

Germana Citarella

**IL TURISMO COME FATTORE
DI SVILUPPO SOSTENIBILE
NELLA POLITICA DI COESIONE
DELL'UNIONE EUROPEA**



FrancoAngeli

OPEN  ACCESS



Il presente volume è pubblicato in open access, ossia il file dell'intero lavoro è liberamente scaricabile dalla piattaforma **FrancoAngeli Open Access** (<http://bit.ly/francoangeli-oa>).

FrancoAngeli Open Access è la piattaforma per pubblicare articoli e monografie, rispettando gli standard etici e qualitativi e la messa a disposizione dei contenuti ad accesso aperto. Oltre a garantire il deposito nei maggiori archivi e repository internazionali OA, la sua integrazione con tutto il ricco catalogo di riviste e collane FrancoAngeli massimizza la visibilità, favorisce facilità di ricerca per l'utente e possibilità di impatto per l'autore.

Per saperne di più:

http://www.francoangeli.it/come_publicare/publicare_19.asp

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: www.francoangeli.it e iscriversi nella home page al servizio "Informatemi" per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità.

Volume pubblicato con il contributo dell'Università degli Studi di Salerno
fondo CEI anno 2020 Responsabile Scientifico Dott.ssa Germana Citarella

Germana Citarella

**IL TURISMO COME FATTORE
DI SVILUPPO SOSTENIBILE
NELLA POLITICA DI COESIONE
DELL'UNIONE EUROPEA**

FrancoAngeli
OPEN  ACCESS

ISBN 9788835101727

Copyright © 2005 Loffredo Editore, Napoli

Copyright © 2019 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

Pubblicato con licenza *Creative Commons Attribuzione-Non Commerciale-Non opere derivate*
4.0 Internazionale (CC-BY-NC-ND 4.0)

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.it>

ISBN 9788835101727



SERIE ANALISI OPSAT
OSSERVATORIO PER LA PROGRAMMAZIONE DELLO SVILUPPO SOSTENIBILE
E L'ASSETTO DEL TERRITORIO, UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI SALERNO

ISBN 9788835101727

INDICE

1. <i>Le implicazioni territoriali del processo di integrazione europea</i>	pag.	7
2. <i>Una valutazione dei risultati della politica strutturale nel periodo di programmazione 1994-1999 e degli impatti sullo sviluppo del turismo</i>	»	22
3. <i>Il nuovo approccio nella programmazione dei Fondi Strutturali (2000-2006)</i>	»	35
RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI	»	42

ISBN 9788835101727

1. *Le implicazioni territoriali del processo di integrazione europea.*

Fino alla Seconda guerra mondiale, il Continente Europeo si è distinto molto più per conflitti e tensioni che per comunione di intenti: le differenze linguistiche, religiose e culturali tra gli Stati sono state accentuate da divisioni politiche ed economiche. Soltanto nel Dopoguerra, per affrontare la fase della ricostruzione, si è assistito alla collaborazione tra i Governi nazionali e all'avvio della liberalizzazione del commercio intraeuropeo. In questo contesto, il contributo degli Stati Uniti è stato determinante, poiché, mediante il Piano Marshall, hanno fornito le direttive ed i capitali per colmare i *deficit* di pagamento ed hanno imposto l'istituzione dell'Organizzazione Economica per la Cooperazione Europea (OECE)¹ e dell'Unione Europea dei Pagamenti (UEP) con l'intento di favorire, tra l'altro, la gestione corretta dei fondi concessi.

A rafforzare le relazioni tra i paesi hanno concorso anche ulteriori scelte che hanno determinato spiccate forme di interdipendenza²: con la firma del Trattato di Parigi e la costituzione della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (CECA)³, il processo di integrazione ha perseguito, innanzitutto, intenti politici,

¹ L'OECE, trasformata in Organizzazione di Cooperazione di Sviluppo Economico (OCSE), con la convenzione di Parigi del Dicembre 1960, si propone di favorire l'espansione economica dei paesi membri e l'innalzamento del livello di vita delle popolazioni; abolire gli ostacoli al commercio mondiale su basi multilaterali; promuovere gli investimenti nei paesi in via di sviluppo e assicurare la stabilità finanziaria internazionale. Dell'OCSE fanno parte i diciannove Stati già aderenti all'OECE (Austria, Belgio, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Gran Bretagna, Grecia, Irlanda, Islanda, Italia, Lussemburgo, Norvegia, Olanda, Portogallo, Spagna, Svezia, Svizzera e Turchia) più Australia, Stati Uniti, Canada, Nuova Zelanda, Giappone e, con speciale *status*, Jugoslavia.

² Si ricordano, inoltre, tra i fattori economici l'istituzione del Fondo Monetario Internazionale (FMI), la creazione della Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo e la firma degli accordi GATT (General Agreement on Tariffs and Trade); tra quelli politici la consapevolezza della scarsa incisività della Lega delle Nazioni, quale organismo garante della pace, il nuovo assetto geopolitico dell'Europa nel periodo immediatamente successivo al Secondo conflitto; la dipendenza dell'equilibrio internazionale dall'asse Stati Uniti-Unione Sovietica.

³ Il 9 Maggio 1950 il Ministro degli Esteri francese Schumann ha avanzato alla Repubblica Federale Tedesca la proposta ufficiale di mettere in comune la produzione del carbone e dell'acciaio, intendendo tale iniziativa come la prima tappa di un processo

considerato che la finalità prioritaria era quella di unire Germania e Francia in un'alleanza volta ad evitare il ripetersi di eventi bellici; allo stesso tempo, l'azione della CECA, assicurando le risorse primarie dell'industria pesante alla ricostruzione ancora in atto, ha contribuito alla creazione di un clima favorevole agli investimenti, così da promuovere l'unità e l'identità del Vecchio Continente, nonché l'accelerazione della crescita economica.

Con la successiva ratifica del Trattato di Roma, che ha sancito la nascita della Comunità Economica Europea⁴ (CEE) e della Comunità Europea per l'Energia Atomica (EURATOM), si è diffuso l'intento di costruire un'Europa sempre più fondata sull'effettiva cooperazione tra gli Stati e sono stati ampliati i settori in cui questi ultimi potevano interagire. Tra le due, la CEE è stata l'Istituzione più importante⁵, da un lato, per l'ampiezza dei campi d'azione e per la vastità degli strumenti di cui si è avvalsa e, dall'altro, per la finalità prioritaria, rappresentata dalla creazione del mercato comune, ossia di un'area economica entro cui consentire la libera circolazione di persone, merci, servizi e capitali⁶, abolendo qualunque forma di discriminazione basata sulla nazionalità (Tsoukalis, 1997, pp. 31-32). Per avere maggiore certezza di raggiungere tale obiettivo ed a causa dell'urgenza di ridurre divisioni e contrapposizioni tra le nazioni che avevano condotto l'Europa ad affrontare ben due conflitti mondiali – relegandola ad una posizione subordinata rispetto alle potenze internazionali e facendole perdere rilievo nell'economia mondiale e nella politica estera e di sicurezza militare – si è avvertita la necessità di accentuare il carattere intergovernativo del modello istituzionale a discapito della sovranazionalità, istituendo organi⁷ che, sulla base di precisi accordi⁸, svolgessero

più ampio, aperto alla partecipazione degli altri Stati europei, che ha condotto, l'anno successivo, alla nascita della CECA.

⁴ Il Trattato istitutivo è stato firmato a Roma nel 1957 da Francia, Belgio, Paesi Bassi, Lussemburgo, Repubblica Federale Tedesca e Italia.

⁵ La Francia, dopo aver sostenuto la costituzione dell'EURATOM, è stata la nazione che più delle altre ha posto la stessa in uno “stato di ibernazione permanente” (Tsoukalis, 1997, p. 31).

⁶ La libera circolazione delle merci prevedeva la soppressione dei dazi doganali e delle restrizioni quantitative negli scambi tra gli Stati membri; la libera circolazione dei lavoratori e la localizzazione delle imprese riguardavano il diritto di trovare occupazione e di intraprendere attività economiche in qualunque Stato comunitario alle medesime condizioni; infine, quella dei capitali mirava ad offrire la possibilità di compiere operazioni finanziarie sui diversi mercati nazionali.

⁷ Una Commissione con funzioni propositive; un Consiglio dei Ministri con compiti decisionali; un'Assemblea con ruoli consultivi e limitati poteri di sorveglianza; una Corte di Giustizia per garantire la corretta applicazione del Trattato.

⁸ Tuttavia, nel 1966 con il Compromesso di Lussemburgo, Charles de Gaulle costrinse la Commissione ad accettare il principio del veto nazionale alle deliberazioni. Da

compiti di governo degli ambiti economici costituenti il nuovo mercato comune, fissandone le regole decisionali; di risoluzione delle eventuali dispute interne; di garanzia, affinché le azioni intraprese generassero equi benefici per gli Stati membri.

Il contesto economico, caratterizzato da una crescita rapida della produzione, da alti tassi di occupazione, da relativa stabilità monetaria e da uno sviluppo abbastanza omogeneo dei sei paesi della CEE ha indotto a far percepire l'integrazione europea come "un gioco a somma positiva", dal quale tutti potevano trarre profitto, in quanto il mercato avrebbe generato vantaggi per le economie regionali più sviluppate le quali, a loro volta, avrebbero determinato effetti positivi su quelle depresse. Questo è il motivo per cui il ritardo economico non era considerato come una delle questioni politiche più importanti al momento della nascita della CEE ed i firmatari del Trattato, nel riconoscere l'esistenza di aree deboli nell'ambito del territorio comunitario⁹, nonché la necessità di predisporre strumenti specifici per favorire un processo di convergenza reale, hanno delegato le Autorità nazionali a predisporre, nei rispettivi Stati, politiche redistributive miranti ad una riduzione delle disparità territoriali, mentre hanno attribuito agli Organi comunitari il ruolo, alquanto marginale, di garantire la compatibilità delle iniziative con gli obiettivi di politica regionale.

Il decentramento delle azioni per lo sviluppo ha condotto all'istituzione del Fondo Sociale Europeo (FSE), destinato ad aiutare gli Stati nell'incentivazione alla riqualificazione professionale ed alla mobilità della mano d'opera all'interno della CEE¹⁰; del Fondo Europeo Agricolo di Orientamento e Ga-

allora ciascuno Stato membro della CEE poteva bloccare le decisioni prese in ambito comunitario, invocando la clausola di un "interesse nazionale superiore". Questa situazione, che a prima vista sembrava andare incontro alle esigenze degli Stati membri, al tempo stesso bloccò il processo di integrazione sottoponendo sempre più le Istituzioni europee alle iniziative statali.

⁹ Si ricorda che già a quel tempo l'area in ritardo di sviluppo era costituita dal Mezzogiorno d'Italia.

¹⁰ In particolare, il FSE offre l'assistenza finanziaria per la formazione professionale, le esperienze di lavoro, i programmi di collocamento, i progetti di ricerca, in modo da ridurre la disoccupazione di lunga durata e l'esclusione dal mercato del lavoro; da sviluppare le abilità e qualifiche professionali di coloro che sono alla ricerca di un lavoro; da promuovere le pari opportunità; da incentivare la creazione di nuovi posti di lavoro; da favorire l'adeguamento dei lavoratori all'evoluzione del sistema socioeconomico; da migliorare i sistemi di formazione. Esso, per alcuni Paesi, è stato il principale strumento per la modernizzazione del sistema di istruzione: in Spagna, una parte del FSE è stata destinata al sostegno della riforma dell'istruzione secondaria tecnica (attraverso lo sviluppo di moduli di esperienza lavorativa; l'introduzione di sistemi di orientamento e consulenza; la maggiore responsabilità nei confronti degli studenti svantaggiati); in Por-

ranza (sezione *orientamento*)¹¹; della Banca Europea per gli Investimenti (BEI)¹².

All'inizio degli anni Settanta, con il peggioramento del quadro economico internazionale e l'ingresso nella CEE di Gran Bretagna, Irlanda e Danimarca, l'auspicata probabilità di ottenere uno "sviluppo armonioso" come previsto dal Trattato è diventata sempre più bassa, al punto da rendere improrogabile un incisivo intervento dal lato delle Istituzioni europee¹³, le quali hanno provveduto, nel 1975, alla creazione del Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale (FESR), mirante a ridurre gli squilibri territoriali, mediante la concessione di finanziamenti per la realizzazione di infrastrutture ed investimenti produttivi in diversi settori. La Commissione, che inizialmente ha devoluto l'intero FESR al rimborso di una parte delle spese regionali sostenute dagli Stati membri, successivamente, si è riservata la facoltà di destinare il 5% della dotazione globale (la cosiddetta sezione «fuori quota») alla predisposizione di programmi specifici sia per le aree di declino industriale e sia per limitare le conseguenze di eventuali politiche comunitarie, quali l'allargamento ad altri paesi.

Poiché la ripartizione tra gli Stati membri avveniva in funzione di equilibri politici, piuttosto che di parametri economici, comportando una dispersione

togallo, il FSE ha concorso ad ampliare e migliorare l'offerta didattica, curando la formazione soprattutto di docenti ed insegnanti, e consolidando i legami tra l'istruzione secondaria e le esigenze del mercato del lavoro e migliorando le strutture di orientamento professionale nelle scuole; in Italia è stato concentrato nel miglioramento dell'istruzione tecnica, mediante la formazione per gli insegnanti e nuovi metodi e programmi formativi.

¹¹ Parte del FSE è destinata a migliorare le condizioni produttive del settore primario, attraverso l'innovazione delle tecniche e dei procedimenti di coltivazione, la salvaguardia del suolo o l'aiuto alle imprese agricole. Esso è diviso in due sezioni: la sezione *garanzia*, che finanzia le misure di sostegno ai prezzi e le restituzioni a favore degli agricoltori per garantire stabilità, costituendo il principale strumento della Politica Agricola Comune, e la sezione *orientamento*, che concede sovvenzioni per la realizzazione di programmi di razionalizzazione, modernizzazione e miglioramento strutturale delle attività agricole, oltre che per l'attuazione di misure di sviluppo rurale.

¹² La BEI, al tempo stesso "banca" ed "organo" dell'Unione Europea, contribuisce alla realizzazione degli obiettivi fissati in ambito comunitario, finanziando progetti volti a promuovere l'integrazione europea, lo sviluppo equilibrato, la coesione economica e sociale, nonché lo sviluppo di un'economia fondata sulla conoscenza e sull'innovazione. Essa si finanzia attraverso l'acquisizione di prestiti sui mercati nazionali, poiché non dispone di risorse commerciali provenienti da depositi di risparmio o da conti correnti.

¹³ Questo spiega la creazione, nel 1979, del Parlamento Europeo e del Sistema Monetario Europeo (SME), che ha risposto alle necessità di una convergenza economica e di una maggiore stabilità dei rapporti di cambio, mantenendo le oscillazioni dei tassi entro limiti stabiliti.

delle esigue risorse a disposizione dei Paesi, nel 1984 sono state introdotte alcune modifiche al regolamento del FESR, articolate sui seguenti principi: rafforzamento dell'influenza dell'UE sulle singole nazioni; garanzia di una maggiore flessibilità nelle quote da elargire; sostegno al sistema delle PMI; preferenza di iniziative integrate, in grado di risolvere contemporaneamente diversi problemi. Tuttavia, nel corso degli anni, numerosi eventi – quali la crescita dei mercati finanziari, la globalizzazione dell'economia, le ristrutturazioni delle industrie pesanti¹⁴, l'indebolimento di Stati tradizionalmente forti ed il graduale ampliamento della CEE¹⁵ – hanno contribuito a modificare ulteriormente il quadro internazionale, spostando il dibattito politico verso i temi del sottosviluppo e delle disparità regionali e motivando l'inserimento della politica regionale nelle strategie nazionali ed europee non più confinate alla tutela di interessi settoriali o di limitata estensione territoriale.

Nel 1985 dalla Commissione presieduta da Delors è stata rilanciata l'integrazione comunitaria, con la presentazione al Consiglio Europeo di Milano del Libro Bianco, *Completare il mercato interno* – che comprendeva un puntuale elenco di “Raccomandazioni” da seguire entro il 31 Dicembre 1992 – e con l'istituzione, nell'ambito dello stesso Consiglio (ad eccezione di Danimarca, Gran Bretagna e Grecia), di una conferenza intergovernativa con il compito di procedere alla revisione dei Trattati esistenti¹⁶. La svolta decisiva si è avuta con la sottoscrizione dell'Atto Unico Europeo (AUE) da parte dei dodici Stati membri¹⁷, i quali si sono impegnati a completare il mercato unico, rimuovendo gli ostacoli tariffari alla circolazione di beni, persone e capitali, ed a garantire a tutte le regioni pari opportunità di sviluppo¹⁸, un progetto complesso, “con-

¹⁴Le ripercussioni negative della riconversione industriale sono state particolarmente avvertite in Inghilterra, dove sono state registrate pesanti perdite proprio nei rami cantieristico e siderurgico, i quali negli anni precedenti avevano assoluta supremazia; in Germania ed in Belgio che avevano subito i contraccolpi derivanti dalla ristrutturazione del ramo minerario.

¹⁵Dopo la Gran Bretagna, l'Irlanda e la Danimarca; nel 1981 la Grecia; nel 1986 la Spagna ed il Portogallo; nel 1995 l'Austria, la Finlandia e la Svezia.

¹⁶Al Summit di Hannover del Giugno 1988 è stato istituito il Comitato di Alto Livello, guidato da Delors, che ha dato nuovo impulso all'Unione Economica e Monetaria (UEM), per la quale il Consiglio Europeo, tenutosi a Madrid nel 1989, ha stabilito che si sarebbe dovuta avviare nel Luglio del 1990.

¹⁷Il timore di essere relegati in una posizione secondaria ha indotto la Danimarca, la Gran Bretagna e la Grecia, che rappresentavano l'opposizione, ad avere un ruolo attivo durante i negoziati.

¹⁸La realizzazione del mercato unico, incrementando la concorrenza, ha accentuato la divergenza tra aree caratterizzate da forte prevalenza dell'economia rurale o da declino industriale e quelle più ricche e competitive; pertanto, la Comunità è stata costretta ad intervenire nelle zone depresse per metterle in grado di recuperare i ritardi.

trastato da pesanti fattori inerziali e preoccupanti forze di disgregazione territoriale” (Bonavero, 2002, p. 1).

In questo contesto, per la prima volta, è stata introdotta la politica di coesione¹⁹, quale indirizzo da perseguire per la costituzione di una società europea fondata sulla solidarietà e sulla comunione di interessi ed in grado di assicurare l'imparziale distribuzione tra le popolazioni dei costi e dei benefici da essa generati²⁰. Ciò, da un lato, ha comportato un ripensamento del processo di convergenza, conformandolo al principio di equità, così da ridurre le disparità sociali ed economiche esistenti nelle diverse regioni dell'Unione Europea, ed innescando una crescita endogena anche dei comprensori più svantaggiati; dall'altro, ha determinato la rivisitazione della politica regionale, riconoscendole una base giuridica e considerandola lo strumento privilegiato per il conseguimento della coesione. Poiché tale approccio ha richiesto una programmazione ed un governo diretto del territorio, si è proceduto alla riorganizzazione della struttura politico-amministrativa ed, in particolare, al decentramento di alcuni poteri statali agli Enti locali, i quali hanno assistito al rafforzamento delle loro competenze, fino alla formazione di una “Europa delle regioni”²¹.

Nel 1988, è stata attuata la riforma dei Fondi Strutturali, che ha individuato gli obiettivi concreti di sviluppo, in relazione alle diverse problematiche caratterizzanti le specifiche regioni²²; ha imposto un processo decisionale uniforme senza distinzione di tradizioni nazionali giuridiche ed amministrative; ha adottato approcci volti a premiare la produttività istituzionale nella concessione delle

¹⁹ La gestione di tale politica è affidata alla Direzione Generale della Politica Regionale, anche se alcune azioni comunitarie, di pertinenza di altre Direzioni, incidono sulla riduzione degli squilibri territoriali, in quanto concorrono al processo di sviluppo.

²⁰ L'importanza e l'ampiezza di contenuti della politica di coesione hanno giustificato l'introduzione *ex novo* nel Trattato CEE del Titolo V, in virtù del quale le decisioni di natura economica e sociale dell'UE devono essere orientate verso la creazione di uno spazio comunitario capace di garantire livelli di sviluppo armonici su tutto il territorio e di favorire la nascita di nuove politiche sociali in diversi ambiti come la salute, la sicurezza sul posto di lavoro e l'istruzione.

²¹ La spinta verso una riforma delle strutture statali e la devoluzione delle competenze a livello subnazionale è stata antecedente al processo di regionalizzazione della politica di sviluppo, poiché già negli anni Settanta ed Ottanta Belgio, Italia, Spagna e Francia hanno coinvolto le Istituzioni regionali nel processo decisionale, anche se limitato alla scala locale, per garantire una maggiore democrazia e partecipazione dei cittadini.

²² Gli obiettivi sono a carattere territoriale se interessano specifiche regioni con maggiori difficoltà nel processo di sviluppo economico e sociale ed a carattere tematico se si riferiscono ad alcune problematiche, per la cui soluzione i Fondi Strutturali possono essere impiegati su tutto il territorio comunitario.

risorse economiche²³; ha stabilito le quattro regole essenziali da seguire nell'utilizzo dei Fondi Strutturali: programmazione, partenariato, addizionalità e valutazione.

In base alla prima, fu previsto che lo Stato presentasse il suo Piano di Sviluppo a Bruxelles (tenendo conto delle priorità nazionali e regionali e contenente la descrizione precisa della situazione dei divari, dei ritardi, delle potenzialità ecc., nonché la strategia più appropriata per raggiungere gli obiettivi prefissati) su cui definire il Quadro Comunitario di Sostegno (Qcs), sottoscritto dalla Commissione, dallo Stato membro e dagli Enti locali interessati, da attuare mediante un Piano Operativo Plurifondo (POP), nel quale vengono riportati in dettaglio gli investimenti da realizzare, la fonte di provenienza delle risorse, i tempi di attuazione²⁴. Con il secondo, è stato stabilito che la gestione dei programmi finanziati dalla Comunità Europea avvenga in collaborazione tra l'amministrazione europea, nazionale e regionale, ciascuna con proprie responsabilità, anche finanziarie, affinché i progetti predisposti per lo sviluppo territoriale vengano attuati correttamente²⁵. Con quello dell'addizionalità si è teso ad attribuire al Quadro Comunitario di Sostegno il ruolo di collegamento tra i Fondi Strutturali elargiti dall'UE e quelli nazionali, regionali e privati per innalzare l'ammontare degli investimenti e generare impatti più forti e funzionali al decollo socioeconomico. Infine, ogni Qcs è sottoposto ad una valutazione *ex-ante* per prevedere gli effetti delle singole azioni e dei risultati complessivi al termine della realizzazione di tutti gli interventi, nonché una valutazione *ex-post* per verificare se gli obiettivi predeterminati siano stati effettivamente soddisfatti (Leonardi, 1998, pp. 119-120).

Nel corso degli anni Novanta, il crollo del sistema politico-economico dell'Europa Orientale ed il processo di unificazione tedesca hanno determinato una profonda alterazione degli equilibri raggiunti dall'area, facendo avvertire

²³ Soprattutto nel primo ciclo di programmazione (1989-1993) la natura tecnica e la valutazione *in itinere* degli interventi, il cofinanziamento dei privati, il grado di efficienza nella gestione dei fondi, hanno costituito i motivi di rinuncia, per alcune Amministrazioni locali più deboli, a candidarsi per ricevere finanziamenti; per altre hanno rappresentato la causa dell'inammissibilità ad ottenere ulteriori risorse.

²⁴ Tale approccio, se ha incoraggiato i partecipanti a selezionare i progetti da presentare, in effetti non ha prodotto i risultati sperati, poiché sovente gli obiettivi dei programmi regionali non sono stati individuati in modo puntuale e rispondente alla realtà e, quindi, la Comunità ha incontrato difficoltà nel valutare l'ammissibilità delle iniziative ai finanziamenti e la validità delle stesse per gli scopi prefissi.

²⁵ A tal fine, sono stati creati i Comitati di Coordinamento, composti da funzionari della Commissione e delle Amministrazioni regionali e locali, i quali non hanno la responsabilità di gestione diretta dei Qcs, ma offrono la garanzia che l'allocazione delle risorse avvenga secondo regole *standard* predisposte a livello europeo.

la necessità di porre in essere misure volte alla creazione di un'Unione Europea, secondo quanto sancito nel Trattato di Maastricht²⁶. Quest'ultimo, infatti, ha confermato l'importanza della coesione economica e sociale, ritenendola una finalità prioritaria e, in particolare, fissando le basi ed i criteri di un processo più incisivo di convergenza regionale. Emblematica è stata, in tal senso, la creazione del Fondo di Coesione, con l'intento di accelerare il riequilibrio dei quattro paesi maggiormente depressi (Grecia, Spagna, Portogallo e Irlanda)²⁷. Per ridurre le differenze di sviluppo²⁸, il Trattato, inoltre, ha stabilito che le azioni dell'Unione Europea devono sostenere un'effettiva crescita economica, mediante la promozione degli investimenti ed il miglioramento delle dotazioni infrastrutturali²⁹.

Per evitare gli effetti negativi del finanziamento a pioggia e per privilegiare la valorizzazione del territorio, seguendo una logica *bottom-up*, si è reso necessario decentrare ulteriormente la gestione dei Fondi Strutturali nel periodo 1994-1999, con una divisione chiara delle responsabilità e con la predisposizione di strumenti più efficaci per il monitoraggio, il controllo e la valutazione, fondata sull'individuazione di obiettivi qualificanti, su indicatori ben definiti e su informazioni più esaurienti, così da migliorare il processo di elaborazione dei progetti

²⁶ Il percorso che ha portato alla ratifica del Trattato di Maastricht si è rivelato inaspettatamente lungo e difficile, soprattutto per la mancanza di trasparenza, la natura molto "tecnica" dei contenuti del documento, il clima di generale sfiducia verso quello che doveva essere l'anello fondamentale dell'integrazione economica e della politica europea (Tsoukalis, 1997, pp. 81-82).

²⁷ Il Fondo di Coesione, creato al Vertice di Edimburgo del 1992, è dotato di un ambito operativo molto più ristretto di quello dei Fondi Strutturali, poiché assorbe solo il 3% del bilancio dell'UE ed è disponibile per progetti ambientali ed infrastrutturali.

²⁸ A tal fine, è stato istituito nel 1994 anche lo Strumento Finanziario di Orientamento della Pesca (SFOP), applicabile a tutte le regioni costiere, con i principali obiettivi di accrescere la competitività del comparto della pesca e di sviluppare imprese commerciali vitali nell'industria ittica, cercando di mantenere, nel contempo, una situazione di equilibrio tra capacità di pesca e risorse disponibili. Infatti, esso ha permesso di realizzare – nel periodo di programmazione 1994-1997 – riduzioni sostanziali della flotta peschereccia, specialmente in Portogallo e in Spagna. Per quanto riguarda la lavorazione dei prodotti, che costituisce la seconda area di intervento dello SFOP in ordine di importanza, è stata sostenuta la modernizzazione dell'industria mediante notevoli investimenti in aziende tecnologicamente innovative, il miglioramento delle condizioni sanitarie e lo sviluppo di alcune attività come, ad esempio, l'acquicoltura.

²⁹ A tal fine sono stati previsti gli aiuti, che sono sovvenzioni in conto capitale, senza obbligo di rimborso, destinati ai settori produttivi, alle infrastrutture, ai progetti dimostrativi nei campi dell'energia, delle fonti alternative, dei trasporti, dell'ambiente; i prestiti, anch'essi diretti alle attività produttive, che finanziano, in genere, iniziative considerate, in sede comunitaria, prioritarie per lo sviluppo regionale, dall'ammodernamento alla riconversione delle imprese.

e favorire una maggiore trasparenza³⁰. Tuttavia, proprio il rafforzato decentramento delle responsabilità ha evidenziato, talvolta, l'inefficienza delle Istituzioni regionali e locali: in alcune realtà sono stati maturati gravi ritardi nella concreta attivazione dei programmi sul territorio interessato, testimoniando uno scarso ricorso ai servizi di assistenza tecnica predisposti per accompagnare la devoluzione delle competenze, nonché una confusione di ruoli e di responsabilità tra Stato e Regioni, soprattutto nel caso di iniziative gestite congiuntamente.

Tra la prima e la seconda programmazione la situazione non ha evidenziato segni di cambiamento: i problemi annosi della carenza di gestione, dell'incapacità di attuazione, della scarsa pertinenza delle azioni proposte e svolte, peraltro da sempre contrastati dalla Comunità Europea, si sono riproposti ed hanno inciso negativamente sulle opportunità di finanziamento future. Infatti, che le Regioni rientranti nell'Obiettivo 1 abbiano registrato una convergenza significativa del PIL pro capite – il cui livello, in termini di standard di potere di acquisto è cresciuto dal 63% della media nel 1988 al 70% nel 1998 – non indica, necessa-

³⁰ La revisione della normativa ufficiale nel 1993, che ha portato alla programmazione per il periodo 1994-1999, anche se è stata meno incisiva di quella del 1988 per il quinquennio 1989-1993, in quanto sostanzialmente ha confermato i citati quattro principi, ha comunque introdotto alcuni elementi di novità in merito al contenuto degli obiettivi, ai criteri di ammissibilità, all'elenco delle aree comprese. Infatti, senza dettagliare le modifiche, sono stati previsti sei diversi obiettivi: armonizzazione dei livelli di sviluppo economico delle regioni il cui PIL pro capite, negli ultimi tre anni, è stato inferiore o uguale al 75% della media comunitaria (Obiettivo 1); riconversione economica delle zone industriali in declino (Obiettivo 2); crescita delle regioni rurali escluse dall'Obiettivo 1, ma caratterizzate da un basso livello di sviluppo socioeconomico in base al PIL pro capite (Obiettivo 5b); sviluppo delle zone scarsamente abitate (Obiettivo 6); lotta alla disoccupazione di lunga durata ed inserimento professionale dei giovani, nonché di tutti coloro che rischiano di essere esclusi dal mercato del lavoro (Obiettivo 3); adattamento dei lavoratori ai mutamenti del settore industriale e all'evoluzione dei sistemi di produzione (Obiettivo 4); ammodernamento delle strutture di produzione agricola e ittica alla riforma della Politica Agricola Comune (Obiettivo 5a) (Lizza, 1999, pp. 132-133). Inoltre, un'importante novità è rappresentata dalla semplificazione e accelerazione delle procedure di programmazione, offerta dalla possibilità di presentare un Documento Unico di Programmazione (DOCUP), invece dei piani di sviluppo nazionali e regionali, contenente anche i Programmi Operativi, in modo che, dopo aver ottenuto l'approvazione dal lato della Comunità, si può passare direttamente alla fase di attuazione. Grande rilevanza per le politiche territoriali ha assunto la parte della riforma riguardante le Iniziative Comunitarie. Nel corso dei lavori preparatori, la Commissione aveva proposto alcune priorità: la cooperazione e le reti transfrontaliere, transnazionali ed interregionali; lo sviluppo rurale e delle regioni ultraperiferiche; l'occupazione e lo sviluppo delle risorse umane; la gestione delle trasformazioni industriali, ampliate allo sviluppo delle aree urbane in crisi e alla ristrutturazione del comparto pesca, sulla base delle consultazioni con gli altri Organi comunitari.

riamente, che la politica sia stata efficace, poiché, se è vero che il divario si è ridotto di un sesto, continuano a permanere differenze significative tra le regioni³¹. Seppure la riduzione delle disparità socioeconomiche è fondamentale per l'attuazione della politica di coesione, nel processo di costruzione dell'Europa non si devono sottovalutare anche altre componenti: non si vede come si possa ottenere una convergenza economica tra le regioni in differenti fasi di sviluppo, nonché l'evoluzione della società europea verso un modello in grado di contemperare le problematiche connesse anche alla povertà, emigrazione, occupazione ecc. ed ancora una forte condivisione di interessi e di valori con livelli omogenei di funzionalità e di rendimento delle strutture politico-amministrative, senza il sostegno di Istituzioni comunitarie che garantiscano la continuità delle scelte di intervento e la coerenza delle politiche, allargando la visione progettuale anche a settori, troppo spesso tralasciati, che generano rilevanti impatti sul territorio, come il turismo.

La convergenza³² rende l'integrazione possibile, ma non inevitabile. Essa "è di per sé una condizione necessaria per l'avvio dell'integrazione sopranazionale e funge anche da processo cruciale che accompagna i suoi sviluppi futuri, ma resta pur vero che le due dinamiche non sono intercambiabili. La convergenza è un processo attraverso il quale le istituzioni nazionali, le loro politiche, i valori sociali portanti ed il rendimento economico possono fornire la base costituente di una nuova entità politica, economica e sociale sopranazionale. L'integrazione è resa possibile quando le condizioni di convergenza fanno percepire alle élite politiche e alle opinioni pubbliche i benefici fruibili dalla costituzione di un nuovo livello istituzionale rispetto alla scelta di rimanere all'interno dei propri confini" (Leonardi, 1998, pp. 260-261). Da qui discende la necessità, innanzitutto, che la politica di coesione tenga conto delle tre dimensioni (economica, sociale e politica) del processo di convergenza e che venga monitorata impiegando adeguati indicatori di successo (Fig. 1).

³¹ Alcune aree hanno recuperato terreno in misura notevole, specialmente i nuovi Länder (dove il PIL pro capite è aumentato dal 37% della media UE nel 1991 al 68% del 1995) e l'Irlanda (dal 64% al 102%), ma anche Lisbona, Irlanda del Nord, Burgenland e Flevoland, dove il PIL è salito al di sopra della soglia del 75% del PIL dell'Unione nel corso del periodo considerato. Altre regioni hanno avuto una crescita modesta o addirittura un declino: in Grecia, la Macedonia centrale è passata da un tasso del 63% al 60% della media dell'Unione; la Grecia continentale dal 72% al 64% ed il Peloponneso dal 58% al 57%; in Italia, il Mezzogiorno (dal 69% al 68%); nel Regno Unito, Merseyside (dall'80% al 75%) e Highlands and Islands (dall'83% al 76%).

³² La convergenza è intesa come un percorso longitudinale, mediante il quale "gli output delle economie nazionali e regionali, le caratteristiche dei gruppi sociali operanti sul territorio, i comportamenti formali e informali delle istituzioni politiche e amministrative divengono sempre più simili" (Leonardi, 1998, p. 250).

Fig. 1. - Gli indicatori di successo della dinamica tridimensionale del processo di convergenza nell'Unione Europea.

DIMENSIONE ECONOMICA	DIMENSIONE SOCIALE	DIMENSIONE POLITICA
<ul style="list-style-type: none"> - Ricchezza prodotta. - Ricchezza distribuita. - Valore della ricchezza. - Mantenimento della ricchezza: <ul style="list-style-type: none"> • tasso di inflazione e di interesse; • debito. 	<ul style="list-style-type: none"> - Riduzione della disoccupazione. - Diminuzione dell'esclusione sociale. - Nuova povertà. - Inclusione sociale degli immigrati. - Pari opportunità. - Nuovi profili occupazionali. 	<ul style="list-style-type: none"> - Decentramento istituzionale. - Devoluzione delle decisioni. - Rendimento istituzionale. - Quantità e qualità dei beni collettivi. - Interazione verticale ed orizzontale tra le Istituzioni.

Fonte: Leonardi, 1998, p. 251.

Al di là delle attuali condizioni divergenti tra le regioni in termini di PIL, occupazione, andamenti settoriali, variabili demografiche, sono da considerare anche quelle che verranno determinate dall'allargamento dell'Unione Europea, perché implicano una profonda revisione della politica di coesione, della quale alcune indicazioni sono già state inserite nel documento AGENDA 2000 (Commissione delle Comunità Europee, 1997c). Sulla base dei dati attuali, le quarantotto regioni dell'Europa dei "quindici" con il 18% della popolazione europea e con un reddito pro capite inferiore al 75% della media comunitaria, a seguito dell'ampliamento a venticinque paesi³³, diventeranno ben sessantacinque, ossia il 25% del totale dei residenti. Pertanto, le pressioni cui sarà soggetta l'Unione Europea saranno notevoli e l'obiettivo della convergenza diventerà molto difficile da raggiungere: se i paesi candidati all'adesione dovessero sperimentare un tasso di crescita analogo a quello dei beneficiari del Fondo di Coesione negli ultimi dieci anni, il loro attuale livello di PIL pro capite comporterebbe un processo di allineamento della durata di almeno due generazioni. Perfino con l'andamento della crescita che ha caratterizzato l'Irlanda nel corso del passato decennio, i paesi in esame impiegherebbero circa vent'anni per raggiungere il 90% del PIL pro capite dell'UE a quindici.

Al fine di schematizzare la futura rappresentazione dello spazio europeo, si possono distinguere tre gruppi omogenei di nazioni invece di due: gli otto futuri

³³ Si è preferito condurre l'analisi sull'ipotesi di allargamento a venticinque paesi per evidenziare problematiche di lungo periodo, piuttosto che soffermarsi sulla realtà di un'Europa a ventuno membri, conseguente all'entrata delle sei nazioni candidate (Cipro, Repubblica Ceca, Estonia, Ungheria, Polonia, Slovenia).

Stati membri più poveri (con un PIL pro capite pari al 42% della media comunitaria); Spagna, Cipro, Portogallo, Slovenia e Grecia che si situano tra il 71% ed il 92%; un gruppo costituito dagli altri attuali Stati membri, con una percentuale di circa 115. L'ampliamento impone di affrontare una triplice sfida: il raddoppio della popolazione residente in regioni con un PIL pro capite inferiore al 75% dell'attuale media; l'incremento, senza precedenti, dell'entità del divario³⁴; la carenza di tre milioni di posti di lavoro per allineare il livello medio dell'occupazione nei nuovi Stati membri a quello del resto dell'UE.

Pertanto, la posizione delle Istituzioni europee sul futuro della politica di coesione, quand'anche non ancora definita, non può prescindere da alcuni elementi chiave: continuare a sostenere le regioni meno sviluppate; prevedere un intervento comunitario pure nelle altre realtà europee, incentrato su azioni a forte valore aggiunto; considerare la soglia dello 0,45% del PIL un buon punto di riferimento per l'impegno finanziario, tenuto conto delle disparità dopo l'allargamento; semplificare ancora di più le procedure di attuazione dei Fondi Strutturali; favorire la cooperazione transfrontaliera, mediante la predisposizione di strumenti giuridici che siano in grado di agevolare la cognizione ed attuazione dei programmi europei, soprattutto dal lato dei paesi candidati; contrastare qualsiasi forma di "rinazionalizzazione"; incrementare il numero degli indicatori per l'ammissibilità ai finanziamenti³⁵; migliorare la capacità amministrativa³⁶ e la

³⁴ Basti pensare che nel 1998, nelle regioni in ritardo di sviluppo dell'Unione Europea, il PIL pro capite si è collocato generalmente intorno al 66% dell'attuale media UE, mentre in quelle dei paesi candidati all'adesione esso è stato di gran lunga inferiore (circa il 37% dell'attuale media UE). Inoltre, il potenziale di crescita di questi ultimi è differente tra le varie realtà: la crescita del PIL nei paesi candidati all'adesione, considerati nel loro insieme (esclusa la Turchia), è stata soltanto del 2,2% nel 1999, ossia inferiore a quella dell'Unione Europea formata da 15 Stati membri, in cinque di essi (Slovenia, Ungheria, Cipro, Polonia e Malta) ha superato il 4%. Infine, tranne che in Romania ed in Turchia, l'inflazione si è stabilizzata intorno al 10% annuo circa, sebbene resti preoccupante la riduzione relativamente lenta del fenomeno in Ungheria e Polonia.

³⁵ Non va sottovalutato che, in assenza di una modifica dei criteri di ammissibilità, molti dei paesi membri che attualmente fondano gli investimenti sui Fondi Strutturali e sul Fondo di Coesione ne verrebbero esclusi, in quanto figurerebbero come prosperi nei confronti dei paesi candidati all'accesso. Si fa riferimento a quelle regioni degli attuali Stati membri, ora comprese nell'Obiettivo 1 e che, non avendo portato a termine il processo di convergenza economica, potrebbero non essere più ammissibili, semplicemente a motivo della diminuzione della media del PIL pro capite nell'Unione Europea allargata. In base ai dati relativi al 2000, 18 Regioni con una popolazione di 21 milioni di abitanti potrebbero trovarsi in questa condizione.

³⁶ L'attuazione della politica di sviluppo regionale è un nuovo compito per i governi dei paesi candidati, che non hanno tradizione in questo campo, né dimestichezza con il decentramento, in quanto abituati a centralizzare la programmazione. Il primo passo,

competitività regionale; consolidare le Iniziative Comunitarie; adottare un metodo aperto di coordinamento; assicurare la coerenza tra politiche, piani, programmi e progetti; esperire nuove tipologie di accordi contrattuali tripartiti tra la Commissione, le Autorità nazionali e quelle regionali, che agevolino il conseguimento dei risultati con l'impiego delle risorse comunitarie, nel rispetto della situazione costituzionale dei singoli Stati membri (Commissione delle Comunità Europee, 2003).

Al di là delle linee di principio, per mantenere la propria credibilità, la politica di coesione deve sostenere quelle azioni che più verosimilmente contribuiscono a ridurre le disparità economiche, sociali e territoriali dell'Unione Europea. Un sistema basato soltanto sui trasferimenti fiscali e sul supporto economico non è sufficiente: l'UE deve puntare su quei fattori che rivestono un ruolo decisivo nella promozione della competitività a lungo termine e che contribuiscono a ridurre i profondi squilibri caratterizzanti lo spazio europeo, anche se non è facile individuarli. Ad esempio, dieci anni fa, pochi avrebbero potuto immaginare l'importanza che le nuove tecnologie avrebbero assunto nell'economia e nella società attuale; oggi una strategia di sviluppo non può prescindere dalle stesse. Nonostante tali difficoltà, alcuni punti di riferimento sono comunque utili per prevedere le esigenze future: il livello di produttività è un elemento chiave ed è determinato per lo più dalle infrastrutture fisiche e dalla capacità innovativa, che a loro volta dipendono in gran parte dagli investimenti e dalla qualità della forza lavoro, la quale deve prestare attenzione alla conoscenza e alle nuove tecnologie, anche in ambiti come l'ambiente e la natura, affinché venga garantito l'uso razionale delle risorse naturali per uno sviluppo duraturo nel lungo periodo.

Conformemente a quanto previsto nel Trattato (art. 158) "per promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme della Comunità", quest'ultima deve intervenire 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". Sulla base di questa enunciazione di principio, è possibile individuare alcune priorità aventi un'importante dimensione territoriale, che possono essere affrontate anche con il contributo del turismo, quale fattore di sviluppo sostenibile: nelle aree meno dotate di alcune infrastrutture e che richiedono notevoli investimenti di base per sostenere un'economia integrata, il rafforzamento del fenomeno turi-

infatti, è stato quello di preparare con il sostegno PHARE (varato per la prima volta nel 1989), l'attuazione dei Fondi Strutturali, attraverso l'istituzione di un'autorità competente e l'adozione delle procedure necessarie, in particolare per il coordinamento interministeriale. Di seguito, l'impegno deve essere rivolto a consolidare il sistema democratico, a sviluppare il partenariato, ad aumentare l'efficienza economica, a qualificare le competenze per definire le strategie di intervento, a preparare i programmi ed a gestire i relativi bilanci.

stico, mediante l'incremento della competitività, la qualificazione della forza lavoro, il potenziamento della ricerca e sviluppo, rappresenta una strategia attuabile nel breve periodo; in quei contesti urbani in cui prevalgono esclusione sociale, povertà, degrado, il turismo può generare benefici immediati in termini di occupazione, pari opportunità, recupero e riqualificazione di edifici abbandonati, valorizzazione di risorse inespresse; le aree rurali – che non possono contare più sull'agricoltura come prevalente settore economico, pur rimanendo la principale utilizzatrice delle superfici ed il fattore determinante della qualità della campagna o dell'ambiente – dipendono sempre più dall'affermazione di attività nuove o comunque collegate all'agricoltura, tra le quali quella turistica, che è in grado di rispettare la natura e allo stesso tempo di diversificare le economie locali; la cooperazione transnazionale ed interregionale, volta a creare forme di coordinamento, che la sola soppressione delle frontiere non sarebbe stata capace di originare, e le reti tra sistemi territoriali turistici assicurerebbero una notevole riduzione della frammentazione, anche sociale, ed accelererebbero il processo di integrazione; le zone con ostacoli geografici o naturali (isole, regioni montane, comprensori periferici) – i quali, incrementando i costi per i servizi di base come i trasporti, hanno impedito lo sviluppo economico – rappresentano le località principali del turismo europeo, poiché sono anche quelle che possiedono ricchi patrimoni naturali, culturali ecc.

È ovvio che seppure venisse intrapreso un processo di sviluppo fondato sui fondamentali fattori della convergenza reale si porrebbe comunque l'ulteriore problema di come rendere stabile questa tendenza e farla diventare irreversibile. Questo obiettivo non può prescindere dalla seconda componente della politica di coesione: il rafforzamento delle Istituzioni europee già esistenti e la creazione di nuove³⁷, che siano in grado di governare i processi e le aree di *policy* convergenti, soprattutto in rapporto agli impegni assunti per rispondere alle nuove sollecitazioni di carattere socioeconomico e politico.

L'attuale struttura istituzionale sovranazionale europea non è ancora in equilibrio, così come dimostrano le carenze di carattere rappresentativo-democratico³⁸. In Europa, infatti, manca una chiara divisione tra competenze legislative ed

³⁷ Ad esempio, la circolazione dell'Euro ha richiesto la costituzione della Banca Centrale Europea per gestire la politica monetaria non più su basi nazionali, ma secondo un'ottica europea. Si ricorda, altresì, che il Trattato di Maastricht ha creato nuove Istituzioni come l'Agenzia Europea dell'Ambiente a Copenaghen, la Banca Europea di Sviluppo dell'Est Europeo a Londra, l'Osservatorio sul Mediterraneo ad Atene, l'Istituto per gli Studi della Prospettiva Tecnologica a Siviglia.

³⁸ A ciò si aggiungono lo scarso senso d'identità europea, condiviso parzialmente dai cittadini dell'Unione Europea; la debolezza della politica estera del tutto incongruente con la volontà di affermare il ruolo di potenza economica, di ampliare i mercati, di regolamentare i flussi di emigrazione; le controversie sulla politica di difesa e nel modo di gestirla.

esecutive, allo stato attuale suddivise tra Parlamento Europeo, Consiglio dei Ministri e Commissione, aventi una diversa base di legittimità³⁹. Il primo, eletto direttamente dai cittadini non può intraprendere un'iniziativa legislativa e condivide la funzione di votare le leggi con il Consiglio dei Ministri, il quale è composto dai membri dei Governi nazionali, prende le decisioni a maggioranza o all'unanimità, a seconda delle tematiche, ed esercita un potere troppo disperso con uno scarso coordinamento interno.

La Commissione ha varie responsabilità esecutive, perché fortemente coinvolta nella gestione, supervisione ed attuazione delle politiche dell'UE, ma i suoi componenti sono nominati dai Governi nazionali e non sono soggetti a ratifica parlamentare. Essa, inoltre, nel corso del tempo si è vista ridurre la capacità di fornire un'ampia ed integrata visione delle problematiche, soprattutto a causa della verticalità piuttosto rigida della struttura organizzativa, e, di conseguenza, ha indebolito il ruolo propositivo e la funzione di guida. Pertanto, una soluzione è costituita dal conferire al Parlamento Europeo l'autorità di assumere l'iniziativa legislativa nella veste di ramo di governo a rappresentanza democratica e di trasformare la Commissione in organo, sempre esecutivo, che abbia responsabilità delle fasi decisionali. In altre parole, il collegamento Commissione-Consiglio dei Ministri per la formulazione delle politiche deve essere sostituita dalla relazione Commissione-Parlamento Europeo, cosicché vengano garantite trasparenza ed informazione al pubblico sui temi e sulle alternative prese in esame, prima della ratifica delle politiche. Infine, è necessario muoversi verso un rafforzamento dell'elemento federale, arrivando ad una redistribuzione delle funzioni che toglie controllo al livello nazionale rispetto a quello europeo – con un progressivo arricchimento della sfera d'azione – per conferirlo all'iniziativa locale, così da moltiplicare i partecipanti al processo di unificazione europea. In misura sempre crescente, i cittadini europei si rivolgono all'Europa per individuare soluzioni adeguate alle principali minacce che incombono in un'economia globalizzata e più competitiva o per un sostegno ai loro sforzi, al fine di beneficiare delle nuove opportunità offerte da un'economia basata sulla conoscenza.

L'Europa, quindi, deve agire seguendo una politica di coesione forte e solidale, che si fondi sul decentramento, sul partenariato⁴⁰, sulla sostenibilità, sulla

³⁹ Nonostante gli sforzi compiuti per aumentare la sua influenza, i poteri costituzionali del Parlamento Europeo rimangono inferiori a quelli nazionali ed il ruolo legislativo presenta alcune debolezze riconducibili anche al mancato riconoscimento del diritto di consultazione su tutta la legislazione (come ad esempio, quella relativa a gran parte degli accordi esterni conclusi dal Consiglio) e sugli strumenti propri della Commissione che, tra l'altro, costituiscono la gran parte della legislazione dell'Unione Europea (Nugent, 2001, pp. 227-261).

⁴⁰ Nello spirito del principio di sussidiarietà, le Istituzioni regionali e locali costituiscono il livello decisionale più adeguato e realizzano gli interventi più efficaci sul terri-

promozione di uno sviluppo policentrico, armonioso ed equilibrato e che affronti le molteplici problematiche delle regioni, aiutandole ad utilizzare in modo ottimale le opportunità che si presentano⁴¹. D'altronde, proprio questi Organi sono i più appropriati per concepire e gestire l'assistenza comunitaria, in quanto l'assegnazione di tali compiti ad altre realtà esercitanti le proprie funzioni su aree di minore estensione territoriale limiterebbe l'efficacia delle azioni e renderebbe difficile la compatibilità con approcci di sviluppo e modelli di organizzazione territoriale che conferiscono sempre più importanza a nuovi vantaggi competitivi, come l'efficienza istituzionale.

2. Una valutazione dei risultati della politica strutturale nel periodo di programmazione 1994-1999 e degli impatti sullo sviluppo del turismo.

Al termine del periodo di programmazione 1994-1999 sono stati attuati 610 interventi, di cui la maggior parte per gli Obiettivi 1 e 2, a cui vanno ad aggiungersene 524 relativi alle Iniziative Comunitarie⁴². Il sistema finanziario

torio. A fronte di tale consapevolezza, la Commissione si è impegnata a stabilire un dialogo più sistematico con le Associazioni europee e nazionali delle Amministrazioni periferiche, offrendo loro la possibilità di esprimersi sulle politiche europee, mediante una valutazione della coerenza, prima che siano avviate le procedure formali di decisione.

⁴¹ È importante stabilire nuove procedure per la condivisione delle informazioni al fine di assicurare che ciascun partecipante alla politica di coesione possa operare efficacemente. In particolare, devono essere individuate le responsabilità e ripartite tra coloro che sono coinvolti nella programmazione, che gestiscono le misure e che vi contribuiscono economicamente; predisposte reti informative per raccogliere e trasmettere i dati ai fini del monitoraggio; accresciuta la trasparenza dei flussi finanziari; allargato il campo d'azione delle iniziative, in modo da potenziare l'efficacia operativa e semplificare le procedure.

⁴² Per quanto concerne il periodo 2000-2006 non è possibile ancora effettuare una valutazione degli impatti per la mancanza di dati statistici. La Commissione ha tracciato un primo bilancio sulla qualità della programmazione dei Fondi Strutturali (Commissione delle Comunità Europee, 2001), dal quale si evince che sono stati compiuti considerevoli progressi, anche se sussistono alcune difficoltà: il tempo medio necessario per l'adozione dei programmi si situa tra gli otto mesi ed un anno (invece dei cinque previsti nel regolamento); in diversi Stati membri i nuovi sistemi di gestione, controllo e sorveglianza sono stati definiti in termini generali, ma si devono ancora precisare le modalità attuative, essenziali per assicurare all'Unione Europea che, su tutto il territorio, le risorse comunitarie siano utilizzate correttamente; alcuni paesi esitano a prendere in considerazione, a pieno titolo, la filosofia competitiva della "riserva di efficacia e di efficienza". Qualora venissero superati questi problemi, le somme stanziare dovrebbero dare un forte impulso agli investimenti (+ 20% in Grecia, + 14% in Portogallo e + 6% nei Länder orientali della Germania), fino a consentire nel 2006 un sensibile innalzamento del livello del PIL (in termini reali) in Grecia ed in Portogallo del 6%, in Spagna del 2,4% e nei Länder orientali della Germania del 4%.

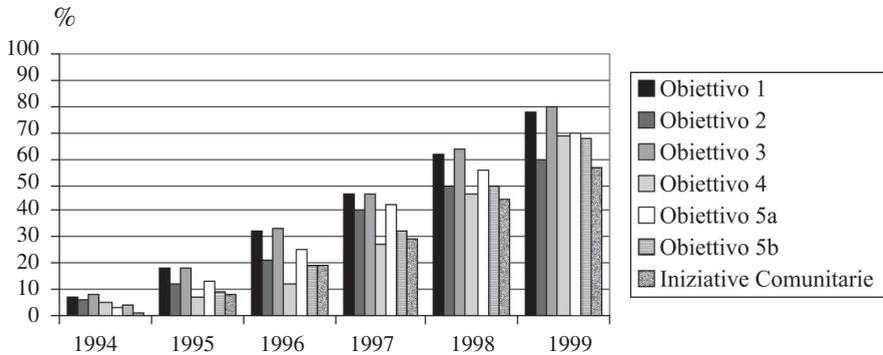
che ha regolato l'esborso dei fondi comunitari è stato ritenuto dagli Stati membri molto complesso ed ha originato incertezze e poca chiarezza circa le responsabilità gestionali. Inoltre, dall'analisi delle modalità con cui gli stanziamenti sono stati effettivamente spesi e dei risultati conseguiti, appare che la situazione non è stata del tutto soddisfacente: anche se in alcuni casi, come in Italia, la politica di coesione si è addirittura sostituita a quella di riequilibrio territoriale di pertinenza del Governo nazionale, a favore delle proprie regioni, contravvenendo al principio di addizionalità, le difficoltà di impiegare le risorse messe a disposizione sono state ampie al punto da ridurre l'efficacia delle azioni intraprese e rendere ancora più difficile la programmazione per l'arco temporale 2000-2006⁴³. In particolare, alcuni Stati membri, tra i principali beneficiari dei Fondi Strutturali (come Spagna, Portogallo, Irlanda, Germania) si sono posizionati al di sopra della media europea alla fine del 1999, mentre Francia, Italia, Paesi Bassi e Regno Unito si sono trovati considerevolmente al di sotto. Nel caso dell'Obiettivo 2, alcuni programmi, adottati solo alla fine del 1997 o nel 1998, non sono stati attuati in modo adeguato a tutto il 1999 e, di conseguenza, i pagamenti complessivi sono risultati relativamente esigui (62% del totale dei fondi disponibili) e non è stato possibile effettuare il 3% circa degli stanziamenti totali per il periodo considerato (477,5 milioni di Euro). Pertanto, tali risorse sono state restituite al bilancio comunitario.

Per gli Obiettivi 3 e 4, gli stanziamenti cumulativi sono stati interamente impegnati. I pagamenti sono ammontati all'80% del totale dei Fondi Strutturali disponibili per l'Obiettivo 3, ma soltanto al 70% per l'Obiettivo 4, a causa dei ritardi maturati dal Regno Unito e dall'Italia, nonché della natura innovativa di numerosi provvedimenti.

Il tasso al quale gli stanziamenti dell'Obiettivo 5a, relativo all'agricoltura, sono stati effettivamente attuati, così come riflesso dai pagamenti, è risultato inferiore a quello degli altri, mentre, per la parte concernente la pesca si è rivelato possibile ovviare ai ritardi verificatisi in anni precedenti, cosicché tutti gli stanziamenti sono stati impegnati ed i pagamenti sono ammontati al 73% del totale dei fondi disponibili. Per l'Obiettivo 5b si sono registrati continui differimenti nei pagamenti, dovuti a complesse procedure di attuazione (come in Italia) e al funzionamento insoddisfacente della *partnership* regionale (ad esempio, in Belgio) (Fig. 2).

⁴³ Ai ritardi finanziari, derivanti da uno scollamento tra l'inserimento delle somme nel Bilancio di Previsione e l'effettiva disponibilità di cassa dell'Ente per l'erogazione, si sono cumulati quelli dei privati, non sempre aventi la capitalizzazione necessaria o le linee di credito sufficienti a garantire la propria quota di cofinanziamento, e quelli derivanti dai procedimenti amministrativi, ad esempio per assumere gli impegni a favore dei beneficiari, oppure per rilasciare le autorizzazioni.

Fig. 2 - Tassi di esecuzione (in valori percentuali) degli stanziamenti relativi alla programmazione 1994-1999.



Fonte: Commissione delle Comunità Europee, 2000b.

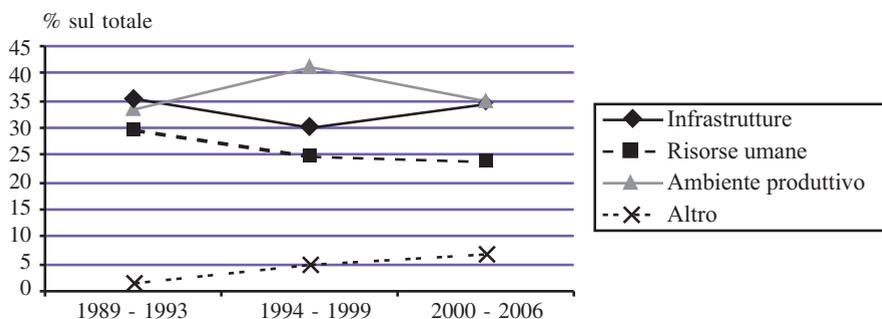
Per l'Obiettivo 6 la situazione è stata molto diversa: sebbene gli stanziamenti totali siano stati impegnati, i pagamenti sono ammontati soltanto al 65% dei fondi disponibili in Finlandia e al 54% in Svezia, ma ciò riflette il fatto che non sono stati adottati programmi fino al 1995, anno in cui tali paesi hanno aderito all'UE. Nel caso del Fondo di Coesione, il 92% circa degli stanziamenti, per il periodo 1993-1999, ha trovato corrispondenza nei pagamenti effettuati entro la fine del 1999 (Commissione delle Comunità Europee, 2000b).

In questo quadro il turismo, anche se non ha avuto un'adeguata rilevanza, ha ugualmente ottenuto benefici dalle azioni o programmi "orizzontali", grazie al suo carattere trasversale: in particolare, su più di 97.000 milioni di Euro impegnati nelle Regioni dell'Obiettivo 1 (Tab. 1), circa 3.500 milioni di Euro hanno riguardato direttamente il turismo.

Il consenso di studiosi ed esperti è pressoché unanime sui tipi di azione che hanno le maggiori probabilità di innescare un processo di crescita endogena e sostenibile, così come testimoniata dalla concentrazione dei Fondi Strutturali in alcune aree tematiche (Fig. 3); tuttavia, le misure comunitarie sono selettive, complementari a quelle degli Stati membri e non elevate a soluzioni applicabili a tutte le realtà.

Gli impatti dei Fondi Strutturali e delle Iniziative Comunitarie nelle Regioni dell'Obiettivo 1, di solito stimati sulla base della riduzione dei differenziali nel PIL pro capite (Tab. 2) e nell'occupazione, possono essere valutati mediante altri indicatori – dotazione infrastrutturale, rafforzamento della Ricerca, Sviluppo Tecnologico e Innovazione (RSTI), diffusione dell'informazione e comunicazione, qualificazione delle risorse umane, qualità dell'ambiente – che danno ugualmente la misura dello sviluppo economico e costituiscono le condizioni necessarie per la diffusione del fenomeno turistico, ma, se singolarmente potenziati, sono insufficienti a rafforzare la competitività di una regione (Commissione Europea, 2001).

Fig. 3 - Distribuzione dei Fondi Strutturali per aree d'intervento nelle Regioni dell'Obiettivo 1.



Fonte: Commissione Europea, 2001.

Tab. 1 - Fondi Strutturali 1994-1999: riepilogo dei contributi per singolo Stato membro (in milioni di Euro).

PAESI	TOTALE	FESR	FSE	FEAOG	SFOP
Austria	1.566,52	373,28	556,57	634,57	2,10
Belgio	1.888,98	866,69	738,28	256,96	27,05
Danimarca	753,85	121,95	350,21	148,71	132,98
Finlandia	1.638,49	444,94	543,61	621,58	28,36
Francia	13.859,21	5.613,21	4.788,70	3.234,59	222,71
Germania	20.396,72	8.712,25	7.033,23	4.500,08	151,16
Grecia	14.530,90	9.886,72	2.564,67	1.944,41	135,10
Irlanda	5.826,15	2.680,22	2.038,81	1.058,35	48,77
Italia	20.856,34	11.803,03	4.981,48	3.737,64	334,19
Lussemburgo	86,52	15,46	27,54	42,39	1,13
Paesi Bassi	2.248,61	612,98	1.415,96	162,44	57,23
Portogallo	14.590,00	9.078,92	3.281,52	2.024,29	205,27
Regno Unito	11.828,62	5.582,49	5.547,82	591,71	106,60
Spagna	33.185,87	18.853,83	8.853,81	4.316,38	1.161,85
Svezia	1.341,34	372,38	688,58	234,17	46,21
TOTALE	144.598,13	75.018,35	43.410,79	23.508,27	2.660,71

Fonte: Commissione delle Comunità Europee, 2000b.

Tab. 2 - Pil pro-capite nelle Regioni dell'Obiettivo 1 (1994-1999), rispetto a UE-15 pari a 100.

REGIONI	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Hainaut	76	75	73	72	69	71
BELGIO	76	75	73	72	69	71
Berlin-Ost, Stadt	111	106	103	99	98	96
Brandenburg	72	73	73	71	71	69
Mecklenburg-Vorpommern	71	72	72	70	71	69
Sachsen	73	73	73	71	71	70
Sachsen-Anhalt	67	68	70	68	69	68
Thüringen	68	68	70	69	70	70
GERMANIA	74	74	74	72	73	72
Anatoliki Makedonia, Thraki	56	56	54	55	55	55
Kentriki Makedonia	64	69	68	68	69	68
Dytiki Makedonia	63	63	66	67	68	67
Thessalia	57	58	57	59	62	61
Ipeiros	43	43	45	46	47	47
Ionia Nisia	56	57	61	60	60	59
Dytiki Ellada	53	53	51	51	52	51
Stereia Ellada	83	85	81	80	79	76
Peloponnisos	52	52	54	56	58	58
Attiki	76	74	73	74	77	77
Voreio Aigaio	59	61	63	64	66	66
Notio Aigaio	74	78	81	81	82	80
Kriti	65	68	66	66	67	66
GRECIA	66	67	66	67	68	68
Galicia	63	64	64	63	65	65
Principado de Asturias	69	69	68	69	70	71
Cantabria	73	73	74	74	78	80
Castilla y León	75	75	74	73	76	76
Castilla-La Mancha	64	65	65	65	66	67
Extremadura	49	50	50	50	53	53
Comunidad Valenciana	74	75	76	76	79	79
Andalucía	58	59	59	59	61	61
Región de Murcia	65	66	67	67	69	69
Ceuta y Melilla	65	65	67	69	70	68
Canarias	75	76	76	76	79	78
SPAGNA	65	66	67	66	68	69

Segue

REGIONI	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Corse	75	72	72	73	76	76
Guadeloupe	56	55	56	57	57	58
Martinique	64	63	65	66	66	67
Guyane	55	52	54	56	55	54
Réunion	53	52	51	51	50	50
FRANCIA	59	58	58	59	59	59
IRLANDA	93	93	104	106	112	115
Abruzzo	88	89	85	85	84	84
Molise	77	80	81	79	78	79
Campania	65	65	65	67	66	65
Puglia	67	68	65	66	67	67
Basilicata	70	73	72	73	75	73
Calabria	61	61	61	62	63	62
Sicilia	66	67	66	66	66	65
Sardegna	76	77	76	77	77	76
ITALIA	68	68	67	68	68	68
Flevoland	83	79	82	83	83	80
PAESI BASSI	83	79	82	83	83	80
Burgenland	71	72	72	71	73	73
AUSTRIA	71	72	72	71	73	73
Norte	59	59	61	59	59	56
Centro	57	57	59	57	58	54
Lisboa e Vale do Tejo	91	91	97	97	96	91
Alentejo	59	60	62	59	57	54
Algarve	72	71	74	72	72	66
Açores	51	52	53	52	54	52
Madeira	66	67	74	76	77	74
PORTOGALLO	70	70	73	72	72	68
Merseyside	68	71	72	72	70	70
Highlands & Islands	77	77	77	77	75	75
Northern Ireland	79	80	82	80	78	78
REGNO UNITO	74	76	77	77	75	74

Fonte: Commissione delle Comunità Europee, 2003.

Poiché l'efficienza del sistema di trasporto è un fattore essenziale per la crescita regionale, gli investimenti effettuati in questo ambito nei paesi beneficiari del Fondo di Coesione e nell'Italia Meridionale hanno superato i 40

miliardi di Euro – un terzo dei quali assegnato alla Spagna, seguito dal Portogallo (23%), Grecia (21%), Irlanda (11%) e Italia (7%) – con i quali è stata migliorata l'accessibilità, anche in termini di riduzione dei tempi di viaggio; sono stati intensificati i collegamenti tra le aree meno prospere e le altre parti del paese interessato; sono stati costruiti o ristrutturati gli aeroporti⁴⁴ nelle aree periferiche, come i dipartimenti d'oltremare francesi. Per contribuire alla politica di coesione dell'Unione Europea, le regioni hanno dato priorità anche al sostegno delle piccole e medie imprese, le quali costituiscono una fonte vitale di competitività e di occupazione. Basti pensare che è stato destinato un importo di 14 milioni di Euro (14,5% del totale dei Fondi Strutturali per le Regioni dell'Obiettivo 1) a più di 500.000 imprese (il 16% del totale nelle regioni ammissibili all'assistenza), sotto forma di aiuti diretti ed indiretti, cosicché sono stati creati circa trecentomila posti di lavoro.

Questi risultati, però, sono relativi, soprattutto se non viene rafforzato l'impegno anche in altri ambiti come la RSTI, da cui dipende in larga parte la dinamicità delle economie regionali⁴⁵, in quanto pure le realtà più avanzate hanno realizzato investimenti sia infrastrutturali e sia per il potenziamento del tessuto imprenditoriale.

Un elemento di preoccupazione viene proprio dalla constatazione che nei paesi beneficiari del Fondo di Coesione, questa tipologia di spesa in rapporto al PIL è aumentata negli ultimi anni, ma, ad eccezione dell'Irlanda, la crescita non è stata sufficiente a colmare il divario con il resto dell'Unione Europea, il quale, rispetto ai quattro Stati membri in cui la spesa è stata ben più alta (Germania, Francia, Svezia e Finlandia), si è ampliato anziché ridursi (Fig. 4) ed è molto più ampio di quello riguardante il reddito pro capite⁴⁶.

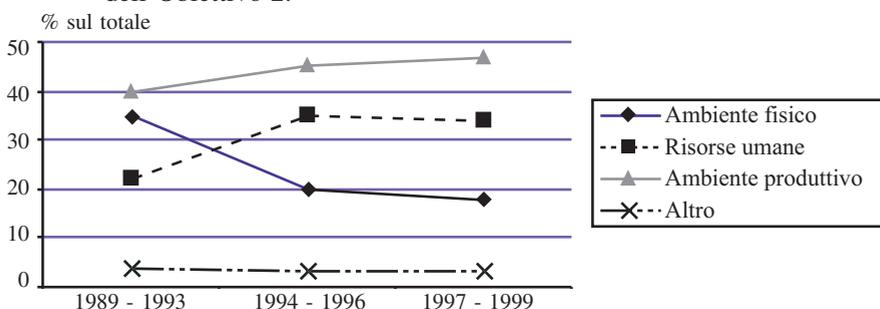
La rapida diffusione delle tecnologie dell'informazione e delle telecomunicazioni offre nuove opportunità di sviluppo, perché favorisce un impiego più efficiente degli investimenti, date le differenze nei costi e nell'accesso ai mercati, ma anche in questo caso la quota dei Fondi Strutturali è stata relativamente

⁴⁴ In molti casi, l'utilizzo dei Fondi Strutturali ha incentivato investimenti privati ed ha creato *partnership* pubblico-privato, come nella costruzione e gestione di strade in Portogallo, del porto di Gioia Tauro in Italia, dell'aeroporto di Spata e del ponte di Rion-Antirion in Grecia.

⁴⁵ La relazione positiva tra l'innovazione di una regione ed i suoi risultati economici è stata confermata dai dati del 2002, in base ai quali le realtà più competitive sono Stoccolma, Uusimaa/Suurlue, Noord-Brabant, l'Est ed il Sud-est del Regno Unito, Pohjois-Suomi, Ile-de-France, Bayern, Comunidad de Madrid, Baden-Württemberg.

⁴⁶ Anche se, in generale, quelle realtà che hanno impiegato i Fondi Strutturali nella RSTI (come a Creta ed in Macedonia) hanno ottenuto effetti benefici sulle economie locali, vi sono realtà definibili di "deserto tecnologico" che ugualmente hanno intrapreso un processo di convergenza (ad esempio, le regioni turistiche delle Canarie).

Fig. 4 - Ripartizione dei Fondi Strutturali, per aree d'intervento, nelle Regioni dell'Obiettivo 2.



Fonte: Commissione Europea, 2001.

esigua, commisurandosi appena al 2% circa della spesa totale, con l'1,5% destinato alle infrastrutture e lo 0,5% allo stimolo della domanda di servizi ed applicazioni, incentrata, in sintesi, sul perfezionamento del sistema di base e sulla riduzione delle disparità tra le regioni periferiche ed il resto dell'Unione Europea, tramite la digitalizzazione delle reti, il miglioramento della qualità del servizio ed un più diffuso utilizzo di internet sia da parte delle famiglie e sia delle imprese.

Se tali progressi, apparentemente, hanno impattato in modo limitato sul turismo, più esplicite sono state le ripercussioni derivanti dagli interventi che hanno contribuito a rafforzare il mercato del lavoro, i sistemi di istruzione e formazione ed i legami tra questi ultimi ed il mondo del lavoro⁴⁷, nonché quelli rivolti al settore ambientale, che costituisce il principale fattore di richiamo⁴⁸. A quest'ultimo proposito, le opportunità finanziarie hanno teso a risolvere questioni diverse tra i paesi beneficiari del Fondo di Coesione e del Mezzogiorno d'Italia e le altre parti dell'Unione Europea: nei primi, si è mirato ad elevare la proporzione di famiglie collegate alla rete di distribuzione dell'acqua potabile e al sistema di raccolta delle acque che, essendo ancora molto bassa⁴⁹, riduce il

⁴⁷ Alcuni esempi di azioni intraprese includono il sostegno ai sistemi di qualifica e di accreditamento; lo sviluppo dell'insegnamento tecnico nell'istruzione secondaria superiore ed universitaria; l'offerta di una formazione continua a docenti ed insegnanti.

⁴⁸ Gli investimenti finanziati dai Fondi Strutturali sono ammontati ad oltre 9 miliardi di Euro (circa il 9% del totale delle risorse stanziato per l'Obiettivo 1) e quelli effettuati con prestiti della BEI hanno raggiunto un totale pari ad 1 miliardo di Euro nei paesi della coesione e a quasi a 3 miliardi di Euro in altre zone dell'Unione Europea.

⁴⁹ In Grecia, il numero delle aree urbane collegate al sistema di raccolta delle acque è quasi raddoppiato tra il 1993 ed il 1999, facendo salire la percentuale di copertura della popolazione ad oltre il 70%; in Irlanda, tale proporzione è cresciuta dal 44% nel 1991 all'80% nel 1999; in Portogallo, la popolazione collegata alla rete di distribuzione del-

livello della qualità della vita, determina svantaggi per lo sviluppo economico in generale e per il turismo in particolare, ritarda l'attuazione dei principi della sostenibilità; nel Nord dell'Unione Europea (come nei nuovi Länder), dove i problemi principali derivano dall'industrializzazione, si è prestata attenzione alla riduzione della contaminazione del suolo, dell'inquinamento e del degrado urbano, che ledono l'immagine delle regioni, riducendone la capacità di attrarre non soltanto investimenti, ma anche turisti; infine, nelle aree rurali dei Paesi Bassi e dell'Irlanda sono stati concentrati gli interventi nel settore agricolo, principale fonte del disequilibrio ecologico.

In Italia, nell'ambito del Qcs 1994-1999, è stato realizzato il Programma Operativo Multiregionale (POM) "Sviluppo e Valorizzazione del Turismo Sostenibile nelle Regioni dell'Obiettivo 1"⁵⁰, che si è preposto l'intento di rilanciare l'economia meridionale, recuperando i margini di competitività del comparto, mediante la valorizzazione delle risorse turistiche (Sottoprogramma I), l'assistenza alle imprese e al turista (Sottoprogramma II) e l'attuazione (Sottoprogramma III)⁵¹. La necessità di sviluppare un modello di intervento di tipo programmatico ed integrato, con il coinvolgimento fattivo delle Istituzioni locali⁵², è nata sulla base della constatazione delle difficoltà di colmare il divario – in termini di organizzazione e di strutture – tra il Meridione e le Regioni del

l'acqua potabile è aumentata dal 61% nel 1989 al 95% nel 1999 e quella collegata al sistema di raccolta dal 55% nel 1990 al 90% nel 1999.

⁵⁰ Il POM è stato elaborato e gestito dal Dipartimento del Turismo della Presidenza del Consiglio dei Ministri e adottato dalla Commissione Europea con decisione n. 1146 del 7.6.1995. La disponibilità finanziaria si è basata su fondi provenienti per una metà dal FESR e per l'altra dal fondo di rotazione della Ragioneria Generale dello Stato, dalla Legge Quadro sulle Aree Protette e dalle Delibere CIPE dell'8.8.1995 e del 19.2.1999.

⁵¹ Con la nuova programmazione, il Sottoprogramma II, contenente l'unica Misura "Presidi di assistenza alle imprese e al consumatore turista", è stato accorpato nel Sottoprogramma I, articolato in cinque Misure "Costituzione di centri per servizi d'informazione, accoglienza ed educazione ambientale in aree protette", "Sviluppo del turismo sostenibile in aree protette", "Itinerari culturali interregionali", "Isole minori", "Servizi per il turismo culturale". Il Sottoprogramma III ha previsto, invece, due Misure "Sensibilizzazione e pubblicità" ed "Assistenza tecnica, monitoraggio e valutazione".

⁵² Accanto al Dipartimento del Turismo – che svolge le funzioni di garante del rispetto della normativa comunitaria e nazionale nell'esecuzione del Programma, di promotore di protocolli di intesa con le Amministrazioni centrali e locali, di assistente tecnico per i beneficiari, di coordinatore delle attività di monitoraggio, valutazione, controllo e verifica – le Regioni e le Province sono coinvolte in qualità di soggetti responsabili della programmazione territoriale in cui si inseriscono i progetti, gli Enti Parco propongono le iniziative, i Comuni sono i propulsori degli interventi, le parti sociali ed economiche assumono un ruolo propositivo in fase progettuale nei confronti delle Amministrazioni Pubbliche (Di Raimondo Misiani, 2000, p. 714).

Centro-nord, continuando a seguire approcci tradizionali basati sull'assenza di piani di coordinamento che individuino funzioni e responsabilità di tutti coloro che, a diverso titolo, possono concorrere ad accelerare o a ritardare lo sviluppo turistico. Il Pom, pertanto, ha tenuto conto di alcune finalità prioritarie: destagionalizzazione della domanda turistica per consentire un uso ottimale delle strutture ricettive e delle infrastrutture presenti sul territorio; incremento delle quote di mercato a livello internazionale; riqualificazione dell'offerta, ponendo maggiore attenzione al rapporto qualità/prezzo; organizzazione di una rete integrata di servizi per le PMI, tesa a migliorare le capacità imprenditoriali ed i servizi resi ai consumatori; utilizzazione efficiente delle risorse disponibili, nel rispetto dei beni naturali e culturali; adeguamento dei servizi resi alle aspettative dei consumatori, in modo da assicurare loro tutela e protezione, così come disciplinato dalla normativa comunitaria in materia; miglioramento delle qualifiche professionali degli operatori del comparto, attraverso interventi di formazione e di aggiornamento.

Se nel suo insieme il Pom ha rappresentato un'iniziativa valida per l'impostazione puntuale e strategica delle Misure, non altrettanto può dirsi della *performance* di spesa e degli indici di diffusione/concentrazione territoriale dei progetti: in base al Rapporto di Monitoraggio del Dipartimento del Turismo del 30 Maggio 2000, 230 progetti sono stati conclusi su 571 ammessi, con una spesa media del 45% ed una densità media di 4,62 progetti ogni 1.000 kmq (Di Raimondo Misiani, 2001, pp. 716-718). Inoltre, è interessante notare quanti progetti di quelli promossi nell'ambito dei Programmi Operativi Pluri-fondo delle Regioni italiane dell'Obiettivo 1, per le quali è senz'altro riconoscibile la vocazione turistica, appaiono frammentati e spesso ripetitivi, così da disperdere le ingenti risorse messe a disposizione dall'Unione Europea e da conseguire vantaggi di gran lunga inferiori, in termini di competitività sul mercato turistico internazionale, rispetto ai benefici che si sarebbero ottenuti con una razionale programmazione integrata degli interventi, in grado di contestualizzare l'azione politica e commisurarla alle reali esigenze e peculiarità dei singoli territori.

Come è stato già evidenziato, fermo restando il ruolo importante svolto dalla competizione fra le differenti realtà, "occorre predeterminare in sede centrale i prioritari obiettivi della politica regionale, per la cui elaborazione, dalla valutazione delle esigenze alla realizzazione delle iniziative, è essenziale una costante sinergia tra Stato e Regioni. Queste, avendo contatti diretti con gli operatori, possono elaborare un piano turistico regionale, largamente partecipato nel momento progettuale che, in sintonia con quelli nazionale ed urbanistici, rilevi le zone depresse suscettibili di valorizzazione, crei le condizioni utili a garantirne la fruizione e avanzi le proposte compatibili con la conservazione del patrimonio naturale e culturale, al fine di contribuire a ridurre i divari socioeconomici ed a

rilanciare gli insediamenti marittimi, montani, fluviali, lacuali o di pianura che versano in una situazione di crisi” (Citarella, 1997, p. 20). Altrettanto evidente è il riferimento al turismo nelle iniziative dell’Obiettivo 2⁵³, che hanno mirato, direttamente o indirettamente, al sostegno del settore produttivo, ed in particolare delle PMI, con ripercussioni positive sull’occupazione, non facilmente valutabili per la presenza di effetti inerzia (quelli, cioè, che si sarebbero verificati anche in assenza di intervento).

Le infrastrutture hanno beneficiato di un’assistenza minore rispetto a programmi per la creazione di attività alternative, come quelle turistiche, che nelle aree afflitte da problemi di riconversione hanno consentito un recupero effettivo del potenziale economico. Sono stati istituiti centri di trasferimento tecnologico, adattati alle esigenze delle imprese locali, allo scopo di diffondere *know-how* tra le PMI, come è avvenuto in alcune regioni francesi in fase di ristrutturazione (l’Aquitania). L’ambiente ha destato notevoli preoccupazioni al punto che sono state adottate misure per la tutela, come la bonifica di siti industriali abbandonati, il cambiamento di metodi di produzione, l’adozione di tecnologie pulite soprattutto a Berlino, nel Galles meridionale e nella Regione East Midlands del Regno Unito.

Per quanto riguarda l’Obiettivo 3, sembra che le misure cofinanziate abbiano generato benefici soprattutto per i soggetti con maggiori difficoltà di inserimento nel mondo del lavoro, come le persone in età avanzata (nei Paesi Bassi e nel Regno Unito), i disoccupati di lunga durata (in Irlanda) e coloro che sono scarsamente qualificati (in Italia); viceversa, hanno avuto effetti marginali per i giovani. I risultati hanno, altresì, avvalorato l’importanza dei percorsi di formazione: in Italia, il tasso di collocamento dei partecipanti a mirati programmi è stato più del 50%. Le iniziative assunte nell’ambito dell’Obiettivo 4 hanno generato impatti sulle aziende, sui dipendenti e sui sistemi formativi. Nelle prime si è assistito ad un mutamento degli atteggiamenti nei confronti della formazione continua, della sua qualità, natura e rilevanza per la trasformazione industriale, nonché del numero di dipendenti coinvolti; per i lavoratori vi è stato un miglioramento delle qualifiche e, quindi, un incremento dell’occupabilità; per l’ultimo aspetto, vi è stata una ristrutturazione dell’offerta, una maggiore diffusione della formazione continua nelle PMI ed una promozione dello sviluppo di migliori sistemi di analisi del mercato del lavoro⁵⁴. Anche in questo caso le

⁵³ Ad esempio, tra le aree che hanno promosso nel 1999 iniziative specifiche in ambito turismo si ricordano, Mosa-Vesdre in Belgio, che ha potenziato le infrastrutture di accoglienza, e Yorkshire ed Humber nel Regno Unito per creare due attrazioni turistiche “Magna” e “The Deep” (Commissione delle Comunità Europee, 2000b).

⁵⁴ Sebbene l’Obiettivo 4, in quanto tale, non sia stato considerato nel periodo 2000-2006, svariati principi guida sono stati incorporati come parte della priorità assegnata all’apprendimento lungo tutto l’arco della vita nel nuovo Obiettivo 3: tra di essi, l’in-

ricadute positive per il turismo sono state notevoli, in quanto la qualificazione della risorsa umana è un fattore strategico per lo sviluppo turistico.

Assai migliori erano le aspettative sul ruolo che si immaginava potesse svolgere il comparto nella soddisfazione degli Obiettivi 5a e 5b – considerato il contributo che potenzialmente apporta alle economie rurali e per le quali costituisce una realtà trainante – poi disattese, a causa sia dell'esiguo numero di progetti tesi alla tutela della flora e della fauna, nonché alla valorizzazione dei patrimoni naturali per scopi turistici, sia della frammentarietà delle iniziative, tra l'altro, non coerenti con le esigenze e le caratteristiche locali⁵⁵.

L'adesione all'Unione Europea da parte della Finlandia e della Svezia ha motivato la creazione dell'Obiettivo 6, volto a sostenere quelle regioni a densità demografica estremamente bassa e con generale tendenza al calo della popolazione, con mercati di dimensioni ridotte e notevoli distanze tra le città ed i villaggi. Le valutazioni mostrano che le scelte strategiche effettuate nei programmi dell'Obiettivo 6 hanno, nettamente, rispecchiato le priorità comunitarie e che sono stati conseguiti risultati favorevoli, soprattutto in termini di aumento dei posti lavoro nei servizi privati e nell'industria (17.500 unità in Finlandia e 9.500 in Svezia). In entrambi i Paesi, l'obiettivo è stato la salvaguardia del patrimonio naturale, caratterizzato da paesaggi ancora incontaminati, ma soprattutto in Finlandia si è puntato alla valorizzazione delle risorse locali per incrementare l'ecoturismo.

Poiché la logica delle Iniziative Comunitarie, in generale, è quella di sostenere l'esecuzione di interventi che possano contribuire a risolvere problemi specifici aventi una particolare incidenza a livello europeo, sono stati ammessi diversi progetti che, in certi casi, hanno determinato impatti positivi sul territorio, favorendo anche lo sviluppo del turismo, in altri, è stato stesso quest'ultimo a concorrere al soddisfacimento di alcune importanti finalità delle Iniziative Comunitarie tra tutte quelle previste⁵⁶ nel periodo 1994-1999. In particolare, INTERREG che promuove la cooperazione transfrontaliera per far sì che i confini nazionali non siano di ostacolo allo sviluppo equilibrato e all'integrazione del territorio europeo, ha avuto notevole rilevanza per il turismo. Si consideri che gli obiettivi di promuovere sistemi di trasporto efficienti e sostenibili, migliore accesso alla società di informazione, conservazione dell'ambiente, corretta ge-

clusione di misure preventive nei programmi di formazione e l'esigenza di concentrare l'attenzione sui dipendenti a rischio.

⁵⁵ Basti pensare all'indotto derivante dalla realizzazione di opere di recupero e riqualificazione di antichi borghi e villaggi rurali che avrebbero consentito la successiva valorizzazione del patrimonio culturale, storico ed architettonico a fini turistici.

⁵⁶ La riserva di bilancio tra il totale degli stanziamenti e quello delle dotazioni iniziali è stata destinata anche all'attivazione dell'Iniziativa PEACE, volta a favorire il processo di pace nell'Irlanda del Nord.

stione delle risorse naturali trovano piena corrispondenza nelle esigenze attuali dello sviluppo turistico, perché costituiscono ormai alcune delle condizioni ineludibili per la sua diffusione.

L'Iniziativa LEADER ha mirato ad incoraggiare l'attuazione di strategie pilota integrate per innescare, in ogni territorio rurale, dinamiche di sviluppo endogene, mediante idee originali, costruite intorno ad uno o più temi prioritari della politica di coesione dell'Unione Europea. Essa, per circa il 40%, è stata destinata al sostegno del turismo rurale ed ha stimolato la creazione di nuove fonti di reddito, mediante attività turistiche e del tempo libero, poste in essere sulla base di approcci *bottom up* e partenariati orizzontali. Infatti, sono state costituite forme di cooperazione qualitativamente valide tra gli operatori locali, i cosiddetti Gruppi di Azione Locale (GAL), ossia insieme di *partner* rappresentativi dei vari ambienti socioeconomici locali, che – incaricati di definire ed attuare le strategie con i relativi progetti aventi effetto di moltiplicatore – hanno concentrato la loro azione sulla valorizzazione di prodotti locali, la tutela attiva delle risorse naturali ed ambientali, la cooperazione tra territori rurali, attraverso la creazione di reti che, oltre a consentire il superamento dei vincoli strutturali dei territori interessati, hanno favorito lo scambio ed il trasferimento di esperienze stimolanti.

Il Programma URBAN si è prefisso di trovare soluzioni ai gravi problemi sociali causati dalle crisi che colpiscono molte aree depresse, attraverso il sostegno ad iniziative finalizzate alla riqualificazione urbana, al rinnovamento di infrastrutture, al miglioramento del contesto ambientale (come ad esempio, restauro di edifici e del patrimonio culturale, recupero di spazi pubblici tra cui le aree verdi, bonifica di terreni abbandonati, creazione di attrezzature sportive e ricreative, gestione efficiente delle acque, riduzione dell'inquinamento acustico). In generale, i siti che hanno usufruito dei finanziamenti non sono specificamente a vocazione turistica, ma le misure attuate hanno avuto impatto anche sulle destinazioni adiacenti, in quanto, migliorando il livello della qualità dei servizi e della loro fruibilità, è stato incrementato il grado di attrattività dell'area nel suo complesso, generando forme alternative di turismo.

In sintesi, il comparto turistico ha dato un contributo allo sviluppo regionale per tre motivi: in primo luogo, è stato fonte importante di occupazione, anche in tutte le attività connesse con la valorizzazione delle peculiarità topiche; è stato un fattore che ha richiamato investimenti, in quanto ha contribuito all'immagine e alla competitività di interi ambiti regionali; infine, ha svolto un ruolo positivo di integrazione sociale ed, in tal senso, ha concorso alla coesione in seno all'Unione Europea.

3. Il nuovo approccio nella programmazione dei Fondi Strutturali (2000-2006).

Il ruolo che i Fondi Strutturali possono ricoprire nello sviluppo regionale attraverso investimenti nel comparto turistico è evidente, ma non è stato pienamente utilizzato nel periodo 1994-1999. Pertanto, nell'ambito della nuova programmazione (2000-2006) è necessario che le Regioni, nel recepire le indicazioni comunitarie, utilizzino al meglio le opportunità finanziarie per migliorare il livello qualitativo dell'offerta, in modo da soddisfare la domanda dei turisti e le esigenze delle popolazioni residenti e per rafforzare il contributo del turismo all'attuazione delle politiche dell'Unione Europea. D'altronde, non è da sottovalutare, da un lato, che molte località turistiche ricadono proprio nell'Obiettivo 1, dall'altro, che queste ultime presentano peculiarità locali utili per innescare o accelerare il processo di sviluppo sostenibile del turismo. Se queste considerazioni costituiscono fattori strategici, allo stesso tempo, testimoniano che la maggior parte delle regioni in ritardo continuano a restare nella stessa condizione⁵⁷, la quale può essere migliorata soltanto con una evoluzione della cultura amministrativa, alla luce del nuovo approccio seguito nell'elaborare le disposizioni generali sui Fondi Strutturali⁵⁸.

La Commissione, nel rivedere il quadro normativo⁵⁹, ha tenuto conto, innanzitutto, dello scarso coordinamento politico, amministrativo e contabile degli interventi fino ad allora finanziati e dell'elevata dispersione delle risorse, che non ha consentito la soluzione dei problemi per cui erano state assegnate. È nata, quindi, l'esigenza di fissare principi fondamentali per agire in modo concreto sul territorio, in quanto realtà sistematicamente interconnessa, le cui disparità nello sviluppo denunciano una scarsa propensione degli Organi competenti ad impiegare strumenti di pianificazione strategica.

⁵⁷ Alcune Regioni (Ostberlin, Hainaut, Cantabria, Corsica, circoscrizioni di Valenciennes, Douai, Avesnes, Molise, Sud ed Est dell'Irlanda, Flecoland, Lisboa, Vale do Tejo, Irlanda del Nord, Highlands e Islands) sono state capaci di superare le condizioni di ritardo, al punto che non rientrano più nell'Obiettivo 1 e sono state ammesse al sostegno transitorio decrescente, allo scopo di evitare una brusca interruzione degli aiuti finanziari e di dare il tempo di consolidare i risultati conseguiti, grazie agli interventi strutturali nel periodo di programmazione precedente.

⁵⁸ AGENDA 2000 si pone l'obiettivo di descrivere le linee di sviluppo dell'Unione Europea e del rafforzamento delle sue politiche nella prospettiva dell'allargamento, offrendo un conseguente e coerente quadro finanziario. Il documento, che ha costituito la traccia di discussione tra Istituzioni europee e paesi membri, disegna, con le decisioni che verranno, il nuovo scenario dell'Unione Europea del XXI secolo.

⁵⁹ Regolamento CE n. 1260/1999 del Consiglio del 21.6.1999 recante disposizioni generali sui Fondi Strutturali, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee L. 161 del 26.06.1999.

Il primo principio è rappresentato proprio dalla programmazione, ossia il processo di organizzazione, decisione e finanziamento articolato per fasi successive e volto a guidare su base pluriennale l'azione congiunta della Comunità Europea e degli Stati membri: grazie all'elaborazione dei Quadri Comunitari di Sostegno articolati in Programmi Operativi Regionali o dei Documenti Unici di Programmazione – comprendenti l'analisi del contesto, la definizione delle strategie, degli obiettivi e delle azioni, la previsione ed impostazione degli strumenti per la valutazione e delle modalità di correzione – gli interventi vengono territorializzati, secondo una logica integrata che garantisce la compatibilità delle scelte, la coerenza con le politiche comunitarie ed il coordinamento tra i vari Fondi Strutturali.

Il secondo principio è la concentrazione, che ha indotto a ridurre gli Obiettivi da sei a tre⁶⁰ e le Iniziative Comunitarie da tredici a quattro⁶¹, nonché ad assicurare il sostegno soltanto a quelle realtà che versano ancora in condizioni di ritardo, nonostante le numerose azioni poste in essere dai Governi centrali e periferici per promuovere uno sviluppo armonioso, equilibrato e duraturo delle attività economiche, per elevare i livelli occupazionali, per qualificare le risorse umane, per tutelare l'ambiente, per eliminare le ineguaglianze tra i popoli. Infatti, per le Regioni dell'Obiettivo 1 è stato confermato che i Fondi utilizzabili sono il FESR, FSE, FEAOG (sezione *orientamento*) e SFOP, tutti rilevanti per il comparto turistico.

⁶⁰ L'Obiettivo 1 intende promuovere lo sviluppo e l'adeguamento strutturale delle regioni il cui PIL pro capite risulta inferiore al 75% della media dell'Unione Europea. A questo obiettivo è stata destinata la quota maggiore (69,7%) della dotazione globale dei fondi (195 miliardi di Euro). L'Obiettivo 2 contribuisce a favorire la riconversione economica e sociale delle zone con difficoltà strutturali diverse da quelle ricomprese nell'Obiettivo 1. Tale misura, che riunisce i precedenti Obiettivi 2 e 5b riguarda tutte le zone in fase di mutazione socioeconomica nei settori dell'industria e dei servizi, le zone rurali in declino, le zone dipendenti dalla pesca che si trovano in una situazione di crisi ed i quartieri urbani in difficoltà. Ad esso è destinato l'11,5% dell'importo complessivo. L'Obiettivo 3, infine, riunisce tutte le azioni a favore dello sviluppo delle risorse umane al di fuori delle Regioni ammissibili all'Obiettivo 1 e costituisce il quadro di riferimento dell'insieme delle misure prese nell'ambito del nuovo titolo sull'occupazione del Trattato di Amsterdam e della strategia europea per l'occupazione. L'importo destinato a tale obiettivo è pari al 12,3% dell'ammontare totale.

⁶¹ Le iniziative comunitarie riguardano i seguenti settori: cooperazione transfrontaliera, transnazionale ed interregionale volta ad incentivare uno sviluppo armonioso, equilibrato e duraturo dell'insieme dello spazio comunitario (INTERREG); rivitalizzazione economica e sociale delle città e delle zone adiacenti in crisi per promuovere una crescita urbana sostenibile (URBAN); sviluppo rurale (LEADER); cooperazione transnazionale per porre in essere nuove pratiche di lotta alle discriminazioni e alle disuguaglianze di ogni tipo in relazione al mercato del lavoro (EQUAL).

Al principio di addizionalità, già previsto nel precedente periodo di programmazione 1994-1999, affinché gli aiuti europei si aggiungano a quelli nazionali senza sostituirli, si affiancano quelli di sussidiarietà e di partenariato, in una dimensione sia verticale (nel rapporto tra i diversi livelli territoriali), sia orizzontale (nel legame complementare tra Enti operanti alla medesima scala territoriale). Per il 2000-2006, infatti, è stato previsto che le azioni comunitarie vengano concertate non solo tra Commissione Europea e Stato membro, ma anche tra quest'ultimo e le Autorità regionali/locali, nonché i soggetti economici/sociali, al fine di ottenere i migliori risultati derivanti da azioni sinergiche nella fase di programmazione, gestione, monitoraggio e valutazione.

A seguito dell'emergere del pluralismo sociale ed istituzionale, che determina un'inevitabile frammentazione delle competenze e delle risorse economiche, si è avvertito il problema dell'introduzione di procedure di razionalizzazione e di concertazione⁶², che siano in grado di coordinare gli investimenti per renderli maggiormente produttivi. Inoltre, il netto rafforzamento della *governance* cooperativa⁶³ tra poteri pubblici, soggetti privati ed agenti sociali sembra sempre più affermarsi come modello "sistemico" e "competitivo" di sviluppo territoriale, atteso che la disponibilità di fondi pubblici è sempre più limitata⁶⁴ e che la partecipazione del privato nel processo decisionale è diventata un fattore di crescita.

Per ampliare l'efficacia degli interventi finanziati dai Fondi Strutturali è stato escogitato un nuovo meccanismo che consiste nell'accantonamento del 4% degli aiuti concessi a ciascuno Stato membro (la cosiddetta "riserva di efficacia ed efficienza") da assegnare, dopo il 2003, ai programmi che hanno dato i migliori risultati, secondo criteri di valutazione⁶⁵ basati su indicatori di

⁶² Sono stati previsti tavoli di concertazione e differenti modalità di coinvolgimento delle parti socioeconomiche ed istituzionali, a seconda delle regioni, in quanto non sempre si sono implementati proficui e virtuosi rapporti di collaborazione, se non addirittura hanno prevalso comportamenti di esclusione e di prevaricazione.

⁶³ In questo contesto diviene cruciale il problema della ricerca dell'equilibrio tra *governance* ed *e-government*, ossia tra gestione dei processi e delle attività e capacità di guidarli – mediante soluzioni organizzative ed operative implementate in formato elettronico e veicolate tramite reti virtuali – verso la ridefinizione di assetti strutturali idonei a garantire strategie di sviluppo sostenibile.

⁶⁴ In linea di massima, i partenariati pubblico-privati hanno ottenuto buoni risultati, soprattutto nei paesi in cui è in atto una forte crescita economica. L'esperienza sinora acquisita lascia presupporre che essi possano svolgere un ruolo sostanziale anche nell'accelerare le riforme e nell'ammodernare le infrastrutture ed i servizi dei paesi candidati.

⁶⁵ La valutazione *ex ante* deve essere effettuata dalle autorità competenti degli Stati membri; l'autorità di gestione effettua, in collaborazione con la Commissione Europea, e prima del 31 Dicembre 2003, la valutazione intermedia del programma da essa gestito; la

sorveglianza, riguardanti l'efficacia, la gestione e gli adempimenti finanziari, così da incentivare al razionale impiego delle risorse messe a disposizione dall'Unione Europea. Relativamente al primo parametro viene considerata la capacità di rispettare le previsioni in termini di avanzamento fisico dei programmi; si vaglia l'abilità delle autorità di gestione⁶⁶ di recepire tempestivamente un modello organizzativo gestionale e di controllo efficace ed affidabile, di applicare metodi di selezione progettuale, di avviare tempestivamente la valutazione intermedia e di predisporre attività che assicurino la redazione e la qualità del relativo rapporto, di diffondere la pratica di analizzare gli effetti occupazionali e gli aspetti più rilevanti per il mercato del lavoro. Per l'ultimo aspetto si verifica la capacità di superare le previsioni di spesa, fissate per evitare il disimpegno automatico delle risorse, e quella delle Amministrazioni locali e regionali di scegliere alternative che offrono elevate opportunità di coinvolgimento del settore privato nel finanziamento e nella gestione degli interventi.

Notevole importanza, infine, è stata conferita alla valutazione⁶⁷, volta a determinare l'impatto delle azioni rispetto agli Obiettivi 1, 2 e 3 ed il loro contributo alla soluzione dei problemi strutturali specifici. In particolare, quella *ex ante* serve di base alla preparazione di piani, interventi e complementi di

valutazione *ex post* è di competenza della Commissione Europea, in collaborazione con lo Stato membro e l'autorità di gestione.

⁶⁶Gli Stati membri designano, per ciascun programma, un'autorità di gestione, responsabile della selezione dei progetti, ed una di pagamento, preposta alla certificazione delle spese e alla presentazione delle domande di rimborso alla Commissione Europea. La seconda deve garantire che tutte le spese dichiarate a titolo dei fondi europei siano conformi alle norme comunitarie in materia di ammissibilità, nonché alle politiche comunitarie concernenti, ad esempio, l'ambiente, le pari opportunità e le sovvenzioni pubbliche. Se la Commissione constata che i controlli nazionali sono insufficienti, oppure riscontra irregolarità, può sospendere i pagamenti o, addirittura, chiedere la restituzione delle somme già versate. Sono stati, inoltre, creati i comitati di sorveglianza che, presieduti da un rappresentante dell'autorità di gestione, assicurano l'efficacia e la qualità dell'attuazione delle azioni strutturali. Tali comitati sono di competenza degli Stati membri.

⁶⁷Tutti gli Stati membri hanno rispettato questa disposizione normativa, anche se hanno adottato procedure diverse. Grecia, Italia, Irlanda, Irlanda del Nord e Nord Pas-de-Calais si sono avvalsi di una struttura interna, ma indipendente dalle autorità incaricate della programmazione; mentre, la maggior parte degli Stati membri si è rivolta ad un esperto indipendente esterno. La Spagna è l'unica nazione che ha proceduto ad una valutazione interna avente carattere di effettiva auto-valutazione. In generale, la procedura è stata adottata anche per i programmi operativi, consentendo di verificare la coerenza tra gli orientamenti dei piani e le priorità fissate a livello di programmi. Laddove si è registrata la mancanza di tale importante fase della programmazione, le proposte non sono state dichiarate ricevibili da parte della Commissione.

programmazione, dei quali è parte integrante, e mira ad individuare i punti di forza e di debolezza, ad esaminare le potenzialità dello Stato, della regione o del settore considerato e ad accertare la coerenza della strategia prescelta con le caratteristiche locali. Nel compierla, si deve tenere conto: per la situazione socioeconomica, delle tendenze del mercato del lavoro e della compatibilità tra i piani d'azione nazionali e gli orientamenti europei in materia di qualificazione delle risorse umane; per quella ambientale, delle componenti sulle quali presumibilmente l'intervento avrà un impatto notevole, delle disposizioni volte ad integrare l'aspetto ecologico negli interventi, della coerenza fra queste e gli obiettivi a breve e lungo termine fissati a diversa scala territoriale (ad esempio, piani di gestione dell'ambiente), nonché dei provvedimenti intesi ad assicurare il rispetto della normativa comunitaria; infine, per le pari opportunità, dei vantaggi in termini occupazionali e dell'impatto atteso sull'integrazione delle donne e degli uomini nel mercato del lavoro, sull'istruzione e la formazione professionale, sull'attività imprenditoriale delle donne e sulla conciliazione tra vita familiare e professionale.

La valutazione intermedia ha come oggetto i primi risultati degli interventi, la loro pertinenza ed il grado di conseguimento degli obiettivi ed è effettuata da un valutatore indipendente che la presenta al Comitato di Sorveglianza del Quadro Comunitario di Sostegno o dell'intervento e, successivamente, alla Commissione Europea la quale, sulla base di criteri stabiliti di comune accordo con lo Stato membro, esamina la pertinenza e la qualità della stessa valutazione, in vista dell'assegnazione della suddetta *riserva di performance*. Quella *ex post* è da realizzare entro tre anni dalla fine del periodo di programmazione, verte sui fattori di successo o di insuccesso registrati nel corso del tempo, nonché sugli effetti, con chiaro riferimento anche alla loro durata.

Al di là dell'indubbio vantaggio che la pratica valutativa apporta alla politica regionale, non sono da trascurare i seri problemi relativi alle procedure da adottare e quelli strettamente connessi con la natura stessa della politica, già rilevati in alcuni studi scientifici: i Fondi Strutturali, che comprendono una molteplicità di misure, sono utilizzati per il soddisfacimento di obiettivi scarsamente quantificati o ponderati, rendendo complesse le analisi di efficacia e di efficienza; poiché i programmi convogliano varie misure nazionali, regionali e locali è difficile individuare l'impatto della spesa e le conseguenze specifiche; lo stesso principio di addizionalità richiede lo sviluppo di metodi uguali a livello europeo per armonizzare le procedure di misurazione degli impatti delle quote finanziarie aggiunte; la valutazione viene svolta a più livelli territoriali e, quindi, i risultati non sempre sono comparabili. A tutto ciò si aggiunge l'eterogeneità nella definizione degli indicatori di sviluppo utilizzati dai diversi Paesi, la diversità delle fonti statistiche, la limitata percettibilità degli effetti nel breve periodo, considerato che gli interventi sono struttu-

rali, così come la difficoltà di stabilire con chiarezza come sarebbe stata la situazione senza le operazioni effettuate e quali progetti si sarebbero comunque realizzati. Nell'ambito dei numerosi progressi che restano da compiere per migliorare la cultura valutativa, alcuni traguardi, come è stato già evidenziato, vanno nella direzione dell'affermazione di un modello di "valutazione partecipativa", specularmente al processo di decentramento amministrativo e gestionale, il quale, coinvolgendo tutti gli *stakeholders*, permette di rafforzare il loro impegno e, quindi la loro capacità di soluzione, e trasforma la Regione in un soggetto responsabile del proprio sviluppo (Mairate, 2001, pp. 360-367).

L'approccio programmatico imposto dalla Commissione Europea, approntato per consentire una convergenza delle economie europee⁶⁸, per il turismo costituisce una condizione essenziale, in quanto il potenziamento del comparto dipende da investimenti effettuati grazie al sostegno finanziario privato insieme con quello pubblico, il cui profittevole utilizzo, a sua volta, è legato sempre più al grado di efficienza istituzionale, soprattutto in vista delle nuove modalità di gestione dei Fondi Strutturali basate su uno spiccato decentramento⁶⁹, e alla capacità di progettare lo sviluppo mediante l'elaborazione di piani strategici che, nell'individuare le opportunità di crescita, garantiscano la qualità della vita

⁶⁸ L'effetto stimato è un aumento del Pil reale nel 2006 dell'ordine del 6% circa in Grecia ed in Portogallo del 2,4%, in Spagna e nei Länder della Germania orientale del 4%, rispetto alla situazione in assenza di intervento. L'effetto è, relativamente, modesto in Irlanda (1,8%), laddove i Fondi Strutturali rappresentano meno del 10% della spesa pubblica totale. I Quadri Comunitari di Sostegno espanderanno gli investimenti in misura maggiore, specialmente in Portogallo (aumento del 23%) ed in Grecia (14%) e andranno ad aggiungersi alla domanda effettiva, tramite effetti del moltiplicatore che, nel tempo, accresceranno la produttività, attraverso il miglioramento dell'infrastruttura e del capitale umano, nonché l'utilizzo di attrezzature ed impianti più moderni ed efficienti. È probabile che si avrà un effetto significativo sull'occupazione, che tenderà, tuttavia, a diminuire dopo il 2006 a causa della più elevata produttività. Apporti significativi sono stimati, anche, per altri grandi Stati membri che sono importanti beneficiari dell'assistenza strutturale. La prima analisi degli effetti macroeconomici nei nuovi Länder, indica un aumento del 4% del Pil durante il periodo di programmazione e dell'1,5% in seguito, oltre ad un'espansione del 6% degli investimenti. È probabile, inoltre, che la produttività prenda slancio nel settore manifatturiero. Nel Mezzogiorno (secondo maggiore beneficiario di assistenza dei Fondi Strutturali), i modelli elaborati dalle autorità italiane evidenziano una crescita superiore alla media UE nel 2004, mentre altri modelli stimano tale trend solo alla fine del periodo di programmazione e, anche allora, soltanto se si verificheranno radicali mutamenti nelle *performance* del settore economico e nell'efficienza degli investimenti pubblici.

⁶⁹ L'art. 274 del Trattato sull'Unione Europea riserva alla Commissione Europea la cura dell'esecuzione del bilancio, in conformità del principio della buona gestione finanziaria. Inoltre, gli Stati membri cooperano con la Commissione per garantire che gli stanziamenti siano utilizzati secondo il suddetto principio.

e la valorizzazione delle risorse e delle competenze disponibili, anche mediante la previsione di investimenti nel medio-lungo periodo che dotino il territorio dei necessari servizi infrastrutturali per le imprese e per i cittadini.

Certo non si può ritenere la politica regionale una panacea delle disparità territoriali ed è rischioso pensare che sia in grado di garantire, nel breve periodo, l'allineamento delle tre diverse velocità di sviluppo (a seguito dell'allargamento dell'Unione Europea), tuttavia, essa può essere considerata una strategia di lungo termine, tra l'altro molto significativa anche per il rilancio del turismo europeo sul mercato globale, perché svolge due funzioni importanti: influenza i comportamenti di coloro che operano nelle realtà beneficiarie dei Fondi Strutturali, motivandoli ad incrementare la loro affidabilità, e sensibilizza i Governi centrali e periferici sulla necessità di affrontare problemi di incapacità tecnica ed organizzativi, che ritardano il completamento del processo di regionalizzazione dell'Europa.

In particolare, per incentivare al superamento degli ostacoli al migliore e maggiore utilizzo delle risorse finanziarie, è necessario prevedere adeguati meccanismi di riconoscimento per quelle Amministrazioni locali che definiscono i loro programmi rispettando i principi di avanzamento istituzionale, di integrazione e di concentrazione degli interventi, misurabili mediante indicatori a tal fine prestabiliti; attuano il processo di semplificazione della Pubblica Amministrazione; creano tempestivamente strutture e procedure per elevare la qualità delle scelte programmatiche e progettuali, rendendone più efficace la realizzazione; introducono elementi di competizione nei servizi pubblici e di condizioni conoscitive per indirizzare le scelte di investimento; implementano progetti integrati secondo linee guida di livello interregionale; assicurano la coerenza fra strategie e programmi, mediante strumenti di coordinamento degli interventi di interesse comune; concentrano le risorse su finalità definite con chiarezza e puntualità.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- AA.VV., *Il sistema turismo in Campania*, Unioncamere Campania, Napoli, 1997.
- AGNATI A., *Una tela da colorare*, in «Azienda Turismo», 2001, n. 1-2, p. 17.
- AGOSTEO A., *Le regole del gioco*, in «Azienda Turismo», 2001, n. 1-2, pp. 6-7.
- ALLEN K. e AL., *Il ruolo degli incentivi regionali nello sviluppo economico regionale nei Paesi della Comunità Europea*, in *Periferie d'Europa. Prospettive regionali del mercato unico*, SANTORO LEZZI C. e AL. (a cura di), Bologna, Pàtron, 1994, pp. 635-668.
- ALOJ TOTARO E., *Salvaguardia e valorizzazione delle risorse ambientali e culturali*, Intervento alla «Settimana Europea del Turismo», Commissione Europea DG XXIII – Unità Turismo e Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento del Turismo, Napoli-Caserta, 1996.
- AGENZIA NAZIONALE PER LA PROTEZIONE DELL'AMBIENTE, *L'Etichetta Ecologica Europea. Stato di attuazione del Regolamento UE 880/92. Problemi e sviluppi futuri*, in Atti del Convegno «Ecolabel - Ecogestione», Milano, ANPA, 1996.
- BARTOLINI C. e AL., *L'UE e il turismo, il P.o.M Mezzogiorno*, in *Ottavo Rapporto sul Turismo Italiano*, BECHERI E. e AL (a cura di), Firenze, Mercury, 1998.
- BECAZZINI G. e AL., *Il caleidoscopio dello sviluppo locale*, Torino, Rosenberg & Sellier Editori, 2001.
- BECHERI E., *Sistemi locali al banco di prova*, in «Il Sole 24 ore-Rapporti Turismo», 28.05.2001, p. 2.
- BONAVERO P. e AL., *La costruzione dello spazio unificato europeo*, in *L'Europa delle regioni e delle reti. I nuovi modelli di organizzazione territoriale nello spazio unificato europeo*, BONAVERO P. e AL. (a cura di), Torino, UTET, 2002, pp. 1-35.
- BOTTO F. e AL., *La globalizzazione socioeconomica nelle politiche di sviluppo locale*, in Atti del Convegno ISO-ELO «La regolazione concertata dell'economia globale/locale», Trento, 2002.
- CAGLIANO R. e AL., *Il benchmarking dei sistemi territoriali. Best practice territoriali e gestionali nelle aree liguri di piccola impresa*, Milano, Franco Angeli, 2001.
- CAIRNCROSS F., *Les marchés vert. Reconcilier croissance économique et écologie*, Paris, Les Editions d'Organisation, 1993.
- CAPELLO R. e AL., *Introduzione. Globalizzazione e sostenibilità: le sfide a livello urbano e rurale*, in *Sviluppo urbano e sviluppo rurale tra globalizzazione e sostenibilità*, CAPELLO R. e AL. (a cura di), Milano, Franco Angeli, 1998, pp. 13-41.
- CAPPELLIN R. e AL. (eds.), *Regional networks, border regions and european integration*, London, Pion, 1993.

- CAPPELLIN R., *La dimensione internazionale delle politiche regionali e l'Europa delle regioni*, in *Le conseguenze economiche del decentramento istituzionale*, WOLLEB G. (a cura di), Bologna, Edizioni Il Fenicottero, 1997.
- CAPPELLIN R., *La politica regionale e l'allargamento dell'Unione Europea: dal riequilibrio delle disparità regionali all'integrazione del territorio europeo*, Intervento al III Convegno Internazionale «La politica regionale dell'Unione Europea e i suoi strumenti giuridici e finanziari alla vigilia dell'allargamento», Istituto Internazionale Jacques Maritain, San Casciano dei Bagni (Siena), 1998.
- CEBALLOS LASCURAIN H., *The future of ecotourism*, in «Mexico Journal», Mexico D.F., 17.01.1988, pp. 13-14.
- CELANT A., *Geografia e squilibri regionali. Il Mezzogiorno d'Italia*, Roma, Edizioni Kappa, 1990.
- CELANT A., *Caratteri locali, ambiente, sostenibilità come risorse competitive nel percorso per il riequilibrio produttivo dei sistemi territoriali italiani*, in *Ecosostenibilità e risorse competitive. Le compatibilità ambientali nei processi produttivi locali*, CELANT A. (a cura di), Roma, Società Geografica Italiana, 2000, pp. 7-10.
- CEYRAC P. e AL., *Relazione su una politica comunitaria nel settore del turismo*, Bruxelles, Commissione per i Trasporti e il Turismo, PE 146.115/def./B-A3-0155/91/B.
- CHALIAND G. e AL., *Atlas stratégique*, Editions Complexe, Nouvelle Édition, Paris, 1991.
- CITARELLA F., *Il turismo come fattore di sviluppo sostenibile nel processo di integrazione europea dell'Unione Europea*, in «Studi e Ricerche di Geografia», XIX, 1996, pp. 17-64.
- CITARELLA F. (a cura di), *Turismo e diffusione territoriale dello sviluppo sostenibile*, Napoli, Loffredo, 1997.
- CITARELLA F., *La pianificazione territoriale come strumento di tutela ambientale e di sviluppo regionale integrato*, in *Il clima, l'uomo e l'ambiente*, GHELARDONI P. (a cura di), Pisa, Edizioni ETS, 1998, Vol. II.
- COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE (a), *Relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo sull'anno europeo del turismo*, Bruxelles, COM(1991) def. 95, 14.05.1991.
- COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE (b), *Piano d'azione comunitario a favore del turismo*, Bruxelles, COM(1991) def. 97, 22.05.1991.
- COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE (a), *Le politiche strutturali comunitarie. Bilancio e prospettive*, Bruxelles, Ufficio delle Pubblicazioni Ufficiali delle Comunità Europee, 1993.
- COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE (b), *Per uno sviluppo durevole e sostenibile: programma politico e d'azione della Comunità Europea a favore dell'ambiente e di uno sviluppo sostenibile*, Bruxelles, CECA - CEE - CEEA, 1993.
- COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Il ruolo dell'Unione in materia di turismo. Libro verde della Comunità*, Bruxelles, COM(1995) def. 97, 14.14.1995.
- COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Relazione della Commissione sull'applicazione del programma comunitario di politica ed azione a favore dell'ambiente e di uno sviluppo sostenibile*, Bruxelles, COM(1995) def. 624, 10.01.1996.

- COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE (a), *L'analisi comparativa delle compatibilità: uno strumento destinato agli operatori economici ed alle autorità*, Bruxelles, COM (1997) def. 153, 16.04.1997.
- COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE (b), *Relazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato delle Regioni sulle azioni comunitarie concernenti il turismo (1995-1996)*, Bruxelles, COM(1997) def. 332, 02.07.1997.
- COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE (c), *Agenda 2000: per un'Unione più forte e più ampia*, Bruxelles, COM(1997) def. 2000, 15.07.1997.
- COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Relazione della Commissione su "Riforme economiche e strutturali nell'UE" (Cardiff II)*, COM(1999) def. 61, 03.02.1999.
- COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE (a), *L'innovazione in un'economia fondata sulla conoscenza*, Bruxelles, COM(2000) def. 567, 30.09.2000.
- COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE (b), *Undicesima relazione annuale sui Fondi Strutturali (1999)*, Bruxelles, COM(2000) def. 698, 13.11.2000.
- COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *I risultati della programmazione dei Fondi Strutturali per il periodo 2000/2006 (Obiettivo 1)*, Bruxelles, COM(2001) def. 322, 5.07.2001.
- COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Seconda relazione intermedia sulla coesione economica e sociale*, Bruxelles, COM(2003) def. 34, 30.01.2003.
- COMMISSIONE EUROPEA, *Dal mercato unico all'Unione Europea*, Bruxelles, Ufficio delle Pubblicazioni Ufficiali delle Comunità Europee, 1992.
- COMMISSIONE EUROPEA, *Programma di dimostrazione sull'assetto integrato delle zone costiere*, Bruxelles, Servizi di Commissione Europea, Documento di Informazione, XI/79/96.
- COMMISSIONE EUROPEA, *Secondo rapporto sulla coesione economica e sociale*, Bruxelles, Ufficio delle Pubblicazioni Ufficiali delle Comunità Europee, 2001.
- CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO, *Impegnarsi al Sud. Sei mesi di iniziative del CNEL*, Roma, CNEL, Documenti, 1994.
- CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO, *Lo stato di attuazione dell'Agenda 21 locale in Italia*, Roma, CNEL, 2001, pp. 4-10.
- CONTI S., *Geografia economica*, Torino, UTET, 1989.
- CORNELISSEN A., *Relazione sul turismo in vista dell'anno 2000*, Bruxelles, Commissione per i Trasporti e il Turismo, PE 206.166/def., A3-0352/93.
- COSTA N., *L'impatto ambientale del turismo: il contributo della ricerca sociologica*, in «Rassegna di Studi Turistici», 1991, XXVI, n. 3-4.
- COSTA P. e AL., *Economia del turismo, materiali didattici del Diploma Universitario*, in «Economia del turismo», Venezia, 1995, n. 95-01.
- COSTA N. e AL., *Il territorio come destinazione*, in «Azienda Turismo», 2001, n. 1-2, pp. 31-36.
- D'APONTE T., *Quale promozione turistica per l'Europa delle Regioni*, Relazione alla «Settimana Europea del Turismo», Commissione Europea DG XXIII - Unità Turismo e Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento del Turismo, Napoli-Caserta, 1996.

- DIAZ de RIVERA ICAZA C., *Relazione della Comunità concernente le azioni comunitarie a favore del turismo*, Bruxelles, Commissione per i Trasporti e il Turismo, PE 209.987/def., A4-0080/94.
- DI RAIMONDO MISIANI C. e AL., *Le politiche comunitarie a favore del turismo*, in *Nono Rapporto sul Turismo Italiano 2000*, BARUCCI P. e AL. (a cura di), Firenze, Mercury, 2001, pp. 705-727.
- DI RAIMONDO MISIANI C., *Il P.O.M. Sviluppo e valorizzazione del turismo sostenibile nelle Regioni Obiettivo 1 (1995/1999). Trasporti e turismo*, in *Undicesimo Rapporto sul Turismo Italiano*, BARUCCI P. e AL. (a cura di), Firenze, Mercury, 2002, pp. 705-727.
- EMERSON M., *Ridisegnare la mappa dell'Europa*, Bologna, Il Mulino, 1999.
- FAGGIANI G., *La legislazione turistica e l'evoluzione del mercato*, in «Azienda Turismo», 2001, n. 1-2, pp. 4-5.
- FAVARETTO I., *Le componenti territoriali dello sviluppo*, Urbino, Carocci Editore, 2000.
- FERRO G., *Come conciliare sviluppo turistico e salvaguardia delle risorse naturali e culturali*, Relazione alla «Settimana Europea del Turismo», Commissione Europea DG XXIII - Unità Turismo e Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento del Turismo, Napoli-Caserta, 1996.
- FORMICA C., *Lo spazio geoeconomico. Strutture e problemi*, Torino, UTET, 1999.
- FRANCALANCIA F. e AL., *Qualità e turismo*, in *Nono Rapporto sul Turismo Italiano 2000*, BECHERI E. e AL. (a cura di), Firenze, Mercury, 2000, pp. 579-616.
- GALLI P. e AL., *La sfida dell'ecoturismo*, Novara, De Agostini, 2002, pp. 21-92.
- GALVANI A., *Il programma Green Globe*, in «Rivista Geografica italiana», Firenze, Pacini Editore, 1999, n. 106, pp. 630-632.
- GRASSO A., *L'approccio integrato allo sviluppo locale*, in *L'approccio integrato allo sviluppo locale. Il sistema locale Val D'Anapo*, GRASSO A. e AL. (a cura di), Milano, Franco Angeli, 2001, pp. 19-68.
- GRÖNROOS C., *Management e marketing dei servizi*, Torino, ISEDI, 1994.
- HAULOT A., *Tourisme et environnement. La recherche d'un équilibre*, Marabout Paris, Monde Moderne, Verviers, 1974.
- HOLING D., *Earth Trips*, Los Angeles, Living Planet Press, 1991.
- JUNGK R., *Sanfter reisen: wieviele touristen pro hektar strand?*, Geo, 1980, pp. 154-156.
- LAURENT G. e AL., *Measuring consumer involvement profiles*, in «Journal of Marketing Research», Febbraio, 1985.
- LAWS E., *Managing packaged tourism*, London, International Thomson Business Press, 1997.
- LEONARDI R., *Coesione, convergenza ed integrazione nell'Unione Europea*, Bologna, Il Mulino, 1998.
- LIZZA G., *Geografia della nuova Europa*, Torino, UTET, 1999.
- LOZATO-GIOTART J.P., *Geographical Rating in Tourism Development*, in «Tourism Management», 1992, n. 3, pp. 141-142.
- MAIRATE A., *La valutazione delle politiche regionali in Europa: verso una fase di maturità, in Crescita regionale ed urbana nel mercato globale. Modelli, politiche, processi di valutazione*, MAZZOLA F. e AL. (a cura di), Milano, Franco Angeli, 2001, pp. 356-370.

- MANZI G., *Tre strade per gli incentivi ai nuovi investimenti*, in «Il Sole 24 ore-Rapporti Turismo», 28.05.2001.
- MARI R., *I comuni nelle politiche turistiche*, in «Azienda Turismo», 2001, n. 1-2, pp. 37-38.
- MATHIESON A. e AL., *Tourism: economic, phisical and social impacts*, New York, Longman Scientific & Technical, 1982.
- MAZZOLA F. e AL., *Modelli, politiche e esperienze di valutazione regionali ed urbane nel contesto della competizione globale*, in *Crescita regionale ed urbana nel mercato globale. Modelli, politiche, processi di valutazione*, MAZZOLA F. e AL. (a cura di), Milano, Franco Angeli, 2001, pp. 11-40.
- MERLO L., *Elementi di marketing turistico*, Roma, Agnesotti, 1983.
- MESPLIER-PINET J., *Région touristique, région européenne: les problématiques nouvelles*, in *La Région Européenne*, Rennes, Universitaires de Rennes, 1995, pp. 135-146.
- MONTANARI A. e AL. (eds.), *European Tourism—regions, spaces and restructuring*, Chichester, John Wiley & Sons, 1995.
- MONTEMURRO F., *Sviluppo locale e ruolo delle autonomie locali*, in *Fondi UE e sviluppo locale*, FADDA M. e AL. (a cura di), Milano, Il Sole 24 ore, 2001, pp. 3-50.
- MORRISON A., *Hospitality and travel marketing*, New York, Delmar Publ., 1989.
- MÜLLER G., *Relazione sulla proposta della Commissione al Consiglio relativa a una decisione concernente un piano di azioni comunitarie a favore del turismo*, Bruxelles, Commissione per i Trasporti e il Turismo, PE 152.316/def., A3-0002/92.
- NUGENT N., *Governo e politiche dell'Unione Europea*, Bologna, Il Mulino, 2001.
- OPSCHOOR J.B. e AL., *Instruments économiques pour la protection de l'environnement*, Paris, OCDE, 1989.
- ORGANIZATION MUNDIAL DEL TURISMO, *Taller de indicadores de sostenibilidad en turismo «para los países de Sudamerica»*, Informe final, Argentina, 2000.
- OSSERVATORIO DELLE POLITICHE REGIONALI, *La nuova politica regionale tra Regioni, Stato e Unione Europea*, in «Rivista Economica del Mezzogiorno», SVIMEZ (a cura di), Bologna, Il Mulino, 1994, VIII, n. 3, pp. 583-641.
- OTTAVIANI A., *La politica europea e le realtà regionali*, Intervento alla «Settimana Europea del Turismo», Commissione Europea DG XXIII - Unità Turismo e Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento del Turismo, Napoli-Caserta, 1996.
- PARLAMENTO EUROPEO, *Parere del Comitato Economico e Sociale in merito al turismo e lo sviluppo regionale*, Bruxelles, CES 1063/90, 20.09.1990.
- PEARCE D.W. e AL., *Economies of Natural Resources and the Environment*, London, Harvester Wheatsheaf, 1990.
- PEREZ DE LAS HERAS M., *La guía del ecoturismo, o como conservar la naturaleza a través del turismo*, Madrid, Mundi Prensa, 1999, p. 63.
- PEROTTA C., *Categorie del sottosviluppo e analisi del Mezzogiorno negli anni Ottanta*, in *Periferie d'Europa. Prospettive regionali del mercato unico*, SANTORO LEZZI C. e AL. (a cura di), Bologna, Pàtron, 1994, pp. 691-714.
- PORTER M.E., *Il vantaggio competitivo delle nazioni*, Milano, Mondadori, 1991.

- PROFUMO M.P., *La politica europea e le realtà regionali*, Intervento alla «Settimana Europea del Turismo», Commissione Europea DG XXIII - Unità Turismo e Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento del Turismo, Napoli-Caserta, 1996.
- PROFUMO M.P., *I punti cardinali dello sviluppo*, in «Azienda Turismo», 2001, n. 1-2, pp. 20-22.
- QUARTA M.S., *Regioni marginali e sviluppo economico: il ruolo del turismo*, in *Periferie d'Europa. Prospettive regionali del mercato unico*, SANTORO LEZZI C. e AL. (a cura di), Bologna, Pàtron, 1994, pp. 161-168.
- RAMONDETTI A., *Semestre europeo di presidenza italiana: una politica per il turismo. Considerazioni e indicazioni*, Roma, CNEL, 1996.
- REGIONE CAMPANIA - ASSESSORATO AL TURISMO, *Linee guida per lo sviluppo turistico della Regione Campania*, Napoli, Luglio 2002.
- RIVIÈRE D., *La politique européenne de développement régional en Italie*, in *La Région Européenne*, Rennes, Universitaires de Rennes, 1995, pp. 339-348.
- RONCHI E., *Uno sviluppo capace di futuro*, Roma, Il Mulino, 2000, p. 44.
- ROSS S. e AL., *Ecotourism: towards congruence between theory and practice* in «Tourism Management», Waterloo, 1999, pp. 123-132.
- SAVELLI A., *Sociologia del turismo*, Milano, Franco Angeli, 1992.
- SCANU G. (a cura di), *La sostenibilità ambientale dello sviluppo turistico*, Bologna, Pàtron, 2001 (Coll. «La Sardegna nel Mondo Mediterraneo», 14).
- SCARPETTA B.A., *La promozione della marca Italia*, in «Azienda Turismo», 2001, n. 1-2, p. 23.
- SCHIFONE L., *Il ruolo delle regioni per la competitività del sistema turistico europeo*, Relazione alla «Settimana Europea del Turismo», Commissione Europea DG XXIII - Unità Turismo e Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento del Turismo, Napoli-Caserta, 1996.
- SCHMIDT DI FRIEDBERG M., *Il Sanfter Tourism. Un'alternativa al turismo di massa?*, in «Annali Italiani del Turismo Internazionale», Milano, 1996-1997, Vol. II, n. 2, pp. 99-101.
- SERENO A., *Gli interventi pubblici nel settore turistico*, Rimini, Maggioli Editore, 1988.
- SERENO A., *La riforma della legislazione nazionale sul turismo*, in «Azienda Turismo», 2001, n. 1-2, pp. 8-16.
- SINISCALCHI A., *Fra autonomia e responsabilità*, in «Azienda Turismo», 2001, n. 1-2, pp. 18-19.
- SMAOUI A. e AL., *Tourisme, espace et environnement*, Expertise n. 7 du Plan Bleu, UNEP/WG-100/INF 13, Sophia Antipolis, 1983.
- SVIMEZ, *Rapporto 2002 sull'economia del Mezzogiorno*, Bologna, Il Mulino, 2002.
- TOURING CLUB ITALIANO, *L'interconnessione tra pubblico e privato nei sistemi turistici locali*, in Atti della Conferenza Nazionale del Turismo, Roma, 12-13.10.2000.
- TSOUKALIS L., *La nuova economia europea*, Bologna, Il Mulino, 1997.
- UNIONE EUROPEA, *Fondi strutturali 1993: primo bilancio del periodo 1989-1993*, in «Info-regio», Commissione Europea, Direzione Generale «Politiche Regionali e Coesione», Scheda Informativa, 31.10.1995.

- UNIONE EUROPEA, *Guida alle azioni innovatrici per lo sviluppo regionale (articolo 10 del FESR) 1995-1999*, Bruxelles, Ufficio delle Pubblicazioni Ufficiali delle Comunità, 1995.
- UVA V., *Al via la riforma del settore turistico. Per riqualificare gli alberghi 410 mld*, in «Il Sole 24 ore-Norme», 2001, n. 17, pp. 6-19.
- VALDANI E., *Marketing strategico*, Milano, ETAS Libri, 1986.
- VALLEGA A., *La regione, sistema territoriale sostenibile*, Milano, Mursia, 1998.
- VARALDO R., *Introduzione. L'attualità del Marketing territoriale*, in «Marketing», STANTON W. e AL. (a cura di), Bologna, Il Mulino, 1989, pp. 9-12.
- VELLUTI ZATI S., *Edifici rurali: una risorsa culturale, ambientale ed economica da salvaguardare e valorizzare*, in *Il turismo nelle regioni rurali della CEE: la tutela del patrimonio naturale e culturale*, MONTANARI A. (a cura di), Napoli, Esi, 1992, pp. 57-71.
- VERGA V. e AL., *Sistemi di gestione ambientale*, in «Dossier Ambientale», Brescia, 2000, n. 51, pp. 28-29.
- WIGHT P.A., *Sustainable tourism: balancing economic, environmental and social goal within an ethical framework*, in «Journal of Tourism Studies», James Cook University, 1993, n.4, pp. 54-66.
- WISE M. e AL., *Disoccupazione: fallimento della politica regionale?*, in *Europa Occidentale. Sfide e cambiamenti*, PINDER D. (a cura di), Torino, Giappichelli Editore, 1995, pp. 305-333.
- WITT S.F. e AL., *Tourism marketing and management handbook*, London, Prentice Hall, 1989.
- WOLLEB G., *Le conseguenze economiche del decentramento istituzionale*, Bologna, Edizioni Il Fenicottero, 1997.
- WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT, *Our common future*, Oxford, Oxford University Press, 1992.
- ZIFFER K., *Ecotourism: The uneasy alliance, conservation international*, Washington D.C., 1989.

La politica di coesione ha comportato un ripensamento del processo di convergenza e può essere considerata una strategia di lungo termine, fondata sul decentramento, sul partenariato, sulla sostenibilità, sulla promozione di uno scenario policentrico, armonioso ed equilibrato e che affronti le molteplici problematiche delle Regioni. Ma per conseguire la convergenza economica tra i diversi ambiti geografici necessita il sostegno di Istituzioni comunitarie che garantiscano la continuità delle scelte di intervento e la coerenza delle politiche, allargando la visione progettuale anche a comparti dell'economia, troppo spesso trascurati, che generano rilevanti effetti positivi sul territorio, come il turismo.

Germana Citarella ha conseguito nel 2005 il Dottorato di ricerca in Geopolitica, Geostrategia e Geoeconomia presso l'Università degli Studi di Trieste, dal 2007 è Ricercatore confermato di Geografia del Dipartimento di Scienze Giuridiche (Scuola di Giurisprudenza) e dal 2009 è Professore aggregato di Organizzazione e pianificazione del territorio e di Politica dell'ambiente (Dipartimento Scienze Aziendali - Management & Innovation Systems (DISAMIS) dell'Università degli Studi di Salerno). Nelle funzioni di Supervisor, ha condotto le sue ricerche scientifiche presso l'Osservatorio per la Programmazione dello Sviluppo Sostenibile e l'Assetto del Territorio (OPSAT), struttura scientifica del Dipartimento di Ingegneria dell'Informazione ed Elettrica e Matematica Applicata (DIEM) dell'Ateneo di Salerno, su tematiche di rilievo come la cooperazione euromediterranea, la pianificazione territoriale, il turismo sostenibile, il partenariato pubblico-privato nelle politiche di sviluppo territoriale e la sicurezza urbana. Inoltre, i suoi recenti interessi scientifici si collocano nell'ambito dello studio e delle analisi sulle forme di organizzazione territoriale, nonché sulle dinamiche con cui le collettività locali connettono gli ambienti e le risorse per promuovere la condivisione di un medesimo sistema di valori, alla base del processo di accumulazione del capitale sociale.