

# L'impatto della politica di coesione in Europa e in Italia

DOCUMENTO DI VALUTAZIONE N. 11

DOCUMENTO  
DI VALUTAZIONE

Ufficio Valutazione Impatto  
Impact Assessment Office



Senato della Repubblica

Questo *documento di valutazione* è stato promosso dall'Ufficio Valutazione Impatto del Senato della Repubblica in collaborazione con l'Associazione Italiana di Scienze Regionali (AISRe) e IFEL-Fondazione ANCI



**A.I.S.Re.**



Cura e coordinamento:

GUIDO PELLEGRINI (Sapienza, Università degli Studi di Roma e AISRe) e WALTER TORTORELLA (IFEL-Fondazione ANCI)

Di seguito si riportano gli Autori dei singoli capitoli che i curatori ringraziano per la collaborazione e la disponibilità a partecipare alla redazione di questo documento con autorevolezza e altrettanta passione.

GIUSEPPE ALBANESE (Banca d'Italia), AUGUSTO CERQUA (University of Westminster, Londra), GIANLUIGI COPPOLA (CELPE e DISES, Università di Salerno), RICCARDO CRESCENZI (London School of Economics, Università degli Studi Roma Tre), GUIDO DE BLASIO (Banca d'Italia), SERGIO DESTEFANIS (CELPE e DISES, Università di Salerno, CIRET, Roma), UGO FRATESI (Politecnico di Milano), MARA GIUA (Università degli Studi Roma Tre), RENATO LOIERO (Senato-UVI), GIORGIA MARINUZZI (IFEL-Fondazione ANCI), CHIARA MEOLI (Unitelma Sapienza e P.C.M.-Ministero per il Sud), GUIDO PELLEGRINI (Sapienza, Università degli Studi di Roma e AISRe), GIOVANNI PERUCCA (Politecnico di Milano), CARMELO PETRAGLIA (Università della Basilicata), GIUSEPPE L. C. PROVENZANO (SVIMEZ), WALTER TORTORELLA (IFEL-Fondazione ANCI)

Il lavoro riflette esclusivamente le opinioni degli autori senza impegnare la responsabilità delle rispettive Istituzioni di appartenenza.

*I contributi sono aggiornati a luglio 2018*

**CODICI JEL: C21, H50, H54, O10, O11, O18, O43, O47, R10, R11, R58.**

**PAROLE CHIAVE: IMPATTO DELLE POLITICHE DI COESIONE; INTENSITÀ DEI FINANZIAMENTI; DIVARI REGIONALI; MEZZOGIORNO; PANEL DINAMICI; QUALITÀ DELLE ISTITUZIONI; SVILUPPO, CONVERGENZA E DIVERGENZA REGIONALE; CAPITALE TERRITORIALE; INTENSITÀ E ALLOCAZIONE DEI FINANZIAMENTI EUROPEI; OCCUPAZIONE E CRESCITA NELL'UE.**



Quest'opera è distribuita con Licenza [Creative Commons Attribuzione - Non commerciale - Non opere derivate 4.0 Internazionale](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)

# L'impatto della politica di coesione in Europa e in Italia

Luglio, 2018

## Abstract

La politica regionale dell'Unione europea rappresenta – per impegno finanziario, estensione geografica e arco temporale - uno dei più importanti programmi *place-based* al mondo di redistribuzione di ricchezze tra regioni e Paesi, volti a stimolare la crescita nelle aree in ritardo di sviluppo. Questo documento presenta alcuni lavori molto recenti che valutano l'impatto sulla crescita regionale della politica di coesione. I primi quattro lavori riguardano l'analisi di eterogeneità degli effetti dei fondi strutturali, e ne valutano l'impatto nella dimensione europea (prima sezione); i successivi tre lavori approfondiscono la valutazione di impatto della politica di coesione sulle regioni italiane, esplicitando gli effetti dell'eterogeneità dell'attuazione e dei fini (seconda sezione).

The European Union's regional policy represents - for financial commitment, geographical extension and time frame - one of the most important place-based programs in the world for the redistribution of wealth between regions and countries, aimed at stimulating growth in the area with development delay. This paper presents some very recent works that assess the impact on regional growth of cohesion policy. The aim of the first four works is to analyze the heterogeneity effects of the structural funds, assessing its impact on the European's dimension (first section); the next three works are going to deepen the impact assessment of the cohesion policy on the Italian regions, defining the effects of the heterogeneity of the implementation and the goals (second section).

## Sommario

Le principali evidenze ( <i>Guido Pellegrini e Walter Tortorella</i> ) .....	7
Parte prima: L'impatto della politica di coesione in Europa.....	14
1. Gli effetti della politica regionale della UE sulla crescita delle regioni europee: stiamo spendendo troppo? ( <i>Augusto Cerqua e Guido Pellegrini</i> ) .....	14
2. Le sfide della coesione territoriale in Europa e in Italia: quale ridisegno istituzionale? ( <i>Renato Loiero e Chiara Meoli</i> ) .....	24
3. Politiche di coesione europee e capitale territoriale in un approccio sistemico ( <i>Ugo Fratesi e Giovanni Perucca</i> ).....	41
4. Politica di coesione in Europa: a quali Paesi conviene? Un confronto di evidenze controfattuali per Germania, Italia, Regno Unito e Spagna ( <i>Riccardo Crescenzi e Mara Giua</i> ).....	57
Parte seconda: L'impatto della politica di coesione in Italia .....	67
1. L'impatto dei fondi UE e delle politiche nazionali sulla crescita regionale ( <i>Gianluigi Coppola, Sergio Destefanis, Giorgia Marinuzzi e Walter Tortorella</i> ).....	67
2. La politica europea di coesione in Italia: evidenze empiriche e interpretazioni ( <i>Giuseppe Albanese e Guido de Blasio</i> ) .....	82
3. Divergenza e convergenza nelle "periferie" d'Europa: la politica di coesione non può essere lasciata sola ( <i>Carmelo Petraglia e Giuseppe L. C. Provenzano</i> ).....	93
Riferimenti bibliografici .....	109

## Indice delle figure

Figura 1 - Ripartizione dei fondi strutturali e di coesione europei nel periodo di programmazione 2007-2013 a livello nazionale .....	17
Figura 2 - Ripartizione <i>pro capite</i> dei fondi strutturali e di coesione europei nel periodo 1994-2010 a livello di regioni NUTS-2 .....	18
Figura 3 - Funzione dose-risposta dei fondi europei per le regioni trattate (Convergenza) e per quelle non trattate (non Convergenza) .....	21
Figura 4 - La relazione tra il capitale territoriale e l'impatto delle politiche regionali .....	44
Figura 5 - Intensità delle politiche di coesione 2007-2013 (euro <i>pro capite</i> ) .....	83
Figura 6 - <i>Outcome</i> socio-economici e spesa programmi comunitari nel Mezzogiorno .....	86
Figura 7 - Abruzzo: PIL <i>pro capite</i> 1980-2008 (indice 1995=100) .....	89

## Indice delle tabelle

Tabella 1 - Dotazioni di capitale territoriale e <i>performance</i> economica dei cluster .....	53
Tabella 2 - Risultati della regressione: l'impatto della spesa in fondi strutturali sulla crescita del PIL regionale (2006-2012) – modello di base .....	54
Tabella 3 - Risultati delle regressioni: Interazioni tra clusters e spesa dei fondi strutturali nei vari assi .....	55
Tabella 4 - Impatti stimati .....	63
Tabella 5 - Composizione percentuale della spesa per area di intervento della politica di coesione (quote sulla spesa totale) .....	64
Tabella 6 - Condizioni macro-economiche, qualità istituzionale e sentimenti europei .....	64
Tabella 7 - Le regressioni ausiliarie per il meccanismo di allocazione dei fondi: fondi strutturali UE e fondi di coesione, sussidi in conto corrente, spese in conto capitale, finanziati a livello nazionale .....	79
Tabella 8 - Equazione (1), specificazione con il vettore delle variabili rilevanti per l'allocazione dei fondi ( $W_{it-1}$ ) .....	80
Tabella 9 - Equazione (1), specificazione senza il vettore delle variabili rilevanti per l'allocazione dei fondi ( $W_{it-1}$ ) .....	80
Tabella 10 - Equazione (2), l'impatto dei fondi, il ruolo dell'ambiente regionale .....	81
Tabella 11 - Stima degli effetti di un aumento del 10% dei pagamenti annui <i>pro capite</i> relativi a progetti finanziati dai fondi strutturali europei .....	87

Tabella 12 - Tassi di crescita del PIL in PPA per abitante, nel periodo 2001-2016, per Paese e area di intervento comunitario (valori cumulati) .....	96
Tabella 13 - Indice di Progresso Sociale (SPI) e sub indici nelle regioni europee, valori medi anno 2016.....	98
Tabella 14 - Indice di competitività regionale 2016 (RCI) e sub-indici Basic, Efficiency e Innovation nelle regioni della Convergenza, per Paese membro dell'UE (a) (UE=0).....	101
Tabella 15 - Indice di competitività regionale (RCI) al 2016 e sub-indici Basic, Efficiency e Innovation nelle regioni italiane (UE=0) .....	102

## Le principali evidenze (*Guido Pellegrini e Walter Tortorella*)

La politica regionale dell'Unione europea rappresenta – per impegno finanziario, estensione geografica e arco temporale - uno dei più importanti programmi *place-based* al mondo di redistribuzione di ricchezze tra regioni e Paesi, volti a stimolare la crescita nelle aree in ritardo di sviluppo.

Pur essendo un pilastro dell'azione dell'Unione europea, tale politica, attuata tramite l'uso di strumenti specifici centralizzati come i fondi strutturali, ha avuto sia forti sostenitori che detrattori. I primi hanno sostenuto che tale politica fosse necessaria per compensare le regioni più arretrate degli effetti negativi che la riduzione delle barriere all'ingresso avrebbe avuto sulle loro economie. Viceversa, i secondi hanno segnalato tale politica come un enorme spreco di risorse, con costi elevati in termini di efficienza e, di conseguenza, di crescita economica. Anche la centralizzazione dell'azione dei fondi strutturali, ottenuta utilizzando una procedura comune in tutta l'UE, è stata spesso criticata come dispendiosa e incoerente, riducendo la sua popolarità, in particolare nei Paesi con le più alte quote contributive. In effetti, tali Paesi hanno spesso richiesto un approccio diverso, basato su una maggiore flessibilità della gestione della politica stessa, che doveva essere affidata prevalentemente ai singoli governi. Inoltre, è un dato di fatto che, ad oltre trenta anni di politica di coesione, permangono in Europa profonde disparità economiche e sociali sia tra i Paesi sia tra le regioni dei Paesi che compongono l'Unione europea (UE), contribuendo ad indebolire la sua unità e stabilità.

Tale dibattito ha suscitato, come atteso, una mole notevole di lavori volti a valutare l'efficacia della politica su varie dimensioni di analisi. Tuttavia, questa considerevole quantità di studi empirici non ha condotto ad un consenso generale sull'efficacia della politica di coesione. Sebbene le tecniche di valutazione siano state perfezionate nel tempo, la mancanza di dati armonizzati e comuni a lungo termine e la presenza di molti fattori che possono influenzare i risultati della politica hanno portato ad una proliferazione di studi divisi non solo sul metodo e sui dati adottati ma anche, e soprattutto, sui risultati ottenuti. Solo negli anni più recenti alcuni lavori empirici basati sull'analisi controfattuale, una tecnica statistica che mira ad ottenere una misura quantitativa dell'impatto di politiche basandosi su metodi econometrici robusti, hanno segnalato più volte l'esistenza di un effetto complessivo positivo e significativo della politica di coesione sulla crescita economica che è rimasto però piuttosto modesto, specie se comparato alle risorse impiegate (si veda la meta-analisi di Dall'Erba e Fang, 2017). Inoltre, la direzione, la dimensione, il peso e la significatività dei risultati in termini di convergenza appaiono altamente eterogenei in base all'arco temporale e al livello di disaggregazione territoriale presi in considerazione.

L'interesse complessivo per la questione rimane, poi, alquanto circoscritto e, per molti versi, solo accademico. I *policy maker*, infatti, vogliono sapere se gli effetti della politica siano

positivi e utili in una determinata area e in un determinato periodo. Su questo aspetto i risultati in letteratura sono più vaghi. Esiste una evidenza sia statistica che aneddotica che ha segnalato ampiamente come gli effetti della politica non siano uguali ovunque, ma si differenziano sulla base sia delle caratteristiche dell'intervento, sia delle caratteristiche e specificità strutturali dei territori, sia infine per le caratteristiche di contesto, che riguardano le capacità istituzionali, la cultura sociale e gli obiettivi connessi alle politiche. Inoltre tale differenziazione degli effetti appare particolarmente rilevante in Paesi come l'Italia, caratterizzati da una evidente eterogeneità regionale anche nelle capacità di utilizzo dei fondi strutturali e nell'identificazioni delle strategie di sviluppo regionali vincenti.

Questo documento presenta alcuni lavori molto recenti che affrontano i temi sopra esposti, allo scopo di raccogliere in un unico volume risultati utili non solo per valutare complessivamente l'impatto della politica di coesione sulla crescita regionale, ma anche per capire in quali occasioni e quali contesti l'azione dei fondi strutturali è risultata particolarmente efficace o di scarso impatto. I primi quattro lavori riguardano l'analisi di eterogeneità degli effetti dei fondi strutturali, e ne valutano l'impatto nella dimensione europea; i successivi tre lavori approfondiscono la valutazione di impatto della politica di coesione sulle regioni italiane, esplicitando gli effetti dell'eterogeneità dell'attuazione e dei fini.

Il primo tema di interesse riguarda la presenza di una forte eterogeneità degli effetti, e quindi l'identificazione dei fattori che spiegano tale differenziazione degli impatti. Tra questi, uno dei principali riguarda la diversa intensità del sostegno finanziario tra le regioni, presente non solo fra regioni Convergenza e non, ma anche all'interno delle stesse regioni Convergenza e talvolta tra province diverse della medesima regione. La variabilità dell'intensità è elevata: le regioni Convergenza a più alta intensità di trattamento hanno ricevuto fondi pro capite fino a 11 volte più elevati di quelle a bassa intensità di trattamento. Se si aumenta la dotazione di fondi strutturali sul territorio aumenta sempre anche l'impatto della politica? La risposta a questa domanda è ovviamente di grande interesse per il *policy maker*, in quanto permette di calibrare il sistema dei trasferimenti e massimizzare la sua efficienza. In particolare, se la relazione tra intensità di aiuto e impatto dei fondi strutturali non è lineare, ovvero se, dopo un certo livello di intensità di aiuto, all'aumento dei fondi strutturali possa non corrispondere un aumento proporzionale dell'impatto, ne discenderebbe che ci potrebbe essere un eccesso di finanziamento per alcune regioni. In un momento di difficoltà finanziarie, sapere che alcune regioni sono sovvenzionate eccessivamente può essere utile per una riallocazione dei trasferimenti con effetti positivi sulla crescita complessiva. L'analisi empirica mostra che effettivamente esiste una intensità massima auspicabile dei trasferimenti dei fondi strutturali, oltre la quale l'impatto degli stessi sulla crescita diventa trascurabile o nullo. Ne segue che esiste lo spazio per migliorare l'allocazione dei trasferimenti delle risorse tra le regioni europee, in particolare riducendo i trasferimenti verso regioni in cui l'intensità del trasferimento è superiore al livello massimo auspicabile. Una redistribuzione dei trasferimenti dell'UE da 11-15 regioni la cui intensità d'aiuto supera tale soglia (il 5-7% del numero totale di regioni) ad altre



regioni meno sviluppate, potrebbe essere efficiente e potrebbe rafforzare la convergenza regionale (cfr. *Cerqua, Pellegrini*)

Un ulteriore fattore di eterogeneità riguarda le caratteristiche strutturali, di natura economica, culturale, sociale e ambientale di ogni regione, e in particolare la dotazione di fattori, fisici e umani, e la loro interazione. In questo contesto assume un ruolo particolarmente rilevante la nozione di "capitale territoriale", che identifica gli elementi strutturali per lo sviluppo locale. La dotazione di capitale territoriale è una determinante importante per spiegare l'impatto delle politiche di coesione sulle regioni. Questo a causa di due diversi meccanismi: da un lato facilitando e rafforzando l'impatto delle politiche finalizzate alla crescita; dall'altro, facendo crescere il territorio in termini di dotazione strutturale e quindi ponendo le basi per lo sviluppo di lungo periodo. È difficile pensare a politiche di sviluppo regionale che siano così strettamente correlate al concetto di capitale territoriale quanto le politiche di coesione europee. Nei vari periodi di programmazione della politica di coesione che si sono succeduti c'è sempre stata, infatti, un'attenzione persistente sulla struttura e la crescita di lungo periodo (cfr. *Fratesi, Perucca*).

L'elemento rilevante non è tanto la dotazione assoluta di capitale territoriale, quanto la tipologia di risorse territoriali posseduta. In particolare, emerge una relazione di complementarità tra capitale territoriale e la politica regionale della UE. Le regioni maggiormente dotate di elementi materiali tendono ad essere caratterizzate da una maggior efficacia delle politiche che agiscono sugli elementi immateriali, e viceversa. Politiche sugli elementi intangibili, al contrario, tendono ad essere meno efficaci in contesti ricchi di risorse territoriali di tipo immateriale. Le implicazioni in termini di politiche pubbliche sono quindi differenziate: affinché le politiche attuate con i fondi strutturali siano efficaci, gli obiettivi delle stesse devono risultare coerenti con le sopracitate complementarità territoriali (cfr. *Fratesi, Perucca*).

Un altro elemento molto discusso in letteratura riguarda le condizioni istituzionali e la qualità della *governance* in cui si incardina l'implementazione della politica (cfr. *Loiero, Meoli*), che possono essere molto diverse tra regioni e Paesi, con implicazioni rilevanti per la qualità della progettazione, dell'attuazione e dell'efficacia delle politiche, che si riflette sull'eterogeneità degli effetti. Alcuni Stati membri hanno anche atteggiamenti molto diversi nei confronti dell'UE e delle sue politiche con diversi gradi di accettazione dei relativi obiettivi, vincoli e opportunità. Insomma sembra non esistere una unica politica di coesione europea, bensì diverse declinazioni di *policy* in aree diversamente caratterizzate dal punto di vista istituzionale e degli obiettivi da perseguire. Questo fa sì che l'impatto della politica sia distribuito in maniera eterogenea, cosicché sia necessario considerare contemporaneamente la politica con le caratteristiche istituzionali, le condizioni macroeconomiche e soprattutto la definizione degli obiettivi di sviluppo, per capirne l'efficacia.

Tale contestualizzazione tende necessariamente a collegare l'efficacia della politica ai confini dei Stati membri della UE, in quanto ogni Paese mira ad avere condizioni istituzionali,

macroeconomiche e obiettivi simili al suo interno. Questo rende possibile differenziare gli effetti per i vari Stati. L'evidenza empirica mostra come gran parte della crescita generata dalla politica regionale in Europa sia concentrata in Germania. Al contrario, gli impatti sull'occupazione regionale sono limitati al Regno Unito. Il quadro per le regioni beneficiarie negli Stati membri dell'Europa meridionale è peggiore: le regioni italiane hanno registrato migliori risultati occupazionali, ma ciò si è concluso con la crisi. Quelle spagnole hanno beneficiato in termini di migliore crescita durante la ripresa, senza impatti sull'occupazione. Ne consegue che l'approccio *place-based* reso popolare dal Rapporto Barca dovrebbe essere bilanciato da una nuova considerazione del ruolo dei singoli Paesi membri, con un migliore adattamento della politica alle esigenze e agli obiettivi generali di ogni singolo Stato membro (cfr. *Crescenzi, Giua*).

In conclusione, i lavori presentati nella prima parte di questo documento indicano come l'efficacia della politica di coesione finanziata dai fondi strutturali nella sua dimensione europea potrebbe essere migliorata redistribuendo le risorse dalle regioni eccessivamente sussidiate, rendendo maggiormente complementari obiettivi della politica e dotazione di capitale territoriale per regione, e infine consentendo una maggiore flessibilità della politica alle esigenze e agli obiettivi generali di ogni Stato membro dell'Unione europea.

Spostando ora il focus sulla dimensione nazionale italiana, si nota come il dibattito pubblico sulle politiche di coesione si è spesso concentrato più sull'effettiva capacità di spesa dei fondi strutturali che sul loro effetto sulla *performance* economica dei territori dove si è intervenuto. Comunque, il quadro complessivo delle stime riprodotte da diverse indagini evidenziano anche per l'Italia in modo netto, ed in linea con il quadro europeo, l'impatto significativo dei fondi strutturali sul PIL pro capite. Anzi, le analisi riportate di seguito segnalano come i fondi strutturali abbiano avuto un effetto significativo sul PIL pro capite, con e senza il cofinanziamento nazionale. Di contro, l'impatto dei fondi nazionali sulla crescita pro capite delle regioni appare modesto, con la parziale eccezione dei sussidi di parte corrente alle imprese. Da ciò ne consegue la pertinenza dell'origine (europea o nazionale) dei fondi e della loro struttura di *governance*, come possibile causa della loro diversa efficacia. La struttura di *governance* dei fondi strutturali, anche se da più parti ritenuta particolarmente complessa e artificiosa, ha di fatto garantito una sorta di "salvacondotto" rendendoli maggiormente efficaci rispetto all'impatto sul PIL pro capite delle politiche nazionali caratterizzate, invece, da forti difformità istituzionali e da un quadro delle regole e di disponibilità temporale delle risorse costantemente incerto e discontinuo (cfr. *Coppola, Destefanis, Marinuzzi, Tortorella*).

Se si osserva, invece, l'impatto sulla convergenza territoriale, i risultati per le singole regioni italiane sono generalmente meno positivi. Esiste una elevata eterogeneità dei processi di convergenza, con conseguenze medie modeste sulle dinamiche economiche che, peraltro, potrebbero derivare da effetti transitori e non permanenti. A riprova di ciò il caso

dell'Abruzzo, la cui uscita dall'Obiettivo 1 ha determinato, nel tempo, un effetto negativo sul PIL pro capite regionale. Anche nei casi più favorevoli va quindi evidenziato che i trasferimenti dall'Unione sembrano avere avuto effetti positivi sulle economie locali ma concentrati nel corso degli anni dell'intervento, senza innescare un percorso di crescita autosufficiente ovvero contribuendo solo in misura contingente alla convergenza regionale (*cf. Albanese, de Blasio*).

Così la linea di confine tra Nord e Sud che separa i luoghi delle opportunità da quelli dell'esclusione rappresenta ancora un primato non invidiabile nello scenario continentale, dove il Mezzogiorno d'Italia, coi suoi venti milioni di abitanti, resta la più grande area meno sviluppata. Soprattutto dopo l'allargamento ad Est dell'UE – e in maniera ancor più marcata dall'inizio della crisi – la sua periferia, il Mezzogiorno perlappunto, si è allontanata dalle altre periferie (intese come insieme delle regioni svantaggiate beneficiarie della politica di coesione europea). Sulle determinanti di tali divergenze non va dimenticato che la coesione europea interviene in una cornice di condizioni e politiche macroeconomiche ordinarie che creano importanti asimmetrie interne alla sua periferia, amplificando a livello regionale i noti squilibri macroeconomici tra economie nazionali. Il Sud dell'Italia soffre di sfavorevoli condizioni macroeconomiche nazionali e sovranazionali alle quali aggiunge le proprie difficoltà strutturali endogene: una condizione di svantaggio strutturale non compensabile, quantitativamente e qualitativamente, solo con politiche di coesione più virtuose (*cf. Petraglia, Provenzano*).

Del resto, nel triennio 2013-2015 la spesa primaria delle Amministrazioni pubbliche nel Mezzogiorno è stata in media di 209 miliardi di euro all'anno, contro circa i 480 miliardi di euro al Centro-Nord. Nello stesso periodo, considerando che la spesa in conto capitale al Sud è stata di 14,4 miliardi di euro all'anno, di cui 9,4 miliardi (il 65%) provenienti dai fondi strutturali, ne deriva che la spesa in conto capitale aggiuntiva è stata appena dell'ordine del 4,8% del totale della spesa pubblica dell'area. Appare difficile ritenere che con il solo 4,8% della spesa, gravato da un effetto sostituzione delle risorse ordinarie con quelle straordinarie, si possa rafforzare la crescita e migliorare i servizi essenziali senza considerare il restante 95,2% della spesa pubblica in termini qualitativi oltre che quantitativi (*cf. Coppola, Destefanis, Marinuzzi, Tortorella*).

Come segnalato anche da diversi studi su scala europea, la quantità delle risorse impiegate, da sola, difficilmente può essere ritenuta una condizione sufficiente per il successo di politiche di crescita; vanno senz'altro presi in considerazione anche altri fattori. Tra questi la qualità istituzionale a livello locale, che comprende sia la dimensione politica che economica, nonché aspetti formali e informali (quali le convenzioni e le regole di condotta diffuse), sembra essere uno dei principali *driver* dell'efficacia delle politiche territoriali anche in Italia. Le carenze del contesto istituzionale, oltre ad operare direttamente sul potenziale di crescita del sistema economico locale, influenzano la capacità di fornire in modo efficiente e progettare in modo adeguato beni e politiche pubbliche. Tale fattore, rispetto alle variabili endogene

delle politiche pubbliche, rileva per spiegare i modesti risultati registrati nel nostro Paese dalle politiche di coesione, date le differenze che caratterizzano l'azione pubblica nel territorio italiano e che si traducono in modo particolare in un divario negativo nei livelli di qualità istituzionale osservati nel Mezzogiorno. Ne discendono i principali limiti evidenziati dal dibattito pubblico: i ritardi e deficit in fase di programmazione; la scarsa velocità di esecuzione, connessa in special modo alle lentezze burocratiche e al peso dei tempi di attraversamento; l'eccessiva enfasi su trasferimenti e incentivi, che si sono spesso dimostrati inefficaci, soprattutto con riferimento a quelli distribuiti secondo pratiche discrezionali; l'elevata frammentazione negli obiettivi e negli interventi (*cf. Albanese, de Blasio*).

Debole crescita nazionale e aumento dei divari regionali – fenomeni tra loro evidentemente correlati – restano perciò gli elementi con i quali fare i conti. La crisi ha portato allo scoperto i limiti del modello di politica economica sul quale sono state costruite le fondamenta del progetto europeo, facendo emergere le difficoltà di conseguire le finalità originarie: uno sviluppo armonioso ed equilibrato nell'Unione, elevati livelli di occupazione e protezione sociale, un crescente grado di convergenza e di solidarietà tra gli Stati membri (*cf. Petraglia, Provenzano*). Da un punto di vista più orientato alla politica economica, in un momento in cui il Parlamento europeo, la Commissione e gli Stati membri stanno ridefinendo il budget dell'Unione per il prossimo settennio, non si può non evidenziare che un'eventuale contrazione delle risorse dei fondi strutturali potrebbe avere conseguenze assai pesanti per il nostro Paese. Al contempo, però, continuare a concentrare la dialettica politica principalmente, quando non esclusivamente, sui soli riparti senza porre la dovuta enfasi sulla qualità istituzionale locale e sul coordinamento delle politiche di coesione con la *governance* macroeconomica europea, concluderebbe lo scarso apprendimento da questi trent'anni di politica di coesione (*cf. Coppola, Destefanis, Marinuzzi, Tortorella*). Ovvero senza porre l'attenzione su una *golden rule* per gli investimenti pubblici, un adeguato sistema di compensazione fiscale per controbilanciare gli svantaggi concorrenziali strutturali ai quali è esposto il Mezzogiorno nella periferia dell'UE e un riequilibrio dell'attuale configurazione geopolitica della coesione (*cf. Petraglia, Provenzano*), il rischio che la politica di coesione venga derubricata come mera politica distributiva, con scarsi impatti in termini di convergenza, è molto alto.

Il dibattito sul futuro delle politiche europee è reso ora più complesso dalle implicazioni economiche e politiche della Grande Recessione, dalla crescente pressione di partiti euroscettici e da mutamenti istituzionali senza precedenti nella struttura e nella composizione della UE. Inoltre è sempre più difficile riuscire, in questo quadro, a mantenere i livelli di finanziamento di tale politica, che dovrà necessariamente trasformarsi per essere più efficiente e anche lungimirante. In questo contesto la politica di coesione potrà preservare il suo ruolo chiave anche dopo il 2020 se (e solo se) sarà in grado di generare benefici economici commisurati ai suoi costi, evidenti anche ai suoi detrattori. La politica regionale europea deve dimostrare di essere una priorità economica per l'UE, garantendo allo stesso tempo equità (correzione degli impatti asimmetrici dell'integrazione europea delle politiche dell'UE) ed efficienza

(rimozione dei colli di bottiglia dello sviluppo e sfide globali) e, soprattutto, di funzionare bene in termini di impatti economici verificabili rispetto a *benchmark* credibili (cfr. *Crescenzi, Giua*).

## Parte prima: L'impatto della politica di coesione in Europa

### 1. Gli effetti della politica regionale della UE sulla crescita delle regioni europee: stiamo spendendo troppo? (*Augusto Cerqua e Guido Pellegrini*)

#### Introduzione

La politica regionale europea, finanziata attraverso l'azione dei fondi strutturali e di coesione (FS) rappresenta uno dei più importanti esperimenti mondiali di redistribuzione delle risorse all'interno di un continente. Tale politica ha lo scopo dichiarato di ridurre le disparità tra gli Stati membri e le regioni dell'UE contrastando le forze centrifughe e contribuendo a sviluppare un'area di libera circolazione di beni e servizi. Essendo molte le risorse poste in campo dall'UE per questi obiettivi, non sorprende che siano stati anche molti i lavori volti a valutare l'efficacia della politica su varie dimensioni di analisi, sia economiche che sociali. Pur tuttavia, solo recentemente i lavori basati su applicazioni del metodo controfattuale hanno permesso di stabilire che l'impatto complessivo medio nel tempo sulla crescita e sull'occupazione delle regioni europee sia stato in genere positivo e statisticamente significativo, anche se piuttosto modesto, specie se comparato alle risorse impiegate (si veda la meta-analisi di Dall'Erba e Fang, 2017).

Tale risultato medio è in realtà di limitato interesse per i *policy maker*, perché sia l'evidenza empirica che quella aneddotica hanno segnalato come vi sia una forte eterogeneità dell'impatto della politica, che può variare a seconda sia delle caratteristiche dell'intervento, sia delle specificità strutturali dei territori, sia infine per le caratteristiche di "contesto", che riguardano le capacità istituzionali, la cultura sociale e gli obiettivi connessi alle politiche. A questa domanda di "contestualizzazione" dei risultati della politica sta rispondendo una letteratura valutativa che analizza aspetti sempre più specifici, che riguardano l'analisi degli impatti delle diverse declinazioni della politica in aree altamente eterogenee (Crescenzi e Giua, 2018, in questo Documento).

Tra i molti i fattori alla base dell'eterogeneità degli effetti della politica regionale, come spiegano anche i lavori contenuti in questo Rapporto, le differenze nelle modalità di intervento, e in particolare le diversità nell'intensità della politica, ovvero dell'ammontare delle risorse messe a disposizione nei diversi territori, pur tenendo conto della loro diversa dimensione economica e sociale, ne rappresentano uno dei principali, tali da giustificare un'analisi specifica. Tale eterogeneità dei fondi *pro capite* è presente, non solo tra regioni Convergenza e non Convergenza, ma anche all'interno delle regioni Convergenza e talvolta tra province diverse della medesima regione. La variabilità dell'intensità è elevata: le regioni Convergenza a più alta intensità di trattamento hanno ricevuto fondi *pro capite* fino a 11 volte più elevati di

quelle a bassa intensità di trattamento. L'analisi dell'impatto dell'intensità dell'intervento, finanziato dai FS, sull'eterogeneità degli effetti della politica regionale europea è il tema principale di cui si occuperà questo lavoro.

Esiste ovviamente un grande interesse nel *policy maker* di capire quale sia la relazione tra intensità di aiuto e impatto dei FS, che viene chiamata tecnicamente "funzione dose-risposta" dei finanziamenti europei. Infatti è possibile che questa relazione non sia lineare (ovvero se aumento i fondi l'impatto può aumentare non proporzionalmente) e, in particolare, se sia a un certo punto decrescente, che significa che aumentare i finanziamenti non porta a nuovi effetti sulla crescita. In questo caso, si potrebbe ottenere un miglioramento dell'efficienza della politica semplicemente riallocando i finanziamenti verso le regioni con una minore intensità di aiuto.

D'altronde, la relazione esistente tra intensità dell'aiuto e impatto dei FS non è specificata dalla teoria. Economisti e *policy maker* generalmente ignorano se l'efficienza marginale dei trasferimenti sia costante, o cresca o diminuisca in alcune parti di tale funzione. Se supponiamo che l'efficienza marginale dei trasferimenti diminuisca dopo un certo livello di trasferimenti, possiamo definire il livello massimo auspicabile di trasferimenti come l'importo dell'aiuto (*pro capite*), superato il quale l'effetto dei trasferimenti sulla crescita economica sia trascurabile o nullo. Questo implica che la funzione che lega i trasferimenti alla crescita, ovvero la funzione dose-risposta dei trasferimenti stessi, sia a un certo punto concava. In teoria, sono possibili diverse giustificazioni della presenza di tale concavità. La più ovvia riguarda la presenza di rendimenti decrescenti degli investimenti finanziati dai FS. L'assunzione di rendimenti decrescenti per gli investimenti (e per gli investimenti sovvenzionati) implica che aumentando gli investimenti, questi sarebbero caratterizzati da un minor rendimento, che sarebbe associato anche ai trasferimenti. In questo caso, dopo un determinato livello di trasferimenti, non verrebbero generati effetti di crescita del reddito *pro capite* aggiuntivi (Becker, Egger e von Ehrlich, 2012). Tuttavia, è necessario considerare come l'effetto dei rendimenti decrescenti possa differire tra le regioni meno sviluppate dell'Europa, a seconda della fase di sviluppo, della qualità e della quantità del capitale sociale e della domanda potenziale.

Una giustificazione differente riguarda l'esistenza di un limite nella capacità di assorbimento dei trasferimenti dei FS nei Paesi e nelle regioni, specie in quelle meno sviluppate, che influisce sulla capacità di massimizzare il rendimento degli investimenti che si verificano nel loro territorio. Esiste evidenza empirica che alcune regioni utilizzino i trasferimenti in modo sempre più inefficiente all'aumentare dei finanziamenti europei. Diversi autori e la Commissione europea attribuiscono questo effetto a una mancanza di capacità amministrativa e alla limitata qualità delle istituzioni che programmano e gestiscono i finanziamenti europei. L'UE ha segnalato nella Quinta relazione sulla coesione dell'UE (2010) come istituzioni di inferiore qualità possano minare gli sforzi per conseguire una maggiore coesione economica e ostaco-

lare l'efficacia delle strategie di sviluppo regionale. Rodríguez-Pose e Garcilazo (2015) dimostrano che una scarsa qualità istituzionale possa essere all'origine del calo dei rendimenti dei fondi di sviluppo regionale in Europa all'aumentare dell'intensità del trasferimento.

Infine, l'esistenza di un ammontare elevato di finanziamenti dei FS può portare ad utilizzare gli stessi come sostituti, e non come complemento, di fondi nazionali o regionali, riducendo l'impatto totale dei trasferimenti sulla crescita regionale.

Questi argomenti hanno implicazioni dirette per i *policy maker*. In un momento di tagli di bilancio, sapere che alcune regioni sono sovvenzionate eccessivamente può essere utile per una riallocazione dei trasferimenti con effetti positivi sulla crescita complessiva. Inoltre, questa informazione può essere molto importante per ricalibrare il sistema dei trasferimenti e massimizzare la sua efficienza.

Purtroppo, dal punto di vista empirico la letteratura sulla valutazione dei FS si è principalmente concentrata sulle differenze tra regioni Convergenza e il resto della UE, trascurando la forte eterogeneità dei fondi *pro capite* esistente anche all'interno delle regioni Convergenza. Uno dei motivi è che la valutazione del rapporto tra l'entità dei fondi ricevuti e le variabili di crescita economica delle regioni richiede un approccio metodologico complesso, di non facile implementazione. Recentemente, Cerqua e Pellegrini (2018) hanno proposto un nuovo approccio che estende il modello del *regression discontinuity design* (RDD) al caso di trattamento continuo, adattando il modello HLATE sviluppato da Becker et al. (2013). Questo metodo permette di confrontare la crescita economica delle regioni Convergenza e non-Convergenza dovuta alla diversa intensità dei fondi europei in termini di differenza rispetto all'intensità media del gruppo di appartenenza. I risultati che presenteremo sono tratti principalmente da questo lavoro.

Il resto del lavoro<sup>1</sup> è organizzato come segue. Nella prossima sezione presenteremo alcuni dati sull'eterogeneità dell'intensità di trattamento dei FS nelle regioni europee, mentre in quella successiva sintetizziamo la letteratura sul tema della valutazione dell'intensità di aiuto dei FS. Nella penultima sezione presentiamo i risultati empirici, mentre l'ultima tratteggia alcune implicazioni di *policy* derivanti dai risultati ottenuti.

## **L'azione della politica regionale europea e l'eterogeneità nell'intensità di aiuto tra regioni**

La maggior parte della politica regionale è rivolta allo sviluppo e all'adeguamento strutturale delle regioni "Convergenza", determinate a livello NUTS-2 e definite come regioni con PIL *pro capite* (misurato in standard di potere d'acquisto) inferiore al 75% della media dell'UE negli anni precedenti l'inizio di ciascun periodo di programmazione. Ad esempio, nel periodo

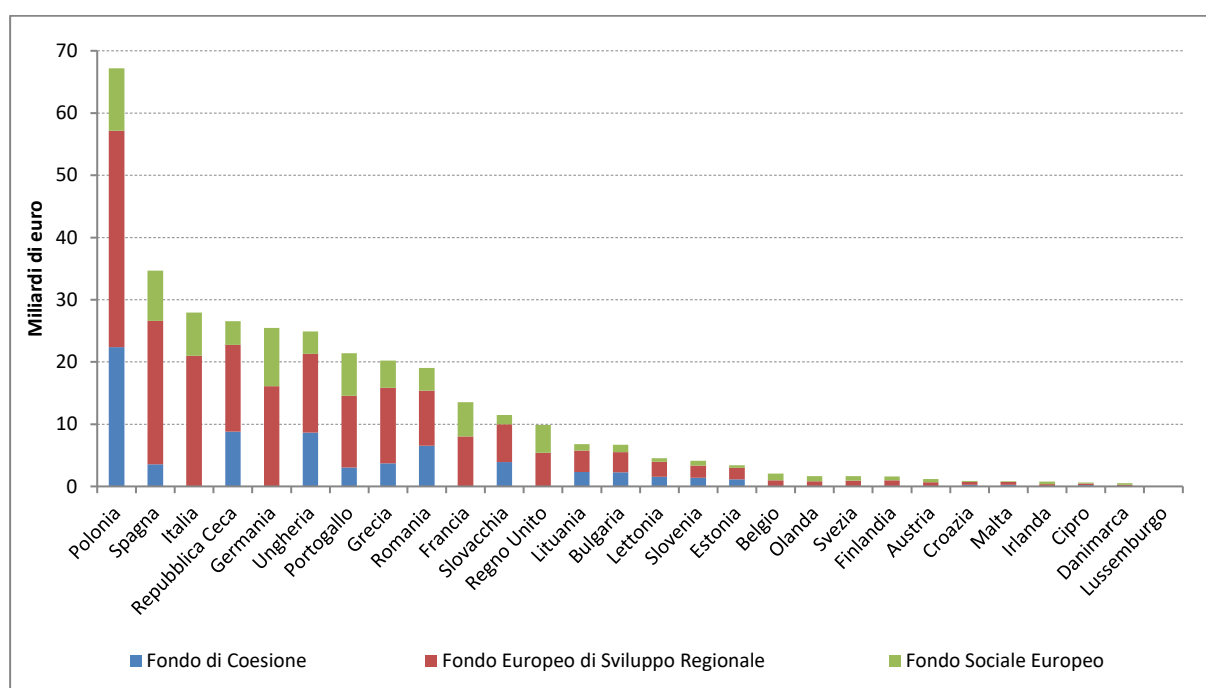
---

<sup>1</sup> Questo lavoro sintetizza i risultati raggiunti in Cerqua e Pellegrini (2018) e presentati brevemente anche in Cerqua e Pellegrini (2017), a cui si rimanda per eventuali approfondimenti.



di programmazione 2007-2013, le regioni Convergenza hanno beneficiato di 199 miliardi di euro, ovvero il 57,5% dei 346,5 miliardi di euro spesi attraverso i fondi strutturali e di una parte del Fondo di coesione, pari a 69 miliardi di euro. L'allocazione dei fondi alle regioni avviene attraverso una procedura in due fasi. Nella prima fase i fondi vengono ripartiti fra Stati membri, basandosi su indicatori predefiniti e trasparenti, quali la popolazione che risiede nelle regioni Convergenza, la prosperità regionale, la prosperità nazionale e la gravità della disoccupazione strutturale. La Figura 1 mostra la ripartizione dei diversi FS per il periodo di programmazione 2007-2013.

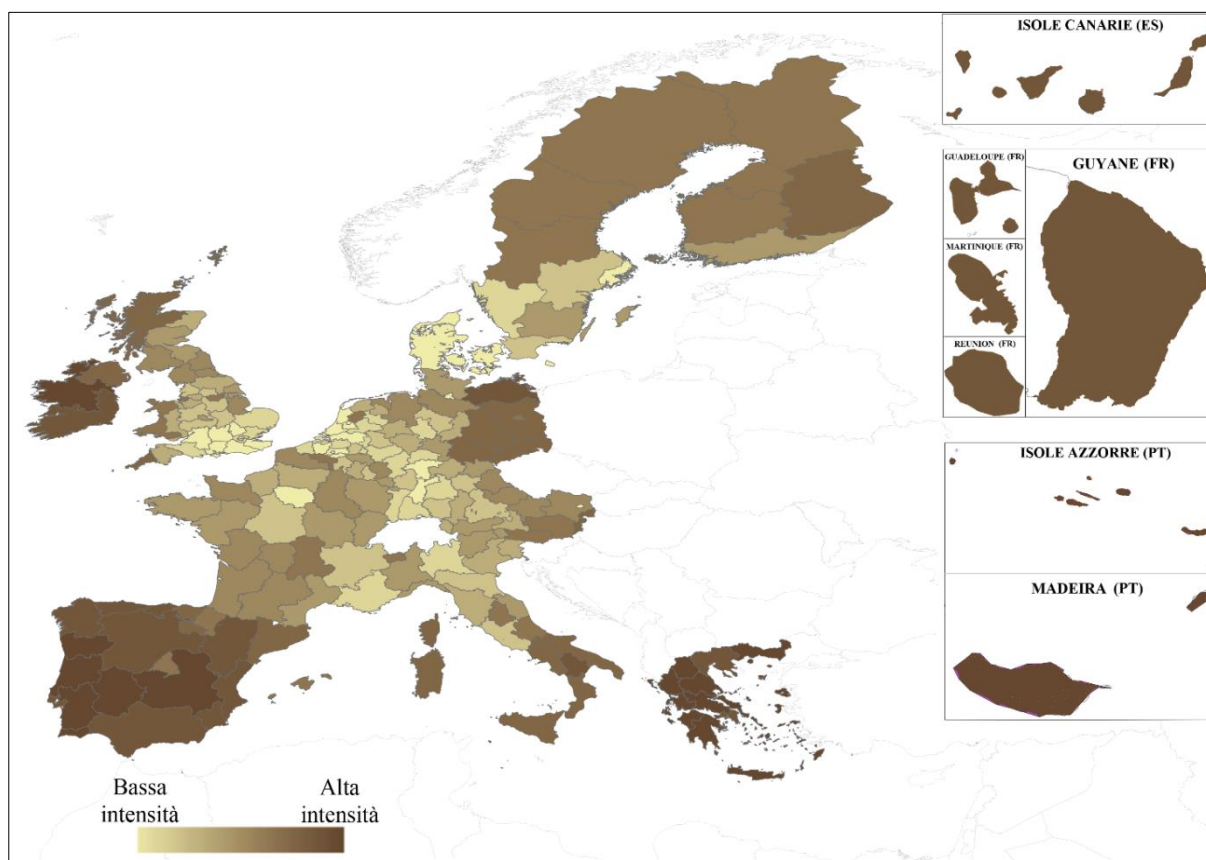
**Figura 1 - Ripartizione dei fondi strutturali e di coesione europei nel periodo di programmazione 2007-2013 a livello nazionale**



Fonte: Cerqua e Pellegrini (2018)

Una volta completata l'assegnazione dei fondi a ciascun Stato membro, inizia una seconda fase di assegnazione dei fondi per regione, basata su un processo di contrattazione tra autorità nazionali e regionali. Tale procedura crea una notevole differenziazione nell'ammontare di fondi per abitante anche all'interno delle regioni Convergenza. Questa eterogeneità è evidenziata dalla Figura 2, dove si mostra la ripartizione *pro capite* dei FS durante il periodo 1994-2010 per le regioni NUTS-2 dell'EU-15.

**Figura 2 - Ripartizione *pro capite* dei fondi strutturali e di coesione europei nel periodo 1994-2010 a livello di regioni NUTS-2**



Fonte: Cerqua e Pellegrini (2018)

L'elevata eterogeneità dell'intensità di trasferimento regionale tra le regioni e all'interno dello stesso Paese suggerisce che l'intensità dei fondi stanziati tra le regioni sia uno dei principali fattori sottostanti la variabilità dell'impatto della politica. Possiamo definire l'intensità dei trasferimenti dei FS tramite due differenti normalizzazioni: o per abitante o come quota del PIL regionale all'inizio del periodo considerato. Ad esempio, dal 1994 al 2006, la regione del Nord-Olanda ha ricevuto un trasferimento *pro capite* medio annuo vicino a € 9 mentre il Região Autónoma dos Açores (PT) ha ricevuto quasi 85 volte di più (€ 773). Se limitiamo l'analisi alle regioni all'epoca del gruppo della Convergenza, si osserva che durante il periodo dal 1994 al 2006, ed escludendo le regioni scarsamente popolate che sono state classificate come Convergenza, la regione con il minor numero di trasferimenti *pro capite* era la regione olandese del Flevoland, con fondi annui *pro capite* pari a € 67,40, 11 volte inferiore all'intensità massima. Ovviamente tali differenze nell'intensità dei trasferimenti non sono casuali, ma riflettono la decisione di destinare più risorse alle regioni particolarmente bisognose, per sostenere le aree in difficoltà economica e sociale, misurate da specifici indicatori. Pertanto, valutare se la maggiore intensità degli aiuti si riflette in un miglioramento delle prestazioni economiche è utile non solo per capire il funzionamento della politica, ma anche

per massimizzare l'effetto della stessa, specie in un periodo di limitate disponibilità finanziarie.

### ***La letteratura sulla valutazione degli effetti dell'intensità di aiuto dei FS***

Sebbene la letteratura sulla valutazione dell'impatto dei FS in Europa sia molto ampia (vedi, tra gli altri, Esposti e Bussoletti, 2008; Becker, Egger e von Ehrlich, 2010; Pellegrini, Terribile, Tarola, Muccigrosso e Busillo, 2013; Erba e Fang, 2017; Bouayad-Agha, Turpin e Védrine, 2013), conosciamo solo tre paper che valutano gli effetti dell'intensità del trasferimento. Mohl e Hagen (2010) dimostrano che i pagamenti dei FS hanno un impatto positivo, ma non statisticamente significativo, sui tassi di crescita delle regioni dell'UE. Al contrario, Becker et al. (2012) stimano la relazione tra l'intensità del trattamento dei trasferimenti dei FS e la crescita *pro capite* per i periodi di programmazione 1994-1999 e 2000-2006 a livello NUTS-3. Scoprono che questi trasferimenti consentono una crescita complessiva più rapida nelle regioni beneficiarie come previsto, ma l'intensità del trasferimento supera il livello di massimizzazione dell'efficienza aggregata nel 36% delle regioni beneficiarie. Becker, Egger e von Ehrlich (2016) esaminano il periodo di programmazione 2007-2013 utilizzando un insieme aggiornato di variabili, compresi i risultati per istruzione e innovazione. Le loro conclusioni sono generalmente positive e suggeriscono che le regioni tendono generalmente a beneficiare di un finanziamento equilibrato delle attività. Da un punto di vista metodologico, tutti questi articoli utilizzano il "*generalised propensity score*" (GPS) (Hirano e Imbens 2004, Imai e Van Dijk, 2004), un metodo non parametrico per valutare gli effetti del trattamento condizionale su determinanti osservabili dell'intensità del trattamento.

Tutti gli stimatori basati sul *matching*, come anche il GPS, soffrono della forte eterogeneità delle caratteristiche regionali, che è difficilmente catturata dalle covariate osservate. In questo contesto, è difficile mantenere l'assunto principale su cui si basa il metodo GPS, ovvero che la selezione in diversi livelli del trattamento sia casuale, subordinata a un insieme di caratteristiche di pre-trattamento osservabili. Inoltre, nessuno di questi lavori ha sfruttato a pieno la forte discontinuità nell'assegnazione di diverse intensità di trasferimento tra regioni Convergenza e non-Convergenza, dovuta alla procedura di assegnazione dei FS. Come è noto, la maggior parte dei fondi è indirizzata alle regioni Convergenza.

Cerqua e Pellegrini (2018) propongono una soluzione alternativa che sfrutta la discontinuità di cui sopra utilizzando il *Regression Discontinuity Design* (RDD) continuo, che per la prima volta consente una strategia di valutazione convincente anche in presenza di un trattamento continuo. Da un punto di vista metodologico, questo approccio estende la procedura proposta da Becker et al. (2013) per RDD con effetti di trattamento eterogenei al caso di trattamento continuo. L'assegnazione al trattamento dei FS presenta una discontinuità al 75% del reddito *pro capite* europeo, che consente di utilizzare un metodo quasi sperimentale derivante da un approccio RDD (Thistlethwaite e Campbell, 1960; Hahn, Todd e van der Klaauw,

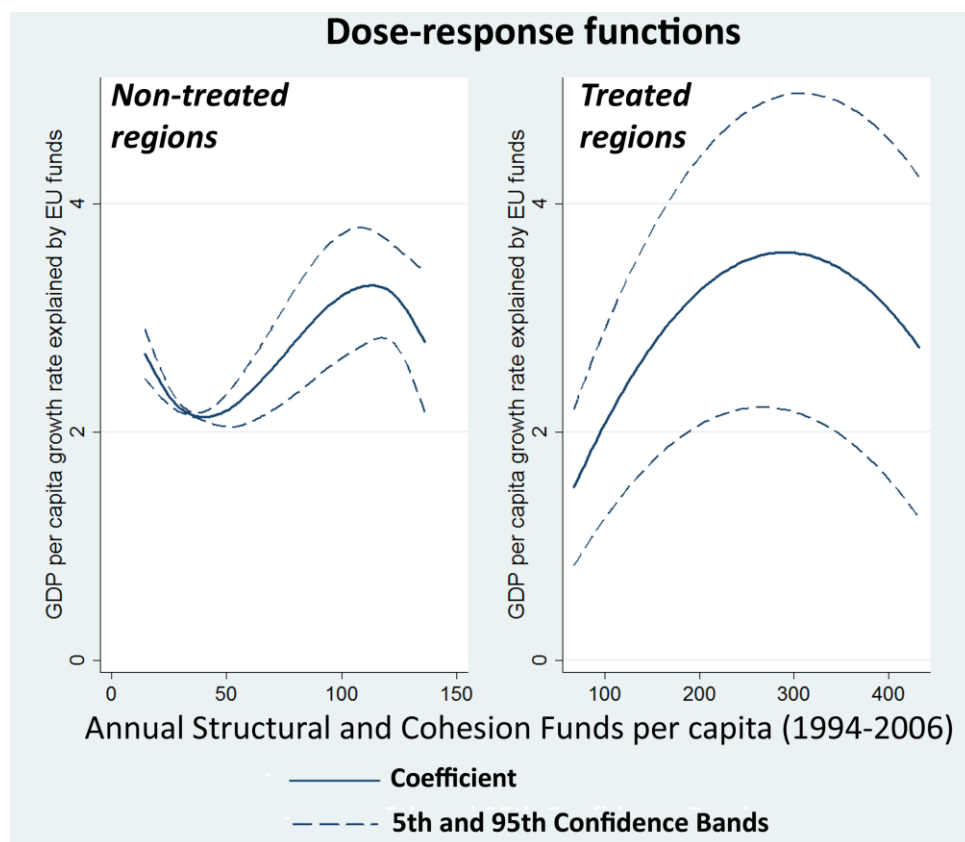
2001). Questo approccio consente di identificare l'effetto causale dei trasferimenti sulle *performance* di crescita regionale intorno alla discontinuità, se il trattamento fosse binario. L'idea in Cerqua e Pellegrini (2018) è di estendere il RDD al caso del trattamento continuo, considerando l'intensità come causa dell'eterogeneità dell'impatto. L'ipotesi su cui si basa questo approccio è che l'intensità del trattamento (misurata come differenza dalla media), condizionata dalla variabile di assegnazione e dalle altre covariate, sia distribuita casualmente tra le regioni trattate e non trattate. La condizione importante è che le regioni trattate e non trattate con lo stesso livello di trattamento (in differenze rispetto alla media) non differiscano in alcune dimensioni non osservabili. La condizione è simile alla condizione CIA in un quadro GPS (Hirano e Imbens, 2004), ma è circoscritta attorno alla soglia.

### ***I risultati dell'analisi***

L'analisi è volta a valutare l'impatto dei FS sulla crescita economica regionale dal 1994 al 2006, verificando se l'impatto eterogeneo sulla crescita dipende anche dall'intensità del trattamento. Lo studio utilizza un set di dati originali che copre tutti i fondi strutturali ed è coerente con la spesa effettiva (usiamo i pagamenti UE per Programma Operativo, anno e regione). La disponibilità di questo nuovo set di dati ha consentito di analizzare gli effetti con maggiore precisione di quanto fosse possibile in passato. Poiché non vengono considerati i Paesi in fase di adesione nel 2004 che non avevano ricevuto trasferimenti prima del 2004, la griglia spaziale utilizzata nel lavoro è definita da 208 regioni dell'UE-15 al livello 2 della classificazione NUTS, nella versione 2006 con alcune modifiche per includere i dati del periodo di programmazione 1994-1999. Siccome i cambiamenti di status delle regioni tra Obiettivo 1 e non Obiettivo 1 sono stati molto limitati, e dato il *lag* temporale tra pagamenti e realizzazioni, si è scelto di considerare l'intero periodo 1994-2006 nell'analisi.

Sulla base delle stime del modello parametrico prescelto, è stato possibile identificare e disegnare la relazione tra intensità di aiuto (in termini di finanziamento *pro capite* annuo per regione) e impatto dei FS (in termini di tasso di crescita annuo del PIL regionale), ovvero la funzione dose-risposta dei finanziamenti europei (Figura 3).

**Figura 3 - Funzione dose-risposta dei fondi europei per le regioni trattate (Convergenza) e per quelle non trattate (non Convergenza)**



Fonte: Cerqua e Pellegrini (2018)

In generale, la Figura 3 mostra come i FS abbiano un effetto positivo sulla crescita annuale del PIL delle regioni trattate, ma che tale effetto non sia lineare: aumenta rispetto all'intensità dei trasferimenti dei FS ma solo fino a un certo valore, dopo il quale decresce. Ad esempio, il finanziamento annuale medio *pro capite* nelle regioni trattate considerate è di circa € 224. Se aumentiamo i trasferimenti del 50%, l'impatto è sostanzialmente più alto (di 1,8 punti), mentre se raddoppiamo i trasferimenti l'impatto diminuisce a 0,9 punti.

La crescita regionale media è nell'intervallo considerato una funzione crescente dell'intensità di trasferimento. Il tasso di crescita annuale composto del PIL reale *pro capite* è positivo per ciascun valore dell'intensità. Ad esempio, un'intensità dei FS di € 150 porta a un tasso di crescita annuo composto del PIL reale *pro capite* del 2,7% e un'intensità di € 200 porta a un tasso di crescita del PIL medio *pro capite* del 3,2%. Questo risultato implica che l'effetto causale medio locale dell'aumento dell'intensità dei FS da € 150 a € 200 è  $3,2 - 2,7 = 0,5$  punti percentuali, ovvero un aumento del 33% dell'intensità causa un aumento del 19% del tasso di crescita annuale composto di PIL reale *pro capite* per le regioni NUTS-2 Convergenza. Tuttavia, l'impatto positivo dell'intensità su crescita delle regioni Convergenza tende a diminuire e diventa statisticamente trascurabile dopo una certa soglia. Pertanto, i risultati suggeriscono

che le regioni che ricevono una intensità di aiuto bassa sono molto più sensibili alle variazioni di intensità di aiuto rispetto alle regioni che ricevono livelli di intensità più elevati, e che i trasferimenti aggiuntivi dopo una certa soglia di intensità non aumentano il PIL.

Come in Becker et al. (2012), possiamo calcolare l'intensità massima auspicabile dei trasferimenti, sia per quanto riguarda la significatività statistica delle stime degli effetti del trattamento sia per le loro stime puntuali. Nel modello scelto, l'intensità massima auspicabile è pari a € 305 per la stima puntuale, a € 275 per quella con significatività statistica almeno pari al 5%.

La presenza di correlazione spaziale potrebbe influenzare negativamente la stima dei nostri modelli. Poiché i dati indicano la presenza di una correlazione spaziale moderata tra i tassi di crescita del PIL regionale, si è stimato nuovamente il modello nell'ipotesi che gli errori siano correlati spazialmente. Tuttavia, anche i risultati basati sul modello con errori spazialmente correlati confermano la relazione concava tra crescita del PIL e intensità dei FS e di conseguenza la presenza di un'intensità massima desiderabile.

## Conclusioni

L'analisi empirica ha mostrato come l'intensità dei trasferimenti dei FS sia fortemente eterogenea tra le regioni, anche all'interno dello stesso Stato membro. Questo studio ha presentato alcuni risultati relativi alla stima dell'impatto sulla crescita media annua del PIL *pro capite* dei cambiamenti nell'intensità dei trasferimenti regionali dei FS. Tali risultati indicano un effetto positivo medio dei trasferimenti dei FS sulla crescita regionale, confermando altri risultati in letteratura (es. Pellegrini et al., 2013). L'aspetto più interessante è che la funzione dose-risposta stimata è concava nell'intervallo di analisi e presenta un valore massimo, stimato in circa € 305 - € 340 *pro capite*. Dopo questo valore, l'efficienza marginale dei trasferimenti è negativa e statisticamente trascurabile. Maggiore è il trasferimento *pro capite*, minore è il tasso di crescita regionale. Pertanto, questi fondi avrebbero potuto essere assegnati ad altre regioni senza ridurre l'effetto per le singole regioni e aumentando plausibilmente l'effetto sulle altre regioni svantaggiate, in particolare verso quelle con una dotazione sufficiente di capitale umano e istituzioni di qualità (cfr. Becker et al., 2013).

Estendendo i nostri risultati a tutte le 208 regioni europee considerate, si osserva che 11 regioni, che rappresentano l'11% del totale dei FS, hanno ricevuto più di € 340. In teoria, se il contributo a queste regioni fosse ridotto a € 340 *pro capite*, l'UE avrebbe risparmiato 5,1 miliardi di euro che avrebbero potuto essere utilizzati per aiutare ulteriormente altre regioni meno sviluppate.

In sintesi, l'operatività empirica della politica regionale europea non è così lontana dal processo di massimizzazione implicito nel modello stimato. Tuttavia, la nostra analisi mostra come esista spazio per migliorare l'allocazione dei trasferimenti dei FS tra le regioni europee,

in particolare riducendo i trasferimenti verso regioni in cui l'intensità del trasferimento è superiore al livello massimo auspicabile. Una redistribuzione dei trasferimenti dell'UE da 11-15 regioni (il 5-7% del numero totale di regioni) ad altre regioni meno sviluppate potrebbe essere efficiente e potrebbe rafforzare la convergenza regionale. Tuttavia, è necessaria cautela nell'applicazione meccanica di questi risultati alla politica, per due motivi principali. In primo luogo, quando si analizza l'impatto medio dei FS in tutti gli Stati membri, i risultati non escludono la presenza di fattori idiosincratici o caratteristici di alcune regioni che consentano di ottenere rendimenti costanti o crescenti degli investimenti per specifici Paesi e regioni. In secondo luogo, i trasferimenti dei FS possono avere anche altri obiettivi oltre alla crescita regionale, come la coesione sociale o la lotta alla povertà, che devono essere considerati nell'allocazione delle risorse finanziarie tra regioni.

## 2. Le sfide della coesione territoriale in Europa e in Italia: quale ridisegno istituzionale? (*Renato Loiero e Chiara Meoli*)

### Introduzione

La nozione di coesione economica, sociale e territoriale individua la solidarietà tra gli Stati membri e le regioni dell'UE, finalizzata a favorire lo sviluppo equilibrato del territorio comunitario e la riduzione delle disparità strutturali tra le regioni dell'UE e tesa a promuovere pari opportunità effettive tra i soggetti.

Nello specifico, la nozione di "coesione territoriale" si basa – costituendone al tempo stesso un prolungamento – sul concetto di "coesione economica e sociale" e lo arricchisce di una dimensione trasversale, quella territoriale. Quest'ultima presuppone un'organizzazione del territorio su scala europea finalizzata a raggiungere una vera e propria pianificazione del territorio europeo, soprattutto per quanto riguarda la gestione delle reti e dei servizi.

In generale, la politica di coesione territoriale trae fondamento e legittimazione anzitutto dalla Costituzione italiana (art. 119, quinto comma, e art. 3, secondo comma) e poi dal Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (art. 174), che richiedono "interventi speciali" per promuovere uno "sviluppo armonico" (Trattato) e per "rimuovere gli squilibri economici e sociali" (Costituzione).

Nello specifico, la Carta costituzionale enuncia, al quinto comma dell'art. 119, le finalità relative alla destinazione di risorse aggiuntive e all'effettuazione di interventi speciali in favore di comuni, province, città metropolitane e regioni da parte dello Stato. Dette finalità consistono nel:

- a. promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale;
- b. rimuovere gli squilibri economici e sociali;
- c. favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona;
- d. provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni svolte dagli enti autonomi.

Questo orientamento è stato peraltro rafforzato dal Trattato sull'Unione che ha individuato nella coesione economica e sociale uno degli obiettivi fondamentali che le istituzioni comuni e i poteri pubblici nazionali hanno l'obbligo di perseguire.

A quest'ultimo proposito, si rammenti che le origini della politica europea di coesione risalgono al Trattato di Roma del 1957, il cui preambolo fa espresso riferimento alla riduzione delle disparità tra le regioni.

Negli anni Settanta del XX secolo è quindi avviata una serie di iniziative comunitarie per coordinare e integrare, sul piano finanziario, gli strumenti di intervento nazionali.



Con l'andar del tempo, tuttavia, le misure intraprese si rivelano insufficienti in un contesto comunitario nel quale, contrariamente alle previsioni, la creazione del mercato interno non elimina il divario fra le regioni, spesso gravate da svantaggi, oltre che economici, naturali e demografici.

Nel 1986 l'Atto unico europeo introduce, oltre al mercato unico, l'obiettivo della coesione economica e sociale propriamente detta.

Con il Trattato di Maastricht del 1992 la politica di coesione è "istituzionalizzata" attraverso il suo inserimento nel Trattato sull'UE. Con i successivi Trattati di Amsterdam del 1997 e di Nizza del 2001 le disposizioni relative alla coesione subiscono alcune modifiche nel merito e nella forma.

Con il Trattato del 2004 che adotta una Costituzione per l'Europa la coesione economica, sociale e territoriale è formalmente assunta tra gli obiettivi dell'UE come specificati dall'art. I-3 del testo. Alla coesione viene inoltre riservata l'intera sez. 3, composta da cinque articoli (artt. III-200-III-224) e ad essa è dedicato il "Protocollo sulla coesione economica, sociale e territoriale" con il quale gli Stati membri si danno atto reciprocamente delle esigenze, specie di ordine finanziario, che occorre soddisfare per attivare l'azione di promozione della coesione.

Nel corso degli ultimi anni la nozione di coesione territoriale è stata gradualmente integrata in varie risoluzioni del Parlamento europeo, ma in un'ottica *riduttiva*, per richiamare l'attenzione su aree particolarmente trascurate dello sviluppo regionale (zone rurali, periferiche, di montagna, insulari, con handicap permanenti).

I finanziamenti ai fini della coesione sono oggi messi a disposizione da:

- Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR);
- Fondo Sociale Europeo (FSE);
- Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC);
- Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR);
- Banca Europea per gli Investimenti (BEI).

Gli articoli da 174 a 178 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea pongono le basi legali per la politica europea di coesione. In concomitanza con l'adozione del quadro finanziario pluriennale dell'UE, l'Unione ha adottato una serie di nuovi regolamenti che disciplinano i fondi di cui sopra per il periodo 2014-2020.

## **Il contesto europeo**

Il Titolo XVII della Parte terza del Trattato istitutivo della Comunità europea fu destinato a contenere apposite norme in tema di coesione economica e sociale.

Ai sensi dell'art. 158 (ex art. 130 A), "per promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme della Comunità, questa sviluppa e prosegue la propria azione intesa a realizzare il rafforzamento della sua coesione economica e sociale. In particolare la Comunità mira a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite o insulari, comprese le zone rurali". Spetta agli Stati membri, a norma del successivo art. 159 (ex art. 130 B) governare le rispettive politiche economiche in vista della realizzazione del suindicato obiettivo. Dal canto suo, la Comunità supporta tale azione attraverso fondi a finalità strutturale (Fondo Europeo di Orientamento e Garanzia Agricola, sezione "orientamento", Fondo Sociale Europeo, Fondo Europeo di Sviluppo Regionale), la Banca Europea per gli Investimenti e gli altri strumenti finanziari esistenti. Il FESR, di cui all'art. 160 (ex art. 130 C), è destinato a contribuire alla correzione dei principali squilibri regionali, "partecipando allo sviluppo e all'adeguamento strutturale delle regioni in ritardo di sviluppo nonché alla riconversione delle regioni industriali in declino".

Gli interpreti dei Trattati hanno tentato di afferrare il senso sfuggente della locuzione "coesione economica e sociale". Non tanto per ragioni meramente formali, quanto per ricostruire il rapporto tra questo obiettivo e i pilastri dell'integrazione europea, a cominciare dalla libertà di concorrenza. Taluni hanno colto nelle previsioni dapprima evocate la consacrazione di una politica già assecondata nei precedenti anni. Altri hanno enfatizzato l'elemento di novità racchiuso in questi enunciati, ai quali andrebbe riconosciuto il merito di aver fatto dello sviluppo armonioso della Comunità una politica comunitaria in senso pieno con le sue caratteristiche ben definite, con pari dignità degli altri valori supremi quivi consacrati. Chi propugna la prima opzione interpretativa dubita che gli obiettivi della libera concorrenza possano essere sacrificati in nome della coesione economica e sociale.

Il Trattato di Lisbona, dal canto suo, ha ritoccato le previsioni in precedenza richiamate. L'art. 174 (ex art. 158 del TCE) ha arricchito la locuzione in esame integrandola con l'esplicito riferimento alla coesione territoriale. Inoltre, tra le regioni interessate, "un'attenzione particolare è rivolta alle zone rurali, alle zone interessate da transizione industriale e alle regioni che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici, quali le regioni più settentrionali con bassissima densità demografica e le regioni insulari, transfrontaliere e di montagna". L'art. 177 (ex art. 161 TCE) prevede che un "Fondo di coesione" sia istituito secondo la stessa procedura per l'erogazione di contributi finanziari a progetti in materia di ambiente e di reti transeuropee nel settore delle infrastrutture dei trasporti.

La disciplina pattizia sinteticamente appena riportata comprova l'attenzione peculiare che le istituzioni europee dedicano al ridimensionamento del divario tra le diverse aree territoriali, non tutte in grado di conseguire autonomamente adeguate *performance* di crescita e sviluppo economico.

La coesione (sociale, economica, territoriale) è perseguita coordinando le politiche economiche, attuando le politiche dell'Unione, ricorrendo ai fondi strutturali e alle istituzioni a

ciò deputate. Il Fondo Sociale Europeo è lo strumento privilegiato di stimolo dell'occupazione, in vista della pari opportunità di genere, dello sviluppo sostenibile e, giustappunto, della coesione economica, sociale e territoriale. La correzione degli squilibri regionali è devoluta al Fondo Europeo di Sviluppo Regionale. L'uso efficiente di tali interventi finanziari è presidiato dal rispetto di principi inderogabili quali l'organizzazione dei fondi per obiettivi e per regioni, il partenariato tra gli attori istituzionali coinvolti, la programmazione.

In questo senso il "Rapporto Barca" del 2009 è un fondamentale punto di riferimento delle politiche di coesione. Tutte le regioni devono essere potenzialmente destinatarie delle politiche di coesione, specie in presenza di sottoutilizzazione delle risorse territoriali e di persistenti disequaglianze sociali. Nel processo decisionale deve essere anteposta la negoziazione sugli obiettivi e sui mezzi rispetto alla contrattazione relativa alla distribuzione delle risorse. La concentrazione di consumatori, lavoratori e imprese è un importante fattore di sviluppo: i fallimenti del mercato riscontrati in questo ambito giustificano l'intervento pubblico.

La politica di coesione nel periodo 2014-2020, dunque, è stata subordinata innanzitutto alla c.d. "condizionalità macro-economica", che impone di correlare l'erogazione dei fondi al rispetto, da parte degli Stati membri, dei parametri contenuti nel "six-pack" (recante ad esempio misure correttive per la riduzione del deficit e del debito e previsione di sanzioni). La stessa politica è, poi, subordinata al finanziamento di progetti coerenti con gli obiettivi fissati nel documento "Europa 2020": un sistema economico fondato sulla conoscenza e sull'innovazione, sulla crescita sostenibile in termini di un uso più efficiente delle risorse, sulla crescita inclusiva in termini di alti livelli di occupazione volti a favorire la coesione sociale e territoriale.

### **La cooperazione rafforzata per l'accelerazione dell'attuazione dei Programmi Operativi della Politica di Coesione 2014-2020: come promuovere il *capacity building*?**

Le politiche di coesione richiedono come condizione essenziale per il loro successo una forte capacità delle amministrazioni pubbliche di fare emergere e identificare i fabbisogni di cittadini e imprese, di progettare e far progettare quei servizi, di redigere bandi, scrivere e fare rispettare regole, di rispettare i tempi previsti per la realizzazione delle opere, verificare risultati, proporre rapidamente decisioni e far seguire a queste azioni conseguenti. Per fare ciò occorre investire in "capacità istituzionale".

La capacità istituzionale, nella definizione operativa più volte raccomandata dalla Commissione europea, fa riferimento a tre ambiti:

- la *governance* in senso stretto, cioè le strutture organizzative e i processi decisionali e organizzativi che regolano il funzionamento delle istituzioni e delle organizzazioni (pubbliche) che attuano le politiche;

- gli strumenti utilizzati dalle istituzioni, cioè metodi, linee guida, manuali, procedure, prassi, routine, formulari, sistemi informativi ecc. che servono a fare funzionare i processi;
- la gestione delle risorse umane, cioè i meccanismi di selezione, di formazione, e di motivazione e valorizzazione delle persone che lavorano nelle e per conto delle istituzioni.

A tal fine sono necessari modelli innovativi di *capacity building* a favore delle amministrazioni coinvolte nella politica di coesione sul tema del supporto per l'aumento della capacità amministrativa nella programmazione, attuazione e valutazione della politica di coesione comunitaria e nazionale. Il percorso operativo maggiormente plausibile e sperimentato è quello di un soggetto *ad hoc* che affianchi le amministrazioni in ottica di potenziamento della capacità istituzionale tale da non configurarsi come un'azione tradizionale di assistenza tecnica, ma capace di generare ed accompagnare l'innovazione procedurale, affinando le metodiche al mutare degli scenari di riferimento.

La co-progettazione e l'accompagnamento sono i due accorgimenti sui quali occorre poi innestare l'apprendimento organizzativo, cioè un processo di adattamento ai continui mutamenti di contesto basato su processi cooperativi che portano ad acquisire informazioni (conoscenze, comprensione, tecniche, pratiche, regole e consuetudini) e trasformarle in un metodo di lavoro.

L'assunto di base è che negli investimenti pubblici pluriennali il quadro attuativo (assetti politici, quadro amministrativo, esigenze dei beneficiari) è in continuo movimento.

Dato questo contesto, emerge l'esigenza di facilitare il funzionamento della *governance* multilivello, di assicurare la qualità degli interventi e rafforzare allo stesso tempo la capacità istituzionale delle amministrazioni coinvolte.

In Italia, ha svolto in parte tale ruolo la società "Studiare Sviluppo", nata nel 2003 anche con l'obiettivo di sperimentare modelli innovativi di *capacity building* a favore delle amministrazioni coinvolte nella politica di coesione. È una società interamente partecipata dal MEF che opera come *in house* di numerose amministrazioni centrali (in particolare Dipartimento per le Politiche di Coesione e Agenzia per la Coesione Territoriale) sul tema del supporto per l'aumento della capacità amministrativa nella programmazione, attuazione e valutazione della politica di coesione comunitaria e nazionale. In particolare, già dal 2012 la Società ha avviato un percorso di affiancamento alle amministrazioni in ottica di potenziamento della capacità istituzionale che non si configura come un'azione tradizionale di assistenza tecnica, ma genera e accompagna innovazione procedurale, affinando le proprie metodiche al mutare degli scenari di riferimento.

In particolare in questa fase di ritardo nell'attuazione e nella spesa di molti Programmi Operativi Regionali per il 2014-2020, ha una valenza particolarmente importante l'esperienza delle *task force* di affiancamento straordinario alle Autorità di Gestione in ritardo di attuazione. Nata come modalità operativa di sostegno ai territori nel passato ciclo di programmazio-

ne, le *task force* hanno visto una loro "formalizzazione" metodologica facendo assumere all'intervento il ruolo di modalità operativa per mettere in campo azioni efficaci di cooperazione rafforzata. Un modello di azione condiviso dalla Commissione europea, dal Governo italiano e dalle singole regioni accompagnate, e finalizzato a sostenere una piena e tempestiva attuazione dei Programmi.

In tale quadro di riferimento istituzionale sono state poste in essere azioni mirate per lo sviluppo delle capacità della pubblica amministrazione nell'attuazione di interventi della politica di coesione, mediante l'avvio di specifiche *task force* regionali, composte da esperti di elevata professionalità, destinate a supportare le AdG delle regioni Obiettivo Convergenza nell'individuare le criticità che impediscono una tempestiva attuazione dei Programmi Operativi, promuovendo le soluzioni più opportune anche per il raggiungimento del target di spesa ed evitare il rischio di disimpegno. Le squadre di esperti sono state appositamente individuate sulla base dei fabbisogni di accompagnamento emersi con riferimento a ciascun territorio, sono state composte da professionalità multidisciplinari in grado di garantire adeguato affiancamento relativamente a tutti gli aspetti della "filiera" (programmazione, progettazione, attuazione, monitoraggio e rendicontazione).

In totale nelle squadre formate è stato previsto l'impegno complessivo di circa 30 esperti che hanno prestato supporto alle Regioni Calabria, Campania e Sicilia, con riferimento ai rispettivi POR FESR 2007-2013, e al Ministero delle Infrastrutture e Trasporti, con riferimento al relativo Programma Operativo Nazionale Reti e Mobilità 2007-2013. Pur nella geometria variabile delle attività e della composizione delle *task force* riferita alla valutazione specifica delle esigenze del territorio e del programma specifico, le stesse hanno tuttavia operato a supporto delle diverse amministrazioni anche con un approccio *mainstream* da azione di sistema, che consentono di evidenziare alcuni elementi chiave che hanno caratterizzato l'attività nel suo complesso:

- supporto alla riprogrammazione;
- rafforzamento della *governance* istituzionale dei Programmi;
- risoluzione di specifici nodi procedurali;
- gestione dei grandi progetti;
- supporto specialistico in materia di strumenti di ingegneria finanziaria.

Effetto tangibile di tale attività di accelerazione è sicuramente riscontrabile nell'aumentato ritmo di spesa della programmazione comunitaria che, soprattutto nel biennio 2014-2015, ha caratterizzato le amministrazioni accompagnate in termini di avanzamento della spesa certificata, che hanno raggiunto i target concordati, con un conseguente contenimento in termini di perdita di risorse.

I processi di accompagnamento su citati generano tutti da un assunto di fondo: per la risoluzione di buona parte delle criticità connesse all'attuazione delle politiche di coesione è

necessario avviare un processo di *governance* multilivello basato sul principio della cooperazione istituzionale rafforzata.

Si tratta, in sostanza, di definire un modello di "attuazione" delle scelte d'intervento, per assicurare il concreto ed effettivo perseguimento degli obiettivi concordati attraverso modalità partecipate e garantire l'integrazione tra diversi livelli di programmazione e attuazione. In tale ambito occorre altresì perseguire la realizzazione di tali attività grazie ad alcuni elementi distintivi quali:

- rapidità e snellezza operativa: lavorando su schemi e metodiche consolidate in modo tale da garantire in tempi brevi la costruzione e la piena operatività sui territori di squadre altamente specializzate e specificamente "customizzate" sulle esigenze di assistenza proprie di ciascuna amministrazione/territorio da accompagnare;
- regolamentazione: la definizione di un quadro di regole condivise che guidi i rapporti tra i soggetti programmatori e attuatori e le squadre in affiancamento;
- co-progettazione: una metodologia di lavoro che metta intorno allo stesso tavolo a progettare gli interventi, programmatori in fase di istruttoria, e soggetti beneficiari, in fase di attuazione degli stessi interventi;
- accompagnamento, cioè la presenza costante di competenze di metodo e di merito per facilitare l'avanzamento dei processi.

## **Il contesto nazionale**

In Italia la politica di coesione si inserisce anzitutto nel quadro generale di garanzia dell'eguaglianza sostanziale (art. 3, secondo comma Cost.), quale declinazione dell'impegno dei pubblici poteri a ridurre le disparità strutturali tra le regioni e promuovere pari opportunità effettive tra i soggetti.

La l. cost. n. 3 del 2001, di modifica del Titolo V della parte seconda della Costituzione (artt. 114-132), ha innovato la parte della Carta costituzionale dedicata ai rapporti tra centro e periferia, producendo importanti riflessi sulla politica di sviluppo nelle aree depresse del Paese.

In particolare, in merito al rapporto tra l'autonomia delle regioni e degli enti locali e gli interventi speciali da parte dello Stato, quest'ultimi trovano fondamento specifico nel nuovo testo dell'art. 119 Cost., che li prevede in termini alquanto ampi, giustificandoli in base alla necessità di "promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale", di "rimuovere gli squilibri economici e sociali", di tutelare i "diritti della persona" e, infine, di "provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni" spettanti alle regioni e agli enti locali.

Un importante elemento di continuità del nuovo testo dell'art. 119 rispetto a quello iniziale del '47 consiste proprio nell'attribuzione allo Stato di compiti ulteriori rispetto alla posizio-

ne delle regole che disciplinano la perequazione. Difatti, mentre la Costituzione del 1947 legittimava soltanto l'erogazione di "contributi speciali", il testo attuale prevede sia l'erogazione di risorse (finanziarie) aggiuntive, sia l'effettuazione di interventi speciali. Essi presentano elementi comuni e distintivi. Quelli comuni attengono alle finalità da perseguire, alla spettanza delle relative attribuzioni, ai destinatari, alle regole che disciplinano lo svolgimento delle attività.

L'art. 119 stabilisce difatti una regola avente efficacia legittimante, più precisamente di tipo permissivo. Esso consente allo Stato di porre in essere azioni di sostegno dei governi regionali e locali. Il presupposto al quale è subordinato il dispiegarsi dell'efficacia legittimante non è la carenza delle risorse per finanziare le funzioni normali o il dovere di perequazione, bensì l'obbligo di rimuovere i fattori non congiunturali, ma strutturali di divario tra le diverse parti della Repubblica.

La circostanza che tale obbligo sia posto a carico dello Stato è caratteristica comune ai compiti di cui all'art. 119 Cost.. D'altronde, la concretizzazione normativa della disciplina giuridica delle varie forme di perequazione è riservata allo Stato. Tuttavia ciò non impedisce che lo Stato agisca in via indiretta. Può affidare alle regioni il compito di emanare norme di tipo complementare e integrativo, di effettuare interventi amministrativi, di svolgere controlli. Questi sono indispensabili, tra l'altro, in vista delle verificazioni di tipo comparativo attribuite alla Corte dei conti dalla l. n. 20/1994, rinsaldate dalla l. n. 131/2003, la quale, coerentemente con l'art. 119 Cost., fa riferimento sia all'osservanza del patto di stabilità interno, sia al perseguimento degli obiettivi posti alle leggi regionali (art. 7, comma 7).

Ulteriore tratto comune che queste forme di azione presentano riguarda i destinatari, cioè i "determinati" enti regionali e locali. Ne deriva un duplice elemento di discontinuità rispetto alla Costituzione del 1947.

Essa faceva riferimento soltanto alle regioni, alle quali sono oggi equiparati gli altri enti esponenziali di collettività infranazionali. Ha un indubbio rilievo giuridico, inoltre, la circostanza che l'azione dello Stato sia ora rivolta a "determinati" enti. Ne consegue, per un verso, che la norma non legittima interventi generalizzati; per un altro, che si debbono escludere interventi sostitutivi, del tipo di quelli svolti in passato dalla Cassa per il Mezzogiorno. Poiché le attribuzioni assegnate allo Stato hanno natura complementare, integrativa, discrezionale, ma al tempo stesso sono attività di tipo ordinario, esse si differenziano anche dai poteri sostitutivi, straordinari, che esso è abilitato ad esercitare dall'art. 120. D'altronde, è diversa la causa giustificativa. Essa non consiste nel porre rimedio all'inosservanza dei livelli essenziali delle prestazioni o alla violazione dell'unità giuridica della Repubblica, bensì nella realizzazione di interventi di natura complementare.

L'ultimo tratto comune ai due tipi di azioni è, al tempo stesso, un ulteriore tratto distintivo del nuovo testo dell'art. 119 rispetto al vecchio. Questo prevedeva che l'erogazione dei contributi speciali fosse disposta con legge, la quale costituiva una garanzia alla stregua dei

principi di legalità della spesa (art. 81) e di imparzialità (art. 97). Peraltro, la giurisprudenza costituzionale ha interpretato la disposizione in senso restrittivo, ritenendo la legge necessaria solo per l'assegnazione a singole regioni di contributi duraturi nel tempo, non per i contributi erogati in relazione a bisogni sporadici ed eccezionali.

Una volta esposti i tratti comuni ai due tipi di compiti che la Costituzione assegna allo Stato, bisogna anche segnalarne i tratti distintivi. Mentre vi è concordia circa il significato da ascrivere all'erogazione delle risorse aggiuntive, aventi natura finanziaria, vi è discordia sul significato degli "interventi speciali". Alcuni si limitano ad affermare che si tratta in entrambi i casi di attività di natura finanziaria, escludendo che la disposizione vigente abbia portata innovativa rispetto a quella anteriore, in cui si faceva riferimento ai soli "contributi speciali". Ma ciò equivale ad affermare che nella nuova disposizione vi sia una sorta di endiadi, ciò che richiederebbe quanto meno una specifica dimostrazione, che manca. Consci di questa difficoltà, altri propugnano una distinzione basata sulla natura delle azioni da finanziare. Così, le risorse aggiuntive verrebbero stanziare dallo Stato in vista di programmi di spesa già avviati dalle regioni e dagli enti locali, mentre gli interventi speciali sarebbero promossi dallo Stato in considerazione di situazioni specifiche.

### **Gli organi istituzionali deputati all'attuazione della coesione territoriale in Italia. Il riordino delle competenze dell'Agenzia per la Coesione Territoriale**

In Italia dal 2005 al 2006, dal 2010 al 2014 e di nuovo dal 2016 si sono avvicendati diversi Ministri per la coesione territoriale. Negli altri governi le deleghe relative alla coesione non sono state conferite a ministri o sottosegretari.

Svolge un ruolo determinante nella gestione delle politiche di coesione la "Agenzia per la Coesione Territoriale", un'agenzia pubblica italiana, vigilata direttamente dal Presidente del Consiglio dei Ministri, che ha l'obiettivo di sostenere, promuovere ed accompagnare Programmi e progetti per lo sviluppo e la coesione territoriale.

È stata istituita ai sensi dell'art. 10 del d.l. n. 101/2013, acquisendo parte delle funzioni del soppresso "Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica" presso il Ministero dello Sviluppo Economico.

L'Agenzia fornisce supporto all'attuazione della programmazione comunitaria e nazionale (cicli 2007-2013 e 2014-2020) attraverso azioni di accompagnamento alle amministrazioni centrali e regionali titolari di Programmi Operativi e agli enti beneficiari degli stessi, oltre ad attività di monitoraggio e verifica degli investimenti e di supporto alla promozione e al miglioramento della progettualità e della qualità, della tempestività, dell'efficacia e della trasparenza delle attività di programmazione e attuazione degli interventi.

Peraltro, con l'art. 4-ter del d.l. n. 86/2018 è stato previsto il riordino delle competenze originariamente disciplinate ai commi 2 e 3 dell'art. 10 d.l. n. 101/2013 in materia di politiche



per la coesione territoriale tra la Presidenza del Consiglio dei Ministri e l'Agenzia per la Coesione Territoriale.

In particolare, con il nuovo comma 2 dell'art. 10 d.l. n. 101 vengono ridefinite le funzioni in materia di politica di coesione attribuite alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, che – rispetto a quanto previsto a legislazione vigente – anche avvalendosi dell'Agenzia:

- può adottare atti di indirizzo e di programmazione sull'impiego dei fondi a finalità strutturale dell'Unione europea, nonché all'impiego del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (lett. a);
- promuove le politiche e gli interventi per assicurare l'addizionalità, rispetto agli stanziamenti ordinari del bilancio dello Stato, delle risorse provenienti dai fondi a finalità strutturale dell'Unione europea e dal Fondo per lo Sviluppo e la Coesione, nonché dei relativi Programmi di investimento (lett. c);
- promuove l'attuazione e il monitoraggio dell'articolo 7-bis del d.l. n. 243/2016 (tale norma disciplina i principi di riequilibrio territoriale, prevedendo che l'attuazione avvenga ad invarianza di risorse) (lett. d);
- cura la valutazione dei risultati delle politiche di coesione a fini di correzione e riorientamento delle politiche, con la raccolta e l'elaborazione di informazioni e dati sull'attuazione dei Programmi Operativi dei fondi a finalità strutturale dell'Unione europea, nonché sull'attuazione del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (lett. e);
- infine, si avvale dell'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa - Invitalia Spa per l'esecuzione alle determinazioni assunte in tema di Contratti istituzionali di sviluppo, laddove vi sia inerzia o inadempimento delle amministrazioni pubbliche responsabili degli interventi individuati, nonché per l'attuazione della politica di coesione anche attraverso le misure di accelerazione degli interventi strategici di cui all'articolo 55-bis del d.l. n. 1/2012 (lett. i).

Al successivo comma 3 vengono ridefinite le funzioni dell'Agenzia, tra le quali – rispetto a quelle previste a legislazione vigente – si evidenziano:

- il supporto alle attività della Presidenza del Consiglio dei Ministri sul controllo dei Programmi Operativi e degli interventi di politica di coesione (lett. b);
- il sostegno della realizzazione dei Programmi con azioni di accompagnamento alle amministrazioni titolari, promuovendo il ricorso ai Contratti istituzionali di sviluppo e l'attivazione dell'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa - Invitalia Spa in qualità di centrale di committenza (lett. e);
- l'assunzione di funzioni dirette di autorità di gestione di programmi finanziati con le risorse della politica di coesione e la conduzione di specifici progetti, nonché, avvalendosi a tal fine - nelle ipotesi di cui alla lettera e) - dell'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo di impresa Spa - Invitalia Spa (lett. h).

Il riordino ha inteso operare una razionalizzazione e una chiarificazione delle reciproche competenze in materia di politiche per la coesione territoriale, fra la Presidenza del Consiglio dei Ministri, che le esercita per il tramite del Dipartimento delle politiche di coesione, e l'Agenzia per la Coesione Territoriale, istituita nel 2013 dall'articolo 10 del d.l. n. 101/2013. Dopo circa un quadriennio di operatività della stessa Agenzia, la disposizione in commento consente un aggiornamento della normativa stessa resasi necessaria per garantire un miglior efficientamento dell'azione dell'Agenzia.

Inoltre, la norma, di natura ordinamentale, è volta a precisare che la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha la responsabilità di definire le politiche e, quindi, di indirizzare, in raccordo con le altre amministrazioni centrali e regionali, la programmazione delle risorse destinate alla coesione territoriale (fondamentalmente: i fondi strutturali europei, c.d. fondi SIE, e il Fondo per lo Sviluppo e la Coesione di cui al D.lgs. n. 88/2011), garantendo altresì la rappresentanza degli interessi italiani presso la Commissione europea e curando la valutazione dell'efficacia delle politiche stesse al fine, se necessario, di riorientarle.

Per quanto riguarda l'Agenzia, vengono invece più chiaramente definiti i compiti operativi di sorveglianza sulla conduzione e attuazione dei Programmi e viene sottolineato che tra i compiti principali vi è la fornitura di assistenza alle amministrazioni centrali e regionali titolari di Programmi e la definizione di standard e istruzioni operative, nell'ottica di semplificare ed efficientare l'attuazione dei PO, e quindi, di rendere più incisive le iniziative di spesa.

In questa ottica, l'Agenzia conserva il potere di proporre misure di accelerazione, sulla base sia degli esiti del monitoraggio che delle attività di valutazione e di verifica che restano una sua competenza precipua, in stretta collaborazione con gli uffici della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Resta, altresì, ferma la possibilità per l'Agenzia di essere essa stessa titolare di Programmi, sempre nell'ottica di erogare servizi trasversali alle amministrazioni coinvolte nelle politiche di coesione, e responsabile di specifici progetti.

Completa l'assetto delle funzioni, e integra il sistema di attuazione dei Programmi, la possibilità di avvalersi dell'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti - Invitalia nelle iniziative di accompagnamento delle amministrazioni, con particolare riguardo alle funzioni da quest'ultima svolte quale centrale di committenza. L'identificazione della Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'Impresa Spa come soggetto attuatore degli interventi nonché l'affidamento alla stessa di compiti di supporto alle amministrazioni pubbliche per la realizzazione di politiche di sviluppo e coesione, non presenta profili di incompatibilità con la legislazione europea sulla concorrenza essendo motivata da obiettivi di interesse generale.

Sotto questo profilo la disposizione in esame non ha innovato la possibilità che l'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti - Invitalia già aveva di ricevere affidamenti diretti dalle amministrazioni centrali, perché già l'art. 55-*bis* del d.l. n. 1/2012 (integralmente richiamato dalla lettera i) del comma 2) attribuisce per legge una riserva esclusiva a favore di Invi-

talia per svolgere le funzioni di centrale di committenza pubblica e di supporto tecnico. Inoltre, la funzione di soggetto attuatore dei contratti istituzionali di sviluppo è già prevista dal D.lgs. n. 88/2011 e dall'art 9-*bis* del d.l. n. 69/2013 e quindi, anche sotto questo profilo, la norma si è limitata a richiamare funzioni già attribuite, sistematizzandole in un quadro di demarcazione più precisa delle funzioni tra i diversi soggetti che compongono la filiera istituzionale di *governance* delle politiche di coesione.

## Il ruolo delle regioni

I Trattati istitutivi delle Comunità europee, al fine di realizzare il progetto politico continentale, disegnavano un'architettura su base rigorosamente statale, strutturando le Comunità come organizzazioni internazionali che, giustapponendosi agli Stati che le avevano create, provvedessero ad organizzare una cooperazione più efficiente e di carattere intergovernativo. In questo quadro giuridico le Comunità sono composte da Stati e solo uno Stato può divenirne membro. La dimensione territoriale regionale, dal punto di vista politico-istituzionale era quasi completamente sconosciuta. Le tensioni si manifestarono soprattutto a partire dagli anni '80 e mutarono il rapporto tra le arene politiche regionali e quella comunitaria.

Tali dinamiche fecero emergere il profondo influsso che l'integrazione sovranazionale aveva avuto sulle competenze regionali, in modo particolare sulla loro funzione legislativa. Un passaggio fondamentale fu il rafforzamento della politica regionale comunitaria, considerata una delle condizioni necessarie per il proseguimento dell'integrazione economica della Comunità. Si è osservato come l'Unione europea ha bisogno delle collettività territoriali per affermarsi presso i cittadini e per imprimere presso i governi centrali la sua forza e autorità politica, anche attraverso la complicità di quegli attori sub-nazionali dotati di poteri legislativi. Il Comitato delle Regioni si inserisce in un contesto istituzionale fortemente marcato da una visione piramidale della realtà politica ed istituzionale europea: l'Unione sopra gli Stati, questi sopra le regioni, quest'ultime sopra le collettività locali.

Il Comitato delle Regioni, consapevole che una siffatta struttura piramidale e verticistica rende le istituzioni europee sempre più lontane dai propri cittadini, ha proposto di rivedere la prassi decisionale di Bruxelles, nel contesto di una nuova realtà istituzionale disegnata dal Trattato di Lisbona, fortemente basato sul principio di sussidiarietà in tutti i suoi livelli di azione e che per la prima volta riconosce al fattore regionale tutto il suo ruolo specifico. Dopo un primo impulso della Commissione europea sulla riforma della *governance* dell'Unione europea nel 2001, il dibattito è ripartito grazie al Comitato delle Regioni, il quale, attraverso il suo "Libro bianco sulla *governance* multilivello", propone di correggere e migliorare la *governance* europea. Attraverso la *governance* multilivello, il Comitato delle Regioni propone alla Commissione di promuovere lo strumento di analisi d'impatto territoriale prima di ogni grande riforma delle politiche comunitarie. La dimensione territoriale, e soprattutto la sua componente sub-statale ha gradualmente acquisito un'importanza centrale nei processi

di riforma della *governance* europea, in seguito al riconoscimento del potenziale che le regioni e i comuni possiedono in termini di fiducia nei rapporti con i cittadini, e soprattutto tenendo conto della loro posizione strategica per una efficace implementazione delle politiche pubbliche.

Per questo motivo dalla fine degli anni Ottanta c'è stato un netto avvicinamento tra le arene politiche regionali e quella comunitaria.

Questo processo ha ridisegnato il ruolo dello Stato che mentre prima era un interlocutore indispensabile tra le proprie articolazioni interne o enti sub-statali e l'allora Comunità europea, ora ha visto sottrarsi questo ruolo, o per lo meno ridimensionarlo. Si sono create due dinamiche complementari: una proveniente dal basso, ovvero dagli attori sub-statali, che cercano di sfruttare al meglio tutte le possibilità che l'integrazione economica ha aperto, l'altra, di natura *top-down*, proviene al contrario dalle istituzioni comunitarie che si sono prefissate l'obiettivo di potenziare il ruolo degli attori regionali e locali nell'arena politica europea. Dall'intreccio di queste due dinamiche sono nati svariati canali istituzionali e di *policy*, che hanno consentito agli attori regionali e locali non solo di accedere ai finanziamenti dei fondi dell'UE, ma anche di poter influenzare i processi decisionali a livello comunitario. La *governance* multilivello è stata proposta come paradigma efficacemente descrittivo dei processi decisionali che caratterizzano alcune aree di *policy* a livello europeo, soprattutto la politica di sviluppo regionale.

### **Quali possibili nuove sfide?**

Emerge oggi la necessità di rendere operativo il concetto di "coesione territoriale", in modo che gli sforzi dei singoli Stati membri e dell'UE convergano nel medesimo progetto comune di un vero e proprio coordinamento della pianificazione territoriale europea. La necessità di una "coesione territoriale" risulta difatti inevitabile per affrontare le nuove sfide nazionali ed europee, anche per favorire l'incremento della competitività globale.

### ***Rimuovere gli ostacoli***

È necessario accrescere le opportunità dei cittadini, in particolare nei territori svantaggiati del Paese, così da "rimuovere gli squilibri economici e sociali e per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona" (art. 119, quinto comma Cost.), anche investendo efficacemente le risorse pubbliche disponibili, messe a disposizione dai fondi comunitari del bilancio europeo e dal Fondo Sviluppo e Coesione.

### ***Integrazione senza uniformazione***

Il territorio italiano è caratterizzato da una grande diversità geografica e culturale concentrata in uno spazio ristretto. Tale diversità – potenzialmente uno dei principali fattori di crescita del Paese – deve essere conservata parallelamente allo sviluppo dell'integrazione nazio-

nale. Le politiche che agiscono sulla struttura territoriale e urbana del Paese devono pertanto promuovere la continuità territoriale senza però appiattire le identità locali e regionali, che contribuiscono ad arricchire la qualità di vita dell'intera cittadinanza italiana.

Se la coesione territoriale corrisponde al principio di uguaglianza tra i cittadini, in qualunque luogo essi vivano, essa comporta misure volte a istituire una parità di trattamento dei suoi territori, tenendo conto in particolar modo delle loro situazioni geografiche e demografiche. Il concetto di coesione territoriale deve quindi essere valido per l'intera Unione. Al fine di valorizzare i territori regionali e locali, risulta dunque opportuno che la pianificazione territoriale a livello nazionale sia rivolta a ottimizzare ogni specificità trasformandola in una fonte di crescita.

In questo modo la coesione territoriale non dovrebbe limitarsi alla nozione riduttiva di "semplice sviluppo trans regionale", ma implicare il concetto (globale) di un territorio servito in modo equilibrato.

### ***Sviluppo policentrico***

Oggi la sfida della coesione dovrebbe assumere una nuova dimensione "policentrica", attraverso la ricerca di diverse zone dinamiche di integrazione così da favorire la riduzione delle disparità tra il centro e una periferia che continua a espandersi.

La concentrazione delle ricchezze in una sola parte della superficie nazionale può compromettere gravemente l'integrazione del Paese a lungo termine, poiché comporta il sottoutilizzo delle risorse presenti nella parte del territorio più estesa, costituita dalle regioni periferiche.

In questa prospettiva lo sviluppo di un modello policentrico (e non più un modello di sviluppo centro-periferia) dovrebbe rappresentare un elemento chiave della strategia di coesione territoriale.

Il territorio costituisce difatti un elemento strategico per qualunque approccio integrato di sviluppo sostenibile. Esso rappresenta il quadro più favorevole alla conciliazione di tre elementi: competitività, coesione sociale, ambiente. È ormai necessario collocare la politica di coesione negli orientamenti strategici definiti a livello comunitario e assicurare un'applicazione regionale e territoriale delle strategie già adottate in sede europea.

I progressi compiuti nell'ambito della strategia di Lisbona risultano relativamente deludenti. Nel corso degli ultimi quattro anni la crescita economica sostenibile della UE è stata difatti molto più debole rispetto a quella riscontrata in altri Paesi industrializzati o in economie emergenti. È opportuno rilevare che la diversità e la ricchezza dei potenziali specifici delle regioni europee non sono stati tenuti sufficientemente in considerazione.

La strategia può essere potenziata grazie ad approcci politici e a un coordinamento più efficace delle politiche settoriali che perseguano l'obiettivo di uno sviluppo territoriale integra-

to e permettano alle città e alle regioni di sfruttare i propri potenziali endogeni e di collaborare costruttivamente su questioni cruciali.

Risulta altresì necessario combinare le politiche settoriali e le politiche strutturali. A livello europeo, le disparità economiche fra Stati membri si sono ridotte di un terzo (il PIL dell'Irlanda è salito dal 64% al 119% della media dell'Unione tra il 1988 e il 2000), ma su scala regionale, benché nello stesso periodo lo scarto medio si sia ridotto di quasi un quinto, il risultato è meno buono e, in generale, le disparità tra regioni tendono ad aumentare, soprattutto per quanto riguarda le zone metropolitane: subentrano quindi altri fattori e alcune politiche comunitarie in particolare hanno un impatto territoriale molto più significativo rispetto alla sola politica regionale europea. Il problema dell'impatto territoriale delle politiche comunitarie non territorializzate (denominate settoriali, come ad esempio PAC, ambiente, trasporti, concorrenza, ricerca) non è nuovo. Nell'attuale contesto si rileva un certo progresso delle politiche comunitarie settoriali verso una migliore coesione territoriale (evoluzione della PAC verso la diversificazione dello sviluppo rurale), ma permangono numerose incoerenze: le politiche comunitarie si diversificano sempre più nella loro attuazione a livello nazionale e regionale; la cultura settoriale comunitaria è sempre più squilibrata rispetto alle attese territoriali della collettività e della società civile, la *governance* delle politiche comunitarie non facilita la considerazione delle dimensioni territoriali.

Da qui la necessità di ristabilire la coerenza tra i diversi interventi comunitari (settoriali o strutturali), nazionali e regionali in una zona, nonché garantire una migliore articolazione dei vari livelli territoriali, comporta un dialogo rafforzato fra i tre livelli di soggetti operanti sul territorio (locale, nazionale e comunitario) e un partenariato pubblico-privato qualitativamente migliore, come indicato dal Libro bianco sulla *governance* presentato dalla Commissione europea nel maggio 2001.

Lo Schema di sviluppo dello spazio europeo (SSSE) si situa decisamente in questa logica di decentralizzazione, sussidiarietà e *governance*. Esso non vuole affatto sostituire una politica europea di pianificazione territoriale a politiche nazionali o regionali, ma auspica una risoluzione dei problemi al livello più adeguato, tenendo conto della natura dei problemi stessi e dell'organizzazione caratteristica di ogni Stato. Allo stesso tempo lo Schema di sviluppo dello spazio europeo invita a trattare i problemi a livello europeo, ed il suo apporto consiste nel proporre i parametri europei comuni necessari alla cooperazione.

Inoltre lo SSSE integra l'approccio dello sviluppo sostenibile, esprimendo la necessità di mantenere unite le componenti economiche, sociali ed ambientali dello sviluppo e di coinvolgere a vari livelli i soggetti pubblici, ma anche le imprese e la società civile: in altre parole, di ragionare in termini di *governance* e non solo in termini di governo.

Più in generale il coordinamento a livello europeo dovrebbe essere garantito a livello della Commissione europea, che si basa in particolar modo sui lavori e sugli strumenti dell'Osservatorio in rete dell'assetto del territorio europeo (ORATE).

Allo scopo di misurare sistematicamente l'impatto di tali politiche sullo sviluppo sostenibile e sulla coesione dell'Unione in base allo SSSE riveduto, la Commissione potrebbe istituire una procedura di valutazione strategica dell'impatto sul territorio. Tale procedura consentirebbe inoltre di individuare le interazioni esistenti fra politiche comunitarie operanti nello stesso contesto tematico o territoriale.

Il fine ultimo della pianificazione territoriale è proprio la coesione economica, sociale e territoriale: la pianificazione dello spazio è l'espressione territoriale delle politiche economiche, sociali e culturali. L'Unione europea non ha competenze relative all'assetto del territorio. I Trattati non le prevedono, sebbene sia un ambito delicato per gli Stati membri. I ministri responsabili della pianificazione territoriale hanno elaborato gli orientamenti in materia a livello comunitario.

È stato così approvato, in occasione di un Consiglio informale a Potsdam nel 1999, lo Schema di sviluppo dello spazio europeo. Il documento, sebbene non vincolante, ha comunque esercitato una forte influenza in termini politici, dal momento che ha probabilmente spinto la Convenzione ad aggiungere la coesione territoriale agli obiettivi dell'Unione. Lo SSSE promuove uno sviluppo policentrico e un nuovo rapporto fra città e zone rurali.

La riforma dei fondi strutturali a partire dal 2007 ha accolto tale visione, perseguendo un rafforzamento strategico della politica di coesione attraverso una migliore coerenza globale, un potenziamento della dimensione regionale ed un'integrazione della dimensione territoriale nei progetti.

Peraltro, secondo la relazione della Corte dei conti europea presentata il 4 settembre 2018, le procedure di selezione dei progetti nell'ambito della politica di coesione risultano tuttora più improntate alle realizzazioni e alla spesa piuttosto che ai risultati, nonostante da tempo sia stata espressa l'intenzione di migliorare tale situazione. Inoltre – sempre secondo la Corte – a causa di alcune carenze nel monitoraggio è stato difficile valutare in quale misura i finanziamenti UE abbiano contribuito al raggiungimento degli obiettivi dell'UE e degli Stati membri.

Durante il periodo 2014-2020, nell'ambito della politica di coesione, l'UE ha reso disponibili quasi 350 miliardi di euro per sostenere la creazione di posti di lavoro, la competitività delle imprese, la crescita economica, lo sviluppo sostenibile e il miglioramento della qualità di vita negli Stati membri.

La Corte ha comunque formulato le seguenti raccomandazioni:

- gli Stati membri dovrebbero effettuare un raffronto tra le domande di finanziamento dei progetti, obbligare i beneficiari a definire almeno un vero indicatore di risultato per ciascun progetto e valutare i risultati attesi e gli indicatori per le domande;
- la Commissione dovrebbe definire indicatori di risultato comuni per il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale e migliorare la propria informativa sulla *performance*;

- la Commissione dovrebbe fare in modo che si proceda, nel 2019, a una sensata verifica della *performance*.



### **3. Politiche di coesione europee e capitale territoriale in un approccio sistemico (Ugo Fratesi e Giovanni Perucca)**

#### **Introduzione**

A partire dal periodo di programmazione 2000-2006 tutte le regioni dell'Unione europea sono divenute ammissibili al supporto delle politiche regionali europee, note anche come politiche di coesione. Queste politiche sono molto complesse e comprendono diversi aspetti, al tempo stesso economici, sociali e politici. Nonostante questo la maggior parte della letteratura si concentra sull'assistenza finanziaria ottenuta dalle regioni ed i suoi effetti economici, anche perché è questo l'aspetto su cui vi è una maggiore disponibilità di dati.

Anche se tutte le regioni sono assistite da questi finanziamenti, l'ammontare differisce, in particolare a seconda della categoria nella quale le regioni ricadono. Essere inclusi in una specifica categoria di eligibilità, comunque, non assicura uno specifico ammontare di fondi (Crescenzi, 2009; Dotti, 2013).

Bisogna poi far notare che, sebbene le regioni europee differiscano significativamente in termini di PIL *pro capite*, esse sono ancora più diverse in termini di fattori di crescita territoriale di natura economica, culturale, sociale ed ambientale. In una parola, esse differiscono in termini di capitale territoriale, un concetto introdotto dall'OCSE nel 2001 e poi utilizzato sempre di più per rappresentare gli elementi strutturali alla base dello sviluppo territoriale.

La dotazione di capitale territoriale è una determinante importante della crescita regionale e anche dell'impatto delle politiche di coesione sulle regioni. Questo a causa di due diversi meccanismi. Da un lato, la presenza di capitale territoriale agisce come un filtro che facilita e rafforza l'impatto delle politiche finalizzate alla crescita. Dall'altro lato, ove il capitale territoriale faccia crescere e migliori la struttura territoriale, esso porrà le basi per la crescita di lungo periodo.

Una preliminare evidenza di questa relazione era stata discussa da Fratesi e Perucca (2014), che avevano mostrato una correlazione tra impatto delle politiche e la presenza di specifici elementi territoriali; quel lavoro non era però stato in grado di studiare il capitale territoriale in modo sistemico, come richiesto dalla scuola italiana di scienze regionali, la quale dimostra come la presenza di elementi socio economici e in particolare la loro interazione sono alla base della crescita regionale (Camagni, 2009 e 2017; Capello et al., 2011; Perucca, 2014; Fratesi e Perucca, 2018a). La mediazione del capitale territoriale dunque non dipende soltanto da una singola variabile, ma dalla loro combinazione.

È dunque necessaria una riflessione più ampia sui meccanismi mediante i quali il capitale territoriale impatta sulla crescita regionale, riflessione che viene sviluppata in questo lavoro e più per esteso nel *paper* da cui esso trae origine (Fratesi e Perucca, 2018b) e che ha due principali obiettivi: il primo è un obiettivo teorico, quello di formalizzare la relazione tra il

capitale territoriale e le politiche di coesione, evidenziando i differenti meccanismi mediante i quali questi due elementi promuovono la crescita regionale in diversi intervalli temporali.

Il secondo obiettivo è collegato al primo e consiste nel mostrare attraverso un'analisi empirica le implicazioni della teoria del capitale territoriale per le politiche regionali. Si mostrerà quindi che, nel lungo periodo, è utile costruire capitale territoriale, poiché questo incrementa il tasso di crescita; che, nel medio periodo, le politiche regionali sono più efficaci in presenza di elementi territoriali complementari; e infine che l'investimento in elementi territoriali complementari a quelli già *in loco*, per esempio fattori immateriali ove quelli materiali siano già presenti e viceversa, è un buon modo per incrementare il tasso di crescita delle regioni.

Per fare questo, e per avere una prospettiva di lungo periodo, ci si focalizza sulle regioni a livello NUTS-3 dell'Unione europea dei 15 Paesi vecchi membri, utilizzando un tipo di disaggregazione a 20 assi di spesa delle politiche di coesione.

Il resto del lavoro<sup>2</sup> è organizzato come segue: nella prossima sezione si mostrano i meccanismi mediante i quali il capitale territoriale va ad influenzare l'impatto delle politiche. Nella sezione successiva si illustra perché ci si attende che le politiche regionali europee incrementino il capitale territoriale nel lungo periodo in quanto si focalizzano su interventi strutturali. Successivamente si presenta una tassonomia di regioni europee basate sul capitale territoriale. La penultima sezione contiene un'analisi econometrica dell'impatto delle politiche di coesione mediato dal capitale territoriale. L'ultima sezione, infine, riporta le conclusioni e le raccomandazioni per le politiche.

## **La relazione tra capitale territoriale e impatto delle politiche regionali**

Il capitale territoriale, come definito dall'OCSE (2001, p. 13, nostra traduzione) si riferisce allo "stock di dotazioni che formano la base per lo sviluppo endogeno in ogni regione e città, e alle istituzioni, modalità decisionali e abilità professionali per il migliore utilizzo di queste dotazioni".

In seguito al contributo seminale dell'OCSE, il concetto è stato ulteriormente sviluppato, in particolare grazie agli studi della scuola italiana e di Roberto Camagni in particolare (Camagni, 2009). Questo approccio è basato su una prospettiva cognitiva dello sviluppo regionale con le dotazioni territoriali classificate secondo le due dimensioni della materialità e della rivalità. Di conseguenza questi elementi vanno da risorse materiali e pubbliche, quali ad esempio le infrastrutture, a risorse intangibili e private, quali ad esempio il capitale umano, infine a tutte le possibili combinazioni di queste caratteristiche, che sono 9, essendo stati definiti anche gradi intermedi di rivalità e materialità (Camagni, 2009).

---

<sup>2</sup> Questo lavoro trae origine dal seguente articolo, del quale costituisce una sintesi: Fratesi U., Perucca G. (2018b) "EU Regional Development Policy and Territorial Capital: A Systemic Approach", Papers in Regional Science, on-line first. DOI: 10.1111/pirs.12360.

La maggior parte della letteratura esistente sullo sviluppo regionale documenta gli impatti di ogni elemento separatamente. Al contrario, nell'approccio utilizzato in questo lavoro e definito dalla teoria del capitale territoriale, i vari elementi vanno compresi nelle loro interazioni e gli elementi di complementarità e sostituibilità tra i diversi componenti necessitano di una ulteriore investigazione (Perucca, 2014; Toth, 2015). Pertanto, i due obiettivi del presente lavoro sono utili a mostrare come diverse combinazioni degli elementi territoriali andranno a supportare le politiche regionali.

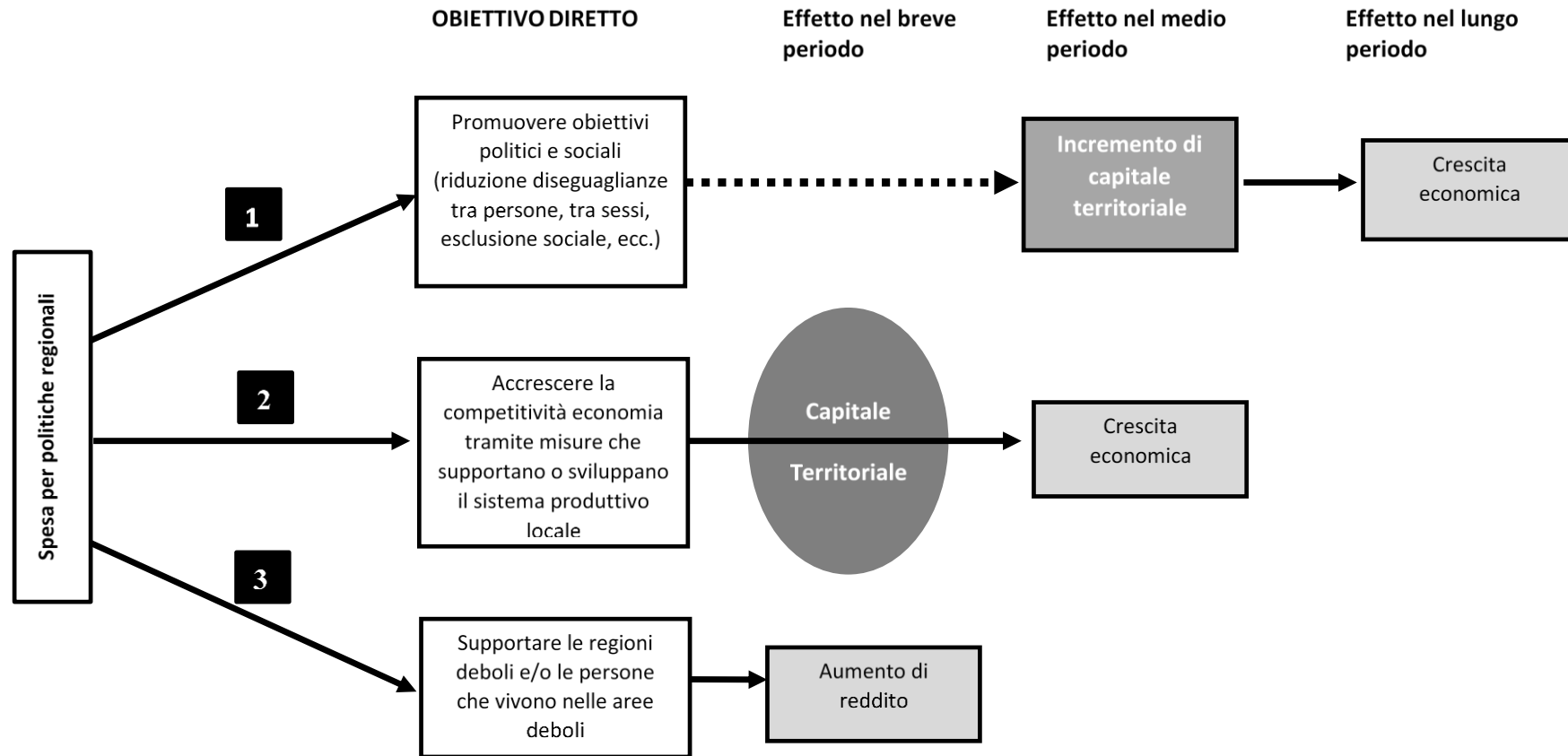
In particolare, in questo lavoro si ritiene che ci sia un'importante relazione teorica tra la dotazione di capitale territoriale delle regioni e l'impatto delle politiche regionali. Come mostrato nella Figura 4 ci sono tre principali obiettivi per le politiche regionali. Il primo è di perseguire obiettivi politici e sociali quali la promozione della coesione sociale e della sostenibilità e la riduzione delle ineguaglianze. In questo caso, il capitale territoriale viene rafforzato dalle politiche regionali che vanno a migliorare la struttura delle regioni; quindi, ci si aspetta che tali politiche, pur non essendo finalizzate alla crescita economica nel breve periodo, andranno a porre le basi perché una maggiore crescita possa esserci nel lungo periodo.

Il secondo obiettivo per le politiche regionali è quello di influenzare direttamente la crescita economica, per esempio mediante misure che supportino il sistema produttivo locale; in questo caso il capitale territoriale svolgerà il ruolo di filtro, in quanto la presenza delle giuste componenti del capitale territoriale nel territorio renderà più o meno efficaci gli interventi di politiche che siano stati implementati.

Il terzo obiettivo possibile per le politiche regionali è quello di supportare direttamente il reddito delle regioni più deboli. In questo caso il risultato delle politiche è presente soltanto nel breve periodo e riguarda un aumento del reddito nelle regioni obiettivo, senza effetti di medio o lungo periodo. In questo caso, non ci aspettiamo quindi che ci sia un ruolo del capitale territoriale e, di conseguenza, questa tipologia sarà trascurata nel prosieguo del lavoro.

I tre meccanismi d'intervento evidenziati nella Figura 4, in ogni caso, non sono in pratica necessariamente alternativi e sono spesso implementati allo stesso tempo. Formalmente, le politiche di coesione appartengono alle prime due tipologie, sebbene spesso e volentieri una chiara consapevolezza dei *trade-off* esistenti sia assente.

**Figura 4 - La relazione tra il capitale territoriale e l'impatto delle politiche regionali**



Fonte: Adattamento da Fratesi e Perucca, 2018b

Sulla base di tali classificazioni, le parti empiriche di questo lavoro andranno a rispondere alle due seguenti domande concettuali:

1. Qual è la relazione tra il capitale territoriale e la crescita economica? Ci attendiamo che regioni con maggiore capitale territoriale o una combinazione più equilibrata di dotazioni abbiano una migliore *performance* rispetto alle altre in termini di PIL *pro capite*.
2. In che modo e in che misura il capitale territoriale, considerato in maniera sistemica, si comporta da filtro per l'impatto sulla crescita economica delle politiche regionali? Come mostrato in precedenza, ci si attende che tale impatto vari a seconda della tipologia delle regioni basate sulle loro valutazioni di capitale territoriale, con l'emergere di complementarità.

Per rispondere a queste domande, verrà costruita una tassonomia delle regioni europee sulla base del livello e della tipologia del capitale territoriale. L'impatto delle politiche di coesione e della loro spesa sulla crescita economica di medio e di lungo periodo sarà quindi analizzato considerando la tipologia di spesa, mediante dati disaggregati sul periodo di programmazione dei fondi strutturali 2000-2006 e sulla dotazione di capitale territoriale delle differenti regioni.

### **Politiche di coesione europee, crescita di lungo periodo e capitale territoriale**

Dopo aver mostrato i meccanismi mediante i quali il capitale territoriale dovrebbe influenzare la crescita regionale e l'efficacia delle politiche regionali, in questa sezione si illustrerà come le politiche di coesione influenzino e siano a loro volta influenzate dal capitale territoriale.

È difficile pensare a politiche di sviluppo regionale che siano così strettamente correlate al concetto di capitale territoriale quanto le politiche di coesione europee; sin dalla loro prima introduzione, infatti, i fondi strutturali sono stati dedicati all'incremento della coesione in Europa, mediante la riduzione delle disparità regionali e l'incremento dei tassi di crescita di lungo periodo nelle regioni più deboli. Per farlo esse usano i principi di addizionalità, concentrazione, partenariato e programmazione, i quali vanno anche ad aumentare il loro impatto strutturale.

Le politiche di coesione perseguono una molteplicità di obiettivi e hanno una varietà di motivazioni (Begg, 2016), sarebbe quindi sbagliato identificarle strettamente con l'incremento del capitale territoriale. Al tempo stesso, i trattati europei si focalizzano sugli interventi strutturali e la crescita di lungo periodo. Il principio secondo il quale l'Unione europea debba promuovere la coesione economica, sociale e territoriale, e la solidarietà tra i Paesi membri è presente nel trattato del 2010 (EU 2010a), e si esplicita nei regolamenti che prevedono per il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) un fine di ridurre le disparità anche mediante il cambiamento strutturale (EU 2010b).

Nei vari periodi di programmazione della politica di coesione che si sono succeduti c'è infatti sempre stata un'attenzione persistente sulla struttura e la crescita di lungo periodo, che ha anche comportato un cambiamento di paradigma dal *focus* sulla riduzione delle disparità verso la promozione della competitività regionale, incentrata sull'utilizzo del potenziale di sviluppo di tutti i luoghi. Nel 2000-2006, in particolare, i regolamenti prevedevano che l'Unione contribuisse allo sviluppo armonico, bilanciato e sostenibile delle attività economiche (EU 1999).

Nonostante un cambiamento degli obiettivi tematici e delle categorie delle regioni, l'obiettivo di base della coesione è stato mantenuto anche nei periodi di programmazione successivi, e in particolare un obiettivo di crescita di lungo periodo che nell'attuale programmazione è anche esplicitamente intelligente, sostenibile e inclusiva; di conseguenza, a causa del loro *focus* sulla struttura, le politiche di coesione finiscono per essere un importante elemento della costruzione del capitale territoriale delle regioni europee.

In pratica, grandi quote di fondi vengono spese in aspetti strutturali quali il capitale umano, le infrastrutture o la capacità amministrativa delle istituzioni locali. Peraltro, ci sono tanti altri aspetti che influenzano le politiche di coesione che fanno sì che non ci sia una perfetta corrispondenza tra il grado di bisogno delle regioni e il supporto ricevuto, anche perché ci sono significative differenze nelle capacità delle regioni di acquisire fondi, dovuta anche ai diversi meccanismi di governo e alle capacità regionali.

C'è come noto anche un problema di capacità di assorbimento, in quanto le regioni non sono in grado di utilizzare un influsso di finanziamenti troppo grande rispetto alla loro struttura economica, e ciò è particolarmente importante per il capitale territoriale, in quanto esso, in particolare per gli aspetti intangibili, richiede lunghi tempi per l'accumulazione e interazioni di varie componenti, così che non ci sono scorciatoie per la sua costituzione in breve tempo.

Esistono un ampio dibattito e una letteratura molto estesa riguardo l'efficacia delle politiche di coesione nel promuovere la crescita regionale. La maggior parte degli autori, attualmente, considera la politica di coesione come efficace sebbene ci sia evidenza che il suo impatto sia maggiore per i periodi di programmazione più recenti. L'impatto sullo sviluppo regionale ha generato un interesse significativo nella letteratura, che comprende una grande varietà di approcci metodologici, di dati e di domande di ricerca che portano a risultati spesso non coerenti (Gripaios et al., 2008; Pieńkowski e Berkowitz, 2015; Fratesi, 2016).

Va oltre l'obiettivo di questo lavoro fornire una *review* dettagliata di questi studi, ma va comunque puntualizzato un elemento estremamente importante che però spesso non viene considerato a sufficienza. Tale elemento è l'eterogeneità dell'impatto delle politiche in situazioni territoriali differenti. Un filone di letteratura relativamente recente e chiaramente in crescita è quindi quello che indaga i fattori che condizionano l'impatto delle politiche, evidenziando il ruolo delle condizioni socioeconomiche territoriali come determinanti dell'im-

patto delle politiche di coesione, generalmente evidenziando una relazione positiva tra questi elementi.

In aggiunta ai suoi molteplici obiettivi di medio termine, la politica di coesione è finalizzata a dare alle regioni una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva nel lungo periodo, il che richiede un'analisi dei dati in lunghi intervalli di tempo. Di conseguenza questo lavoro si focalizza sul periodo di programmazione 2000-2006 e quindi sulla relazione tra tali investimenti della politica di coesione e la crescita economica negli anni successivi.

I dati per il periodo di programmazione 2000-2006 sono i primi disponibili con un'articolazione per assi, che permette di analizzare l'impatto sulla crescita economica regionale dei diversi tipi di politiche nei diversi contesti.

Tra i vari possibili impatti delle politiche di coesione, ci si focalizzerà qui su quello economico, al fine di mostrare la relazione tra la struttura economica, realizzata mediante lo schema concettuale del capitale territoriale e le politiche di coesione.

La letteratura esistente può essere classificata in tre gruppi principali, che si focalizzano su: (i) la relazione tra le priorità degli interventi nelle diverse regioni e il loro capitale territoriale (Zasada et al., 2015; Fratesi e Perucca, 2016); (ii) l'impatto territoriale delle politiche di coesione (Constantin et al., 2013; Medeiros, 2016), ovvero il contributo di queste all'accumulazione di specifici elementi territoriali (come descritto nella linea tratteggiata della Figura 4); e (iii) il ruolo di singole caratteristiche territoriali sull'efficacia dei fondi strutturali (e.g. Ederveen et al., 2006; Becker et al., 2013; Fratesi e Perucca, 2014).

A differenza della letteratura precedente, questo lavoro va ad analizzare la relazione tra l'adozione di elementi territoriali e l'impatto delle politiche utilizzando un approccio sistemico e radicato nella teoria. Rispetto al lavoro effettuato dagli stessi autori nel 2014 per le regioni dell'Est, in questo caso si mostrerà il diverso ruolo giocato dal capitale territoriale nel breve, medio e lungo periodo utilizzando un approccio sistemico che era assente nei contributi precedenti.

Si comincerà quindi nella sezione seguente con la costruzione di una tassonomia delle regioni europee di 15 Paesi vecchi membri, escludendo le regioni dei Paesi che sono entrate negli anni 2004 e seguenti, al fine di potere utilizzare una sufficiente profondità di dati.

### **Una tassonomia delle regioni europee sulla base del loro capitale territoriale**

Al fine di adottare un approccio sistemico all'analisi delle interazioni tra la politica di coesione e il capitale territoriale è necessario analizzare quest'ultimo nel suo complesso. Lo scopo di questo paragrafo è quindi quello di classificare le regioni europee in base alla loro dotazione di capitale territoriale, così come definito da Camagni (2009). L'analisi empirica si basa su una serie di variabili che misurano gli elementi della matrice del capitale territoriale definita nel paragrafo 2 per ciascuna delle regioni europee. Queste ultime sono definite a

livello NUTS-3, in modo da catturare con il maggior dettaglio possibile le caratteristiche specifiche di ciascun territorio.

La scelta delle variabili usate nell'analisi empirica rispecchia la componente di capitale territoriale che intendono misurare. La scelta di queste misure rispecchia quella proposta da Fratesi e Perucca (2018a) nello studio della resilienza delle regioni europee. Il capitale pubblico e materiale è approssimato da un indicatore di accessibilità multimodale, che cattura l'accesso potenziale ai mercati esterni alla regione (Redding e Sturm, 2008). La scelta dei posti letto nelle strutture ricettive come misura delle risorse collettive e materiali (capitale culturale e naturale, ecc.) si basa sull'assunzione che rappresentino una buona approssimazione dell'attrattività di un'area. Il capitale privato materiale è misurato dagli indirizzi IP nella regione, altamente correlato allo stock di investimenti fissi<sup>3</sup>. Il capitale pubblico ed intangibile è catturato dalle disparità di genere nel mercato del lavoro, associato nella letteratura ad altre dimensioni di capitale sociale (Molyneux, 2002). Coerentemente con lavori precedenti, il capitale umano è misurato dalla percentuale di laureati sui residenti, mentre la densità della popolazione approssima la presenza di economie di agglomerazione. Infine, la quota sugli occupati dei professionisti e manager misura la specializzazione regionale in funzioni produttive di alto livello, una caratteristica concettualmente vicina ai servizi relazionali privati definiti da Camagni (2009).

L'applicazione di tecniche di *clustering* permette l'individuazione di gruppi di regioni omogenee in termini di dotazione di capitale territoriale<sup>4</sup>. Tale analisi ha portato all'identificazione di 5 cluster. Il valore medio delle variabili di capitale territoriale standardizzate è riportato nella Tabella 1 alla fine del presente saggio.

Il primo gruppo di regioni (cluster A) include 35 regioni. Sono aree urbane, specializzate nella manifattura e servizi avanzati, come si deduce dall'elevata quota di manager e professionisti. In generale, è molto alta in questo cluster la dotazione di capitale privato con diverso grado di rivalità. Per questo motivo il gruppo è stato nominato *regioni urbane con capitale privato*.

Il cluster B comprende 119 regioni, ancora una volta urbanizzate, con una minor intensità di capitale privato rispetto al gruppo precedente. L'elevata dotazione di capitale pubblico, sia tangibile sia intangibile, caratterizza questo gruppo come *regioni urbane con capitale pubblico*.

Il cluster C (153 regioni) è quello con il più elevato livello di beni collettivi (capitale culturale e naturale). Il grado di urbanizzazione è minore rispetto ai casi precedenti, mentre capitale

---

<sup>3</sup> Dati a livello NUTS-3 sugli investimenti fissi privati non sono disponibili. La correlazione tra investimenti fissi e indirizzi IP misurati a livello NUTS-2 risultano essere positivamente correlati con una significatività statistica dello 0.01%.

<sup>4</sup> Si veda Fratesi e Perucca (2018b) per dettagli sulla tipologia di *clustering* adottato.



umano e sociale, entrambe risorse immateriali, non differiscono molto. Questo gruppo è stato definito come *regioni semi-urbane con capitale intangibile*.

Il cluster D comprende 103 regioni, con una dotazione inferiore rispetto ai precedenti gruppi in tutti gli elementi di capitale territoriale. L'elevato grado di accessibilità mostra come queste regioni non siano periferiche, ma specializzate in attività non avanzate. Questo gruppo è definito come *regioni rurali con basso capitale territoriale*.

Il cluster E include il maggior numero di regioni (243) e la dotazione più bassa di capitale territoriale. Si tratta di aree rurali e perlopiù periferiche, classificate come *regioni periferiche con basso capitale territoriale*.

L'ultima riga della Tabella 2 mostra un'analisi descrittiva dell'associazione tra capitale territoriale, sviluppo economico e crescita nel medio periodo. Coerentemente con le attese, i cluster D ed E sono quelli con il minor PIL *pro capite*, mentre l'opposto vale per il cluster A, che risulta essere anche quello che è cresciuto maggiormente tra il 2000 e il 2008.

## Capitale territoriale ed efficacia dei fondi strutturali

### *Misurazione e metodologia*

Nel periodo di programmazione 2014-2020, la politica regionale della UE agisce su 11 Obiettivi Tematici, alcuni dei quali puramente economici mentre altri orientati ad altri ambiti meno esplicitamente associabili alla crescita economica, quali ad esempio, la sostenibilità e l'inclusione sociale.

La varietà di obiettivi e di ambiti d'intervento della politica di coesione fa sì che l'ammontare di fondi senza alcuna suddivisione tematica rappresenti una misura inappropriata dell'intervento comunitario a livello regionale. In un precedente studio, Rodríguez-Pose e Fratesi (2004) hanno mostrato come, classificando i fondi regionali del periodo 1989-1999 in 4 assi tematici, il loro impatto sulla crescita regionale vari in misura significativa. Per questo motivo, il presente lavoro utilizza il maggior grado di dettaglio possibile per i dati di spesa della politica di coesione 2000-2006, ovvero dati di spesa a livello amministrativo NUTS-3 su 19 assi di spesa differenti.

Dal momento che si può ipotizzare che non tutti questi ambiti di spesa giochino un ruolo nel promuovere la crescita economica o nel generare nuovo capitale territoriale, 5 di essi sono esclusi dall'analisi (agricoltura, aree forestali e rurali, settore della pesca e assistenza tecnica). Gli altri assi di spesa sono potenzialmente associabili alla crescita economica<sup>5</sup> o alla creazione di capitale territoriale di natura immateriale<sup>6</sup> o tangibile<sup>7</sup>. Purtroppo non sono

<sup>5</sup> Tali assi sono: supporto alle grandi imprese, supporto alle PMI, turismo, ricerca e innovazione.

<sup>6</sup> Tali assi sono: politiche del mercato del lavoro, inclusione sociale, istruzione professionale, imprenditorialità, flessibilità della forza lavoro e azioni nel mercato del lavoro per le donne.

disponibili informazioni sui fondi nazionali e/o regionali investiti da inserire come ulteriore controllo.

L'obiettivo della nostra analisi è di analizzare la relazione tra la politica di coesione e la crescita economica di medio termine. L'assunzione che si vuole testare è che gli elementi di capitale territoriale non siano neutrali in questo processo. Piuttosto, come sopra discusso, si assume che tali elementi agiscano da mediatori dell'impatto degli investimenti europei. Per misurare questo effetto si stimeranno due equazioni.

La prima, che corrisponde concettualmente alla prima linea della Figura 4, considera l'effetto degli elementi di capitale territoriale sulla crescita regionale. Questo modello di regressione *à la* Barro (1991) può essere espresso come:

[1]

$$\begin{aligned} \Delta GDP_{i,2006-2012} &= \alpha_1 \log(pcGDP)_{i,2006} + \alpha_2 \log(pop.growth)_{i,2006-2012} \\ &+ \alpha_3 special.public\ sectors_{i,2006} + \sum_{n=1}^5 \beta_n cluster\ FE + \sum_{m=1}^{27} \gamma_m country\ FE + \varepsilon_i \end{aligned}$$

dove la variabile dipendente è la variazione di PIL tra il 2006 e il 2011 nella *i*-esima regione. L'anno iniziale è l'ultimo del periodo di programmazione preso in esame. Le variabili indipendenti comprendono elementi non rappresentati nel capitale territoriale di ciascuna regione ma con un effetto atteso sulla crescita economica, quale il livello generale di ricchezza (PIL *pro capite* all'inizio del periodo) e la variazione della popolazione tra il 2006 e il 2012. Il ruolo dei finanziamenti pubblici nell'economia è catturato dalla quota di forza lavoro occupata dal settore pubblico nel 2006. Variabili *dummy* a livello Paese catturano caratteristiche nazionali quali il sistema amministrativo ed istituzionale. Infine, una serie di *dummy* rappresentano i 5 cluster di capitale territoriale identificati nella sezione precedente. La stima dell'equazione (1) permette di analizzare l'effetto generale del capitale territoriale sulla crescita economica.

Il secondo modello, coerentemente con quanto illustrato nella Figura 4, testa empiricamente la complementarità tra capitale territoriale e fondi. Ci si aspetta che: i) le politiche siano più efficaci in presenza di una maggiore dotazione di capitale territoriale e ii) le politiche focalizzate sugli elementi intangibili di capitale territoriale siano più efficaci nelle regioni caratterizzate da una rilevante dotazione di elementi tangibili, e viceversa. Per verificare queste ipotesi è stata aggiunta all'equazione (1) l'interazione tra i cluster identificati in precedenza e l'ammontare di fondi investiti dalla politica di coesione<sup>8</sup>:

<sup>7</sup> Tali assi sono: infrastrutture di trasporto, ICT, infrastrutture energetiche e ambientali infrastrutture sanitarie.

<sup>8</sup> L'ammontare dei fondi è stato pesato per il PIL regionale e trasformato in logaritmi.

[2]

$$\begin{aligned}
\Delta GDP_{i,2006-2012} &= \alpha_1 \log(pcGDP)_{i,2006} + \alpha_2 \log(pop.growth)_{i,2006-2012} \\
&+ \alpha_3 special.public\ sectors_{i,2006} + \sum_{j=1}^{15} \delta_j CF\ expenditure_{i,j} \\
&+ \sum_{j=1}^{15} \sum_{n=1}^5 \theta_{ij} cluster\ FE * CF\ expenditure_{i,j} + \sum_{n=1}^5 \beta_n cluster\ FE + \sum_{m=1}^{27} \gamma_m country\ FE \\
&+ \varepsilon_i
\end{aligned}$$

dove  $i$ , come prima, rappresenta la regione mentre  $j$  identifica l'asse di spesa su cui sono stati investiti i fondi.

### Analisi dei risultati

Il primo risultato che emerge dall'analisi riguarda la relazione tra capitale territoriale e crescita di medio termine. Come atteso, la Tabella 2 mostra che le regioni più dotate di capitale territoriale hanno ottenuto un risultato migliore delle altre sia in termini di PIL *pro capite* e crescita del PIL.

Questo risultato è confermato dall'analisi riportata nella Tabella 2, che presenta le stime dell'equazione (1): tutti i cluster sono stati caratterizzati da un tasso di crescita maggiore rispetto a quello con la minor dotazione di capitale territoriale (cluster E).

I risultati più interessanti, tuttavia, sono quelli sull'associazione tra capitale territoriale e l'efficacia dei fondi nel medio termine, perché questa analisi ci permette di studiare l'associazione tra specifici elementi di capitale territoriale. Questi risultati sono riportati nella Tabella 3 alla fine del saggio. Ciascun coefficiente nella Tabella rappresenta l'interazione tra i cluster e i fondi investiti in uno specifico asse d'intervento della politica di coesione. I dati riportati in Tabella non riflettono quindi l'impatto complessivo della politica di coesione ma, piuttosto, l'impatto di investimenti su differenti assi di spesa in regioni con differenti dotazioni di capitale territoriale. Come ipotizzabile, non tutti i coefficienti sono statisticamente significativi: malgrado, come vedremo, il capitale territoriale abbia un evidente ruolo nel mediare gli investimenti della politica di coesione, sarebbe irrealistico assumere che tale effetto si manifesti indistintamente per tutti gli assi. Inoltre, bisogna considerare che alcuni assi di spesa hanno ricevuto un ammontare limitato di investimenti.

Emergono tuttavia alcune chiare tendenze, la più rilevante suggerisce una complementarità tra capitale territoriale e politica di coesione.

Molte politiche, quali quelle nel mercato del lavoro, rivolte alla flessibilità ed all'inclusione femminile, risultano essere più efficaci nel cluster A, quello di *regioni urbane con capitale privato*. Questo gruppo di regioni è caratterizzato da un'alta dotazione di capitale privato materiale, e quindi finanziamenti agli elementi intangibili producono un risultato migliore che

in altri contesti. Un ragionamento analogo vale per gli investimenti in alcune tipologie di infrastrutture pubbliche. Alcuni coefficienti risultano essere invece significativi ma con segno negativo, suggerendo rendimenti decrescenti in alcuni ambiti in cui queste regioni sono già forti, quali la ricerca e sviluppo, le telecomunicazioni e il supporto alle grandi imprese.

Le *regioni urbane con capitale pubblico*, al contrario, non mostrano particolari differenze rispetto all'effetto medio degli investimenti della politica di coesione. Si segnala un rendimento decrescente nelle infrastrutture sanitarie e sociali, elemento di capitale territoriale di cui le regioni sono dotate in maniera rilevante.

Le *regioni semi-urbane con capitale intangibile*, caratterizzate da una dotazione elevata di capitale sociale e beni collettivi, mostrano un ritorno decrescente degli investimenti proprio in questi ambiti di spesa (turismo, inclusione sociale). Al contrario, in presenza di bassa accessibilità, gli investimenti nelle infrastrutture di trasporto si rivelano essere più efficaci.

Le *regioni rurali con basso capitale territoriale* mostrano rendimenti crescenti degli investimenti in elementi immateriali, quali l'ambito sociale e la ricerca e sviluppo. Infine, il cluster di *regioni periferiche con basso capitale territoriale* è quello che risulta caratterizzato dalla minor dotazione di tutti gli elementi territoriali definiti in precedenza. Ciò implica che non possa sfruttare complementarità tra risorse endogene ed investimenti. In generale, i risultati confermano questa ipotesi: per un numero consistente di assi di spesa gli investimenti della politica di coesione risultano essere meno efficaci per le regioni di questo gruppo. È interessante evidenziare come l'opposto valga per gli investimenti a favore delle PMI, che si trovano ad operare in un contesto povero di risorse di vario tipo che ne possano supportare l'attività.

## Conclusioni

La sezione teorica di questo studio ha mostrato come il capitale territoriale possa agire da elemento facilitatore per quelle politiche il cui principale obiettivo risiede nello stimolare la crescita economica. D'altro canto, politiche maggiormente focalizzate su obiettivi in ambito sociale possono a loro volta contribuire al rafforzamento di specifici elementi di capitale territoriale e quindi, nel lungo periodo, produrre un impatto indiretto sulla crescita economica.

L'analisi empirica supporta le ipotesi avanzate nel secondo paragrafo del presente saggio.

La relazione tra dotazione di capitale territoriale e sviluppo economico regionale, sia in termini di PIL *pro capite* sia come tasso di crescita di medio periodo, è ampiamente confermata dai dati.

Per quanto riguarda il ruolo del capitale territoriale nel rafforzare l'effetto degli investimenti della politica di coesione, l'analisi mostra come l'elemento rilevante non sia tanto la dotazione assoluta di capitale territoriale, quanto la tipologia di risorse territoriali posseduta. In particolare, emerge una relazione di complementarità tra capitale territoriale e la politica

regionale della UE. Le regioni maggiormente dotate di elementi materiali tendono ad essere caratterizzate da una maggior efficacia delle politiche che agiscono sugli elementi immateriali, e viceversa. Politiche sugli elementi intangibili, al contrario, tendono ad essere meno efficaci in contesti ricchi di risorse territoriali di tipo immateriale.

Questa relazione di complementarità si rafforza osservando come politiche sugli elementi materiali siano meno efficaci in contesti con scarso capitale territoriale, proprio perché non riescono a sfruttare nessuna relazione con elementi di altro tipo.

In termini di politiche pubbliche, da questa analisi derivano implicazioni differenziate per diversi gruppi di regioni. Nel caso delle regioni con un'elevata dotazione di capitale territoriale, gli investimenti si dovrebbero concentrare in quegli assi di intervento in cui le sopraccitate complementarità possono essere sfruttate, e quindi negli ambiti in cui le regioni sono (in termini relativi) più deboli. Per quanto riguarda le regioni più povere di capitale territoriale, i risultati non suggeriscono una riduzione degli investimenti, malgrado la loro minor efficacia. Al contrario, essi devono portare al rafforzamento del capitale territoriale di queste regioni, in modo che, a loro volta, queste risorse possano rafforzare nel lungo periodo la crescita economica di queste aree.

**Tabella 1 - Dotazioni di capitale territoriale e performance economica dei cluster**

Elementi di capitale territoriale	Cluster A	Cluster B	Cluster C	Cluster D	Cluster E	F
	Regioni urbane con capitale privato	Regioni urbane con capitale pubblico	Regioni semi-urbane con capitale intangibile	Regioni rurali con basso capitale territoriale	Regioni periferiche con basso capitale territoriale	
Accessibilità	0.256	<b>0.893</b>	-0.114	<b>0.292</b>	-0.514	59.33***
Beni collettivi	0.433	-0.602	<b>0.853</b>	-0.088	-0.261	60.46***
Capitale privato	<b>1.127</b>	0.125	-0.016	-0.217	-0.288	95.90***
Modalità comportamentali	0.054	<b>-0.597</b>	<b>-0.314</b>	-0.023	0.423	45.42***
Capitale umano	<b>0.927</b>	0.403	<b>0.512</b>	-0.162	-0.594	61.79***
Densità di popolazione	<b>1.385</b>	0.718	-0.274	-0.300	-0.273	60.39***
Servizi private relazionali	<b>1.003</b>	0.796	-0.149	-0.985	-0.037	80.46***
<i>Numero di regioni</i>	35	119	153	103	243	
<i>Popolazione totale (migliaia)</i>	21'628	110'370	66'374	70'605	99'416	
<i>Pil pro capite anno 2000 (migliaia di Euro)</i>	33.840	26.853	23.781	22.447	19.080	38.30***
<i>Δ Pil 00-08</i>	0.185	0.142	0.163	0.097	0.128	10.16***

Fonte: Adattamento da Fratesi e Perucca, 2018b

**Tabella 2 - Risultati della regressione: l'impatto della spesa in fondi strutturali sulla crescita del PIL regionale (2006-2012) – modello di base**

Variabili	(1)	(2)
Log del Pil <i>pro capite</i> 2006	0.025*** (0.009)	0.023*** (0.006)
Log della crescita della popolazione (06-12)	0.003 (0.010)	0.004 (0.010)
Quota di occupati nel settore pubblico	0.061° (0.039)	0.040 (0.038)
A: regioni urbane con capitale privato		0.018* (0.010)
B: regioni urbane con capitale pubblico		0.004 (0.006)
C: regioni semi-urbane con capitale intangibile		0.013* (0.007)
D: regioni rurali con basso capitale territoriale		0.005 (0.008)
Effetti fissi per paese	Inclusi	Inclusi
Costante	0.033 (0.037)	0.024 (0.025)
Lambda	0.557 (0.536)	0.685* (0.357)
Sigma	0.047*** (0.002)	0.046*** (0.002)
Osservazioni	621	621

Fonte: Adattamento da Fratesi e Perucca, 2018b

**Tabella 3 - Risultati delle regressioni: Interazioni tra clusters e spesa dei fondi strutturali nei vari assi**

<b>Assi di spesa</b>	<b>Cluster A</b> Regioni urbane con capitale privato	<b>Cluster B</b> Regioni urbane con capitale pubblico	<b>Cluster C</b> Regioni semi- urbane con capita- le intangibile	<b>Cluster D</b> Regioni rurali con basso capitale territoriale	<b>Cluster E</b> Regioni periferiche con basso capitale territoriale	<b>Quota di fondi spesi nell'asse</b>
Assisting large business organi- zations	-0.217*** (0.047)	0.014 (0.031)	0.037 (0.053)	-0.022 (0.041)	0.019 (0.057)	<b>6.14</b>
Assisting SMEs and the craft sector	-0.080 (0.047)	0.005 (0.097)	-0.183*** (0.029)	0.134 (0.138)	0.169** (0.040)	<b>13.95</b>
Tourism	0.019 (0.050)	0.079 (0.057)	-0.162*** (0.033)	0.017 (0.099)	0.033 (0.029)	<b>4.26</b>
Research. technological devel- opment and innovation (RTDI)	-0.053* (0.021)	0.026 (0.020)	-0.116** (0.033)	0.099* (0.042)	0.058 (0.047)	<b>7.95</b>
Labour market policy	0.053** (0.018)	-0.038 (0.037)	-0.088 (0.073)	0.284 (0.137)	-0.035 (0.068)	<b>0.14</b>
Social inclusion	-0.021 (0.052)	0.079 (0.082)	-0.305*** (0.058)	0.266** (0.069)	0.038 (0.104)	<b>0.31</b>
Educational and vocational training not linked to a specific sector	0.143** (0.023)	0.052 (0.056)	0.003 (0.077)	0.046 (0.104)	-0.102 (0.057)	<b>1.61</b>
Workforce flexibility, entrepre- neurship, innovation, infor- mation and communic.	0.096** (0.024)	-0.012 (0.026)	-0.058 (0.055)	0.135* (0.049)	-0.053 (0.041)	<b>0.13</b>
Positive labour market actions for women	0.132*** (0.026)	-0.023 (0.037)	-0.089 (0.054)	0.154* (0.067)	-0.017 (0.070)	<b>0.04</b>

<b>Assi di spesa</b>	<b>Cluster A</b> Regioni urbane con capitale privato	<b>Cluster B</b> Regioni urbane con capitale pubblico	<b>Cluster C</b> Regioni semi- urbane con capita- le intangibile	<b>Cluster D</b> Regioni rurali con basso capitale territoriale	<b>Cluster E</b> Regioni periferiche con basso capitale territoriale	<b>Quota di fondi spesi nell'asse</b>
Transport infrastructure	-0.011 (0.019)	0.005 (0.032)	0.064** (0.021)	-0.121 (0.076)	0.000 (0.029)	<b>27.45</b>
Telecommunications infrastruc- ture ad information society	-0.108* (0.043)	-0.028 (0.037)	0.030 (0.015)	-0.137 (0.091)	0.087** (0.019)	<b>3.50</b>
Energy infrastructure (produc- tion. delivery)	0.143*** (0.025)	-0.013 (0.071)	0.042 (0.085)	0.034 (0.018)	-0.071* (0.028)	<b>0.85</b>
Environmental infrastructure (including water)	0.197*** (0.032)	-0.071 (0.059)	0.044 (0.078)	0.045 (0.086)	-0.072 (0.039)	<b>14.58</b>
Planning and rehabilitation	-0.025 (0.029)	-0.037 (0.061)	-0.038* (0.017)	0.052 (0.189)	0.106* (0.040)	<b>12.56</b>
Social and public health infra- structure	0.619*** (0.092)	-0.110* (0.046)	0.062 (0.124)	-0.449 (0.331)	0.023 (0.101)	<b>3.49</b>

Fonte: Adattamento da Fratesi e Perucca, 2018b



#### **4. Politica di coesione in Europa: a quali Paesi conviene? Un confronto di evidenze controfattuali per Germania, Italia, Regno Unito e Spagna (Riccardo Crescenzi e Mara Giua)**

##### **Introduzione**

A partire dal 2008, quando la Grande Recessione ha causato una grave contrazione dell'attività economica e dell'occupazione in quasi tutte le regioni europee, alla politica di coesione dell'Unione europea (UE) è stato chiesto di affrontare nuovi bisogni locali e (in parte) di compensare i tagli alla spesa pubblica nazionale in settori ritenuti chiave, al fine di facilitare la ripresa.

D'altra parte, il referendum che ha avviato il processo per l'uscita del Regno Unito dall'UE (giugno 2016), ha messo in discussione il "valore aggiunto" dell'Unione e delle sue politiche. Inoltre, l'uscita del Regno Unito, Paese contribuente netto al bilancio comunitario, implica un cambiamento nei saldi di bilancio e possibili spostamenti di risorse tra rubriche di spesa. In particolare, il Regno Unito aveva svolto un ruolo importante nel plasmare le politiche dell'UE compreso il progressivo spostamento delle risorse dalla Politica Agricola Comune (PAC) verso la coesione.

Nel complessivo processo di ri-considerazione del "valore aggiunto" delle politiche dell'Unione europea varie proposte sono state avanzate in merito al futuro della politica di coesione dopo il 2020. Le posizioni che si sono confrontate hanno incluso la possibilità di una ri-nazionalizzazione delle politiche di sviluppo regionale al fine di «far cadere alcune politiche paneuropee» e «fare di meno in modo più efficiente», con «gli stati dell'UE che potrebbero riprendere il controllo su questioni che vanno dallo sviluppo regionale alla protezione dei consumatori» (Dichiarazioni del Presidente della Commissione Europea Jean-Claude Juncker, Financial Times, 2017). Si presenta dunque una "doppia sfida" per la politica di coesione post 2020: fare di più (la politica rimane l'unico strumento di sviluppo disponibile in molte regioni più svantaggiate che ancora stentano ad uscire dalla Grande Recessione), probabilmente con meno risorse.

Il dibattito sul futuro delle politiche europee è complicato da una minacciosa crisi politica con forti implicazioni finanziarie ed economiche incardinata nel decennio della Grande Recessione, dalla crescente pressione di partiti euroscettici e da mutamenti istituzionali senza precedenti (come la Brexit). In questo contesto la politica di coesione potrà preservare il suo ruolo chiave anche dopo il 2020 se (e solo se) sarà in grado di offrire chiare evidenze sulla capacità di generare benefici economici commisurati ai suoi costi. La politica di coesione deve dimostrare di essere una priorità economica per l'UE, di garantire allo stesso tempo equità (correzione degli impatti asimmetrici dell'integrazione europea delle politiche dell'UE)

ed efficienza (rimozione dei colli di bottiglia dello sviluppo e sfide globali) e, soprattutto, di funzionare bene (in termini di "impatti economici" verificabili rispetto a un *benchmark* credibile).

Per questo motivo è di fondamentale importanza capire cosa funziona nella politica di coesione, come e per chi. Finora sono state prodotte molte diagnosi focalizzate sulla comprensione delle dinamiche di innovazione, crescita e occupazione delle regioni. Molto minore è stato lo sforzo profuso dai ricercatori per l'analisi degli effetti delle politiche. Solo recentemente una emergente letteratura scientifica internazionale sulla politica di coesione ha offerto nuove evidenze valutative prodotte in ottica controfattuale. Considerato il contesto "a eterogeneità crescente", questi filoni di valutazione stanno ora rispondendo a domande sempre più specifiche. In questo saggio si intende mostrare l'eterogeneità della politica di coesione in Europa (Le fonti di eterogeneità per la politica di coesione in Europa); che tipo di evidenze valutative possono contribuire al dibattito attuale (Gli impatti stimati a livello aggregato o di Paese: il gap) e fornire un esempio concreto di evidenze così ottenute (Un unico impatto nei singoli Paesi? Gli effetti su crescita e occupazione per Germania, Italia, Regno Unito e Spagna).

### **Le fonti di eterogeneità per la politica di coesione in Europa**

Dall'inizio degli anni '90, la politica di coesione è diventata una delle politiche cardine dell'Unione europea. Le sue risorse sono aumentate da circa 160 miliardi di ECU all'attuale ammontare di circa 350 miliardi di Euro (Commissione europea, vari anni), che corrisponde a un terzo del bilancio totale dell'UE (Commissione europea, 2017).

Nel corso dei decenni sono aumentati gli Stati membri (da 12 a 28) e con questo anche l'estensione della copertura regionale della politica (sebbene con intensità diverse, tutte le regioni sono state coinvolte durante gli ultimi periodi di programmazione), con un aumento dell'eterogeneità nelle condizioni locali e nelle potenzialità di competitività a livello globale.

Allo stesso tempo sono aumentati gli obiettivi perseguiti a livello comunitario (ad esempio la crescita intelligente, la tutela dell'ambiente, lo sviluppo di sinergie con altre politiche UE) a cui la politica di coesione è chiamata a contribuire nel quadro della strategia globale per la crescita e l'occupazione (Europa 2020).

È inoltre cresciuta la complessità dei programmi finanziati sotto l'ombrello della politica di coesione e la capacità istituzionale e gestionale necessaria per l'attuazione dei relativi progetti.

A partire dal rapporto Barca (2009), inoltre, la filosofia di riferimento della politica di coesione è stata improntata ad un approccio *place-based*. A questa spinta si collega la necessità di articolare diversi "modelli di intervento" rispetto a condizioni territoriali eterogenee. Il confronto tra le implicazioni territoriali di una politica completamente *top down* (come la

Politica Agricola Comune - PAC) e quelle di una politica sempre più *bottom up* (politica di coesione) mette in luce – ad esempio- che l'influenza positiva della politica di coesione sulla crescita regionale è positiva nelle regioni dove le condizioni socioeconomiche sono più favorevoli; mentre nelle regioni più svantaggiate dell'UE è una politica più *top down* come la PAC ad avere il maggiore effetto sulle *performance* economiche regionali (Crescenzi e Giua, 2016).

Allo stesso tempo, la *governance* della politica di coesione si è andata articolando, con un impegno sempre maggiore delle autorità locali, regionali, nazionali e comunitarie nelle diverse fasi di elaborazione, implementazione, attuazione e valutazione. A valle di queste fasi, quindi, il modo in cui le allocazioni finanziarie si concretizzano in progetti sul territorio può essere nettamente diversificato. In particolare, la composizione della spesa per ciascun periodo di programmazione risulta da: i) le decisioni di assegnazione negoziate all'inizio del periodo di programmazione da parte di ciascuno Stato membro con la Commissione europea (Accordo di Partenariato); ii) le decisioni discrezionali che ciascuno Stato membro può eseguire durante il periodo di programmazione e iii) la "domanda" di sostegno finanziario pubblico da parte dei beneficiari locali. La combinazione di questi elementi porta a una composizione della spesa (e dei relativi interventi strategici) altamente eterogenea, in termini di: i) allocazione delle risorse tra progetti finanziati (frazionamento della spesa); ii) tassi di assorbimento (delle allocazioni in spesa effettiva); iii) obiettivi chiave da raggiungere (concentrazione).

Infine, diversi approcci nazionali alle politiche pubbliche derivano anche dalle condizioni macroeconomiche dei Paesi, istituzionali e di *governance*, con implicazioni rilevanti per la qualità della progettazione, dell'attuazione e dell'efficacia delle politiche. Gli Stati membri hanno atteggiamenti molto diversi anche nei confronti dell'UE e delle sue politiche con diversi gradi di accettazione dei relativi vincoli e opportunità.

Alla luce di questi aspetti, piuttosto che orientarsi verso un'unica politica di coesione europea, il dibattito valutativo deve quindi indirizzarsi verso l'analisi degli impatti delle diverse declinazioni della politica in aree altamente eterogenee. Alcuni degli aspetti sopra citati sono stati identificati e studiati come fonte di condizionamento dell'impatto della politica a livello locale dalle valutazioni della politica di coesione dell'UE passate in rassegna nel prossimo paragrafo. Altri sono ancora inesplorati.

### **Gli impatti stimati a livello aggregato o di Paese: il gap**

Il dibattito sulle disparità regionali in Europa si è concentrato molto su "come funzionano le regioni". A questo tema è sempre stata dedicata notevole attenzione sia dagli accademici che dai responsabili politici, grazie anche al miglioramento della qualità dei dati disponibili che hanno reso possibili diagnosi periodiche anche molto accurate dell'economia delle regioni europee (cfr. Rapporto sulla coesione). Un'attenzione più limitata è stata prestata finora a "come funzionano le politiche regionali, dove e per chi". Quest'ultimo è un campo di ricerca

più recente, anche se in rapido sviluppo. Al netto di alcune *best practices*, come il portale OpenCoesione<sup>9</sup> in Italia, ostacoli significativi a questo obiettivo si trovano nei dati. Altra difficoltà riguarda i metodi, che devono essere capaci di stimare l'impatto della politica separandolo dal ruolo di altri fattori che simultaneamente possono influire sulla variabile di interesse. Il risultato è che a "diagnosi sofisticate" ha spesso corrisposto "l'uso di costosi farmaci non ben testati" (Crescenzi et al. 2018). Le analisi prodotte negli ultimi anni hanno costituito un contributo rigoroso in questo senso: adottando metodi econometrici di *policy evaluation* gli impatti della politica - ad esempio in termini di crescita economica e occupazione - sono stati colti in isolamento rispetto all'influenza di qualsiasi altra caratteristica del contesto territoriale in cui essi si manifestano.

La maggior parte degli studi così prodotti ha concluso che l'impatto della politica di coesione in Europa è positivo, per la crescita economica e l'occupazione (Becker et al 2010 e 2013, Pellegrini et al. 2013), per l'innovazione e le infrastrutture di trasporto (Ferrara et al. 2016). L'impatto è stato investigato anche rispetto a diversi aspetti di eterogeneità, tra cui un ruolo significativamente condizionante è stato riconosciuto alla qualità dei governi locali (Accetturo et al. 2014), all'intensità della spesa finanziata (Cerqua e Pellegrini 2018), alle condizioni di contesto regionale (Bachtrögl et al. 2017) e alla struttura settoriale dell'economia locale (Percoco 2017). Tutti questi studi hanno considerato la politica per le regioni d'Europa nel loro insieme, e riguardano dunque il funzionamento aggregato della politica di coesione in Europa.

Un altro gruppo di lavori, sempre basati su metodi controfattuali, ha stimato l'impatto della politica di coesione UE in singoli Paesi. Essendo associate a diverse strategie, diversi dati e diversi contesti spazio-temporali, le evidenze non sono comparabili. Tuttavia, in relazione ai casi specifici, si tratta di risposte rigorose e estremamente informative: Mitze et al. (2012) hanno esaminato l'effetto delle sovvenzioni regionali sulla crescita della produttività del lavoro in Germania concludendo che sono efficaci solo fino a una certa intensità massima di trattamento; Bondonio e Greenbaum (2014) si sono concentrati sugli effetti della politica sulle imprese in Italia dimostrando che qui gli effetti dei programmi sono maggiori più alto è il valore economico degli incentivi; Barone et al. (2016) hanno esaminato il caso dell'Abruzzo (Italia) per studiare gli effetti a lungo termine della politica concludendo che questa non riesce a assicurare alle regioni trattate un percorso di crescita di lungo periodo; Di Cataldo (2017) ha studiato l'impatto dei finanziamenti nelle regioni più svantaggiate del Regno Unito evidenziando un effetto positivo della politica di coesione sul mercato del lavoro regionale e le prestazioni economiche; Giua (2017) si è concentrata sul Mezzogiorno italiano stimando effetti positivi sull'occupazione regionale nei settori maggiormente incentivati (manifatturiero, edilizia, turismo e commercio).

---

<sup>9</sup> OpenCoesione è l'iniziativa governativa di *open government* sulle politiche di coesione in Italia, coordinata dal Dipartimento per le Politiche di Coesione della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

In aggregato, quindi, gli studi di *policy evaluation* ci inducono a convergere su un aggregato effetto positivo della politica per crescita e occupazione. Le evidenze che vanno più nello specifico offrono un quadro più variegato, ma venendo da studi di casi specifici non hanno una validità facilmente interpretabile ai fini di informare il *policy maker*. Rimane dunque necessaria una maggiore "contestualizzazione" dell'identificazione dell'impatto della politica di coesione all'interno del flusso di letteratura volto a identificare gli effetti causali della politica (Crescenzi e Giua 2017): un approccio globale e integrato, che colga la dimensione olistica dello sviluppo regionale (Mohl e Hagen 2010, Crescenzi e Rodriguez-Pose 2012), e che stimi in modo rigoroso impatti specifici e comparabili. Perché ciò avvenga, la valutazione deve essere guidata dalla teoria, deve sfruttare dati e informazioni "reali" sulla politica e soddisfare specifici requisiti di "qualità" in termini di falsificabilità e riproducibilità (cfr. modello dei What Works Centres nel Regno Unito<sup>10</sup>). Deve quindi rispondere a domande fondamentali quali: Cosa funziona in pratica? Dove? In quali condizioni? È possibile un migliore utilizzo delle risorse pubbliche rispetto ad altre opzioni alternative (efficacia)? Ai *policy maker*, infatti, non servono ricette generiche, ma piuttosto capire come raggiungere gli obiettivi nella pratica date le condizioni di partenza (cfr. sezione "Le fonti di eterogeneità per la politica di coesione in Europa").

Nello specifico, domande chiave ancora aperte e di particolare rilievo per la negoziazione della politica di coesione nel contesto della doppia sfida annunciata in introduzione sono: in che modo le regioni dei diversi Stati membri dell'UE beneficiano della politica di coesione dell'UE? Gli impatti regionali sono sistematicamente diversi tra i vari Paesi? Ha ancora senso trasferire risorse nazionali per finanziare una politica regionale a livello UE?

Facendo riferimento alla letteratura che si basa su metodi controfattuali, una strategia empirica in grado di rispondere in modo soddisfacente a queste domande deve soddisfare tre criteri. Innanzitutto, dovrebbe tenere sotto controllo i "fattori confondenti" mediante un adeguato controfattuale. Secondo, ha bisogno di stimare impatti separati per singolo Paese. Terzo, il coefficiente stimato dovrebbe rimanere pienamente comparabile, rispondendo a un unico approccio di identificazione (cioè le differenze tra i Paesi non dovrebbero dipendere da come sono costruiti i gruppi di controllo).

La prossima sezione presenta un contributo di contestualizzazione dell'identificazione dell'effetto della politica rispetto al ruolo della "componente nazionale", facendo riferimento ad un esercizio empirico che applica metodi controfattuali per stimare in che modo l'impatto economico della politica di coesione varia tra Paesi, per capire se (e in quale misura) questi ne traggano benefici diversi.

---

<sup>10</sup> <https://www.gov.uk/guidance/what-works-network> e in particolare <http://www.whatworksgrowth.org/>

## Lo stesso impatto in tutti i Paesi? Gli effetti su crescita e occupazione per Germania, Italia, Regno Unito e Spagna

Al fine di ottenere coefficienti specifici per Paese attraverso la medesima strategia di identificazione basata su approccio controfattuale, Crescenzi e Giua (2018) stimano un modello Regression Discontinuity Design (RDD) spaziale.

In questo tipo di RDD la "soglia" che discrimina il trattamento è rappresentata dai confini spaziali tra le regioni trattate e le regioni non trattate (Holmes, 1998; Black, 1999; Dell, 2010; Freedman, 2013; Gibbons et al., 2013; Menon e Giacomelli, 2017; Einio e Overman, 2012; Jofre, 2014; Papaioannu e Michalopoulos, 2014; de Blasio e Poy 2017). Verificato che le unità spaziali (NUTS-3) vicine a questo tipo di confine siano simili in tutto (bilanciate in termini di variabili osservabili) e differiscano solo per aver ricevuto o meno il trattamento (finanziamento della politica di coesione per le regioni più svantaggiate, dette anche *Obiettivo 1*), le eventuali discontinuità nei loro *outcomes* (crescita economica e occupazione) possono essere attribuite al trattamento (finanziamento della politica di coesione). Dato che soglie di questo tipo possono identificarsi in ciascuno dei Paesi membri le cui regioni sono divise tra *Obiettivo 1* e non, questi confini possono essere usati per costruire lo scenario controfattuale Paese per Paese, stimando coefficienti separati e comparabili per Germania, Italia, Spagna e Regno Unito. Questo rende possibile investigare la dimensione nazionale della politica di coesione verificando se l'impatto aggregato che si stima a livello UE vale anche per tutti principali Paesi membri oppure come questo varia da Paese a Paese. Essendo basate su un controfattuale costruito Paese per Paese ma con un'unica strategia di identificazione (una strategia, diversi coefficienti), le evidenze ottenute con questo approccio differiscono da quelle prodotte nella letteratura esistente (e citate nel precedente paragrafo), sia per quanto riguarda i casi studio nazionali (diverse strategie, diversi coefficienti) ma anche da quelle dei precedenti studi basati su un approccio RDD che hanno stimato un singolo coefficiente a livello UE basandosi sulla soglia del 75% del PIL medio UE<sup>11</sup>.

L'analisi è relativa agli effetti della politica di coesione 2000-2006 nelle aree più svantaggiate di Germania, Italia, Spagna e Regno Unito, sia fino al 2008 (ovvero prima della Crisi Economica) che negli anni subito successivi (contributo alla ripresa). Questo il risultato: la

---

<sup>11</sup> Questi studi confrontano le regioni europee il cui PIL è rispettivamente poco maggiore o poco minore di quello che costituisce la soglia di ammissibilità (75% del PIL medio europeo) per l'assegnazione dello *status* della regione più svantaggiata, che dà accesso alla grande maggioranza dei fondi della politica di coesione dell'UE. Questa strategia di identificazione si basa su un'unica soglia, associata a un unico gruppo di controllo, composto da tutte le regioni dell'UE con livelli simili di PIL regionale. Pertanto, regioni con un PIL leggermente superiore alla soglia del 75% che appartengono per esempio all'Italia sono confrontate con regioni con un PIL marginalmente al di sotto della stessa soglia ma appartenenti alla Germania, o alla Spagna, o qualsiasi altro stato membro dell'UE. In questo contesto metodologico si stima dunque un singolo coefficiente di impatto della politica, aggregato, che coglie l'impatto netto ottenuto dal trattamento per le regioni più svantaggiate in Europa nel suo insieme. Ecco quindi che l'impatto stimato (positivo, negativo o assente) è quello ottenuto dalla politica di coesione per l'intera UE.

politica di coesione dell'UE funziona in modo diverso nei vari Stati membri, con impatti specifici per Paese. È vero che la politica di coesione ha esercitato un impatto positivo e significativo sulla crescita economica e l'occupazione delle regioni a livello UE, ma con impatti non equamente distribuiti tra gli Stati membri (Tabella 4).

Gran parte del *bonus* di crescita regionale generato dalla politica di coesione è concentrato in Germania. Al contrario, gli impatti sull'occupazione regionale sono limitati al Regno Unito. Il quadro per le regioni beneficiarie negli Stati membri dell'Europa meridionale è meno roseo: le regioni beneficiarie italiane hanno registrato migliori risultati occupazionali, ma ciò si è concluso con la crisi. Le regioni beneficiarie spagnole hanno beneficiato in termini di migliore crescita durante la ripresa senza impatti sull'occupazione.

**Tabella 4 - Impatti stimati**

	Europa	Germania	Italia	Spagna	Regno Unito
2000-2010					
Valore Aggiunto	++	++	+	+	+
Occupazione	+	+	++	-	++
2010-2014					
Valore Aggiunto	-	-	++	++	+
Occupazione	+	++	-	+	++

Fonte: Crescenzi e Giua (2018): *One or Many Cohesion Policies of the European Union? On the Diverging Impacts of Cohesion Policy across Member States*, LSE SERC/CEP (Centre for Economic Performance) Urban and Spatial Programme Discussion Paper No. SERCDP0230, 02-2018.

Dunque, l'impatto positivo della politica di coesione in aggregato è confermato (in linea con la letteratura esistente). Tuttavia, emerge una distribuzione dei benefici a livello Paese eterogenea: esiste una "componente nazionale" della politica di coesione UE e dell'impatto economico che essa genera. Da cosa dipende?

La Tabella 5 e la Tabella 6 mostrano alcuni dati rilevanti riguardo alla variabilità di fattori macro-istituzionali a livello nazionale. Queste differenze possono svolgere un ruolo chiave nel plasmare la politica nella sua implementazione e nel favorirla/contrastarla nel raggiungimento dei suoi obiettivi.

**Tabella 5 - Composizione percentuale della spesa per area di intervento della politica di coesione (quote sulla spesa totale)**

	Germania	Italia	Spagna	Regno Unito
Imprese	30,40%	30,49%	10,36%	48,73%
Energia, ambiente, risorse naturali	10,99%	10,84%	26,61%	1,73%
Risorse umane e infrastrutture sociali	3,38%	2,02%	5,48%	7,60%
Ricerca, innovazione e ICT	17,71%	10,41%	8,68%	11,87%
Infrastrutture di trasporto	21,81%	22,14%	33,42%	5,82%
Altro	15,71%	24,10%	15,46%	24,25%
<b>Totale</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>

Nota: i dati si riferiscono alla spesa nelle regioni dell'Obiettivo 1 durante il periodo di programmazione 2000-2006 e provengono dalla "Banca dati integrata degli stanziamenti e delle spese per il periodo 2000-2006", Commissione Europea [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/policy/evaluations/data-for-research/](http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/evaluations/data-for-research/)

**Tabella 6 - Condizioni macro-economiche, qualità istituzionale e sentimenti europei**

	Germania	Italia	Spagna	Regno Unito
<b>Condizioni macro-economiche</b>				
Debito pubblico (% of PIL)	81%	127%	86%	89%
Spesa pubblica (% of PIL)	110%	80%	50%	40%
Spesa in welfare (% del PIL)	29,4%	29,7%	26,1%	27,3%
Disoccupazione di Lungo Periodo (% di disoccupati)	41,2%	58,3%	48,4%	27,2%
<b>Qualità Istituzionale</b>				
Assenza di Corruzione (da 0 a 1)	0,82	0,62	0,80	0,80
Indice di Capitale Umano (da 0 a 100)	81,5	75,8	72,7	80,0
<b>Sentimenti Europei</b>				
Europa sta andando nella giusta direzione (from 0 to 1)	0,57	0,49	0,52	0,40
Fiducia nell'Unione Europea (da 0 a 1)	0,33	0,32	0,22	0,20
Fiducia nel Governo Nazionale (da 0 a 1)	0,42	0,15	0,12	0,24

Nota: I dati si riferiscono all'anno 2016 e provengono dal "Dataset standard" del database Quality of Government prodotto dall'Università di Göteborg (<http://qog.pol.gu.se/data/datadownloads/qogstandarddata>), dal World Economic Forum (<http://reports.weforum.org/human-capital-report-2016>) e dall'OCSE (<https://data.oecd.org/unemp/long-term-unemployment-rate.htm#indicator-chart>).

Il successo della politica di coesione in Germania può essere in parte ascrivito al forte allineamento tra il quadro politico globale dell'UE e le esigenze specifiche delle regioni tedesche reso possibile dalla *leadership* politica del Paese nei principali organi decisionali dell'Unione (Bachtler et al., 2013; Bulmer, 2014). Inoltre, gli impatti positivi stimati in questo caso potrebbero anche essere collegati alla preminente enfasi sull'innovazione posta dalla Germania



nell'implementazione della politica di coesione, con oltre il 15% delle risorse disponibili per le regioni tedesche dell'*Obiettivo 1* dedicate alla ricerca e alla tecnologia già nel 2000-2006 (Tabella 5), anticipando l'evoluzione più generalizzata in questa direzione che in generale si registra solo nel periodo 2007-2013 (Commissione Europea, 2005). È probabile che anche la forza relativa della Germania in termini di condizioni macroeconomiche e di qualità istituzionale abbia contribuito a plasmare i rendimenti positivi della politica di coesione (Tabella 6).

In linea con l'esperienza tedesca, anche in UK le solide condizioni macroeconomiche e istituzionali nazionali (Tabella 5) hanno consentito alla politica di conseguire (almeno in parte) i suoi obiettivi per le regioni meno sviluppate. Come nel caso tedesco, il modello britannico di intervento regionale riflette decisioni chiare e coerenti sulla concentrazione delle risorse in un numero limitato di assi prioritari. Il Regno Unito ha concentrato le risorse finanziarie a favore del sostegno alle imprese (circa il 50% della spesa totale - Tabella 5) e agli individui, con circa 250.000 posti di lavoro creati o tutelati (Commissione Europea, 2009) e l'introduzione di programmi progettati per attirare dipendenti con elevate competenze.

Al contrario, le evidenze sul caso italiano sembrano sostenere l'idea della politica di coesione come mezzo per mantenere un'occupazione a bassa produttività nel Mezzogiorno, un modello che con la Crisi diviene del tutto insostenibile. Gli effetti sull'occupazione delle regioni dell'*Obiettivo 1* sembrano riflettere una genesi di opportunità nel breve termine, che non si traduce poi in tendenze sostenibili nel medio/lungo periodo (Petraglia e Pierucci, 2016). Ciò riflette condizioni macroeconomiche sfavorevoli, con un tessuto istituzionale debole (in termini di corruzione e stato di diritto - Tabella 6) che rendono difficile tradurre rapidamente ed efficacemente i finanziamenti in progetti ben implementati (Balassone e Casadio, 2011). Inoltre, queste condizioni conducono a un approccio frammentato con decisioni politiche prese isolatamente e con una mancanza di un adeguato coordinamento, cosa che può minare l'impatto di qualsiasi politica di sviluppo (Commissione Europea, 2010; Pontarollo, 2016): l'Italia mostra il più alto grado di dispersione delle spese per settore (quasi il 25% dei fondi è destinato a rubriche quali assistenza tecnica, turismo e cultura, come illustrato nella Tabella 5).

Limitatamente alla crescita economica nel periodo della ripresa dopo il 2010, anche in Spagna non vi è una chiara evidenza di rendimenti positivi della politica nelle regioni dell'*Obiettivo 1*, nonostante la cospicua quantità di risorse comunitarie investite nel Paese (Polverari, 2016). Un modello di intervento politico largamente sbilanciato verso le infrastrutture di trasporto (Crescenzi e Rodríguez-Pose, 2012; Crescenzi et al., 2016a) e disconnesso dalle sfide endemiche in termini di competenze, disoccupazione giovanile e altre dimensioni dello sviluppo regionale come le disuguaglianze sociali (Castells-Quintana et al., 2015) sono la probabile causa di questa mancanza di impatto di lungo periodo.

## Conclusioni

In un'Europa che sta affrontando il più significativo cambiamento istituzionale della sua storia, valore aggiunto e impatto sono la chiave perché la politica di coesione rimanga centrale dopo il 2020. Le fonti di eterogeneità che caratterizzano la politica nel conseguimento dei suoi obiettivi sono molteplici e si manifestano a diversi livelli. Le domande a cui la valutazione deve fornire risposte per argomentare su valore aggiunto e impatto devono essere dunque più specifiche possibile: cosa funziona? A quali condizioni? Dove?

Questo capitolo ha passato in rassegna alcune nuove evidenze sul ruolo condizionante della "componente nazionale" della politica di coesione dell'UE, con un'analisi che ha inteso capire se e in quale misura gli impatti regionali siano diversificati tra i vari Paesi.

I risultati che emergono contribuiscono al dibattito sul valore aggiunto di un approccio sovranazionale per la progettazione e l'attuazione di politiche pubbliche e sul livello ottimale di flessibilità tra gli Stati membri (Henke et al., 2017). Le evidenze suggeriscono in particolare che l'approccio *place-based* reso popolare dal Rapporto Barca potrebbe dover essere bilanciato da una nuova considerazione del ruolo dei singoli Paesi membri. Infatti, la politica di coesione ha esercitato un impatto positivo e significativo a livello UE sulla crescita economica e l'occupazione, con impatti che però non sono equamente distribuiti tra Paesi membri.

Perché la politica di coesione dell'UE rimanga un bene pubblico su scala europea anche nell'Europa del "dopo 2020", serve un migliore adattamento della politica alle esigenze e agli obiettivi generali di ogni singolo Paese membro. In particolare, è necessario che le politiche europee garantiscano un valore aggiunto rispetto al perseguimento di obiettivi analoghi attraverso politiche nazionali e che la loro implementazione disponga di un certo grado di flessibilità rispetto alle caratteristiche macroeconomiche e al cambiamento strutturale in atto nei singoli Stati membri. Alla constatazione di un significativo valore aggiunto associato alla dimensione europea della politica di coesione deve accompagnarsi il riconoscimento di una componente *nation-based* da affiancare a quella *place-based* che ha caratterizzato le politiche europee di ultima generazione.

## Parte seconda: L'impatto della politica di coesione in Italia

### 1. L'impatto dei fondi UE e delle politiche nazionali sulla crescita regionale (Gianluigi Coppola, Sergio Destefanis, Giorgia Marinuzzi e Walter Tortorella)

#### Introduzione

Ad oltre trenta anni di politica di coesione permangono in Europa profonde disparità economiche e sociali sia tra i Paesi sia tra le regioni dei Paesi che compongono l'Unione Europea (UE), contribuendo a minare la sua unità e stabilità. Da qui la rilevanza di valutare l'adeguatezza e l'efficacia delle politiche di sviluppo implementate attraverso i fondi strutturali e di investimento europei. Tali fondi, ormai da tempo pari ad un terzo del bilancio europeo, rappresentano lo strumento principale dell'UE per sostenere lo sviluppo in aree che affrontano forti criticità socio-economiche.

Questo saggio valuta se le risorse finanziarie comunitarie abbiano contribuito a promuovere lo sviluppo regionale in Italia attraverso gli ultimi tre cicli di programmazione, dal 1994 al 2013. L'Italia è un caso di studio particolarmente interessante per le politiche di coesione a causa dell'esistenza di una zona del Paese, il Mezzogiorno, il cui ritardo in termini di sviluppo è rilevante e si perpetua nel tempo (Allen e Stevenson, 1974; Pellegrini, 2016).

L'approccio empirico usato in questo lavoro, a differenza della maggior parte dei lavori precedenti, considera, oltre ai fondi strutturali, altri tipi di risorse per lo sviluppo di provenienza nazionale. Viene inoltre effettuata una valutazione degli effetti di tutti questi fondi sulla base di un modello che tiene conto delle loro regole di allocazione, permettendo probabilmente un trattamento migliore del *selection bias* nella valutazione delle politiche. Inoltre, considerando che la crescita regionale in Italia è vincolata dalla scarsa disponibilità di alcune categorie di beni pubblici locali, come le infrastrutture fisiche e sociali, si valuta l'influenza di questi fattori sull'impatto dei fondi europei e nazionali, impiegando alcuni indicatori suggeriti dalla letteratura.

Questa valutazione della politica di coesione intende contribuire all'attuale dibattito europeo sul suo futuro, soprattutto di fronte ad uno degli scenari delineati nel "*Libro bianco sul futuro dell'Europa*" (2017) che ipotizza una contrazione o addirittura una "ritirata" dell'intervento dell'Unione dalle politiche di sviluppo regionale in corrispondenza della prossima programmazione.

Il presente contributo si suddivide in cinque sezioni: la prima contiene una breve disamina delle principali caratteristiche dei fondi strutturali a livello istituzionale; la seconda tiene conto della nutrita letteratura economica sull'impatto dei fondi, su alcuni rilevanti indicatori econo-

mici, e sui meccanismi di allocazione dei fondi; la terza descrive il dataset e la metodologia econometrica utilizzata per le stime; la quarta sezione presenta i risultati emersi dall'analisi e la quinta riporta alcune osservazioni conclusive.

### **L'assetto istituzionale della politica regionale europea**

Conoscere la natura, l'ammontare, e la distribuzione tra regioni dei fondi strutturali è cruciale per comprendere le condizioni della loro efficacia. Al fine di approfondire tale conoscenza appare utile ricordare l'importante riforma relativa alla politica regionale europea risalente al 1988 (Primo *pacchetto Delors*). Più specificamente (Regolamento 2052/1988), vengono fissati quattro principi ancora oggi alla base dell'attuazione dei fondi strutturali:

- concentrazione;
- programmazione (in tempo);
- *partnership*;
- addizionalità.

Il principio di concentrazione implica che i fondi strutturali siano diretti a pochi obiettivi prioritari, possibilmente localizzati all'interno di aree target. Il principio di programmazione si concentra sull'istituzione di periodi di programmazione pluriennali da sei a sette anni. Il principio di *partnership* introduce un approccio multilivello alla gestione dei fondi, coinvolgendo attori nazionali, regionali e locali nell'attività di programmazione.

Infine, il principio di addizionalità afferma che le risorse dell'UE devono essere aggiuntive e non sostitutive rispetto ad altre fonti di finanziamento nazionali esistenti nelle regioni obiettivo. Questo principio stabilisce, inoltre, l'obbligo da parte dei governi nazionali e/o regionali di co-finanziare le spese entro una certa soglia percentuale. Tale approccio mira sia a garantire che la politica regionale europea non si sostituisca alle politiche regionali degli Stati membri, sia a mantenere un controllo sulla fattibilità dei progetti.

La caratteristica più distintiva della politica regionale dell'UE in Italia consiste nel fatto che molte regioni del Mezzogiorno sono state inserite nell'Obiettivo Convergenza, poi "regioni meno sviluppate" nel 2014-2020. Più precisamente, in questo Obiettivo è rientrato l'Abruzzo (fino al 1996), il Molise e la Sardegna (fino al 2006), la Campania, la Puglia, la Basilicata, la Calabria e la Sicilia. In media, queste regioni hanno ricevuto più del doppio (a livello *pro capite*) di risorse provenienti dai fondi strutturali rispetto al resto del Paese, fondi che le hanno parzialmente tutelate da una forte riduzione dei trasferimenti da parte del governo centrale (Marinuzzi e Tortorella, 2017). Del resto, secondo gli ultimi dati tratti dai Conti Pubblici Territoriali, nel triennio 2013-2015 la spesa primaria delle Amministrazioni pubbliche nel Mezzogiorno è stata in media di 209 miliardi di euro all'anno, contro circa i 480 miliardi di euro al Centro-Nord. Nello stesso periodo, considerando che la spesa in conto capitale al Sud è stata di 14,4 miliardi di euro all'anno, di cui 9,4 miliardi (il 65%) provenienti da fondi struttu-

rali, cofinanziamento e risorse per le aree sottoutilizzate, ne deriva che la spesa in conto capitale aggiuntiva nel Sud è dell'ordine del 4,8% del totale della spesa pubblica dell'area. Ovvero appare peregrino ritenere che con il solo 4,8% della spesa, gravato da un effetto sostituzione delle risorse ordinarie con quelle straordinarie, si possa rafforzare la crescita e migliorare i servizi essenziali senza considerare il restante 95,2% della spesa pubblica in termini qualitativi oltre che quantitativi.

Tornando al principio di concentrazione, esso implica che le caratteristiche socio-economiche specifiche di ciascuna regione incidono sull'allocazione dei fondi. Inoltre, assieme al principio di *partnership* è probabile che il principio di concentrazione implichi che l'allocazione dei fondi sia influenzata da meccanismi politici (Boldrin e Canova, 2001). Infine, la concentrazione su pochi obiettivi prioritari può generare una semplificazione della *governance* dei fondi ed un miglioramento della loro efficacia.

L'istituzione di periodi di programmazione pluriennali determina inevitabilmente un grado di rigidità da parte dei fondi nella risposta a shock esterni a frequenza annuale (o inferiore all'anno). Inoltre, una programmazione per periodi (combinata con una *governance* multilivello) crea le condizioni per un meccanismo istituzionale nel quale le regioni, dopo aver deciso come impegnare le risorse (in base ad una pianificazione pluriennale), richiedono il rimborso dall'UE. I fondi strutturali vengono quindi prima impegnati e poi, solo con un ritardo temporale, pagati alle regioni.

Con la *governance* multilivello dei fondi UE, introdotta con il principio di *partnership*, la qualità delle istituzioni nazionali o regionali ha finito per entrare pesantemente nel dibattito sull'influenza che la stessa *performance* può avere sull'impatto dei fondi. Evidenze di diretta correlazione si trovano nei lavori di Ederveen, de Groot e Nahuis (2006) e Rodríguez-Pose e Garcilazo (2015), ma non nelle analisi di Beugelsdijk e Eijffinger (2005).

Infine, in merito al ruolo del cofinanziamento, Fayolle e Lecuyer (2000) e Dall'Erba (2005) sostengono che lo stesso penalizzi le regioni più povere, poiché è raro che il cofinanziamento nelle regioni a basso reddito possa raddoppiare l'importo assegnato dall'UE, mentre, nelle regioni più ricche, il cofinanziamento può arrivare a triplicare l'importo iniziale attribuito dalla Commissione europea.

## Un dibattito ventennale

Esiste una vasta letteratura sull'efficacia della politica regionale europea. Nella maggior parte dei casi questa politica sembra avere un impatto oggettivo sulla crescita, ma la direzione, la dimensione e la significatività dei risultati appaiono altamente eterogenei in letteratura in base all'arco temporale e al livello di disaggregazione territoriale presi in considerazione. In molti lavori è stimata una regressione alla Barro aumentata con i fondi strutturali come variabili esplicative (ad es. Beugelsdijk e Eijffinger, 2005; Cappelen, Castellacci, Fagerberg e Ver-

spagen, 2003). Altri lavori adottano modelli di crescita dinamici o spaziali (Aiello e Pupo, 2009; Le Gallo, Dall'Erba, e Guillain, 2011). Ci sono anche alcune stime basate su altri metodi (Becker, Egger, e von Ehrlich, 2010, 2012; Boldrin e Canova, 2001; Coppola e Destefanis, 2015; Pellegrini, Busillo, Muccigrosso, Tarola e Terribile, 2013). In particolare nei lavori più recenti è emerso un crescente interesse all'analisi controfattuale (Becker et al., 2010, 2012; Pellegrini et al., 2013). Questi ultimi lavori, che in genere trovano un impatto positivo delle politiche di coesione sulla crescita economica, sono quasi sempre basati su un *regression discontinuity design* applicato a dati sezionali e non trattano esplicitamente i meccanismi di assegnazione regionale dei fondi.

Secondo Cappelen et al. (2003), l'impatto positivo del sostegno comunitario alla crescita delle regioni europee è molto più forte per le regioni che sono più sviluppate (non solo istituzionalmente, ma anche tecnologicamente). Più recentemente, Rodríguez-Pose e Garcilazo (2015) hanno riscontrato che più elevata è la qualità del governo locale, più efficace risulta la politica di coesione, soprattutto sopra un dato livello di spesa. Infine, secondo Fratesi e Perucca (2014), le regioni più dotate di specifici tipi di capitale territoriale (non solo capitale privato ma anche infrastrutture pubbliche, capitale umano e sociale) ottengono maggiori guadagni dagli investimenti della politica di coesione proprio in tali campi.

Per quanto riguarda l'impatto dei fondi strutturali sulle regioni italiane, Aiello e Pupo (2009), basandosi su un modello dinamico di crescita (su dati panel), affermano che i fondi strutturali hanno contribuito in misura debole alla convergenza regionale in Italia. Risultati simili si trovano in Coppola e Destefanis (2015), che adottano un approccio non parametrico per misurare la produttività regionale e valutano l'impatto dei fondi strutturali su di essa.

L'esame della letteratura rivela, poi, che raramente gli effetti dei fondi sono valutati congiuntamente a quelli delle politiche nazionali dirette alla crescita regionale. I problemi di disponibilità dei dati rendono spesso molto difficile condurre questo tipo di analisi congiunta. Inoltre, sebbene il ruolo dei fattori istituzionali per l'efficacia dei fondi sia stato ampiamente analizzato, i confronti tra la rilevanza dei fattori istituzionali e altri (ad esempio quelli tecnologici) sono piuttosto scarsi. In effetti, sembra che la riflessione scientifica si sia concentrata più sull'impatto dei fondi strutturali che sui meccanismi di allocazione dei fondi stessi. Kemmerling e Bodenstein (2006) trovano una relazione diretta tra la forza dei partiti politici di sinistra o euroscettici in una regione e la quantità dei fondi ricevuti da quella regione. Anche per Bouvet e Dall'Erba (2010), sia l'orientamento politico sia l'allineamento politico tra l'orientamento del governo centrale e i governi regionali hanno un impatto significativo sull'assegnazione dei fondi.

Nella presente analisi empirica esploreremo ulteriormente tale questione con un panel dinamico a effetti fissi sui meccanismi di allocazione dei fondi europei e nazionali tra le regioni italiane. Questo studio è anche la base per una nuova valutazione dell'impatto delle politiche regionali sul prodotto interno lordo *pro capite*, gestendo il *policy-selection bias* attraverso un

approccio di funzione di controllo. A differenza dell'analisi controfattuale di Becker et al. (2010, 2012) e di Pellegrini et al. (2013), questo approccio sfrutta appieno la natura di panel del dataset ed è in grado di tener conto agevolmente di trattamenti di *policy* multipli (che nel nostro caso vuol dire analizzare congiuntamente i fondi strutturali e le politiche nazionali).

## Dati e modello di analisi

Secondo la Commissione europea i fondi strutturali - al pari delle politiche nazionali di coesione - dovrebbero ridurre il divario nella *performance* economica delle regioni beneficiarie rispetto alle altre aree (Commissione europea, Agenda 2000, p. 155). Come è stato evidenziato nel paragrafo precedente tale impatto è stato, e può essere, valutato sulla base di metodi empirici, dati statistici e disaggregazioni territoriali differenti, con esiti differenti a seconda dell'impostazione del modello. Per tale motivo, prima di esporre i risultati ottenuti, è importante descrivere i dati utilizzati e il metodo applicato.

Nel nostro articolo scientifico di recentissima pubblicazione sulla rivista "*Regional Studies*" (Coppola, Destefanis, Marinuzzi e Tortorella, 2018) abbiamo focalizzato la nostra attenzione sul rapporto tra tali politiche e il PIL *pro capite*, stimando la relazione esistente tra i fondi, la produttività e l'accumulazione dei fattori in Italia per i tre cicli di programmazione comunitaria che si sono susseguiti dal 1994 al 2013. In particolare le stime econometriche concernono la crescita del PIL delle singole 20 regioni italiane in funzione dei singoli fondi strutturali europei con e senza cofinanziamento nazionale, dei fondi nazionali relativi alle politiche regionali, del rapporto investimenti/PIL e della crescita della popolazione, assumendo quindi come data l'accumulazione dei fattori (per i dettagli tecnici si rimanda all'Appendice A alla fine del presente saggio). A nostro modo di vedere, le politiche di coesione sono difficilmente interpretabili come fattori in grado di influenzare l'accumulazione di capitale, mentre è più probabile che esse influenzino la produttività totale dei fattori.

I fondi strutturali sono presi in considerazione in termini di erogazioni alle regioni da parte del Fondo di rotazione, lo strumento di finanza pubblica preposto alla raccolta di fondi dall'UE. Consideriamo qui questi fondi in due diverse specificazioni: con e senza le risorse nazionali del Fondo di rotazione (il cofinanziamento nazionale, a cui si è fatto riferimento in precedenza).

Tra i fondi nazionali, in qualche modo anche essi legati alle politiche regionali, includiamo i sussidi correnti alle imprese e alle famiglie e le spese in conto capitale disaggregate in sussidi e spese di investimento. Teniamo conto anche delle politiche di coesione nazionale aggregando insieme il fondo per la crescita sostenibile, i fondi per i programmi di sviluppo locale (Contratti d'Area e Patti territoriali), il fondo per l'imprenditoria giovanile e il fondo per le agevolazioni alla ricerca (FAR). I fondi nazionali, in particolare le spese in conto capitale, sono ritenuti un importante stimolo alla crescita regionale e hanno subito ampie variazioni negli

ultimi anni (Marinuzzi e Tortorella, 2017). Pertanto, l'omissione di queste variabili potrebbe comportare una potenziale fonte di misspecificazione.

Sia i dati dei fondi strutturali che dei fondi nazionali sono stati estrapolati dal database relativo alla Spesa regionalizzata pubblicata dalla Ragioneria Generale dello Stato (per ulteriori informazioni sui dati si può consultare il "Supplemental material" di Coppola, Destefanis, Marinuzzi e Tortorella, 2018<sup>12</sup>).

L'analisi di regressione ha consentito altresì di affrontare in modo diretto un'altra questione molto rilevante. Nella letteratura scientifica è stato spesso sostenuto che l'efficacia della politica di coesione e dei fondi strutturali sulla crescita può essere ridotta nelle regioni in ritardo di sviluppo dalla scarsa disponibilità di alcuni beni pubblici locali. Per tale motivo sono stati considerati alcuni indicatori dell'ambiente socio-economico regionale e la loro incidenza sull'impatto tra i singoli fondi e le economie regionali. In particolare, per misurare la qualità del governo, utilizziamo l'indicatore composito sviluppato dal QOG Institute per il 2010 (Charron, Dijkstra e Lapuente, 2014) e l'indice di senso civico per il 1996, calcolato da Il Sole 24 Ore (Cadeo, 1997). Questo indice è già stato considerato una misura rilevante della qualità istituzionale in D'Acunto, Destefanis e Musella (2004) e ha la proprietà utile di essere calcolato per i primi anni del campione. Si è previsto che gli indicatori sopra riportati forniscano risultati approssimativamente comparabili, inoltre confrontiamo le loro prestazioni con quelle di due indicatori di capacità tecnologica, che pure sono già risultati essere una misura significativa delle differenze regionali in D'Acunto et al. (2004): un indice di potenziale tecnologico per il 1991 (da Netti e Sarno, 1998) e il numero di brevetti riconosciuti dall'European Patent Office (EPO) per il 1991 (da D'Acunto et al., 2004; e Paci e Usai, 2000). Entrambe le variabili sono temporalmente precedenti al nostro campione. Desideriamo sottolineare che tutti questi indicatori ambientali hanno una vasta gamma di variazione, come documentato da D'Acunto et al. (2004) e Charron et al. (2014). L'evidenza empirica collegata al loro uso può quindi essere di potenziale interesse anche per altri Paesi europei, caratterizzati da diversi tipi di ambiente economico e socio-politico.

## I principali risultati emersi

Presentiamo ora i principali risultati ottenuti dall'analisi di regressione. Un resoconto più completo dell'evidenza empirica è disponibile nell'Appendice A in chiusura del saggio. Una prima importante osservazione riguarda la specificazione dinamica delle regressioni. Il miglior risultato concernente l'impatto dei fondi sul PIL *pro capite* è stato ottenuto con valori ritardati di un anno per gli investimenti fissi lordi, valori correnti dei fondi nazionali e valori anticipati di un anno per i fondi strutturali. A nostro avviso, questa specificazione dinamica descrive bene il meccanismo istituzionale con cui le regioni, dopo aver deciso i loro impegni di spesa,

<sup>12</sup> <https://www.tandfonline.com/doi/suppl/10.1080/00343404.2018.1447099?scroll=top>



ne richiedono il rimborso da parte del Fondo di rotazione. I fondi della UE vengono quindi erogati alle regioni con un ritardo di circa un anno. Ciò significa che le spese del Fondo di rotazione registrate per l'anno in corso ( $t$ ) sono già state effettuate in quello precedente ( $t-1$ ).

Commenteremo ora in primo luogo i risultati delle regressioni ausiliarie con cui sono state selezionate le variabili rilevanti per l'allocazione dei fondi ( $W_{it-1}$ )<sup>13</sup>. Questi risultati sono presentati nella Tabella 7 dell'Appendice B che conclude il saggio.

L'insieme delle variabili utilizzate in queste regressioni include ritardi dei fondi strutturali europei ( $SF_{jit}$ ) o di una serie di fondi nazionali relativi alle politiche regionali ( $Nat_{jit}$ ), PIL *pro capite* e investimenti fissi lordi, misure dei tassi regionali di disoccupazione, quote settoriali di occupazione e valore aggiunto, due indicatori politici (orientamento politico del governo regionale e allineamento dell'orientamento politico del governo regionale al governo nazionale). In tutte queste specificazioni partiamo dal presupposto che i fondi possano reagire solo con ritardi ai cambiamenti nell'ambiente economico o politico.

Nel complesso, queste stime hanno anche una bontà di accostamento piuttosto alta. I fattori politici non sono significativi, a differenza di quanto trovato da Bouvet e Dall'Erba (2010)<sup>14</sup>.

Troviamo un effetto di sostituzione tra fondi UE e nazionali, in particolare per gli investimenti pubblici, oltre a una complementarità dei fondi UE coi sussidi in conto capitale. Coerentemente con il loro orizzonte di programmazione pluriennale, i fondi UE non reagiscono con immediatezza agli shock ciclici. Essi ovviamente vanno alle regioni con PIL *pro capite* strutturalmente più basso e con altri tipi di difficoltà economiche strutturali, ma una diminuzione repentina del PIL, ascrivibile a fluttuazioni cicliche, non determina una variazione dell'assegnazione di fondi UE a una regione, poiché è garantito un livello prestabilito di assegnazioni in base a condizioni economiche medie secondo una programmazione di gran lunga precedente al momento di erogazione delle risorse.

La mancanza di reazione agli shock ciclici vale anche per gli investimenti pubblici finanziati a livello nazionale, che sono, probabilmente, anch'essi guidati da considerazioni a lungo termine. Tutti gli altri fondi nazionali mostrano una sorta di dipendenza esplicita dalle variabili cicliche (PIL, investimenti, tasso di disoccupazione).

Passiamo ora a esaminare i risultati ottenuti relativamente all'impatto dei fondi strutturali sul PIL *pro capite*. I principali risultati ottenuti sono presentati nella Tabella 8 e nella Tabella 9 dell'Appendice B, rispettivamente con e senza le variabili rilevanti per l'allocazione dei fondi. Entrambe le tabelle includono una serie di regressioni nelle quali i fondi strutturali (alternati-

<sup>13</sup> Il vettore  $W_{it-1}$  include le variabili che si suppone presiedano all'allocazione dei fondi, e cioè valori ritardati di  $SF_{jit}$  o  $Nat_{jit}$ , PIL *pro capite* e investimenti fissi lordi; misure dei tassi regionali di disoccupazione e quote settoriali di occupazione e valore aggiunto; e due indicatori di natura politica (orientamento politico di ciascun governo regionale e allineamento dell'orientamento politico di ciascun governo regionale al governo nazionale).

<sup>14</sup> I nostri risultati non sono direttamente confrontabili con quelli di Bouvet e Dall'Erba (2010) perché ci basiamo su stime di panel con effetti fissi, adatti a rendere conto dell'eterogeneità non osservata.

vamente con o senza il cofinanziamento nazionale) sono presi assieme a un fondo nazionale alla volta.

Il quadro complessivo delle stime indica in modo coerente l'impatto significativo dei fondi strutturali sul PIL, mentre solo i sussidi di conto corrente alle imprese raggiungono un certo grado di rilevanza tra i fondi nazionali. In modo interessante, la significatività di questi sussidi si attenua di molto in presenza delle variabili rilevanti per l'allocazione dei fondi, mentre quella dei fondi strutturali rimane invariata.

Tutte le stime hanno una diagnostica soddisfacente, suggerendo che l'omissione di variabili come l'accumulazione di capitale umano non è in grado di influenzare la validità delle stime effettuate. Test di esogeneità debole dei regressori, eseguiti per tutte le variabili di *policy* e riportati nell'Appendice B, non rifiutano mai l'ipotesi nulla di esogeneità. Ciò potrebbe sorprendere alcuni analisti, ma abbiamo già osservato che i fondi strutturali non sembrano reagire a variazioni puramente cicliche del PIL o di altre variabili. Per quanto riguarda i fondi nazionali, le loro funzioni di reazione sembrano essere condizionate solo da variabili cicliche ritardate.

In termini meramente quantitativi, un aumento dei fondi strutturali accresce in misura non trascurabile il PIL *pro capite*. Prendendo una media dei nostri risultati, il raddoppio, per esempio, del rapporto tra fondi strutturali e PIL accresce il PIL *pro capite* di stato stazionario dell'1,9% (2,3% con il cofinanziamento nazionale)<sup>15</sup>. Questo potrebbe sembrare poco rilevante rispetto a un divario del PIL *pro capite* tra il Nord e il Sud Italia che è ammontato negli ultimi anni a più di 40 punti percentuali. Si noti, tuttavia, che al momento i fondi strutturali (comprensivi dei cofinanziamenti nazionali) sono appena superiori all'1,5% del PIL nelle regioni del Mezzogiorno. Qualora, sempre a titolo esemplificativo, questo rapporto quintuplicasse raggiungendo livelli paragonabili a quelli che hanno caratterizzato di recente l'economia di altri paesi UE (come la Polonia), il divario di PIL *pro capite* tra Nord e Sud Italia – sempre in termini squisitamente quantitativi – potrebbe ridursi di circa 10 punti percentuali.

La Tabella 10 dell'Appendice B mostra il ruolo dei diversi indicatori dell'ambiente regionale sull'efficacia dei fondi, concentrandosi sui risultati relativi ai fondi strutturali e ai sussidi di parte corrente alle imprese. I termini di interazione tra fondi strutturali e l'indicatore di qualità del governo del QOG Institute e di senso civico non appaiono particolarmente significativi. In altri termini, l'impatto dei fondi strutturali sul PIL *pro capite* non aumenta per un livello più alto di questi indicatori, che approssimano la capacità gestionale e politica delle autorità locali. Ciò non significa in linea di principio che non esista una correlazione tra qualità del governo e impatto dei fondi strutturali ma solo che essa non è statisticamente significativa per l'impatto dei fondi sul PIL *pro capite*.

<sup>15</sup> Questi valori diventano rispettivamente il 2,2% e il 2,8% quando la formula di approssimazione di *bias* di Bunkviet viene utilizzata per il coefficiente della variabile dipendente ritardata; delle stime complete sono disponibili su richiesta.

Di contro, i due indicatori hanno un'influenza decisiva sull'impatto dei sussidi di conto corrente alle imprese sul PIL *pro capite*. Quando, infatti, essi sono ai loro livelli più bassi (come accade nelle regioni meridionali) all'aumento dei sussidi non corrisponde più un aumento del PIL *pro capite*. Pertanto, sembra che il meccanismo di assegnazione dei fondi UE abbia isolato gli stessi fondi da potenziali condizionamenti istituzionali, come dimostrato dalla loro rilevanza per i fondi nazionali. Questa interpretazione è anche confermata dal fatto che si trovano interazioni significative dei sussidi alle imprese con gli indicatori di qualità del governo e di senso civico, ma non con gli indici di capacità tecnologica. Questi ultimi non incidono mai sull'impatto politico di fondi UE o nazionali. Tutti questi risultati rimangono gli stessi se il vettore delle variabili rilevanti per l'allocazione dei fondi viene omesso dalle stime.

Ci possono essere diverse spiegazioni per la mancanza generalizzata di significatività dei fondi nazionali sul PIL *pro capite*. Una prima ipotesi si basa sulla composizione di queste spese. È stato spesso sostenuto che il principale impatto del capitale pubblico sul PIL passa attraverso le cosiddette infrastrutture produttive o *core* (strade, ferrovie, porti, aeroporti ecc., v. ad esempio Destefanis e Sena, 2005). I fondi nazionali potrebbero quindi essere meno efficaci dei fondi strutturali essendo più intensivi in elementi non immediatamente essenziali per la crescita come l'istruzione, la sanità, ecc.. È difficile valutare questo argomento empiricamente. In primo luogo, i dati per la composizione della spesa sono difficili da reperire e quindi la distinzione tra spese *core* e *non-core* non è sempre possibile per i fondi strutturali. Per esempio, all'interno del Fondo Sociale Europeo, classificato in modo predefinito come politica *non-core* o "sociale", si possono trovare progetti infrastrutturali per le scuole. Tenendo presente questi *caveat* e utilizzando le informazioni raccolte nel "Supplemental material" di Coppola, Destefanis, Marinuzzi e Tortorella, 2018<sup>16</sup>, la composizione della spesa non può comunque spiegare perché i fondi strutturali siano più efficaci delle politiche di coesione finanziate a livello nazionale o degli investimenti pubblici nazionali.

Una seconda linea di argomentazione si incentra sulla questione della *governance* delle politiche. Il periodo sotto esame comprende due fasi problematiche della politica regionale in Italia: il periodo della politica regionale *place-based* che è stata spesso definita come "Programmazione negoziata" (1996-2006) e il periodo dell'"Abbandono del Sud" (2006-2011) dominato dalla convinzione che gli interventi politici nell'Italia meridionale fossero intrinsecamente inefficaci. Il periodo della "Programmazione negoziata" è particolarmente rilevante in quanto numerosi studi microeconomici che valutano l'efficacia delle sue politiche (patti territoriali, contratti di programma, legge 488/1992<sup>17</sup>) evidenziano la loro performance insoddisfacente, in particolare in relazione alla produttività dei fattori (Accetturo e de Blasio, 2012; Andini e de Blasio, 2014; Bernini e Pellegrini, 2011; Bronzini e de Blasio, 2006; Cerqua e Pellegrini, 2014; De Castris e Pellegrini, 2012). In questi lavori la mancanza di una *governance*

<sup>16</sup> <https://www.tandfonline.com/doi/suppl/10.1080/00343404.2018.1447099?scroll=top>

<sup>17</sup> Tutti questi interventi sono riuniti nelle politiche di coesione finanziate a livello nazionale.

efficace e la frammentazione degli interventi sono spesso evocati come cause dei risultati poco soddisfacenti della programmazione negoziata. È ragionevole d'altro canto supporre che sia l'approccio multilivello alla gestione dei fondi, sia la coerenza dei tempi di impegno e spesa (causa rischio disimpegno), abbiano maggiormente tutelato i fondi strutturali da questo tipo di criticità.

Una nota di cautela riguardo a questi risultati è che non tutti gli aggregati di spesa nazionali rappresentano un intervento politico definito con precisione come nel caso dei fondi strutturali<sup>18</sup>. Tali fondi nazionali si configurano come conglomerati che raccolgono una serie di fondi piuttosto eterogenea. Trovare misure più coerenti può essere una priorità per il lavoro futuro, che non sembra però facile rispettare per motivi di disponibilità dei dati. Questa spiegazione non è però verosimilmente valida per gli investimenti pubblici finanziati a livello nazionale. D'altra parte, si potrebbe pensare che il significato di questa variabile nelle stime dell'impatto dei fondi sul PIL sia penalizzato dal ruolo degli investimenti fissi lordi che si stanno già facendo carico di tutta l'accumulazione di capitale. Per tenere conto di questa possibilità, abbiamo ripreso tutte le regressioni rilevanti, sostituendo una *proxy* dell'investimento fisso lordo privato (ottenuta sottraendo investimenti relativi a salute, istruzione e servizi pubblici dal totale degli investimenti lordi<sup>19</sup>). La mancanza di significatività degli investimenti pubblici è però rimasta invariata. L'unico cambiamento ottenuto nelle stime è una leggera riduzione della dimensione del coefficiente degli investimenti lordi. Ciò conferma che le politiche di coesione sono difficilmente interpretabili come fattori in grado di influenzare l'accumulazione di capitale. Tenendo presente che le infrastrutture fisiche regionali sembrano avere un impatto sul PIL *pro capite* in Italia (ad esempio, Destefanis e Sena, 2005), un approccio più promettente alla mancanza di significato degli investimenti pubblici potrebbe risiedere nell'analisi sviluppata da Golden e Picci (2005) sulla gestione delle opere pubbliche in Italia. Questo problema deve tuttavia essere lasciato alla ricerca futura, unitamente a un trattamento adeguato degli effetti di *spillover* degli investimenti nelle regioni confinanti, altra questione rilevante che non può essere trattata nella presente sede.

Un'ultima importante osservazione riguarda il ruolo del cofinanziamento nazionale. Sebbene la sua inclusione o esclusione nei fondi strutturali non porti a risultati molto diversi dal punto di vista qualitativo, i fondi comprensivi di cofinanziamento risultano sempre caratterizzati da un coefficiente più elevato e più significativo. Alla luce delle considerazioni fatte precedentemente sul cofinanziamento nazionale, ciò potrebbe significare che si dovrebbe dedicare maggiore attenzione alla strutturazione di regole di cofinanziamento dei fondi UE, specialmente nelle regioni in ritardo.

---

<sup>18</sup> In questo senso, è interessante notare che le regressioni ausiliarie per le politiche di coesione finanziate a livello nazionale hanno evidenziato alcuni problemi di specificazione.

<sup>19</sup> Rapporto (in logaritmo) degli investimenti fissi lordi rispetto al PIL per le singole regioni (gfi).

## Osservazioni conclusive

Questo saggio si è incentrato sull'impatto dei fondi strutturali e di una serie di fondi nazionali sul PIL *pro capite* nelle regioni italiane attraverso i tre cicli di programmazione dell'UE dal 1994 al 2013. Nell'analisi empirica abbiamo anche preso in considerazione, attraverso un approccio di funzione di controllo, il *selection bias* potenzialmente risultante dal meccanismo di allocazione dei fondi. L'identificazione del meccanismo di assegnazione dei fondi è di per sé un risultato importante del presente studio, poiché a nostra conoscenza non esistono stime di questo tipo per i fondi strutturali e nazionali. Riassumendo i risultati relativi all'assegnazione dei fondi, si può affermare che i fondi strutturali sono correlati negativamente con gli investimenti pubblici e positivamente con i sussidi in conto capitale. Per quanto riguarda il ruolo di altre variabili economiche, si trova che i sussidi in conto corrente e dei fondi di coesione nazionale reagiscono a fluttuazioni puramente cicliche del PIL. Ciò non vale per i fondi strutturali. Essi ovviamente affluiscono alle regioni caratterizzate da vari tipi di difficoltà economiche strutturali (tra cui un PIL *pro capite* tendenzialmente più basso), ma una diminuzione repentina del PIL in una data regione, ascrivibile a fluttuazioni cicliche, non ne aumenta l'assegnazione alla regione stessa, in coerenza con le dotazioni stabilite in fase di programmazione.

Un quadro fondamentalmente diverso emerge invece per quanto riguarda il ruolo, anche in chiave anticiclica, dei fondi. I nostri risultati evidenziano che i fondi strutturali hanno – in termini quantitativi – un effetto significativo sul PIL *pro capite*, con e senza il cofinanziamento nazionale. I fondi nazionali non sono significativi, con la parziale eccezione dei sussidi di parte corrente alle imprese. L'impatto dei fondi strutturali non è influenzato in maniera significativa dal *selection bias* attribuibile ai meccanismi di allocazione dei fondi, il quale, invece, rileva per i sussidi alle imprese finanziati a livello nazionale. Coerentemente con ciò, la qualità delle istituzioni sembra avere – sempre in termini quantitativi – una rilevanza minima per l'efficacia dei fondi strutturali, mentre influisce in modo decisivo sull'impatto dei sussidi alle imprese. In effetti, se da un lato l'efficacia dei fondi strutturali sul PIL *pro capite* permane immutata al variare della capacità gestionale e politica delle autorità locali, d'altro canto i sussidi alle imprese non sono più efficaci quando gli indicatori di qualità istituzionale diventano più bassi (come nelle regioni del Mezzogiorno). Da questi risultati emerge quindi la pertinenza dell'origine (europea o nazionale) dei fondi e della loro struttura di *governance*, come causa della loro diversa efficacia. La struttura di *governance* dei fondi strutturali, sebbene da più parti ritenuta particolarmente complessa e artificiosa, li ha apparentemente resi maggiormente efficaci delle politiche nazionali in un contesto caratterizzato da forti eterogeneità istituzionali, ovvero in presenza di un quadro delle regole costantemente incerto e discontinuo.

Sono ovviamente necessarie ulteriori ricerche su questi argomenti, poiché non è possibile confrontare direttamente le nostre stime con i risultati di Fratesi e Perucca (2014) e Rodrí-

guez-Pose e Garcilazo (2015) sulle condizioni per l'efficacia dei fondi, a causa di varie differenze negli schemi di analisi empirica. Tuttavia, da un punto di vista più orientato alla politica economica, crediamo che in un momento in cui la Commissione europea sta ridefinendo il budget dell'Unione per il prossimo settennio, valutando anche un eventuale contrazione delle risorse dei fondi strutturali, la nostra evidenza è sufficientemente solida da implicare che questa scelta potrebbe avere conseguenze assai pesanti per la riduzione delle disparità regionali in Italia.

## Appendice A

Nel saggio abbiamo stimato la seguente specificazione dinamica di un'equazione di crescita del PIL per dati panel:

$$(1) D.y_{it} = -a_1 y_{it-1} + a_2 gfi_{it} - a_3 D.pop_{it} + a_4_j SF_{jit} + a_5_j Nat_{jit} + a_6 PERIODO\_2 * SUD + a_7 PERIODO\_3 * SUD + a_8_j W_{it-1} + a_i + a_t + \varepsilon_{it}$$

dove  $i = 1, \dots, 20$  si riferisce alle regioni;  $t = 1, \dots, n$  si riferisce agli anni; e  $j = 1, \dots, m$  si riferisce al tipo di fondo da prendere in considerazione. Le variabili  $a_i$  e  $a_t$  sono rispettivamente effetti fissi di regione e anno; ed  $\varepsilon_{it}$  è il consueto termine di errore distribuito indipendentemente e identicamente (i.i.d.). La variabile dipendente  $D.y_{it}$  è la variazione (in log) del PIL *pro capite*; la variabile dipendente ritardata  $y_{it-1}$  consente di modellare la struttura dinamica inerente ai dati (questa semplice struttura dinamica è stata scelta qui a fini puramente espositivi). Le variabili  $gfi_{it}$  e  $D.pop_{it}$ , sono rispettivamente il rapporto (in log) dell'investimento fisso lordo rispetto al PIL e la variazione (in log) della popolazione<sup>20</sup>.  $SF_{jit}$  si riferisce ai fondi strutturali europei (i cui tipi sono indicizzati per  $j$ ); e  $Nat_{jit}$  rappresenta una serie di fondi nazionali relativi alle politiche regionali (anch'essi indicizzati da  $j$ ). Sia  $SF_{jit}$  che  $Nat_{jit}$  sono considerati come rapporti logaritmici sul PIL, in conformità con la pratica comune in letteratura.

In una seconda equazione, al tenere conto delle differenze regionali in alcuni indicatori dell'ambiente socio-economico quando si valuta l'impatto delle politiche regionali, stimiamo la seguente variante dell'equazione (1):

$$(2) D.y_{it} = a_1 y_{it-1} + a_2 gfi_{it} + a_3 D.pop_{it} + a_4_j SF_{jit} + a_4'_j q_i SF_{jit} + a_5_j Nat_{it} + a_5'_j q_i Nat_{it} + a_6 PERIODO\_2 * SUD + a_7 PERIODO\_3 * SUD + a_8_j W_{it-1} + a_i + a_t + e_{it}$$

dove i termini dell'interazione tra  $q_i$  (la qualità dell'ambiente regionale invariante nel tempo - non abbiamo a disposizione misure della qualità dell'ambiente regionale che varino nell'intervallo di tempo a nostra disposizione), e i fondi consentono di valutare l'impatto della qualità dell'ambiente regionale sul nesso tra i fondi e l'economia regionale.

<sup>20</sup> Una specificazione più completa includerebbe  $D.pop_{it} + g + d$ , dove  $g$  è il tasso di cambiamento tecnologico e  $d$  è il tasso di deprezzamento. Dato che  $g$  e  $d$  non sono osservabili, si può sostituire  $D.pop_{it}$  per  $(D.pop_{it} + g + d)$  nella specificazione effettivamente adottata e usare questa variabile semplicemente a fini di controllo. Su questo, vedi Arnold, Bassanini e Scarpetta (2007).

## Appendice B

**Tabella 7 - Le regressioni ausiliarie per il meccanismo di allocazione dei fondi: fondi strutturali UE e fondi di coesione, sussidi in conto corrente, spese in conto capitale, finanziati a livello nazionale**

Regressori	D.(Fondi UE più cofinanziamento nazionale)	D.(Fondi di coesione nazionali)	D.(Sussidi in conto corrente alle imprese)	D.(Sussidi in conto corrente alle famiglie)	D.(Sussidi in conto capitale)	D.(Investimenti pubblici nazionali)
Fondi UE più cofinanziamento nazionale ( $t - 1$ )	-0.8196 (-13.93)	0.1414 (2.27)	-0.0354 (-0.50)	-0.0805 (-1.90)	-0.0007 (-0.01)	-0.1171 (-1.82)
Fondi UE più cofinanziamento nazionale ( $t - 2$ )	0.0905 (1.55)				-0.0070 (-0.11)	
Fondi di coesione finanziati a livello nazionale ( $t - 1$ )		-0.8182 (-9.29)		0.0436 (1.47)		
Sussidi in conto corrente alle imprese ( $t - 1$ )		0.0860 (1.61)	-0.7205 (-9.50)	-0.2117 (-2.75)	-0.0521 (-0.91)	
Sussidi in conto corrente alle imprese ( $t - 2$ )						-0.0909 (-1.30)
Sussidi in conto corrente alle famiglie ( $t - 1$ )	-0.1579 (-2.34)	-0.2150 (-2.90)		-10.478 (-10.40)	-0.1500 (-1.73)	-0.1760 (-1.84)
Sussidi in conto corrente alle famiglie ( $t - 2$ )				0.1469 (2.61)		
Sussidi in conto capitale ( $t - 1$ )	0.3099 (4.39)		-0.2349 (-2.56)	-0.0462 (-0.77)	-0.8065 (-8.60)	
Sussidi in conto capitale ( $t - 2$ )					0.0638 (0.96)	
Investimenti pubblici nazionali ( $t - 1$ )	-0.1985 (-3.34)	0.1464 (2.17)			0.0922 (1.04)	-0.7912 (-7.58)
gfi ( $t - 1$ )	-0.7160 (-1.95)		0.3810 (1.10)	0.1437 (0.52)		
y ( $t - 1$ )		-99.538 (-4.02)	-42.226 (-2.64)	0.1193 (0.12)	0.6629 (1.40)	
y ( $t - 2$ )		59.977 (2.61)		-41.296 (-2.31)	0.4709 (1.06)	
Tasso di disoccupazione femminile ( $t - 2$ )		-0.0356 (-3.16)			-0.0269 (-2.13)	
Quota di occupazione nelle costruzioni ( $t - 1$ )	105.174 (2.45)	281.539 (5.07)		54.434 (1.34)	-42.331 (-1.49)	
Quota di occupazione nella manifattura ( $t - 1$ )		63.593 (2.26)				
Quota di valore aggiunto del settore pubblico ( $t - 1$ )	45.234 (1.48)			0.5840 (0.17)		
Allineamento politico ( $t - 1$ )	-0.0412 (-0.97)	-0.1074 (-1.78)	0.0619 (0.97)	0.0171 (0.37)	-0.0409 (-0.70)	0.0601 (1.12)
Orientamento Politico ( $t - 1$ )	-0.0427 (-0.81)	-0.0805 (-1.09)	0.0070 (0.08)	-0.0527 (-0.97)	-0.0860 (-1.39)	0.0225 (0.34)
N. osservazioni	360	380	380	360	360	360
<b>R<sup>2</sup> corretto</b>	<b>0.43</b>	<b>0.43</b>	<b>0.41</b>	<b>0.56</b>	<b>0.41</b>	<b>0.43</b>

Nota: D. () denota variazioni logaritmiche. I valori in parentesi sono t-ratios

**Tabella 8 - Equazione (1), specificazione con il vettore delle variabili rilevanti per l'allocazione dei fondi ( $W_{it-1}$ )**

Regressori	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)
Fondi UE	0.0038 (2.64)		0.0038 (2.64)		0.0040 (3.11)		0.0036 (2.60)		0.0040 (3.33)		0.0046 (3.18)	
Fondi UE più cofinanziamento nazionale		0.0048 (3.18)		0.0050 (3.25)		0.0047 (3.19)		0.0047 (3.21)		0.0048 (3.46)		0.0058 (3.80)
Sussidi in conto corrente alle imprese			0.0010 (1.28)	0.0011 (1.42)								
Sussidi in conto corrente alle famiglie					-0.0027 (-1.35)	-0.0025 (-1.29)						
Sussidi in conto capitale							0.0004 (0.32)	0.0007 (0.68)				
Investimenti pubblici nazionali									0.0002 (0.08)	0.0004 (0.23)		
Fondi di coesione nazionali											-0.0045 (-3.41)	-0.0048 (-3.61)
N. osservazioni	360	360	360	360	340	340	360	360	340	340	360	360
<b>R<sup>2</sup> corretto</b>	<b>0.18</b>	<b>0.18</b>	<b>0.17</b>	<b>0.18</b>	<b>0.19</b>	<b>0.20</b>	<b>0.17</b>	<b>0.18</b>	<b>0.19</b>	<b>0.20</b>	<b>0.20</b>	<b>0.21</b>

Nota: impatto dei fondi sul prodotto interno lordo (PIL) pro capite, variabile dipendente: D.y. I valori in parentesi sono t-ratios.

**Tabella 9 - Equazione (1), specificazione senza il vettore delle variabili rilevanti per l'allocazione dei fondi ( $W_{it-1}$ )**

Regressori	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)
Fondi UE	0.0034 (2.72)		0.0034 (2.77)		0.0034 (2.72)		0.0034 (2.72)		0.0034 (2.71)		0.0039 (2.98)	
Fondi UE più cofinanziamento nazionale		0.0043 (3.40)		0.0043 (3.42)		0.0042 (3.38)		0.0043 (3.39)		0.0043 (3.32)		0.0049 (3.53)
Sussidi in conto corrente alle imprese			0.0015 (1.91)	0.0015 (1.96)								
Sussidi in conto corrente alle famiglie					-0.0017 (-1.03)	-0.0016 (-1.00)						
Sussidi in conto capitale							0.0003 (0.20)	0.0004 (0.30)				
Investimenti pubblici nazionali									-0.0002 (-0.10)	-0.0000 (-0.02)		
Fondi di coesione nazionali											-0.0024 (-1.70)	-0.0025 (-1.75)
N. osservazioni	360	360	360	360	340	340	360	360	340	340	360	360
<b>R<sup>2</sup> corretto</b>	<b>0.17</b>	<b>0.17</b>	<b>0.17</b>	<b>0.18</b>	<b>0.18</b>	<b>0.18</b>	<b>0.17</b>	<b>0.17</b>	<b>0.17</b>	<b>0.17</b>	<b>0.18</b>	<b>0.19</b>

Nota: impatto dei fondi sul prodotto interno lordo (PIL) pro capite, variabile dipendente: D.y. I valori in parentesi sono t-ratios.



**Tabella 10 - Equazione (2), l'impatto dei fondi, il ruolo dell'ambiente regionale**

	X = indicatore di qualità del governo, 2010, QOG Institute (Charron et al., 2014)					X = indicatore di senso civico, Il Sole 24 Ore (Cadeo, 1997)				
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Fondi UE	0.0045 (2.04)			0.0044 (2.02)		0.0042 (0.97)			0.0062 (1.45)	
Fondi UE più cofin. naz.		0.0045 (2.09)			0.0045 (2.06)		0.0076 (1.86)			0.0090 (1.97)
Sussidi in c. corrente alle imprese			0.0011 (1.25)	0.0011 (1.23)	0.0013 (1.44)			-0.0100 (-2.42)	-0.0106 (-2.52)	-0.0103 (-2.52)
Fondi UE × X	0.0011 (0.54)			0.0010 (0.48)		-0.0007 (-0.08)			-0.0045 (-0.50)	
Fondi UE più cofin. naz. × X		-0.0006 (-0.30)			-0.0005 (-0.26)		-0.0053 (-0.65)			-0.0080 (-0.87)
Sussidi in c. corrente alle imprese × X			0.0022 (2.49)	0.0022 (2.33)	0.0020 (2.18)			0.0174 (2.96)	0.0184 (3.05)	0.0182 (3.09)
<b>R<sup>2</sup> corretto</b>	<b>0.17</b>	<b>0.18</b>	<b>0.18</b>	<b>0.18</b>	<b>0.19</b>	<b>0.17</b>	<b>0.18</b>	<b>0.18</b>	<b>0.19</b>	<b>0.20</b>

	X = indicatore di potenziale tecnologico, 1991, Netti e Sarno (1998)					X = numero di brevetti per impresa, 1991, D'Acunto et al. (2004)				
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Fondi UE	0.0033 (1.47)			0.0037 (1.60)		0.0043 (2.93)			0.0044 (2.96)	
Fondi UE più cofin. naz.		0.0070 (3.00)			0.0073 (3.09)		0.0056 (3.41)			0.0057 (3.50)
Sussidi in c. corrente alle imprese			-0.0002 (0.14)	-0.0004 (-0.23)	-0.0003 (-0.21)			0.0010 (0.95)	0.0010 (0.92)	0.0010 (1.00)
Fondi UE × X	0.0001 (0.32)			0.0001 (0.20)		-0.0109 (-1.16)			-0.0110 (-1.17)	
Fondi UE più cofin. naz. × X		-0.0001 (-1.43)			-0.0001 (-1.50)		-0.0134 (-1.58)			-0.0134 (-1.56)
Sussidi in c. corrente alle imprese × X			0.0001 (0.80)	0.0001 (1.11)	0.0001 (1.23)			-0.0011 (-0.19)	0.0011 (0.19)	0.0016 (0.32)
<b>R<sup>2</sup> corretto</b>	<b>0.17</b>	<b>0.19</b>	<b>0.17</b>	<b>0.17</b>	<b>0.19</b>	<b>0.18</b>	<b>0.19</b>	<b>0.16</b>	<b>0.17</b>	<b>0.18</b>

Nota: variabile dipendente: D<sub>y</sub>; numero di osservazioni = 360. I valori in parentesi sono t-ratios.

## 2. La politica europea di coesione in Italia: evidenze empiriche e interpretazioni (Giuseppe Albanese e Guido de Blasio)

### Introduzione

Le politiche *place-based* mirano ad accrescere il livello di sviluppo delle aree economicamente svantaggiate. Al di là delle motivazioni puramente redistributive, sono le imperfezioni del mercato a giustificare potenzialmente, da un punto di vista teorico, l'intervento pubblico. Un esempio classico si riferisce alla offerta sub-ottimale di beni pubblici da parte del settore privato. Un'altra possibilità è quella dei mercati del lavoro in condizioni di informazione imperfetta o frizioni, dove sussidi localizzati per le assunzioni possono aumentare l'efficienza se introdotti nelle aree in cui la produttività è più bassa (Kline e Moretti, 2013). Altre potenziali giustificazioni per gli interventi *place-based* vanno dalle economie di agglomerazione agli effetti di rete (Neumark e Simpson, 2014).

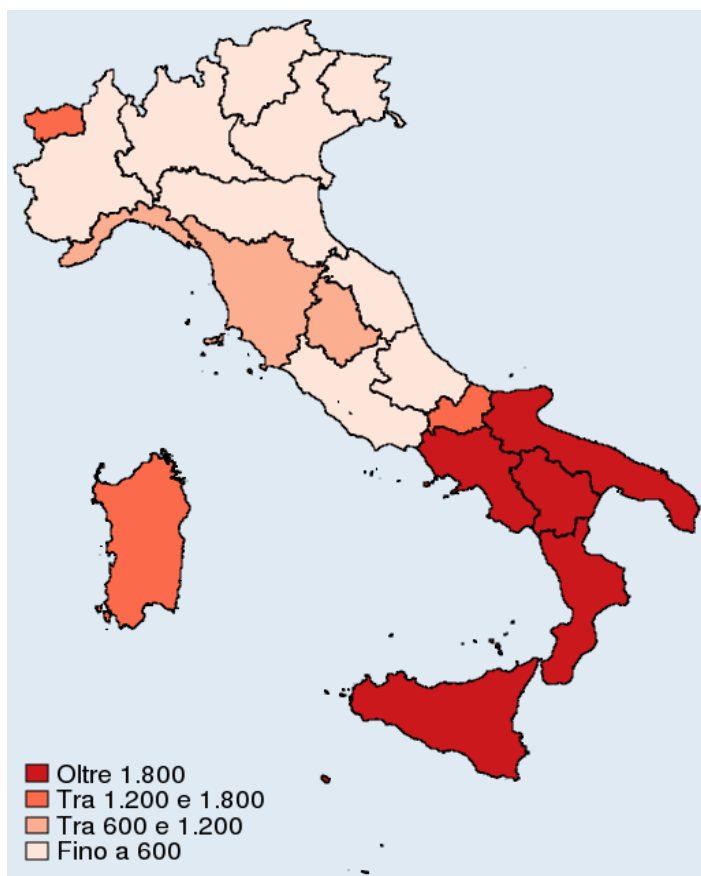
Nell'ambito delle politiche *place-based*, la politica regionale europea per il riequilibrio territoriale rappresenta una delle esperienze più rilevanti nel panorama internazionale, con riferimento sia alla sua estensione geografica sia alla sua dimensione finanziaria. Le politiche di coesione dell'Unione europea impegnano una larga parte del bilancio comunitario. L'intervento destinato alle regioni con PIL *pro capite* inferiore al 75% della media UE (denominato Obiettivo Convergenza nel periodo 2007-2013, ed Obiettivo 1 in precedenza) è il principale strumento di attuazione di tale politica. In Italia ha interessato le regioni del Mezzogiorno, con modalità differenziate nel corso dei vari cicli di programmazione.

In base ai dati messi a disposizione dal Dipartimento per le Politiche di Coesione attraverso il portale OpenCoesione<sup>21</sup>, l'ammontare di spesa pubblica riconducibile all'attuazione delle politiche di coesione nel periodo 2007-2013 è stata pari nel Mezzogiorno a 38 miliardi di euro (contro 15 nel Centro Nord)<sup>22</sup>. Di questi, la gran parte è stata legata all'esecuzione dei programmi comunitari; solo un decimo è derivata da progetti nazionali finanziati dal Fondo per lo Sviluppo e la Coesione o dagli interventi inseriti nel "Piano di azione e coesione".

---

<sup>21</sup> OpenCoesione ([www.opencoesione.it](http://www.opencoesione.it)) è un portale dell'Agenzia per la Coesione Territoriale creato nel 2012 e dedicato alle informazioni sull'attuazione degli interventi della politica di coesione. Le informazioni vengono rilasciate in formato *open data*, consentendo la possibilità di riuso da parte di cittadini e ricercatori. I dati sui progetti vengono pubblicati con notevole dettaglio informativo (aree tematiche, localizzazioni, soggetti responsabili e pagamenti effettuati per ogni singolo intervento). In particolare, è possibile anche georeferenziare i progetti, e dunque i pagamenti ad essi relativi.

<sup>22</sup> I dati si riferiscono alla spesa realizzata fino al 2015 e sono aggiornati in base alle informazioni disponibili a dicembre 2016.

**Figura 5 – Intensità delle politiche di coesione 2007-2013 (euro *pro capite*)**

Fonte: Banca d'Italia, 2017

Note: Elaborazioni su dati OpenCoesione riferiti ai progetti dei programmi comunitari, a quelli finanziati dal Fondo di sviluppo e coesione e a quelli inseriti nel "Piano di azione coesione".

In termini *pro capite*, la spesa realizzata nel Mezzogiorno nel ciclo 2007-2013 è stata pari a circa 1.850 euro (contro 400 nel Centro Nord). L'intervento delle politiche di coesione è stato differenziato sul territorio (Figura 5), seguendo principalmente le variazioni nei livelli di PIL per abitante, che influiscono sull'assegnazione delle dotazioni di risorse a livello regionale. L'intensità massima dell'intervento nel Mezzogiorno è stata raggiunta in Calabria, quella minima in Abruzzo. Classificando i progetti secondo le dieci priorità di intervento definite dal Quadro Strategico Nazionale (QSN) 2007-2013, emerge come circa il 30% della spesa nel Mezzogiorno ha riguardato i temi della mobilità, dell'energia e dell'ambiente; un quarto della spesa è stato rivolto a capitale umano, ricerca e sviluppo.

Il dibattito pubblico sulle politiche di coesione si è spesso concentrato sulla effettiva capacità di spesa di tali fondi, mentre è stato meno analizzato il loro effetto sulla *performance* economica dei territori dove si interviene. Di recente, stime causali credibili hanno evidenziato l'efficacia degli interventi ascrivibili all'Obiettivo 1 nello stimolare la crescita del PIL nelle regioni europee (Becker et al., 2010, Pellegrini et al., 2013). Tuttavia, prevale un elevato livello

di eterogeneità regionale (Becker et al., 2012); in particolare, i risultati per le regioni italiane sono generalmente meno favorevoli.

Il successivo paragrafo riassume due recenti lavori riferiti all'Italia, che analizzano l'impatto delle politiche di coesione nel breve e nel lungo periodo. Essi suggeriscono come la politica regionale europea ha avuto conseguenze modeste sulle dinamiche economiche delle regioni italiane, che peraltro potrebbero derivare perlopiù da effetti transitori e non permanenti. Nel paragrafo finale tale evidenza viene discussa alla luce della letteratura che sottolinea l'importanza di un livello adeguato di qualità istituzionale locale come condizione preliminare essenziale per il buon funzionamento delle politiche pubbliche.

### **Alcune evidenze sull'efficacia dell'intervento**

Nonostante la generalità dei Paesi sviluppati, sospinta da motivazioni di carattere sociale o politico, faccia ampio ricorso alle politiche di coesione, la giustificazione di tale intervento rimane incerta. A tale riguardo, il dibattito di *policy* è ampio. Alcuni sottolineano la necessità di governare gli squilibri dello sviluppo economico adottando politiche spazialmente cieche ed evitando di contrastare il processo di concentrazione che è alla base dell'espansione dell'attività economica (World Bank, 2009); altri pongono l'accento sul contributo che i territori in ritardo di sviluppo possono fornire alla crescita economica (OECD, 2009).

Anche le implicazioni dei modelli teorici non sono conclusive. Le imperfezioni del mercato alla base dell'intervento delle politiche regionali possono essere infatti difficili da rilevare. Le aree economicamente svantaggiate presentano di solito diversi fallimenti del mercato, piuttosto che uno solo, quindi non è chiaro quale di essi dovrebbe essere la priorità delle politiche. In base al cosiddetto approccio del *second best*, è pure incerto se la rimozione di un tipo di imperfezione, nel caso in cui le altre continuino a limitare il funzionamento dei mercati, conduca a miglioramenti nel benessere. Inoltre, interventi che mirano a modificare gli incentivi per gli agenti privati, come ad esempio un sistema di sussidi, potrebbero non essere efficaci o comportare conseguenze non intenzionali. Ad esempio, trasferire risorse in aree svantaggiate potrebbe essere dannoso nel caso in cui ciò favorisca la ricerca di rendite e aumenti il *payoff* dei comportamenti devianti (come la corruzione).

Per questa ragione, la disponibilità di esercizi empirici di valutazione dell'efficacia delle politiche di coesione rappresenta un presupposto essenziale per fornire ai decisori pubblici una base conoscitiva adeguata per scegliere tra approcci alternativi. Negli ultimi anni, anche nel nostro Paese sono aumentati gli esercizi che fanno uso di metodi rigorosi per la valutazione degli effetti delle politiche di coesione. In particolare, nel prosieguo, si descriveranno due recenti lavori riferiti all'Italia, che analizzano l'impatto delle politiche di coesione nel breve (Ciani e de Blasio, 2015) e nel lungo periodo (Barone et al., 2016).

Ciani e de Blasio (2015) esaminano l'impatto degli esborsi effettuati dai programmi comunitari nel periodo 2007-2013 sui trend di crescita economica locale di breve periodo nei sistemi locali del lavoro (SLL) del Mezzogiorno.

Le dinamiche economiche considerate sono quelle che fanno riferimento all'occupazione, alla popolazione e ai prezzi delle abitazioni. L'occupazione è una *proxy* naturale per misurare l'impatto degli interventi perché molti di questi programmi indicano la creazione di posti di lavoro per i residenti locali come uno dei principali obiettivi. Tuttavia, potrebbero esserci benefici per la comunità locale che non si traducono in ulteriore occupazione. Ad esempio, secondo i modelli di equilibrio spaziale (Glaeser, 2008), i vantaggi localizzativi correlati positivamente con la produttività delle imprese e il benessere delle famiglie si trasferiscono in prezzi più elevati dei fattori *non-tradable*, come il costo delle abitazioni. Infine, anche la dinamica della popolazione è una variabile interessante da guardare, dato che essa è connessa alle scelte residenziali delle famiglie, che dipendono anche dalle condizioni del mercato locale del lavoro.

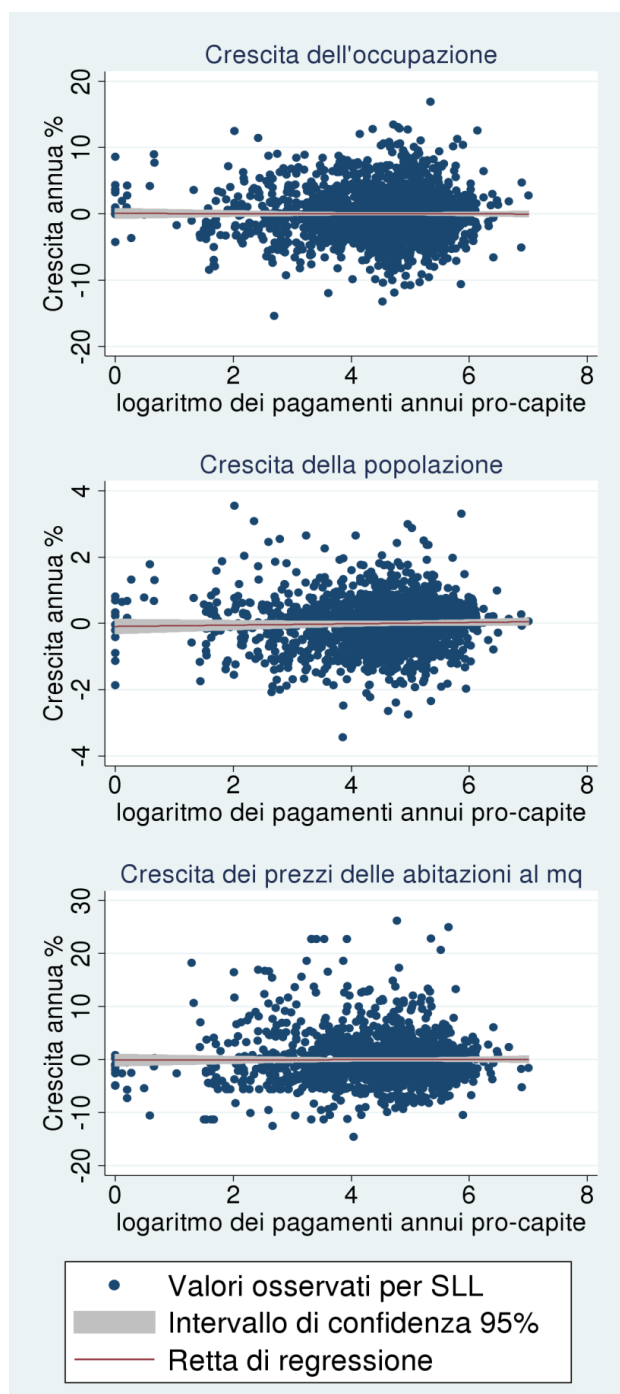
Per svolgere questo esercizio sono stati utilizzati i dati del portale OpenCoesione per quanto riguarda i pagamenti relativi ai fondi strutturali (con l'associata quota di cofinanziamento nazionale); i dati relativi a occupazione e popolazione sono di fonte Istat, mentre i valori immobiliari sono di fonte Agenzia delle Entrate - OMI (Osservatorio del Mercato Immobiliare).

Una prima evidenza descrittiva della relazione tra intensità di spesa dei programmi comunitari e *outcome* socio-economici deriva dalla Figura 6, che mette in relazione i pagamenti annui *pro capite* a livello di SLL con le variazioni percentuali annue di occupazione, popolazione e prezzi delle case. La retta di regressione mostra una relazione molto debole tra i fondi strutturali e le tre variabili. Ovviamente, è difficile concludere in base alla sola figura che i fondi non abbiano sortito effetto. Ad esempio, finanziamenti più generosi potrebbero essere stati destinati proprio a quelle aree che risultavano maggiormente colpite dalla crisi.

Per superare questa difficoltà, lo studio prova a misurare l'impatto dei fondi avendo cura di rendere i SLL meridionali che si confrontano quanto più simili tra loro, tenendo anche conto delle caratteristiche delle aree che hanno determinato un'esposizione più o meno accentuata alla crisi economica. Tecnicamente, viene utilizzata la capacità esplicativa di un esteso insieme di variabili che permette sia di controllare per le caratteristiche invarianti dei SLL sia di isolare l'effetto dei fondi dagli andamenti ciclici, tenendo conto del fatto che ciascun singolo SLL può avere propri specifici trend di crescita che dipendono da fattori operanti da prima dell'inizio del periodo di programmazione<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> Per tenere conto di tali problematiche si sperimentano diversi approcci econometrici, consentendo la presenza di trend di crescita costanti nel tempo ma differenti per ogni SLL (grazie a un set di effetti fissi nel tempo per ogni SLL) o utilizzando un set di variabili predeterminate interagite con dei trend temporali (atte a cogliere trend più articolati nel tempo ma parametrizzati su un dato set di caratteristiche iniziali di ciascun SLL) o arric-

**Figura 6 – Outcome socio-economici e spesa programmi comunitari nel Mezzogiorno**

Fonte: Ciani e de Blasio, 2015

Note: I tassi di crescita sono stati detrendizzati rimuovendo la media per anno dei 325 SLL del Mezzogiorno.

chendo la possibile dinamica economica locale con termini autoregressivi. Tra le tante variabili potenzialmente utilizzabili, ne vengono scelte alcune seguendo la procedura di selezione di Belloni et al. (2014), che consente di massimizzare la capacità esplicativa delle covariate, evitando però i problemi di stima e inferenza statistica connessi alla presenza di un elevato numero di regressori.

La Tabella 11 mostra i principali risultati dello studio. L'impatto medio dei fondi su occupazione, popolazione e prezzi delle case è molto vicino allo zero. Anche tenendo conto della diversa intensità con cui i singoli territori hanno subito le conseguenze della crisi, non sembra che una maggior spesa relativa ai fondi strutturali abbia determinato conseguenze apprezzabili. Solo negli anni finali del programma, probabilmente anche a seguito dell'accelerazione e del ri-orientamento dei pagamenti avvenuti con il "Piano di azione e coesione", emerge un effetto positivo sul tasso di crescita dell'occupazione, seppur economicamente piuttosto contenuto (circa 0,1 punti percentuali in più per un aumento del 10% nei pagamenti *pro capite*).

Il risultato medio potrebbe nascondere possibili eterogeneità fra territori o tipi di spesa. Nel caso di studio, i risultati sono però simili tra le regioni dell'Obiettivo Convergenza (Campania, Calabria, Sicilia e Puglia) e il resto del Mezzogiorno. Non si osserva efficacia neanche nei territori maggiormente depressi dal punto di vista del mercato del lavoro e immobiliare. Le spese per l'acquisto di beni o servizi e gli incentivi agli agenti economici privati sembrerebbero avere un impatto sull'occupazione lievemente più positivo rispetto a quelle di tipo infrastrutturale. Di nuovo, però, si tratta di effetti piccoli.

**Tabella 11 - Stima degli effetti di un aumento del 10% dei pagamenti annui *pro capite* relativi a progetti finanziati dai fondi strutturali europei**

	Effetto in punti percentuali sul tasso di crescita di:		
	Occupazione	Popolazione	Prezzi abitazioni per mq
Stima puntuale dell'effetto	0,014	-0,003	0,029
Intervallo confidenza al 95%	[-0,014; 0,041]	[-0,008; 0,002]	[-0,012; 0,070]

Fonte: Ciani e de Blasio, 2015

Note: Le stime sono state condotte includendo una serie di variabili predeterminate interagite con trend temporali lineari e quadratici. I controlli sono stati selezionati usando la procedura delineata in Belloni et al. (2014). L'intervallo di confidenza usa errori standard clusterizzati a livello di SLL. I risultati sono simili includendo tutte le variabili senza selezionarle o usando effetti fissi per SLL.

Anche nei casi più favorevoli, va detto che i trasferimenti potrebbero avere effetti positivi sulle economie locali ma concentrati nel corso degli anni del programma, senza innescare un percorso di crescita autosufficiente. Di recente, la Banca Mondiale ha sottolineato questo problema, distinguendo tra "trattamento" e "cura". Il trattamento è una terapia, mentre la cura pone fine a un problema. A volte il trattamento è una cura, altre volte mantiene solo il problema sotto controllo senza curarlo: se rimuovi il trattamento, il problema si ripresenta (World Bank, 2014).

A tale riguardo, Barone et al. (2016) analizzano cosa succede quando il trattamento termina. In altre parole, viene valutato se la politica regionale europea rappresenta un caso in cui il trattamento è una cura. Il lavoro esamina quello che accadde in Abruzzo che, dopo essere

stato trattato nell'ambito dell'Obiettivo 1 per un periodo di tempo (1989-1996, ma con l'esborso effettivo di fondi che termina nel 2000), ne uscì senza alcun supporto transitorio. Nello specifico, passando dall'Obiettivo 1 all'Obiettivo 2, l'Abruzzo ha subito un forte calo del sostegno finanziario dell'UE: secondo stime contenute nello studio, le dotazioni (in percentuale del PIL) furono più che dimezzate.

Il lavoro confronta l'andamento del PIL *pro capite* in Abruzzo dopo che il flusso di fondi è declinato (nel 2001) con quello che sarebbe stato osservato se il trattamento fosse continuato. Tale controfattuale è stimato con il metodo del controllo sintetico proposto da Abadie e Gardeazabal (2003) e Abadie et al. (2010). Seguendo tale tecnica, l'Abruzzo viene dunque confrontato con una combinazione ponderata di regioni meridionali incluse nell'Obiettivo 1 per l'intero periodo 1989-2008 (nel gergo del metodo utilizzato, l'Abruzzo "sintetico").

Per quanto riguarda la scelta delle variabili di controllo, l'analisi considera i principali fattori predittivi della crescita economica identificati in letteratura: il livello iniziale del PIL *pro capite*, il tasso di crescita del PIL *pro capite* nel passato, il rapporto investimento-PIL, capitale umano, densità di popolazione, apertura commerciale (esportazioni sul PIL) e composizione settoriale del valore aggiunto (agricoltura, industria, servizi di mercato, servizi non di mercato), tutti misurati a livello regionale.

La maggior parte dei dati relativi alle serie temporali a livello regionale (PIL, popolazione, unità di lavoro, investimenti e valore aggiunto per settore) provengono dal database CRENoS per gli anni precedenti al 2005, e sono stati aggiornati fino al 2008 utilizzando i dati ufficiali forniti dall'Istat. I dati sul capitale umano derivano dai censimenti della popolazione condotti dall'Istat, con dati intercensuari ottenuti attraverso interpolazione; i dati sulla superficie territoriale regionale (necessaria per calcolare la densità della popolazione) sono forniti da Istat; i dati sull'apertura commerciale, disponibili dal 1980, sono di fonte Prometeia.

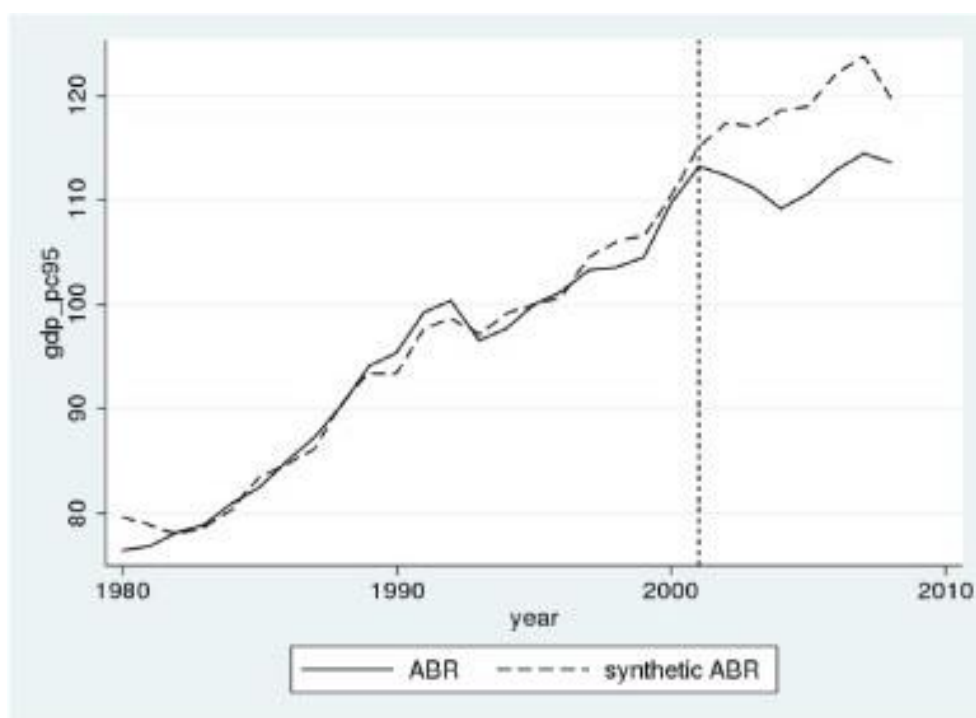
I principali risultati del lavoro possono essere riassunti graficamente. La Figura 7 mostra che l'Abruzzo "sintetico" traccia quasi esattamente la performance economica dell'Abruzzo "reale" nel periodo 1980-2000. Dal 2001 in poi le due linee divergono, con l'Abruzzo "reale" che cresce a ritmo più lento del suo controfattuale. Alla fine del periodo di stima (2008), l'Abruzzo "reale" ha registrato un calo del PIL *pro capite* del 5,5% rispetto all'Abruzzo "sintetico" a causa della perdita del supporto dell'Obiettivo 1. Questi risultati sono convalidati da una serie di controlli di robustezza, che riguardano ad esempio il set di regioni di confronto utilizzate oppure l'anno di interruzione del trattamento. In ogni caso, si conferma come l'uscita dell'Abruzzo dall'Obiettivo 1 abbia determinato un effetto negativo sul PIL *pro capite* regionale.

Va tuttavia sottolineato come la perdita stimata è solo parzialmente informativa sui benefici dell'intervento precedente. Supponiamo infatti che la politica abbia due effetti: uno contemporaneo (che svanisce se i fondi sono ritirati) e uno permanente (che rimane anche senza aiuti finanziari). Per esempio, un investimento in una nuova strada aumenta il valore aggiunto



nello stesso anno in cui è realizzato, ma allo stesso tempo potrebbe migliorare in modo permanente la mobilità. L'esercizio empirico qui discusso stima direttamente solo la prima componente, perché il controllo sintetico è costituito da regioni che continuano a ricevere il trattamento (pertanto il possibile effetto permanente è condiviso dalle regioni trattate e di controllo). Si può però confrontare la perdita misurata con le stime prevalenti in letteratura sull'effetto complessivo della politica europea di coesione. Questo confronto (contenuto nello studio) evidenzia che i benefici generalmente attribuiti all'intervento sono di un ordine di grandezza molto vicino alla perdita stimata. Ciò indica dunque che essa potrebbe avere eroso tutto il precedente guadagno.

**Figura 7 - Abruzzo: PIL *pro capite* 1980-2008 (indice 1995=100)**



Fonte: Barone et al., 2016

Note: Il grafico riporta il PIL *pro capite* a prezzi costanti (1995=100) della regione Abruzzo (Abruzzo "reale") e del suo controllo sintetico (Abruzzo "sintetico"). I pesi usati per costruire il controllo sintetico nella specificazione di base sono 0,641 (Molise), 0,200 (Campania) e 0,159 (Calabria).

È importante notare che le conclusioni derivanti da questa analisi, riferita a una sola regione, potrebbero avere una validità esterna limitata. Quindi, non è possibile usare il caso dell'Abruzzo per trarre conclusioni sulle potenziali conseguenze della cessazione del finanziamento UE in altre regioni. Ciò premesso, questi risultati suggeriscono che il trattamento non sempre è una cura, e che i programmi destinati alle regioni "meno sviluppate" (l'equivalente corrente del vecchio Obiettivo 1) potrebbero non essere un rimedio di lungo periodo per l'arretratezza economica.

## Discussione e conclusioni

I risultati dei lavori presentati nel precedente paragrafo suggeriscono che le politiche di coesione in Italia negli ultimi decenni hanno avuto una bassa efficacia, sia se misurata nel breve periodo sia nel lungo periodo. In quest'ultima parte discuteremo alcune delle possibili ragioni che possono essere alla base di tale evidenza.

Il tema dell'entità delle risorse è sempre stato ampiamente discusso in Italia, con una particolare enfasi dedicata alla questione della addizionalità degli interventi. Tale dibattito è ripreso con vigore negli ultimi anni, dato che la crisi ha ristretto le risorse rivolte alle politiche di coesione. Di fatto, la spesa delle risorse straordinarie nel Mezzogiorno effettuata in media negli anni 2007-2015 è stata inferiore del 23% rispetto a quella registrata tra il 2000 e il 2006: la crescita della spesa dei fondi europei ha solo in minima parte compensato il calo delle risorse straordinarie di fonte nazionale; questo si è accompagnato anche ad un calo della spesa in conto capitale realizzata con risorse ordinarie<sup>24</sup>.

Tuttavia, in un orizzonte di più lungo periodo, la spesa delle politiche per il Mezzogiorno sembra essere stata analoga quantomeno nelle principali fasi di recupero, stasi e aumento del divario registrate tra le aree del Paese nel dopoguerra (Agenzia per la Coesione Territoriale, 2017). Se si guarda ad esempio all'esperienza della Cassa per il Mezzogiorno, attuata per quattro decenni a partire dagli anni '50, D'Adda e de Blasio (2016) mostrano che l'efficacia dello schema risulta essere notevolmente diminuita dopo il 1970, e ciò nonostante una sostanziale stabilità delle risorse impiegate dalla politica.

La quantità delle risorse impiegate può difficilmente essere considerata dunque come una condizione sufficiente per il successo di tali politiche; altri fattori contano probabilmente di più. In base a studi recenti a livello europeo (Becker et al., 2013; Rodríguez-Pose e Garcilazo, 2015), la qualità istituzionale a livello locale sembra essere uno dei principali *driver* dell'efficacia delle politiche territoriali. In linea con la letteratura istituzionalista della crescita (Hall e Jones, 1999; Acemoglu et al., 2005) quello che rileva è in particolare un concetto di contesto istituzionale in senso ampio, che comprende sia la dimensione politica sia quella economica, nonché aspetti formali e informali (quali le convenzioni e le regole di condotta diffuse).

Le carenze del contesto istituzionale, oltre ad operare direttamente sul potenziale di crescita del sistema economico locale, influenzano la capacità di fornire in modo efficiente e progettare in modo adeguato beni e politiche pubbliche. Tale fattore potrebbe essere dunque decisivo per spiegare i modesti risultati registrati nel nostro Paese dalle politiche di coesione, date le differenze che caratterizzano l'azione pubblica all'interno del territorio

---

<sup>24</sup> I dati sono tratti dal Quadro Finanziario Unico pubblicato in Agenzia per la Coesione Territoriale (2017), che riporta annualmente la ripartizione delle fonti di finanziamento della spesa in conto capitale nel Mezzogiorno tra risorse ordinarie e risorse straordinarie (fondi europei, co-finanziamento nazionale dei programmi comunitari e fondi nazionali).

italiano e che si traducono in modo particolare in un divario negativo nei livelli di qualità istituzionale osservati nel Mezzogiorno<sup>25</sup>.

Nel lavoro già citato, ad esempio, D'Adda e de Blasio (2016) discutono il ruolo del cambiamento nella *governance* della Cassa per il Mezzogiorno occorso proprio a partire dagli anni '70, quando le autorità politiche locali iniziano a prender parte alla gestione degli interventi<sup>26</sup>. Ma anche con riguardo agli anni più recenti, rimane diffusa la percezione in merito alla bassa qualità delle politiche regionali in Italia. Essa si manifesta nei principali limiti evidenziati dal dibattito pubblico: i ritardi e deficit in fase di programmazione; la scarsa velocità di esecuzione, connessa in special modo alle lentezze burocratiche e al peso dei tempi di attraversamento; l'eccessiva enfasi su trasferimenti e incentivi, che si sono spesso dimostrati inefficaci, soprattutto con riferimento a quelli distribuiti secondo pratiche discrezionali; l'elevata frammentazione negli obiettivi e negli interventi.

Il legame tra politiche pubbliche e qualità istituzionale locale non è chiaramente una peculiarità delle politiche di coesione. Ad esempio, Barone e Mocetti (2014) esaminano l'effetto economico dell'intervento pubblico occorso successivamente al terremoto del Friuli (1976) e a quello dell'Irpinia (1980). Tale lavoro utilizza il metodo del controllo sintetico, confrontando il PIL *pro capite* dell'area colpita con quello di una combinazione di un gruppo di regioni, tendenzialmente appartenenti alla stessa macro-area, non colpite dal sisma. I risultati dello studio indicano che, in entrambi i casi, negli anni immediatamente successivi al sisma l'andamento del PIL *pro capite* ha beneficiato dell'effetto espansivo dell'ingente flusso di fondi legato all'emergenza e alla ricostruzione. Nel lungo termine, al contrario, gli effetti sono stati opposti: dopo 20 anni il PIL *pro capite* del Friuli-Venezia Giulia superava del 23% quello del gruppo di controllo; in Irpinia era inferiore del 12%. Tali differenze tra le due aree possono verosimilmente dipendere dalle diverse condizioni iniziali prima del terremoto in termini di qualità delle istituzioni: inferiore alla media nazionale in Irpinia, superiore in Friuli.

---

<sup>25</sup> Una misura dei divari di qualità istituzionale all'interno del nostro Paese è contenuta in Nifo e Vecchione (2014). In particolare, tale studio presenta un indice composito a livello provinciale (IQI) costruito aggregando le informazioni disponibili relativamente a 5 dimensioni dell'azione pubblica (*Regulatory quality, Government effectiveness, Rule of law, Corruption, Voice e Accountability*). In aggiunta, un indicatore della qualità dell'azione pubblica nelle diverse regioni europee è ottenibile da Charron et al. (2014). Tale lavoro utilizza informazioni tratte da due indagini campionarie, realizzate nel 2010 e nel 2013 dall'Università di Göteborg e finanziate dalla Commissione europea, che registrano la percezione dei cittadini circa l'imparzialità, la qualità e il controllo della corruzione dei servizi pubblici erogati in un determinato territorio. Tali informazioni si integrano con quelle rese disponibili a livello nazionale da parte della Banca Mondiale (*World Governance Indicators*).

<sup>26</sup> Con riguardo agli anni più recenti, evidenze analoghe emergono dallo studio di Barone et al. (2017) sull'efficacia del programma "Obiettivi di servizio", istituito dal governo italiano e attuato nelle regioni del Mezzogiorno allo scopo di incoraggiare le autorità locali a raggiungere obiettivi specifici per l'offerta di servizi pubblici nei campi dell'istruzione, dei servizi all'infanzia e di quelli agli anziani, della gestione dei rifiuti, dell'approvvigionamento idrico. Il lavoro propone una valutazione econometrica dell'impatto del programma. I risultati suggeriscono che esso è stato solo parzialmente efficace; l'impatto, inoltre, è stato notevolmente diverso tra regioni e obiettivi, in particolare in connessione alla diversa qualità istituzionale locale.

Un aspetto meno evidenziato è però come l'uso inefficiente dei fondi pubblici e i deficit di qualità istituzionale possano rafforzarsi, innestando così un circolo vizioso. Accetturo et al. (2014), ad esempio, dimostrano che l'erogazione dei fondi UE ha influenzato negativamente il grado di senso civico e cooperazione sociale nelle zone a maggiore intensità di intervento. In particolare, tale lavoro analizza in quale misura la presenza di trasferimenti pubblici a favore delle aree più svantaggiate e l'efficienza nell'utilizzo di tali fondi influiscano sui valori culturali e sul capitale sociale di una determinata località. Sfruttando le regole per l'assegnazione dei fondi strutturali per analizzare il nesso causale tra fondi strutturali e capitale sociale, il lavoro mostra come i trasferimenti relativi all'Obiettivo 1 abbiano avuto un effetto negativo sulle dotazioni di fiducia generalizzata e cooperazione tra individui. Utilizzando anche un modello teorico che permette di studiare gli effetti dei trasferimenti sul comportamento degli individui, lo studio sottolinea che la perdita di capitale sociale è connessa alla diffusione di distorsioni nell'uso dei fondi, che sono tanto più probabili quanto maggiori sono i trasferimenti disponibili e quanto meno efficiente è l'operatore che gestisce la fornitura dei beni e servizi pubblici finanziati dalle politiche di coesione.

Tale aspetto viene maggiormente approfondito in De Angelis et al. (2018), che analizzano la relazione tra trasferimenti pubblici e incidenza dei reati contro la pubblica amministrazione (PA) a livello locale. La possibilità di usufruire di ingenti risorse finanziarie di fonte nazionale o sovranazionale può infatti ridurre il grado di *accountability* degli amministratori locali e incentivare comportamenti opportunistici. Ai fini dell'analisi, il lavoro utilizza i dati relativi ai fondi strutturali europei destinati al Mezzogiorno nel ciclo 2007-2013. I risultati indicano l'esistenza di una correlazione positiva tra l'ammontare dei fondi europei e il numero di reati contro la PA registrati nel comune di destinazione. In particolare, a un aumento dei trasferimenti del 10% si assocerebbe un aumento dei reati dello 0,4%.

Nuovamente, va evidenziato che tali caratteri non sono una peculiarità delle politiche di coesione. Ancor più, va sottolineato come l'azione dell'operatore pubblico esplica i propri effetti nel Mezzogiorno non solo mediante le politiche regionali, ma anzitutto attraverso le politiche nazionali. In termini quantitativi, in base alle informazioni fornite dall'Agenzia per la Coesione Territoriale (2017), l'utilizzo delle risorse straordinarie nel Mezzogiorno ha rappresentato negli anni 2000-2015 soltanto il 5% della spesa pubblica primaria realizzata nell'area. Come già sottolineato in Cannari et al. (2010), risulta dunque arduo immaginare che la politica regionale possa servire ad affrontare, da sola, i divari esistenti all'interno del Paese. A tal riguardo, vari studi mostrano l'esistenza di ritardi a sfavore del Mezzogiorno nella quantità e, specialmente, nella qualità dell'offerta dei servizi essenziali come giustizia, sanità, istruzione, sicurezza, e nei servizi pubblici locali (Banca d'Italia, 2009). Tali differenze affondano le radici nel passato ma dipendono anche dalle attuali capacità amministrative e dal contesto socio-istituzionale in cui le politiche operano. Ne discende la necessità che l'intera spesa pubblica, non solo quella addizionale, sia improntata a criteri di maggiore efficacia, affrontando i nodi che incidono sulla qualità dell'azione della pubblica amministrazione sul territorio.

### **3. Divergenza e convergenza nelle “periferie” d’Europa: la politica di coesione non può essere lasciata sola (Carmelo Petraglia e Giuseppe L. C. Provenzano)**

#### **Introduzione**

La Grande crisi si è ritirata dalle statistiche ma, con il suo lascito di fratture sociali e territoriali, di genere e di generazione, occupa ancora l’agenda delle politiche in Italia. Ed è sempre più la linea di confine tra Nord e Sud a separare i luoghi delle opportunità da quelli dell’esclusione. Una cesura territoriale, questa, che rappresenta un triste primato nello scenario continentale, dove il Mezzogiorno, coi suoi venti milioni di abitanti, resta la più grande “area meno sviluppata”.

L’Italia vede crescere la sua distanza dal *core* dell’Europa ormai da oltre un ventennio. Nel frattempo, soprattutto dopo l’allargamento ad Est dell’UE – e in maniera ancor più marcata dall’inizio della crisi – la sua periferia, il Mezzogiorno, si è allontanata dalle altre “periferie” (intese come insieme delle regioni svantaggiate beneficiarie della politica di coesione europea).

Debole crescita nazionale e aumento dei divari regionali – fenomeni tra loro evidentemente correlati – restano perciò i “fatti” con i quali fare i conti. Soprattutto oggi, che si apre una stagione dall’incertezza: per uno scenario geopolitico globale in evoluzione, per le incognite sull’impatto territoriale delle politiche del nuovo Governo italiano, per un’Europa ancora incompiuta e a rischio disgregazione, con i nodi da sciogliere della politica di coesione per il post-2020.

L’Europa, prima di tutto, è il contesto nel quale calare analisi e proposte sul futuro del Mezzogiorno, il cui destino incrocia inevitabilmente quello, anch’esso incerto, della politica di coesione. La crisi ha portato allo scoperto tutti i limiti del modello di politica economica sul quale sono state costruite le fondamenta del progetto europeo, riproponendone drammaticamente l’incapacità di conseguire le finalità originarie: uno sviluppo armonioso ed equilibrato, elevati livelli di occupazione e protezione sociale, un elevato grado di convergenza e di solidarietà tra gli Stati membri.

La non ottimalità dell’Area Euro, l’incompiutezza della *governance* macroeconomica europea e l’assetto delle sue politiche impattano in misura rilevante sui fattori della resilienza, della crescita e della competitività delle economie locali; creano condizioni competitive più vantaggiose per le regioni appartenenti a Paesi con sistemi fiscali e contributivi più leggeri, in alcuni casi ancora nella condizione di utilizzare lo strumento del cambio, e con vincoli di bilancio sovranazionali meno stringenti.

Condizioni “asimmetriche” che producono i risultati altrettanto asimmetrici riflessi nelle statistiche sui differenziali regionali di sviluppo e competitività discussi nel secondo paragrafo

di questo contributo<sup>27</sup>. Da questi dati emergono sentieri di sviluppo (economico e sociale) e di competitività dei sistemi produttivi molto differenziati nella periferia: da un lato, lo slancio delle economie in ritardo di sviluppo dei nuovi Stati membri dell'Est Europa (anche durante la crisi); dall'altro il Mezzogiorno che continua ad arretrare, con una velocità tale da derubricare i fondi strutturali a "foglia di fico" delle mancate politiche di convergenza e di sviluppo.

Sulle determinanti di questi differenziali ci soffermeremo nel terzo paragrafo, riprendendo gli argomenti esposti in altre occasioni, fin d'ora così sintetizzabili: la coesione europea interviene in una cornice di condizioni e politiche macroeconomiche ordinarie che creano rilevanti asimmetrie interne alla sua periferia, amplificando a livello regionale i noti squilibri macroeconomici tra economie nazionali. Il Sud Italia soffre di sfavorevoli condizioni macroeconomiche nazionali e sovranazionali alle quali aggiunge le proprie difficoltà strutturali endogene: una condizione di "svantaggio strutturale" non compensabile solo con politiche di coesione più virtuose.

Nell'interesse nazionale, dunque, andrebbe posto in Europa il tema, pervicacemente rimosso dal dibattito, del coordinamento tra la coesione e la *governance* macroeconomica europea complessiva. La politica di coesione non può essere lasciata "da sola" a perseguire la riduzione dei divari che le politiche ordinarie contribuiscono ad amplificare. Intorno a questa considerazione ruotano le proposte per la politica di coesione del post-2020 contenute nel paragrafo conclusivo.

## **Il ritardo del Sud nella geografia allargata dell'UE**

Riprendere le fila della questione meridionale oggi significa, innanzitutto, riconoscere che il ritardo del Sud va collocato nelle più ampie geografie dell'Unione Economica e Monetaria (UEM) e dell'UE. Le sue determinanti interne non vanno taciute, ma del contesto europeo va tenuto necessariamente conto quando si affronta il tema del *deficit* di sviluppo del Mezzogiorno, per definirne adeguatamente la dimensione della mancata convergenza, valutarne le determinanti e individuare le responsabilità delle politiche. Va, in altri termini, evitata la semplificazione che fa dipendere lo sviluppo del Sud esclusivamente da variabili specifiche, interne al Mezzogiorno, dalle sue risorse "endogene", locali. Perché le potenzialità delle risorse endogene possono trovare un vincolo "esogeno" stringente in condizioni e politiche macroeconomiche nazionali e sovranazionali poco favorevoli. E guardare ai dati è condizione necessaria per andare in questa direzione. Perciò vale la pena valutare le condizioni di crescita economica, sviluppo sociale e posizionamento competitivo del Mezzogiorno in relazione a quanto avviene nelle altre regioni europee, soprattutto le altre aree dell'Unione beneficiarie delle politiche di coesione.

---

<sup>27</sup> Il contributo sintetizza e aggiorna analisi e proposte contenute nelle recenti edizioni del Rapporto SVIMEZ sull'economia del Mezzogiorno e nei saggi a firma degli autori citati riportati nei Riferimenti bibliografici del presente saggio.

### ***La convergenza regionale "diseguale" che esclude il Mezzogiorno***

La Tabella 12 riporta i dati di medio termine (2001-2016) sull'andamento del PIL *pro capite* negli Stati membri dell'UE, distinguendo gli anni pre-crisi (2001-2007) dagli anni successivi (2008-2016), e disaggregando il dato per area di intervento comunitario (regioni dell'Obiettivo Competitività e regioni dell'Area Convergenza).

Considerare la periferia dell'UE "in aggregato", vale a dire confrontando la crescita cumulata media delle sue regioni della Convergenza con quella delle regioni della Competitività, porta a concludere per l'esistenza di una convergenza regionale sostenuta: le regioni deboli crescono ad un ritmo più sostenuto di quelle forti (69,9% contro 41,2%). Ma questa lettura "aggregata" della periferia ha il limite evidente di nascondere i disomogenei andamenti caratteristici delle diverse regioni della Convergenza, soprattutto durante la crisi. In media, per tutti gli anni pre-crisi, le economie in ritardo di sviluppo appartenenti ai nuovi Paesi membri hanno mostrato un certo slancio verso il recupero di sviluppo, tanto nei confronti delle aree più forti del continente, quanto delle altre regioni della Convergenza dell'UE-15 (appartenenti ai membri storici dell'Unione). Tra il 2001 e il 2007, in media, il PIL *pro capite* delle regioni della Convergenza dell'UE-13 è cresciuto del 50,5%, un valore quasi doppio rispetto al +29,2% delle regioni della Convergenza dell'UE-15. Tra il 2008 e il 2016, il PIL *pro capite* nelle regioni Convergenza dell'UE-15 è rimasto sostanzialmente invariato (+1,3%), mentre continuava a crescere a ritmi sostenuti in quelle dell'Europa orientale (+30,8%).

Questi andamenti evidenziano il carattere "selettivo" della convergenza regionale nell'UE negli anni 2000: il processo di convergenza regionale ha interessato esclusivamente le regioni dei nuovi Stati membri dell'Est, neanche sfiorati dalla crisi, mentre le regioni del Sud Europa – e in particolar modo il Mezzogiorno d'Italia – ne sono rimaste escluse, subendo pesanti ripercussioni negli anni della grande crisi.

Per effetto della crescita sostenuta delle regioni svantaggiate dei nuovi Stati membri, la geografia delle regioni meno sviluppate dell'UE è, così, mutata: le regioni mediterranee hanno perso terreno mentre i nuovi Stati membri avanzavano, determinando, nel complesso, un accentuato processo di convergenza all'interno della periferia.

**Tabella 12 - Tassi di crescita del PIL in PPA per abitante, nel periodo 2001-2016, per Paese e area di intervento comunitario (valori cumulati)**

Paesi	Aree di intervento	2001-2007	2008-2016	2001-2016	Paesi	Aree di intervento	2001-2007	2008-2016	2001-2016
<b>UE a 28</b>	Competitività	29,2	9,3	41,2	<b>Nuovi Paesi UE (13)</b>	Competitività	69,1	20,6	103,9
	Convergenza	41,8	19,8	69,9		Convergenza	50,5	30,8	96,9
	Totale	31,2	11,1	45,8		Totale	54,8	28,2	98,5
Area Euro 18	Competitività	28,0	8,7	39,1	<b>Area Euro</b>	Competitività	62,6	10,9	80,4
	Convergenza	37,6	5,2	44,7		Convergenza	75,2	22,5	114,6
	Totale	29,0	8,3	39,7		Totale	68,6	16,6	96,6
Area Non Euro	Competitività	32,2	10,9	46,6	Cipro	Competitività	44,9	-11,1	28,9
	Convergenza	43,9	30,5	87,7	Estonia	Convergenza	120,7	21,0	167,1
	Totale	35,4	16,6	58,0	Lettonia	Convergenza	112,9	26,2	168,6
<b>UE a 15</b>	Competitività	27,8	8,8	39,0	Slovenia	Competitività	47,9	3,6	53,2
	Convergenza	29,2	1,3	30,8		Convergenza	39,1	7,6	49,6
	Totale	27,9	8,2	38,4		Totale	44,2	5,2	51,7
Austria	Competitività	27,6	15,7	47,7	Slovacchia	Competitività	90,7	30,3	148,6
Belgio	Competitività	22,9	12,7	38,5		Convergenza	68,9	28,3	116,7
Germania	Competitività	25,5	17,2	47,1		Totale	79,0	29,3	131,5
Danimarca	Competitività	27,2	13,6	44,6	<b>Area Non Euro</b>	Competitività	74,6	28,3	124,0
Grecia	Competitività	40,5	-18,3	14,8		Convergenza	47,0	32,2	94,4
	Convergenza	35,3	-19,5	8,9		Totale	51,3	31,5	99,0
	Totale	37,3	-19,0	11,2	Bulgaria	Convergenza	77,1	31,1	132,2
Spagna	Competitività	40,6	-0,7	39,6	Repubblica Ceca	Competitività	68,0	13,7	91,0
	Convergenza	50,8	1,7	53,3		Convergenza	46,7	19,4	75,2
	Totale	41,1	-0,6	40,2		Totale	51,8	17,9	79,0
Finlandia	Competitività	31,1	3,0	35,0	Croazia	Convergenza	69,0	9,5	85,0
Francia	Competitività	21,7	5,5	28,5	Ungheria	Competitività	65,2	14,2	88,6
	Convergenza	36,8	15,3	57,7		Convergenza	38,9	31,4	82,4
	Totale	24,3	7,4	33,5		Totale	45,1	26,7	83,9
Irlanda	Competitività	46,5	27,6	86,9	Lituania	Convergenza	112,2	40,1	197,3
Italia	Competitività	16,7	1,8	18,8	Polonia	Competitività	50,3	47,4	121,7
	Convergenza	17,4	0,5	18,0		Convergenza	46,9	40,9	106,9
	Totale	16,8	1,5	18,6		Totale	47,3	41,6	108,5
Lussemburgo	Competitività	41,9	8,7	54,2	Romania	Competitività	134,5	52,5	257,5
Olanda	Competitività	30,6	2,9	34,4		Convergenza	22,3	43,3	75,2
Portogallo	Competitività	32,4	0,0	32,4		Totale	41,0	45,8	105,6
	Convergenza	30,4	9,6	42,9					
Svezia	Totale	31,2	5,6	38,6					
	Competitività	29,8	6,2	37,9					
Regno Unito	Competitività	29,3	9,4	41,5					
	Convergenza	21,4	8,4	31,6					
	Totale	29,0	9,4	41,1					

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati EUROSTAT



### ***I divari regionali europei di sviluppo sociale***

Sono note le critiche avanzate al PIL come misura esaustiva di benessere. Perciò, andando al di là delle valutazioni fin qui fornite sulla base degli andamenti del PIL *pro capite*, sarà utile riproporre il quadro quantitativo dei differenziali regionali di sviluppo sociale nell'UE.

L'“Indice di Progresso Sociale” (*Social Progress Index – SPI*) è un indice sintetico basato sull'aggregazione di 50 diversi indicatori che misurano tre dimensioni del progresso sociale per ciascuna delle quali viene calcolato un sub-indice sintetico: i bisogni umani essenziali; le basi del benessere; le opportunità<sup>28</sup>. Le comparazioni basate su questo indicatore, reso disponibile dalle Istituzioni europee, si prestano a confrontare gli *standard* di sviluppo sociale conseguiti dalle diverse regioni europee. E i confronti interregionali di particolare interesse sono due. In primo luogo, si possono misurare i divari regionali nell'UE da una prospettiva diversa da quella puramente economica, confrontando i valori di SPI (e dei tre sub-indici) delle regioni della Competitività con quelli delle regioni meno sviluppate della Convergenza. In secondo luogo, si possono comparare i diversi livelli di sviluppo sociale caratteristici di regioni appartenenti ad un raggruppamento omogeneo di economie formato, ad esempio, dalle sole regioni della Convergenza.

Nella Tabella 13 vengono riportati, su una scala da 0 a 100, i valori dello SPI e dei tre sub-indici, distinguendo tra regioni della Convergenza e regioni della Competitività dei diversi Stati membri e per la media dell'UE a 28 e di altri aggregati di Paesi omogenei per diversi ordini di motivi (appartenenza alla moneta unica, membri storici dell'UE, nuovi Stati membri).

---

<sup>28</sup> Le quattro tematiche contemplate nella misurazione della dimensione dei *bisogni umani essenziali* sono: l'alimentazione e l'assistenza medica di base, l'acqua e l'igiene pubblica, l'abitazione, la sicurezza personale. Tra gli indicatori impiegati per misurare questa dimensione dello sviluppo sociale figurano, ad esempio, i tassi di mortalità, misure dei livelli di soddisfazione per la qualità dell'acqua, dello smaltimento dei rifiuti e degli alloggi, i tassi di criminalità.

Le *basi del benessere* includono le seguenti quattro componenti tematiche: l'accesso alle conoscenze di base, l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, la salute e il benessere, la sostenibilità ambientale. Questi aspetti vengono misurati aggregando, tra gli altri, indicatori quali i tassi di scolarizzazione primaria, i tassi di copertura della connessione alla rete internet, l'aspettativa di vita alla nascita, i tassi di inquinamento ambientale.

Le *opportunità*, infine, vengono fatte dipendere dai livelli di garanzia dei diritti della persona, e delle libertà personale e di scelta, dal grado di tolleranza e di inclusione sociale e, infine, dalla qualità dell'accesso all'istruzione superiore.

**Tabella 13 - Indice di Progresso Sociale (SPI) e sub indici nelle regioni europee, valori medi anno 2016**

Paesi	Aree di intervento	SPI	Bisogni essenziali	Basi del benessere	Opportunità	Paesi	Aree di intervento	SPI	Bisogni essenziali	Basi del benessere	Opportunità
UE a 28	Comp.	71,5	82,4	65,0	67,7	Nuovi Paesi UE (13)	Comp.	61,0	66,4	58,5	58,2
	Conv.	55,8	63,6	55,8	48,7		Conv.	54,5	60,3	55,0	48,6
	Totale	66,5	76,4	62,1	61,6		Totale	55,3	61,0	55,4	49,8
Area Euro 18	Comp.	70,6	82,6	64,6	65,5	Area Euro (dei NMS)	Comp.	63,8	71,8	61,3	58,8
	Conv.	57,9	69,5	57,7	47,7		Conv.	59,0	66,4	60,4	51,0
	Totale	68,3	80,2	63,3	62,3		Totale	60,6	68,2	60,7	53,6
Area Non Euro	Comp.	73,8	81,9	66,3	73,7	Cipro	Comp.	59,0	69,4	52,5	55,7
	Conv.	54,6	60,5	54,6	49,1	Estonia	Conv.	64,9	65,6	67,1	62,0
	Totale	63,6	70,6	60,1	60,7	Lettonia	Conv.	54,6	55,0	55,6	53,3
UE a 15	Comp.	72,0	83,2	65,3	68,2	Slovacchia	Comp.	62,6	68,3	63,4	56,3
	Conv.	59,0	71,6	57,7	48,9		Conv.	56,3	66,8	58,5	44,9
	Totale	70,3	81,7	64,4	65,7		Totale	57,9	67,1	59,7	47,7
Austria	Comp.	73,0	86,5	65,1	68,3	Slovenia	Comp.	69,9	77,6	68,0	64,5
Belgio	Comp.	71,3	82,1	63,6	68,9		Conv.	65,8	77,4	64,4	56,3
Germania	Comp.	72,5	85,0	66,4	66,9		Totale	67,9	77,5	66,2	60,4
Danimarca	Comp.	81,2	87,4	72,9	83,8	Area Non Euro (dei NMS)	Comp.	58,8	62,4	56,4	57,7
Grecia	Comp.	56,2	70,6	52,8	46,5		Conv.	53,8	59,5	54,2	48,3
	Conv.	56,6	69,7	54,7	46,6		Totale	54,3	59,7	54,4	49,1
	Totale	56,5	69,9	54,2	46,6	Bulgaria	Conv.	44,5	46,9	48,9	38,3
Spagna	Comp.	67,8	79,8	63,2	61,2	Repubblica Ceca	Comp.	65,9	73,9	60,3	63,8
	Conv.	64,8	79,8	58,3	57,4		Conv.	60,5	72,6	59,1	50,9
	Totale	67,6	79,8	62,8	61,0		Totale	61,2	72,8	59,2	52,5
Finlandia	Comp.	80,7	84,6	73,6	84,1	Croazia	Conv.	54,9	68,8	56,5	41,1
Francia	Comp.	69,2	82,2	63,9	62,4	Ungheria	Comp.	59,4	65,3	57,2	55,9
	Conv.	62,9	74,0	70,0	46,6		Conv.	55,1	64,5	53,2	48,3
	Totale	67,6	80,1	65,4	58,5		Totale	55,7	64,6	53,8	49,4
Irlanda	Comp.	72,3	78,7	71,7	66,9	Lituania	Conv.	59,0	58,2	61,3	57,6
Italia	Comp.	61,0	76,9	56,2	51,4	Polonia	Comp.	57,9	58,4	57,1	58,0
	Conv.	51,8	64,2	51,8	40,8		Conv.	57,1	60,8	57,4	53,2
	Totale	58,4	73,4	55,0	48,5		Totale	57,1	60,7	57,4	53,5
Lussemb.	Comp.	73,4	82,2	67,0	71,4	Romania	Comp.	52,0	52,0	50,9	53,2
Olanda	Comp.	79,5	89,7	70,0	79,6		Conv.	46,1	47,3	46,3	44,8
Portogallo	Comp.	61,5	74,1	57,6	53,8		Totale	46,8	47,8	46,9	45,8
	Conv.	58,6	73,2	52,4	51,5						
	Totale	59,6	73,5	54,1	52,3						
Svezia	Comp.	79,6	89,1	68,8	81,6						
Regno Unito	Comp.	73,1	81,8	66,0	72,1						
	Conv.	72,6	82,9	65,3	70,1						
	Totale	73,1	81,9	65,9	71,9						

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati EUROSTAT

La prima informazione rilevante da cogliere è che i forti divari economici regionali presenti nell'UE si ritrovano anche in termini di sviluppo sociale. Su una scala da 0 a 100, nell'UE a 28, le regioni della Convergenza registrano uno SPI pari a 55,8, mentre le regioni della Competitività raggiungono un valore di 71,5. Il ritardo delle regioni della Convergenza è più apprezzabile nei bisogni essenziali (63,6 contro 82,4) e nelle opportunità (48,7 contro 67,7) che nelle basi del benessere (55,8 circa contro 65). In media, i divari regionali appaiono comunque

rilevanti, ma meno intensi nell'Area Euro rispetto all'Area non Euro dove la forbice si allarga sia per effetto dello SPI maggiore delle regioni della Competitività (73,8 nell'Area non Euro rispetto a 70,6 nell'Area Euro), sia in ragione di uno SPI più contenuto delle regioni della Convergenza (54,6 nell'Area non Euro rispetto a 57,9 nell'Area Euro). Dai valori dei sub-indici, è possibile attribuire queste differenze, soprattutto ai migliori *standard* di soddisfacimento dei bisogni essenziali nelle regioni della Convergenza dell'Area Euro rispetto a quelle dell'Area non Euro.

Come si posizionano le regioni italiane in questa graduatoria di sviluppo sociale? Le regioni italiane della Competitività si collocano ben al di sotto della media UE-28 (71,5) con uno SPI pari a 61, un valore, nell'UE-15, superiore solo a quello della Grecia (56,2). Un risultato che si produce per un *deficit* apprezzabile di soddisfacimento dei bisogni essenziali (76,9 contro una media di 83,2 nell'UE-15) ma, soprattutto, per una notevole distanza dagli *standard* europei di opportunità (51,4 contro una media di 68,2 nell'UE-15).

Il dualismo economico italiano tra Sud e Centro-Nord rivive in questi dati che mostrano valori sistematicamente più elevati per le regioni italiane della Competitività rispetto a quelle della Convergenza. Ed è interessante notare che il divario di sviluppo sociale interno all'economia italiana si origina innanzitutto a causa del diverso grado di soddisfacimento dei bisogni essenziali (76,9 nelle regioni della Competitività contro 64,2 nelle regioni della Convergenza). Ma, soprattutto, l'aspetto che vale la pena porre in risalto è la conferma del tema che qui si vuole stressare: la connotazione europea del ritardo meridionale. Il valore di SPI caratteristico delle regioni italiane della Convergenza (51,8) è il più basso nell'UE-15 (dove il valore medio è pari a 59) e risulta più contenuto anche rispetto al valore medio dell'UE-13 dei nuovi Stati membri (54,5).

### ***I divari regionali europei di competitività***

Per migliorare la misurazione dei divari competitivi tra regioni dell'UE, la Commissione europea ha reso disponibile l'Indicatore di Competitività Regionale (*Regional Competitiveness Index – RCI*). L'indicatore si propone di valutare il posizionamento competitivo delle regioni europee, dando conto di diverse componenti (di breve e lungo periodo) della competitività territoriale. Quest'ultima viene definita come la capacità di una regione di «offrire un ambiente attrattivo e sostenibile per la vita dei suoi cittadini e le attività produttive delle sue imprese»<sup>29</sup>.

L'RCI risulta dall'aggregazione di oltre 70 indicatori classificati in undici diversi "pilastri" sui quali si ipotizza si regga la competitività regionale. Gli undici pilastri sono raggruppati in tre *asset* che determinano la competitività territoriale: i fattori di base (*Basic*), i fattori di efficienza (*Efficiency*), e quelli dell'innovazione (*Innovation*). Un'adeguata dotazione congiunta dei tre *asset*, ciascuno dei quali riveste un'importanza diversa a seconda del livello di sviluppo inizia-

<sup>29</sup> [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/information/maps/regional\\_competitiveness/](http://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/maps/regional_competitiveness/)

le, determina la competitività complessiva di una regione. Cinque degli undici pilastri concorrono a definire i fattori di base, tre i fattori di efficienza, altri tre quelli dell'innovazione.

I fattori di base rappresentano i *driver* fondamentali della competitività per ogni tipo di economia, indipendentemente dal suo livello di sviluppo iniziale, ma risultano particolarmente importanti per le regioni meno sviluppate (la qualità percepita delle istituzioni, la stabilità macroeconomica, la dotazione di adeguate infrastrutture di trasporto, la qualità della salute e quella dell'istruzione di base e secondaria)<sup>30</sup>.

Il gruppo degli indicatori *Efficiency* riguarda i seguenti pilastri: qualità dell'istruzione superiore e permanente, efficienza del mercato del lavoro e dimensione del mercato potenziale. Nel loro insieme, tutti questi fattori agevolano il miglioramento della competitività di ambiti territoriali che hanno già intrapreso un percorso di sviluppo.

Il gruppo *Innovation*, infine, aggrega informazioni relative ai rimanenti tre pilastri: il livello tecnologico, il grado di complessità del mercato e la propensione ad innovare. Tutti fattori che riguardano più da vicino le regioni più avanzate, impegnate a conservare gli elevati *standard* di competitività internazionale già conseguiti.

L'interesse principale di queste informazioni risiede, innanzitutto, nella loro capacità di far risaltare la dimensione regionale della competitività che, per certi versi, rivela divari ancora più accentuati rispetto ai noti squilibri competitivi tra Stati membri. Per ciò che riguarda poi, in particolare, le regioni della Convergenza, i differenziali competitivi risultano apprezzabili e investono tutte e tre i pilastri considerati, sia pure con intensità diversa. Ciò è mostrato nella Tabella 14, dove sono riportati i valori dei tre sub-indici e dell'indice complessivo di RCI per la media delle regioni della Convergenza beneficiarie della politica di coesione. I valori sono espressi rispetto alla media UE posta pari a zero, sicché essi indicano una competitività più elevata rispetto alla media europea quando sono positivi, e viceversa inferiori alla media europea quando assumono segno negativo. Accanto ai valori degli indici viene riportato anche la posizione in graduatoria (i 17 Stati membri con regioni della Convergenza sono elencati in ordine decrescente in base al valore di RCI).

---

<sup>30</sup> A differenza degli altri pilastri, per i quali vengono impiegate informazioni di base disponibili anche a livello regionale, la stabilità macroeconomica viene misurata con indicatori nazionali di finanza pubblica (rapporto deficit/PIL, debito pubblico, rendimento dei titoli pubblici). Opportunamente, soprattutto per dar conto delle differenze tra regioni nella *governance* delle politiche, la qualità delle istituzioni viene misurata tanto a livello nazionale quanto a livello locale.

**Tabella 14 - Indice di competitività regionale 2016 (RCI) e sub-indici Basic, Efficiency e Innovation nelle regioni della Convergenza, per Paese membro dell'UE (a) (UE=0)**

Paesi	Basic		Efficiency		Innovation		RCI	
	Indice	Graduatoria	Indice	Graduatoria	Indice	Graduatoria	Indice	Graduatoria
Regno Unito	0,38	2	-0,11	1	0,34	1	0,01	1
Estonia	-0,03	1	-0,24	3	-0,09	2	-0,04	2
Repubblica Ceca	-0,04	4	-0,27	2	-0,27	3	-0,22	3
Slovenia	-0,21	3	-0,28	4	-0,39	4	-0,22	4
Lettonia	-0,27	13	-0,29	7	-0,48	5	-0,55	5
Polonia	-0,39	6	-0,50	6	-0,61	10	-0,56	6
Lituania	-0,50	10	-0,55	5	-0,70	11	-0,57	7
Portogallo	-0,43	8	-0,62	9	-0,72	7	-0,73	8
Slovacchia	-0,55	14	-0,69	12	-0,73	9	-0,71	9
Francia	-0,57	5	-0,76	11	-0,87	8	-0,87	10
Croazia	-0,82	9	-0,86	8	-0,92	13	-0,81	11
Ungheria	-0,92	7	-1,18	10	-0,94	12	-0,83	12
Spagna	-0,95	11	-0,96	15	-0,99	14	-0,92	13
Italia	-0,97	12	-1,03	16	-1,05	6	-0,98	14
Bulgaria	-1,39	15	-1,24	14	-1,10	17	-1,17	15
Romania	-1,52	17	-1,30	17	-1,40	15	-1,30	16
Grecia	-1,55	16	-1,33	13	-1,61	16	-1,33	17

(a) La definizione di regioni della Convergenza è aggiornata ai sensi della Decisione di esecuzione della Commissione notificata con il numero C(2014) 974 del 18 febbraio 2014, che ridefinisce le aree Obiettivo per il periodo di programmazione 2014-2020.

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati Commissione europea

La graduatoria complessiva (ultima colonna della Tabella 14) segnala un ritardo competitivo importante delle regioni meno sviluppate dei membri storici dell'UE: le prime nove posizioni, con l'eccezione di Regno Unito (1° posto) e Portogallo (8° posto) sono tutte occupate dai nuovi Paesi membri (nell'ordine, Estonia, Repubblica Ceca, Slovenia, Lettonia, Polonia, Lituania, Slovacchia). Con riferimento ai sub-indici, è utile osservare che la maggiore variabilità, ovvero i maggiori differenziali competitivi, riguardano la prima area tematica, quella dei fattori di base. Vale a dire che le regioni meno sviluppate dell'UE sono divise soprattutto da una dotazione differenziata degli *asset* di fondamentale importanza proprio per le regioni più arretrate. Le differenze in termini di fattori *Efficiency* e *Innovation* pure sono rilevanti, ma di minore entità.

Le regioni della Convergenza italiane occupano solo il 14° posto della graduatoria stilata sulla base dell'indicatore di RCI: con un valore pari a -0,98 risultano più competitive solo rispetto alle regioni della Convergenza di Bulgaria (-1,17), Romania (-1,30) e Grecia (-1,33). A limitare le potenzialità competitive delle regioni meridionali concorrono livelli relativamente bassi (e sempre inferiori rispetto alla media europea) di tutti i fattori ricadenti nelle tre tema-

tiche: fattori di base (-0,97; 12° posto), fattori dell'efficienza (-1,03; 16° posto) e fattori dell'innovazione (-1,05; 6° posto).

Il quadro del posizionamento competitivo delle regioni meridionali che beneficiano delle politiche della coesione è quindi nel complesso decisamente poco lusinghiero nel contesto europeo. A questo vanno aggiunte due considerazioni: la bassa competitività interessa anche le regioni del Nord, rendendo il *deficit* di competitività una questione nazionale; esiste un certo grado di differenziazione interna alle regioni meridionali. A questo proposito, la Tabella 15 riporta i valori degli indici registrati dalle regioni italiane e, per ciascuna di esse, la relativa posizione occupata nella graduatoria delle 272 regioni europee. Nella Tabella le regioni sono elencate in ordine decrescente per valore dell'indicatore complessivo di RCI. Ne scaturisce l'immagine di un Paese che, nel suo complesso, è escluso dal *core* dell'Europa: la Lombardia, prima regione italiana in graduatoria, occupa solo il 143° posto (-0,05). Nessuna regione italiana, per nessun indicatore, registra valori significativamente superiori alla media europea.

**Tabella 15 - Indice di competitività regionale (RCI) al 2016 e sub-indici Basic, Efficiency e Innovation nelle regioni italiane (UE=0)**

Regioni	Basic		Efficiency		Innovation		RCI	
	Indice	Graduatoria	Indice	Graduatoria	Indice	Graduatoria	Indice	Graduatoria
Lombardia	-0,17	158	0,04	130	-0,12	148	-0,05	143
Provincia Autonoma di Trento	-0,16	154	-0,09	147	-0,33	163	-0,18	153
Lazio	-0,29	178	-0,24	158	-0,08	143	-0,20	156
Emilia-Romagna	-0,19	161	-0,17	154	-0,32	161	-0,22	157
Prov. aut. di Bolzano/Bozen	-0,24	166	-0,06	142	-0,61	185	-0,26	160
Friuli-Venezia Giulia	-0,29	178	-0,27	160	-0,26	155	-0,27	162
Piemonte	-0,25	168	-0,30	167	-0,26	155	-0,27	163
Liguria	-0,30	180	-0,33	173	-0,29	158	-0,31	167
Veneto	-0,20	163	-0,25	159	-0,51	177	-0,32	169
Toscana	-0,25	168	-0,42	179	-0,41	168	-0,38	172
Umbria	-0,34	189	-0,37	177	-0,63	188	-0,42	175
Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste	-0,28	174	-0,40	178	-0,63	188	-0,44	177
Marche	-0,35	192	-0,45	183	-0,59	182	-0,46	180
Abruzzo	-0,44	207	-0,65	202	-0,73	199	-0,61	198
Molise	-0,53	215	-0,66	202	-0,88	214	-0,67	209
Basilicata	-0,56	216	-0,96	226	-1,06	228	-0,85	226
Campania	-0,52	212	-1,20	242	-0,83	209	-0,92	228
Sardegna	-0,62	221	-1,13	237	-0,87	213	-0,92	228
Puglia	-0,50	211	-1,30	249	-0,94	222	-0,98	233
Calabria	-0,57	217	-1,34	253	-1,08	232	-1,05	235
Sicilia	-0,59	220	-1,41	256	-1,02	226	-1,08	237

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati Commissione europea

## Le politiche di coesione tra limiti europei e nazionali: i fattori del diverso impatto della coesione nella periferia

Se è vero, come dicono molti, che l'obiettivo della convergenza del prodotto *pro capite* non è necessariamente un buon indicatore dell'efficacia, o meno, della politica di coesione, le evidenze empiriche mostrate nel paragrafo precedente evidenziano che la divergenza tra le aree, misurata in termini di incremento delle disparità regionali, si registra anche sullo sviluppo sociale, sulle condizioni di benessere dei cittadini e sulla competitività dei sistemi produttivi locali. Pertanto, dal nostro punto di vista, la politica di coesione dovrebbe tornare a porsi l'obiettivo essenziale della convergenza, nel senso di promuovere la crescita "inclusiva" e "intelligente" delle regioni meno sviluppate. E questo è tanto più necessario alla luce degli effetti asimmetrici della crisi e degli svantaggi strutturali connessi all'essere aree deboli all'interno dell'Eurozona. D'altra parte, la moltiplicazione degli obiettivi da perseguire con la coesione ha sottoposto la politica a uno stress considerevole: il progressivo potenziamento anche finanziario di obiettivi diversi da quelli della convergenza, voluto per il raggiungimento pieno degli obiettivi strategici europei per il 2020, è il segno della relativa minore attenzione riservata alle regioni meno sviluppate. Tali tendenze – sebbene dettate da comprensibili esigenze politiche (in un tempo in cui i "contributori netti" mettevano in dubbio la stessa volontà di mantenere un impegno per la coesione delle aree meno sviluppate) – risultano scarsamente coerenti con le disposizioni del Trattato<sup>31</sup>, con le ragioni che hanno portato alla nascita e al rafforzamento della politica di coesione (specie dopo la realizzazione dell'unione monetaria): la riduzione degli squilibri e l'avvio di robuste dinamiche di convergenza. Anzi, si potrebbe perfino arrivare a dire che le risorse incrementate per obiettivi, materiali e territoriali, diversi, sono un ulteriore elemento di aumento delle divergenze interne all'UE e in particolare all'Eurozona. Pertanto, come diremo, il primo obiettivo della riforma della politica di coesione per il post-2020 dovrebbe essere quello di "tornare ai Trattati" e stabilire un nesso virtuoso con una politica economica complessiva che, a livello europeo, si ponga l'obiettivo generale della convergenza, specialmente nell'Eurozona.

Fin qui, la *governance* economica europea – da Maastricht all'Euro senza un governo politico, fino al vincolo "capestro" del c.d. *Fiscal compact* – ha determinato (insieme, ovviamente, a ragioni interne) un'impossibilità di fatto di mettere in campo politiche di sviluppo in grado di innescare convergenza tra le aree e accelerare i processi di sviluppo. Un assetto che ha favorito la divergenza, e che certo non poteva essere corretto da una politica di coesione che, da un punto di vista quantitativo e qualitativo, diventava uno strumento sempre più «debo-

---

<sup>31</sup> Articolo 174 TFEU (ex Articolo 158 TEC): «1. In order to promote its overall harmonious development, the Union shall develop and pursue its actions leading to the strengthening of its economic, social and territorial cohesion. 2. In particular, the Union shall aim at reducing disparities between the levels of development of the various regions and the backwardness of the least favoured regions. 3. Among the regions concerned, particular attention shall be paid to rural areas, areas affected by industrial transition, and regions which suffer from severe and permanent natural or demographic handicaps such as the northernmost regions with very low population density and island, cross-border and mountain regions».

le». Il Sud ha avuto diversi limiti nell'implementazione delle politiche di coesione, a partire dal fatto che esse hanno sostituito, peraltro in maniera parziale e insufficiente, le mancate politiche ordinarie nazionali. Ma se pure non avesse avuto quei limiti, difficilmente avrebbe fatto fronte allo specifico svantaggio competitivo d'essere area debole all'interno dell'Eurozona: uno svantaggio rispetto a quelle forti, per la non ottimalità dell'area monetaria, non compensata da politiche economiche volte a correggere gli squilibri interni; rispetto alle altre aree deboli fuori dall'Euro, che magari sono destinatarie di una mole enorme di fondi europei (è il caso della Polonia, ma non solo), che possono utilizzare politiche fiscali meno vincolanti, tassi di cambio più facilmente manovrabili, e più in generale politiche monetarie meno restrittive rispetto ai Paesi che hanno adottato l'Euro. Così in Europa, gli squilibri economici regionali si sono accentuati nella crisi. Mentre, in Italia, aver esternalizzato ai soli fondi strutturali della coesione la soluzione del problema meridionale è stato l'alibi per la sua grande rimozione.

Tuttavia, a premessa di ogni ragionamento critico sulla politica di coesione europea e sui limiti dell'impianto macroeconomico dell'integrazione, non va dimenticato che, dopo la chiusura dell'intervento straordinario dei primi anni '90, essa ha rappresentato l'unico ancoraggio per un Sud altrimenti privato di ogni forma di intervento. E il caso italiano, sulle mancate politiche di sviluppo e di coesione, che ha reso "sostitutive" e dunque ha depotenziato l'efficacia di quelle europee, si manifesta tutto interno: l'UEM e l'affermazione di un'Europa "tedesca" nel segno dell'austerità erano ben lungi da venire quando, a livello nazionale, si decideva lo smantellamento di ogni politica nazionale per il riequilibrio territoriale e la fine della politica industriale che altri Paesi europei non avevano mai smesso di fare. Un caso su tutti conferma problemi tipicamente italiani, per i quali i limiti dell'impianto europeo sull'integrazione e la (mancata) convergenza, non possono diventare un alibi. Quando nel 2016 abbiamo ottenuto margini di flessibilità sugli investimenti pubblici non li abbiamo sfruttati, registrando uno scostamento, rispetto ai margini accordati, di circa 1,6 miliardi di euro: se ci siamo situati su un livello complessivo di investimenti pubblici strutturalmente insufficiente, che ha raggiunto i livelli più bassi delle serie storiche, con conseguenze asimmetriche a svantaggio del Sud, la responsabilità non è (solo) dell'austerità e dei c.d. "eurocrati".

Insomma, per tornare al nostro tema, i sentieri di divergenza e convergenza che abbiamo registrato, su ogni indicatore, a livello europeo, sollecitano una riflessione attenta sui fattori che hanno sostenuto il recupero delle regioni in ritardo di sviluppo o, viceversa, il loro relativo e progressivo arretramento. La corretta comprensione dei fattori trainanti della eterogenea crescita regionale all'interno della periferia UE, allargando lo sguardo al li dà dei vizi interni della coesione, dovrebbe rappresentare l'importante compito preliminare da soddisfare, prima di proporre ipotesi per il futuro delle politiche regionali. Occorre capire meglio come il quadro generale delle politiche dell'UE (e i suoi punti deboli) producano implicazioni sui livelli e sulle dinamiche delle disparità regionali.

L'analisi dei fattori che portano la politica di coesione ad avere impatti diversi nei diversi territori, merita una notevole attenzione in quanto le regioni presentano gradi di qualità



istituzionale locale, imprenditorialità, propensione innovativa differenti. Tuttavia, gli andamenti macroeconomici regionali di breve e medio termine risultano dall'interazione tra molteplici fattori endogeni ed esogeni alle economie locali. Per di più, molti di essi non possono essere influenzati dalla politica di coesione.

Andrebbe in definitiva rivalutato un modello interpretativo delle *performance* regionali che guardi ai territori come sistemi "aperti" all'influenza di condizioni e politiche operanti ai livelli territoriali superiori (nazionale e sovranazionale) e che tenga conto dell'operare di tre ordini di determinanti che, proprio in ragione di questa apertura, possono diventare interdipendenti:

- i fattori regionali specifici, relativi alle caratteristiche strutturali dei sistemi produttivi: il grado di diversificazione settoriale delle attività economiche; la disponibilità e l'accumulazione del capitale fisico e umano; la dotazione di capacità imprenditoriali e innovative; il grado di integrazione internazionale degli operatori economici; la qualità delle istituzioni locali, e così via;
- le condizioni macroeconomiche a livello nazionale: il grado di solidità e sostenibilità delle finanze pubbliche, che condizionano il tenore delle politiche fiscali a sostegno della domanda aggregata; la pressione fiscale su famiglie e imprese e il costo del lavoro come determinanti dell'attrattività dei territori;
- le condizioni macroeconomiche sovranazionali: le regole di disciplina fiscale imposte alle politiche di bilancio nazionali; il grado di armonizzazione dei sistemi fiscali nazionali; la vicinanza fisica ai mercati di sbocco forti; l'appartenenza all'area monetaria unica, che rende più stringente la disciplina fiscale e impedisce le politiche valutarie nazionali.

È evidente che solo i primi fattori possono essere considerati come endogeni ai territori sub-nazionali. Gli altri due gruppi di determinanti agiscono esogenamente ai territori che appartengono a economie nazionali dove il prevalere di condizioni più (meno) favorevoli amplificano (deprimono) le *performance* economiche locali, indipendentemente dalla mobilitazione delle risorse endogene e dalla capacità di mettersi in gioco dei cittadini e delle istituzioni locali.

### **Le incognite del post-2020 e la necessità di una profonda riforma della coesione**

Il *position paper* del Governo italiano sul post-2020 ha proposto suggerimenti in larga parte condivisibili di riforma della coesione europea, da finanziare con risorse adeguate anche nel prossimo ciclo, per porre un argine ai crescenti divari regionali nell'UE e favorire la convergenza economica e sociale, quale "bene comune europeo". In particolare, il *position paper* offriva al dibattito europeo le seguenti linee-guida:

- un più virtuoso coordinamento della politica di coesione rispetto alla *governance* macroeconomica generale, tenuto conto della modesta dimensione finanziaria dei fondi strutturali

li (un terzo del già esiguo bilancio dell'Unione, che vale appena l'1% del PIL del continente);

- dare seguito allo sforzo di semplificazione e armonizzazione delle regole per garantire il più ampio accesso alle opportunità offerte dai fondi europei;
- salvaguardare le finalità proprie dei fondi della coesione, il loro utilizzo in coerenza con l'obiettivo di riduzione delle disparità regionali definito dai Trattati, e la loro specificità e indipendenza rispetto agli altri strumenti di promozione degli investimenti nell'UE;
- superare il meccanismo della condizionalità macroeconomica (togliere risorse a chi non consegue gli obiettivi indicati dalla Commissione, anche per la finanza pubblica o le riforme strutturali) per evitare di penalizzare i territori con maggiori difficoltà strutturali.

Si tratta di indicazioni quanto mai opportune perché orientate alla correzione dei noti vizi "interni" alla coesione. Ma, proprio alla luce dei risultati insoddisfacenti fin qui conseguiti, sarebbe troppo ottimistico attendersi che la politica di coesione, da sola, una volta corretti i suoi difetti, possa rendere la convergenza regionale un "bene comune europeo".

L'Italia dovrebbe porre in Europa il tema del coordinamento tra la coesione e la *governance* macroeconomica europea complessiva: la politica di coesione non può essere lasciata "da sola" a perseguire la riduzione dei divari che le politiche ordinarie contribuiscono ad amplificare. Rivendicare il "primato" della coesione, come principale leva di investimento pubblico, che ha attutito gli effetti della crisi, è risibile, vista la generale mancanza di addizionalità dei fondi, in parte dovuta ai vincoli per la finanza pubblica che derivano dal *Fiscal compact*. Se per un intero ciclo la coesione è stata (solo parzialmente) sostitutiva delle mancate politiche pubbliche ordinarie, non solo nel Mezzogiorno, allora davvero l'obiettivo originario e fondamentale della convergenza si risolve nel suo contrario.

Il perno intorno al quale ruota l'interesse nazionale da salvaguardare è una politica europea generale per la convergenza, all'interno della quale difendere le "finalità proprie" dei fondi strutturali di riduzione delle disparità regionali. È in quest'ultimo ambito che altri interessi nazionali sembrano invece prevalere con l'obiettivo opposto di indebolire la coesione europea. Un segnale recente è nella *roadmap* della Commissione europea per l'Unione Economica e Monetaria, che prevede la possibilità per i governi nazionali, già nel 2018, di destinare la riserva di *performance* dei fondi strutturali al finanziamento di riforme strutturali concordate con la Commissione. Riforme strutturali nazionali lontane dalla finalità di sviluppo dei territori deboli, è bene sottolinearlo.

La proposta ufficiale di riforma della politica di coesione per il post-2020 si inserisce ora nel progetto del Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027 proposto dalla Commissione: ne emerge un *budget* senza ambizione (che vale l'1,08% del PIL continentale), con una riduzione in termini reali degli investimenti e l'introduzione, presentata come grande novità, di meccanismi di convergenza – 25 miliardi destinati a un fondo di accompagnamento per le riforme strutturali e altri 30 miliardi (virtuali) per contrastare eventuali *shock* asimmetrici – che per la loro scarsa dotazione finanziaria risultano risibili.

In questo quadro la politica di coesione post-2020 è fortemente ridimensionata (-10%), ma per fortuna non a scapito dell'Italia (+6%, con un guadagno tuttavia inferiore a quello "dovuto" applicando i criteri di ripartizione precedenti) e delle regioni meno sviluppate euromediterranee (eccetto il Portogallo, penalizzato dal dimezzamento del Fondo di Coesione).

A fine maggio, la Commissione ha presentato le bozze dei regolamenti, di cui si sottolineano alcune novità significative: la concentrazione strategica attraverso la riduzione a 5 obiettivi tematici; il ritorno alla regola dell' $n+2$  sul disimpegno automatico; l'auspicata semplificazione dei controlli (che alleggerisce in particolare le imprese) e la cancellazione della duplicazione di procedure tra il livello nazionale e quello europeo; l'aumento del cofinanziamento nazionale dei Programmi; la flessibilità nella programmazione (attraverso la revisione intermedia o in caso di calamità); l'introduzione, accanto alla (da noi contestata) condizionalità macroeconomica, di una condizionalità sulla *rule of law* che mirerebbe a sanzionare quei Paesi che, magari pur rispettando vincoli macroeconomici, violano altri principi del patrimonio comune europeo in tema di diritti e libertà fondamentali.

Ora si è aperta la fase di negoziazione, che vede un ruolo importante del Parlamento europeo e anche dei governi nazionali. La posizione da cui partire per il negoziato è quella espressa nelle linee-guida del *position paper* del Governo italiano. Ma forse andrebbe rafforzata l'esigenza di porre un nesso virtuoso tra la politica di coesione e una *governance* economica complessiva che favorisca la convergenza (rimuovendo le condizionalità macroeconomiche, anche se questo volesse dire sacrificare quelle sulla *rule of law*, per le quali, peraltro, si potrebbe temere un controproducente "effetto embargo").

Il dibattito sulle determinanti della convergenza regionale e la discussione sull'efficacia della coesione dovrebbe essere arricchito guardando a tutte le determinanti degli andamenti macroeconomici regionali menzionati nel paragrafo precedente. In altre parole, l'attenzione va posta sulle responsabilità dell'intero quadro di politiche dell'UE. Se la politica di coesione non farà parte di una *governance* economica europea che accolga la convergenza regionale tra i suoi obiettivi generali, è probabile che gli squilibri regionali interni alla periferia continueranno ad ampliarsi.

Il principale limite della coesione è, in altri termini, di non essere parte di una strategia globale dell'UE in materia di politica di sviluppo inclusivo. Il tentativo di collegare la politica di coesione alla *governance* economica generale dell'UE ha trovato finora applicazioni molto controverse, introducendo il cosiddetto principio della condizionalità macroeconomica, un meccanismo che finisce per penalizzare esattamente le economie che presentano le peggiori condizioni macroeconomiche e di finanza pubblica a causa della stagnazione economica. Una contraddizione da rimuovere per una politica che dovrebbe incoraggiare la crescita.

È il tempo in cui porre questi temi con maggiore determinazione, se si ha a cuore la tenuta socio-economica dell'Unione e se si vogliono contrastare i rischi di disgregazione. E non può che essere la maggiore economia europea con i più ampi differenziali regionali interni e con la più vasta area economica in ritardo di sviluppo a portare questo tema in Europa. Tanto più

che il rilancio del Sud viene indicato, pressoché da ogni parte politica, come presupposto imprescindibile per la ripresa del Paese.

In questa prospettiva, l'ordine del giorno del futuro della coesione deve comprendere tre priorità: i) una *golden rule* per gli investimenti pubblici strategici: va bene rigore sui conti pubblici, sulle spese correnti, ma consentire di fare politiche di sviluppo nelle aree in ritardo e a maggiore potenzialità; ii) un adeguato sistema di compensazione fiscale per controbilanciare, all'interno della periferia beneficiaria delle politiche di coesione, gli svantaggi concorrenziali strutturali ai quali è esposto il Mezzogiorno, in particolare all'interno dell'Eurozona, nella prospettiva di un loro progressivo superamento; iii) un riequilibrio dell'attuale configurazione geopolitica che punti sulle politiche di cooperazione e sviluppo per l'area mediterranea, andando ben oltre la gestione, peraltro insufficiente, dei flussi migratori. Questo fa bene al nostro Paese, alle aree deboli della frontiera meridionale dell'Unione e all'intera Unione.

## Riferimenti bibliografici

### *Parte prima: L'impatto della politica di coesione in Europa*

#### **1. Gli effetti della politica regionale della UE sulla crescita delle regioni europee: stiamo spendendo troppo? (Augusto Cerqua e Guido Pellegrini)**

- Becker S. O. – Egger P. H. – von Ehrlich M. (2010). Going NUTS: The effect of EU Structural Funds on regional performance. *Journal of Public Economics*, 94, 578–590.
- (2012). Too much of a good thing? On the growth effects of the EU's regional policy. *European Economic Review*, 56(4), 648–668.
- (2013). Absorptive capacity and the growth and investment effects of regional transfers: A regression discontinuity design with heterogeneous treatment effects. *American Economic Journal: Economic Policy*, 5(4), 29–77.
- (2016). Effects of EU regional policy: 1989-2013 (Working Paper Series No. 271). Coventry: Centre for Competitive Advantage in the Global Economy, University of Warwick.
- Bouayad-Agha S. – Turpin N. – Védrine L. (2013). Fostering the development of European regions: A spatial dynamic panel data analysis of the impact of Cohesion Policy. *Regional Studies*, 47(9), 1573–1593.
- Cerqua A. e Pellegrini G. (2017). 'Intensità ed efficacia dei Fondi Strutturali Europei', *EyesReg*, Vol.7, N.6, Novembre 2017
- Cerqua A. e Pellegrini G. (2018). 'Are we spending too much to grow? The case of Structural Funds', *Journal of Regional Science*, Volume 58, Issue 3, June 2018, 535-563
- Dall'Erba S. – Fang F. (2017). Meta-analysis of the impact of European Union Structural Funds on regional growth. *Regional Studies*, 51(6), 822–832.
- Esposti R. – Bussolotti S. (2008). Impact of Objective 1 funds on regional growth convergence in the European Union: A panel-data approach. *Regional Studies*, 42(2), 159–173.
- European Commission (2010). Investing in Europe's future. Fifth report on economic, social and territorial cohesion. Luxembourg.
- Hahn J. – Todd P. – van der Klaauw W. (2001). Identification and estimation of treatment effects with a regression-discontinuity design. *Econometrica*, 69(1), 201–209.
- Hirano K. – Imbens G. W. (2004). The propensity score with continuous treatments. In: G. Andrew, X.-L. Meng (Eds.), *Applied Bayesian modeling and causal inference from incomplete-data perspectives* (pp. 73–84). Chichester: Wiley.
- Imai K. – Van Dijk D. A. (2004). Causal inference with general treatment regimes: Generalizing the propensity score. *Journal of the American Statistical Association*, 99, 854–866.

- Mohl P. – Hagen T. (2010). Do EU Structural Funds promote regional growth? New evidence from various panel data approaches. *Regional Science and Urban Economics*, 40(5), 353–365.
- Pellegrini G. – Terribile F. – Tarola O. – Muccigrosso T. – Busillo F. (2013). Measuring the effects of European regional policy on economic growth: A regression discontinuity approach. *Papers in Regional Science*, 92(1), 217–233.
- Rodríguez-Pose A. – Garcilazo E. (2015). Quality of government and the returns of investment: examining the impact of cohesion expenditure in European regions. *Regional Studies*, 49(8), 1274–1290.
- Thistlethwaite D. L. – Campbell D. T. (1960). Regression-discontinuity analysis: an alternative to the ex post facto experiment. *Journal of Educational Psychology*, 51(6), 309–317.

## **2. Le sfide della coesione territoriale in Europa e in Italia: quale ridisegno istituzionale? (Renato Loiero e Chiara Meoli)**

- Camerlengo Q. (2015). *La dimensione costituzionale della coesione sociale*, in *Rivista AIC*, 2, 2015.
- Dassi A. (1995). *Fondi strutturali, interventi finanziari e di sostegno*, in U. Draetta (a cura di), *Elementi di diritto comunitario*, Milano, 1995.
- Monti L. (2000). *Politiche di sviluppo e fondi strutturali*, Roma, 2000.
- Monti L. (2005). *L'Europa delle Regioni*, Roma, 2005.
- Presidenza del Consiglio dei Ministri – Ministro per la coesione territoriale e il Mezzogiorno (2018). *Mezzogiorno protagonista: missione possibile*, Atti del Convegno di Matera del 5 giugno 2017, Roma, 2018.

## **3. Politiche di coesione europee e capitale territoriale in un approccio sistemico (Ugo Fratesi e Giovanni Perucca)**

- Becker S.O. – Egger P.H. – Von Ehrlich M. (2013). 'Absorptive capacity and the growth and investment effects of regional transfers: a regression discontinuity design with heterogeneous treatment effects'. *American Economic Journal: Economic Policy*, Vol. 5, No. 4, pp. 29–77.
- Begg I. (2016). The economic theory of Cohesion policy, in Piattoni S. and Polverari L. (Eds.) "Handbook on Cohesion Policy in the EU". Edward Elgar, Cheltenhampp. pp.50-64.
- Camagni R. (2009). 'Territorial capital and regional development', in Capello, R. and Nijkamp, P. (eds), *Handbook of Regional Growth and Development Theories*, Cheltenham, UK and Northampton, MA, USA: Edward Elgar Publishing, pp. 118–132.

- Capello R. – Caragliu A. – Nijkamp P. (2011). 'Territorial capital and regional growth: increasing returns in knowledge use'. *Tijdschrift voor economische en sociale geografie*, Vol. 102, No. 4, pp. 385-405.
- Constantin D.-L. – Grosu R. M. – Iosif A. E. (2013). Exploring the territorial capital, global competition and territorial cohesion policy: a SWOT analysis of services of general interest. *Romanian Journal of Regional Science*, 7(Special), 125–141.
- Crescenzi R. (2009). 'Undermining the Principle of Concentration? European Union Regional Policy and the Socio-Economic Disadvantage of European Regions'. *Regional Studies* 43 (1): 111–33.
- Dotti N.F. (2012). 'The unbearable instability of Structural Funds' distribution', *European Planning Studies*, October, 1–19.
- European Union (1999). Council Regulation (EC) No 1260/1999 of 21 June 1999 laying down general provisions on the Structural Funds.
- European Union (2010a) 'Treaty on European Union (consolidated version) ', Brussels.
- European Union (2010b) 'Consolidated version of the treaty on the functioning of the European Union', Brussels.
- Fratesi U. (2016). 'Impact Assessment of European Cohesion Policy: Theoretical and Empirical Issues'. in: Piattoni, S. and Polverari, L. (Eds.) *Handbook on Cohesion Policy in the EU*, Edward Elgar, Cheltenham, pp. 443-460.
- Fratesi U. – Perucca G. (2014). 'Territorial Capital and the Effectiveness of Cohesion Policies: an Assessment for CEE Regions'. *Investigaciones Regionales*, Vol. 29, pp. 165-191.
- Fratesi U. – Perucca G. (2016). 'Territorial capital and EU Cohesion Policy. EU Cohesion Policy: Reassessing performance and direction'. In Bachtler J., Berkowitz P., Hardy S. and Muravska T. (Eds.) (2016) 'EU Cohesion Policy: Reassessing performance and direction'. Routledge.
- Fratesi U. – Perucca G. (2018a) "Territorial capital and the resilience of European regions", *The Annals of Regional Science*, 60/2, pp. 235-240. DOI 10.1007/s00168-017-0828-3.
- Fratesi U. – Perucca G. (2018b) "EU Regional Development Policy and Territorial Capital: A Systemic Approach", *Papers in Regional Science*, accepted and forthcoming. DOI: 10.1111/pirs.12360
- Gripaios P. – Bishop P. – Ne T. – Mcvittie E. (2008). Analysing the impact of Objective 1 funding in Europe: a review, *Environment and Planning C*, 26, 499–525.
- Medeiros E. (2016). 'European Union Cohesion Policy and Spain: a territorial impact assessment'. *Regional Studies*, DOI: <http://dx.doi.org/10.1080/00343404.2016.1187719>.
- Molyneux M. (2002). 'Gender and the silences of social capital: Lessons from Latin America'. *Development and change*, Vol 33, No. 2, pp. 167-188.
- OECD (2001). *OECD Territorial Outlook*, Paris.

- Perucca G. (2014). 'The role of territorial capital in local economic growth: Evidence from Italy'. *European Planning Studies*, Vol. 22, No. 3, pp. 537-562.
- Pieńkowski J. – Berkowitz P. (2015). 'Econometric assessments of Cohesion Policy growth effects: how to make them more relevant for policy makers? '. European Commission Working Paper 02/2015.
- Redding S. J. – Sturm D. M. (2008). 'The Costs of Remoteness: Evidence from German Division and Reunification'. *American Economic Review*, Vol. 98, No. 5, pp. 1766-1797.
- Rodríguez-Pose A. – Fratesi U. (2004). 'Between development and social policies: the impact of European Structural Funds in Objective 1 regions'. *Regional Studies*, Vol. 38, No. 1, pp. 97-113.
- Zasada I. – Reutter M. – Piorr A. – Lefebvre M. – y Paloma S.G. (2015). 'Between capital investments and capacity building - Development and application of a conceptual framework towards a place-based rural development policy'. *Land Use Policy*, Vol. 46, pp. 178-188.

#### **4. Politica di coesione in Europa: a quali Paesi conviene? Un confronto di evidenze controfattuali per Germania, Italia, Regno Unito e Spagna (Riccardo Crescenzi e Mara Giua)**

- Accetturo A. – G. de Blasio – L. Ricci (2014). A Tale of an Unwanted Outcome: Transfers and Local Endowments of Trust and Cooperation. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 102, 74–89.
- Barca F. (2009). An agenda for a reformed Cohesion Policy. Independent Report prepared at the request of Danuta Hubner, the Commissioner for Regional Policy, available at: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/archive/policy/future/pdf/report\\_barca\\_v0306.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/policy/future/pdf/report_barca_v0306.pdf) (accessed 05 November 2017).
- Barone G. – F. David – G. de Blasio (2016). Boulevard of broken dreams. The end of EU funding (1997: Abruzzi, Italy). *Regional Science and Urban Economics*, 60, 31-38.
- Bachtrögler J. – U. Fratesi – G. Perucca (forthcoming). The Influence of the local context on the implementation and impact of EU Cohesion Policy. *Regional Studies*, 2017.
- Balassone F. - Casadio P. (2011). Le infrastrutture in Italia: dotazione, programmazione, realizzazione. Workshop and Conference Bank of Italy, n.4/2011.
- Becker S. O. - Egger P. H. - von Ehrlich M. (2010). Going NUTS: The Effect of EU Structural Funds on Regional Performance, *Journal of Public Economics*, 94(1-2), 578–590.
- Becker S. O. - Egger P. H. - von Ehrlich M. (2013). Absorptive Capacity and the Growth and Investment Effects of Regional Transfers: A Regression Discontinuity Design with Heterogeneous Treatment Effects, *American Economic Journal*, 5(4), 29–77.



- Black S. (1999). Do Better Schools Matter? Parental Valuation of Elementary Education, *Quarterly Journal of Economics*, 114(2), 577–599.
- Bondonio D. - Greenbaum R. (2014). Revitalizing regional economies through enterprise support policies: An impact evaluation of multiple instruments, *European Urban and Regional Studies*, 21(1), 79-103.
- Castells-Quintana D. – Ramos R. – Royuela V. (2015). Income inequality in European Regions: Recent trends and determinants. *Review of Regional Research*, 35(2), 123-146.
- Cerqua A. e Pellegrini G. (2018). 'Are we spending too much to grow? The case of Structural Funds', *Journal of Regional Science*, Volume 58, Issue 3, June 2018, 535-563
- Crescenzi R. – Giua M. (2016). The EU Cohesion Policy in context: Does a bottom-up approach work in all regions?, *Environment and Planning A*, 48(11), 2340–2357.
- Crescenzi R. – Giua M. (2018). One or many Cohesion Policies of the European Union? On the diverging impacts of Cohesion Policy across Member States, *SERC/Urban and Spatial Programme Discussion Paper No' SERCDP0230*, 02-2018.
- Crescenzi R. – Di Cataldo M. – Rodríguez-Pose A. (2016a). Government Quality And The Economic Returns Of Transport Infrastructure Investment In European Regions, *Journal of Regional Science*, 56(4), 555-582.
- Crescenzi R. – Luca D. – Milio S. (2016b) Resistance to the crisis in Europe: macroeconomic conditions, regional structural factors and short-term economic performance, *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 9, 13–32.
- Crescenzi R. – Giua M. (2017). Different approaches to the analysis of the EU Cohesion Policy. Leveraging complementarities for evidence-based policy learning, in Bachtler J., Berkowitz P., Hardy S. and Muravska T. (eds) *EU Cohesion Policy. Reassessing performance and direction* (NY: Routledge), 21-32.
- Crescenzi R. – G. de Blasio – M. Giua (2018). Cohesion Policy Incentives for Collaborative Industrial Research. The Evaluation of a Smart Specialisation Forerunner Programme, *Regional Studies*, DOI: 10.1080/00343404.2018.1502422.
- de Blasio G. – Poy S. (2017). The Impact of Local Wage Regulation on Employment: A Border Analysis from Italy in the 1950s, *Journal of Regional Science*, 57(1), 48-74.
- Dell M. (2010). The Persistent Effects of Peru's Mining Mita, *Econometrica*, 78, 1863–1903.
- Di Cataldo M. (2015). The long-term impact of Objective 1 funding on unemployment and labour market disparities: Evidence from the UK, *Journal of Regional Science*, 57(5), 814–839.
- Einio E. – Overman H. (2012). The Effects of Spatially Targeted Enterprise Initiatives: Evidence from UK LEGI, *ERSA Conference Papers, European Regional Science Association*.
- European Commission (2005). Thematic Evaluation of the Structural Funds' Contributions to the Lisbon Strategy. Brussels.

- European Commission (2009). European Cohesion Policy in the United Kingdom, available at: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/informat/country2009/uk\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/country2009/uk_en.pdf) (accessed 5th November 2017), Brussels.
- European Commission (2017). Reflection paper on the future of EU finances, Brussels.
- Ferrara A. R. – McCann P. – Pellegrini G. – Stelder D. – Terribile F. (2016). Assessing the impacts of Cohesion Policy on EU regions: A non-parametric analysis on interventions promoting research and innovation and transport accessibility, *Papers in Regional Science*, 96, 817–841, doi: 10.1111/pirs.12234.
- Financial Times (2017). Juncker edges away from principle of ever closer union, article by Beesley, A., March 1, 2017, Brussels.
- Freedman M. (2013). Place-Based Programs and the Geographic Dispersion of Employment, *Regional Science and Urban Economics*, 53, 1–19.
- Giua M. (2017). Spatial discontinuity for the impact assessment of the EU Regional policy. The case of the Italian Objective 1 regions, *Journal of Regional Science*, 57(1), 109-131.
- Gibbons S. – Machin S. – Silva O. (2013). Valuing School Quality Using Boundary Discontinuity Regressions, *Journal of Urban Economics*, 75, 15–28.
- Henke R. – Benos T. – De Filippis F. – Giua M. – Pierangeli F. – Pupo D'Andrea M. R. (2017). The New Common Agricultural Policy: How do Member States Respond to Flexibility?, *JCMS: Journal of Common Market Studies*, doi: 10.1111/jcms.12607
- Holmes T. (1998). The Effect of State Policies on the Location of Manufacturing: Evidence from State Borders, *Journal of Political Economy*, 106(4), 667–705.
- Jofre-Monseny J. (2014). The Effects of Unemployment Protection on Migration in Lagging Regions, *Journal of Urban Economics*, 83, 73–86.
- Menon C. – Giacomelli S. (2012). Firm Size and Judicial Efficiency in Italy: Evidence from the Neighbour's Tribunal, *SERC Discussion Papers 0108*. London: Spatial Economics Research Centre, London School of Economics.
- Mohl P. – Hagen T. (2010). Econometric Evaluation of EU Cohesion Policy—A Survey, *ZEW—Centre for European Economic Research Discussion Paper*, No. 09-052. Mannheim, Germany: ZEW—Centre for European Economic Research.
- Papaioannu S. – Michalopoulos E. (2014). National Institutions and Subnational Development in Africa, *The Quarterly Journal of Economics*, 129(1), 151–213.
- Pellegrini G. – Busillo F. – Muccigrosso T. – Tarola O. – Terribile F. (2013). Measuring the Impact of the European Regional Policy on Economic Growth: A Regression Discontinuity Design Approach, *Papers in Regional Science*, 92(1), 217–233.
- Percoco M. (2017). Impact of European Cohesion Policy on regional growth: Does local economic structure matter?, *Regional Studies*, 51 (6), 833-843.

- Petraglia C. – Pierucci E. (2016). Fu vera convergenza? Le politiche di coesione e le periferie dell'Unione. *EyesReg*, 6(1), January 2016.
- Polverari L. (2016). Cohesion policy in the southern periphery. in: Piattoni, S., Polverari, L. (eds) *Handbook on Cohesion Policy in the EU*. 2016. Cheltenham, 2016.
- Pontarollo N. (2016). Does Cohesion Policy affect regional growth? New evidence from a semi-parametric approach, in: Bachtler J., Berkowitz P., Hardy S. and Muravska T. (eds) *EU Cohesion Policy Reassessing performance and direction*. Routledge, 2016.

## ***Parte seconda: L'impatto della politica di coesione in Italia***

### **1. *L'impatto dei fondi UE e delle politiche nazionali sulla crescita regionale (Gianluigi Coppola, Sergio Destefanis, Giorgia Marinuzzi e Walter Tortorella)***

- Accetturo A. – de Blasio G. (2012). Policies for local development: An evaluation of Italy's "Patti Territoriali". *Regional Science and Urban Economics*, 42(1), 15-26.
- Aiello F. – Pupo V. (2009). L'impatto della politica regionale dell'Unione Europea. uno studio sulle regioni italiane, *Rivista Italiana degli Economisti*, 14 (3), 421-454.
- Allen K. – Stevenson A. (1974). *An Introduction to the Italian Economy*. London: Martin Robertson.
- Andini M. – de Blasio G. (2014). Local development that money cannot buy: Italy's Contratti di Programma. *Journal of Economic Geography*, 16(2), 365–393.
- Arnold J. – Bassanini A. – Scarpetta S. (2007). *Solow or Lucas?: Testing Growth Models Using Panel Data from OECD Countries*, OECD Economics Department WP No. 592, OECD publishing, Paris.
- Becker S. O. – Egger P. H. – von Ehrlich M. (2010). Going NUTS: The effect of EU Structural Funds on regional performance. *Journal of Public Economics*, 94(9-10), 578-590.
- Becker S. O. – Egger P. H. – von Ehrlich M. (2012). Too much of a good thing? On the growth effects of the EU's regional policy. *European Economic Review*, 56(4), 648-668.
- Bernini C. – Pellegrini G. (2011). How are growth and productivity in private firms affected by public subsidy? Evidence from a regional policy. *Regional Science and Urban Economics*, 41(3), 253-265.
- Beugelsdijk M. – Eijffinger S. C. W. (2005). The Effectiveness of Structural Policy in the European Union: An Empirical Analysis for the EU-15 in 1995–2001. *Journal of Common Market Studies*, 43(1), 37–51.
- Boldrin M. – Canova F. (2001). Europe's Regions, Income Disparities and Regional Policies. *Economic Policy*, 32, 207-253.

- Bouvet F. – Dall'Erba S. (2010). European Regional Structural Funds: How Large is the Influence of Politics on the Allocation Process. *Journal of Common Market Studies*, 48(3), 501–528.
- Bronzini R. – de Blasio G. (2006). Evaluating the impact of investment incentives: The case of Italy's Law 488/1992. *Journal of Urban Economics*, 60(2), 327-349.
- Bun M. J. G. – Kiviet J. F. (2003). On the diminishing returns of higher order terms in asymptotic expansions of bias. *Economics Letters*, 79, 145-152.
- Cappelen A. – Castellacci F. – Fagerberg J. – Verspagen B. (2003). The Impact of EU Regional Support on Growth and Convergence in the European Union. *Journal of Common Market Studies*, 41(4), 621–644.
- Cerqua A. – Pellegrini G. (2014). Do subsidies to private capital boost firms' growth? A multiple regression discontinuity design approach. *Journal of Public Economics*, 109, 114-126.
- Charron N. – Dijkstra L. – Lapuente V. (2014). Regional Governance Matters: Quality of Government within European Union Member States. *Regional Studies*, 48, 68–90.
- Coppola G. – Destefanis S. (2015). *Structural Funds and Regional Convergence: Some Sectoral Estimates in Italy*. In Mussida C., Pastore F. (2015) *Geographical Labor Market Imbalances: Recent Explanations and Cures*. (pp 307-333). Berlin – Heidelberg: Springer.
- Coppola G. – Destefanis S. (2007). Fondi strutturali, produttività e occupazione. Uno studio sulle regioni italiane, *Rivista di economia e statistica del territorio*, n. 2, 85-113.
- Coppola G. – Destefanis S. – Marinuzzi G. – Tortorella W. (2017). L'impatto delle politiche di coesione sullo sviluppo delle regioni italiane, in *Eyesreg*, Vol.7, N.3, Maggio 2017.
- Coppola G. – Destefanis S. – Marinuzzi G. – Tortorella W. (2017). Politiche di coesione e crescita settoriale nelle regioni italiane (1994-2013), in Ferlaino F., Iacobucci D., Tesaro C. (a cura di), *Quali confini-Territori tra identità e integrazione internazionale*, Collana Scienze Regionali, n. 54, Franco Angeli.
- Coppola G. – Destefanis S. – Marinuzzi G. – Tortorella W. (2018). European Union and nationally based cohesion policies in the Italian regions, *Regional Studies*, <https://doi.org/10.1080/00343404.2018.1447099>.
- D'Acunto S. – Destefanis S. – Musella M. (2004). Exports, Supply Constraints and Growth: An Investigation using Regional Data. *International Review of Applied Economics*, 18(2), 167–188.
- Dall'Erba S. (2005). Distribution of regional income and regional funds in Europe 1989-1999: An exploratory spatial data analysis. *Annals of Regional Science*, 39(1), 121-148.
- De Castris M. – Pellegrini G. (2012). Evaluation of spatial effects of capital subsidies in the South of Italy. *Regional Studies*, 46(4), 525-538.
- de la Fuente A. (2002). On the sources of convergence: A close look at the Spanish regions. *European Economic Review*, 46(3), 569-599.

- Destefanis S. – Sena V. (2005). Public capital and total factor productivity: New evidence from the Italian regions, 1970–98, *Regional Studies*, 39(5), 603-617
- Ederveen S. – de Groot H. – Nahuis R. (2006). Fertile Soil for Structural Funds? A Panel Data Analysis of the Conditional Effectiveness of European Cohesion Policy, *Kyklos*, 59(1), 17-42.
- European Commission (2000). *Agenda 2000*, Luxembourg, European Communities Commission
- Fayolle J. – Lecuyer A. (2000). Croissance Régionale, Appartenance Nationale et Fonds Structurels Européens: Un Bilan d'Étape. *Revue de l'OFCE*, 73, 165-196.
- Fratesi U. – Perucca G. (2014). Territorial Capital and the Effectiveness of Cohesion Policies: an Assessment for CEE Regions. *Investigaciones Regionales - Journal of Regional Research*, 29, 165-191.
- Golden M.A. – Picci L. (2005). Proposal for a new measure of corruption, illustrated with Italian data, *Economics and Policy*, 17(1), 37-75.
- Heckman J. – Hotz V. J. (1989). Alternative Methods for Evaluating the Impact of Training Programs. *Journal of the American Statistical Association*, 84(804): 862-87
- Kemmerling A. – Bodenstein T. (2006). Partisan Politics in Regional Redistribution. Do Parties Affect the Distribution EU Structural Funds across Regions? *European Union Politics*, 7(3), 373-392.
- Marinuzzi G. – Tortorella W. (2017). L'effetto doping delle risorse straordinarie sulla spesa della Pa italiana, *Quotidiano Enti Locali e Pa – Sole24Ore*, 16/11/2017.
- Netti N. – Sarno D. (1998). Differenziali di efficienza e impatto dell'ambiente sui costi di produzione dell'impresa meridionale. *Rivista Italiana degli Economisti*, 3 (1), 5-82.
- Paci R. – Usai S. (2000). Technological enclaves and industrial districts. An analysis of the regional distribution of innovative activity in Europe, *Regional Studies*, 34 (2), pp. 97-114.
- Pellegrini G. – Busillo F. – Muccigrosso T. – Tarola O. – Terribile F. (2013). Measuring the Impact of the European Regional Policy on Economic Growth: a Regression Discontinuity Design Approach, *Papers in Regional Science*, 92(1), 217-233.
- Pellegrini G. (2016). Convergence and Growth among Italian Regions: How Important Is Policy?, *Rivista economica del Mezzogiorno*, 1, 227-244.
- Rodríguez-Pose A. – Garcilazo E. (2015). Quality of Government and the Returns of Investment: Examining the Impact of Cohesion Expenditure in European Regions. *Regional Studies*, 49(8), 1274-1290.
- Wooldridge J. M. (2004). *Estimating average partial effects under conditional moment independence assumptions*. CeMMAP working papers CWP03/04, Centre for Microdata Methods and Practice, Institute for Fiscal Studies, London.
- Wooldridge J.M. (2002). *Econometric Analysis of Cross Section and Panel Data*. Cambridge, MA: MIT Press.

## 2. **La politica europea di coesione in Italia: evidenze empiriche e interpretazioni (Giuseppe Albanese e Guido de Blasio)**

- Abadie A. – Diamond A. – Hainmueller J. (2010). Synthetic control methods for comparative case studies: estimating the effect of California's tobacco control program. *Journal of the American Statistical Association*, 105, 493–505.
- Abadie A. – Gardeazabal J. (2003). The economic cost of conflict: a case study of the Basque Country. *American Economic Review*, 93, 112–132.
- Accetturo A. – de Blasio G. – Ricci L. (2014). A tale of unwanted outcome: transfers and the local endowments of trust and cooperation. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 102, 74–89.
- Acemoglu D. – Johnson S. – Robinson J. (2005). Institutions as a Fundamental Cause of Long-Run Growth. In: Aghion P., Durlauf S., *Handbook of Economic Growth*, Elsevier, Amsterdam.
- Agenzia per la Coesione territoriale (2017). Relazione annuale CPT.
- Banca d'Italia (2009). Mezzogiorno e politiche regionali.
- Banca d'Italia (2017). L'economia delle regioni italiane.
- Barone G. – de Blasio G. – D'Ignazio A. – Salvati A. (2017). Incentives to local public service provision: an evaluation of Italy's Obiettivi di Servizio. Bank of Italy Occasional Papers N. 388.
- Barone G. – de Blasio G. – David F. (2016). Boulevard of broken dreams. The end of EU funding (1997: Abruzzi, Italy). *Regional Science and Urban Economics*, 60, 31–38.
- Barone G. – Mocetti S. (2014). Natural disasters, growth and institutions: A tale of two Earthquakes. *Journal of Urban Economics*, 84, 52–66.
- Becker S.O. – Egger P.H. – von Ehrlich M. (2010). Going NUTS: the effect of EU structural funds on regional performance. *Journal of Public Economics*, 94, 578–590.
- Becker S.O. – Egger P.H. – von Ehrlich M. (2012). Too much of a good thing? On the growth effects of the EU's regional policy. *European Economic Review*, 56, 648–668.
- Becker S.O. – Egger P.H. – von Ehrlich M. (2013). Absorptive capacity and the growth and investment effects of regional transfers: a regression discontinuity design with heterogeneous treatment effects. *American Economic Journal: Economic Policy*, 5, 29–77.
- Belloni A. – Chernozhukov V. – Hansen C. (2014). High-dimensional methods and inference on structural and treatment effects. *Journal of Economic Perspectives*, 28, 29–50.
- Cannari L. – Magnani M. – Pellegrini G. (2010). *Critica della ragione meridionale. Il Sud e le politiche pubbliche*. Laterza, Bari.
- Charron N. – Dijkstra L. – Lapuente V. (2014). Regional Governance Matters: Quality of Government within European Union Member States. *Regional Studies*, 48, 68–90.

- Ciani E. – de Blasio G. (2015). European structural funds during the crisis: evidence from Southern Italy. *IZA Journal of Labor Policy*, 4, 1–31.
- D'Adda G. – de Blasio G. (2017). Historical Legacy And Policy Effectiveness: The Long-Term Influence Of Preunification Borders In Italy. *Journal of Regional Science*, 57, 319-341.
- De Angelis I. – de Blasio G. – Rizzica L. (2018). On the unintended effects of public transfers: evidence from EU funding to Southern Italy. Bank of Italy Working Papers N. 1180.
- Glaeser E. (2008). *Cities, agglomeration and spatial equilibrium*. Oxford University Press, Oxford.
- Hall R. – Jones C. (1999). Why do some countries produce so much more output per worker than others?. *Quarterly Journal of Economics*, 114, 83–116.
- Kline P. – Moretti E. (2013). Place Based Policies with Unemployment. NBER Working Paper N. 18758.
- Neumark D. – Simpson H. (2014). Place-Based Policies. NBER Working Paper Series N. 20049.
- Nifo A. – Vecchione G. (2014). Do Institutions play a role in skilled migration? The case of Italy. *Regional Studies*, 48, 1628-1649.
- OECD (2009). How regions grow: Trends and analysis.
- Pellegrini G. – Terribile F. – Tarola O. – Muccigrosso T. – Busillo F. (2013). Measuring the effect of European Regional Policy on Economic Growth: a regression discontinuity approach. *Papers in Regional Science*, 92, 217–233.
- Rodríguez-Pose A. – Garcilazo E. (2015). Quality of government and the returns of investment: Examining the impact of cohesion expenditure in European regions. *Regional Studies*, 49(8), 1274–1290.
- World Bank (2009). World Development Report 2009. Reshaping economic geography.
- World Bank (2014). Confusing a treatment for a cure.

### **3. Divergenza e convergenza nelle "periferie" d'Europa: la politica di coesione non può essere lasciata sola (Carmelo Petraglia e Giuseppe L. C. Provenzano)**

- Giannola A. – Padovani R. – Petraglia C. (2015). Spending review e divari regionali in Italia, *Economia Pubblica – The Italian Journal of Public Economics*, n. 1: 129-155.
- Giannola A. – Petraglia C. – Provenzano G.L.C. (2016). Regional convergence and the future of cohesion policies in the Eu, *Rivista economica del Mezzogiorno*, 30(4): 923-950.
- Giannola A. – Petraglia C. – Provenzano G.L.C. (2018). A note on the post-2020 cohesion policy reform, *Scienze Regionali – Italian Journal of Regional Science*, 17(1): 129-136.
- Petraglia C. – Pierucci E. (2016). Fu vera convergenza? Le Politiche di Coesione e le periferie dell'UE, *Eyesreg – Giornale di Scienze Regionali*, vol. 6, n. 1: 5-10;

<http://www.eyesreg.it/2016/fu-vera-convergenza-le-politiche-di-coesione-e-le-periferie-dellunione/>.

Petraglia C. – Provenzano G.L.C. (2018). L'Italia e la politica di coesione post-2020, *la Rivista Il Mulino*, 31 gennaio 2018; [https://www.rivistailmulino.it/news/newsitem/index/Item/News:NEWS\\_ITEM:4237](https://www.rivistailmulino.it/news/newsitem/index/Item/News:NEWS_ITEM:4237).

Petraglia C. – Scalera D. (2018). L'eredità degli anni '80: il Mezzogiorno dopo il fallimento del localismo, *Eyesreg – Giornale di Scienze Regionali*, vol. 8, n. 1; <https://www.eyesreg.it/2018/leredita-degli-anni-80-il-mezzogiorno-dopo-il-fallimento-del-localismo/>.

Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministro per la Coesione Territoriale, *Posizione Italiana sulla Politica di Coesione del post-2020*; <https://cor.europa.eu/Documents/Migrated/Events/Posizione-Italiana-Politica-di-Coesione-post-2020.pdf>.

Provenzano G.L.C. (2018). Il Sud lasciato a sé stesso affossa l'Italia, *Limes – Rivista italiana di geopolitica*, n. 5/18.

SVIMEZ (2014). Le politiche dell'Unione Europea tra austerità e crescita, *Rapporto 2014 sull'Economia del Mezzogiorno*, pp. 333-350, Il Mulino.

SVIMEZ (2015). Le politiche dell'Unione Europea a un bivio, *Rapporto 2015 sull'Economia del Mezzogiorno*, cap. IX, pp. 337-362, Il Mulino.

SVIMEZ (2016). I divari regionali di sviluppo e competitività nell'Unione europea, *Rapporto 2016 sull'Economia del Mezzogiorno*, cap. XII, pp. 335-350, Il Mulino.

SVIMEZ (2017). Il Mezzogiorno in Europa: una riforma delle politiche di coesione, *Rapporto 2017 sull'Economia del Mezzogiorno*, cap. XI, pp. 297-305, Il Mulino.



**SENATO DELLA REPUBBLICA**

UFFICIO VALUTAZIONE DI IMPATTO

*IMPACT ASSESSMENT OFFICE*

[www.senato.it/ufficiovalutazioneimpatto](http://www.senato.it/ufficiovalutazioneimpatto)