumento è stato testato sulla politica dei trasporti e sulla politica agricola comune. I risultati ottenuti sono stati incoraggianti e la metodologia può essere implementata e applicata ad altre politiche europee in altri settori.

Lo strumento per la TIA elaborato nell'ambito del progetto TIPTAP ha le seguenti caratteristiche:

- solidità metodologica e scientifica,
- coerenza con le indicazioni dell'Unione europea in materia di orientamenti per la valutazione d'impatto
- operatività sulla base di indicatori disponibili su scala territoriale, al fine di fornire gli indicatori di impatto territoriale per tutte le regioni europee
- strutturazione di tutto il processo in un pacchetto operativo facilmente gestibile, interattivo e trasparente
- fornire risultati che possono essere utili (e comprensibili) per i decisori politici: essi dovrebbero mostrare dove avranno luogo gli impatti maggiori e perché.

(TIPTAP Final Report, 2010)

Al fine di raggiungere una valutazione generale sintetica dei diversi impatti, tre macro-criteri "sommativi" sono stati identificati, cioè:

- *l'efficienza territoriale*, che si riferisce all'efficienza delle risorse per quanto concerne l'energia, il suolo e le risorse naturali, la competitività e l'attrattività, l'accessibilità interna ed esterna di ciascun territorio;
- *la qualità territoriale*, che si riferisce alla qualità dell'ambiente di vita e di lavoro, ai livelli di vita comparabili fra i vari territori, alla comparazione tra i livelli di accesso ai servizi di interesse generale ed alla conoscenza;
- *l'identità territoriale*, che fa riferimento al miglioramento del "capitale sociale", lo sviluppo di una visione condivisa del futuro, la salvaguardia delle specificità, il rafforzamento delle "vocazioni" produttive e il vantaggio competitivo di ciascun territorio.

A loro volta, queste macro-componenti possono essere ulteriormente disaggregate in elementi più precisi e omogenei, che forniscono i criteri e gli indicatori sui quali gli impatti possono essere calcolati (ripercussioni sull'economia, sulla competitività,

sull'ambiente, sulla società, ...).

Il tutto viene poi riassunto nel concetto di *coesione territoriale*.

Il modello propone un metodo quantitativo e le politiche nei due settori agricoltura e trasporti vengono riassunte con metodi statistici e quantitativi (elaborazione da TIPTAP Final Report, 2010).

L'impatto territoriale TIM è definito come il prodotto dell'impatto potenziale PIM moltiplicato per un indicatore di desiderabilità D e moltiplicato per un indicatore di vulnerabilità V. Gli impatti sono calcolati a dimensione singola (su una determinata variabile dello sviluppo) o combinata (impatto sulle 3 macro-componenti della coesione sopra menzionate). La metodologia si chiama analisi multicriteria ed i criteri sono coerenti con la *EU Guidelines concerning Impact Assessment (SEC(2009)92)*. L'analisi è dettagliata e non si limita solo al livello UE o nazionale, essa raggiunge il livello locale (1.327 regioni a livello NUTS-3 in 28 + 4 paesi nel settore ad esempio dei trasporti). Alcuni aspetti metodologici sono stati affinati rispetto al passato (modello TEQUILA) coinvolgendo esperti e *policy-makers*, al fine di utilizzare i criteri più significativi ed assegnare loro i pesi più congruenti.

“The single criteria on which impacts are computed are, respectively for the two policies:
a. for CAP: Economic growth (E1), Unemployment (E2), Tourism diversification (E3), Environmental quality (Q1), Community viability (Q2), Emissions (Q3), Risk of soil erosion (Q4), Landscape diversity (I1), Community identity (I2), Heritage products (I3);
b. for TRANSPORT: Productivity of inland infrastructure (E1), Productivity of airports (E2), Economic growth (E3), Congestion costs (E4), Traffic passing through (Q1), Emissions (Q2), Safety (Q3), Market opportunities (Q4), Landscape fragmentation (I1), Exposure to external visitors (I2), Regional integration (I3) (ESPON TIPTAP, 2010 p. 3)“.

Gli impatti sono stati poi riassunti in:

- impatti sull'economia;
- impatti sulla società;
- impatti sull'ambiente e sul cambiamento climatico;
- impatti sul paesaggio e sull'identità culturale.

Il progetto TIPTAP grazie ai risultati sulle singole politiche riesce a fornire suggerimenti in tema di politiche agricole e dei trasporti, e sottolinea la necessità di ulteriore ricerca, analisi e miglioramento delle metodologie e degli strumenti sviluppati.

4.1.1.2 ESPON and Territorial Impact Assessment – EATIA

“European sector policies and directives – often together with their translation and implementation into national and regional policies – can have a severe impact on the territorial development and spatial development policies of countries and regions in Europe (ESPON, 2012)”.

EATIA è progetto che sperimenta le metodologie TIA note in contesti di policy-making nazionali e regionali, al fine di comprendere se è possibile una previsione scientifica dell'impatto delle politiche e favorirne uno sviluppo armonico e coerente. In particolare si focalizza sugli effetti imprevisti o indesiderati.

Come aree di riferimento per testare le metodologie TIA il progetto utilizza il Portogallo, la Slovenia ed il Regno Unito, coinvolgendo nella fase di ricerca ed in quella applicativa i relativi ministeri e dipartimenti di pianificazione e gestione territoriale, oltre ad esperti dalle 4 università di Delft, Porto, Liverpool e Lubiana, oltre a networks di stakeholders e practitioners.

EATIA considera la TIA come un strumento che deve avere le seguenti caratteristiche per essere utilizzato dai policy-makers:

- 1) dev'essere tarato sui bisogni nazionali e regionali e creato in modo da essere fruibile dai funzionari degli enti locali per far loro identificare gli effetti positivi e negativi delle bozze di legislazione europea, quelli di corto, medio e lungo periodo, quelli diretti e indiretti. Inoltre tale metodologia deve permeare la normativa nazionale e regionale che traspone la legislazione europea nel contesto locale;
- 2) la metodologia TIA dev'essere semplice e rigorosa, senza che i policy-makers locali debbano acquisire competenze specifiche per utilizzarla. Inoltre, gli input di dati per utilizzarla devono essere ridotti al minimo;
- 3) la TIA dev'essere solida e replicabile negli altri contesti locali europei, fatte salve le specificità nazionali e regionali in termini normativi. In tal modo essa sarà trasparente e i dati saranno comparabili a livello macro.

Nel progetto EATIA la TIA funziona come segue:

fase 1) *screening e scoping*: finalizzata a stimare la necessità o meno della TIA in un determinato contesto locale e giudizio sul tipo di regione/località che verrà investita da una determinata bozza di normativa UE. Tale analisi è condotta a livello centrale: ministeri, dipartimenti responsabili per l'applicazione della normativa UE supportati dai dipartimenti responsabili della pianificazione. Esistono liste di controllo e metodologie per portare avanti analisi di questo tipo in mezza giornata durante workshop organizzati *ad hoc*;

fase 2) *assessment*: valutazione, a cura delle autorità di governance locali. Negli SM più piccoli ciò può essere effettuato insieme alle autorità nazionali. Negli SM più grandi e con un apparato amministrativo più complesso database informatizzati in rete gestiti a livello centrale possono essere d'aiuto. In tal modo sarà più semplice produrre matrici di impatto e mappe d'impatto possibile. I test hanno dimostrato che tale operazione può essere effettuata in mezza giornata o al massimo in una giornata, in ragione della complessità

della direttiva UE analizzata;

fase 3) *evaluation*: condotta a livello di autorità di governo centrali, sulla base della normativa europea di contesto (es: normativa sull'ambiente, sulla ricerca, sull'agricoltura ecc.). La bozza di normativa europea dev'essere valutata anche rispetto agli obiettivi di sviluppo nazionali fissati per una determinata regione o contesto locale. Lo strumento informatico gestito a livello centrale, le matrici di impatto, le mappe di valutazione e le carte radar posso essere preparati per rendere più facile la visualizzazione e quindi la comprensione degli elementi e dei dati disponibili.

Il progetto ha dimostrato che diventare esperti nella TIA richiede poco sforzo e solo all'inizio. L'ostacolo maggiore si è rivelato la resistenza alla collaborazione dei dipartimenti e dei ministeri coinvolti a livello centrale. Per le autorità locali la resistenza ha origini diverse: i funzionari rimangono scettici sulla possibilità di influenzare tramite i risultati della TIA le decisioni politiche prese a livello centrale. In ultima analisi il successo della TIA sembra legato alla partecipazione degli *stakeholders*.

Il progetto EATIA suggerisce nelle conclusioni di testare la metodologia su altri SM, al fine di verificarne la replicabilità e la comparabilità dei dati. Inoltre, auspica l'applicazione della TIA su reali *draft* di direttive CE. Per motivi pratiche, difatti, EATIA ha operato su direttive già pubblicate, fingendo fossero dei *draft*. Un'altra possibilità di applicazione sarebbe nei contesti politici nazionali, applicando cioè la TIA a direttive nazionali. È raccomandata, poi, la creazione di piattaforme informatiche online in alcuni stati dove esse non sono ancora disponibili, al fine di rendere più facile e rapido il lavoro di reperimento e analisi dei dati. Ciò è necessario in SM che coinvolgono nel processo un gran numero di autorità locali (ad esempio la Gran Bretagna).

4.1.1.3 ESPON ARTS - Assessment of Regional and Territorial Sensitivity

Il progetto ARTS, finanziato dal programma ESPON si occupa di TIA, in particolare della sensibilità regionale e territoriale agli impatti delle politiche di sviluppo e di coesione europee. I territori, infatti, sono diversi e reagiscono in modo diverso alle policies (*territorial sensitivity*).

“TIA is defined as “a tool for assessing the impact of spatial development against spatial policy objectives or prospects for an area”, working at “any spatial scale” and therefore applicable to large projects, plans and programmes (Williams et al., 2000, ECTP/CSD 2001, Böhme & Eser, 2008)”.⁷⁴

La pratica politica dimostra che gli impatti della legislazione europea, sia quelli voluti che quelli incidentali, sono spesso percepiti a livello regionale/locale piuttosto che a livello globale europeo.

Per valutare la percezione degli impatti della legislazione europea a livello locale e regionale il progetto ARTS ha cristallizzato 3 concetti: la *sensitivity*, la *vulnerability* e la *adaptability*.

“Territorial (regional) sensitivity to EU legislation can be described as the degree to which a territory (region) is directly and indirectly affected, either adversely or beneficially by change in European legislation or policy. Territorial sensitivity hence is an important variable in Territorial Impact Analysis. In contrast to vulnerability territorial sensitivity also takes into account possible benefits but does not consider the (possible) adaptive capacity of a territory (ESPON ARTS web 2012)”.

Al fine di elaborare uno strumento rapido ed efficace per i *policy-makers*, è stato elaborato nell'ambito del progetto ARTS il “TIA Quick Scan”, testato su 12 direttive UE di varia natura.⁷⁵ questo strumento è basato sul concetto di *vulnerability*, concetto sviluppato dal Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC). In tale contesto gli effetti che derivano dall'esposizione ad una determinata misura di policy vengono combinati con le caratteristiche di una regione (*sensitivity*). Ciò produce impatti territoriali potenziali.

IPCC, inoltre, include la nozione di adattabilità (*adaptive capacity*), che descrive la capacità di un sistema di adeguarsi all'impatto potenziale moderandone i danni potenziali e facendo fronte alle conseguenze.

74 ARTS project final report p. 9

75 Directive on air quality (NOx), Water Framework Directive, Seveso Directive, Directive on managing environmental noise, Directive on promotion of use of biofuels, Directive on the environmental liability, Directive on the interoperability of electronic road toll systems, Directive on recognition of qualifications, Directive on critical infrastructure, Directive on sustainable use of pesticides, Directive on clean and energy-efficient road transport vehicles, Directive on the energy performance of buildings.

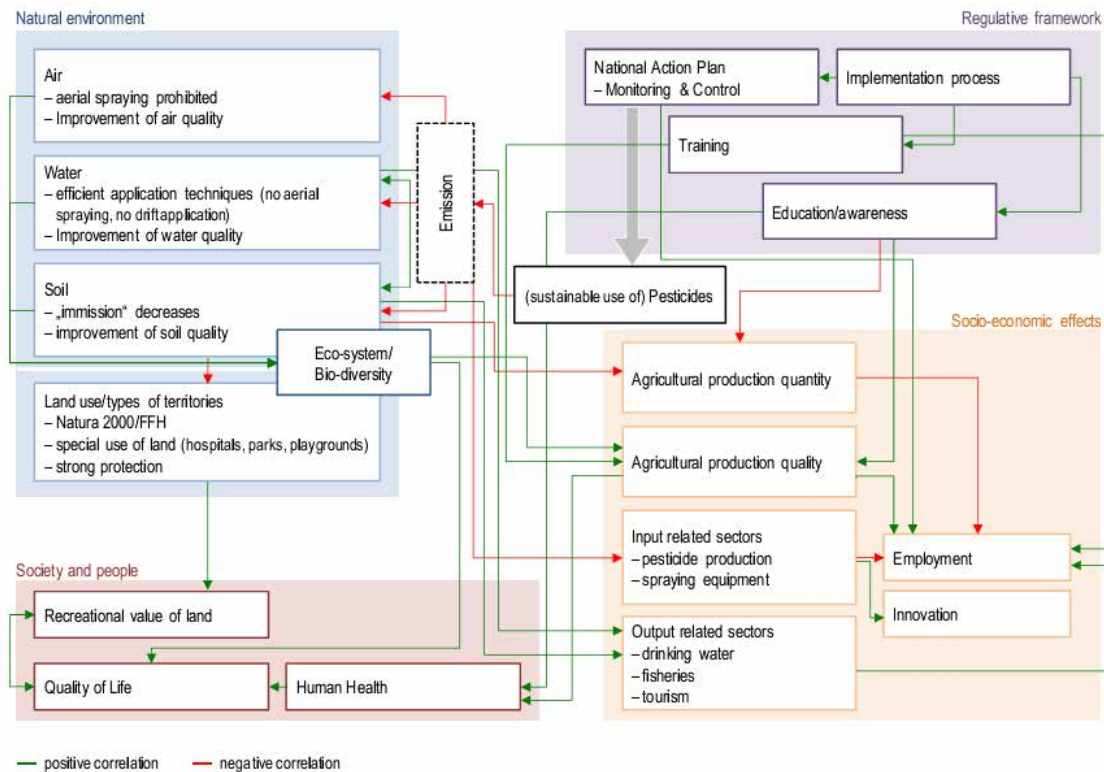
- The *exposure* describes the intensity by which EU directives and policies potentially affect European territory through a double logical chain. On the one hand single directives and policies may affect specific classes of regions (*regional exposure*), without reference to the specificity of each region; on the other hand they may affect particular "fields" of the territorial realm, e.g. surface water quality, emissions, sectoral production (*field exposure*);
- The (territorial) *sensitivity* describes how *single* territories/regions are subject and evaluate impacts in specific exposure fields, due to their socio-economic and geographical characteristics and to the social values and priorities they are likely to show;
- The *territorial impact* is the final, likely effect of a given EU policy or directive as a product of exposure and regional sensitivity. The impact can be direct or indirect along specific cause-and-effect logical chains.

Fonte: ESPON ARTS Final report pag. 10

La "TIA quickcheck" viene operata preferibilmente durante un workshop, in presenza di esperti di policy ed esperti di sviluppo regionale.

Viene studiata la proposta di direttiva, poi gli esperti disegnano un modello concettuale che traduce la direttiva in una serie di relazioni causa/effetto, considerando gli effetti diretti, indiretti e indesiderati. A questo punto vengono operati dei "links" con dei parametri relativi alla *exposure* della regione ed alla sua *sensitivity* (vedi sopra). Il risultato è un diagramma di flusso che rappresenta il modello concettuale della proposta di direttiva sulla base della sua logica di intervento e dei suoi effetti potenziali.

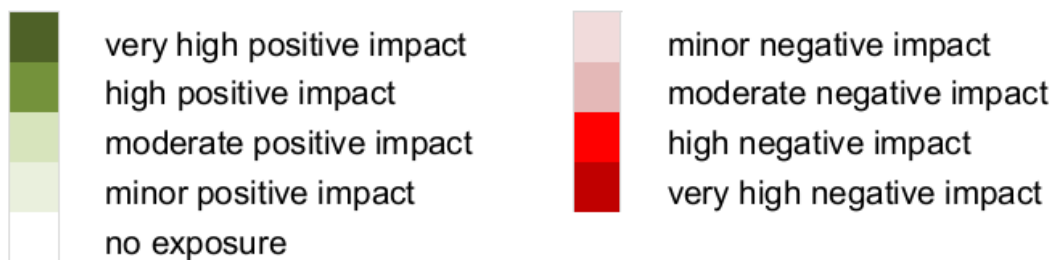
Esempio di modello concettuale per una TIA operata sulla Direttiva 2009/128/EC ("Utilizzo sostenibile dei pesticidi")



Fonte: Espon ARTS Final Report 2012 p. 12

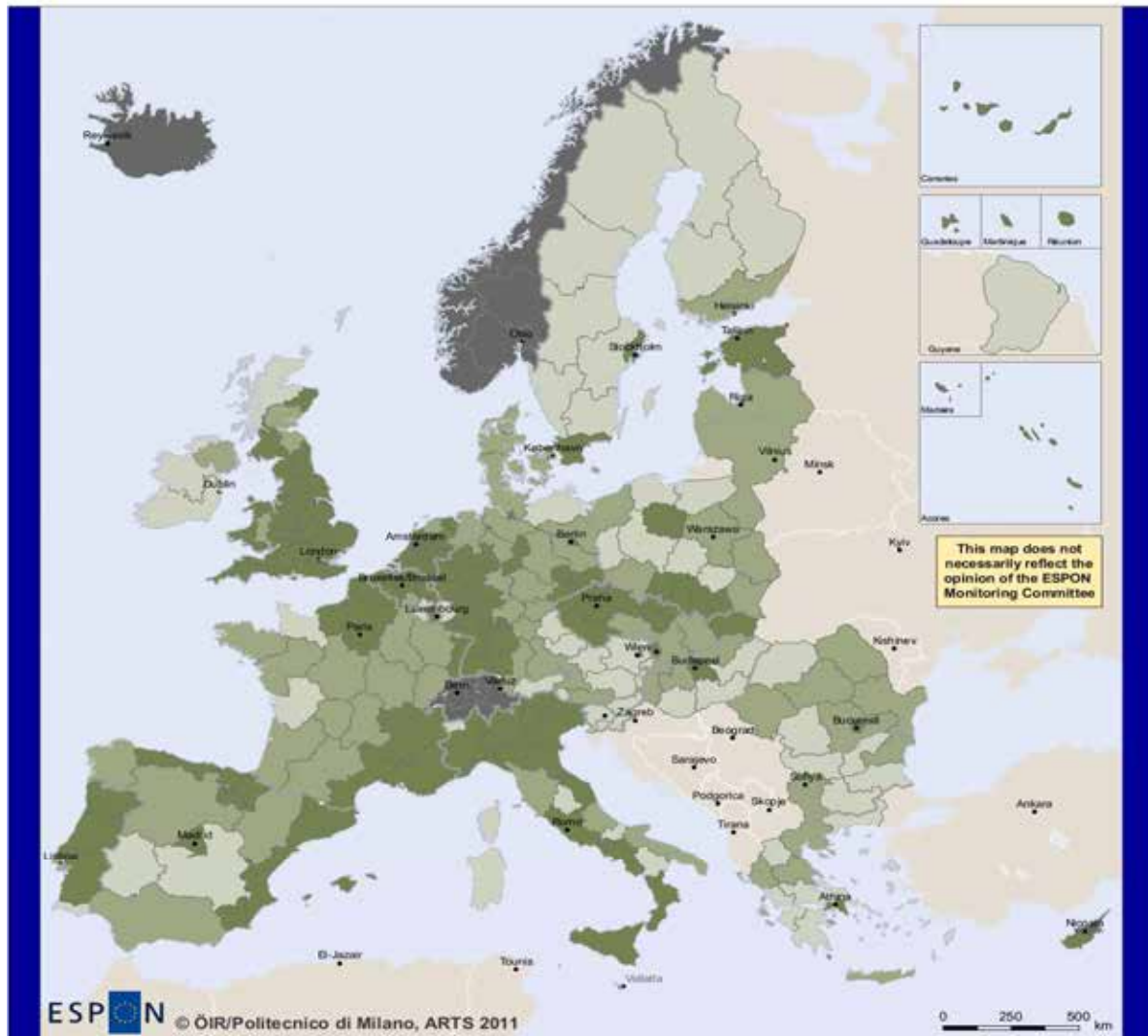
Successivamente viene compilata una tabella relativa ai campi di esposizione ed ogni campo viene associato un valore che sintetizza il vantaggio (es: "++ effetti vantaggiosi forti sul benessere del territorio", "+ effetti deboli", "0 nessun effetto", "- effetti debolmente svantaggiosi", "-- effetti fortemente svantaggiosi", "? effetti sconosciuti", "+/- l'orientamento degli effetti non può essere specificato").

Una volta riempita la tabella relativa ai campi di esposizione, ai risultati vengono associati dei colori; es:



Ed una volta rappresentati i risultati su una mappa a livello NUTS 2, essa appare così:

Regions affected by Directive on managing environmental noise branch b Number of people exposed to noise (F25)



ESPON
 Part-financed by the European Regional Development Fund
 INVESTING IN YOUR FUTURE

Regional level NUTS 2
 Transformation and Compilation of Data based on:
 ESPON Projects, EUROSTAT, EEA Corine Land Cover,
 5th Cohesion Report, BOKU University, DG AGRI
 © EuroGeographics Association for administrative boundaries

Positive Impact



Types of regions affected: urban, agglomerated, densely populated, high density of road, high density of rail, major airport location

La mappa mostra gli impatti territoriali potenziali della direttiva in questione differenziati per regione. Essi vanno recepiti e interpretati dai *policy-makers* anche alla luce della *adaptive capacity* di un determinato territorio. Il *policy-makers* deve anche preoccuparsi della comunicazione dei risultati e della condivisione di esse con gli stakeholders, in modo che tutta l'operazione TIA quick scan sia funzionale alla elaborazione di una direttiva che abbia il miglior impatto possibile sul territorio.

Tra i risultati del progetto vi è la possibilità di produrre mappe, ma la qualità della mappa dipende dai dati che l'operatore è in grado di reperire. Nelle mappe si dà evidenza ad ogni indicatore utilizzato, utilizzando le intensità cromatiche. Quando gli indicatori sono condivisi a livello di reliability e quality (41 indicatori europei a livello NUTS2) la mappa che origina dalla *sensitivity matrix* diventa affidabile e facilmente intellegibile per il *policy-maker*.

ESPON chiede un'ulteriore semplificazione del tool, riducendo il numero degli indicatori a massimo 10 e una differenziazione per tipo di regione in cui si applica la direttiva (ESPON TIA workshop 6 June 2012).

4.1.1.4 KITCASP Espon project

Un problema che si pone ai *policy-makers* al momento di elaborare le nuove strategie di sviluppo territoriale è quello di identificare una batteria di indicatori significativi. Ciò ha lo scopo di valutare gli effetti delle strategie che si concretizzano nei programmi in corso di svolgimento ed elaborarne di nuove, sempre più centrate sulle esigenze del territorio.

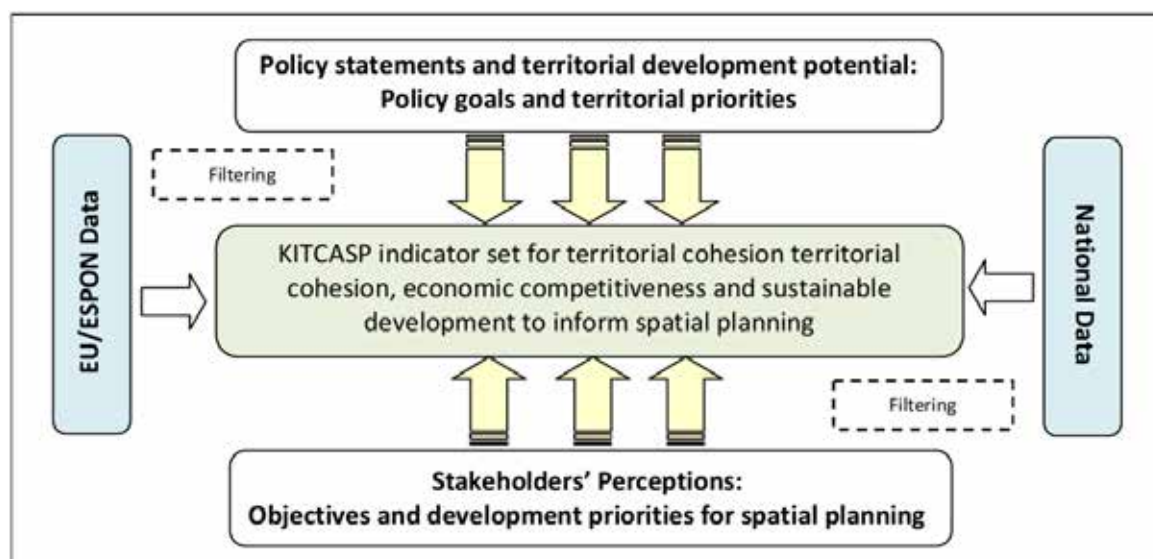
Il progetto KITCASP, finanziato dal programma ESPON nell'ambito delle "Targeted analysis", e ancora in corso, è dedicato all'identificazione del set di indicatori chiave della coesione territoriale, della competitività e dello sviluppo sostenibile più adatti e più pratici ad uso dei *policy-makers* e *practitioners* nella preparazione delle strategie di sviluppo territoriale a livello nazionale e sub-nazionale.

Attraverso l'analisi dell'uso dei dati territoriali per la preparazione delle strategie di sviluppo in Scozia, Irlanda, Lettonia, Islanda e il Paese Basco in Spagna, il progetto tende a identificare gli indicatori ESPON più significativi per la pianificazione spaziale, al fine di "irrobustirli" e dettagliarli ulteriormente.

Alla fine del progetto saranno disponibili delle linee guida relative all'utilizzo degli indicatori più significativi per l'elaborazione di *policies* di sviluppo territoriale e di coesione.

KITCASP è partito dall'analisi dei progetti ESPON precedentemente finanziati o ancora in corso. Tra questi, il Project 4.1.3 (Monitoring Territorial Development), INTERCO (Indicators of Territorial Cohesion), TPM (Territorial Performance Monitoring), PURR (Potential of Rural Regions), DATABASE (Phase II), SCALES (Breakdown and Capitalisation of ESPON Results on Different Scales) e INTERSTRAT (Integrated Territorial Strategies).

Gli indicatori sono stati selezionati secondo gli approcci "top-down" e "bottom up" qui sotto illustrati graficamente:

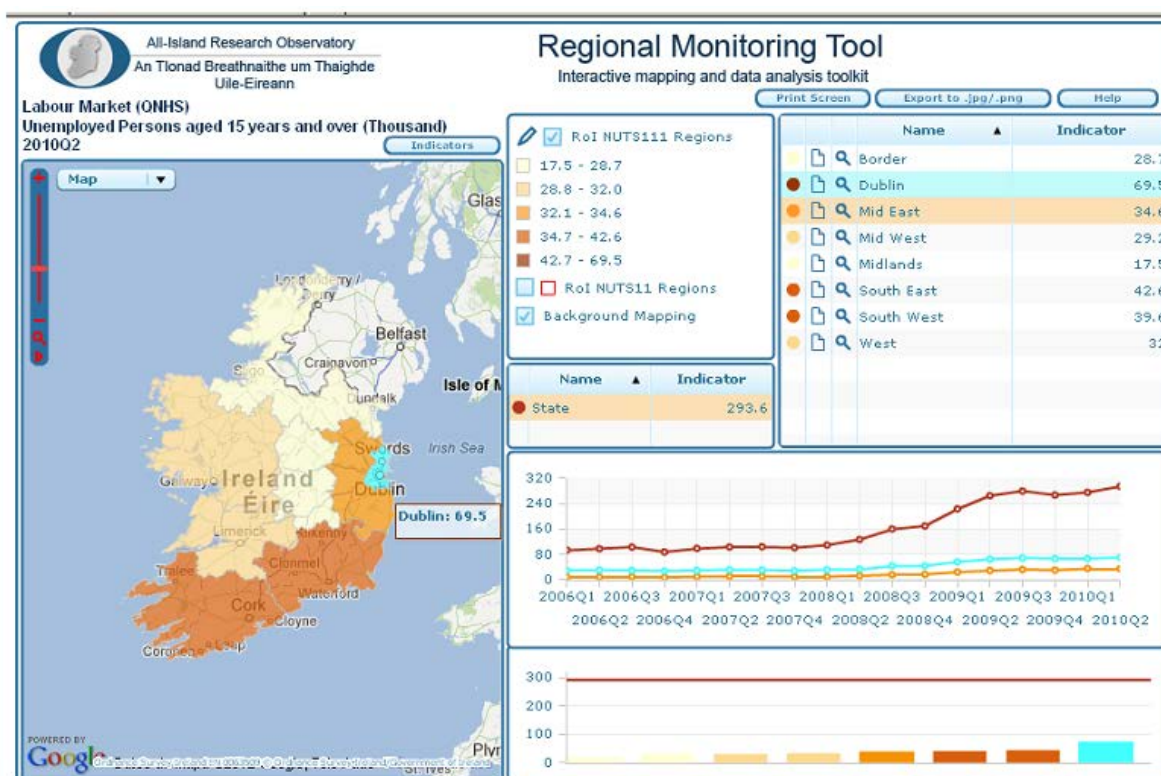


Dallo schema emerge una compartecipazione di diversi attori su tre livelli:

- 1) livello politico “macro”, identificabile come top-down;
- 2) livello politico “micro”, con attori diffusi sul territorio interessati a vario titolo alle policies in oggetto (detti “stakeholders” e “practitioners”), identificabili come livello bottom-up;
- 3) livello intermedio, con attori del mondo accademico, scientifico e dei practitioners sia nazionali che europei. In questo livello si può collocare l'esperienza di ricerca, consulenza politica e coordinamento ascrivibile al programma ESPON.

La *cross-thematic analysis* effettuata in diversi contesti nazionali e territoriali ha consentito un'osservazione e uno studio comparativo, da cui stanno emergendo gli indicatori più significativi, che poi verranno consegnati alla fine del progetto KITCASP (luglio 2013).

Esempio di “indicatori di pianificazione regionale” tratto dal sito web AIRO⁷⁶ Irlandese



Fonte: KITCASP Inception report 2012 p. 18

76 All-Island Research Observatory <http://airo.ie/>

Esempio di Udalmap del Paese Basco (a sinistra) e di GeoEuskadi geoportal⁷⁷ (a destra)



Fonte: KITCASP Inception report 2012 p. 19

Detti indicatori (intersettoriali, relativi al background economico, al lavoro, all'innovazione, alla riforma economica, alla coesione sociale ed agli aspetti ambientali dello sviluppo sostenibile) si stanno cristallizzando in seguito all'analisi dei dati dei progetti ESPON INTERCO, Database (M4D) e SCALES project. Ciò ha lo scopo di verificarli, identificare la disponibilità dei dati e confrontarsi previamente con il problema della omogeneità delle scale di valori. Alla fine gli indicatori saranno comparabili e compatibili nell'ambito degli approcci di ricerca ESPON.

77 Entrambi sono portali interattivi (webtools) di rappresentazione grafica di informazioni sullo sviluppo territoriale. http://www.ogasun.ejgv.euskadi.net/r51-udalmap/es/contenidos/informacion/udalmap/es_udalmap/udalmap.html

4.1.1.5 *La Guida sintetica CE alla TIA (Assessing territorial impacts: Operational guidance on how to assess regional and local impacts within the Commission Impact Assessment System)*

La Commissione Europea sta attualmente elaborando (17/1/2013) un Working paper denominato “*Assessing territorial impacts: Operational guidance on how to assess regional and local impacts within the Commission Impact Assessment System*”. Tale documento sintetizza i risultati della ricerca sul tema della TIA e li ripropone per l'analisi preventiva dell'impatto che le direttive CE possono avere su una determinata regione, o comunque a livello locale.

La CE sembra preoccuparsi dell'“impatto asimmetrico potenziale” che le direttive possono avere su alcune regioni piuttosto che su altre e si serve di database, GIS-*geographical information systems* e immagini satellitari come fonti per fornire dati quantitativi. Per quanto riguarda, ad esempio, la politica agricola comune 2014-2020, una valutazione dell'impatto territoriale ex-ante può essere trovata all'interno del sito web Impact assessment⁷⁸ e la CE compie l'analisi in un'ottica di costi-benefici. Alcune policies possono avere impatti evidentemente asimmetrici o nulli. Si pensi, ad esempio all'obiettivo di Europe 2020 “reduction of poverty and social exclusion”. Vi sono regioni europee in cui tale fenomeno è trascurabile.

Una volta stabilita la necessità di una TIA, quale metodo utilizzare?

L'approccio qualitativo si basa sulla descrizione della distribuzione spaziale di quattro elementi:

1. la questione principale analizzata detta “driver”;
2. la facoltà di rispondere alla questione / di implementare la policy;
3. gli attori coinvolti nella risposta alla policy;
4. l'impatto potenziale della policy, che è una combinazione dei 3 elementi sopra citati.

Se consideriamo, ad esempio, il cambiamento climatico, il concetto di *vulnerability* appare centrale, così come quello di *adaptive capacity*.

Il punto 3, cioè gli “attori coinvolti nella risposta alla policy” acquista importanza nell'economia di questo studio, laddove l'insieme dei policy-makers, dei funzionari, degli impiegati degli esecutori a livello locale delle policies amministrano, mettono in pratica, gestiscono i progetti e dunque fanno la differenza al momento di far funzionare o meno una determinata policy giunta dalla CE. La policy, infatti si traduce in programmi (che si strutturano in obiettivi da raggiungere) e si realizza attraverso progetti (azioni che danno determinati risultati funzionali alla realizzazione degli obiettivi).

Le fonti che forniscono dati sono in crescita a livello nazionale e locale, e questo grazie alle nuove tecnologie di rappresentazione e analisi spaziale che verranno descritte più avanti, tra le quali l'uso di database con serie storiche, la creazione di medie multi-

78 http://ec.europa.eu/governance/impact/ia_carried_out/cia_2012_en.htm

annuali e l'uso di sensori remoti. Il risultato è la possibilità di misurazione e descrizione a livello sub-nazionale e locale di molte più questioni.

Avere uno *baseline scenario* su cui fare le proiezioni di una variabile consente di verificare come lo scenario cambierebbe se determinate policies rimanessero invariate. Proiezioni europee territoriali sono disponibili da molte fonti:

- Eurostat (popolazione);
- CE DG Employment, che propone proiezioni sull'istruzione, lavoro, disoccupazione;
- il modello economico RHOMOLO che inserisce una componente regionale nel modello QUEST III (the global macro-economic model of DG ECFIN);
- il modello LUMP che si occupa del suolo in relazione alla popolazione ed alle risorse economiche;
- il modello CAPRI grazie al quale è possibile ottenere analisi ex-ante della PAC e in genere delle politiche aventi per oggetto l'agricoltura;
- l'Agenzia Europea per l'Ambiente, che pubblica i trend passati sull'ambiente e sul cambiamento climatico;
- ESPON, che ha pubblicato diverse proiezioni sulla popolazione regionale come parte del progetto DEMIFER.

Il documento CE analizza, inoltre i progetti finanziati nell'ambito di ESPON che sono stati descritti nei paragrafi precedenti indicandoli come strumenti di supporto quantitativo alla TIA (ESPO ARTS, QuickScan ecc.

La CE accorda importanza capitale agli *stakeholders* nella TIA, in quanto essi hanno accesso a un maggior numero di informazioni e sono nella posizione ideale per verificare un impatto eventualmente asimmetrico di determinate direttive.

Alla fine del documento la CE si interroga sulla valutazione ex-ante dell'impatto territoriale potenzialmente asimmetrico delle politiche dandosi le seguenti risposte:

- essa è utile poiché consente di “aggiustare” le politiche sull'intero territorio dell'UE;
- si può prevedere più tempo per una regione piuttosto che per un'altra nell'implementazione di alcune politiche;
- si può fare eccezione per alcune zone o regioni nell'implementazione;
- si possono usare le politiche già esistenti, incluso la politica di Coesione (e i Fondi Strutturali), per compensare le asimmetrie negli impatti delle politiche;
- si può creare un nuovo strumento per compensare gli impatti territoriali potenzialmente asimmetriche delle politiche.

La CE conclude il documento passando in rassegna i progetti finanziati da ESPON o da altri canali che sono dedicati al *territorial impact assessment*, la maggior parte dei quali è stata trattata in questo capitolo. Tra essi: ARTS, QUICKScan, LUMP (Land Use Modelling Platform), CAPRI model (Common Agricultural Policy Regional Impact Analysis) e RHOMOLO model (Regional Holistic Model, esso integra dimensioni economiche, spaziali

e sociali in una cornice microeconomica, e le sue variabili sono il PIL, l'occupazione e la disoccupazione, il risparmio pubblico e privato e gli investimenti, il commercio interregionale, la migrazione lavorativa interregionale, le disparità regionali nel benessere, la povertà ecc.). Inoltre, una serie di modellizzazioni che hanno per oggetto l'impatto sull'agricoltura e sul suolo sono disponibili, ad esempio CHIMERE, RIAT, RURAL ECMOD e gli stessi CAPRI e LUMP models.

Tutti i modelli e gli strumenti appaiono informati da criteri quantitativi, laddove le variabili qualitative di tipo sociale e culturale non sembrano avere la considerazione attesa.

4.2 *Le tecniche di ricerca e gli strumenti per l'assessment ex ante ed ex post dell'impatto delle politiche di sviluppo territoriale*

Un gruppo di ricercatori ⁷⁹ ha condotto un'analisi delle politiche a livello regionale e provinciale in Calabria utilizzando strumenti per l'assessment delle politiche di sviluppo territoriale. Dopo aver definito lo *Status Quo* della competitività in sostenibilità valutato in relazione ai criteri della strategia Lisbona/Göteborg, è necessario soffermarsi sull'aspetto operativo-propositivo attraverso l'uso dei dati finora raccolti, elaborati, confrontati e valutati tramite l'utilizzo del metodo *STeMA*, che viene descritto poco sotto.

“E’ proprio tramite STeMA che si realizza l’innovazione nello studio di fenomeni geografici, politico-economici, sociali, etc.... La metodologia applicativa si propone alla ricerca e alla governance come strumento attivo e non meramente espositivo. Dopo aver definito le politiche da attuare per il raggiungimento degli standard definiti nelle Conferenze di Lisbona e Göteborg, il metodo STeMA è stato progettato per simulare i probabili effetti combinati delle azioni intraprese/da intraprendere e di valutarne le conseguenze sul territorio oggetto di indagine (territorializzazione). Medesime politiche, infatti, non producono medesimi risultati su diversi territori. E’ il territorio stesso che in funzione della propria natura e delle proprie attitudini ha la capacità o meno di reagire positivamente alle scelte politiche. Verificando, infatti, la dimensione territoriale delle cinque province calabresi si denota subito la peculiarità di Crotona: mentre Catanzaro, Cosenza, Reggio Calabria e Vibo Valentia sono inserite al livello 3 (High urban influence with Regional/Local functions (C1)), Crotona occupa soltanto la sesta posizione (Low urban influence with Regional/Local functions (F1)), ciò causerà un diverso “comportamento” delle politiche.

Dall’analisi del POR Calabria 2007/2013 sono stati individuati i principali obiettivi specifici da perseguire e quindi delle politiche che il governo regionale intende intraprendere. Si è provveduto, pertanto, a:

- *Redigere una tabella riepilogativa degli obiettivi specifici e dei rispettivi assi prioritari seguendo lo schema del POR (21);*
- *Associare a ciascun obiettivo la determinante di riferimento e la relativa politica (policy) così come definita dal metodo STeMA;*
- *Simulare l’applicazione congiunta delle policy;*
- *Verificare le variazioni dei dati (indicatori, categorie, settori, tipologie, determinanti) ex-post;*
- *Verificarne l’impatto territoriale (ex-post territorial).*

Gli obiettivi specifici definiti nel Piano sono stati esaminati al fine di individuarne le relative policy. In particolare attraverso il metodo STeMA è stato possibile per ciascuna determinante, partendo dagli obiettivi definiti nel POR, classificare quelle politiche coerenti con gli indirizzi di Lisbona/Göteborg, che potrebbero essere attivate per il raggiungimento dei fini prefissati. La tabella 1 espone per ciascun asse/obiettivo specifico e per ciascuna determinante le relative policy. Le politiche contrassegnate in tabella con una “x” sono quelle attivate nella simulazione condotta (Brancato et al 2013)”.

79 Brancato, M., Caltabiano, A., Orecchio, F., *Calabria e Area dello Stretto. Sottosviluppo insostenibile vs Competitività in Sostenibilità.*, in GEOTEMA n. 31-32, Anno XI, Pàtron editore, Bologna, in press

ASSE (*)	OBIETTIVO (*)	LISBONA GOTEBOG AGENDA POLICY FOR	POLICY	DETERMINANTE				
				I&R	G/L	QUA.	R&F	
I	1	Climate	Flexible Mechanisms		X			
		Innovation	Technological/innovative dissemination for the enterprises and institutions	X		X		
			Bridging digital divided				X	
		R&D	R&D infrastructures	X				
	Human Capital	Supply of education	X					
	2	Economic development	New business/service instruments			X		
Innovation		Support to transregional cooperative projects	X					
Transport/network		Development of telecommunication networks		X		X		
II	1	Climate	Energy policies			X	X	
		Transport/network	Development of energy networks	X	X			
III	2	Natural Resources	Active Protection of Natural resources			X		
			Reduction of Natural Resources consumption	X				
	3	R&D	Natural hazard prevention	X		X		
			Development of recycling technologies of waste	X		X	X	
			Climate	Flexible Mechanisms		X		
4	Economic development	New business/service instruments	X					
		Natural Resources	Active Protection of Natural resources			X		
5	Natural Resources	Climate	Climate Active Protection	X				
		Natural Resources	Active Protection of Natural resources		X			
IV	1	Public Healt	Age			X		
			Support Welfare		X		X	
			Support Welfare	X				
	2	Public Healt	Age	Social integration	X			X
			Support Welfare			X		
			Social Programme Financing		X			
3	Public Healt	Safety		X	X	X	X	
IX	1	Age	Policies dissemination for transparency and efficiency of burocracy	X			X	
			Innovation	Quality certification and assessment tools			X	
V	1	Natural Resources	Support to transregional cooperative projects	X		X	X	
			Active Protection of Natural resources	X	X		X	
	2	Employment	Age	Cultural integration			X	
			Support Local productive identity	X				
			Support enterprise creation		X			
3	Natural Resources	Economic development	Support Local productive identity				X	
		Active Protection of Natural resources		X		X		
VI		Transport/network	Increase of phisical accessibility	X	X	X	X	
VII	1	Economic development	Promotion of a global enterprise culture	X		X		
			Support Local productive identity			X		
			Employment	Support enterprise creation		X		
			Innovation	Support to transregional cooperative projects			X	X
VIII	1	Human Capital	Human capital internationalisation				X	
			Age	Social integration	X			
			Employment	Support enterprise creation			X	
	2	Transport/network	Public Healt	Safety			X	X
			Increase of phisical accessibility		X		X	
			Development of telecommunication networks				X	
2	Economic development	Support Local productive identity	X		X	X		
		Transport/network	Increase of phisical accessibility	X				
		Development of telecommunication networks		X				

(*) Per la descrizione degli Assi Prioritari e degli Obiettivi Specifici vedere POR Calabria FESR 2007/2013 pp. 123/124

4.2.1 *SteMA - Sustainable Territorial environmental/economic Management Approach*

Una metodologia per i Territorial Impact Assessment sviluppata all'Università degli Studi di Roma "Tor Vergata" già nel 2003 è denominata STeMA. La prima sperimentazione è stata elaborata nell'ambito del progetto ESPON 3.3 2003-2006 ed è poi stata perfezionata e brevettata dalla Prof. Maria Prezioso e dal suo *team* di ricerca applicata.

STeMA serve a fornire al *policy-maker* elementi per decidere sulla miglior politica di sviluppo territoriale, finalizzandola alla *capability to generate territorial competitiveness in sustainability*.

La caratteristica di STeMA è che la metodologia si impianta sulla strategia europea "Lisbon-Gotenburg" e ciò la rende completa rispetto alle altre metodologie TIA esaminate più sopra.

Come EATIA (ma non le altre) è anche una metodologia che connette i 3 livelli di valutazione e può essere applicata a qualsiasi *policy* (ad esempio: coesione territoriale, Europe 2020, ecc.). Essa pone al centro la territorializzazione del dato e prende in considerazione le varie tipologie della geografia economica (Urban-Rural, policentrismo, FUA, MEGA ecc.).

Tale metodologia ha un funzionamento diverso rispetto alle altre poiché il dato viene incasellato in matrici coassiali ed ha un numero maggiore di indicatori rispetto alle altre. Gli indicatori, inoltre, rispecchiano quelli della *Lisbon-Goteborg strategy* quando STeMA è applicata a quella strategia, ma possono rispecchiare anche altri indicatori laddove la stessa metodologia venga applicata ad altre strategie (es: Europe 2020 o altre). Tale flessibilità costituisce un valore aggiunto per il *policy-maker*.

STeMA funziona sommando i risultati degli indicatori e coagulandoli in categorie > settori > tipologie > determinanti. Gli indicatori vengono sommati in modo non algebrico ma tramite "confronto a coppie". Gli indicatori, poi, li indicizza in categorie, settori, tipologie, determinanti. Ognuna di queste determinanti è corrispondente ad una diversa scala geografica di lettura/valutazione del fenomeno/strategia, dalla scala più dettagliata NUTS 4 a quella più sintetica NUTS 0-UE.

Un ulteriore valore aggiunto di SteMA è che è concepita per rendere possibile anche la valutazione dell'impatto *ex post* delle *policies*, non solo valutazione *ex ante* dell'impatto potenziale come gli altri strumenti TIA visti nelle pagine precedenti.

Come per le altre metodologie TIA, STeMA ha bisogno dell'intervento di esperti per indicare i 3 "pesi", cioè le 3 figure geometriche che vanno nella matrice (vedi più avanti). Ma a differenza delle altre strategie, dentro STeMA entrano i pianificatori. Ciò si verifica perché l'obiettivo STeMA-TIA è di fare il piano/programma (ad esempio il piano nazionale, regionale, provinciale) e dunque assistere il *policy-maker* nelle scelte di *planning* di sviluppo.

STeMA indica gli effetti della policy in esame, ma offre anche un ventaglio di alternative

al *policy-maker*, cosa che le altre metodologie TIA non fanno. STeMA ha in sé l'elemento "evaluation", cosa che non piace al *policy-maker* poiché viene considerato un limite. Esso è invece uno strumento per circoscrivere il rischio, uno strumento che funziona in termini di *assessment*.

I dati nelle matrici vanno comunque inseriti a mano. La costruzione dei file di metadati aiuta nel confronto e nello studio longitudinale del fenomeno. Si possono sì costruire serie storiche per analizzare l'attuazione delle strategie, ma la valutazione viene effettuata solo sull'ultimo dato o sulla differenza tra periodi di svolgimento del fenomeno in esame.

STeMA si serve infine dei GIS, cosa che le altre metodologie TIA non fanno, come strumento di visualizzazione interattiva dell'informazione aggregata. E' stato progettato, infatti, un GIS STeMA utilizzando linguaggi informatici e applicativi ARC INFO e Python.

Servendosi della tabella qui di seguito riportata è agevole la comprensione della metodologia.

Labor/Cooperation Agents - Policies for:

Effects	Innovation				R&D			Human Capital				Age					Economic Development			Employment			Transportation					Natural Resources					Climate		Public Health								
	Bridging digital divide	Technological innovation for the dissemination for the enterprises and institutions	Support to transregional cooperative projects	User/development of environmental friendly technologies and assessment tools	R&D infrastructures	Support to BAT	Developments of recycling technologies or waste	Supply of education	Human capital internationalisation	Reinforcement of aging people	Support to seniors	Social integration	Child protection	Poverty reduction	Process dissemination for efficiency and efficiency of processes	Cultural integration	Support local productive identity	Promotion of a global enterprise culture	New business/service instruments	Initiation control	Internationalisation of good and services	Homogenisation of enterprise costs	Support enterprise creation	Support employer mobility	Support equal opportunities	Development of telecommunication networks	Development of energy networks	Increase of physical accessibility	Use of renewable resources	Active Protection of Natural Resources	Reduction of Natural Resources consumption	Natural hazard prevention	Energy policies	Flexible Mechanisms	Climate Adaptive Protection	Social Programme Financing	Safety	Support Welfare					
population increase "surging in the field"	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●		
process/product innovation	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●		
increase the access to the tertiary education	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	
increase the access to the secondary education	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	
increase of life-long learning	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	
reduce of socialisation risk (seniors)	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	
increase of relation/infrastructures creation	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	
increase of cohesion between firms, institutions, population	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
increase of productivity	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
sustainable technological change	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●

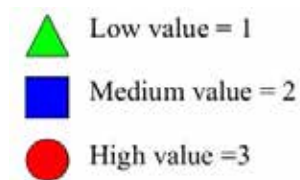
Region Value (ex ante)	Virtual Society										Innovation & Research					Innovation Status quo								
	firm with internet access	enable e-government services	university students	innovative dependency index	population with tertiary education	population life-long learning	Science Parks that are members of the I3AP	Business Innovation Centre	Universities and High Level Research Centres	Old technologies	New technologies	Internet Users	firm with internet access	enable e-government services	university students	innovative dependency index	population with tertiary education	population life-long learning	Science Parks that are members of the I3AP	Business Innovation Centre	Universities and High Level Research Centres	Old technologies	New technologies	
●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●

La tabella è composta da due tabelle appaiate, che funzionano insieme.

Nella tabella più grande appaiono gli indicatori, che confluiscono in questo caso nelle determinanti che compongono la Strategia Lisbon-Gotenburg.

Nella colonna di sinistra vengono indicati gli effetti che si possono riscontrare in base a tali indicatori.

A ciascuno di essi viene assegnato un "peso", in modo da visualizzare subito se esso sarà basso, medio o alto.



I pesi vengono assegnati da un pool multidisciplinare di esperti in cui ci compaiono anche i pianificatori, come si è detto più sopra.

Nella tabella più a sinistra vediamo una "determinante". A titolo di esempio viene considerata la determinante "*Innovation and Research*".

Gli indicatori che si vedono nelle colonne in basso a sinistra confluiscono in categorie > settori > tipologie. Esse, raggruppate, costituiscono una determinante.

Gli effetti rispetto ai quali viene valutata tale determinante sono gli stessi che abbiamo visto poco prima. Ad essi veniva assegnato un peso rispetto alla strategia di Lisbon-Gotenburg.

Le 2 tabelle "condividono" dunque la griglia degli effetti. In questo senso le matrici sono "coassiali" e funzionano insieme.

I risultati della valutazione e dell'assegnazione dei pesi vengono sommati, aggregati con delle formule matematiche (che qui volutamente si omettono) e poi presentati sottoforma di mappe utilizzando i GIS - *Geographical Information Systems*. STeMA utilizza dunque lo strumento GIS per fare il piano.

Ogni mappa costituisce una differente opzione politica. Le mappe vengono presentate al *policy-maker*, il quale visualizza facilmente gli effetti di una determinata politica e prende le sue decisioni in base al ventaglio delle opzioni disponibili. Pertanto il *policy-maker* non è limitato nella sua scelta politica, è invece circoscritto il rischio e si riduce il livello di incertezza.

Tali decisioni, considerato quanto sopra esposto, avranno le seguenti caratteristiche:

- tengono in considerazione la Lisbon-Gotenburg strategy (in questo caso, altrimenti altre *strategies*);

- tengono in considerazione la dimensione territoriale⁸⁰ (poiché i dati che confluiscono negli indicatori sono presi considerando le dimensioni della geografia economica Urban/Rural, FUA e MEGA);
- sono finalizzate alla *capability to generate territorial competitiveness in sustainability*, considerato il quadro Lisbon-Gotenborg in cui esse vengono elaborate.

80 Il territorio è un sistema di elementi biotici e abiotici, che interagiscono tra loro. Non è solo una dimensione amministrativa o solo umana o sociale o industriale, economica, geografica, geologica, ecc, è piuttosto l'interazione di questi elementi che insistono su una determinata zona geografica.

4.2.2 *L'analisi spaziale e la georeferenziazione come basi interattive per la conoscenza del territorio*

L'analisi spaziale è un modo relativamente nuovo di fare geografia, sviluppatosi nel corso degli ultimi decenni. Il suo obiettivo è studiare le società attraverso la loro dimensione spaziale, tenendo conto dell'insieme delle relazioni tra uomo e spazio. L'analisi spaziale ha rinnovato le fondamenta della geografia ed ha stimolato il dibattito epistemologico su tale disciplina. Essa ha acquisito maggior precisione e rigore, ricorrendo in maniera più estesa alla matematica. Si è sforzata di misurare e quantificare sistematicamente ciò che osserva ed ha massicciamente accelerato la disponibilità di dati statistici e la moltiplicazione delle possibilità fornite dall'informatica. La geografia ha rafforzato il suo apparato concettuale e terminologico attraverso l'analisi spaziale ed ha profondamente diversificato i suoi strumenti, in particolare quelli di espressione geografica. Nella geografia è entrata la modellizzazione e la sistemica⁸¹. Ciò offre possibilità operative nuove (Bavoux 2010).

Uno dei risultati di questo processo evolutivo, come si vedrà più avanti, è la georeferenziazione dei dati cioè l'associazione dinamica ad una mappa di informazioni relative ai dati che essa contiene o viceversa l'associazione di una mappa ad alcuni dati su determinate aree o popolazioni. In sostanza geo-referenziare significa associare informazioni e aree e rappresentarle graficamente a beneficio di un utente. Tale pratica è sempre più diffusa e trova applicazioni molto diverse dalla gestione del traffico, ai servizi, alla sicurezza, alla sanità e altro ancora.

4.2.2.1 *Modelli e sistemi*

La complessità è considerata come un parametro onnipresente nelle scienze moderne e dunque anche nell'analisi dello spazio in relazione alla presenza umana. Di uno spazio possiamo identificare tre proprietà:

- un numero immenso di costituenti di un'infinita diversità;
- una moltitudine di interazioni, che raramente sono lineari e univoche, che intervengono a tutti i livelli spaziali e che si svolgono con dei ritmi molto variabili (repentini come impercettibili);
- le dinamiche spaziali sembrano spesso imprevedibili.

81 Sistemica o scienza che studia i sistemi. In generale, condizione necessaria perché sia stabilito un sistema e sia mantenuto come tale è che gli elementi interagiscano tra loro. In grande approssimazione, più elementi sono detti interagire quando il comportamento dell'uno influenza quello dell'altro. I sistemi non possiedono proprietà, ma ne acquisiscono continuamente, grazie al continuo interagire funzionale dei componenti. Quando i componenti cessano di interagire i sistemi degenerano in insiemi. Le proprietà sistemiche sono il risultato di interazioni poi mantenute. La stabilità delle proprietà è dovuta all'interazione continua. Un intervento sistemico quindi non è sugli elementi ma ad esempio sulle interazioni, sulle relazioni, sulle perturbazioni e fluttuazioni, sulla somministrazione degli inputs. (elaborazione da Wikipedia 2013)

Per questo l'analisi spaziale si preoccupa di "ridurre la confusione" apparente del mondo reale.

E fa questo attraverso un approccio sistemico, innanzitutto tramite la modellizzazione del territorio. In particolare, la geografia moderna utilizza modelli matematici e modelli grafici. Ve ne sono diversi; alcuni privilegiano la distanza, altri le interazioni, altri i flussi o le aree di mercato, la diacronia ecc.

Come esempi si possono citare il modello centro / periferia, il modello di J.H. Von Thunen (1826) incentrato sulle colture nelle aree circostanti le grandi città, o il modello urbano (Burgess, 1925) sulla marginalizzazione delle aree agricole rispetto alle aree urbane, funzionanti come un campo di forze contrastanti. Ma anche modelli sulla segregazione e sul contrasto agricolo-urbano come quello di Hoyot (1939) o quelli sui modelli di attrazione-repulsione e di aggregazione-segregazione (Ulman 1945).

I modelli aiutano a comprendere e a illustrare didatticamente alcune realtà spaziali. Non esauriscono le istanze conoscitive ma sono buoni metodi di verifica o di smentita di alcune ipotesi.

Legata alla modellizzazione vi è poi la simulazione, che si utilizza per studiare i risultati di un intervento su un fenomeno senza l'esperienza della sua effettiva manifestazione. La geografia non può infatti manipolare direttamente i componenti spaziali e per questo si serve di modelli e simulazioni. Attraverso l'informatica (geosimulazione) essa rappresenta artificialmente i sistemi spaziali, il loro funzionamento e la loro evoluzione. Essa non va confusa con la realtà e risente degli eventuali errori insiti nei modelli o delle loro incompletezze. Inoltre, la geosimulazione va applicata in contesti coerenti, e con fondamenti teorici saldi, altrimenti risulta scollata dalla realtà. Tenuto conto del numero dei parametri presenti in un'area e delle loro interazioni, una simulazione lascia sempre un margine di incertezza. Comunque, dati i progressi dell'informatica e della modellizzazione, la geosimulazione presenta un reale interesse per il geografo e per il *policy-maker* poiché può avere una funzione predittiva e di appoggio rispetto al processo di decisione e di pianificazione.

Un sistema spaziale è una configurazione geografica in qualche misura durevole. Ciascun sistema spaziale è un insieme strutturato, un agglomerato coerente, costituito da elementi uniti da relazioni dinamiche di interdipendenza maggiori e più importanti rispetto a quelle che avrebbero con il loro ambiente esterno. Associate ad esso ci sono riserve e reti, attraverso le quali transitano i flussi (di materie, di riserve, di informazioni ecc.), gestite e coordinate da un centro decisionale. Un sistema spaziale può essere scomposto in sottosistemi a seconda delle gerarchie esistenti, ma può anche essere inglobato in metasistemi, fino all'inserimento di essi nel sistema dei sistemi, cioè la Terra. Anche se tutti i sistemi hanno un limite (spaziale e/o funzionale) che li distingue dagli altri, tutti i sistemi sono aperti e rendono possibile la circolazione in entrata e in uscita.

Lo scopo principale di ogni sistema è la conservazione di sé stesso. Ciò è possibile grazie all'assorbimento degli agenti perturbatori endogeni ed esogeni. Il sistema dispone inoltre di capacità autoorganizzative, cosa che gli permette di ristrutturarsi autonomamente. Questo meccanismo dipende dalle capacità adattative del sistema

stesso, cioè dalla sua *resilienza* ovvero dalla sua attitudine alla riorganizzazione, a ritrovare la sua configurazione anteriore e il suo funzionamento normale dunque a ritrovare un equilibrio dopo lo sconvolgimento. La possibilità di recupero e di rigenerazione spesso è detta *autopoiesi* (Bavoux, 2010).

Malgrado ciò, il tasso di vulnerabilità di un sistema e la sua entropia⁸² lo espongono alla mortalità, come caso limite della sua trasformazione.

4.2.2.2 *Fonti, strumenti e metodologie statistiche*

La geografia contemporanea opera grazie ad informazioni qualitative e quantitative. Queste ultime sono sempre più rilevanti nella rappresentazione della realtà spaziale, come si è visto sopra. È dunque necessario un processo di misurazione e di matematizzazione del reale per rappresentare distanze, linee, forme, poligoni, velocità, distribuzioni, densità ecc.

Gli indici e gli indicatori riassumono numerose variabili e presentano le informazioni in maniera sintetica, fornendo un riferimento utile a successive comparazioni di grandezze omogenee.

Tali compiti di reperimento ed elaborazione di dati geografici sono delicati e richiedono rigore. È opportuno innanzitutto effettuare un esame critico delle fonti, in particolare quelle fornite dalla *sitografia* internet. Errori di raccolta dati, di tecnica e di presentazione sono frequenti, soprattutto da parte di soggetti non accreditati. L'accreditamento delle fonti rimane dunque il primo punto critico nel momento in cui si decide di servirsi di informazioni per effettuare una ricerca.

È inoltre opportuno ripetere l'osservazione, laddove possibile, e di valutare l'affidabilità del processo, stimando un margine di errore e di incertezza. Tanto più è condivisa e universale la procedura, tanto più ogni lavoro di misura favorisce l'obiettività e l'esattezza delle conoscenze e aiuta dimostrazioni solide e riproducibili.

La geografia ha continuamente bisogno di dati, di somme di individui che costituiscono una collezione o popolazione statistica. Gli individui statistici in geografia sono spesso unità spaziali fornite ciascuna di proprietà e di variabili da misurare e gestire tramite operazioni aritmetiche e per stabilire rapporti di proporzione e ponderazione, coefficienti, tassi, percentuali ecc.

Un'operazione utile alla ricerca è il sezionamento di un insieme in classi, cioè in gruppi di

82 In fisica l'entropia (dal greco antico ἐν "dentro", e τροπή "trasformazione") è una grandezza che viene interpretata come una misura del disordine presente in un sistema fisico qualsiasi. L'entropia è una funzione di stato, che misura cioè lo stato un sistema. Il concetto di entropia ha conosciuto una vastissima popolarità, tanto da essere esteso ad ambiti non strettamente fisici, come le scienze sociali, la teoria dell'informazione ecc. Sebbene sia un concetto mutuato da altre discipline, è possibile dare una spiegazione semplicistica dell'entropia, interpretandola come il *grado di disordine* di un sistema. Quindi un aumento del *disordine* di un sistema è associato ad un aumento di entropia, mentre una diminuzione del *disordine* di un sistema è associata ad una diminuzione di entropia.

unità che all'interno presentano caratteristiche comuni o almeno vicine. Tale operazione è chiamata discretizzazione e serve ad organizzare le unità in gruppi omogenei in funzione di criteri logici predefiniti. C'è da considerare che il sezionamento di un insieme in classi aiuta lo studio di un fenomeno ma non necessariamente riflette la realtà delle distribuzioni, che per loro natura sono generalmente asimmetriche.

Per ciascuna unità osservata si può tenere in conto un solo valore, ricevendo 3 gruppi di informazioni:

- la *moda*, o valore dominante, quello che in una popolazione statistica ha la maggior frequenza relativa;
- la *mediana*, corrispondente al valore della variabile che divide la serie in due metà: il 50% della serie avrà un valore inferiore e il 50% superiore;
- la *media* aritmetica semplice, che è uguale alla somma dei valori diviso il numero dei valori. Esistono molte altre medie, ad esempio ponderata, armonica, marginale, cumulativa ecc.

E' utile al geografo qualificare la distribuzione dei valori all'interno di una serie osservando le caratteristiche di dispersione. Possiamo così misurare:

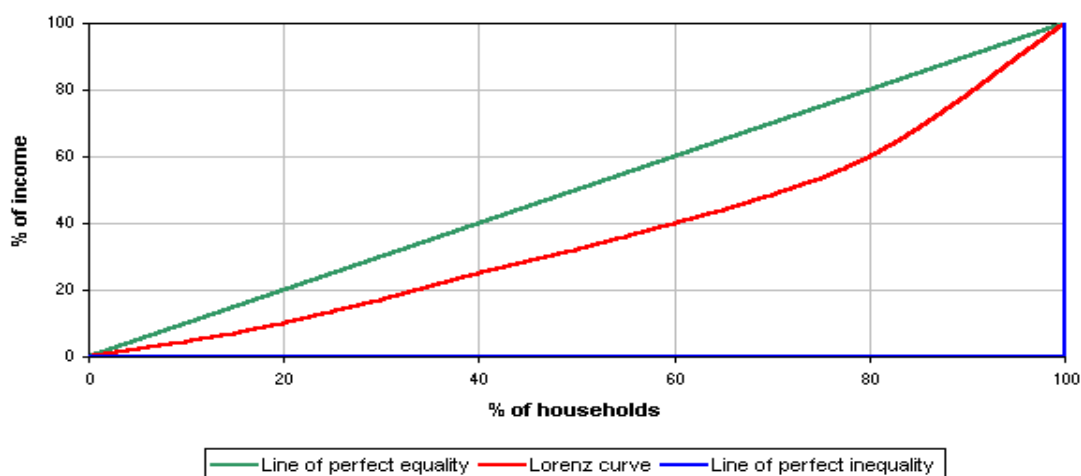
- la dispersione assoluta, cioè l'allontanamento più o meno grande dei valori rispetto a un valore centrale di riferimento;
- la dispersione relativa, rapportando un parametro di dispersione assoluta a un valore centrale (media, mediana);

due altri indicatori che prendono in conto l'insieme dei valori sono utilizzati frequentemente per valutare il grado di eterogeneità di una distribuzione, cioè la sua dispersione:

- la *varianza*, ossia la media aritmetica dei quadrati degli scarti di tutti i valori in rapporto alla loro media aritmetica;
- la radice quadrata della varianza, cioè lo scarto tipo o *deviazione* standard, detto anche σ . Maggiore è l'ampiezza della distribuzione, maggiore sarà il σ . Se tutti i valori della distribuzione sono invece identici il σ è uguale a 0.

E' necessario talvolta osservare la concentrazione di valori all'interno di una distribuzione. La curva di Lorenz rappresenta graficamente il grado di concentrazione attraverso lo scarto di ogni suo punto rispetto ad una retta che rappresenta la perfetta uguaglianza in una distribuzione laddove a tutti gli individui è associato lo stesso valore. L'area delimitata dalla curva di Lorenz e dalla retta che rappresenta la equiripartizione perfetta è detta area di concentrazione e permette di calcolare l'indice di Gini. Esso va da 0 (uguaglianza perfetta nella distribuzione) a 1 (disuguaglianza totale). La concentrazione sarà infatti massima laddove a un individuo è associata la totalità della distribuzione.

Lorenz Curve



Laddove due dati, e dunque delle coppie di informazioni vengono studiate simultaneamente possiamo parlare di analisi bivariabile. Lo scopo è capire se esiste una qualsiasi relazione tra loro. Se essa esiste, quale ne è la sua natura e l'intensità? Che tipo di combinazione ne risulta nello spazio?

Due variabili possono dunque essere indipendenti, o interdipendenti statisticamente, tali che alle modifiche dell'una si accompagnano le modifiche dell'altra. Le correlazioni saranno dunque semplici o multiple, positive (variazione nello stesso senso) o negative (nel senso opposto).

Le correlazioni possono presentare modalità analogiche, simmetriche, proporzionali, sincronismi ecc. Si parla di "covarianza" quando esiste un parallelismo temporale e o sequenziale più o meno marcato tra le due serie statistiche e dunque tra i due fenomeni. Questo grado di simultaneità è misurato dalla covarianza, che sarà = 0 se le variabili sono indipendenti.

Le relazioni tra le variabili possono essere multiformi, e tradursi in delle semplici corrispondenze o concomitanze o rapporti di causalità univoci o reciproci. L'interpretazione di una correlazione è spesso difficile, in particolare quando gli individui si presentano in forma aggregata (Bavoux 2010).

Quando si è di fronte ad una grande massa di dati inintelligibili tramite una semplice lettura è necessaria un'analisi multivariabile. Ciò è possibile raggruppando le informazioni convergenti e cercando di evidenziare le correlazioni e i fattori gerarchizzandoli, evidenziando somiglianze, opposizioni, combinazioni lineari e rappresentandole su delle vere e proprie carte di ripartizione con 3 o 4 assi. Eliminando le ridondanze l'informazione si concentra sulle dimensioni nascoste, le *interrelazioni*.

Tutte le classificazioni si basano su un lavoro di comparazione, di un esame attento delle somiglianze e delle differenze nel caso di osservazione simultanea.

La classificazione ascendente gerarchica parte dalle unità elementari e le raggruppa in aggregazioni progressive. Alla semplice agglomerazione tra individui segue il raggruppamento in *clusters* o classi costituite, a seconda del loro grado di somiglianza.

Se si integra nella classificazione anche la componente temporale si possono costruire serie cronologiche, quando si osserva l'evoluzione di una grandezza ordinata in funzione del tempo in una periodicità variabile fissata dall'operatore. In tal modo si identificano dei *trend* o tendenze evolutive. È possibile allora fare delle previsioni. A volte si verificano delle inversioni di tendenza o di contro-tendenza. Si evidenziano a volte dei cicli, rappresentabili su un *correlogramma*. Laddove un fenomeno si ripropone a intervalli regolari si può parlare di variazioni stagionali. Quando invece le fluttuazioni sono di natura aleatoria o in ogni caso inesplicabile, si definiscono come residuali.

4.2.2.3 Studi morfologici, telerilevamento, GIS

L'analisi spaziale prevede un'importante legame con la geometria e può essere studiata attraverso tecniche geometriche. Attraverso la geometria si studiano le proprietà delle forme spaziali: coordinate, calcoli dimensionali, riconoscimento di figure regolari e di reti ordinate, la messa in evidenza di simmetrie e di allineamenti ecc. (Bavoux 2010).

La geometria, oltre a fornire linguaggio e rigore scientifico al geografo quantitativo, permette un processo di astrazione dal reale e mette a disposizione i suoi strumenti per le tecniche cartografiche, come i sistemi di proiezione, le scale, le griglie, le modellizzazioni ecc.

L'analisi spaziale ricorre inoltre a una branca della matematica detta topologia quando si tratta di studiare la stabilità delle proprietà di un oggetto, di una figura o di una porzione di spazio suscettibile di trasformazioni continue. Essa permette di studiare le relazioni spaziali tra unità, indipendentemente dalla loro morfologia esatta e dalla loro dimensione.

Lo strumento matematico è utile alla geografia in quanto permette la misura delle dimensioni, la calibrazione, la stima di masse, la fissazione di soglie e di masse critiche in virtù delle quali appare o scompare un determinato fenomeno. La matematica calcola le capacità, determina baricentri che permettono ad esempio di installare un servizio in un luogo piuttosto che in un altro, mette in evidenza discontinuità e situazioni ibride. Tramite lo studio delle reti, cioè delle relazioni tra punti e linee in forma modellizzata, essa aiuta alla determinazione di indicatori, determinanti, percorsi ideali ecc, utili non solo allo studioso ma anche al *policy-maker*.

La geografia si serve ampiamente di espressioni grafiche per la rappresentazione schematica e sintetica della realtà. Diagrammi lineari, cartesiani, a coordinate polari, alberi tassonomici ecc. sono strumenti diffusi nell'analisi spaziale. Anche le curve (parabole, sinusoidi ecc.) mettono in evidenza stati o dinamiche.

Per quanto riguarda le espressioni cartografiche, è opportuno occuparsi della *geomatica*. Essa può essere definita come l'insieme delle applicazioni dell'informatica al trattamento dei dati geografici. Essa negli ultimi decenni ha costituito una rivoluzione a livello di tecniche, di metodologie e dunque di documenti, con un impatto anche epistemologico considerevole. Grazie alle sue caratteristiche di memorizzazione ed elaborazione dati, essa ha permesso lo sviluppo della cartografia assistita dal computer e del disegno assistito dal computer. La geomatica è oggi una disciplina imprescindibile

per il geografo.

La massa dei dati acquisiti è recentemente esplosa, anche grazie agli strumenti disponibili, sempre più accurati e sempre più accessibili al ricercatore. Essa si appoggia su diverse periferiche come i digitalizzatori, le videocamere, gli scanner terrestri, i ricevitori GPS e su delle risorse di *telerilevamento*. Il telerilevamento è l'insieme delle tecniche che usano sensori per registrare le variazioni nel modo in cui la superficie terrestre riflette ed emette energia elettromagnetica (Lillesand e Kiefer 1994).

La cartografia assistita dal computer beneficia di tutti gli strumenti sopra citati e, in particolare dei GIS.

I GIS (*Geographic Information Systems*)

Il sistema di informazione geografica combina dati localizzati, i loro programmi di elaborazione dati e i loro metodi di rappresentazione. Per ciascuna unità dello spazio vengono associate tramite i GIS delle informazioni nello spazio (georeferenziazione) e delle descrizioni attributarie, sia quantitative che qualitative. Una volta digitalizzate esse vengono disposte in *strati* tematici, cioè insiemi di elementi della stessa natura (ad esempio la vegetazione) che possono essere aggregati o messi in relazione tra loro per far emergere delle sintesi di analisi spaziale. Sovrapponendo diversi strati (*layers*) di informazioni si possono produrre mappe georeferenziate *customizzate* cioè ritagliate sulle esigenze dell'utente finale. Il GIS offre grandi possibilità di archiviazione e stoccaggio dati e, opportunamente gestito, può produrre una cartografia automatica aggiornata. Il GIS è anche uno strumento di organizzazione delle fonti, che sono sempre maggiori a seguito della massiccia diffusione di internet e dei soggetti che acquisiscono e distribuiscono dati. È anche uno strumento di comunicazione perché utilizza mappe che sintetizzano e rappresentano informazioni aggregate e per tale motivo rappresenta oggi un utile strumento per la decisione politica, la pianificazione, il geomarketing e la gestione del territorio.

I GIS servono ad acquisire, analizzare, visualizzare e distribuire informazioni geografiche. Le mappe diventano un dato geografico tematizzato e la gestione dei dati cioè l'acquisizione il mantenimento e la riproposizione elaborata di dati comporta la combinazione di criteri, l'utilizzazione di dati geografici per produrre *database relazionali* e dunque analisi spaziale. Il vantaggio della cartografia digitalizzata è che l'operatore può modificare una mappa ed evidenziare solo quello che gli interessa. Sebbene il GIS sia nato in un contesto accademico ora è fruibile in maniera estesa poiché utilizza ed è veicolato tramite strumenti di uso comune come Google map, i ricevitori GPS, Facebook ecc. Le fonti di dati, come si è visto sopra, possono essere la fotogrammetria aerea, le immagini satellitari o le immagini scansionate e i dati sono rappresentati secondo due modelli: il modello vettoriale composto da linee, punti e poligoni, quindi a 3 coordinate x, y e z (ad esempio per le particelle catastali) ed il modello raster (a celle) che rappresenta piuttosto superfici, cioè una griglia che contiene i vettori e le informazioni su ciò che esiste nella cella (Bruschi 2013). La proiezione è l'insieme degli strati o layers (vettori o raster) che rappresentano il sistema di riferimento spaziale. La proiezione è il modo di rappresentare il solido terra su un piano. Il GIS è dunque un mezzo di acquisizione, archiviazione ed analisi dei fenomeni che avvengono sul territorio. Nella fase di acquisizione dati è opportuno chiedersi da dove essi provengono. Se un dato non è attendibile fa fallire l'analisi. Sarebbe auspicabile lo scambio di dati tra enti pubblici,

ma ancora ciò non avviene poiché essi andrebbero certificati e condivisi. Il GIS è uno strumento di elaborazione dati per la soluzione di un problema e la sua velocità di utilizzo è dovuta al fatto che esso consente l'automatizzazione di procedure: se dalla visualizzazione l'operatore intende passare alla quantizzazione della distribuzione, il GIS consente di eseguire dei test statistici e di osservare se esistono *clusters*. Confrontando le variabili si riesce così ad arrivare al perché del fenomeno osservato. Il dato diventa metadato quando è evidente ed accessibile la fonte e il processo di generazione del dato. La fonte deve essere accreditata per consentire interpolazioni, che altrimenti produrrebbero risultati errati e pericolosi. L'utilizzatore utilizza i dati prodotti da soggetti accreditati, non produce dati. I dati li produce il ricercatore dell'ente accreditato. È compito del *policy-maker* coordinare questa dicotomia. Il ricercatore effettua un intervento sulle immagini che riceve in quanto digitalizza le singole unità che gli interessa studiare e poi "educa" il software a riconoscere grandezze simili. Su ogni oggetto digitalizzato inserisce un *tag* che associa informazioni all'oggetto. Attraverso la degradazione dell'immagine si arriva alla somiglianza tra oggetti digitalizzati che avranno determinati parametri. Il passaggio successivo è la definizione della scala ottimale. La scala rende possibile la classificazione. L'accuratezza geometrica dipende oltre che dalla fonte e dalla procedura, anche dall'operatore.

Il *policy-maker*, inoltre, beneficia del GIS poiché esso riduce l'aleatorietà delle decisioni e lo aiuta a produrre decisione il più attinente possibile ai bisogni del territorio (Pietrangeli 2013).

I possibili utilizzi del GIS sono molti. Qui di seguito se ne elencano solo alcuni:

- *applicazioni militari*. Il GIS nasce con l'intento di identificare con precisione obiettivi da bombardare e/o da risparmiare. Esso offre una configurazione precisa del territorio e di tutto ciò che insiste sul territorio (cose e persone) per facilitare le operazioni di guerra. Ostacoli, mine, bombe inesplose, tramite il monitoraggio continuo del territorio e la "educazione" dei software di riconoscimento, esse vengono identificate e rappresentate cartograficamente. Associare informazioni di tipo culturale, sociale ecc. (lingue, popolazioni, fonti di energia, depositi, approvvigionamenti idrici ecc..) ad un territorio consente di interpretarlo e di intervenire militarmente con maggiore precisione;
- *polizia*. Associando la localizzazione del reato alle informazioni sul territorio è possibile un intervento migliore. Monitorando i criminali che hanno il braccialetto elettronico con ricevitore e trasmettitore GPS (ad esempio i *sex offenders*) è possibile tenerli sotto controllo;
- *geomarketing*. È più agevole decidere sull'opportunità di installazione di determinati esercizi commerciali o imprese su un territorio se si possiedono dati georeferenziati relativi;
- *gestione delle emergenze*. Il GIS consente una risposta rapida per mettere in sicurezza una situazione catastrofica. Le istituzioni deputate alla gestione delle emergenze (i "gestori" come la Protezione civile ma anche il PAM - Programma Alimentare Mondiale dell'ONU e molti altri) fanno uso massiccio dei GIS, e beneficiano del *crowd sourcing* quando la popolazione contribuisce all'inserimento di dati. Si pensi a situazioni in cui le fonti ufficiali accreditate non sono operative. In tali casi, i dati forniti spontaneamente dalle popolazioni investite dalle calamità, opportunamente filtrate da esperti, possono essere

- decisivi nella gestione delle emergenze;
- *sanità*. Tramite i GIS le epidemie, il monitoraggio dei virus, dei loro flussi e delle loro distribuzioni geografiche possono essere tenuti sotto controllo. È possibile anche un miglioramento di servizi: localizzando ad esempio dove manca un determinato di servizio (ad esempio: un supermarket) per la popolazione che soffre di malattie cardiovascolari dovute a cattiva alimentazione. Ciò fornisce al decisore politico informazioni per intervenire, favorisce il miglioramento delle condizioni di salute, della scuola, del benessere del cittadino in genere. Tali sistemi sono ampiamente utilizzati in USA e in molti paesi europei;
 - *ambiente e cambiamento climatico*. Il *major concern* in questo settore è la gestione della massa di dati disponibili, e la necessità di studiare molte questioni simultaneamente. Con la geografia quantitativa, la geomatica e i GIS, è possibile l'incorporazione di dati nei modelli. La variabile "tempo" diventa in questo caso determinante per produrre serie storiche e studi longitudinali⁸³ ed essi consentono previsioni;
 - *municipi*. Un esempio è il comune di Portland negli USA: l'intera città beneficia di un sistema wi-fi. È stata fornita l'accessibilità ai cittadini provvisti di smart phone ai dati sulla criminalità, sui trasporti pubblici, sul catasto e sugli approvvigionamenti energetici e idrici (*public utility system*). Applicazioni del municipio si servono del GPS e forniscono informazioni in tempo reale al cittadino sui trasporti (orari, tipo, accessibilità ecc..). Il cittadino diventa anche trasmettitore di dati. Ad es: fotografa i graffiti con lo smart phone e manda in tempo reale foto e coordinate alle autorità di competenza;
 - il GIS serve anche a produrre *futuri scenari*. Ad esempio, serve a rappresentare il possibile risultato di un quartiere in costruzione se opero determinati interventi rappresentabili e georeferenziati;
 - tale strumento serve anche ad ottimizzare e razionalizzare le *consegne* di pacchi, risparmiando su manutenzione, mezzi di trasporto e altre spese connesse ai vettori collocando i pacchi in un determinato ordine, secondo il percorso, la natura del pacco e i tempi di consegna. Ma l'utente (in questo caso il conducente del camion di consegna) può diventare a sua volta inseritore di dati poiché fornisce informazioni circa il percorso, le migliora e le aggiorna continuamente;
 - *mappatura* del territorio in paesi in via di sviluppo in cui non c'è ancora una cartografia precisa e il GPS non è utilizzato. Ciò è possibile coinvolgendo la popolazione locale, ma vincendo un'iniziale diffidenza dovuta al timore che il governo distrugga installazioni abusive. La prima fase consiste nel mapping. La fase successiva nel thematic mapping, cioè associare alla cartografia "statica" del territorio informazioni "dinamiche" sulle scuole, sugli ospedali, sulle zone sicure e quelle pericolose ecc., cioè associare a una carta informazioni di pubblica utilità.

È interessante sottolineare in questo contesto che il GIS permette la raccolta di informazioni conoscitive e la combinazione di informazioni per poi georeferenziarle. Il GIS si presenta dunque come un elemento importante della catena *knowledge* >

83 Serie storica = osservazione del dato in un lasso di tempo stabilito dall'operatore. Studio longitudinale = osservazione del fenomeno in un tempo stabilito dall'operatore.

understanding > judgment ed offre la possibilità di fare proposte di pianificazione.

Il GIS può anche essere uno strumento di controllo e di valutazione dell'effettivo utilizzo dei FS.

Uno dei vantaggi del GIS è che la mappa può diventare interattiva ed essere distribuita via internet all'utente finale. Generalmente le mappe GIS vengono elaborate da enti che poi le mettono in vendita con una certa tariffa al chilometro quadrato⁸⁴. In altri casi le carte sono il frutto di progetti di ricerca o di elaborazioni *shareware* che poi vengono messe a disposizione gratuitamente, ma in tal caso il problema dell'accreditamento delle fonti e delle metodologie di acquisizione dati diventa centrale.

4.2.3 La mappatura europea ESPON

Espon è uno dei soggetti europei che maggiormente contribuisce alla produzione di ricerca geoeconomica. *“The projects cover a wide range of research areas in order to support policy development related to territorial development and cohesion. The focus is on territorial structures, trends, perspectives and impacts of sector policies(ESPON web 2013)”*.

ESPON 2013 finanzia numerosi progetti, suddivisi in 3 ambiti:

- *Applied research*, con l'obiettivo di creare conoscenza europea comparabile sul potenziale territoriale e sulle sfide per la crescita delle regioni e delle città europee;
- *Targeted analysis*, più pratiche e specifiche, spesso risultanti da domande di end-users;
- *Scientific Platform*, cioè dati, indicatori e strumenti analitici per la ricerca.

Alcuni progetti sono stati analizzati più sopra in questo capitolo, laddove è stato illustrata la TIA - *Territorial Impact Assessment*. In questo contesto è opportuno illustrare i risultati di altri due progetti ESPON:

- ESPON Database;
- Hyperatlas.

ESPON Database è un progetto da 1.300.000 € il cui rapporto finale è stato presentato nel marzo 2011. Esso si è posto il problema della comparabilità e della qualità del dato geografico per rendere possibile la formulazione, l'implementazione, il monitoraggio e la valutazione della politica comunitaria. L'integrazione di dati provenienti da diverse scale spaziali, dal globale al locale è stata possibile anche grazie all'integrazione di fonti differenti perché prodotte da organismi differenti che utilizzano linguaggi statistici e procedure differenti. Database ricostruisce anche aserie storiche di medio e lungo termine ed esplora nuove aree tematiche di ricerca, nonché suggerisce nuove tecniche di raccolta dati.

Hyperatlas è un progetto da 74.000 € il cui rapporto finale è stato presentato nel

84 Tale tariffa può variare da 5 € al Kmq a 5.000 € al Kmq.

febbraio 2011. Esso è l'evoluzione di uno strumento di ricerca funzionale allo studio dello sviluppo territoriale europeo già finanziato nel programma ESPON 2006. si serve di scale territoriali e geografiche e di indicatori statistici e studia un determinato territorio in funzione della sua posizione e della sua situazione, il tutto grazie alla Multiscalar Territorial Analysis. Essa parte da due indici geografici e ne fa derivare vari indicatori, a seconda dei contesti spaziali diversi. Consente l'analisi e la rappresentazione di un fenomeno spaziale tenendo in considerazione le sue molteplici rappresentazioni possibili. Hyperatlas è distribuito via web. La dimensione tempo è stata integrata in quella tematica e spaziale.

4.3 I metodi di ricerca utilizzati in questa tesi

4.3.1 *L'indagine bibliografica*

In questo elaborato l'indagine bibliografica ha avuto un'importanza notevole. I soggetti che si occupano di politica regionale, finanza europea in generale e Fondi Strutturali in particolare producono libri, riviste e articoli. Durante l'anno di permanenza a Bruxelles, inoltre, è stato possibile partecipare a numerosi eventi come conferenze, seminari e workshop sul tema, sia come discente che come relatore a Bruxelles (19/2/2013), a Roma (1/3/2013) e a Parigi (11/6/2013). L'argomento criminalità organizzata, invece, ha altro tipo di letteratura. Gli organi giudiziari producono sentenze, gli studiosi libri e i giornalisti libri ed articoli sull'argomento, i cineasti film, i giornalisti di inchiesta documentari televisivi e programmi radio. Pertanto la bibliografia (ma anche sitografia, filmografia ecc.) è meno accademica e più tecnica (sentenze) o divulgativa. Gli argomenti "fondi europei" e "mafia" non si incrociano se non in casi sporadici in cui ad un fatto criminale viene associato un percorso a ritroso che riconduce ai fondi europei, ma non vi è un'analisi contestuale o scientifica che incrocia i due fenomeni. La constatazione di tale "vuoto" se da un lato costituisce un fatto interessante per il ricercatore, dall'altro non facilita l'indagine e la produzione scientifica. Gli argomenti vengono visti come appartenenti a due compartimenti stagni.

4.3.2 *Le mappe, la cartografia in generale*

In tutte le pubblicazioni sia scientifiche che divulgative esaminate, le mappe vengono utilizzate in maniera massiccia per presentare i dati. Si tratta di mappe che veicolano informazioni di tipo più che altro socioeconomico, aggregate a livello NUTS 2. I soggetti accreditati alla distribuzione delle mappe utilizzate in questo elaborato sono istituzioni europee e nazionali come l'UE, ESPON, le Organizzazioni Internazionali e i Ministeri, i centri studi e le forze dell'ordine nazionali.

4.3.3 I questionari

Per consentire la dimostrazione del “Fattore A” e del “Fattore F” (vedi capitolo 3) è stata organizzata la somministrazione dei questionari che si trovano in allegato alla tesi. Sono stati identificati dei testimoni privilegiati che in virtù del loro ruolo e della loro funzione sono protagonisti della programmazione e della europrogettazione a livello NUTS 2 e NUTS 3 in Italia e/o a livello ministeriale. Essi sono stati contattati personalmente ed è stato inviato loro un set di 2 questionari, uno sull'assistenza tecnica, un altro sulla formazione professionale. Si ricordi che, come già scritto nel Capitolo 3, il concetto di assistenza tecnica va opportunamente interpretato. Ai fini di questa indagine si intende per assistenza tecnica la capacità di un ente locale o agenzia finanziata dall'ente locale ma comunque composta di soggetti interni all'organigramma dell'ente, di erogare supporto nel processo di europrogettazione agli stakeholders. Il concetto di europrogettazione è stato trattato nei capitoli precedenti. Per la CE, in particolare nel contesto FS e ancor più nel contesto FSE, assistenza tecnica significa invece contratti esterni all'organigramma della pubblica amministrazione locale.

Il tasso di risposta scritta ai questionari è stato basso, e i motivi sono stati illustrati nel capitolo precedente. Ciò nonostante, la coerenza delle conclusioni è stata suffragata dalle risposte telefoniche, laddove quelle scritte fossero mancanti.

4.3.4 Gli eventi e le interviste a Bruxelles

Per andare oltre il dato si è deciso di inserire nel progetto di ricerca una permanenza di un anno a Bruxelles. Le istituzioni interessanti per questo tipo di ricerca hanno sede nella capitale belga. Gli eventi sulla politica di coesione e sulla politica regionale in genere, nonché i seminari e workshop ESPON sui progetti hanno luogo per lo più a Bruxelles. La permanenza ha consentito colloqui individuali con funzionari delle istituzioni europee. Lo scopo è stato di raccogliere non solo dati e documenti ma anche di infittire il *network* relazionale relativo agli argomenti della tesi e di raccogliere anche opinioni personali e riscontri da soggetti coinvolti nella elaborazione della politica regionale, di coesione e sulla europrogettazione in generale. Alcuni soggetti si sono dimostrati collaborativi e interessati, ed hanno richiesto aggiornamenti sull'avanzamento dei lavori nonché sono stati disponibili ad incontri reiterati. Altri soggetti hanno mostrato meno interesse e meno disponibilità a trattare l'argomento della tesi in maniera aperta e franca, mantenendo una prudente distanza.

4.4 La revisione dell'Agenda Territoriale

Nel maggio del 2011 il consiglio dei ministri responsabili della pianificazione spaziale e dello sviluppo territoriale riuniti a Gödöllő, in occasione della presidenza Ungherese dell'UE, hanno pubblicato il documento di revisione dell'Agenda Territoriale denominato

“Territorial Agenda of the European Union 2020”. Tale documento riforma e sostituisce la Territorial Agenda 2007 e prende in considerazione il V Rapporto di Coesione e la Strategia Europa 2020.

Il documento sottolinea l'importanza delle specificità territoriali nella politica di coesione e rilancia il principio di solidarietà vincolando la *territorial cohesion* ai principi di sviluppo territoriale armonioso, equilibrato, efficiente e sostenibile. La solidarietà dei territori più sviluppati nei confronti di quelli in ritardo deve consentire uguali opportunità ai cittadini ed alle imprese ovunque esse siano collocate, al fine di mettere a frutto al massimo il potenziale (capitale) territoriale (Art. I cap. 8).

Pertanto, le *“development opportunities are best tailored to the specificities of an area (p. 4)”*. il documento sottolinea l'aumento dell'importanza dell'interdipendenza regionale nelle dinamiche di sviluppo territoriale europeo. L'interdipendenza tra le regioni è un concetto consolidato in alcuni territori europei. Il progetto ESPON Metroborder evidenzia le interazioni transfrontaliere in alcune regioni europee. Gli investimenti in infrastrutture (autostrade, ferrovie, aeroporti) formazione ed amministrazione (lingue, procedure) hanno consentito ad esempio alla *Meuse-Rhine Euroregion* di svilupparsi notevolmente. *“The Meuse-Rhine euroregion has 250.000 enterprises, mostly in the service sector. One of the main sources of financing for the projects aimed at strengthening the cross-border collaboration is INTERREG IV, in particular in the field of research infrastructures and scientific collaboration, in particular in the following sectors: biomedics, physiology and medical science in general (Aceto 2012)”*.



Fonte: <http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/thumb/7/7b/EuregioMaas-rijn.svg/377px-EuregioMaas-rijn.svg.png>

Le regioni che ne fanno parte appartengono a 3 stati diversi: Belgio, Olanda e Germania e si sono dotate di una struttura amministrativa sovregionale, in particolare per pianificare e gestire le politiche di sviluppo, i trasporti e la mobilità. La Calabria, vuoi per la collocazione geografica periferica rispetto alla “Banana Blu”⁸⁵, vuoi per le dinamiche

85 Banana blu (in inglese *The Blue Banana*) è un termine usato per indicare una dorsale economica e

illustrate nei capitoli precedenti, appare al di fuori da fenomeni di interdipendenza regionale simili e ancora dipendente dall'aiuto esterno per lo sviluppo territoriale.

Il documento UE cerca di allontanarsi da tale logica centro-periferia, collocando il territorio al centro del motore dello sviluppo e considerando la sua collocazione geografica come una risorsa. Le sfide demografiche (spopolamento, urbanizzazione, invecchiamento le migrazioni), la vulnerabilità, l'accessibilità ma anche il cambiamento climatico e l'impatto sul consumo energetico sono tutti fattori presi in considerazione in questo contesto.

Pertanto, l'UE propone 6 priorità per favorire lo sviluppo territoriale:

1. sviluppo policentrico ed equilibrato. *“Polycentric territorial development policy should foster the territorial competitiveness of the EU territory also outside the core ‘Pentagon area’⁸⁶(p. 5)”*;
2. sviluppo integrato. Tale priorità intende *“make cities motors of smart, sustainable and inclusive development and attractive places to live, work, visit and invest in (p. 5) ”*. Ed il confine deve estendersi anche alle FUA – Functional Urban Areas, potenziando anche l'accessibilità delle aree periferiche, rurali, montagnose, insulari;
3. integrazione territoriale nelle regioni transfrontaliere e nelle regioni funzionali transnazionali. Alcune regioni di confine europee condividono patrimoni artistici, culturali, paesaggistici o economici e possono richiedere coordinamenti amministrativi, come visto sopra per la *Meuse-Rhine Euroregion*;
4. assicurare la competitività delle economie locali forti potenziando la ricerca, il capitale umano e l'innovazione;
5. migliorare la connettività territoriale per gli individui, le comunità e le imprese. Questa priorità prevede il miglioramento dell'accessibilità ai servizi di interesse generale, all'informazione, alla conoscenza ed alla mobilità, intesa come accesso alle grandi arterie europee (TEN), porti, aeroporti, ferrovie veloci ecc.;
6. gestire e mettere in relazione i valori culturali, paesaggistici ed ecologici delle regioni, anche attraverso la costituzione di *green infrastructure networks*.

Per quanto riguarda il meccanismo di implementazione del documento, la UE sottolinea la necessità di un coordinamento politico e di sinergie con altre politiche di coesione. Nelle politiche di coesione articolate attraverso i Fondi Strutturali, la Strategia Europa 2020, la PAC ecc. è necessario che la dimensione territoriale sia sempre tenuta in considerazione. Si auspica, inoltre, l'integrazione operativa con altri programmi UE come gli *interregional programmes* (INTERREG IVC, INTERACT, URBACT) e con i programmi nazionali e regionali degli SM.

demografica dell'Europa occidentale. Il nome si ispira alla forma curvata di questa dorsale e al colore dominante della bandiera dell'Unione europea, il blu. Questa dorsale è conosciuta anche con il nome di megalopoli europea ed include tutta l'Europa centro-occidentale da Londra alla Pianura padana.

86 Il “Pentagono” è un'altra rappresentazione geografica dell'area più sviluppata del continente europeo. I 5 vertici del pentagono sono: Londra, Parigi, Milano, Monaco e Amburgo.

4.5 Approccio istituzionale, approccio tecnico, approccio sociologico o approccio scientifico “integrato”?

Dalle interviste con i “testimoni privilegiati” nelle Istituzioni europee (vedi Cap. 3) e dai documenti da esse prodotti sembra che i tecnici che si occupano di finanza europea vedano l'attuazione delle politiche di coesione da un punto di vista econometrico. Le percentuali di attuazione, gli indicatori, le tabelle, i grafici, sono il frutto di una produzione e raccolta dati imponente, informatizzata e aggiornata quasi sempre in tempo reale. L'indicatore principale al centro della politica di coesione è il PILpm. Esso non contiene tra le sue variabili la variabile criminalità organizzata.

L'approccio sociologico mostra i suoi limiti laddove addurre a motivi “culturali” il mancato utilizzo dei FS o dei fondi europei in genere come occasione di sviluppo sembra un problema endemico, ormai insolubile.

In questo elaborato un approccio si è scelto un approccio scientifico integrato. La geografia quantitativa, con le sue immagini che sintetizzano l'informazione, l'economia regionale, la sociologia e le scienze politiche offrono strumenti interpretativi diversi ma complementari.

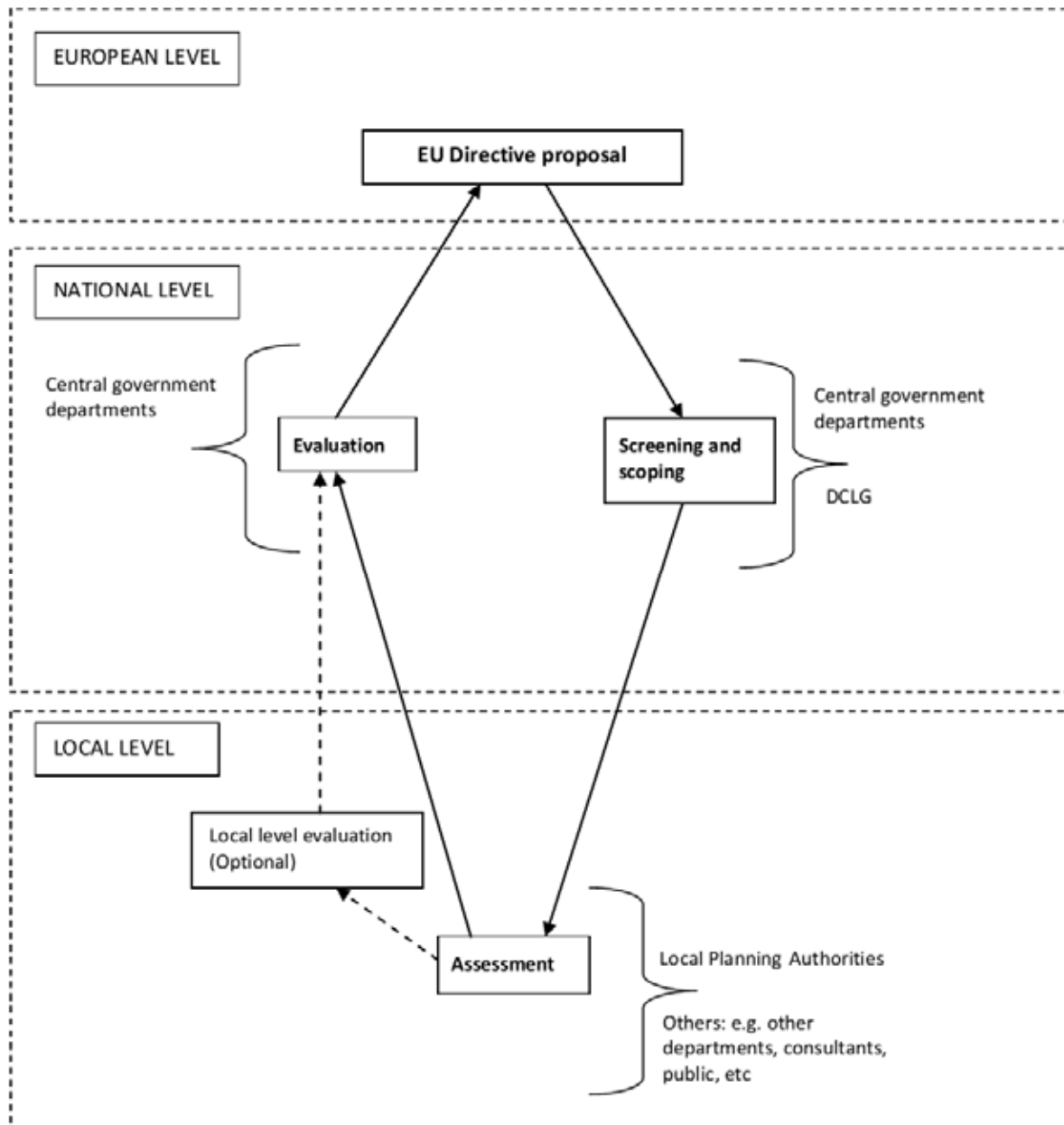
In questa tesi di dottorato, l'autore ha cercato di abbinare il proprio background culturale e la propria esperienza lavorativa al fine di fornire un'interpretazione del fenomeno da un punto di vista nuovo e più ampio.

4.6 Bibliografia utilizzata per il Capitolo 4

- Aceto, D., *The case of East Flanders, Belgian Linburg and Dutch Linburg*, in ESPON Train Final Assignment, 2012
- All-Island Research Observatory <http://airo.ie/>
- Bavoux, J.-J., *Initiation à l'analyse spatiale*, Armand Colin Editeur, Paris, 2010
- Brancato, M., Caltabiano, A., Orecchio, F., *Calabria and the Messina Straits. Unsustainable underdevelopment vs. Competitiveness in Sustainability cap 17*
- Brancato, M., Caltabiano, A., Orecchio, F., *Calabria e Area dello Stretto. Sottosviluppo insostenibile vs Competitività in Sostenibilità.*, in GEOTEMA n. 31-32, Anno XI, Pàtron editore, Bologna, in press
- Camagni, R., Capello, R. *Regional Innovation Patterns and the EU Regional Policy Reform: Towards Smart Innovation Policies*, Paper presented at ESPON Workshop Innovation & Knowledge. Territorial dimensions for future EU Cohesion Policy 5 October 2012 Bruxelles, Belgium Forthcoming in Growth and Change, 2012
- European Union, *Territorial Agenda of the European Union 2020 - Towards an Inclusive, Smart and Sustainable Europe of Diverse Regions*, 19th May 2011 Gödöllő, Hungary
- ESPON Cadec *Template for national analysis of the questionnaire*, Luxembourg 2012
- ESPON website on TIA – Territorial Impact Assessment:
http://www.espon.eu/main/Menu_Events/Menu_Workshops/workshop120606_after.html
- ESPON, *Final report del progetto TIPTAP*, dal sito web di ESPON, 2012:
http://www.espon.eu/main/Menu_Projects/Menu_AppliedResearch/tiptap.html
- ESPON, *Interim report del progetto EATIA*, dal sito web di ESPON, 2012:
http://www.espon.eu/main/Menu_Projects/Menu_TargetedAnalyses/EATIA.html
[EATIA Final Report Version 29/06/2012](http://www.espon.eu/main/Menu_Projects/Menu_TargetedAnalyses/EATIA_Final_Report_Version_29/06/2012)
- ESPON, *Interim report del progetto ARTS*, dal sito web di ESPON, 2012:
http://www.espon.eu/main/Menu_Projects/Menu_AppliedResearch/arts.html
- ESPON, *Inception report del progetto KITCASP*, dal sito web di ESPON, 06/2012:
http://www.espon.eu/main/Menu_Projects/Menu_TargetedAnalyses/kitcasp.html
- ESPON, *Projects Final Overview*, Luxembourg, December 2012
- ESPON, *Metroborder Final report*, Luxembourg 2012
- GeoEuskadi Infraestructura de Datos Espaciales - IDE de Euskadi - Paese Basco
<http://www.geo.euskadi.net/s69-15375/es/>
- Geospatial Revolution, Pennstate public broadcastig
<http://geospatialrevolution.psu.edu/episode1/complete>
- Prezioso, M., Ottaviani, V., *STeMA: NEW METHODOLOGICAL RULES IN ORDER TO MEASURE THE SUSTAINABLE TERRITORIAL DEVELOPMENT* in The 7th International Conference on Politics and Information Systems, Technologies and Applications: PISTA 2009, Orlando, Florida, USA, 2009
- UE, *Trattato di Lisbona*, 2009 http://bookshop.europa.eu/is-bin/INTERSHOP.enfinity/WFS/EU-Bookshop-Site/it_IT/-/EUR/ViewPublication-Start?PublicationKey=FXAC07306
- UE, *Green Paper on territorial cohesion*, 2008
http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/consultation/terco/paper_terco_it.pdf
- Udalmap http://www.ogasun.ejgv.euskadi.net/r51-udalmap/es/contenidos/informacion/udalmap/es_udalmap/udalmap.html
- Williams R., Connolly P., Healy A. *Territorial impact assessment: a scoping study*, Final Draft submission to the Committee on Spatial Development, CREUE, Newcastle and ECOTEC, 2000.

Appendice al Capitolo 4
Esempio di matrici e strumenti grafici di aggregazione dei dati per la TIA

Diagrammatic representation of suggested TIA governance arrangements in the UK



Fonte: EATIA Final Report 2012 p. 46

Europe 2020 headline issues and corresponding possible TIA criteria

Headline issue	Target	Corresponding TIA criteria
Employment rate	75 % of the population aged 20-64 should be employed	<ul style="list-style-type: none"> • Employment
Investment in research and development	3% of the EU's GDP should be invested in R&D. The total gross domestic expenditure on research and development comprises: business enterprise expenditure on R&D, higher education expenditure on R&D, government expenditure on R&D and private non-profit sector expenditure on R&D.	<ul style="list-style-type: none"> • Investment in research and development
Greenhouse gas emissions	Reduction of the greenhouse gas emissions by 20% compared to 1990	<ul style="list-style-type: none"> • Greenhouse gas emissions
Renewable energy	Increase in the share of renewable energy sources in final energy consumption to 20%	<ul style="list-style-type: none"> • Renewable Energy
Energy efficiency	20% increase in energy efficiency	<ul style="list-style-type: none"> • Energy Efficiency
School dropout rate	The share of early school leavers should be under 10%	<ul style="list-style-type: none"> • Educational attainment
Higher education rate	at least 40% of 30-34 years old should have completed a tertiary or equivalent education	
Poverty rate	Reduction of poverty by aiming to lift at least 20 million people out of the risk of poverty or exclusion	<ul style="list-style-type: none"> • Poverty and social exclusion

Fonte: EATIA Final Report 2012 p. 36

Checklist for screening (unshaded) & scoping (unshaded & shaded) at national level

<u>TERRITORIAL IMPACT ASSESSMENT SCREENING / SCOPING CHECKLIST</u>		Policy: _____			Date: _____
		If applicable, policy element: _____			
Assessment criteria (criteria below are indicative)		Likely major impact at the national or local level? Yes (v) no (x), uncertain (?)	Comments: nature of the impact and justification	Location/ features of areas likely to be affected?	If several policy elements are considered: Cumulative impacts
EU2020	Energy efficiency + renewables				
	Investment in research and development				
	Employment				
	Educational attainment				
	Green house gas emissions				
	Poverty and social exclusion				
UK specific	Health and safety				
	Waste production				
	Administrative costs / burden				
	Cultural heritage				
	Biodiversity (flora / fauna)				
	Air pollution				
	Water Pollution				
	Soil pollution				

If several policy elements are considered, then a checklist for each element has to be prepared; the final 'cumulative impact' column is only prepared once, based on the assessments of each element.

Fonte: *EATIA Final Report 2012 p. 37*

Territorial Impact Assessment Matrix for Regional / Local Level Assessment

TERRITORIAL IMPACT ASSESSMENT MATRIX					Locality: _____	Date: _____
Assessment criteria	Nature of impact	Directive/Policy element A	Policy element B	Policy element C	Policy elements Cumulative	
	Magnitude (0, 1, 2)					
	Orientation against baseline (increase or decrease?)					
	Temporal distribution (Short term, medium term, long term?)					
	Justification					
-	-					
-	-					
-	-					
					Overall Comments:	
					Any changes to Directive proposal suggested?	

Fonte: EATIA Final Report 2012 p. 38

Impact evaluation table for national level, and, if deemed necessary, regional / local level

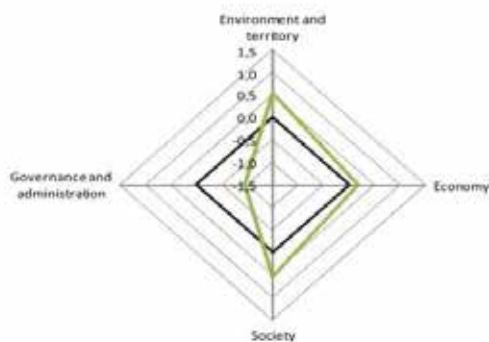
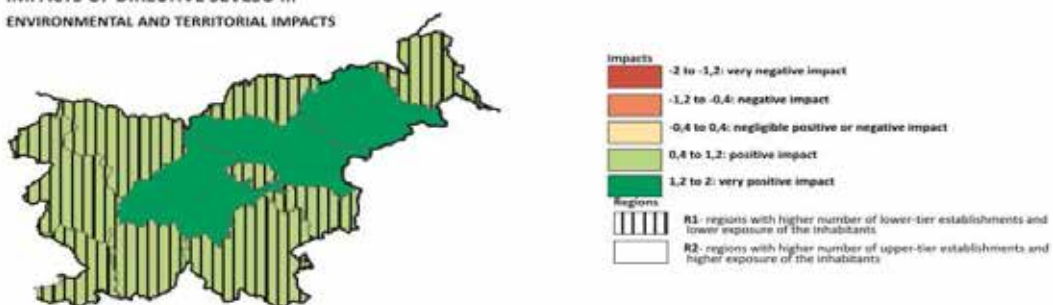
TERRITORIAL IMPACT ASSESSMENT IMPACT EVALUATION TABLE	Policy:	Locality:	Date:
Policy objectives	Impact significance? (-2, -1, 0, +1, +2)	Justification and comments (e.g. possible means of mitigation)	
1.			
2.			
3.			
4.			
5.			
6.			
7.			
8.			
9.			
10.			

Fonte: EATIA Final Report 2012 p. 39

Examples for collection of regional/local assessment data at national level in England and Slovenia and a radar chart, showing aggregate results



IMPACTS OF DIRECTIVE SEVESO III
ENVIRONMENTAL AND TERRITORIAL IMPACTS



Fonte: EATIA Final Report 2012 p. 40

Example for web-based template for feeding assessment result back to the national level (if many regions / localities are involved)

Page 1 of 2

TIA impact matrix & impact evaluation table

Part 1: TIA Impact Assessment Matrix
 For each criterion, please indicate the magnitude and orientation of potential impact; and also provide comments justifying your opinion.

1. Please indicate the date and your locality.*

2. Please indicate the magnitude and orientation of potential impact (between -2 and 2). Negative sign for decrease in baseline value and positive sign for increase in baseline value. (2 = very large significant increase/decrease; 1 = modest increase/decrease; 0 = no change)*

	2	1	0	-1	-2
Administrative costs / burdens	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

3.

	Long term	Mid term	Short term	N/A
Please indicate the temporal distribution of expected impact	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

4. Comments and justification

Fonte: EATIA Final Report 2012 p. 41

List of assessment criteria agreed on by workshop participants

Environment / Territory	
Soil	Erosion exposure
	Soil quality
	Sealing
Biodiversity and landscape	Area of multifunctional forest
	Landscape quality
	Biodiversity
	Protected areas
Water resources	Water consumption
	Water quality
	Water availability
Air and climate	Pollution with solid particles
	Emissions of NOx
	Noise pollution
	Emissions of greenhouse gases
Build environment	Urbanization
	Size of degraded area
	Vulnerability of areas, exposed to natural disasters
Energy production	Use of renewable
	Use of fossil fuels
	Energy import dependency
Waste treatment	Quantity of collected waste
Economy	
Economic development	Economic growth
	Number of innovation
	Market burdens
Agriculture	Employment in primary sector
	Farm size
	Extent of agricultural incentives
	Level of self-sufficiency
Industry	Employment in secondary sector
	Import rate
Service	Employment in tertiary sector
Tourism	Employment in tourism
	Number of visitors
	Accommodation availability
Small business	Number of small business
	Administrative costs, connected to establishment of the company
Infrastructure	Utilities quality
	Utilities accessibility
Transport	Use of public transport
	Commuting
Society	
Demography	Migration
	Fertility
Health	Mortality in traffic accidents
	Industry accidents hazards
	Life expectancy
	Hospital costs
Social inequalities and social protection	Distribution of income
	Unemployment
	Social transfers
	Elderly protection
	Poverty
	Child protection
Education	Education level
Cultural heritage	Cultural heritage protection
Governance and administration	
Efficiency	Planning process (duration...)
	Administrative costs
	Impact on national budget
Transparency	Public participation
Subsidiarity	Obligations and tasks on different territorial/administrative levels
Territorial organization	Level of central places hierarchy
	Accessibility of the closest regional centre

Fonte: EATIA Final Report p. 85

Conclusioni e prospettive future

“Come evidenziato da una serie di studi recenti⁸⁷, il coinvolgimento delle autorità regionali nelle politiche europee può aumentarne la relativa efficienza. Un approccio integrato regionale o basato sul territorio può essere più efficace per politiche con forti esternalità⁸⁸ e in paesi dove si riscontrano considerevoli disparità interne. Un approccio di questo tipo, tuttavia, richiede una forte capacità amministrativa e istituzionale e la presenza delle giuste condizioni quadro nazionali (UE 2011 p. 3)”.

La governance regionale è un elemento critico della strategia di sviluppo territoriale. Ciò è vero sia in fase di pianificazione degli interventi, cioè al momento di identificare i bisogni del territorio e di redigere la programmazione associandole un budget, sia in fase di realizzazione degli interventi, quando bisogna spendere i fondi comunitari e raggiungere gli obiettivi in programmazione.

“Il Sud, in cui vive un terzo degli italiani, produce un quarto del prodotto nazionale lordo; rimane il territorio arretrato più esteso e più popoloso dell’area dell’euro. Il processo di cambiamento è troppo lento. Mentre le altre regioni europee in ritardo di sviluppo tendono a convergere verso la media dell’area, il Mezzogiorno non recupera terreno (Draghi 2009 p. 2)”.

Dall'analisi degli indicatori e dei documenti nazionali e comunitari, il Sud Italia sembra condannato allo stallo o al sottosviluppo socioeconomico.

“Understanding why some convergence regions continue to lag behind and others are able to accelerate their growth rates and catch up with the EU mean is of key importance for the success of EU cohesion policy. Searching for factors that affect above average and below average growth rates and that might relate to effective fund management and an effective public administration can help regional policy-makers to understand how to improve economic performance in lagging regions (ESPON SURE project final report p. 11)”.

87 An Agenda for a Reformed Cohesion Policy, F. Barca, 2009, http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/future/barca_it.htm The balance between sectoral and integrated approaches and the involvement of sub-national levels in EU Member States, http://ec.europa.eu/regional_policy/information/studies/index_it.cfm#2.

88 In economia una esternalità si manifesta quando l'attività di produzione o di consumo di un soggetto influenza, negativamente o positivamente, il benessere di un altro soggetto, senza che quest'ultimo riceva una compensazione (nel caso di impatto negativo) o paghi un prezzo (nel caso di impatto positivo) pari al costo o al beneficio sopportato/ricevuto. L'esternalità indica dunque l'effetto di un'attività che ricade verso soggetti che non hanno avuto alcun ruolo decisionale nell'attività stessa. L'esternalità dipende da un'attività economica individuale, ma non è assimilata alle merci e pertanto è priva di un prezzo di mercato. Le esternalità negative si hanno quando il soggetto responsabile di impatti negativi non corrisponde al danneggiato un prezzo pari al danno/costo subito (ad esempio un agricoltore che utilizza pesticidi che si diffondono nell'ambiente). Le esternalità positive si hanno quando i soggetti beneficiari di impatti positivi prodotti da un altro soggetto non corrispondono/pagano un prezzo pari ai benefici ricevuti (ad esempio un agricoltore che coltivando migliora il paesaggio agricolo).

Nelle politiche regionali deve diventare prioritario il fattore sviluppo del capitale umano. Non basta valutare la crescita (o la “decrescita”) in termini econometrici come accrescimento dei valori che caratterizzano l'economia (la produzione, i beni, il consumo, le infrastrutture ecc.). La capacità di farsi parte attiva nello sviluppo del proprio territorio e di utilizzare le risorse endogene ed esogene fa la differenza.

“Le politiche regionali – quelle esplicitamente finalizzate a promuovere lo sviluppo delle aree in ritardo, con interventi specifici – nell’ultimo decennio si sono volte anche all’obiettivo di innalzare il capitale sociale, attraverso miglioramenti nella trasparenza informativa, nella rendicontazione, nel controllo e nella valutazione dei risultati dell’azione pubblica, ma hanno ottenuto risultati scarsi. Ne hanno indebolito l’azione i localismi, la frammentazione degli interventi, la difficoltà di individuare le priorità, la sovrapposizione delle competenze dei vari enti pubblici (Draghi 2009 p. 5)”.

La Calabria è ancora lontana dagli standard di *governance* regionale europei. Il localismo, gli interessi privati, la frammentazione dei risultati sono elementi ancora troppo presenti che rallentano l'utilizzo delle (imponenti) risorse messe a disposizione dall'UE nei decenni trascorsi di programmazione strutturale. Esse ancora non vengono interpretate dai cittadini e dagli amministratori come un'opportunità di sviluppo ma come una riserva cui può attingere solo una porzione limitata della popolazione, privilegiata grazie al ruolo che riveste o grazie ad altri fattori, portando avanti progetti che hanno un impatto limitato se non nullo sul territorio.

“Con il federalismo fiscale la maggiore autonomia si coniuga con una maggiore responsabilità: sarà un’occasione per rendere più efficace l’azione pubblica solo se l’imposizione e la spesa a livello decentrato premieranno l’efficienza, solo se gli amministratori locali saranno capaci di indirizzare le risorse verso gli usi più produttivi e le priorità più urgenti. Nel Sud questi obiettivi sono più difficili da raggiungere, ma se raggiunti i benefici saranno grandi, probabilmente maggiori che nel resto del Paese. Altrimenti i divari si aggraveranno (Draghi 2009 p.8)”.

Attualmente la gestione decentrata dei fondi comunitari evidenzia lo scarto nell'efficienza amministrativa tra le regioni virtuose e quelle meno virtuose. E il divario si sta aggravando in quanto i FS crescono quantitativamente e la programmazione è sempre più complessa, mentre il sistema di gestione resta ingessato e prigioniero di dinamiche inefficienti. Laddove per il FESR è dimostrata l'intromissione malavitosa nella gestione degli appalti pubblici, per il FSE tale fenomeno non sembra evidente. La polverizzazione dei fondi FSE, il mancato utilizzo delle opportunità di formazione professionale per la P.A. e l'*outsourcing* delle competenze di europrogettazione rendono l'impatto di tale fondo scarso.

Occasioni perdute

“L’analisi di venti anni di gestione del Fondo europeo di sviluppo regionale nel Mezzogiorno ci consegna una storia di occasioni perdute; di impegni non mantenuti; di programmazioni velleitarie; di corriva ripartizione delle risorse finanziarie tra un numero eccessivo di interventi, “troppo spesso rispondenti a domande localistiche”; di ritardi ricorrenti, persino nella rendicontazione delle spese alla Commissione; di sistematica

concessione di proroghe, talvolta disattese; di dissipazione di risorse finanziarie italiane ed europee; di perdurante incapacità di imparare dagli errori (Corte dei Conti 2010 p. 66)”.

Il FESR può essere un'occasione di rilancio e di sviluppo per il Mezzogiorno considerata l'abbondante dotazione finanziaria e la crescita dei finanziamenti nel tempo, nonostante la gestione inefficiente. Se venisse abbinata a tale opportunità la formazione professionale del personale della P.A. Calabrese tramite il FSE invece di alienare le risorse verso soggetti esterni e/o di parcellizzarle su migliaia di progetti di scarso o nessun impatto, tale combinazione di fattori innescherebbe un processo virtuoso di sviluppo, come dimostrato nei capitoli precedenti.

Investire nella formazione

“The economic returns from investing in telecoms or in roads will be enjoyed by society after a relatively short time span following project completion. Investing in primary education means betting on the future generation and involves a period of over twenty years before getting a result in terms of increased human capital (EU Regional Policy 2008 p. 15)”.

Il processo di qualificazione delle conoscenze e delle competenze inizia presto: già dalla scuola. E prosegue nei gradi successivi dell'istruzione per poi articolarsi ulteriormente nella formazione *post lauream*. È pertanto un progetto di medio-lungo periodo.

L'europrogettazione è una pratica ormai ineludibile per qualsiasi attività lavorativa che abbia a che fare con lo sviluppo. Dall'università all'impresa al mondo della ricerca all'amministrazione pubblica, tutti i soggetti che lavorano in tali ambiti sono chiamati ad acquisire nozioni di presentazione, gestione e rendicontazione di progetti comunitari, o di progetti che gravano su fondi comunitari anche quando sono amministrati localmente, come i FS. Esistono corsi di formazione erogati da soggetti accreditati finalizzati a fornire competenze ai principianti o a riqualificare il personale già in servizio da molti anni nella P.A.

La criminalità organizzata come problema di ordine pubblico statale?

Nei documenti prodotti dalle istituzioni comunitarie e durante le interviste con i testimoni privilegiati la mafia viene presentata come un problema locale. Quasi un problema di ordine pubblico, il cui effetto principale è perturbare con delitti e azioni criminose la vita di una porzione residuale dell'UE, collocata geograficamente in una zona marginale.

Si è visto nelle pagine precedenti come non è così. La mafia in tutte le sue articolazioni è un sistema economico forte e ben radicato sul territorio europeo. È un'economia parallela dotata di ingente liquidità che condiziona gli scambi, le dinamiche finanziarie e bancarie e molti settori economici come il commercio, le costruzioni, gli scambi, i trasporti ecc.

Pertanto la criminalità organizzata entra nella politica di coesione come portatore di (illeciti) interessi ed è uno dei fattori di cui tenere conto al momento di pianificare l'azione comunitaria. Se lo scopo della politica di coesione è avvicinare il livello di sviluppo delle 271 regioni europee non si può fingere che la mafia non esista e dedicare

solo qualche azione residuale alla *tutela della legalità* nella programmazione dei FS. È opportuno che l'UE applichi la sussidiarietà anche in questa circostanza, beneficiando dell'azione comune su una questione che è d'interesse comunitario, non locale e relativa solo all'Italia del sud. Per quanto l'Italia sia un contributore netto dell'UE, con i suoi quasi 61 milioni di cittadini e l'1,27 % del PIL del paese dedicato al bilancio UE, è necessario che l'UE si faccia carico del problema criminalità organizzata a livello politico, così come si fa carico di altri problemi che interessano il continente come il *climate change*, l'invecchiamento della popolazione, la crisi finanziaria ecc. È necessario dedicare alla questione *expertise* specifico, programmazione e fondi, e vigilare sulla realizzazione dei programmi in maniera più severa, con sanzioni adeguate. Inutile è continuare a dedicare risorse economiche che non vengono spese e redigere programmi che non vengono realizzati. Controproducente è continuare con le stesse strategie da decenni, poiché si creano aspettative e si alimentano dinamiche perverse.

Nella programmazione e nella pianificazione degli interventi è opportuno che entrino attivamente soggetti nuovi, provenienti dalla geografia economica, dalla geografia quantitativa, soggetti che sappiano utilizzare la VAS e la TIA, che sappiano interpretare i dati, i dati aggregati, le mappe e gli altri strumenti di visualizzazione ed aggregazione dell'informazione territoriale e della georeferenziazione del dato. Nella pianificazione degli interventi è opportuno che entrino attivamente soggetti provenienti dalla sociologia, dal mondo dell'impresa, del commercio, dal terzo settore ecc., che possano collaborare attivamente con la pubblica amministrazione e con la politica di mestiere. Fino a qualche anno fa il mondo delle infrastrutture, il mondo che studia l'ambiente e il mondo che studia la società non si parlavano, ora non è più così e la pianificazione è il momento di incontro dei tre mondi (Prezioso 2013). È necessario un coinvolgimento della società civile più radicata nel contesto sociale e portatrice dei bisogni del territorio, da coinvolgere nella fase di redazione dei programmi e nella gestione dei fondi. E anche tale cittadinanza attiva può essere formata professionalmente tramite i fondi comunitari con un modello partecipativo dal basso.

La relazione tra pianificatori e decisori non è sempre facile. Lo *strategical spatial planning* è un modello che contempla la legittimazione della politica e la pianificazione obiettiva e democratica. Un modello in cui le decisioni sono basate sull'evidenza scientifica. La valutazione (ad esempio tramite VAS o TIA) non è pratica comune nel sud Europa, facendo parte della tradizione politica nordeuropea. Il mondo accademico o comunque della ricerca può però fornire alternative più efficienti al politico, e ridurre il rischio di incertezza determinato dall'attivazione di certe politiche piuttosto che di altre (Farinos 2013). La *governance* è il processo in base al quale si prendono delle decisioni che hanno implicazioni politiche ed amministrative sul territorio. Alla globalizzazione che tende ad imporre un modello di sviluppo (o spesso di crescita) standardizzato si oppongono nuove strategie di sviluppo locale, come lo sviluppo locale endogeno. Esso contempla la partecipazione della cittadinanza e la sostenibilità ambientale. Il piano di sviluppo si trasforma in piano strategico territoriale. Quali sono gli impatti attesi di tale piano? È possibile valutarli predittivamente tramite le metodologie offerte dalla TIA. La competitività, il benessere e la qualità della vita stanno in una funzione di sviluppo secondo una logica deterministica? Non necessariamente. Il piano strategico è necessario che sia flessibile e partecipato ed ha una prospettiva a 20 o 30 anni (Farinos

2013). di certo non si possono attendere 20 o 30 anni per valutare un piano, esso ha bisogno di una valutazione dei risultati continua perché i contesti, la congiuntura, la macroeconomia cambia. La pianificazione non piace ai politici poiché pone troppi limiti alla loro azione. Ma il territorio è un sistema complesso ed ha bisogno di molti attori dal background complementare per essere studiato. La valutazione ha lo scopo di "aggiustare" la pianificazione in quanto evidenzia alcuni aspetti che non stanno funzionando ed altri che stanno funzionando. Ma la pianificazione ha anche lo scopo di convincere i contributori netti (cioè i paesi UE che pagano al budget UE più di quanto ricevono) che la politica regionale diretta ai paesi meno sviluppati è un investimento anche per i contributori netti. Si pensi al caso della Spagna, destinataria della maggior parte dei FS nelle passate programmazioni. Essa è oggi un partner commerciale, finanziario ed economico importante dei contributori netti.

La TIA, come illustrato nel Cap. 4, è una metodologia creata in ambito ESPON. È una metodologia complessa, poiché i dati che compongono gli indicatori settoriali provengono da contesti accreditati nazionali e quindi differenti e vengono forniti in formati differenti non sempre compatibili (comparabili) per un'analisi più generale. Uno degli scopi di ESPON è proprio la costituzione di reti di osservatori che superino la barriera dell'incomparabilità del dato. Pertanto è necessaria l'integrazione della dimensione territoriale nella VAS e dentro la pianificazione.

La criminalità organizzata come "variabile nascosta" del *policy-making*?

Spesso quando si tratta l'argomento *politica regionale nel Sud Italia* ricorrono due temi:

1. l'inefficienza dell'amministrazione locale;
2. la mafia.

Tali temi vengono adottati come motivi del mancato funzionamento delle politiche di sviluppo socioeconomico.

Dai Capitoli precedenti emerge che l'inefficienza amministrativa della P.A. è un fattore limitante per l'utilizzo dei FS. Ma i documenti di pianificazione politica (POR FSE) prendono in considerazione questa criticità e vi dedicano programmi ed azioni per superarla. Il problema è che la strategia non funziona perché non viene attuata. La formazione per la P.A. viene erogata poco e i fondi vengono spesi poco. Non sembra che in questo aspetto la criminalità organizzata abbia un ruolo attivo, anche se la mancata formazione della P.A. e il mancato utilizzo dei FS mantengono il territorio in una condizione di sottosviluppo socioeconomico, e ciò fa gioco alla criminalità organizzata.

La mafia appare al *policy-maker* come una variabile nascosta⁸⁹, incontrollabile,

89 Le teorie delle variabili nascoste sono state sviluppate in fisica dagli studiosi che sostengono che la meccanica quantistica sia una teoria incompleta, portando a motivazione di questa critica il suo carattere ontologicamente probabilistico. Una caratteristica fondamentale della meccanica quantistica risiede nel suo essere statistica, cioè nell'esprimere solo la probabilità con cui una certa configurazione può presentarsi. La conseguenza di ciò è che lo stesso tipo di misurazione, eseguita su due sistemi in buona approssimazione identici, può portare a risultati diversi. Ci si chiede allora se la meccanica quantistica sia una descrizione incompleta della realtà e se esista una realtà nascosta che rientri in una teoria più fondamentale, in grado di prevedere con certezza il risultato di una misura. Se esistessero tali "variabili nascoste", sarebbero necessari nuovi fenomeni fisici, sconosciuti all'attuale teoria, e anche nuove equazioni atte a descriverli, per spiegare l'universo come lo conosciamo. Tra i fisici che hanno proposto questo approccio vi è anche Albert Einstein, che pronunciò la famosa frase "Dio non gioca a dadi", perché era convinto che qualsiasi teoria fisica, per essere completa, dovesse essere deterministica. Sebbene il determinismo fosse inizialmente una tra le maggiori motivazioni per la ricerca di teorie con variabili nascoste, ci sono alcune formulazioni non-deterministiche che cercano

ineluttabile, che può perturbare il sistema in maniera imprevedibile e disturbare ogni azione di pianificazione e di sviluppo territoriale provocando addirittura risultati opposti a quelli prefissati. Forse la programmazione strutturale frutto della politica di coesione non sarà ascrivibile a un concetto deterministico della realtà, ma vi sono degli elementi prevedibili e delle buone pratiche di cui è possibile tener conto per intervenire in maniera fruttuosa sullo sviluppo territoriale (vedi Cap. 4).

Le metodologie attualmente in vigore non danno i frutti sperati. La pianificazione degli interventi di politica di coesione riflette gli obiettivi posti a livello macro dall'UE (Strategia di Lisbona-Goteborg, Europa 2020 ecc.) ma i fondi investiti stentano a produrre i risultati sperati. E il divario con le regioni più performanti cresce.

Sarebbe auspicabile un cambiamento. Investimenti nella ricerca di metodi predittivi per testare gli effetti delle politiche di coesione ancor prima di porle in essere (*TIA - territorial impact assessment*) sono stati effettuati nell'ambito del programma ESPON. I metodi esistono, sono molteplici e scientificamente validati. Se venissero applicati dai *policy-makers* per la stesura delle politiche di coesione sarebbe chiaro l'impatto a livello macro e a livello micro, del singolo Asse del singolo POR dei QSN e dei FS. Esistono anche metodi di valutazione ex-post delle politiche di coesione. Ma il condizionamento e gli interessi dei gruppi di pressione sono per il momento ancora forti.

Proposte audaci

Generazioni future

Una innovazione è ormai in atto: le nuove leve della europrogettazione sono coscienti dell'esistenza di una dotazione finanziaria europea cospicua, abbinata a programmi coerenti, ed iniziano a vederli come un'opportunità di sviluppo.

Dalle indagini effettuate per approntare i due indicatori proposti (vedi Cap. 3) emerge che una nuova generazione di funzionari e di *stakeholders* è in via di costituzione. Si tratta di donne e uomini che conoscono le Istituzioni e le procedure per attingere ai canali di finanziamento europei. L'età media è tra i 25 e i 40 anni e molti si sono formati a Bruxelles nelle Istituzioni comunitarie, nelle rappresentanze, nel terzo settore e parlano varie lingue europee. Essi sono in grado di veicolare informazioni e offrire assistenza tecnica qualificata agli enti locali ed agli *stakeholders* che vogliono utilizzare i FS come occasione di sviluppo territoriale. Su queste nuove leve l'investimento avrebbe un riscontro di breve periodo.

Europa a due velocità?

“La presente analisi non implica il fatto che tutte le regioni possano o debbano conseguire la totalità dei propri obiettivi nazionali o dell'Unione. Per alcune regioni, la distanza dall'obiettivo è semplicemente troppo grande da colmare. Inoltre, in riferimento ad alcune questioni, il conseguimento dello stesso obiettivo da parte di tutte le regioni non è realistico o auspicabile. Per esempio, la R&S è fortemente concentrata, in parte grazie ai vantaggi del raggruppamento della ricerca. Tuttavia, la concentrazione della povertà e dell'esclusione implica una grande quantità di conseguenze negative. In breve, i programmi della politica di coesione devono selezionare le proprie priorità di

di prospettare una descrizione della realtà prescindendo dal formalismo della meccanica quantistica.

investimento tenendo in considerazione la situazione di partenza di una regione o di una città in relazione agli obiettivi nazionali per il 2020 nonché identificare le concentrazioni da promuovere e quelle da combattere (UE 2011 p. 4)”.

Come si è visto (Cap. 4) le politiche UE possono avere impatti asimmetrici. Collocare la Calabria nell’Obiettivo convergenza sembra velleitario, laddove sarebbe più pertinente collocarla in un obiettivo specifico, magari insieme ad altre regioni con potenzialità industriali, commerciali e turistiche evidenti (si pensi alla posizione geografica, al clima ed alle risorse naturali del territorio calabrese) ma in cui la criminalità organizzata permea la vita del cittadino. La politica regionale e di coesione europea e nazionale possono continuare a considerare la ‘ndrangheta un problema di “ordine pubblico” locale ma ciò non aiuterà la regione ad uscire dalla situazione di sottosviluppo socioeconomico e ormai culturale in cui si trova.

È ipotizzabile un'Europa a due velocità, una virtuosa e una meno? Ciò snaturerebbe lo stesso concetto di coesione? È ipotizzabile una politica di coesione “customizzata” sulle regioni in cui è maggiormente presente la criminalità organizzata?

Un'ipotesi per future ricerche potrebbe essere impiantare un “modello del costo economico” della 'ndrangheta. Le domande di ricerca potrebbero essere:

- quanto è costata finora al contribuente europeo la politica di coesione in Calabria?
- regioni europee beneficiarie di budget FS comparabili come li hanno utilizzati?
- quanto costa al contribuente europeo la presenza della 'ndrangheta in Calabria?

Questioni complesse ma affascinanti, per le quali sarebbe necessario almeno un altro Dottorato di ricerca.

Avocare la gestione dei FS per le regioni meno virtuose

Dalle interviste con i “testimoni privilegiati” nelle Istituzioni europee (vedi Cap. 3) e dai documenti da esse prodotti sembra che le Istituzioni europee tendano ad interpretare in fenomeno mafia come un problema statale, tutto interno, al quale non si applica il principio di sussidiarietà. A volte appare un problema di ordine pubblico, come se gli omicidi o i fatti criminosi in genere fossero eventi sporadici, casuali e non riconducibili a una strategia precisa operata da un “para-stato” con cui invece è necessario convivere ogni volta che una politica comunitaria viene programmata ed attuata in Calabria.

Se si rovescia l'ottica e si guarda al fenomeno mafia come a un problema “europeo” appare invece chiara l'influenza della criminalità organizzata in tutte le dinamiche che interessano la politica di coesione; dinamiche sia finanziarie che politiche. La sussidiarietà diventerebbe allora un momento centrale in tale ottica: agire a livello europeo per pianificare e far funzionare meglio la politica regionale calabrese o delle altre regioni in cui la mafia agisce. Sostituirsì agli attori locali ed avocare la gestione dei FS presso la Commissione Europea o presso una sua Agenzia esecutiva, così come avviene per Ricerca e Sviluppo Tecnologico con il Programma Quadro. Questa potrebbe essere un'ipotesi di lavoro.

Bibliografia utilizzata per le Conclusioni

Corte dei Conti, Sezione di controllo per gli affari comunitari ed internazionali, Relazione Speciale 2/2010, L'impatto del Fondo europeo di sviluppo regionale nel Mezzogiorno, Roma 2010
http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/_documenti/controllo/sez_contr_affari_com_internazionali/2010/delibera_4_2010_e_relazione.pdf

Draghi, M., Il Mezzogiorno e la politica economica dell'Italia, in Atti del Convegno su "Mezzogiorno e politica economica dell'Italia", Roma, 26 novembre 2009,
www.bancaditalia.it/interventi/integov/2009/draghi_261109/draghi_261109.pdf

ESPON SURE project final report, Luxembourg 11/2001

EU Regional Policy, Guide to cost benefit analysis of investment projects - Structural Funds, Cohesion Fund and Instrument for Pre-Accession, Brussels, July 2008

Farinos, J., intervento al Ministero dell'ambiente nell'ambito del Master Universitario di II Livello in "Economia e progettazione europea dello sviluppo territoriale sostenibile (MEPE)" della Università degli Studi di Roma "Tor Vergata", Roma, 1 marzo 2013

Prezioso, M., intervento al Ministero dell'ambiente nell'ambito del Master Universitario di II Livello in "Economia e progettazione europea dello sviluppo territoriale sostenibile (MEPE)" della Università degli Studi di Roma "Tor Vergata", Roma, 1 marzo 2013

<http://www.det.uniroma2.it/index.php?page=mepe>

UE, RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO Settima relazione intermedia sulla coesione economica, sociale e territoriale , Bruxelles novembre 2011

Glossario

A	<p><u>Accesso ai FS</u></p> <p>Il meccanismo di accesso alle risorse finanziarie è così concepito: dato un livello di sviluppo economico identificato dall'UE grazie a criteri scientifici (vedremo più avanti quali), il territorio è collocato in determinati "Obiettivi" fissati a livello comunitario e l'istituzione che insiste su un determinato territorio può accedere a un determinato tipo di strumenti finanziari in ambito FS. Le 271 Regioni europee confluiscono in ciascuno dei 3 Obiettivi in ragione del loro PIL <i>pro capite</i> rispetto al PIL <i>pro capite</i> medio dell'UE a 25⁹⁰.</p> <p>I FS della programmazione 2007-2013 sono attualmente due, cioè FSE e FESR e contribuiscono al raggiungimento di 3 Obiettivi:</p> <ol style="list-style-type: none">1. Obiettivo "Convergenza": vi accedono le Regioni che hanno un livello di sviluppo inferiore al 75% della media dell'UE a 25⁹¹. Tale Obiettivo interessa 84 Regioni con una popolazione di 154 milioni di persone (30,8% della popolazione UE), nonché – su una base di esclusione progressiva (<i>phasing-out</i>) – altre 16 regioni con 16,4 milioni di abitanti che starebbero in questo Obiettivo se l'indicatore fosse il PIL <i>pro capite</i> medio dell'UE a 15 SM. L'obiettivo "Convergenza" dispone di 282,8 miliardi di € pari all'81,5% del budget dei FS ripartiti come segue: 199,3 miliardi per le regioni Convergenza, mentre 14 miliardi sono riservati alle regioni "<i>phasing-out</i>" e 69,5 miliardi al Fondo di Coesione, al quale accedono 14 SM (vedi sopra) e la Spagna in regime di sostegno transitorio. Sono interessate all'Obiettivo Convergenza regioni situate in 18 SM. In Italia le Regioni dell'Obiettivo Convergenza sono: Campania, Puglia, Calabria e Sicilia. In Spagna esse sono: Galizia, Castilla-La Mancha, Extremadura e Andalusia.2. Obiettivo "Competitività regionale e Occupazione": vi accedono le Regioni che non sono coperte dall'Obiettivo "Convergenza". Sono complessivamente ammesse a fruire di tali finanziamenti 168 regioni, le quali rappresentano 314 milioni di abitanti (62,8% della popolazione UE). Tra di esse, 13 regioni, in cui vivono 19 milioni di abitanti, rappresentano le cosiddette aree di "<i>phasing-in</i>", cioè sono oggetto di stanziamenti speciali in virtù del loro precedente status di regioni "Obiettivo 1" nella programmazione FS 2000-2006 ma che attualmente hanno un PIL pro capite medio superiore al 75% del PIL pro capite medio dell'UE a 15 (per l'Italia la Sardegna). Il budget dell'Obiettivo "Competitività regionale e Occupazione" è di € 55 miliardi – dei quali € 11,4 miliardi destinati alle regioni "<i>phasing-in</i>". Esso corrisponde a poco meno del 16% dello stanziamento totale. Sono interessate a
---	--

90 Il PIL *pro capite* delle Regioni è rapportato al "PIL *pro capite* medio dell'UE a 25" cioè quando l'UE era composta da 25 SM, ossia prima dell'entrata nell'UE di Bulgaria e Romania (1/1/2007).

91 Il "livello di sviluppo" è sempre calcolato tramite il PIL *pro capite* medio.

questo obiettivo regioni site in 19 SM.

3. Obiettivo “Cooperazione territoriale europea”. L’Obiettivo si suddivide in Cooperazione transfrontaliera, Cooperazione transnazionale volta a uno sviluppo territoriale integrato (Programma ESPON) e Cooperazione e scambio di esperienze a livello interregionale. Vi accedono le Regioni europee a seconda della loro posizione geografica e della natura dell’intervento. La popolazione che vive nelle zone interessate corrisponde a 181,7 milioni (36,3% della popolazione UE), mentre tutte le regioni e tutti i cittadini dell’UE rientrano in uno dei 13 ambiti attuali di cooperazione transnazionale. 8,7 miliardi di € (2,5% del totale FS) sono disponibili per questo obiettivo e sono ripartiti come segue: € 6,44 miliardi per la cooperazione transfrontaliera, € 1,83 miliardi per l’elemento transnazionale e € 445 milioni per la cooperazione interregionale). Interreg, Interact, Urbact e Orate sono programmi cofinanziati tramite l’Obiettivo “Cooperazione territoriale europea”.

Si aggiunge ai due FS anche il Fondo di Coesione, che, come abbiamo visto sopra, opera nell’ambito dell’Obiettivo Convergenza (UE, *La politique de cohésion*, 2007).

Allargamenti (1973, 1981, 1986, 1995, 2004, 2007)

Dalla CEE composta da 6 SM si è passati all’UE, che oggi ne conta 27. Il processo di allargamento è stato graduale e si è protratto per mezzo secolo. Oggi esso subisce una stasi, dovuta anche alla “integrazione” dei 12 SM che sono entrati nell’UE negli ultimi 7 anni. Il processo di integrazione dei nuovi SM è al centro della Politica di coesione ma non lo esaurisce: alcuni SM che in passato hanno beneficiato grandemente dei FS si sono trovati nella programmazione 2007-2013 in una condizione di cospicua riduzione i fondi. I quali sono stati destinati in gran parte dedicati agli stati di recente adesione. Nel 1973 il primo allargamento ha visto l’inclusione della Gran Bretagna in quella che allora si chiamava CEE, unitamente all’Irlanda ed alla Danimarca. Nel 1981 anche la Grecia, uscita dalla Dittatura dei colonnelli (1967-1974), aderisce all’UE. Nel 1985 Spagna e Portogallo⁹² diventano SM. Nel 1995 altri 3 SM si aggiungono a quella che nel frattempo (Trattato di Maastricht 1992) è diventata l’UE e cioè la Svezia, la Finlandia e l’Austria. Per circa 10 anni l’UE mantiene 15 SM fino a giungere al 1 maggio 2004, data in cui si assiste al più grande allargamento finora riscontrato. Dieci nuovi SM entrano nell’UE (dagli stati baltici ai paesi ex comunisti dell’Europa dell’est fino alle isole del Mediterraneo⁹³). L’allargamento si completa nel 2007 con l’entrata di Romania

92 Ormai archiviate le dittature di Francisco Franco (1975) e António de Oliveira Salazar (morto nel 1970 ma il cui partito è stato al potere fino al 1974)

93 Il 1 maggio del 2004 entrano nell’UE altri 10 SM: Estonia, Lettonia, Lituania, Polonia, Ungheria, Repubblica Ceca, Slovacchia, Slovenia, Cipro e Malta. L’UE passa così da 15 a 25 SM. Per quanto concerne l’isola di Cipro, si precisa che è entrata nell’UE la Repubblica di Cipro (greco - cipriota). La Repubblica di Cipro ha sovranità su tutta l’isola di Cipro e le sue acque circostanti, tranne due basi inglesi situate nel sud dell’isola. È appena il caso di ricordare, però, che la parte nord dell’isola (36% della superficie dell’isola) è stata occupata dall’esercito turco nel 1974. La autodefinitasi Repubblica Turca di Cipro del Nord, costituita *ad hoc* nel 1983 in tale territorio è riconosciuta dalla sola Turchia e non fa parte dell’UE. Tra le due Repubbliche vi è una zona cuscinetto

	<p>e Bulgaria. Attualmente 3 sono gli stati candidati all'entrata nell'UE: Turchia (candidata dal 1987), Croazia e Islanda ed altri 2 hanno lo status di candidati all'adesione: Macedonia (<i>FYROM - Former Yugoslav Republic of Macedonia</i>) e Montenegro. Ciascuno sta seguendo un suo percorso di adesione ma non è previsto l'ingresso di altri SM nel breve periodo.</p>
B	<p><u><i>Bilancio UE</i></u></p> <p>Il bilancio dell'UE segue regole particolari, elaborate dagli SM ed aggiornate nel "Diritto originario" e nel "Diritto derivato"⁹⁴ che si sono succeduti nel corso dei 54 anni della sua esistenza.</p> <p>Le entrate complessive dell'UE devono essere uguali alla spesa totale e non devono superare la soglia concordata. Essa consiste nell'1,31% del reddito nazionale lordo (RNL) dell'UE per gli stanziamenti per impegni e nell'1,24% per gli stanziamenti per pagamenti. La principale fonte di finanziamento del bilancio UE è rappresentata attualmente da una risorsa basata sul reddito nazionale lordo degli Stati membri. Tale risorsa ha superato le altre fonti di finanziamento, ossia i dazi doganali e i prelievi agricoli (le "risorse proprie tradizionali") ed ha anche superato la risorsa basata sull'imponibile IVA (web CE, Bilancio, 2011). Le entrate complessive dell'UE vengono poi allocate nel Bilancio UE. Esso è un bilancio atipico, composto principalmente da trasferimenti. L'80% è gestito direttamente dagli Stati membri in forma decentralizzata (mediante organi nazionali, regionali, locali) e il 20% è gestito direttamente dalla Commissione. Il bilancio dell'UE è aumentato in termini assoluti come riflesso della crescita economica e dell'allargamento. In percentuale della ricchezza dell'UE, si è mantenuto pressoché stabile, attorno all'1% del reddito nazionale lordo (RNL). (Aiello 2010)</p> <p>Gli stanziamenti economici dedicati ai FS sono cresciuti fino a raggiungere un terzo del budget complessivo delle istituzioni europee. I FS 2007-2013 costituiscono attualmente il 35,7% dell'intero Bilancio UE. Le risorse disponibili raggiungono i 347,410 miliardi di € (in prezzi 2008). L'81,5% è destinato all'obiettivo "Convergenza", il 16% all'obiettivo "Competitività" ed il 2,5 all'Obiettivo "Cooperazione". Il 57,55% dell'intero budget è destinato alle regioni con un PIL inferiore al 75% del PIL UE. Il 20% delle risorse è destinato al FdC, il 12,6% alle azioni di competitività regionale ed impiego, il 4% alle regioni "phasing-out" ed il 3,4 alle regioni "phasing-in", il resto è distribuito tra le azioni di cooperazione (interregionale, transfrontaliera e transnazionale). La Polonia con 67 miliardi di € (45 per "Convergenza" e 22 per "Competitività" si aggiudica la quota maggiore di FS, seguita dalla Spagna con 35 (di cui 21 per "Convergenza"). All'Italia vanno 28 miliardi, di cui 21 per "Convergenza" (UE, <i>La politique de cohésion</i>, 2007).</p>

controllata dall'ONU.

94 Diritto comunitario originario: composto da Trattati istitutivi delle Comunità Europee e atti di modifica successivi (protocolli); in particolare: l'Atto Unico Europeo, il Trattato sull'Unione europea (altrimenti noto come Trattato di Maastricht), il Trattato di Amsterdam, il Trattato di Nizza, e il Trattato di Lisbona; Principi generali di diritto comuni agli Stati membri; Principi generali propri del Diritto Comunitario; Costituzione Europea.

Diritto comunitario derivato: Regolamenti, Direttive, Decisioni, Raccomandazioni, Pareri, Atti atipici.

	<p>Vige per la concessione dei FS nell'ambito dell'obiettivo "Convergenza" il principio di "addizionalità", in base al quale i FS non devono sostituirsi alla politica strutturale nazionale, ma aggiungersi agli stanziamenti degli SM destinati ai progetti da sviluppare. I progetti sono dunque cofinanziati dai FS e dai fondi stanziati dallo SM. Il tasso di cofinanziamento CE varia in funzione dell'Obiettivo nell'ambito del quale il progetto si realizza e in ragione del FS cui si accede.</p> <ul style="list-style-type: none"> • L'Obiettivo Convergenza cofinanzia con un tasso che varia dal 75% all'85% del valore del progetto. • L'Obiettivo Competitività cofinanzia con un tasso che varia dal 50% all'85% del valore del progetto. • L'Obiettivo Cooperazione territoriale cofinanzia con un tasso che varia dal 75% all'85% del valore del progetto. • Il Fondo di Coesione cofinanzia i progetti fino all'85% del proprio valore. <p>I pagamenti avvengono con il tipico sistema dei <i>grants</i> europei (sovvenzioni): un prefinanziamento all'inizio del progetto, uno o una serie di pagamenti intermedi ed un saldo finale.</p> <p>Esempio sulla Spagna: nella passata programmazione il 24% è andato alla Spagna.</p> <p>Nella programmazione FS attuale molti fondi vanno ai 10 paesi che sono entrati il 1/5/2004 e ai 2 che sono entrati il 1/1/2007 (Bulgaria e Romania).</p>
C	<p><u>Coesione</u></p> <p>La politica di coesione economica e sociale dell'UE è finalizzata a promuovere uno sviluppo equilibrato, armonioso e sostenibile della Comunità, riducendo le disuguaglianze tra le diverse regioni europee. Essa è espressione della solidarietà tra gli Stati membri intesa a rendere le regioni dell'UE luoghi più attraenti, innovativi e competitivi dove vivere e lavorare.</p> <p>La necessità di garantire uno sviluppo armonioso del territorio comunitario figurava già nel preambolo del Trattato di Roma del 1957, ma è solo nel 1986, con l'Atto Unico europeo, che la coesione economica e sociale diviene espressamente un obiettivo prioritario della Comunità, per essere infine riconosciuta come politica dal Trattato di Maastricht del 1992, negli articoli da 158 a 162 del Trattato CE. (web Europafacile 2012)</p>
D	<p><u>Dogane e Mercato comune</u></p> <p>Già negli anni successivi alla nascita della CEE la soppressione dei dazi doganali tra gli SM, la creazione del mercato comune e la creazione di una Tariffa doganale comune (luglio 1968) nonché il primo allargamento (nel 1973 Regno Unito, Irlanda e Danimarca entrano nella CEE) resero necessaria una politica europea di coesione per armonizzare il livello di sviluppo socioeconomico delle regioni più progredite rispetto alle aree in ritardo di sviluppo.</p> <p>Nel 1973, inoltre, venne istituito il Serpente monetario europeo, trasformatosi nel 1978 nello SME: Sistema Monetario Europeo. Gli SM decisero dunque di adottare la "sussidiarietà" anche in ambito di politica monetaria. Fu questa</p>

un'importante cessione di sovranità, ad oggi ancora inaccettabile per alcuni SM di importanza strategica quali la Gran Bretagna. Nel 1990 venne istituita l'UEM, Unione Economica e Monetaria e nel 1999 nacque la BCE, la Banca Centrale Europea, l'organismo a tutt'oggi responsabile della Politica monetaria europea (UE, 2003).

E European Cohesion Policy in Italy

"Between 2000 and 2006, around €27.4 billion of European aid was invested in Italy in the regions that most lag behind in terms of development: Campania, Calabria, Sicily, Puglia, Sardinia, Basilicata and Molise." (EU 2009)

In queste regioni ex "Obiettivo 1" sono state aperte 20.000 attività commerciali e 15.000 nel resto del paese, 350 km di autostrade sono stati modernizzati e 690 km di strade costruite, 63 nuovi impianti di fognature e 563 progetti di tutela e valorizzazione dei beni culturali sono stati finanziati nel Mezzogiorno. Si stima che la politica di coesione abbia prodotto un incremento del PIL dell'1,1%.

Nella programmazione vigente (2007-2013) l'Italia è il terzo beneficiario della politica di coesione dopo Polonia e Spagna, con una destinazione di fondi di 28,8 miliardi di euro per le regioni degli Obiettivi Convergenza, Competitività e Cooperazione. L'Italia ha definito 66 programmi, dei quali 19 per l'Obiettivo Convergenza, 33 per Competitività e 14 per Cooperazione, gestiti per la maggior parte a livello regionale ma anche a livello nazionale e interregionale. I fondi sono allocati come in tabella:

Objective	Fund	EU	National Public	Total
Convergence	ERDF	17.8	18	35.8
	ESF	3.7	3.9	7.6
Total Convergence		21.5		
Regional Competitiveness and Employment	ERDF	3.1	5	8.1
	ESF	3.2	4.4	7.6
Total Regional Competitiveness and Employment		6.3		
Total European Territorial Cooperation*	ERDF	1	-	1
TOTAL		28.8	31.3	60.1

Figures have been rounded up
 * Each Territorial Cooperation programme includes a minimum of 15% co-financing from each participating Member State.

Fonte: European Cohesion Policy 2009

L'Italia ha allineato le sue priorità agli "Obiettivi di Lisbona": il 70% dei fondi FS è allocato alle regioni della Convergenza e l'81% dei fondi Competitività è tarato sulle priorità di Lisbona 2007-2013.

Gli obiettivi della politica di coesione in Italia sono dare la possibilità alle regioni del sud di recuperare il divario in termini di PIL con il PIL medio UE e creare 473.000 nuovi posti di lavoro nelle regioni della Convergenza. Investimenti in Ricerca e Sviluppo Tecnologico (RST) e innovazione rappresentano la maggior parte dei fondi, con un budget globale di 9,6 miliardi

di euro. I 21 programmi del FESR hanno infatti la RST come priorità. I trasporti e le infrastrutture riceveranno 4,1 miliardi, in particolare i trasporti sostenibili (ferrovie, porti e trasporti marittimi), con priorità alle vie di comunicazione inserite nelle reti di trasporto transeuropee (TEN-T)⁹⁵. 2,7 miliardi saranno destinati allo sviluppo della competitività e dei sistemi di produzione delle PMI e 1,6 miliardi per le tecnologie della comunicazione e dell'informazione (ICT). La formazione professionale è finanziata attraverso il FSE e riceverà 2,6 miliardi di euro in totale.

"In Italy, security and legality are considered key prerequisites for any development policy. Consequently, a specific programme was designed, aiming to strengthen security and legality for the benefit of citizen and entrepreneurs, in order to make regions where crime is widespread more attractive. Particular attention will be paid to the problems of immigration in order to facilitate the economic and social integration and the criminal activities that results from it." (EU 2009)

L'Italia aggiungerà ai fondi europei 31,6 miliardi di investimenti ed altri 64,4 miliardi di euro verranno allocati dall'Italia alla politica di sviluppo regionale finanziata a livello nazionale. In totale, 124,7 miliardi di euro saranno disponibili per lo sviluppo regionale italiano nel periodo 2007-2013.

European Cohesion Policy in Spain

"Spain has narrowed the gap between the rest of EU-27 in terms of gross domestic product (GDP), moving from 92% to reach 106,8% of the Union average GDP per head between 1995 and 2007. Growth in GDP per head was on average 0,5% points a year higher than the EU average between 1995 and 2006. Between 2000 and 2005, over 377.000 people received support from activities linked to self-employment and the social economy, which includes housing, childcare, training and skills development. Almost 2,5 million people received support in the form of continuous training. Between 1995 and 2004, Cohesion Policy co-financed over 1.200 km of roads and motorways, saving estimated 1,2 million hours of travel time a year. The Spanish high-speed train network was extended in the period 2000-2006 with (...) some 850 km in total. Between 2000 and 2006, 2.000 km of water pipelines were renovated and 600 km of new pipelines constructed, serving some 2,6 million people (around 6% of Spanish population). In addition, between 1995 and 2005, the construction or enlargement of 57 water treatment plants increased the coverage among the population of urban agglomerations from 41% to 77%. Finally, no later than the end of 2010, 13 newly built or improved desalination plants provided an additional 850 Hm³ (=850 billion litres) for both human and agricultural consumption." (EU 2009)

Inoltre, ben 4 miliardi di euro sono stati investiti in RST, innovazione e tecnologie della società dell'informazione nel 2000-2006 finanziando progetti, mobilità, centri di ricerca, parchi tecnologici, PMI e infrastrutture.

Nel periodo 2007-2013 la Spagna riceverà 35 miliardi di euro (un budget

95 Il porto di Gioia Tauro in Calabria, con la sua piattaforma multimodale, è un punto di incrocio tra l'UE, l'Asia e la sponda sud del Mediterraneo. Con il supporto dell'investimento UE (57 milioni di euro dal FESR) oggi è il porto di smistamento container più importante del Mediterraneo.

secondo solo alla Polonia). La RST riceverà enfasi nei 45 programmi in atto, soprattutto nelle regioni della convergenza, in cui vive il 37% della popolazione spagnola.

La Strategia di Lisbona, rilanciata dall'UE nel 2005, ha un ruolo centrale: sviluppo, politica per l'impiego e competitività. Tutti i programmi FS per la Spagna sono tarati sugli Obiettivi di Lisbona. Difatti, dalle priorità delle infrastrutture fisiche e dei trasporti della passata programmazione⁹⁶ la Spagna ora ha rifocalizzato l'attenzione sulla ricerca, l'innovazione e la società dell'informazione. In termini finanziari, il 79% dei fondi nelle regioni Convergenza e l'81% dei fondi nelle regioni Competitività saranno investiti seguendo le priorità indicate negli Obiettivi di Lisbona. Dai 3,9 miliardi di euro si è passati infatti agli 8 miliardi di euro dedicati a questo settore, anche attraverso programmi multi - obiettivo che combinano i vari FS.

Verranno ancora dedicati 7,5 miliardi di euro *"for closing the remaining gaps in transport infrastructures"*, in particolare nelle regioni della Convergenza e in quelle remote, mentre ai progetti ambientali ben 12 miliardi di euro.

Il FSE si concentrerà sui progetti di partecipazione al mondo del lavoro per l'attrazione ed il mantenimento, la modernizzazione e l'accesso all'impiego delle donne. Come nella programmazione precedente, la formazione professionale e la specializzazione dei funzionari spagnoli, anche dell'apparato della pubblica amministrazione, ha permesso la creazione di una cultura della progettazione che permette di partecipare ai bandi, aggiudicarsi i progetti e gestire le risorse in maniera efficace e secondo i criteri comunitari.

Le risorse idriche riceveranno 4 miliardi di euro, allocati alla gestione e distribuzione dell'acqua nonché al trattamento delle acque reflue. I servizi elettronici al cittadino, l'efficienza energetica e le rinnovabili riceveranno circa 1 miliardo di euro.

La tabella di seguito riassume quanto scritto.

96 Uno dei progetti più importanti di trasporto ferroviario in Spagna è il treno ad alta velocità Madrid – Barcellona - confine francese (AVE). La linea Madrid - Saragozza - Barcellona è stata inaugurata il 20 febbraio 2008, ma tratte della linea erano in opera già dal 2003 (Madrid – Saragozza - Lleida) e dal 2006 (Lleida - Tarragona). L'alta velocità Madrid - Barcellona è uno dei treni più veloci d'Europa sulla lunga distanza (621 km). Li copre, infatti, in 2 ore e 38 minuti a più di 300 all'ora. Circa 10.000 persone utilizzano questo treno quotidianamente, con un impatto significativo sulla riduzione del traffico aereo, sulla conservazione ambientale e sull'emissione di CO2. Circa un terzo del budget dell'opera è stato finanziato dall'UE attraverso il FdC e il programma TEN-T.

FUNDS FOR SPAIN IN BILLION € 2007-13

Objective	Fund	EU	National Public	Total
Convergence	CF	4	1	5
	ERDF	17	7	24
	ESF	5	1	6
Total Convergence		26		
Regional Competitiveness and Employment	ERDF	6	4	10
	ESF	3	2	5
Total Regional Competitiveness and Employment		9		
Total European Territorial Cooperation*	ERDF	1	-	1
TOTAL		36	15	51

Figures have been rounded up

* Each Territorial Cooperation programme includes a minimum of 15% co-financing from each participating Member State

Fonte: European Cohesion Policy 2009

Europe 2020

Headline issue	Target
Employment rate	75 % of the population aged 20-64 should be employed
Investment in research and development	3% of the EU's GDP should be invested in R&D. The total gross domestic expenditure on research and development comprises: business enterprise expenditure on R&D, higher education expenditure on R&D, government expenditure on R&D and private non-profit sector expenditure on R&D.
Greenhouse gas emissions	Reduction of the greenhouse gas emissions by 20% compared to 1990
Renewable energy	Increase in the share of renewable energy sources in final energy consumption to 20%
Energy efficiency	20% increase in energy efficiency
School dropout rate	The share of early school leavers should be under 10%
Higher education rate	at least 40% of 30-34 years old should have completed a tertiary or equivalent education
Poverty rate	Reduction of poverty by aiming to lift at least 20 million people out of the risk of poverty or exclusion

La crisi economica recente ha spazzato via i progressi economici dell'ultima decade la creazione di lavoro, il PIL UE è caduto del 4% nel 2009, la produzione industriale è caduta ai livello degli anno '90 e 23 milioni di persone (10% della forza lavoro UE) è disoccupata. (Europe 2020)

L'UE si trova ad affrontare la sfida della globalizzazione, degli effetti della rivoluzione tecnologica, dello sviluppo dell'economia della conoscenza, dell'invecchiamento della popolazione e dell'immigrazione.

Il 3 marzo del 2010 la CE ha pubblicato la Comunicazione denominata “*Europe 2020 – A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*”. Tale documento stabilisce una serie di obiettivi misurabili condivisi dagli stati membri finalizzati a “*delivering high levels of employment, productivity and social cohesion*”.

Europe 2020 ha tre priorità:

- 1) *smart growth*: economia basata sulla conoscenza e sull’innovazione (riprende e aggiorna la “strategia di Lisbona” del 2000);
- 2) *sustainable growth*: economia che usa le risorse in modo più efficiente, più ecocompatibile e più competitivo (riprende e aggiorna la “strategia di Goteborg” del giugno 2001);
- 3) *Inclusive growth*: economia con alti livelli di impiego, che produce coesione sociale e territoriale.”

“(Smart, Sustainable and Inclusive growth)

Smart growth refers to developing an economy based on knowledge and innovation. In the framework of the Europe 2020 Strategy it means improving the EU's performance in education, research/innovation and digital society.

Sustainable growth refers to promoting a more resource efficient, greener and more competitive economy. Within the Europe 2020 Strategy it means e.g. building a more competitive low-carbon economy that makes efficient, sustainable use of resources, protecting the environment, reducing emissions and preventing biodiversity loss, capitalising on Europe's leadership in developing new green technologies and production methods, and introducing efficient smart electricity grids. In the framework of the Europe 2020 Strategy it means focus on competitiveness, resource efficiency, climate change and biodiversity.

Inclusive growth refers to fostering a high-employment economy delivering social and territorial cohesion. Within the Europe 2020 Strategy it means raising Europe's employment rate, helping people of all ages anticipate and manage change through investment in skills & training, modernising labour markets and welfare systems, and ensuring the benefits of growth reach all parts of the EU. In short the key factors are employment and avoiding risk of poverty and social exclusion” (ESPON Terrevi Factsheets 11/2012 p.4).

Europe 2020 ha 5 obiettivi, da raggiungere entro il 2020:

- 1) il 75% della popolazione tra 20 e 64 anni deve essere occupato, 2) il 3% del PIL EU deve essere investito nella RST, 3) gli obiettivi “20/20/20” sul cambiamento climatico e l’energia devono essere soddisfatti incluso la riduzione delle emissioni del 20% o, laddove possibile del 30%, e aumento dell’efficienza energetica del 20%, aumento delle rinnovabili fino al 20% del totale fabbisogno energetico, 4) abbandono scolastico precoce sotto al 10% e almeno il 40% delle giovani generazioni deve avere un grado d’istruzione terziaria, 5) riduzione del 25% del rischio povertà cioè 20 milioni di persone in meno devono essere a rischio povertà.

Ogni SM deve tradurre i 5 obiettivi in obiettivi e percorsi nazionali per adattarli alle situazioni particolari proprie di ogni SM.

Nella sezione “*inclusive growth – a high employment economy delivering economic, social and territorial cohesion*”, la CE prevede un investimento nelle

	<p>competenze dei lavoratori e nella loro formazione e interpreta la “coesione territoriale” come affrontare il problema delle zone decentrate (lontane dal pentagono). Il documento identifica il problema del lavoro dal punto di vista dell’invecchiamento, delle competenze inadeguate all’alta qualificazione del lavoro moderno auspicando aggiornamenti, <i>lifelong learning</i> e istruzione, e della lotta alla povertà: i lavoratori poco qualificati e ei disoccupati corrono il rischio cadere sotto soglia della povertà.</p> <p>Per finanziare i programmi di mobilità e formazione il documento chiama in causa il FSE. Per il <i>vocational</i> e <i>l’educational training</i> fa appello agli <i>stakeholders</i> e ai <i>social partners</i> per collaborare alla stesura di programmi e presentare iniziative.</p> <p>La gestione dell’iniziativa è demandata agli SM tramite la stesura di piani locali, il controllo sui risultati resta però in mano all’UE, perché gli SM devono produrre un rapporto alla CE ogni anno sui 5 punti di cui sopra fornendo dati misurabili. La CE fornisce <i>policy recommendation</i> agli SM e un rapporto annuale a Consiglio e PE.</p> <p>Nel documento Europe 2020 non compaiono le parole “legalità”, “criminalità”, “mafia”.</p> <p><u><i>Ex-ante evaluation</i></u></p> <p>The evaluation carried out in order to take the investment decision. It serves to select the best option from the socio economic and financial point of view. It provides the necessary base for the monitoring and subsequent evaluations ensuring that, wherever possible, the objectives are quantified.</p> <p><u><i>Ex-post evaluation</i></u></p> <p>An evaluation carried out a certain length of time after the conclusion of the initiative. It consists of describing the impact achieved by the initiative compared to the overall objectives and project purpose (ex-ante).</p>
F	<p><u>Fondi Strutturali</u></p> <p>Con 27 Stati Membri (SM) e una popolazione di quasi mezzo miliardo di persone (493 milioni), l’Unione Europea (UE) comprende gran parte del territorio del continente europeo. Sin dalla sua creazione, si è adoperata per portare prosperità e stabilità, con particolare attenzione allo sviluppo sociale ed economico delle aree meno ricche. L’UE si prefigge di essere una società equa e attenta ai bisogni dei suoi cittadini, impegnata nella promozione della prosperità economica e nella creazione di posti di lavoro e di rendere le aziende più competitive dando la possibilità ai lavoratori di acquisire nuove competenze (UE, Legislation, 2011).</p> <p>Già nei Trattati di Roma istitutivi della Comunità Economica Europea CEE (1957), gli SM, all’epoca appena 6 (Italia, Francia, Germania, Belgio, Olanda e Lussemburgo), stabilirono che la CEE avrebbe avuto tra i suoi compiti “<i>lo sviluppo armonioso delle attività economiche</i>” (Art. 2), annunciando una politica di azioni e di aiuti diretti in particolare alle regioni meno sviluppate, successivamente definita “Politica di coesione economica e sociale”.</p> <p>I Fondi Strutturali (FS) sono appunto gli strumenti finanziari attraverso i quali l’UE realizza la Politica di coesione economica e sociale, cioè “<i>di tutto quel</i></p>

complesso di misure e azioni dirette a ridurre i divario tra le regioni più ricche e quelle più svantaggiate” (Fontaine, 2003, p. 24). Lo scopo dei FS è dunque ridurre le disparità di sviluppo che ancora esistono tra le 271 Regioni degli SM attraverso progetti e azioni concertate tra le Regioni, gli SM e l’UE, decise a livello comunitario ma realizzate a livello locale.

FSE, FESR, FEAOGA, SFOP, FdC

Nel 1957 con i Trattati di Roma venne previsto il Fondo Sociale Europeo (FSE), il più antico tra i FS, istituito poi nel 1961. Il suo obiettivo primario era l’aumento del tasso occupazionale. Nel corso dei successivi decenni, però, il FSE ha adeguato il suo orientamento per rispondere al mutamento socioeconomico e all’allargamento comunitario. Laddove inizialmente il FSE era focalizzato sulla migrazione dei lavoratori entro i confini europei, successivamente esso è stato riorientato per contrastare la lotta alla disoccupazione tra i giovani e le persone scarsamente qualificate. Nell’attuale programmazione 2007-2013, oltre a sostenere le categorie più svantaggiate dei disoccupati o degli inoccupati come le donne, i giovani, gli anziani, gli immigrati e i disabili, il FSE aiuta le imprese e i lavoratori ad adattarsi al cambiamento sostenendo l’innovazione direttamente sul posto di lavoro, l’apprendimento permanente e la mobilità dei lavoratori.

Vedremo più avanti come gli interventi del FSE sono sempre più sofisticati in ragione del panorama socioeconomico di riferimento.

Nel 1975 venne istituito il Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale (FESR). *“Esso mira a promuovere la coesione economica e sociale attraverso la correzione dei principali squilibri regionali e la partecipazione allo sviluppo e alla riconversione delle regioni, garantendo al tempo stesso una sinergia con gli interventi degli altri Fondi Strutturali.”* Onde ridurre lo scarto tra i livelli di sviluppo delle diverse regioni ed isole svantaggiate, comprese le zone rurali, il FESR contribuisce ad uno sviluppo armonioso, equilibrato e durevole delle attività economiche, ad un grado elevato di competitività, ad un alto livello occupazionale e di protezione ambientale e alla parità di opportunità tra uomini e donne (UE, Fatti e cifre 2011).

Il FESR è uno strumento finanziario specifico per l’attuazione di progetti infrastrutturali, per la diversificazione, il rilancio, il rinnovamento e l’integrazione nel sistema europeo di aree economiche e comprensori industriali in declino, di aree urbane degradate, di zone rurali e di quelle dipendenti dalla pesca. Gli investimenti possono anche riguardare lo sviluppo delle reti trans-europee nei settori dei trasporti, delle telecomunicazioni e dell’energia nelle regioni in ritardo di sviluppo.

Gli suoi obiettivi del FESR si sono evoluti e sono diventati più sofisticati nel corso dei decenni. Attualmente, essendo *“l’economia basata sulla conoscenza”* (UE Lisbona, 2000) al centro delle politiche europee, il FESR oltre a tipici interventi infrastrutturali finanzia anche interventi sull’innovazione (poli tecnologici), i trasporti, lo sviluppo delle risorse umane e interventi in favore delle imprese (distretti industriali) per lo sviluppo di alcuni territori con speciali caratteristiche produttive e sociali oltre a progetti sulle tecnologie

	<p>dell'informazione e della comunicazione (ICT), l'ambiente, l'energia, la salute e il turismo.⁹⁷</p> <p>Nel 1993 ai FS venne abbinato il <u>Fondo di Coesione</u> (FdC), uno strumento finanziario dedicato ai grandi progetti per l'ambiente e per i trasporti quali la costruzione di reti trans-europee (infrastrutture stradali e ferroviarie), i grandi progetti sull'efficienza energetica, le rinnovabili, l'intermodalità, la mobilità urbana. Quattro Stati membri - Spagna, Grecia, Portogallo e Irlanda – sono stati dichiarati ammissibili al Fondo di coesione dal 1° gennaio 2000. A seguito della revisione intermedia realizzata dalla Commissione nel 2003, l'Irlanda (PNL pari al 101% della media comunitaria) è stata reputata non ammissibile al Fondo a decorrere dal 1° gennaio 2004. Il 1° maggio 2004, con l'allargamento dell'Unione, tutti i nuovi Stati membri (Cipro, Repubblica Ceca, Estonia, Ungheria, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Slovacchia e Slovenia) sono stati ammessi a beneficiare del Fondo di coesione.</p> <p>Tali paesi, in particolar modo la Spagna, hanno beneficiato grandemente dei progetti finanziati con il FdC e coi FS in generale, innescando la "convergenza" fra le loro economie e quelle del resto dell'UE. Si pensi che il 43,8% delle risorse del FdC è andato alla Spagna.</p> <p>Tabella 1 Ripartizione delle risorse del FdC per Stato Membro (segue al Glossario)</p> <p>Attualmente (2007-2013) il FdC continua ad assistere gli SM con un reddito nazionale lordo (RNL) <i>pro capite</i> inferiore al 90% della media comunitaria a recuperare il proprio ritardo economico e sociale e a stabilizzare la propria economia. Il FdC dal 2007 non ha più un funzionamento indipendente ma sostiene azioni e progetti nell'ambito dell'obiettivo "Convergenza" (vedi più avanti). Gli SM che possono accedere al FdC nel periodo 2007-2013 sono: Bulgaria, Romania, Cipro, Estonia, Grecia, Ungheria, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Portogallo, Repubblica Ceca, Slovacchia e Slovenia. La Spagna, con un RNL pro capite inferiore alla media dell'UE-15, fruisce di un regime di sostegno transitorio.</p>
G	
H	
I	<p><u>Impact</u> a generic term for describing the changes or the long term effects on society that can be attributed to the project. Impacts should be expressed in the units</p>

97 Nel 1962 vennero istituiti altri 2 strumenti finanziari: il FEOGA sezione orientamento, per la modernizzazione delle strutture agricole e allo sviluppo rurale, trasformatosi poi in Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale - FEASR e lo SFOP, strumento finanziario orientato al sostegno della pesca, ora denominato FEP – Fondo Europeo per la Pesca. Tali fondi vennero concepiti in azione sinergica con i fondi stanziati localmente. I bandi regionali pubblicati in ambito FS innescarono un processo virtuoso di compartecipazione finanziaria tra UE, SM ed enti locali. Tale sinergia finanziaria dimostra a tutt'oggi un livello di *commitment* istituzionale che non ha eguali nel panorama dei fondi europei. Il FEASR e il FEP dal 2007 non fanno più parte della politica di coesione ed hanno le base giuridica in un regolamento autonomo.

	<p>of measurement adopted to deal with the objectives to be addressed by the project.</p> <p><u>Iniziativa Comunitarie</u></p> <p>Fino alla programmazione 2000-2006 i FS finanziavano anche le 4 Iniziative Comunitarie: Urban, Equal, Leader + ed Interreg. Nel 2007 i precedenti programmi <i>Urban II</i> ed <i>Equal</i> sono stati integrati negli obiettivi “Convergenza” e “Competitività” mentre Interreg si è potenziata nell’Obiettivo 3 dei FS denominato “Cooperazione transfrontaliera”. L’Iniziativa Comunitaria Leader +, infine, è confluita all’interno del FEASR.</p> <p>Per quanto concerne Interreg IV, tale programma opera come s’è detto in ambito FESR e finanzia azioni in 2 priorità: innovazione ed ambiente. Le 2 priorità finanziano azioni che contribuiscono alla realizzazione dell’Agenda di Lisbona - Goteborg.</p> <p>Interreg IV finanzia, infatti, il Programma <u>Espon 2013 – European Observation Network for Territorial Development and Cohesion</u>. Espon è un programma di ricerca europea finalizzato a fornire ai <i>policy makers</i> dell’UE, dei governi e degli enti locali europei dati, strumenti, metodologie sullo sviluppo socioeconomico dei territori europei (<i>territorial assessment</i>) al fine di elaborare politiche orientate alla coesione territoriale. Il budget del programma Espon nel settennato 2007-2013 è di 47 miliardi di €, co-finanziato al 75% dal FESR nell’ambito dell’Obiettivo 3, mentre il resto è finanziato dai 31 paesi partecipanti, di cui 27 sono SM dell’UE e 4 non lo sono: l’Islanda, il Liechtenstein, la Norvegia e la Svizzera. La <i>mission</i> di Espon 2013 è: “<i>Support policy development in relation to the aim of territorial cohesion and a harmonious development of the European territory by (1) providing comparable information, evidence, analyses and scenarios on territorial dynamics and (2) revealing territorial capital and potentials for development of regions and larger territories contributing to European competitiveness, territorial cooperation and a sustainable and balanced development</i>” (Espon web, 2011).</p>
L	<p><u>Libro Bianco e Atto Unico Europeo, Accordi di Schengen</u></p> <p>La Commissione Europea presieduta da Jacques Delors (1985-1995) pubblica nel 1986 il Libro Bianco, un documento contenente l’elenco di ciò che all’epoca era necessario per completare il mercato unico europeo, ostacolato ancora dalle file alle frontiere, dagli ostacoli tecnici agli scambi e dalla compartimentazione degli appalti pubblici. Il Libro Bianco fissa il calendario dei provvedimenti necessari al completamento del mercato interno entro il 1993. Liberalizzazione della circolazione di risorse umane, dei mercati di capitali, dei beni e servizi nell’UE diventa dunque la priorità e la CE stabilisce una <i>roadmap</i>. Il 9 novembre del 1989 cade il muro di Berlino, evento che favorisce la riunificazione della Germania. Tale evento fu propedeutico al rilancio dell’UE e gli interventi strutturali necessari alla Germania dell’Est (ex Repubblica Democratica Tedesca) per avvicinarsi al livello di sviluppo socioeconomico dei cugini dell’Ovest vengono pianificati dall’unificato stato tedesco anche in collaborazione con la CEE. La politica di coesione prevede, infatti, azioni</p>

specifiche e fondi per tale scopo.

Nel 1990 gli Accordi di Schengen eliminano i controlli alle frontiere; ma non tutti gli SM dell'UE vi aderiscono. La Gran Bretagna e l'Irlanda non ne fanno parte mentre paesi non dell'UE vi hanno aderito (Islanda, Norvegia e Svizzera⁹⁸). In totale 28 paesi hanno sottoscritto gli Accordi, facilitando lo spostamento persone, merci e servizi sulla maggior parte del continente europeo.

Ulteriori misure orientate alla strutturazione dell'Unione Europea e dei suoi organi vennero decise nel trattato di Maastricht (1992). In particolare, riguardo all'armonizzazione delle politiche di sicurezza e all'inquinamento, all'armonizzazione del diritto societario e delle norme sulla tutela della proprietà intellettuale, al mercato comune dell'energia, alla pianificazione europea della mobilità e dei trasporti e all'armonizzazione dei servizi di base al cittadino (acqua, energia, sanità, poste).

Qualche anno dopo, nel trattato di Amsterdam (1997) compare l'espressione "coesione sociale e territoriale" (art. 16) come criterio per regolare il possibile conflitto tra stato e mercato nella gestione dei servizi di interesse generale che svolgono il ruolo di beni pubblici territoriali (Dematteis, 2005).

Le misure decise a Maastricht e Amsterdam hanno un impatto significativo sulla politica di coesione, soprattutto nei settori del lavoro e della competitività: le regioni più avanzate assumono una posizione ancor più dominante soprattutto per quanto concerne la fornitura di servizi, quantunque per le regioni meno avanzate si aprano nuovi scenari commerciali e produttivi. In questo contesto la CE ha sempre posto un'attenzione particolare agli accordi di cartello ed ai monopoli e agli aiuti di Stato alle imprese per non falsare il regime di concorrenza nell'ambito del Mercato comune.

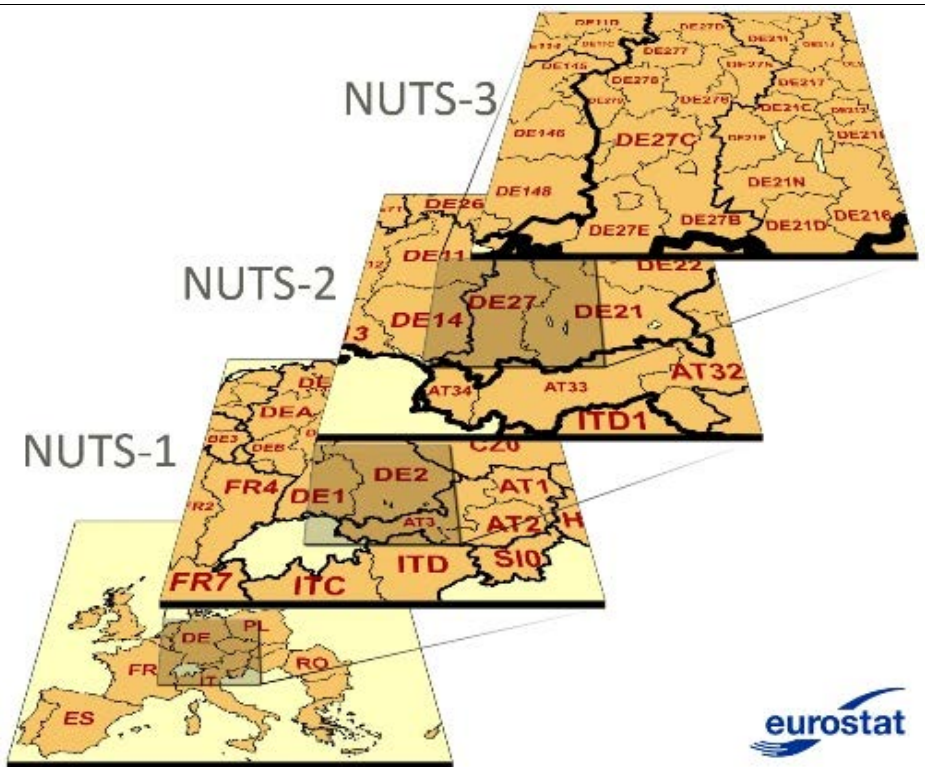
Allora la politica di coesione si struttura e si razionalizza dal punto di vista legislativo varando nel 2006 un unico regolamento generale sui FS, un regolamento per ciascuno dei 3 strumenti finanziari (FESR, FSE e FdC) ed un regolamento per lo strumento di aiuto alla preadesione denominato IAP *Instrument d'Aide à la Préadhésion* (Regolamenti CE 1080, 1083, 1084 e 1085 del 2006).

Gli orientamenti strategici comunitari e i quadri di riferimento strategici nazionali fungono da base giuridica per il lancio dei bandi e per la valutazione e rendicontazione dei progetti a livello locale.

Nel summit di Lisbona, nel marzo del 2000, i *leaders* dell'UE stabilirono un

98 Islanda, Norvegia e Liechtenstein fanno parte dello "Spazio Economico Europeo SEE". Lo SEE nasce il 1° gennaio 1994 in seguito ad un accordo tra la *European Free Trade Association* EFTA (fondata nel 1960) e l'UE con lo scopo di permettere ai paesi EFTA di partecipare al Mercato Europeo Comune MEC senza dover essere membri dell'Unione. Esso è un accordo parallelo rispetto all'UE motivato dalla politica di vicinanza con l'UE. L'Islanda è attualmente un paese candidato, la Norvegia ha rifiutato per 2 volte l'entrata nell'UE tramite referendum (1972 e 1994), la Svizzera è membro dell'ONU dal 2002 e dell'EFTA e ha aderito a Schengen (2008), ma non all'UE, con cui ha sottoscritto accordi bilaterali. Il Liechtenstein è un principato di 160 Km² incastonato tra Austria e Svizzera.

	<p>nuova strategia per stimolare lo sviluppo e il lavoro e rendere l'Europa l'economia basata sulla conoscenza più competitiva del mondo entro i 2010. Questa è diventata nota come la "Strategia di Lisbona". Dopo un inizio con risultati modesti, la "Strategia di Lisbona per lo sviluppo e il lavoro" venne semplificata e rilanciata nel 2005. La ricerca e l'innovazione, la società dell'informazione e lo sviluppo sostenibile, l'imprenditorialità, l'istruzione e il capitale umano, la gestione delle risorse energetiche divennero obiettivi principali, in particolare in quelle regioni più svantaggiate e perciò meno competitive. Il 65% dei FS dedicati all'obiettivo "Convergenza" devono essere spesi nell'ambito della strategia di Lisbona.</p> <p><i>"With the reform proposed by the Commission in 2004 and endorsed by the Parliament and the member states in 2006, European cohesion policy has become one of the principal Community policies for the delivery of the Union's growth and job agenda, the so-called "Lisbon strategy". To help achieve the Lisbon objectives, certain spending targets for the Structural Funds have been agreed."</i> (EU, 2007)</p>
M	
N	<p>(NUTS) Nomenclature of Territorial Units for Statistics.</p> <p>Unità di riferimento territoriale che viene usata nei documenti CE, nel contesto ESPON e in ogni ambito di georeferenziazione o di rappresentazione di dati relativi ad un territorio europeo. Per NUTS si intende dunque la risoluzione spaziale ovvero la scala a cui si lavora (nel caso di chi lavora con le immagini la scala saranno i pixels, per chi lavora sulla coesione, sulla politica regionale europea ecc, la risoluzione spaziale ricadrà nella seguente definizione dell'UE: "The NUTS classification (Nomenclature of territorial units for statistics) is a hierarchical system for dividing up the economic territory of the EU for the purpose of :</p> <ul style="list-style-type: none"> - The collection, development and harmonisation of EU regional statistics. - Socio-economic analyses of the regions. <p>. NUTS 1: major socio-economic regions .NUTS 2: basic regions for the application of regional policies .NUTS 3: small regions for specific diagnoses</p> <ul style="list-style-type: none"> - Framing of EU regional policies. <p>.Regions eligible for aid from the Structural Funds (Objective 1) have been classified at NUTS 2 level. .Areas eligible under the other priority objectives have mainly been classified at NUTS 3 level. .The Cohesion report has so far mainly been prepared at NUTS 2 level.</p>



O

P

Programma (Programme)

Serie organizzata di interventi comportanti l'uso di risorse finanziarie, organizzative e umane attivate per raggiungere un obiettivo o una serie di obiettivi in un dato periodo. Un programma è limitato in termini di tempo e risorse di bilancio. Gli obiettivi di un programma sono fissati all'inizio; poi si compie sistematicamente uno sforzo per trovare la coerenza tra questi obiettivi. Le tre fasi principali nel ciclo di vita di un programma sono l'elaborazione, l'attuazione e la valutazione ex post. Un programma è sempre sotto la responsabilità di un autorità o diverse autorità che condividono il potere decisionale. Nel quadro della coesione economica e sociale europea, i programmi sono generalmente suddivisi in assi, misure e progetti.

Programmazione 2000-2006

Già nel corso della programmazione dei FS 2000-2006 si è acceso il dibattito della comunità scientifica di geografia economica attorno a temi come lo Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo SSSE, il policentrismo (Hague, 2005), anche in seguito alla pubblicazione del Terzo Rapporto sulla Coesione della CE (UE, CE, 2004) e del metodo Aperto di Coordinamento MAC (Faludi, A. Nijmegen, 2005).

Phare, Ispa, Sapard

I 10 paesi che sono diventati SM nel 2004 erano già stati preparati all'adesione con strumenti di preadesione quali i programmi:

- Phare, per il consolidamento istituzionale dei paesi candidati, lo sviluppo regionale e sociale e la ristrutturazione industriale. 10,9 miliardi di € nella programmazione 2000-2006;

- Ispa, lo strumento strutturale di pre-adesione per il sostegno allo sviluppo delle infrastrutture nei settori dei trasporti e dell'ambiente. 7,2 miliardi di €;
- Sapard, per l'ammodernamento dell'agricoltura e dello sviluppo rurale. 3,6 miliardi di € (UE, 2003).

Programmazione 2007-2013

"Hoy día, el 43% de la producción económica y el 75% de la inversión dedicada a la investigación y la innovación se concentran en solamente el 14% del territorio europeo, el denominado pentágono formado por Londres, Hamburgo, Milán y París. Las disparidades entre las regiones europeas se han ahondado tras las recientes ampliaciones. Esí, el más rico de los Estados miembros, Luxemburgo, es ahora siete veces más rico que el más pobre, Rumanía. En el plano regional la diferencia es aún mayor. Estas disparidades sólo se observan en economías emergentes como China e India. Estados Unidos y Japón sono mucho más homogéneos" (Hübner, 2008).

La razionalizzazione e la semplificazione degli strumenti finanziari che attuano la politica di coesione ha portato alla riduzione dei fondi da 6 a 3, al fine di favorire l'alleggerimento amministrativo, la trasparenza e la comunicazione.

In questo periodo di programmazione la UE realizzerà il maggior investimento in politica di coesione: 347.410 milioni di € cioè circa 50 miliardi di euro all'anno (più di un terzo dell'intero budget dell'UE).

Alla Spagna sono stati assegnati in totale 35.200 milioni di €, di cui 26.200 per "Convergenza" (Obiettivo in cui rientra l'Andalusia), 8.500 per "Competitività" e 559 per "Cooperazione". Le priorità per la Spagna sono l'impiego, la ricerca e l'innovazione e l'energia.

All'Italia sono stati assegnati 28.800 milioni di €, di cui 21.600 per le Regioni dell'Obiettivo "Convergenza" (di cui fa parte la Calabria), 6.300 per l'Obiettivo "Competitività" e 846 per l'Obiettivo "Cooperazione". Le priorità italiane sono la crescita economica nelle regioni della Convergenza, l'impiego, la formazione, la sicurezza e l'integrazione sociale, i servizi e l'internazionalizzazione delle imprese (UE, *Al servicio de las regiones*, 2008).

Tre strumenti finanziari sono stati, inoltre, elaborati in collaborazione tra la Commissione Europea, la Banca Europea degli Investimenti BEI, il Fondo Europeo d'Investimento FEI ed altre istituzioni finanziarie. Essi sono Jaspers, Jeremie e Jessica e supporteranno i grandi progetti, le PMI e gli investimenti nelle zone urbane.

Lo strumento di aiuto alla preadesione denominato IAP (Instrument d'Aide à la Prédhésion, vedi sopra) ha accorpato e razionalizzato tutti gli strumenti di preadesione preesistenti quali Phare, Ispa, Sapard, Cards e lo strumento di preadesione per la Turchia. Lo IAP si articola su 5 componenti: 1) capacità istituzionale, democratizzazione e *acquis communautaire*⁹⁹, 2) cooperazione

99 Con l'espressione francese "*acquis communautaire*" la Commissione Europea intende la capacità di assimilare all'interno del proprio ordinamento giuridico l'insieme degli obiettivi, delle politiche e della legislazione comunitaria di primo e di secondo livello (Trattati, Regolamenti, Direttive, Raccomandazioni, giudizi della Corte Europea di Giustizia ecc.). *L'acquis communautaire* è un

transfrontaliera, 3) sviluppo regionale, con particolare *focus* sui trasporti e sull'ambiente, 4) risorse umane, formazione professionale e lotta all'esclusione sociale, 5) sviluppo rurale. I paesi beneficiari di IAP sono di due categorie: i paesi candidati (vedi più sopra) ed i paesi candidati potenziali dei Balcani occidentali (Albania, Bosnia-Erzegovina, Montenegro e Serbia), che però possono usufruire solo delle componenti 1) e 2).

POR Calabria

Il 7 dicembre del 2007 la CE ha approvato il Programma Operativo Regionale della Calabria nell'ambito dell'Obiettivo Convergenza, cui è associato un budget di 3 miliardi di €, di cui 1,5 erogati dal FESR. Il budget per la Calabria rappresenta il 5,2% dell'intero budget FS 2007-2013 dedicato all'Italia.

Il 58% dei fondi sono destinati ad investimenti direttamente legati allo sviluppo sostenibile ed al lavoro, in linea con l'agenda Lisbona - Goteborg. Ciò include progetti su RST e innovazione, imprenditorialità, società dell'informazione, efficienza energetica, rinnovabili, educazione e formazione e grandi infrastrutture di rilevanza europea.

La convergenza con il livello di sviluppo medio UE sarà basata sulla valorizzazione del potenziale attraverso la competitività, rendendo il territorio più attraente e diversificando e modernizzando la struttura produttiva. Ci si attende un incremento annuo del PIL dell'1,6% e un incremento di 43.500 posti di lavoro entro il 2015. ci si attende un incremento del lavoro femminile, fino a raggiungere il 40% della forza lavoro (era il 35% nel 2005). 9 sono le priorità del POR Calabria: 1) RST, innovazione e società dell'informazione, 2) Energia (rinnovabili, efficienza e risparmio), 3) Ambiente (rischio, sostenibilità, acque e inquinamento) 4) Qualità della vita e inclusione sociale (aree remote, accesso ai servizi sociali e sicurezza per il cittadino e le imprese¹⁰⁰) 5) Risorse naturali e culturali, turismo sostenibile 6) Reti di mobilità (accessibilità interna ed esterna, intermodalità e sostenibilità) 7) Sistema produttivo (migliorare la competitività) 8) Città, aree urbane e sistemi territoriali 9) Assistenza tecnica e cooperazione interregionale (gestione, valutazione, audit, informazione e comunicazione).

POR Andalusia

Il 3 dicembre del 2007 la CE ha approvato il Programma Operativo Regionale della Andalusia nell'ambito dell'Obiettivo Convergenza, cui è associato un budget di 9,84 miliardi di €, di cui 6,84 erogati dal FESR. Il budget per la Andalusia rappresenta il 19,4% dell'intero budget FS 2007-2013 dedicato alla Spagna. Il 71,29% dei fondi sono destinati ad investimenti finalizzati alla realizzazione degli obiettivi dell'agenda Lisbona – Goteborg. L'UE si attende un ritorno quantificabile con l'aumento del PIL del 2,4%, 53.000 posti di lavoro e un investimento pubblico-privato indotto di 12 miliardi di euro. Il POR

concetto dinamico, in continua evoluzione, e gli SM si impegnano a plasmare le proprie istituzioni amministrative e giuridiche al fine di acquisirlo ed attuarlo all'interno della vita politica, sociale ed economico-produttiva delle proprie cittadinanze.

100 Non compare un esplicito riferimento alla 'ndrangheta, male endemico e freno allo sviluppo della regione.

	<p>Andalusia ha 7 priorità: 1) Economia della conoscenza (RTD, innovazione e ICT, in particolare attraverso progetti FESR di infrastrutture, risorse umane e materiali, eccellenza dei centri di ricerca, avvicinamento all'industria, trasferimento tecnologico), 2) Impresa e innovazione (PMI, commercio, competitività, produzione ecocompatibile, globalizzazione dell'economia regionale), 3) Ambiente, acque e rischio idrogeologico (fornitura, purificazione, acque reflue e infrastrutture idriche, biodiversità, habitat costieri), 4) Trasporti e energia (ferrovie, strade, porti e aeroporti, centri multimodali di smistamento logistico, efficienza energetica e rinnovabili), 5) Sviluppo sostenibile locale e urbano (distretti o municipalità e aree rurali, turismo e beni culturali), 6) Infrastrutture sociali (per l'istruzione e la salute, in particolare bambini anziani e popolazioni svantaggiate), 7) Assistenza tecnica (gestione, monitoraggio e <i>follow-up</i>, valutazione, audit, informazione e comunicazione).</p> <p>Dai dati sopra esposti appare che rispetto alla programmazione 2000-2006 alcuni equilibri sono saltati. I finanziamenti prima dedicati alla Spagna, al Portogallo, all'Irlanda, alla Grecia (Fondo di Coesione e molti dei fondi ex "Obiettivo 1" cioè l'attuale obiettivo "Convergenza") sono stati dirottati sui 10 paesi che nel 2004 hanno aderito all'UE. Per quanto la Spagna risulti ancora il secondo SM destinatario dei FS ed abbia conservato considerevoli dotazioni finanziarie grazie a vari regimi transitori (vedi sopra), la politica di coesione è stata rifocalizzata sugli SM di recente adesione.</p> <p><i>"However, as the challenge facing Europe's regions have changed over time, so has the policy. Against a momentous change in the Union, as a result of enlargement and of increasing globalisation, concerns about energy supplies, demographic decline, climate change and more recently, world recession, the policy has evolved in step, as a key part of the response to meet these new realities."</i> (EU, 2009)</p>
Q	<p><u>QCS e QSN</u></p> <p>QCS - Quadro Comunitario di Sostegno. Documento di programmazione 2000-2006 dei FS, concordato con l'UE. Sostituito dal QSN – Quadro Strategico Nazionale. Documento di programmazione 2007-2013 dei FS. Il Regolamento generale sulla politica di coesione comunitaria per il periodo 2007-2013 prevede un approccio programmatico strategico e un raccordo organico della politica di coesione con le strategie nazionali degli Stati Membri. A tal fine, l'Italia ha presentato all'Unione Europea un Quadro Strategico Nazionale con l'obiettivo di indirizzare le risorse che la politica di coesione destinerà al nostro Paese, sia nelle aree del Mezzogiorno sia in quelle del Centro-Nord.</p> <p>(...) Stato, Regioni, Enti locali hanno deciso di cogliere l'occasione del Quadro per consolidare e completare l'unificazione della programmazione delle politiche regionali comunitaria e nazionale e per realizzare un più forte raccordo di queste con le politiche nazionali ordinarie, e hanno definito gli indirizzi per la scrittura del Quadro. (web MISE > DPS, 2012)</p>

R	<p><u>Riforma della politica di coesione</u></p> <p>Nell'aprile del 2009 viene pubblicato "An agenda for a reformed cohesion policy", altrimenti detto Rapporto Barca. Tale rapporto indipendente viene commissionato da Danuta Hubner, Commissario CE per la Politica regionale a Fabrizio Barca e si interroga sugli aspetti principali della coesione. Il primo capitolo analizza i modelli politici di riferimento e gli aspetti finanziari della coesione. Il secondo analizza la distanza tra la politica UE di coesione ed il modello ideale. Il terzo capitolo sostiene la necessità dell'azione comune UE in termini di coesione. Il quarto fissa 3 o 4 priorità attorno alle quali concentrare le risorse economiche, infine il capitolo 5 indica dieci pilastri per una riforma della governance della politica di coesione, formulando il "new paradigm of regional policy".</p>
S	<p><u>Sussidiarietà e negoziazione</u></p> <p>I FS vennero concepiti sulla base del principio della "sussidiarietà". Tale principio permea l'azione comunitaria in materia di coesione e stabilisce che "l'UE e le sue istituzioni intervengono soltanto se e nella misura in cui l'azione europea è più efficace di quella nazionale o locale" (Fontaine, 2003, p.6). Lo SM, cioè, collabora con l'UE alla pianificazione politica dell'azione di sviluppo regionale ma conserva la realizzazione dei progetti e la gestione dei fondi a livello locale. "Nella pratica mettere insieme le sovranità significa che gli SM delegano alcuni dei loro poteri decisionali alle istituzioni europee da loro stessi create in modo che le decisioni su questioni specifiche di interesse comune possano essere prese democraticamente al livello europeo" (UE, Come funziona l'UE, 2003). I FS 2007-2013 sono dunque gestiti in maniera decentrata dalle 271 Regioni europee. La politica di coesione è concertata con i rappresentanti degli SM e delle Regioni in virtù del principio di sussidiarietà. Gli interventi vengono poi pianificati e gestiti a livello delle Autorità indicate dagli SM (per lo più le Regioni). "La politique de cohésion combine cette nature stratégique avec une décentralisation des responsabilités, déléguées aux acteurs de terrain qui, dans les États membres et les régions, ont l'expérience ou le savoir-faire nécessaire pour garantir le succès de sa mise en œuvre. Une fois la stratégie générale convenue avec la Commission, c'est souvent au régions qu'il incombe de prendre les décisions clés dans des matières telles que la sélection et la gestion des projets" (Hübner, 2008).</p> <p>La CE, a seguito di una collaborazione stretta con gli SM propone gli Orientamenti strategici comunitari per la Coesione. Gli ultimi Orientamenti sono stati adottati dal Consiglio il 6 ottobre del 2006. In seguito ciascuno SM presenta un Quadro di riferimento strategico nazionale, coerente con gli Orientamenti. Ha inizio quindi la negoziazione con la CE, che pone delle osservazioni allo SM e stabilisce la relativa dotazione finanziaria. La terza fase è la stesura dei Programmi operativi (Programma Operativo Nazionale PON e Programma Operativo Regionale POR in Italia). I programmi operativi vengono valutati dalla CE rispetto agli obiettivi ed alle priorità comunitarie della coesione.</p> <p>La negoziazione si realizza dunque su 3 livelli: livello comunitario, livello nazionale e livello regionale della messa in opera dei programmi. Lo SM</p>

	designa, inoltre, le Autorità di gestione, le Autorità di <i>audit</i> (controllo finanziario) e di certificazione dei costi, la descrizione del sistema di valutazione e di monitoraggio dei progetti.
T	
U	
V	<p><u>Valutatore</u></p> <p>Persone che effettuano una valutazione, solitamente in gruppo nell'ambito di programmi complessi che richiedono un misto di capacità e competenze. I valutatori raccolgono e interpretano i dati secondari, raccolgono i dati primari, effettuano analisi e producono i rapporti di valutazione. Possono essere sia interni che esterni rispetto all'organo committente o ai gestori del programma. I gruppi di valutazione possono raggruppare valutatori presi da una sola o più organizzazioni (consorzio). Il valutatore può anche essere un individuo oppure, in alcune formulazioni, un'autorità di valutazione che formula il suo giudizio finale sulla base del lavoro prodotto da un gruppo di valutazione.</p> <p><u>Valutazione</u></p> <p>Giudizio sul valore di un intervento (solitamente) pubblico con riferimento a criteri e a standard espliciti (ad es.: la sua rilevanza, efficienza, sostenibilità, equità, ecc.). Il giudizio solitamente concerne i bisogni che devono essere soddisfatti dall'intervento e gli effetti prodotti da esso. La valutazione si basa su informazioni che vengono specificamente raccolte e interpretate per sostenere il giudizio. Ad esempio: la valutazione dell'efficacia di un programma, la valutazione costi-benefici di un progetto, la valutazione della validità di una politica e la valutazione della qualità di un servizio fornito al pubblico. Certe definizioni della valutazione escludono la dimensione del giudizio e limitano la valutazione a una constatazione, descrizione o misurazione degli effetti di un intervento. Altre definizioni più restrittive limitano la valutazione alla stima ex post degli effetti. In certi contesti, la valutazione si concentra non su un intervento pubblico ma su un'organizzazione pubblica (ad es.: valutazione di un'università, ospedale o istituzione UE).</p>
Z	

Tabella 1: Ripartizione delle risorse del FdC per Stato Membro

L'Unione europea ha stanziato al Fondo di coesione, per il periodo 2000-2006, una dotazione globale di oltre 28.212 milioni di euro (prezzi 2004), così ripartita in funzione degli Stati membri beneficiari:

Fondo di coesione nei 4 Stati membri ammissibili (media) per il periodo 2000-06 (1)

Elláda	España	Ireland	Portugal
3.388	12.357	584	3.388

(1) Irlanda ammissibile fino al termine del 2003 (*Impegni in milioni di euro – Prezzi 2004*)

Fondo di coesione nei 10 nuovi Stati membri (media) per il periodo 2004-06

Česká Rep.	Eesti	Kypros	Latvija	Lietuva	Magyarország	Malta	Polska	Slovenija	Slovensko
936,05	309,03	53,94	515,43	608,17	1.112,67	21,94	4.178,60	188,71	570,50

(Impegni in milioni di euro – Prezzi 2004)

Fonte: Web Politica Regionale - Inforegio http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/procf/cf_it.htm

Sigle, Acronimi e Abbreviazioni

AdG	=	Autorità di gestione
BEI	=	Banca europea per gli investimenti
CdP	=	Complemento di programmazione
CdS	=	Comitato di sorveglianza
CE	=	Commissione Europea
CEE	=	Comunità economica europea
CIPE	=	Comitato interministeriale per la programmazione economica
CPT	=	Conti pubblici territoriali
CONV	=	Convergenza
CRO	=	Competitività regionale e occupazione
CTE	=	Cooperazione territoriale europea
DPEF	=	Documento di programmazione economico-finanziaria
DPS o DPSC	=	Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione del Ministero del Tesoro (o Ministero dell'Economia e delle Finanze)
ENPI	=	Strumento di prossimità e di vicinato
FAS	=	Fondo per le aree sottosviluppate
FEAOG Orientamento	=	Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia – Sezione Orientamento
FS	=	Fondi strutturali
FSE	=	Fondo sociale europeo
FESR	=	Fondo europeo di sviluppo regionale
GUCE	=	Gazzetta ufficiale della Comunità europea
GUUE	=	Gazzetta ufficiale Unione europea
IPA	=	Strumento di preadesione (<i>Instrument d'aide de préadhésion</i> - IAP)
MEANS	=	<i>Méthodes d'Evaluation des Actions de Nature Structurelle</i>
MIP	=	Sistema di monitoraggio degli investimenti pubblici
NUVV	=	Nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici
NUTS	=	Nomenclature of of territorial units for statistics
OLAF	=	Office Pour la Lutte Anti-Fraud
PA	=	Pubblica Amministrazione
PIL	=	Prodotto interno lordo
PILpm	=	Prodotto interno lordo procapite medio
PIT	=	Programma integrato territoriale
PO	=	Programma operativo
POIN	=	Programma operativo interregionale
POM	=	Programma operativo multi regionale
PON	=	Programma operativo nazionale
POR	=	Programma operativo regionale
QCS	=	Quadro comunitario di sostegno
QFU	=	Quadro finanziario unico
QSN	=	Quadro strategico nazionale
RUPA	=	Rete Unitaria Pubblica Amministrazione
SFOP	=	Strumento finanziario di orientamento per la pesca

SM	=	Stato(i) membro(i) dell'UE
SNV	=	Sistema Nazionale di Valutazione
TCE	=	Trattato della Comunità europea
TFUE	=	Trattato sul funzionamento dell'Unione europea
UE	=	Unione Europea
UVAL	=	Unità di valutazione degli investimenti pubblici

Allegati

(1) Questionario sulla formazione

1. Indichi il titolo di studio:
 - a) licenza media 1
 - b) diploma superiore 2
 - c) laurea 3

2. Ha frequentato corsi di specializzazione sulla *europrogettazione*¹⁰¹?
 - a) no 1
 - b) sì, uno 2
 - c) sì, più di uno 3

3. Il corso o i corsi di specializzazione hanno avuto durata di
 - a) un anno 1
 - b) 2 anni 2
 - c) più di 2 anni 3

4. Ha soggiornato presso strutture dell'UE lavorando per imprese, o.n.g., terzo settore, istituzioni italiane e/o estere su tematiche legate alla europrogettazione?
 - a) no 1
 - b) sì, per periodi inferiori a 1 anno 2
 - c) per più di 1 anno 3

5. Quali lingue straniere legge, parla e scrive correntemente?¹⁰²
 - a) inglese 2
 - b) inglese e francese 3
 - c) inglese, francese/spagnolo/tedesco/...altra lingua UE 3

6. Ha mai fornito assistenza tecnica a istituzioni, o.n.g., terzo settore italiane e/o estere sull'informazione, gestione e rendicontazione di progetti co-finanziati da fondi comunitari?

¹⁰¹ Si intende per "*europrogettazione*" la capacità di presentare, gestire e rendicontare progetti co-finanziati da fondi europei, fornendo (in partenariato o come leader) assistenza tecnica in ciascuno dei settori del ciclo di vita del progetto.

¹⁰² Si intende per "*leggere, parlare e scrivere correntemente una lingua*" l'essere in grado di leggere e capire un documento prodotto dalle istituzioni europee, sostenere una conversazione di lavoro con un collega comunitario, scrivere messaggi e lettere e produrre documenti in un'altra lingua.

- | | |
|---|---|
| a) no | 0 |
| b) sì, per brevi periodi, comunque inferiori a due anni | 1 |
| c) per più di due anni | 3 |
7. L'istituzione/azienda/ecc. per cui lavora ritiene necessaria e valorizza la sua capacità e competenza nel settore dell'europrogettazione?
- | | |
|--|---|
| a) no, non è interessata a questo argomento | 0 |
| b) opero nell'europrogettazione ma non ha alcuna valenza ai fini della mia carriera | 2 |
| c) il mio datore di lavoro valorizza la mia capacità e competenza nel settore dell'europrogettazione | 3 |
8. È in grado di formare i suoi colleghi nel settore dell'europrogettazione?
- | | |
|-------------------------|---|
| a) no | 0 |
| b) sì, ma non lo faccio | 1 |
| c) sì, e lo faccio | 3 |
9. Quanti progetti europei ha presentato nel periodo di programmazione 2007-2013?
- | | |
|--------------|---|
| a) nessuno | 0 |
| b) meno di 5 | 2 |
| c) più di 5 | 3 |
10. Quanti progetti europei ha gestito e rendicontato nel periodo di programmazione 2007-2013?
- | | |
|--------------|---|
| a) nessuno | 0 |
| b) meno di 5 | 2 |
| c) più di 5 | 3 |

Legenda e motivazione punteggi

È stata scelta una scala da 0 a 3 attribuendo un peso diverso alle risposte, in funzione del coinvolgimento personale nella formazione (passiva o attiva) nella europrogettazione, delle conoscenze e delle capacità acquisite, della partecipazione attiva alla presentazione, gestione e rendicontazione di progetti co-finanziati da fondi europei.

Punteggio da 0-10: formazione insufficiente, scarse conoscenze e capacità nel campo considerato;

Punteggio da 11-20: formazione sufficiente, conoscenze e capacità sufficienti, con un

altro anno di attività nel settore della europrogettazione sarebbe possibile raggiungere il livello successivo;

Punteggio da 21 - 30: formazione ottima, conoscenze e capacità ottime per presentare, gestire e rendicontare progetti co-finanziati da fondi europei e per operare nella formazione in prima persona.

(2) Questionario sull'assistenza tecnica

1. Indichi il numero di strutture dedicate all'assistenza tecnica alla europrogettazione¹ presenti sul territorio in cui svolge la sua attività

- | | |
|---|---|
| a) nessuna o non ne sono a conoscenza | 0 |
| b) una (specificare l'ambito territoriale) | 2 |
| c) più di una (specificare l'ambito territoriale) | 3 |

2. La struttura in cui svolge la sua attività ha un ufficio di rappresentanza a Bruxelles?

- | | |
|---|---|
| a) no | 1 |
| b) sì, ma è inserito in altre strutture di rappresentanza | 2 |
| c) sì, ed opera in modo autonomo | 3 |

3. L'Ufficio di rappresentanza a Bruxelles fornisce anche assistenza tecnica alla progettazione o è solo una struttura di collegamento con le istituzioni europee di tipo diplomatico?

- | | |
|--|---|
| a) è solo una struttura di collegamento diplomatica | 1 |
| b) fornisce solo assistenza tecnica alla progettazione | 2 |
| c) svolge tutte e due le funzioni | 3 |

4. La struttura in cui svolge la sua attività fornisce assistenza tecnica a istituzioni, o.n.g., terzo settore italiane e/o estere sull'informazione, gestione e rendicontazione di progetti co-finanziati da fondi comunitari?

- | | |
|------------------------|---|
| a) no, mai | 0 |
| b) sì, occasionalmente | 2 |
| c) sì, sempre | 3 |

5. La struttura in cui opera ha fornito assistenza alla presentazione di un numero di progetti europei nel periodo di programmazione 2007-2013 pari a:

- | | |
|---------------|---|
| a) zero | 0 |
| b) meno di 10 | 2 |
| c) più di 10 | 3 |

6. La struttura in cui svolge la sua attività ha fornito assistenza alla gestione e rendicontazione di un numero di progetti europei nel periodo di programmazione 2007-2013 pari a:

- | | |
|---------------|---|
| a) zero | 0 |
| b) meno di 10 | 2 |
| c) più di 10 | 3 |

7. La struttura in cui opera eroga corsi di formazione sulla europrogettazione per professionisti imprese, o.n.g., terzo settore, istituzioni italiane e/o estere?

- | | |
|---------------------------|---|
| a) no | 0 |
| b) si, occasionalmente | 2 |
| c) si, lo fa abitualmente | 3 |

8. la struttura in cui svolge la sua attività fa partecipare i suoi dipendenti a corsi di aggiornamento?

- | | |
|--|---|
| a) no | 0 |
| b) sì, occasionalmente | 2 |
| c) sì, lo fa abitualmente, secondo il calendario dei corsi | 3 |

Legenda e motivazione punteggi

È stata scelta una scala da 0 a 3 attribuendo un peso diverso alle risposte, in funzione del coinvolgimento della struttura nella europrogettazione, della partecipazione attiva alla presentazione, gestione e rendicontazione di progetti co-finanziati da fondi europei.

Punteggio da 0-10: struttura che eroga assistenza tecnica insufficiente, scarso peso nella capacità di attrarre e gestire fondi europei;

Punteggio da 11-20: struttura che eroga assistenza tecnica sufficiente a istituzioni/enti locali/privati/*stakeholders*, limitato peso nella capacità di attrarre e gestire fondi europei.

Con investimenti nella formazione del personale e nelle infrastrutture sarebbe possibile raggiungere il livello successivo;

Punteggio da 21 a 30: struttura che eroga assistenza tecnica di ottimo livello, peso determinante nella capacità di attrarre e gestire fondi europei. Formazione ottima del personale, conoscenze e capacità notevoli per presentare, gestire e rendicontare progetti co-finanziati da fondi europei e per operare nella formazione a beneficio di istituzioni/enti locali/privati/*stakeholders*.