



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI FERRARA

DIPARTIMENTO DI ECONOMIA E ISTITUZIONI E TERRITORIO

Via Voltapaletto, 11 – 44100 Ferrara

Quaderno n. 10/2011

July 2011

Gli squilibri socio-economici in Argentina
e il Focem. Quali prospettive dall'esperienza
del Fondo di coesione dell'UE?

Aurelio Bruzzo - Michelle Lins de Moraes

Quaderni deit

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

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

ISSN 2039-9642

GLI SQUILIBRI SOCIO-ECONOMICI IN ARGENTINA E IL FOCEM. QUALI PROSPETTIVE DALL'ESPERIENZA DEL FONDO DI COESIONE DELL'UE ?

Aurelio Bruzzo ^(*) e Michelle Lins de Moraes ^(**)

Abstract:

THE SOCIO-ECONOMIC DISPARITIES IN ARGENTINA AND THE FOCEM.
WHAT ARE THE PROSPECTS FROM THE EXPERIENCE OF THE EU COHESION FUND?
Comparing the economical integration processes that have been started since few decades in South America with what has been realized in Europe, it is evident a strong analogy. Consequently, the analysis of problems that have been found out and solutions that have been experimented, through a financial land distribution model for the European economy, can be considered useful tool on the analysis of South American one, being understood all geographical and institutional differences characterizing the two realities. In this paper, with specific reference to Argentina, we will try to check if the acquired experience on regional re-balancing management policy, already gained by the EU's Cohesion Fund could promote an improvement on FOCEM management, which is an analogous fund, established some years ago between the four South American countries belonging to Mercosur in order to reduce the deep socio-economic disparities existing between and within them ^(***).

JEL: R12, R 28

Keywords: Regional Disparities, MERCOSUR, FOCEM and EU's Cohesion Fund.

Ferrara, luglio 2011

^(*) Dipartimento di Economia Istituzioni Territorio – Università di Ferrara (aurelio.bruzzo@unife.it).

^(**) Dottoranda in Economia all'Università di Ferrara (michell.linsdemoraes@student.unife.it).

^(***) Questo studio consiste in una versione integrata dell'intervento effettuato da A. Bruzzo in occasione del Seminario internazionale su “Veinte años del Mercosur: pasado, presente y futuro”, svoltosi a Rosario (Argentina) il 1° aprile 2011. Si coglie l'occasione per ringraziare il Prof. E. Seselovsky dell'Universidad Nacional de Rosario per le utili osservazioni avanzate nei confronti dell'originaria versione del lavoro.

1. Introduzione: presupposti e obiettivi dello studio

Il presente lavoro si basa su numerosi presupposti dei quali i principali sono i seguenti.

Innanzitutto, le limitate conoscenze che, a nostro avviso, sono tuttora disponibili circa le condizioni socio-economiche esistenti all'interno di un paese come l'Argentina che appartiene al Mercado Común del Sur (MERCOSUR).

Infatti, sia dalle fonti di documentazione statistica disponibili a livello internazionale (FMI, World Bank, Unión de Naciones Suramericanas-UNASUR, ecc.), sia dalle poche fornite dagli organi istituzionali dello stesso MERCOSUR non si riescono a desumere adeguate informazioni circa la situazione socio-economica esistente a livello sub-nazionale, cioè a livello di regione o di provincia. Ad esempio, anche i dati macro-economici che vengono presentati nel Rapporto sul MERCOSUR, semestralmente elaborato dall'*Institute for the Integration of Latin America and the Caribbean*, oltre ad avere un taglio strettamente congiunturale, si riferiscono, sia distintamente che nel loro complesso, solo ai quattro paesi che ne fanno tuttora parte (oltre al Venezuela)¹ (Inter-American Development Bank, 2010).

In secondo luogo, la mancanza d'iniziativa che ci sembra di poter cogliere da parte degli organi istituzionali del MERCOSUR per quanto concerne la conduzione in via permanente sia di un'analisi della situazione socio-economica esistente all'interno dei singoli paesi, sia di un'interpretazione dei processi eventualmente in atto. Di conseguenza, appare estremamente difficile se non addirittura impossibile fondare il previsto intervento di riequilibrio finanziato mediante il *Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR* (FOCEM) su uno scenario altrettanto vasto e tendenzialmente organico, come quello che viene periodicamente elaborato dall'Unione europea (a 27 paesi) in occasione della pubblicazione della Relazione triennale sulla coesione, vale a dire sulla situazione socio-economica esistente nelle 268 regioni che la compongono. Tra i paesi del MERCOSUR è stato recentemente sviluppato un Progetto di Cooperazione Statistica che poteva essere considerato un passo rilevante verso un'analisi del genere, giacché il suo principale obiettivo era proprio quello di armonizzare l'elaborazione dei loro dati socio-economici attraverso l'interscambio di conoscenze sia tra di loro che con l'U.E. Purtroppo, però tale progetto si è concluso nel giugno 2010 ed inoltre non era stata considerata l'osservazione delle regioni all'interno dei singoli paesi².

Se il quadro dell'informazione statistica qui delineato risponde alla realtà, emerge con notevole evidenza l'opportunità di condurre uno studio come quello che si sta presentando, i cui obiettivi più rilevanti sono i seguenti:

¹ Attualmente fanno parte del MERCOSUR, in qualità di Stati membri, Argentina, Brasile, Paraguay e Uruguay. Nel 2006 il Venezuela è stato invitato a diventare anch'esso membro a pieno titolo dell'organizzazione, ma il processo di ratifica non è ancora stato completato.

² Il citato Progetto intendeva armonizzare l'elaborazione di dati, principalmente nell'ambito della distribuzione del reddito, dell'occupazione e della povertà tra i quattro paesi aderenti al Mercosur. Nonostante la sua conclusione, dal dicembre dell'anno scorso hanno avuto luogo alcune riunioni per il proseguimento coordinato dello sviluppo di indicatori economici.

a) in primo luogo, presentare in modo sintetico i principali elementi che emergono da un contributo analitico relativo alle province argentine, recentemente condotto sulla base dei pochi dati ufficiali rinvenibili (Bruzzo, 2010), con particolare riferimento alle più rilevanti tendenze evidenziate nel decennio scorso circa le profonde ma non altrettanto note disparità socio-economiche esistenti all'interno dell'Argentina su cui lo stesso FOCEM dovrebbe intervenire per cercare di ridurle;

b) in secondo luogo, illustrare almeno sommariamente la politica di coesione sociale ed economica attualmente condotta dalla UE, con particolare riferimento alle sue principali caratteristiche, come gli obiettivi perseguiti e gli strumenti impiegati per cercare di ridurre gradualmente o progressivamente i notevoli squilibri socio-economici tuttora esistenti anche al suo interno, soprattutto dopo l'adesione di una dozzina di paesi dell'Europa Centro-Orientale. Fra tali strumenti ci si soffermerà in particolare sul Fondo di coesione, giacché è quello che a prima vista risulta più simile al FOCEM.

In altre parole, facendo specifico riferimento all'Argentina, qui di seguito si cerca di verificare se l'esperienza già acquisita con la gestione del Fondo di coesione nell'ambito della politica di riequilibrio regionale dell'U.E. possa in qualche misura favorire un miglioramento della conduzione del FOCEM, che è l'analogo fondo istituito da alcuni anni tra i quattro paesi sud-americani aderenti al MERCOSUR, al fine di ridurre le profonde disparità socio-economiche esistenti sia tra loro sia al loro interno.

2. I principali aspetti degli squilibri socio-economici e territoriali in Argentina

2.1 I tradizionali squilibri socio-economici esistenti fra le province argentine

Come si può facilmente constatare anche mediante un semplice riscontro materiale, una delle caratteristiche più evidenti dell'Argentina – come molti altri paesi ancora in via di sviluppo - è rappresentata dalla presenza di profonde disuguaglianze, dal punto di vista sia sociale che territoriale. Trascurando l'aspetto sociale delle disuguaglianze, in quanto già notevolmente trattato³, dal punto di vista territoriale l'Argentina appare essere costituita da un insieme di poche regioni fortemente sviluppate (ed urbanizzate), da un lato, e da un più folto gruppo di regioni o in ritardo di sviluppo oppure addirittura profondamente sottosviluppate (e tendenzialmente disabitate), dall'altro.

In altri termini, in esso si nota la presenza di aspetti che caratterizzano i paesi già sviluppati, compresi quelli di tipo negativo, come la congestione viaria, a causa della mancanza di adeguate infrastrutture di trasporto pubblico (rete ferroviaria, ecc.), la concentrazione di attività produttive facenti capo a imprese prevalentemente straniere e, pertanto, senza un'effettiva connessione con quelle sparse nel territorio circostante, fino ad altre diseconomie esterne, sia in campo socio-economico, che in quello urbanistico-ambientale. D'altro canto,

³ Per un recente contributo sull'evoluzione di questo aspetto si rinvia a Gasparini, Cruces (2010).

l'Argentina dispone di ampie estensioni di terreno, prevalentemente destinate ad attività primarie che – se si escludono le debite eccezioni – fanno registrare bassi livelli di produttività, oppure che risultano addirittura prive di un'effettiva destinazione produttiva, con la conseguenza di poter diventare l'ubicazione privilegiata per attività altrove rifiutate, in quanto inquinanti (discariche, impianti di depurazione, ecc.), compromettendo così le loro potenzialità o naturale propensione a favore di un più sostenibile processo di sviluppo.

Inoltre, in base ai più interessanti risultati emersi da uno studio recentemente condotto, avvalendoci in particolare di un'indagine effettuata qualche anno fa dalla CEPAL delle Nazioni Unite, in proposito agli squilibri socio-economici e territoriali rilevabili fra le province argentine emergono due aspetti che meritano di essere brevemente ricordati: da un lato, la conferma del notevole ruolo svolto dalla città e della provincia di Buenos Aires, dove alcuni anni fa si ubicavano ancora il 50% circa della popolazione e due terzi circa del PIL nazionale; dall'altro, il rallentamento del processo di convergenza territoriale che era stato fatto registrare in Argentina durante il periodo compreso tra il 1990 e il 2003, rallentamento che andrebbe ricondotto a una più veloce espansione della capitale federale rispetto al resto del territorio nazionale (Naciones Unidas, CEPAL, 2009). Di conseguenza, sempre in tale studio si sostiene che si potrebbe parlare di una “divergenza progressiva”, nonostante la lenta crescita fatta registrare delle province del Nord, in contrasto soprattutto con quelle del Sud, le quali invece si contraddistinguevano per alti livelli di crescita, superiori al valore medio.

2.2 L'evoluzione più recente

Qui di seguito si presentano i risultati delle elaborazioni che sono stati ottenuti, invece, avvalendosi di fonti statistiche diverse; queste, da un lato, sono solo relativamente affidabili, ma dall'altro hanno consentito: innanzi tutto, di aggiornare l'indagine fin quasi alla fine del decennio scorso e di prendere in considerazione anche una parte almeno degli effetti prodotti dalle crisi del 2001 e del 2007-08; in secondo luogo, di estendere il campo d'indagine ad altre variabili, come - ad esempio - quelle attinenti al mercato del lavoro e alla struttura urbana dell'Argentina. In tal modo si riesce a cogliere un quadro più ampio e tendenzialmente completo.

In base a tali risultati sembra di poter affermare che, in realtà, durante il decennio scorso sul territorio argentino si siano manifestati due fenomeni, solo in parte simili all'auspicata convergenza socio-economica: il primo è costituito dalla prosecuzione del processo di deconcentrazione dalla città e dalla provincia di Buenos Aires, sia in termini demografici, dal momento che la loro incidenza è scesa al 45-46% della popolazione totale (Tab. 1), sia in termini economici, giacché il loro peso sul PIL nazionale è sceso al 60% ca. (Tab. 2).

Questo valore è senza dubbio ancora molto accentuato, ma ciò anche perché si tratta di un valore sovrastimato, in seguito alla localizzazione sul territorio della capitale federale, o ai suoi margini, della sede legale di un numero assolutamente non trascurabile di imprese.

Tabella 1 - Distribuzione della popolazione Argentina per provincia nel 2008

Provincia	Popolazione (stima)	Val. %	Provincia	Popolazione (stima)	Val. %
Totale del paese	39.745.613	100	Mendoza	1.729.660	4,35
Città di Buenos Aires	3.042.581	7,66	Misiones	1.077.987	2,71
Buenos Aires	15.052.177	37,87	Neuquén	547.742	1,38
Totale Città e Provincia di B.A.	18.094.758	45,53	Río Negro	597.476	1,50
Catamarca	388.416	0,98	Salta	1.224.022	3,08
Chaco	1.052.185	2,65	San Juan	695.640	1,75
Chubut	460.684	1,16	San Luis	437.544	1,10
Córdoba	3.340.041	8,40	Santa Cruz	225.920	0,57
Corrientes	1.013.443	2,55	Santa Fe	3.242.551	8,16
Entre Ríos	1.255.787	3,16	Santiago del Estero	865.546	2,18
Formosa	539.883	1,36	Tierra del F. e Islas A.S.	126.212	0,32
Jujuy	679.975	1,71	Tucumán	1.475.384	3,71
La Pampa	333.550	0,84	Mendoza	1.729.660	4,35
La Rioja	341.207	0,86	Misiones	1.077.987	2,71

Fonte: elaborazioni su dati INDEC

Tabella 2 - Distribuzione % del PIL al 2009 fra le Province dell'Argentina

Provincia	Val. %	Provincia	Val. %
Buenos Aires	34,15	Entre Rios	2,26
Città di Buenos Aires	25,67	Tucuman	1,91
Cordoba	7,26	Neuquén	1,83
Santa Fe	7,24	Rio Negro	1,47
Mendoza	4,25	Altre	13,97

Fonte: elaborazioni su dati Abeceb.com

Questi due fenomeni, da valutare a nostro avviso in modo sostanzialmente positivo nell'ottica del perseguimento di un obiettivo di sostanziale riequilibrio all'interno del paese, sono da mettere in relazione ad un terzo fenomeno che è abbastanza chiaramente emerso, vale a dire l'ulteriore intensificazione del processo di sviluppo realizzato in alcune delle province meridionali del paese, tra cui va certamente citata quella della Tierra del Fuego, dove fra l'altro sembra essersi avviata una non trascurabile valorizzazione delle locali risorse naturali ed ambientali anche a fini turistici.

Tutto ciò, però, sembra essere avvenuto contemporaneamente a un forte rallentamento del ritmo di crescita fatto registrare dalle province settentrionali e da alcune poste all'interno del paese (Cordoba, Santa Fe, ecc.), nelle quali sono localizzate numerose attività industriali, rappresentate anche da concentrazioni di piccole e medie imprese, le quali – dopo una loro iniziale espansione – non sembrano purtroppo essere in grado di proseguire nel loro percorso di espansione, risentendo negativamente anche della competizione a livello internazionale.

Tabella 3 - PIL pro capite dell'Argentina per provincia al 2008 (valori stimati in US \$)

Provincia	Pil pro cap.	N° indice	Provincia	Pil pro cap.	N° indice
Totale del paese	8.269	100,00	La Rioja	4.162	50,33
			Mendoza	9.079	109,80
Città di Buenos Aires	23.309	281,88	Misiones	3.751	45,36
Buenos Aires	7.310	88,40	Neuquén	26.273	317,73
Catamarca	6.009	72,67	Río Negro	8.247	99,73
Chaco	2.015	24,37	Salta	4.220	51,03
Chubut	15.422	186,50	San Juan	5.642	68,23
Córdoba	6.477	78,33	San Luis	5.580	67,48
Corrientes	4.001	48,39	Santa Cruz	30.496	368,80
Entre Ríos	5.682	68,71	Santa Fe	8.423	101,86
Formosa	2.879	34,82	Santiago del Estero	3.003	36,32
Jujuy	3.755	45,41	Tierra del F. e Islas A. S.	20.682	250,11
La Pampa	5.987	72,40	Tucumán	3.937	47,61

Fonte: elaborazioni su dati Abeceb.com e Wikipedia

In definitiva, più che di una “divergenza progressiva” a nostro avviso si dovrebbe parlare di un processo parzialmente assimilabile al noto modello di sviluppo regionale del *filtering down*; infatti, questo prevede che nell’area “centrale” del paese si manifestino degli “effetti di riflusso”, soprattutto in seguito alla presumibile presenza di fenomeni di congestione e d’inquinamento, ecc., mentre nelle aree periferiche, che in Argentina sarebbero quelle poste soprattutto nel Sud del paese, si sono presentati degli “effetti di attrazione”, anche in seguito alla disponibilità di materie prime e di risorse naturali, le quali tendono ad essere sfruttate e/o a valorizzate in parte minoritaria da iniziative imprenditoriali endogene e in parte prevalente da iniziative conseguenti a investimenti diretti esteri.

Appare evidente che se tale interpretazione, qui avanzata in via presuntiva, si rivelasse fondata alla luce di altri più approfonditi studi, essa porterebbe a sostenere che anche per l’Argentina si sarebbe avviato un processo di sviluppo destinato a ridurre nel prossimo futuro almeno parzialmente i profondi squilibri socio-economici e territoriali tuttora esistenti al suo interno. D’altro canto, però, tale processo sembra avvenire in condizioni di efficienza non ottimali, in quanto esso risponde a tendenze prevalentemente non riconducibili ad una organica e razionale strategia avanzata e guidata dalle autorità di politica economica.

2.3 Il contributo del commercio con l'estero

Una presumibile conferma di tale ipotesi interpretativa può essere parzialmente colta facendo riferimento agli scambi commerciali a livello internazionale e, in particolare, alle esportazioni che – ad un primo sguardo dei dati ufficiali di fonte governativa (Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, 2010) – nel periodo 2003-2009 sembrano essere cresciute in misura decisamente superiore rispetto al resto del paese in province come quelle di San Juan, grazie al settore minerario, Jujuy, grazie alla produzione di zucchero, e Tierra del Fuego, grazie al settore ittico.

Ma, procedendo con ordine, cioè iniziando questa parte dell'analisi socio-economica con la presentazione del quadro nazionale, va innanzi tutto affermato che le importazioni e le esportazioni di merci argentine avevano raggiunto livelli record proprio nel 2007, cioè poco prima o contestualmente all'inizio della crisi globale; inoltre, in tale anno si era determinato un avanzo commerciale a due cifre per il sesto anno consecutivo.

Come si può facilmente immaginare, la maggior crescita delle esportazioni va attribuita al settore delle materie prime di origine agricola, mentre per quanto concerne le importazioni queste hanno continuato a essere dominate da beni come le attrezzature industriali e dell'informazione, assieme ai componenti e ad altre forniture.

Tabella 4 - Esportazioni argentine a livello di regioni e province. Valori e dinamica 2003-2009

Zona	Incidenza sul tot. naz. 2008 (val. %)	Incidenza sul tot. naz. 2009 (val. %)	Tasso % di variazione medio annuo 2003-09	Incidenza % export su PIL anno 2005
Regione Centro e Buenos Aires	74,0	70,7	11,1	-
Buenos Aires	35,3	33,2	10,1	27
Santa Fe	21,8	22,4	11,8	56
Córdoba	14,2	12,6	12,6	32
Entre Ríos	2,2	1,8	10,1	24
Città autonoma B.A.	0,6	0,7	12,0	1
Regione Patagonia	7,9	10,0	4,9	-
Chubut	3,6	4,9	10,4	60
Santa Cruz	1,1	1,6	- 2,0	30
Neuquén	0,9	1,2	- 6,2	19
Río Negro	0,9	1,0	8,2	18
Tierra del Fuego	0,8	0,8	19,2	34
La Pampa	0,6	0,4	6,5	15
Reg. Nuevo Cuyo	4,8	6,0	14,3	-
Mendoza	2,2	2,7	8,6	15
San Juan	1,4	2,0	40,2	20
San Luis	1,0	0,9	10,1	21
La Rioja	0,3	0,4	5,6	23
Regione Noa	6,2	5,9	12,0	-
Catamarca	2,1	2,0	13,1	45
Salta	1,7	1,7	9,7	29
Tucumán	1,5	1,4	14,4	19
Jujuy	0,5	0,7	22,4	15
Santiago del Estero	0,4	0,2	- 7,8	7
Regione Nea	1,5	1,5	4,6	-
Misiones	0,7	0,8	5,7	18
Corrientes	0,5	0,3	14,4	5
Chaco	0,3	0,3	- 2,8	8
Formosa	0,03	0,03	- 1,5	4
Totale nazionale	100	100	10,8	-

Fonte: Elaborazione DIAS su dati CEPAL e INDEC

Ritornando all'analisi dei valori registrati a livello provinciale, una rilevante contrazione dell'incidenza delle esportazioni è avvenuta in epoca successiva al 2007, cioè tra il 2008 e il

2009, in province della regione Centro, come quella di Buenos Aires e di Cordoba, a vantaggio di province – come quella di Chubut – appartenenti ad altre regioni, che sono appunto ubicate nella parte meridionale del paese. Questa provincia si viene così a configurare come quella maggiormente aperta agli scambi internazionali e, più precisamente, propensa ad esportare, grazie soprattutto al settore petrolifero e petrolchimico.

In ogni caso, l'ipotesi di un processo di parziale decentramento delle attività produttive avvenuto in Argentina in epoca recente, cioè negli ultimi anni del passato decennio, sembra essere confermata.

3. Il FOCEM e il suo ruolo nell'ambito del Mercato comune sudamericano⁴

3.1 La struttura e il funzionamento del FOCEM

Nel 2004 i paesi membri del MERCOSUR hanno deciso di istituire il Fondo di Convergenza Strutturale, cosa che è avvenuta nel luglio del 2005.

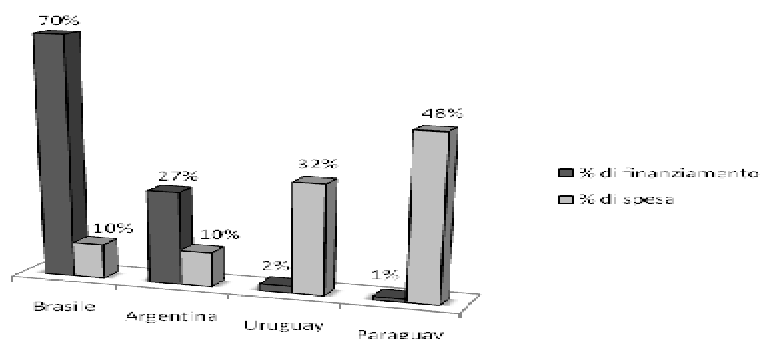
Il principale obiettivo del fondo consiste nella riduzione delle condizioni di asimmetria esistenti tra le varie regioni dei quattro paesi tuttora aderenti, ottimizzando conseguentemente i benefici derivanti dall'ampliamento dei mercati.

Alla fine del 2005 è stato introdotto il regolamento relativo alla struttura organizzativa e manageriale del fondo, che dovrebbe essere oggetto di revisione dopo due anni, tenendo in considerazione le esperienze che sono state acquisite in questo lasso temporale.

L'urgenza politica di iniziare le attività del FOCEM ha comportato l'adozione di procedure provvisorie nella valutazione e nell'avvio dei progetti pilota.

Inoltre, sono stati approvati nuovi provvedimenti che fanno riferimento allo scopo e alla parte operativa, ma secondo l'IDB⁵ questi non sono ancora stati formalmente inseriti nel regolamento. Il regolamento del FOCEM attualmente vigente è stato approvato con la Decisione del Consiglio del Mercato Comune (CMC Dec.) 01/11.

Grafico 1 - Valori % dei finanziamenti e delle spese del FOCEM per stato membro



Fonte: CMC 18/05

⁴ Questo capitolo è stato curato da Michelle Lins de Moraes, che ha collaborato anche alla stesura delle parti rimanenti del *paper*.

⁵ Cfr. Inter-American Development Bank (2011).

Tale fondo, come si può chiaramente constatare dal precedente grafico 1, è alimentato da trasferimenti da parte degli Stati aderenti, con apporti però tra loro notevolmente differenziati. Poiché la somma complessivamente trasferita viene poi ripartita tra gli Stati sulla base di valori percentuali sostanzialmente inversi, il FOCEM assume un carattere chiaramente redistributivo tra i paesi membri: dai due più grandi e relativamente più sviluppati (Brasile e Argentina) agli altri due (Paraguay e Uruguay).

Va poi ricordato che il FOCEM finanzia progetti che vengono presentati dai Paesi che hanno aderito all'accordo, e che vanno inquadrati nei seguenti programmi:

- i. Programma di convergenza strutturale;
- ii. Programma di sviluppo della competitività;
- iii. Programma di coesione sociale;
- iv. Programma di rafforzamento della struttura istituzionale e del processo di integrazione.

Più specificamente, i progetti inseriti nel primo programma, che è stato prioritariamente finanziato nei primi anni di funzionamento del Fondo, contribuiscono allo sviluppo e all'aggiustamento strutturale delle economie minori e delle regioni meno sviluppate, includendo il miglioramento dei sistemi d'integrazione frontaliera e delle comunicazioni in generale.

Secondo in provvedimento già menzionato (la CMC Dec.01/11), tutti i progetti dei programmi i), ii) e iii) prima della loro approvazione devono essere sottoposti a un'analisi tecnica, giuridica, finanziaria, socio-economica e ambientale. Inoltre, i paesi beneficiari devono co-finanziare al meno il 15% dei costi eleggibili (alla utilizzazione delle risorse del fondo) e il 100% di quelli ineleggibili.

La possibilità di contribuzione ai progetti del programma di sviluppo della competitività è stata aperta al settore privato e alle organizzazioni non governative, attraverso l'approvazione della CMC Dec. 11/09. Tuttavia, i paesi beneficiari devono garantire il pagamento della controparte, caso ci siano inadempienze da parte del soggetto privato.

Nell'ambito della sfera tecnica i due principali organismi sono: l'Unità Tecnica del FOCEM (UTF) e l'Unità Tecnica Nazionale FOCEM (UTNF). L'UTF valuta e supervisiona l'esecuzione dei progetti finanziati, nell'ambito della segreteria del Mercosur. Le varie UTNF, vincolate all'UTF, sono invece responsabili per compiti attinenti alla gestione interna di aspetti come: la presentazione, la valutazione e l'esecuzione dei progetti.

Al fine di comprendere la sua laboriosità, di seguito si riportano le fasi attraverso le quali si svolge la procedura attualmente prevista per l'approvazione dei progetti:

- 1: presentazione del progetto da parte dell'UTNF del paese che viene beneficiato alla Commissione dei Rappresentanti Permanenti del Mercosur (CRPM);
- 2: la CRPM valuta e invia il progetto all'UTF per l'analisi tecnica;
- 3: l'UTF elabora un *report* per la CRPM sulla fattibilità tecnica della proposta;

4: la CRPM rivaluta il progetto basandosi sul *report* dell'UTF, indirizzando successivamente le proposte considerate fattibili all'analisi del Gruppo del Mercato Comune (GMC);

5: infine, il GMC invia al Consiglio del Mercato Comune (CMC) una relazione con tutti i progetti fattibili per la decisione finale.

Riassumendo in modo schematico, la procedura prevista per giungere all'approvazione dei progetti da finanziare è la seguente: UTNF → CRPM → UTF → CRPM → GMC → CMC.

3.2 L'impiego del FOCEM nei paesi del MERCOSUR, con particolare riferimento all'Argentina

Negli anni più recenti il numero totale di progetti approvati è notevolmente mutato. Nel 2007, anno considerato dall'Inter-American Development Bank come “estremamente intenso”, il numero totale dei progetti approvati ammontava a 18, mentre nei tre anni successivi (2008, 2009 e 2010) i corrispondenti valori sono stati rispettivamente 5, 2 e 9. La stessa banca, però, prevede per i prossimi anni un incremento di queste quantità e ciò grazie al superamento di alcuni ostacoli politici e a una serie di cambiamenti relativi alla struttura manageriale del fondo (IDB, 2011)⁶.

Secondo il più recente *report* dell'Auditoria General de la Nacion che è un'agenzia che fornisce assistenza tecnica al Congresso Argentino circa il controllo dei conti del settore pubblico, l'ammontare di finanziamenti richiesti al FOCEM dai progetti argentini è nettamente inferiore alle risorse disponibili al Paese: al 31/12/2009 l'incidenza era pari solo al 60% (AGN, 2010). Lo stesso documento individua nella limitata diffusione delle attività del fondo uno dei fattori che giustificerebbero questa realtà, oltre ovviamente al basso valore complessivo assegnato al Paese.

Tabella 5 - Progetti approvati ai fini del FOCEM nel periodo 2007-2010 per paese membro
(valori ass. in milioni di US \$)

Paese membro	N° progetti	Valore complessivo	FOCEM	Val. %
Argentina	3	27,7	18,9	2,6
Brasile	4	35,7	27,3	3,7
Paraguay	16	795,3	582,6	78,7
Uruguay	7	116,5	96,8	13,1
Pluristati	1	16,3	13,9	1,9
Segretariato MERCOSUR	3	0,2	0,2	0,0
Totale	34	991,7	739,7	100,0

Fonte: dati SM desunti da Rapporto IDB (2011)

Sebbene gli obiettivi perseguiti dal FOCEM siano molto simili a quelli stabiliti per la complessiva politica di coesione dell'Unione europea, lo strumento finanziario impiegato da

⁶ Per un quadro complessivo dell'attività svolta nel quadriennio in esame cfr. i dati contenuti nella Tabella 6.

tale politica che risulta più simile al FOCEM è il Fondo di coesione, il quale verrà pertanto privilegiato nel proseguimento del presente studio.

Infatti, il Programma di convergenza strutturale prevede quattro componenti che attengono ai settori dei trasporti, dell'energia e dell'ambiente, del tutto similmente al Fondo di coesione istituito per la politica di coesione della UE, il quale – come si specificherà nel prossimo paragrafo – è destinato anch'esso a finanziare progetti riguardanti il settore dei trasporti (reti trans-europee), quello delle energie rinnovabili ed infine quello della protezione ambientale.

Più specificamente, le attività finanziate dal FOCEM in questo ambito riguardano: costruzione e modernizzazione delle strade; esplorazione, trasporto e distribuzione di combustibili fossili e biocombustibili; generazione, trasporto e distribuzione di energia elettrica; realizzazione di infrastrutture idriche per la sanità ambientale⁷.

Tabella 6 - Progetti approvati nel periodo 2007-2010 per Programma del FOCEM e paese membro
(valori ass. in milioni di US \$)

Paese membro	Totale		Convergenza strutturale			
	Valore complessivo	N° progetti	Valore	N°		
Argentina	27,7	3	19,1	1		
Brasile	35,7	4	6,1	1		
Paraguay	795,3	16	747,5	9		
Uruguay	116,5	7	110,1	3		
Pluristati	16,3	1	0,0	0		
Segretariato MERCOSUR	0,2	3	0,0	0		
Totale	991,7	34	882,8	14		
Val. %	100,0	-	89,0	-		
Quota % FOCEM	74,6	-	74,4	-		
Paese membro	Competitività		Coesione sociale		Rafforzamento istituzionale	
	Valore	N°	Valore	N°	Valore	N°
Argentina	0,7	1	7,9	1	0,0	0
Brasile	7,6	2	22,0	1	0,0	0
Paraguay	17,6	4	30,2	3	0,0	0
Uruguay	1,5	1	4,9	3	0,0	0
Pluristati	16,3	1	0,0	0	0,0	0
Segretariato MERCOSUR	0,0	0	0,0	0	0,2	3
Totale	43,7	9	65,1	8	0,2	3
Val. %	4,4	-	6,6	-	0,0	-
Quota % FOCEM	82,1	-	72,6	-	100,0	-

Fonte: dati SM desunti da Rapporto IDB (2011)

Il secondo Programma, relativo allo sviluppo della competitività della regione, riguarda invece: la generazione e la diffusione di *know-how* tecnologico e imprenditoriale;

⁷ Nell'ultimo report dell'IMF sulla competitività globale sono riportate alcune delle differenze strutturali rilevabili tra i quattro Paesi del MERCOSUR (IMF, 2010a). Ad esempio, l'indicatore sulle infrastrutture classifica, tra i 139 Paesi analizzati, l'Argentina, Brasile, Paraguay e Uruguay rispettivamente nelle seguenti posizioni: 77, 62, 125 e 53, dove un valore più elevato significa ovviamente una situazione peggiore.

l'incremento della qualità dei prodotti e processi; l'ampliamento delle interrelazioni produttive nei settori dinamici e differenziati; il potenziamento delle piccole e medie imprese (PMI) e delle competenze professionali.

Tabella 7 - Progetti approvati nell'ambito del FOCEM al settembre 2010 per Stato membro
(Valori %)

Paese	Programma	Valore progetto	Risorse FOCEM	Esborsi a sett.2010
Argentina	I	1,9	1,8	0,0
	II	0,1	0,1	0,0
	III	0,8	0,7	0,0
Totale Argentina		2,8	2,6	0,0
Brasile	I	0,6	0,6	0,0
	II	0,8	0,8	0,0
	III	2,2	2,3	0,0
Totale Brasile		3,6	3,7	0,0
Paraguay	I	75,3	74,0	36,2
	II	1,8	1,9	6,1
	III	3,0	2,8	21,5
Totale Paraguay		80,2	78,8	63,8
Uruguay	I	11,1	12,4	14,0
	II	0,2	0,2	3,3
	III	0,5	0,6	7,4
Totale Uruguay		11,7	13,1	24,8
Regional	II	1,6	1,9	11,2
Totale Reg.		1,6	1,9	11,2
SM	IV	0,0	0,0	0,3
Totale SM		0,0	0,0	0,3
Totali generali		100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazione su dati IDB

Per quello che riguarda il Programma di coesione sociale, i progetti trattano della salute umana, della riduzione della povertà e della disoccupazione. L'attuazione di tali progetti avviene principalmente mediante l'incremento dell'accesso all'istruzione, a livello sia di base che professionale, alla salute e all'alimentazione per una parte più ampia della popolazione⁸. Nonostante il Programma di convergenza strutturale sia stato considerato come prioritario nei primi anni di funzionamento del Fondo, tanto da rappresentare il 41% circa dei progetti approvati, in Argentina ha predominato l'uniformità nel senso che ciascun progetto riguarda un diverso programma: un progetto riguarda le infrastrutture di energia elettrica; uno gli investimenti produttivi e uno le infrastrutture scolastiche.

I tre progetti argentini la cui approvazione è avvenuta nel dicembre 2010, sono stati denominati nel seguente modo: interconnessione in 132Kv tra ET 500 Kv Iberá e ET 132Kv

⁸ Per una più puntuale articolazione per programmi dei progetti approvati dagli altri paesi del MERCOSUR si rinvia alla Tabella 8.

Paso de los Libres Norte (cioè collegamento tra due linee elettriche); PMI esportatrici di beni capitali; impianti chiavi in mano (cioè pronti all'uso) e servizi di ingegneria; intervento negli edifici delle scuole dell'obbligo in varie località della Provincia di Santa Fe.

Il primo progetto è connesso al programma di convergenza strutturale, giacché esso riguarda la componente di generazione, trasporto e distribuzione di energia elettrica. La durata prevista è di 18 mesi e lo scopo principale è migliorare l'offerta agli utenti finali, stimati in 128.000 clienti residenziali e 600.000 beneficiari indiretti. Lo scopo consiste nel potenziare la possibilità di investimenti nelle aree interessate (Paso de los Libres, La Cruz, Alvear, Santo Tomé, Mercedes e Curuzú Cuatiá). Un altro aspetto è che questa attività renderà possibile lo scambio di energia elettrica con il Brasile attraverso il convertitore di Uruguayana.

Il progetto argentino rientrante nel programma di sviluppo della competitività (PMI esportatrici di beni capitali, impianti chiavi in mano e servizi d'ingegneria) comprende quattro componenti del programma, che sono: sviluppo delle interdipendenze produttive, istituzione di consorzi e gruppi esportatori; incremento dell'associazionismo delle PMI; attuazione sulle capacità professionali e manageriali. La durata attesa sarebbe di 36 mesi, durante la quale dovrebbe essere coinvolto un insieme di 2.500 imprese.

Per quello che riguarda il terzo progetto, il cui obiettivo è l'intervento nei fabbricati delle scuole dell'obbligo, è classificato come un'attività del programma di coesione sociale. Attribuito alla componente dell'istruzione di base, la principale finalità di questo progetto è la riduzione dell'analfabetismo; la lotta all'abbandono scolastico ed infine la riduzione delle disparità nell'accesso all'istruzione. Oltre a questi aspetti, è auspicata la riduzione delle spese pubbliche con il mantenimento delle infrastrutture coinvolte. La tempistica indicata per il progetto è di 33 mesi, comprendendo 72 fabbricati statali della provincia di Santa Fe. La quantità di beneficiari diretti è stimata in circa 15.000 scolari, mentre quelli indiretti sarebbero quasi 72.000.

Approvata nel giugno 2007, con una durata attesa di 60 mesi, l'attività segnalata come "pluristati", ingloba i quattro Paesi del MERCOSUR e la Bolivia. Lo scopo del PAMA (Programma Mercosur libero dell'Afta Epizootica) è di sradicare la malattia e come conseguenza, raggiungere una maggiore penetrazione nel mercato internazionale della carne, oltre all'incremento dei prezzi e la riduzione dei costi provenienti dal controllo dell'afta epizootica.

Secondo il già citato report dell'Auditoría General de la Nación (AGN, 2010), circa l'80% delle risorse sono state spese in progetti che riguardavano le frontiere (censimenti, identificazione dei rischi, scambio di informazioni e azioni di vigilanza), sistemi di vigilanza e informazione.

Un *report* dell'Organizzazione Mondiale per la Salute Animale del dicembre 2010 attribuisce, infatti, ad alcune zone dell'Argentina, Paraguay e Bolivia, la classificazione di aree libere dell'Afta Epizootica, ma con la necessità di vaccinazione (World Organisation for Animal

Health, 2011). Per quello che riguarda il Brasile, le zone del Paese nella stessa situazione sono state ampliate. L'Uruguay, invece, era già stato in precedenza classificato come un Paese libero da questa malattia.

Per gli altri tre progetti argentini sopra menzionati, le valutazioni circa i risultati ottenuti dovranno attendere, giacché questi sono appena stati approvati. Un'analisi generale del processo d'implementazione dei progetti approvati per il FOCEM ci rivela, però, un ritardo nell'esecuzione della maggior parte dei progetti adottati per il periodo 2007-2008 che avevano come durata un periodo inferiore a 2 anni. Un altro dato è che nessuno dei progetti approvati per il FOCEM finora non è stato portato a termine. Secondo l'IDB, la spiegazione di tale lentezza è da attribuire ad alcuni fattori come la differenza tra le procedure previste per il Fondo comunitario e per quelli internazionali (ad es., della World Bank), anche in considerazione del fatto che quest'ultimo organismo può avere richiesto ulteriori sforzi per l'adeguamento delle unità di esecuzione (IDB, 2011).

L'ottimizzazione di tale processo può portare il FOCEM ad avere un ruolo più importante nel processo di crescita dell'economia Argentina. Il PIL di questo paese, dal 2003 al 2010, ha registrato una crescita media del 7,3%. Tale indicatore globale è stato ottenuto nel 2009 per il 7,5% dal settore agricolo, per il 31,8% dall'industria e per il 60,7% dai servizi rispetto al risultato complessivo. Nello stesso anno il Paese registrava un livello di disoccupazione pari all'8,6%, un tasso di speranza di vita di 76 anni e un PIL pro-capite di oltre \$7.600 (World Bank, 2010).

Tabella 8 - Valori del PIL pro capite dell'Argentina espresso in PPA, a confronto con alcuni paesi dell'UE (valori in migliaia di US \$)

Paesi	1980	1990	2000	2010	Tasso % variazione
Argentina	4,852	5,599	9,193	15,854	327
Bulgaria	3,797	7,170	6,266	12,851	338
Grecia	8,509	13,075	18,790	28,433	334
Italia	8,993	17,147	24,540	29,392	327
Polonia	4,205	5,841	10,305	18,936	450
Portogallo	5,269	11,270	18,329	23,222	441
Romania	3,615	5,575	6,099	11,860	328
Spagna	7,280	14,193	22,349	29,741	409

Fonte: IMF

L'Argentina negli ultimi 30 anni, con una crescita media del PIL del 2,5% e dell'inflazione del 93%⁹, condivide con l'Italia un tasso di variazione del PIL pro capite (espresso in parità di potere d'acquisto), in tale periodo, pari al 327%. Un fattore rilevante da cogliere in questo scenario, però, è che tale indicatore nel 2010 per il Paese latino-americano era inferiore del

⁹ Cfr. I.M.F. (2010c).

46% a quello italiano, e del 25% rispetto alla media degli altri paesi dell'U.E. considerati nella tabella¹⁰; ma è superiore del 49% rispetto alla media mondiale¹¹. Bulgaria e Romania, pur avendo una percentuale lievemente più elevata del tasso di variazione complessivo, hanno sempre fatto registrare negli anni indicati un valore medio inferiore a quello argentino. Nel decennio scorso, in definitiva, i paesi con i più alti tassi di variazione complessiva (Argentina, Bulgaria, Polonia, e Romania), erano quelli che hanno registrato un valore più basso, come a segnalare il loro maggiore margine di espansione anche nei prossimi anni.

4. Le principali caratteristiche della politica di coesione dell'UE

Sebbene l'Unione europea sia uno dei continenti più sviluppati e ricchi del mondo, anche fra le sue componenti territoriali esistono forti disparità di reddito. In altre parole, la distribuzione della ricchezza non è omogenea né fra Stati membri, né all'interno degli stessi.

Le regioni più ricche in termini di PIL pro capite (che tuttora viene considerato una misura in qualche misura adeguata del livello di benessere) sono tutte aree urbane: Londra, Bruxelles e Amburgo. Il paese più ricco, ovvero il Lussemburgo, sebbene sia molto piccolo, dispone di un PIL pro capite che è sette volte di più di quello della Romania e della Bulgaria, che sono i due paesi più poveri che hanno da poco fatto il loro ingresso nell'UE.

Le disparità regionali hanno cause diverse: possono dipendere da persistenti svantaggi imputabili alla lontananza geografica dall'area centrale dell'Unione che è tale sia dal punto di vista economico, sia da quello geografico; o da più recenti cambiamenti socio-economici di natura strutturale; o ancora da una combinazione di questi fattori e di ulteriori.

Le situazioni di svantaggio, poi, comportano o si traducono spesso in un più alto tasso di disoccupazione, in sistemi scolastici di scadente qualità, nell'inadeguatezza delle infrastrutture civili, in altre parole in una complessiva arretratezza sociale.

Per quanto riguarda alcuni dei paesi che sono entrati a far parte dell'UE in occasione degli ultimi due allargamenti queste disparità sono in parte dovute anche alle conseguenze derivanti dai precedenti sistemi economici di tipo centralizzato.

Mediante la sua politica di riequilibrio regionale, condotta già da molti decenni, l'UE trasferisce risorse finanziarie dalle regioni più ricche a quelle più povere, nelle quali vengono effettuati investimenti, produttivi e infrastrutturali, allo scopo di far evolvere le aree meno prospere ed aiutarle a raggiungere il livello di benessere delle altre.

La politica regionale, però, non rappresenta solo uno strumento di redistribuzione e solidarietà finanziaria, ma anche un potente mezzo di coesione e d'integrazione economica: infatti, la redistribuzione intende portare vantaggi concreti ai cittadini e alle regioni meno favorite,

¹⁰ Il valore medio del PIL pro capite degli otto Paesi al 2010 era pari a 21,2 US \$.

¹¹ Il cui valore medio nel 2009 era pari a 10,6 US \$; cfr. World Bank (2010).

mentre la coesione risponde al principio secondo cui la riduzione dei divari di reddito e di benessere esistenti tra le regioni europee giova a tutti, cioè anche alle regioni già sviluppate¹². In particolare, dopo l'allargamento dell'Unione una delle priorità della politica regionale è diventata quella di ravvicinare quanto prima alla media europea il tenore di vita registrato nei paesi che sono entrati a far parte dell'UE nel 2004 e nel 2007.

L'UE ha colto l'occasione dell'adesione dei paesi dell'Europa centrale ed orientale per riorganizzare e ristrutturare i propri finanziamenti regionali. Nel periodo 2007-2013 questi ammontano al 36% del bilancio dell'UE, pari a circa 350 miliardi di euro (a prezzi 2007), per concentrarsi su tre obiettivi prioritari: a) la convergenza; b) la competitività e l'occupazione; c) la cooperazione territoriale, riuniti nella cosiddetta "politica di coesione economica, sociale e territoriale"¹³.

Ovviamente, l'attenzione maggiore attualmente è rivolta ai nuovi Stati membri, nonché alle regioni di altri paesi dell'UE con specifiche esigenze. In effetti, i 12 paesi che hanno aderito all'UE dal 2004 in poi, pur rappresentando meno del 25% della popolazione europea, riceveranno il 51% dei finanziamenti regionali tra il 2007 e il 2013.

I finanziamenti provengono, in base al tipo di assistenza e di beneficiario, da tre diverse fonti:

- il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), che finanzia programmi aventi per oggetto prevalente le infrastrutture generali, gli investimenti produttivi e l'innovazione. I fondi erogati dal FESR sono destinati alle regioni più povere di tutti gli Stati membri, cioè quelle in cui il livello di PIL pro capite è inferiore al 75% della media della UE a 27;
- il Fondo sociale europeo (FSE), che finanzia progetti di formazione professionale e altri tipi di programmi a favore dell'occupazione e della creazione di posti di lavoro. Al pari del FESR, anche l'FSE è destinato a tutti gli Stati membri;
- il Fondo di coesione, che finanzia infrastrutture ambientali e di trasporto e progetti di sviluppo delle energie rinnovabili. In questo caso, i finanziamenti sono limitati agli Stati membri con un tenore di vita inferiore al 90% della media dell'UE. I beneficiari, quindi, attualmente sono i 12 nuovi Stati membri, più il Portogallo e la Grecia, mentre la Spagna, che in passato ha massicciamente beneficiato degli interventi del Fondo di coesione, ne sarà progressivamente esclusa.

La maggior parte dei finanziamenti regionali è comunque riservata alle regioni con un PIL inferiore al 75% della media dell'Unione europea, cioè quelle considerate in ritardo di sviluppo, al fine di aiutarle a migliorare le rispettive infrastrutture e a sviluppare le loro potenzialità economiche e umane. Ne sono interessati 17 dei 27 paesi dell'UE.

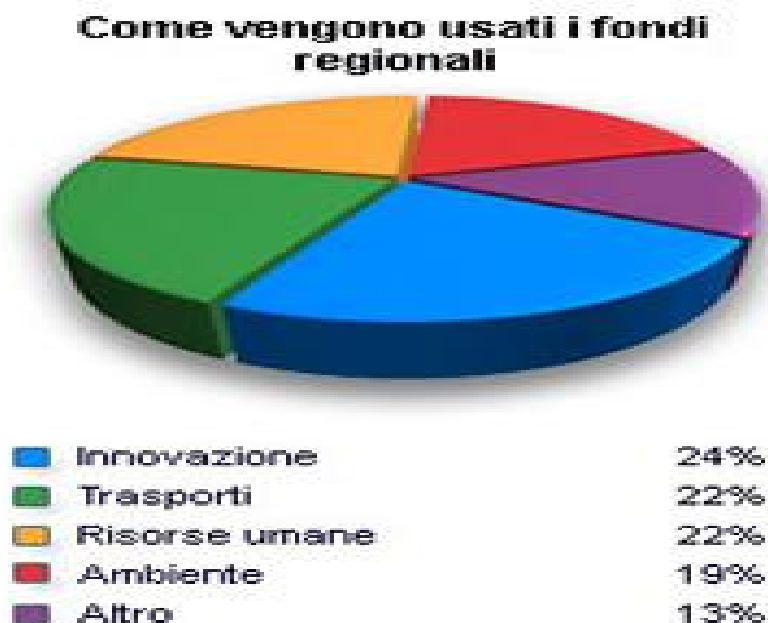
D'altro canto, tutti gli Stati membri possono richiedere finanziamenti per promuovere l'innovazione e la ricerca, lo sviluppo sostenibile e la formazione professionale nelle rispettive

¹² Da questo principio deriverebbe la constatazione che per l'UE gli obiettivi dello sviluppo economico e della coesione sociale non sono tra loro incompatibili, bensì complementari.

¹³ Per una più ampia esposizione della complessiva politica di coesione condotta nell'attuale periodo di programmazione si rinvia a Bruzzo, Domorenok (2009), Parte III.

regioni meno sviluppate. Una quota limitata è infine destinata a progetti di cooperazione transnazionale ed interregionale, in seguito all'espandersi delle frontiere interne ed esterne della UE.

Grafico 2 - Ripartizione dei fondi strutturali per i principali ambiti d'intervento della politica di coesione della UE nel periodo 2007-2013 (val. %)



Fonte: Commissione europea

Un obiettivo altrettanto recente consiste nel far confluire la politica regionale nella cosiddetta "Agenda di Lisbona", per promuovere la crescita e l'occupazione attraverso le seguenti iniziative:

- consentire ai paesi e alle regioni di attrarre maggiori investimenti, migliorando l'accessibilità, offrendo servizi di qualità e salvaguardando le potenzialità offerte dall'ambiente;
- promuovere l'innovazione, l'imprenditoria e l'economia basata sulle conoscenze attraverso lo sviluppo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione;
- creare posti di lavoro migliori e più numerosi attirando più persone nel mondo del lavoro, migliorando la capacità di adattamento dei lavoratori e aumentando gli investimenti nel capitale umano.

5. Il Fondo di coesione dell'UE

5.1 Finalità e modalità d'impiego

Il Fondo di coesione è uno strumento strutturale che, dal 1994, stanziava risorse per aiutare gli Stati membri a ridurre le disparità economiche e sociali e a stabilizzare la propria economia.

Esso può finanziare sino all'85% dei costi ammissibili per la realizzazione di grandi progetti in materia di ambiente e infrastrutture di trasporto, contribuendo così a rafforzare la coesione e la solidarietà all'interno dell'Unione europea . Come già accennato, al Fondo di coesione sono ammissibili gli Stati membri meno prosperi dell'Unione europea con un prodotto nazionale lordo (PNL) pro capite inferiore al 90% della media comunitaria che dal 1° maggio 2004 sono i seguenti: Grecia, Portogallo, Spagna, Cipro, Repubblica ceca, Estonia, Ungheria, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Slovacchia e Slovenia).

La dotazione globale assegnata al Fondo di coesione per il periodo 2004-2006 ammontava a 15,9 miliardi di euro (prezzi 2004), di cui oltre la metà (8,49 miliardi di euro) era riservata ai nuovi Stati membri.

In base alle disposizioni contenute nel Regolamento (CE) n. 1164/94 del maggio 1994 che ha istituito il Fondo di coesione¹⁴, al finanziamento di tale fondo sono ammissibili gli Stati membri che, oltre ad avere un prodotto nazionale lordo (PNL) pro capite (ovviamente misurato in parità di potere d'acquisto) inferiore al 90% della media comunitaria, dispongono di un programma volto a soddisfare le condizioni di convergenza nominale di cui all'articolo 104 C del Trattato che istituisce la Comunità europea, che sono quelle di evitare disavanzi pubblici eccessivi.

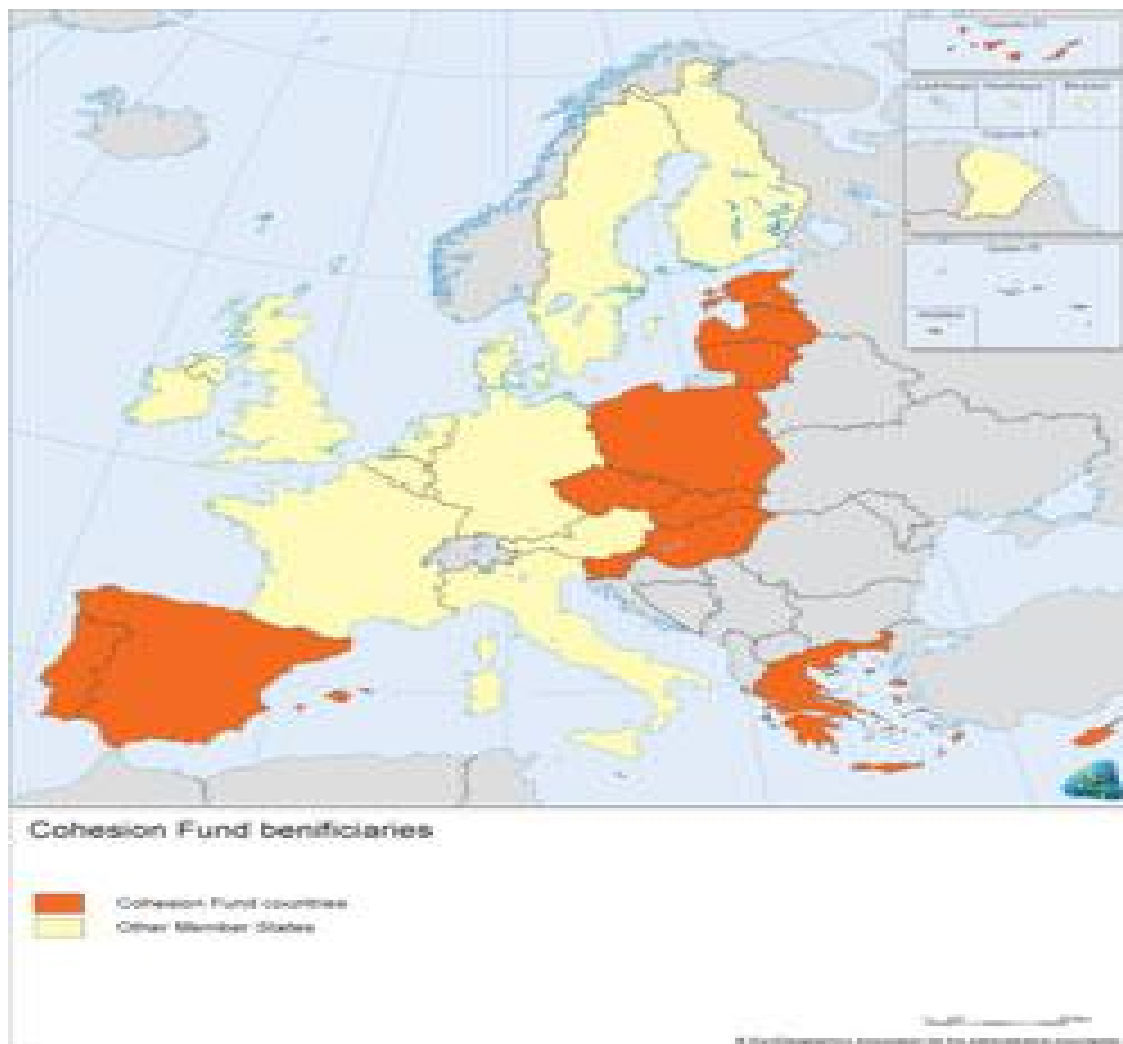
Quattro Stati membri (Spagna, Grecia, Portogallo e Irlanda) sono stati dichiarati ammissibili al Fondo di coesione dal 1° gennaio 2000. In occasione della revisione intermedia realizzata dalla Commissione nel 2003, l'Irlanda il cui PNL nel frattempo era diventato pari al 101% della media comunitaria, è stata reputata non più ammissibile al Fondo (a decorrere dal 1° gennaio dell'anno successivo). Dal 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.

Il contributo del Fondo di coesione è soggetto a determinate condizioni. Il finanziamento concesso agli Stati membri può essere sospeso qualora il Paese interessato non rispetti il programma di convergenza stabilito col Patto di stabilità e di crescita nel quadro dell'Unione economica e monetaria (U.E.M.), ossia presenti un disavanzo pubblico eccessivo, (cioè superiore al 3% del PNL per Spagna, Portogallo e Grecia).

Per ciascuno dei dieci nuovi Stati membri, invece, è stata negoziata una soglia specifica, in funzione del rispettivo deficit pubblico al momento dell'adesione. Nessun nuovo progetto finanziato con tale fondo potrà essere approvato sino a quando il disavanzo non sarà rientrato nei limiti previsti.

¹⁴ Tale Regolamento del Consiglio che ha stabilito anche le disposizioni di applicazione, è stato successivamente modificato e integrato dal Regolamento (CE) n. 1264/99 e dal Regolamento (CE) n. 1265/99.

Cartina degli Stati membri ammissibili al Fondo di coesione (UE-25) nel periodo 2004-2006



Per essere ritenuti ammissibili, i progetti devono rientrare in una delle due categorie seguenti:

- a) progetti ambientali** che contribuiscano al conseguimento degli obiettivi definiti nel trattato che istituisce la Comunità europea e, in particolare, progetti in linea con le priorità della politica ambientale comunitaria come definite dai pertinenti piani d'azione in materia di ambiente e sviluppo sostenibile. Il Fondo accorda priorità all'approvvigionamento di acqua potabile, al trattamento delle acque reflue e allo smaltimento dei rifiuti solidi. Sono altresì ammissibili azioni di rimboscimento, di lotta all'erosione e di salvaguardia della natura;
- b) progetti in materia di infrastrutture dei trasporti** per la realizzazione o il potenziamento delle infrastrutture, conformemente a quanto definito negli orientamenti relativi alle reti trans-europee di trasporto (RTT).

5.2 Modalità di gestione dei progetti finanziati dal Fondo di coesione

Gli Stati membri presentano le domande di finanziamento alla Commissione europea e quest'ultima, di norma, adotta una decisione nei tre mesi successivi. Le domande devono fornire raggugli sull'oggetto e sui motivi della proposta, sulla fattibilità ed il finanziamento del progetto, nonché sull'impatto che questo eserciterà a livello socioeconomico e ambientale. Tutti i progetti devono essere conformi alla normativa comunitaria vigente, in particolare le norme in materia di concorrenza, ambiente e appalti pubblici.

La Commissione verifica che siano soddisfatte tutte le condizioni previste per l'ottenimento di un finanziamento, tra cui:

- i vantaggi economici e sociali derivanti dal progetto nel medio termine e dimostrati in base ad un'analisi costi-benefici;
- il contributo fornito dal progetto al conseguimento degli obiettivi comunitari in materia di ambiente e/o reti trans-europee di trasporto;
- il rispetto delle priorità stabilite dallo Stato membro beneficiario;
- la compatibilità del progetto con le altre politiche comunitarie e la sua coerenza con gli interventi realizzati nell'ambito dei Fondi strutturali.

Il tasso di finanziamento totale dell'Unione europea non può superare l'85% delle spese pubbliche (o di quelle assimilabili) ed è stabilito in funzione della natura degli interventi da realizzare. Qualora i progetti generino entrate, il contributo del Fondo viene calcolato tenendo conto delle entrate stimate. Un'eventuale applicazione del principio "chi inquina, paga" influisce sull'ammontare della sovvenzione concessa.

Per i progetti che hanno una durata inferiore a due anni o per i quali il contributo comunitario è inferiore a 50 milioni di euro, un primo impegno (pari all'80% del contributo) può essere effettuato quando la Commissione adotta la decisione di concedere il contributo comunitario. La sovvenzione globalmente concessa per un progetto sotto forma di contributo del Fondo e di altri aiuti della Comunità non deve superare il 90% delle spese totali relative a tale progetto. A titolo eccezionale, la Commissione può sovvenzionare studi preparatori e misure tecniche di sostegno a decorrenza del 100% del costo totale; in previsione della limitata disponibilità di risorse per tali livelli di sostegno, ciò è tuttavia limitato all'assistenza tecnica a livello comunitario.

Gli Stati membri hanno la responsabilità di garantire l'attuazione dei progetti conformemente alla Decisione della Commissione, di gestire i fondi, di rispettare il calendario, di assicurare la conformità al piano di finanziamento e, in prima istanza, di garantire il controllo finanziario. La Commissione effettua controlli periodici e tutti i progetti vengono regolarmente monitorati. Inoltre, il Regolamento (CE) n. 621/2004 della Commissione definisce le modalità di attuazione delle misure informative e pubblicitarie relative alle attività del Fondo di coesione da parte degli Stati membri

5.3 La normativa sul Fondo di coesione attualmente vigente

Anche dopo il 2007 il Fondo di coesione continua ad assistere gli Stati membri che dispongono di un reddito nazionale lordo (RNL) pro capite inferiore al 90% della media comunitaria, a recuperare il proprio ritardo economico e sociale, stabilizzando nel contempo la propria economia. In particolare, sostiene azioni nell'ambito dell'obiettivo "Convergenza" e da allora è soggetto alle stesse norme di programmazione, di gestione e di controllo che disciplinano il FESR e il FSE.

Gli Stati membri ammissibili al Fondo di coesione 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 paesi, fruisce di un regime di sostegno transitorio.

Il Fondo di coesione finanzia interventi nei seguenti settori:

- reti trans-europee di trasporto, in particolare i progetti prioritari di interesse europeo definiti dall'Unione;
- tutela dell'ambiente. In tale campo, il Fondo di coesione può anche intervenire nel quadro di progetti correlati al settore dell'energia o dei trasporti, a condizione che questi rechino chiari vantaggi sotto il profilo ambientale: efficienza energetica, utilizzo delle energie rinnovabili, sviluppo del trasporto ferroviario, sostegno all'intermodalità, potenziamento dei trasporti pubblici, ecc.

L'assistenza finanziaria erogata a titolo del Fondo di coesione può essere sospesa con decisione (a maggioranza qualificata) del Consiglio nel caso in cui uno Stato presenti un deficit pubblico eccessivo e non vi abbia posto rimedio o qualora le azioni intraprese si siano rivelate inadeguate.

5.4 Ripartizione delle risorse per Stato membro

L'Unione europea ha stanziato per il Fondo di coesione, nel periodo 2007-2013, una dotazione globale di quasi 70 miliardi di euro (a prezzi correnti), così ripartita fra gli Stati membri beneficiari:

Tabella 9 - Ripartizione indicativa del Fondo di coesione per il periodo 2007-13
(Impegni in milioni di euro – Prezzi correnti)

Elláda	España	Portugal	Bulgaria	Romania
3.697	3.543	3 060	2.283	6.552
5,31%	5,09%	4,40%	3,28%	9,42%

Česká Rep.	Eesti	Kypros	Latvija	Lietuva	Magyarország	Malta	Polska	Slovenija	Slovensko
8.819	1.152	213	1.540	2.305	8.642	284	22.176	1.412	3899
12,68%	1,66%	0,31%	2,21%	3,31%	12,42%	0,41%	31,87%	2,03%	5,60%

Fonte: Commissione europea (2010)

Come si può constatare dai dati appena riportati, rispetto all'analogo riparto effettuato per il precedente periodo 2004-06, quando cioè erano appena entrati a far parte della UE dieci nuovi Stati membri e non erano ancora diventati membri due Stati come la Bulgaria e la Romania, il paese che dispone della quota più rilevante del Fondo di coesione per il periodo di programmazione in corso è la Polonia, con quasi il 32 % del totale, in seguito alla sua dimensione demografica e geografica. Altri paesi con quote non trascurabili del fondo sono la Repubblica Ceca, l'Ungheria e la Romania.

I paesi che invece venivano maggiormente beneficiati in precedenza, come la Spagna e la Grecia, ora dispongono di finanziamenti per importi alquanto modesti, che si aggirano solo intorno al 5 % del totale.

6. Considerazioni conclusive

Riassumendo e commentando quanto precedentemente illustrato, per l'Argentina emerge innanzi tutto un'evidente esigenza di una maggiore conoscenza della situazione socio-economica esistente a livello sub-nazionale (regionale e/o provinciale), estesa a tutte le principali variabili utili al fine di individuare le presumibili cause dei vari fenomeni rilevati e le caratteristiche dei vari processi evolutivi.

Solo in tal modo, infatti, è poi possibile per i vari livelli di governo e le varie Amministrazioni pubbliche competenti definire in modo consapevole le diverse forme di intervento da adottare al fine di promuovere un processo di sviluppo per le regioni in ritardo e favorire così anche un riequilibrio interno fra l'area di Buenos Aires e il resto del paese.

Un emblematico esempio di come procedere in un'analisi di questo tipo è fornito dalla politica di coesione economica e sociale dell'UE, per la quale, però, va subito precisato che se essa era e rimane tuttora una politica che persegue il riequilibrio regionale, non per questo si tratta di una politica di tipo meramente redistributivo di risorse finanziarie dalle regioni forti a quelle deboli e tantomeno di una politica meramente assistenziale. Infatti, vi è un pieno coinvolgimento e una piena responsabilizzazione delle aree territoriali beneficiarie dei fondi stanziati mediante il criterio del co-finanziamento dei progetti da loro stesse proposti.

Inoltre, la politica di coesione – così com'è attualmente impostata sulla base delle varie riforme di cui è stata oggetto, a partire da quella del 1988 – punta a far evolvere il livello di sviluppo delle regioni arretrate attraverso la trasformazione strutturale dei loro sistemi economico-produttivi.

Dall'inizio del decennio scorso, poi, il principale obiettivo della politica di coesione, anche in seguito alla crisi economico-finanziaria registrata a livello globale, è diventato quello di creare nuova occupazione in tutte le regioni, basando i nuovi interventi condotti dagli Stati membri sul cosiddetto "triangolo della conoscenza" (ricerca, innovazione e formazione), onde favorire l'aumento di competitività del sistema economico europeo nel suo complesso.

Il Fondo di coesione da questo punto di vista appare coerente ed emblematico, in quanto cerca di rendere più agevole la realizzazione e/o il potenziamento delle infrastrutture di trasporto e di quelle per la protezione dell'ambiente, in quanto il processo di sviluppo così indotto deve risultare non solo sostenibile, ma anche di elevata qualità.

Per un paese dell'America meridionale, membro del MERCOSUR, come l'Argentina, risulta altrettanto evidente l'opportunità offerta dal FOCEM di finanziare interventi tesi al riequilibrio territoriale, sia nelle aree ancora sottoutilizzate, al fine di favorirne un aumento della produttività attraverso la produzione di beni a maggiore valore aggiunto, soprattutto perché basati sull'innovazione, sia in quelle già più intensamente sfruttate, al fine di decongestionarle e ridurne le diseconomie presenti. In altre parole, si tratta di perseguire i seguenti obiettivi:

i) realizzare e migliorare le varie infrastrutture di trasporto presenti nelle province più lontane dal "baricentro economico" del paese e in quelle attualmente meno dotate, così da consentire non solo una riduzione dei costi di trasporto, ma anche una loro integrazione nel complessivo sistema produttivo;

ii) realizzare e/o migliorare le infrastrutture nel settore dell'energia, puntando soprattutto sulle energie rinnovabili e inducendo un corretto sfruttamento delle notevoli risorse esistenti al fine di metterle a disposizione sia delle imprese che delle residenze al minor costo possibile;

iii) realizzare e/o migliorare le infrastrutture di salvaguardia dell'ambiente (aria, acqua, suolo) in modo da indurre una valorizzazione delle risorse ambientali, soprattutto a fini turistici, secondo però un criterio di sostenibilità nel lungo periodo.

Infine, il FOCEM che presenta già una finalità fortemente redistributiva a favore di Paraguay e Uruguay, dovrebbe accentuare il suo carattere di strumento d'integrazione economico-produttiva per le regioni degli altri due paesi, Argentina e Brasile, che attualmente sono ancora in ritardo di sviluppo, anche perché sono state presumibilmente escluse dai flussi commerciali che si sono creati o rafforzati in seguito all'istituzione del mercato comune fra gli Stati membri di tale organizzazione sovranazionale.

7. Riferimenti bibliografici

- Auditoría General de la Nación, Informe di Auditoria (2010), *Fondo di Converganza Strutturale del Mercosur*, Agosto.
- Bruzzo A. (2010), *Gli squilibri territoriali in Argentina. Un'indagine preliminare*, Quaderno DEIT 11, Ferrara
- Bruzzo A., Domorenok E. (2009), *La politica di coesione dell'Unione Europea allargata. Aspetti economici, sociali e territoriali*, UnifePress, Ferrara
- Commissione europea (2010), *Relazione annuale del Fondo di coesione (2009)*, Bruxelles, COM(2010) 589 def.
- Gasparini L., Cruces G. (2010), "A Distribution in Motion: The Case of Argentina", in L.F. López-Calva e N. Lustig (eds.), *Declining Inequality in Latin America. A Decade of Progress?*, Brookings Institution Press, Washington D.C.
- Inter-American Development Bank (2010), *MERCOSUR Report N° 14*, Institute for the Integration of Latin America and the Caribbean – IDB-INTAL, February.
- Inter-American Development Bank (2011), *MERCOSUR Report N° 15*, Institute for the Integration of Latin America and the Caribbean – INT-INTAL, March Ottobre 2010.
- International Monetary Fund (2009), *Regional Economic Outlook – Western Hemisphere, Crisis averted - What is next*, Ottobre.
- International Monetary Fund (2010a), *The Global Competitiveness Report 2010-2011*, Ginevra.
- International Monetary Fund (2010b), *World Economic Outlook Database*, Ottobre.
- Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (2009), *Complejos Exportadores Provinciales. Informe Anual*, Julio
- Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (2010), *Complejos Exportadores Provinciales. Informe Anual*, Abril
- Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2009) *Economía y territorio en América Latina y el Caribe. Desigualdades y políticas*. Santiago de Chile
- World Bank (2010), *Database*, Washington.
- World Organisation for Animal Health (2011), *Report of the meeting of the OIE scientific commission for animal scientific diseases*, Paris, February.

INDICE

1. Introduzione: presupposti e obiettivi dello studio	1
2. I principali aspetti degli squilibri socio-economici e territoriali in Argentina	2
2.1 <i>I tradizionali squilibri socio-economici esistenti fra le province argentine</i>	2
2.2 <i>L'evoluzione più recente</i>	3
2.3 <i>Il contributo del commercio con l'estero</i>	5
3. Il FOCEM e il suo ruolo nell'ambito del Mercato comune sudamericano	7
3.1 <i>La struttura e il funzionamento del FOCEM</i>	7
3.2 <i>L'impiego del FOCEM nei paesi del MERCOSUR, con particolare riferimento all'Argentina</i>	9
4. Le principali caratteristiche della politica di coesione dell'UE	14
5. Il Fondo di coesione dell'UE	16
5.1 <i>Finalità e modalità d'impiego</i>	16
5.2 <i>Modalità di gestione dei progetti finanziati dal Fondo di coesione</i>	19
5.3 <i>La normativa sul Fondo di coesione attualmente vigente</i>	20
5.4 <i>Ripartizione delle risorse per Stato membro</i>	20
6. Considerazioni conclusive	21
7. Riferimenti bibliografici	23