



Dottorato in Economia e Metodi Quantitativi

XXIX CICLO

*Tesi di dottorato*

**La Politica di Coesione: gli effetti sul tessuto socio-economico dei comuni italiani.**

***Focus sulle determinanti del funzionamento della spesa pubblica europea.***

Dottoranda: Laura Rosatelli

Relatore: Prof. Fabrizio De Filippis

Comitato di tesi: Dott.ssa Mara Giua

Coordinatore: Prof. Luca Salvatici

|  |    |
|--|----|
| <b>Abstract</b>  | 3  |
| <b>Introduzione</b>  | 5  |
| <b>1 L'evoluzione della Politica di Coesione e dei Fondi Strutturali:<br/>la storia, i modelli teorici ed empirici</b> |    |
| Introduzione   | 10 |
| 1.1 La storia della politica di coesione: dal Trattato di Roma a oggi  | 13 |
| 1.1.1 <i>Dal 1986 al 1999</i>  | 14 |
| 1.1.2 <i>Le novità introdotte con Agenda 2000</i>  | 21 |
| 1.1.3 <i>Uno sguardo approfondito al periodo 2007-2013</i>   | 23 |
| 1.1.4 <i>Le novità dell'ultimo ciclo di programmazione: il 2014-2020</i>   | 26 |
| 1.2 I principali modelli e approcci teorici di riferimento   | 30 |
| 1.2.1 <i>Teoria della convergenza</i>  | 31 |
| 1.2.2 <i>Teoria della crescita endogena</i>  | 35 |
| 1.2.3 <i>Teoria della nuova geografia economica</i>  | 43 |
| 1.2.4 <i>I modelli di analisi controfattuale</i>   | 48 |
| Conclusioni  | 53 |
| <b>2 Metodologia: la strategia e il modello di analisi</b>   |    |
| Introduzione   | 57 |
| 2.1 Modellizzare la politica di coesione: la struttura e la strategia di analisi                                       | 59 |
| 2.2 Le variabili del modello e la loro funzione  | 64 |
| 2.2.1 <i>La variabile dipendente</i>   | 66 |
| 2.2.2 <i>La variabile relativa ai fondi strutturali</i>  | 67 |
| 2.2.3 <i>La variabile "Programmazione"</i>   | 68 |
| 2.2.4 <i>La variabile "Fondi strutturali"</i>  | 69 |
| 2.2.5 <i>La variabile "Temi di investimento"</i>   | 69 |
| 2.2.6 <i>La variabile "Soggetto attuatore"</i>   | 70 |
| 2.2.7 <i>La variabile "Procedimento attivazione"</i>   | 71 |
| 2.2.8 <i>Le variabili di interazione "territorio"</i>  | 72 |
| 2.2.9 <i>La variabile di interazione "politica"</i>  | 73 |
| 2.2.10 <i>Le variabili di contesto</i>   | 74 |
| 2.2.11 <i>Le variabili di controllo</i>  | 76 |

|          |   |            |
|----------|---|------------|
| <b>3</b> | <b>Il territorio italiano: i profili socio-economici dei comuni e l'allocazione delle risorse europee</b>         |            |
|          | Introduzione  | 77         |
|          | 3.1 Un Paese in movimento: l'analisi di contesto attraverso i Censimenti  | 78         |
|          | 3.2 Uno sguardo alla politica: l'attuazione e l'allocazione delle risorse pubbliche europee tra il 2007 e il 2012 | 93         |
|          | Conclusioni   | 118        |
| <b>4</b> | <b>Gli effetti della politica di coesione sull'occupazione nei comuni italiani</b>                                |            |
|          | Introduzione  | 122        |
|          | 4.1 Il modello di regressione e le interazioni con territorio e <i>policy</i>                                     | 123        |
|          | 4.2 Le interazioni tra la struttura della politica, territorio e <i>policy</i>                                    | 128        |
|          | 4.2.1 <i>La programmazione</i>  | 129        |
|          | 4.2.2 <i>I Fondi Strutturali</i>  | 131        |
|          | 4.2.3 <i>I temi di investimento</i>   | 134        |
|          | 4.2.4 <i>I soggetti attuatori dei progetti</i>  | 139        |
|          | 4.2.5 <i>Le procedure di selezione dei progetti</i>   | 144        |
|          | 4.3 Robustezza delle stime  | 146        |
|          | Conclusioni   | 156        |
| <b>5</b> | <b>Conclusioni e implicazioni di politica economica</b>   | <b>161</b> |
|          | <b>Appendice</b>  |            |
|          | Appendice I – Tabella delle variabili   | 168        |
|          | Appendice II – Tabella indicatori Istat   | 170        |
|          | Appendice III – Risultati dell'Analisi in Componenti Principali (ACP)   | 172        |
|          | Appendice IV – Test di significatività congiunta dei parametri  | 177        |
|          | Appendice V – Test di Moran   | 181        |
|          | <b>Indice delle tabelle</b>   | <b>183</b> |
|          | <b>Indice delle figure</b>  | <b>185</b> |
|          | <b>Riferimenti bibliografici</b>  | <b>186</b> |
|          | <b>Riferimenti bibliografici giuridici</b>  | <b>201</b> |

## **Abstract**

La politica di coesione dell'Unione Europea rappresenta per l'Italia uno dei principali strumenti a sostegno della crescita economica, dello sviluppo sostenibile e del miglioramento della qualità della vita della popolazione, fornendo supporto alla creazione di posti di lavoro, nonché alla competitività e produttività delle imprese (piccole e medie in particolare). Questo contributo cerca di fare chiarezza sull'efficacia di tale politica ponendosi un duplice obiettivo: approfondire le relazioni che intercorrono tra spesa pubblica europea e mercato del lavoro italiano e analizzare gli effetti della politica di coesione tenendo conto delle caratteristiche di *policy* e di quelle del territorio in cui questa viene attuata. La ricerca – tra le prime a prendere in esame l'attuazione della spesa pubblica europea nel ciclo di programmazione 2007-2013, ultimo periodo concluso – è stata sviluppata a partire dai singoli progetti finanziati. Questo approccio (micro-disaggregato) ha consentito di esplorare elementi non ancora indagati, quali la programmazione e la tipologia di fondo strutturale, nonché i temi di investimento, i soggetti attuatori e le modalità di selezione dei progetti. Basandosi su un'unità di analisi comunale, dal punto di vista territoriale, l'analisi ha potuto tenere conto di caratteristiche che nelle ricerche condotte a livello regionale rimanevano inesplorate, quali lo *status* di capoluogo di provincia e la classificazione dei comuni in “aree interne”, così da poter indagare l'eterogeneità del tessuto socio-economico italiano. Mediante l'impiego di un modello moltiplicativo di interazione sono stati esaminati gli effetti della politica di coesione considerando congiuntamente la sfera politica e quella territoriale e identificando le cause che comportano impatti diversificati delle risorse europee. Le evidenze ottenute dallo studio così sviluppato portano a concludere in favore della politica di coesione, essendo stato riscontrato un generale effetto positivo di quest'ultima sull'occupazione nei comuni italiani. Risulta necessaria, in ogni caso, una riorganizzazione delle risorse che permetta una massimizzazione degli esiti della politica sul territorio. Evidenze di dettaglio dell'analisi suggeriscono ad esempio che una riallocazione delle risorse in favore delle aree periferiche del Paese – i comuni delle “aree interne” - potrebbe contribuire allo sviluppo armonioso del territorio complessivamente considerato e contrastare l'acuirsi del conflitto “polo-periferia” che a oggi caratterizza l'Italia.



## Introduzione

Questo contributo si inserisce nel più ampio dibattito che ha cercato di fare chiarezza sull'efficacia della politica di coesione europea. Questa politica avviata nel 1989 rappresenta per l'Italia e, in particolare per le regioni del Mezzogiorno, uno tra i principali strumenti a sostegno della crescita economica, dello sviluppo sostenibile e del miglioramento della qualità della vita dei cittadini, con particolare attenzione alla creazione di posti di lavoro e alla competitività e produttività delle imprese (CE, 2011a). La politica regionale è in linea con gli obiettivi della strategia Europa 2020, nella quale compaiono come priorità, tra loro strettamente connesse, l'innalzamento al 75% del tasso di occupazione e la lotta alla povertà, con una conseguente riduzione della popolazione a rischio di povertà ed esclusione sociale. In Italia il tasso di occupazione pari al 58,6% nel 2007, risulta oggi molto simile (57,6%), mentre il numero delle persone appartenenti alle categorie a rischio di povertà è passato dai 2,4 milioni del 2007 ai 4,6 milioni odierni.

Emerge, quindi, la necessità di analizzare l'impiego delle risorse europee sull'occupazione e sulla sua distribuzione territoriale in Italia, volgendo l'attenzione agli effetti prodotti dagli investimenti finanziati con i fondi strutturali (FESR e FSE) che rappresentano i principali strumenti di azione pubblica a carattere territoriale dell'Unione Europea. L'ipotesi è che i sempre più evidenti fallimenti di mercato possano essere contrastati con l'attuazione di politiche *place-based* che riescano a stimolare lo sviluppo delle aree meno performanti (Barca *et al.*, 2012); il ricorso a queste ultime è giustificato dai modelli di economia urbana e del lavoro, i quali - appunto - mettono in relazione i suddetti fallimenti di mercato con le carenti *performance* economiche e con una popolazione in condizioni di vita svantaggiata (Neumark e Simpson, 2014).

Nel presente lavoro, pertanto, si intende spostare l'attenzione dallo studio della convergenza tra le regioni italiane, indagato in numerosi contributi, all'approfondimento delle relazioni che si innescano tra le risorse finanziarie pubbliche europee e il mercato del lavoro italiano, con particolare attenzione alle peculiarità territoriali e alle caratteristiche strutturali della politica.

A livello teorico, le caratteristiche dei sistemi economici attuali connotati da elevati tassi di disoccupazione, sia nelle regioni economicamente avanzate che in quelle in ritardo di sviluppo, fanno inevitabilmente cadere l'ipotesi di pieno impiego sulla quale poggia la teoria

neoclassica e fanno emergere la necessità di sostenere politiche di supporto della domanda aggregata, in grado di stimolare il mercato del lavoro, come avviene secondo il principio del moltiplicatore keynesiano. L'incremento del livello della domanda aggregata, prodotta da aumenti negli investimenti pubblici, porterebbe le imprese a realizzarne di nuovi, aumentando così la capacità produttiva dell'economia; in questo modo, oltre a una riduzione del tasso di disoccupazione, si stimolerebbe la partecipazione della popolazione al mercato del lavoro con uno spostamento dei lavoratori da settori meno produttivi a settori più efficienti. Sembra quindi evidente come l'aumento della domanda aggregata possa costituire una spinta propulsiva per la produzione che a essa si adatta, e dare avvio a un processo di sviluppo di breve e lungo periodo (Palumbo, 2012). Alla luce di queste riflessioni, sembra quindi che la strada da seguire per il sostegno all'occupazione sia quella di ottimizzare l'utilizzo dei fondi strutturali, piuttosto che perseguire la flessibilità del mercato del lavoro. Questo soprattutto se si ipotizza che la flessibilità sia causa della diminuzione dei salari reali e della riduzione della propensione al consumo che comporta una riduzione della domanda aggregata di beni e servizi, del livello di produzione e di conseguenza dell'occupazione (Stirati, 2012).

Così, in anni in cui si assiste a una diminuzione costante degli investimenti realizzati con risorse nazionali, anche a causa dei vincoli imposti dal Patto di Stabilità dell'Unione Europea, i finanziamenti europei, per il sostegno dello sviluppo territoriale, possono essere una risorsa di fondamentale importanza per il processo di sviluppo delle regioni economicamente arretrate. La creazione di nuovi posti di lavoro, con un auspicabile aumento del reddito e delle condizioni lavorative degli occupati, avrebbe conseguenze benefiche sulla domanda e porterebbe all'innescarsi di un circolo virtuoso che contrasterebbe gli effetti sul tessuto sociale e produttivo provocati dalla crisi economica del 2008.

In questo quadro, la politica di coesione, pensata per uno sviluppo *bottom-up* del territorio, dovrebbe riuscire a promuovere nelle singole aree progetti integrati di cambiamento istituzionale e di investimento finalizzati a smuovere l'equilibrio economico e sociale, attraverso l'interazione fra attori esogeni ed endogeni, promuovendo una *governance* multi-livello (Barca, 2009); tali iniziative dovrebbero inoltre generare effetti strutturali sul sistema economico e sociale delle regioni con ritardo di sviluppo, privilegiando interventi capaci di rispondere a criticità sistemiche anziché a bisogni e domande di carattere contingente (Profeti, 2013).

L'obiettivo del lavoro è quindi quello di comprendere gli effetti della spesa pubblica europea sull'occupazione in Italia nel periodo di programmazione 2007-2013 e di farne emergere i fattori critici al fine di promuovere il corretto impiego dei fondi strutturali. Per l'analisi dell'attuazione della politica di coesione si è scelto di utilizzare un modello moltiplicativo di regressione, con il quale è stato possibile tenere conto degli aspetti territoriali e di *policy* dei fondi strutturali grazie all'introduzione di variabili di interazione, così come suggerito dalla più recente letteratura sugli effetti dei fondi strutturali (De La Fuente, 2002; Aiello e Pupo, 2012; Ederveen, de Groot and Nahuis, 2006; Bahr, 2008; Ciani e De Blasio, 2015, Crescenzi e Giua, 2017).

L'analisi si basa su dati di spesa relativi ai singoli progetti finanziati, diffusi da *OpenCoesione*, appositamente filtrati in modo da selezionare le variabili finanziarie di interesse, su dati e variabili di contesto acquisiti tramite il *database* comunale Istat - *SmilaCensus* - e sui dati relativi alle unità locali e agli addetti alle unità locali contenuti nel registro ASIA dell'Istat, per quanto concerne l'occupazione.

A partire dai micro-dati del *database OpenCoesione*, aggiornato al 2016, in cui sono contenute informazioni finanziarie per il periodo 2007-2013, si è costruito un ulteriore *dataset*, concepito a livello comunale, che ha permesso uno studio accurato delle determinanti della spesa pubblica europea e dell'influenza che quest'ultime hanno avuto sull'occupazione (addetti alle unità locali) nei comuni italiani.

I dati di spesa sono stati integrati con quelli sul contesto territoriale per studiare nel dettaglio le relazioni che intercorrono tra le variabili esplicative e la variabile *outcome*, per poter rispondere alla principale domanda di ricerca, ovvero qual è la relazione che intercorre tra le risorse dei fondi strutturali e i livelli di occupazione, misurata dagli addetti alle unità locali nei comuni italiani, e quali determinanti guidano i risultati della politica. La realizzazione di un'analisi a livello comunale ha consentito un capillare approfondimento territoriale, raggiungendo un grado di dettaglio spinto nel particolare che ha permesso di far emergere tutti gli elementi necessari a indagare la domanda di ricerca.

Nell'ambito della ricerca realizzata e nell'ottica delle recenti teorie di sviluppo locale, il ruolo del territorio risulta fondamentale poiché permette di comprendere le esigenze e i potenziali di sviluppo di ogni singola area. Così, attraverso un accurato processo di analisi e alle informazioni contenute nel *dataset* predisposto, è stato possibile studiare, all'interno delle singole entità territoriali, le relazioni tra individui, attori locali e *governance*, al fine di

proporre considerazioni e implicazioni politiche per contribuire al dibattito sull'efficacia dell'attuazione della politica regionale europea, nell'ottica di rafforzare la relazione che lega le strategie di sviluppo al territorio.

L'analisi è stata condotta con un livello di dettaglio molto approfondito e grazie alla disponibilità dei dati è stato possibile realizzare un *focus* sulle variabili determinanti e condizionanti il corretto funzionamento dei fondi, in termini di *policy* e di attuazione territoriale, potendo così rispondere a domande specifiche sulla gestione e sulla programmazione della politica, quale risposta efficace alle esigenze del territorio.

Entrando più nel dettaglio, l'analisi mira a comprendere gli effetti delle risorse pubbliche europee sull'occupazione analizzando sette caratteristiche chiave della politica:

- I. Obiettivo dell'UE;
- II. Tipologia di fondo strutturale;
- III. Tipologia di programmazione;
- IV. Area tematica di investimento;
- V. Soggetto attuatore del progetto;
- VI. Procedura di selezione dei progetti;
- VII. Peculiarità territoriali rilevanti (comuni capoluogo di provincia e classificazione dei comuni in aree interne).

Sintetizzando, il contributo dell'analisi si caratterizza quindi sotto cinque profili:

- il riferimento all'impostazione teorica classico-keynesiana, anziché il ricorso a modelli di convergenza;
- l'utilizzo di dati di spesa relativi all'ultimo periodo di programmazione concluso (2007-2013), ancora poco esplorato in letteratura;
- la scelta dell'unità di analisi, i comuni italiani, che permette l'approfondimento da un punto di vista territoriale;
- la disaggregazione delle variabili di spesa, utile a indagare le diverse caratteristiche di *policy*;
- l'utilizzo di un modello di regressione con interazioni che consente di tenere conto della dimensione territoriale, di quella politica e degli effetti prodotti dal loro combinarsi.

Il lavoro si compone di cinque capitoli. Nel primo si ripercorrono le tappe principali che hanno segnato il processo dell'evoluzione storica della politica di coesione e che hanno portato all'affermarsi del concetto di coesione economica, sociale e territoriale quale obiettivo prioritario dell'Unione Europea. Viene inoltre presentata la rassegna della letteratura empirica, sviluppata con riferimento alle principali teorie economiche su cui poggiano le analisi (teoria neoclassica della crescita, teoria della crescita endogena, nuova geografia economica) e metodologie di analisi (analisi controfattuale), così da esporre i principali fatti stilizzati riguardo agli effetti dei fondi strutturali sulla crescita, la convergenza e l'occupazione, evidenziando i *gap* presenti in letteratura.

Nel secondo capitolo, muovendo i passi da quanto emerso dalla rassegna della letteratura, sono illustrate le caratteristiche del modello utilizzato per l'analisi, delle variabili impiegate, quindi del *dataset* realizzato.

I successivi due capitoli sono invece dedicati alle analisi empiriche. Nel terzo capitolo viene presentata l'analisi descrittiva dei dati con un primo *focus* sulle caratteristiche socio-economiche di regioni, province e comuni italiani, grazie al quale si riesce a delineare il quadro in cui le risorse pubbliche europee vengono impiegate, e una seconda parte dedicata all'analisi descrittiva delle caratteristiche della politica (allocazione e distribuzione delle risorse). Il quarto capitolo, è dedicato all'analisi di regressione e all'interpretazione dei risultati che hanno permesso di formulare osservazioni sulle implicazioni politiche dell'impiego dei fondi strutturali.

Infine, l'ultimo capitolo è riservato alle conclusioni e alle implicazioni di politica economica con cui si ipotizza di superare le principali criticità emerse nei capitoli precedenti.

## **1. L'evoluzione della politica di coesione: la storia, i modelli teorici ed empirici di riferimento**

### **Introduzione**

Nel corso degli ultimi decenni gli squilibri socio-economici tra le regioni europee sembrano essersi accentuati, con particolare riferimento ai tassi di crescita del prodotto interno lordo, alle condizioni del mercato del lavoro e alla produttività (OECD, 2009b; IMF, 2011; CE, 2014, SVIMEZ, 2015). Il *gap* tra le regioni periferiche e le regioni avanzate che formano il *core* dell'Unione Europea si è ampliato nonostante le ingenti risorse finanziarie che l'UE ha stanziato negli anni per favorire la crescita armonica di tutti i territori che la compongono, attraverso politiche pubbliche *ad hoc*, quali quelle regionali (CE, 2014).

Queste ultime, tra le quali la principale è la politica di coesione, sono dirette a favorire la creazione di posti di lavoro, la competitività delle imprese, la crescita economica, lo sviluppo sostenibile e una migliore qualità della vita dei cittadini (CE, 2006). Nel perseguimento di questi obiettivi l'UE destina, ormai, oltre un terzo del proprio *budget* per il rafforzamento della coesione economica, sociale e territoriale.

Dopo un periodo iniziale in cui i divari regionali erano stati sostanzialmente ai margini della politica europea perché non considerati prioritari, a partire dagli anni '70 emerge la sensibilità per una maggiore coesione economica e sociale, finalizzata sia a contenere i costi per la creazione del mercato unico sia a promuovere, con l'adozione di strumenti di intervento per superare le disparità, la convergenza dello sviluppo economico tra le regioni. In particolare, in seguito alla radicale riforma dei fondi strutturali varata nel 1988 con il pacchetto Delors, il Trattato di Maastricht (1992) e l'Agenda 2000, per l'UE diventa essenziale la necessità di superare le diseguaglianze economiche e sociali delle aree in ritardo di sviluppo. Così, in seguito all'adozione dei nuovi Regolamenti sui fondi strutturali (1999) e fino al 2014, congiuntamente alla crescita del volume dei finanziamenti per le politiche regionali, si affrontano questioni rilevanti destinate a incidere in materia di coesione economica e sociale: l'allargamento a Est dell'UE, la riforma della politica agricola comune (PAC), la crescita economica e l'accesso al mercato del lavoro, lo sviluppo sostenibile e nuove misure per combattere il cambiamento climatico.

Dal punto di vista teorico, la politica di coesione ha trovato fondamento, almeno fino al Trattato di Lisbona, sull'assunto neoclassico secondo cui le differenze tra Paesi nei livelli produttivi creano forti potenzialità per una successiva convergenza. I Paesi differiscono tra loro per una serie di elementi, provengono da storia e tradizioni diverse e partono da diversi livelli di sviluppo nei vari campi della vita sociale. Eppure, secondo la teoria della convergenza, via via che la modernizzazione e lo sviluppo si dispiegano (grazie quindi alla diffusione della tecnologia), le differenze regionali si attenuano. I Paesi meno avanzati, registrando tassi di crescita del Pil *pro capite* più alti dei Paesi più ricchi, che li porteranno col tempo convergere verso i risultati già precedentemente raggiunti da questi ultimi.

In realtà, negli anni più recenti, sono emersi molti dubbi sull'efficacia della politica di coesione e, almeno nell'ambito dell'attuale modello di sviluppo economico, le teorie a sostegno della convergenza appaiono discutibili. Ciascuno Stato Membro ha specifiche peculiarità e il territorio dell'Unione non è affatto omogeneo, anzi è divenuto con il tempo meno armonioso di quanto non fosse in passato, ma queste differenze non sembra comportino processi di convergenza.

Inoltre, dal punto di vista empirico, a distanza di oltre venti anni dalla nascita della politica di coesione, il bilancio sui risultati conseguiti, secondo molti (Boldrin e Canova, 2001; Rodriguez-Pose e Fratesi, 2007; Dall'Erba e Le Gallo, 2008), non è affatto positivo poiché, nonostante gli sforzi fatti, persistono ancora oggi significativi divari tra gli Stati membri, e si stanno addirittura ampliando i *gap* di sviluppo anche all'interno degli stessi. All'ottimismo iniziale, con il passare del tempo, si è andato via via sostituendo un certo scetticismo sull'effettiva capacità della UE di mettere in atto politiche idonee su questo fronte. Numerose perplessità sono state sollevate, infatti, sulla reale possibilità di perseguire gli obiettivi di convergenza indicati dalla politica di coesione (Boldrin e Canova, 2001; Petraglia e Pierucci 2016); inoltre, è stato evidenziato come spesso abbia prevalso un atteggiamento egoistico da parte degli Stati membri teso a cercare di ottenere il massimo ritorno di bilancio da una politica che è stata considerata fundamentalmente uno strumento di redistribuzione (Barca, 2009).

Anche la recente crisi economica (2007-2008), che insieme a quella del '29 possono essere considerate le due più gravi crisi che hanno colpito l'età moderna, oltre a vanificare i pochi progressi raggiunti nell'ultimo decennio in termini di crescita economica e creazione di posti di lavoro, ha contribuito a far emergere contraddizioni strutturali proprie del sistema

economico europeo e una complessiva incapacità degli Stati membri di generare nuove idee e modalità condivise di affrontare i nodi dell'economia.

Nonostante il quadro delineatosi presenti sempre maggiori difficoltà, nell'attuale periodo di programmazione 2014-2020, durante il quale dovranno essere implementate misure in linea con l'orientamento previsto dalla strategia Europa 2020 volta a realizzare una crescita "intelligente, inclusiva e sostenibile" (CE, 2010), la politica di coesione è indicata come strumento efficace per l'attuazione di azioni relative ai tre principali ambiti individuati dalla strategia stessa: innovazione, occupazione e inclusione sociale. L'obiettivo è rendere l'Europa un'economia *leader*, competitiva e prospera, incentrata sulla conoscenza, interconnessa, più verde e più partecipativa, un'economia cioè in grado di crescere velocemente e in modo duraturo e di generare elevati livelli di occupazione e di progresso sociale (CE, 2011a).

Per realizzare ciò, la Commissione ritiene che l'integrazione territoriale e sociale debba essere perseguita attraverso una strategia che riconosca in modo più esplicito l'elevato grado di interdipendenza tra i diversi livelli di intervento, UE, Stati membri, regioni e parti sociali. La diversità tra le regioni europee richiede, infatti, un approccio maggiormente decentralizzato che permetta l'implementazione di soluzioni "su misura" a livello locale e regionale (Copus e De Lima, 2014). In altre parole, lo sviluppo di politiche a livello regionale esige l'inclusione e il partenariato con gli attori legati al territorio per garantire che, nella prospettiva di un sistema di *governance multilevel*, verticalmente - i diversi livelli di autorità (locale, regionale, nazionale, europea) - e, orizzontalmente - i differenti attori (pubblici e privati) - lavorino in maniera unitaria, nelle varie fasi di implementazione della politica di coesione, per il raggiungimento degli obiettivi dichiarati.

Gli obiettivi introdotti dalla strategia Europa 2020 implicano necessariamente un approccio integrato in materia di investimenti e, di conseguenza, la ricerca di un giusto equilibrio tra diverse tipologie di investimento. In quest'ottica, i programmi di sviluppo finanziati dall'UE devono essere basati su un'analisi delle esigenze e delle opportunità di sviluppo, gli obiettivi devono essere misurabili e coerenti con altre politiche di intervento. I *policy maker* devono affrontare la sfida per meglio destinare le limitate risorse finanziarie, umane e organizzative, al fine di massimizzare i benefici economici, sociali e ambientali.

Sempre in direzione del cambiamento, si consolida anche il consenso sulla necessità di armonizzare tutte le differenti politiche in atto all'interno dell'UE e di assicurare la

compatibilità dei rispettivi specifici obiettivi con quello di coesione territoriale (CE, 2010). L'utilizzo di un approccio integrato e trasversale tra politiche sembra l'unica via per la massimizzazione dell'efficacia delle stesse in un contesto di ristrettezza finanziaria come quello dell'attuale *budget* europeo (CE, 2011a).

Nella prima parte di questo capitolo si presenta una panoramica dell'evoluzione della politica regionale dell'Unione Europea e, dopo un doveroso cenno ai precedenti periodi di programmazione, ci si sofferma sugli obiettivi e sugli strumenti della programmazione 2007 - 2013 e 2014-2020. Nel secondo paragrafo, invece, si propone una rassegna critica della letteratura empirica volta alla comprensione degli effetti della politica di coesione sulla crescita economica, il processo di convergenza regionale e l'occupazione.

### **1.1 La storia della politica di coesione: dal Trattato di Roma a oggi**

La coesione economica e sociale rappresenta uno dei principi basilari del Trattato comunitario e si pone da anni come obiettivo prioritario della Commissione Europea. Oggi, la politica di coesione dell'UE assorbe la quota più grande del bilancio europeo per il 2014-2020 (351,8 miliardi di euro su un totale di 1.082 miliardi di euro) e, pertanto, rappresenta il principale strumento d'intervento dell'Unione.

In realtà, nell'Europa a 27 le disparità economiche e sociali tra gli Stati membri e tra le regioni si sono progressivamente acuite. Queste riguardano sia il prodotto interno lordo, il grado di sviluppo e la produttività, che anche i livelli di occupazione e di reddito (OECD, 2009b; IMF, 2011; CE, 2014; SVIMEZ, 2015). La politica di coesione esiste in ragione della presenza di queste disparità e il suo scopo è quello di promuovere, con le risorse dei fondi strutturali, la crescita economica, superare gli squilibri sociali e territoriali che ancora persistono, facendo leva sulla cooperazione e la solidarietà tra Stati membri.

Di seguito si offre un quadro della politica regionale europea, ripercorrendo le tappe fondamentali della sua evoluzione e affrontando le ragioni di natura politica ed economica dell'esistenza e del rilievo della politica stessa.

### 1.1.1 Dal 1986 al 1999

Attualmente, la politica di coesione è la principale politica dell'Unione Europea, sia in termini finanziari, sia per l'importanza degli obiettivi che con essa si vogliono raggiungere<sup>1</sup>.

Inizialmente, i sei Paesi fondatori non fornirono una base solida per realizzare una politica regionale autonoma nell'ambito della Comunità, tanto è vero che al momento della fondazione della Comunità Economica Europea (Conferenza di Messina, 1955), venne fatto solo un superficiale riferimento all'esistenza di una cosiddetta "questione regionale". Anche in seguito, nel Trattato di Roma del 1957<sup>2</sup>, si accennò solo velatamente alla necessità di strutturare interventi mirati volti a ridurre i divari territoriali e garantire un equilibrato sviluppo tra gli Stati membri. La scarsa attenzione ai *gap* regionali di sviluppo era dovuta alla relativa omogeneità economica del gruppo dei Paesi fondatori della Comunità Europea, e solo nel preambolo del documento si esplicitò la volontà di "ridurre le differenze esistenti tra le regioni, con particolare attenzione a quelle con un più profondo ritardo di sviluppo" auspicando la realizzazione di "uno sviluppo armonioso dell'attività economica in tutte le regioni" (art. 2 del Trattato di Roma). In tale contesto, la Comunità Europea faceva, in realtà, quasi esclusivo affidamento sugli effetti positivi e automatici del mercato per colmare le differenze a livello di sviluppo economico. Su iniziativa italiana, vennero poi previsti due strumenti per sostenere investimenti e progetti nelle regioni europee meno sviluppate: la Banca Europea per gli Investimenti (BEI)<sup>3</sup> e il Fondo sociale europeo (FSE)<sup>4</sup>. Tuttavia, alle due istituzioni era stata attribuita inizialmente solo una modesta funzione redistributiva tra aree.

Le ragioni per le quali il riferimento a una politica di coesione e di riequilibrio territoriale fosse così astratto possono ricollegarsi a tre principali questioni. *In primis*, il contesto politico del momento: era la prima volta che si faceva riferimento a una tale politica in un territorio

---

<sup>1</sup> Poiché la politica comunitaria è normata dai regolamenti della Commissione europea, molti dei contenuti di questo capitolo trovano origine nei regolamenti stessi e nel contenuto del sito della commissione europea dedicato alle politiche regionali [http://europa.eu/pol/reg/index\\_it.htm](http://europa.eu/pol/reg/index_it.htm).

<sup>2</sup> L'atto costitutivo della Comunità Europea fu firmato il 25 marzo dai capi di Stato e di Governo dei sei Paesi fondatori (Belgio, Francia, Germania, Italia, Lussemburgo e Paesi Bassi) ed entrò in vigore il primo gennaio 1958.

<sup>3</sup> La Banca Europea per gli Investimenti, nasce nel 1958, è l'istituto di credito a lungo termine dell'Unione e concede prestiti al settore pubblico e privato per finanziare progetti per la realizzazione di opere infrastrutturali nelle aree meno sviluppate della Comunità.

<sup>4</sup> Il Fondo sociale europeo viene istituito nel 1958, in base all'art. n. 123 già n. 146 del Trattato CE è, oggi, rappresenta il principale strumento utilizzato dall'UE per sostenere l'occupazione, aiutare i cittadini a trovare posti di lavoro migliori e assicurare opportunità lavorative più eque per tutti.

del tutto nuovo: quello della Comunità Europea. Inoltre, si trattava di una politica particolarmente articolata, considerando che operava, e opera, sulle relazioni tra potere pubblico, imprese e organizzazioni territoriali. Infine, la prevalenza di una visione ortodossa dell'economia (neoliberismo ed estrema fiducia riposta nel libero scambio) congiuntamente alle aspettative eccessivamente positive nella capacità della Banca pubblica per gli Investimenti di generare una crescita dinamica in un contesto di sottosviluppo (la mancanza di capitale finanziario era vista come il maggior ostacolo posto alla crescita e allo sviluppo economico) (Manzella e Mendez, 2009).

Il primo vero riconoscimento dell'esistenza di problemi regionali da dover fronteggiare attraverso un rigoroso coordinamento delle politiche regionali nazionali si ebbe in occasione della "Conferenza delle Economie Regionali" nel 1961. Pochi anni dopo, nel 1968, venne creato il Direttorato Generale per la Politica Regionale e con la pubblicazione del secondo *Memorandum* si propose la costituzione del Fondo di Sviluppo Regionale, la predisposizione di piani di sviluppo regionale statuiti dalla Commissione di concerto con gli Stati membri, la creazione di un Comitato per lo sviluppo regionale e l'istituzione di centri informativi sul tema per investitori pubblici e privati.

Le condizioni per l'istituzione di una politica di sviluppo regionale della Comunità si realizzarono nei primi anni '70, allorché iniziarono a evidenziarsi, in molti Paesi, le prime difficoltà sul piano demografico, del mercato del lavoro e di settore cui andava incontro la Comunità Europea a seguito della crisi energetica e del conseguente declino del settore industriale, ma era soprattutto la volontà di istituire l'Unione Economica e Monetaria che suggeriva la necessità di interventi di sviluppo regionale che armonizzassero il tessuto socio-economico europeo. In questo periodo, si rafforzarono i dubbi circa la possibilità di conseguire spontaneamente la convergenza delle economie nazionali e regionali deboli con quelle forti e maturò la convinzione della necessità di un impegno più attivo delle istituzioni europee in questa direzione.

In occasione dell'adesione alla Comunità di Danimarca, Irlanda e Regno Unito, durante il vertice dei Capi di Stato e di Governo di Parigi del Consiglio europeo del 1972<sup>5</sup>, divenne manifesta la volontà di attribuire priorità all'obiettivo di colmare gli squilibri regionali e strutturali affinché non fosse pregiudicato il raggiungimento dell'Unione Economica e

---

<sup>5</sup> La Conferenza si svolse tra il 19 e il 21 ottobre del 1972 per la definizione dei nuovi campi di azione della Comunità.

Monetaria (Bruzzo, 2000). A tal fine venne istituito il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) (Regolamento n. 724/75) che, seppure inizialmente pensato per compensare almeno in parte gli scarsi vantaggi che l'Inghilterra, successivamente al suo ingresso, traeva dalla politica agricola comunitaria, segnò il vero e proprio avvio della politica comunitaria regionale<sup>6</sup> (De Filippis e Sardone, 2010).

Al momento dell'esordio della nuova politica, le risorse finanziarie gestite dal FSE e dal FESR, congiuntamente noti come "fondi strutturali", furono complessivamente piuttosto modeste (pari al 5% del bilancio UE). I fondi dovevano essere distribuiti sulla base di quote nazionali predefinite e gli Stati membri avevano l'ultima parola sull'approvazione dei progetti; erano pertanto i Paesi a stabilire autonomamente i criteri di definizione delle aree agevolabili sulle quali la Commissione non poteva esercitare alcuna influenza (Barca, 2009). La modalità di intervento proposta dalla Commissione Europea, infatti, consisteva nell'attuazione di una politica regionale comunitaria aggiuntiva (non sostitutiva) a quelle nazionali e nella necessità di disporre di strumenti finanziari specifici per il riequilibrio interregionale, ma in questa prima fase di avvio dei fondi strutturali i finanziamenti non furono stanziati sulla base di una prospettiva di azioni programmatiche di lungo periodo, ma consistettero per lo più in interventi a pioggia (Sanna, 2013).

Come auspicato nell'Atto Unico Europeo (1986) e nel successivo Trattato di Maastricht (1992), il FESR si rivelerà, per le sue intrinseche caratteristiche, il più potente strumento di intervento a supporto della politica regionale europea. Esso risultava maggiormente vincolato e mirato agli obiettivi dichiarati della Comunità Europea, riservando particolare attenzione alle specificità territoriali e si poneva di affiancare le azioni nazionali, intervenendo unicamente nelle zone identificate dagli Stati membri in applicazione dei rispettivi regimi di aiuti a finalità regionale; di correggere i principali squilibri regionali della Comunità, in particolare quelli risultanti dalla prevalenza delle attività agricole, dalle riconversioni e ristrutturazioni industriali e da una sottoccupazione di tipo strutturale; e di operare essenzialmente attraverso contributi a fondo perduto agli investimenti.

Nel 1979, con l'emanazione del Regolamento n. 214/79, la Commissione si vide riconosciuto un controllo sulle politiche nazionali realizzate dai singoli Stati. Tale

---

<sup>6</sup> Il Regno Unito lamentava lo scarso ritorno in termini di supporto economico da parte della PAC, in quanto contributore netto di una politica settoriale a sostegno di un settore economico poco rilevante per il Paese (De Filippis e Sardone, 2010).

regolamento, infatti, introduceva una sezione “fuori quota” (pari al 5% del FESR) la cui gestione veniva assegnata alla Commissione con la finalità di finanziare aree non designate dagli Stati membri e con la quale era possibile finanziare programmi strutturati che comprendevano diverse azioni per il perseguimento degli obiettivi stabiliti e concepiti su un arco temporale di medio periodo, anziché singoli progetti. La ricerca di nuovi criteri, tali da rendere più efficienti i meccanismi di finanziamento, condusse nel 1984 alla seconda revisione del fondo, grazie alla quale venne sostituito il sistema cosiddetto “fuori quota” con il sistema delle “forcelle”: i finanziamenti a favore di ogni Stato potevano essere aumentati fino a un certo limite massimo per periodi di tre anni, in una misura definita sulla base delle priorità e dei criteri stabiliti dalla Commissione. Il regolamento prevedeva inoltre che il FESR finanziasse le iniziative comunitarie, così da subsidiare anche investimenti non tangibili e l’aiuto addizionale per i programmi fu aumentato fino a coprire il 20% del *budget*.

La politica di coesione registrò un momento di evoluzione significativo in seguito all’ingresso nella Comunità Europea della Grecia nel 1981 e di Spagna e Portogallo nel 1986. Infatti, le disparità regionali si aggravarono in maniera significativa e di conseguenza crebbe la consapevolezza di dover far fronte ai problemi di sviluppo di questi nuovi Paesi, tenuto conto della specificità delle singole regioni e del fatto che queste aree pur essendo sottosviluppate non usufruivano dei benefici della politica agricola comunitaria (Vitali, 2010). Tali ragioni spinsero gli organi comunitari a predisporre specifici strumenti di sostegno che trovarono espressione nei programmi integrati mediterranei (PIM). Al finanziamento dei PIM, volti al miglioramento delle strutture socioeconomiche delle regioni mediterranee (Reg. CEE 2088/85) erano chiamati a concorrere tutti e tre i fondi strutturali comunitari (FESR, FSE, FEAOG - Fondo Europeo per l’Agricoltura Orientamento e Garanzia) e, a questo proposito, grande interesse rivestì la nuova modalità di assegnazione delle risorse, non più centrate sul “singolo progetto”, quanto piuttosto su un programma di sviluppo di più ampio respiro capace di promuovere una crescita di medio periodo, utilizzando per l’assegnazione e la gestione delle risorse un approccio integrato e strutturato.

Nel 1986, sotto la guida del nuovo presidente della Commissione Europea Jacques Delors, la firma dell’Atto Unico Europeo<sup>7</sup> segnò un mutamento radicale nella politica di sviluppo regionale europeo con l’inserimento nel Trattato di un nuovo Titolo (il V) sulla “Coesione

---

<sup>7</sup> Firmato il 28 febbraio, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee (GUCE) serie L n. 169 del 29 giugno 1987 ed entrato in vigore il 1 luglio.

Economica e Sociale” che diede esplicito riconoscimento e fondamento giuridico alla politica regionale comunitaria. Per la prima volta si affermò esplicitamente nell’art. 130a che “l’Unione deve promuovere lo sviluppo armonioso di tutte le regioni, rafforzando la coesione economica e sociale [...] attraverso la riduzione delle disparità esistenti tra le varie regioni con particolare attenzione all’arretratezza delle regioni meno favorite”. Inoltre, nell’art. 130b si individuarono nei “fondi strutturali” gli strumenti di intervento diretto della Comunità europea a favore delle regioni e dei gruppi sociali più svantaggiati.

L’idea di fondo della Commissione Europea era che il processo di integrazione avrebbe ridotto il divario tra le aree ricche e quelle povere e favorito il processo di convergenza dell’economie all’interno della Comunità, in quanto l’integrazione dei mercati e la maggiore mobilità dei fattori produttivi avrebbero permesso l’investimento di maggiori risorse finanziarie nei Paesi e nelle regioni periferiche caratterizzate da sottosviluppo. Lo specifico compito attribuito ai fondi strutturali era pertanto quello di contribuire alla correzione dei principali squilibri regionali esistenti nella Comunità, favorendo lo sviluppo e l’adeguamento strutturale delle regioni in ritardo di sviluppo.

In realtà, ci si rese conto ben presto che il processo di integrazione europeo, caratterizzato dal mercato comune e dall’ampia mobilità dei fattori di produzione, non avrebbe favorito la riduzione dei divari territoriali, ma al contrario avrebbe potuto ampliarli (Pupo, 2004). Per queste ragioni i fondi strutturali con la prima riforma del 1988<sup>8</sup> vennero integrati in un quadro unificato di «politica di coesione» e per renderli il più possibile effettivi ed efficaci ne furono definiti i principi cardine:

- Concentrazione (la concentrazione tematica su obiettivi prioritari al fine di evitare una dispersione delle azioni, la concentrazione geografica su regioni o zone in difficoltà, la concentrazione finanziaria all’interno della dotazione decisa dalla Commissione per ciascun obiettivo prioritario al fine di concentrare i finanziamenti);
- Programmazione (l’elaborazione di programmi pluriennali di sviluppo);
- Partenariato (il coinvolgimento di tutti gli attori del territorio a livello nazionale, regionale e locale per la formulazione e implementazione dei programmi);
- Addizionalità (definisce l’intervento comunitario come complementare e non sostitutivo a quello nazionale ed è volta ad evitare che le risorse vadano a sostituirsi

---

<sup>8</sup> Regolamento Quadro (Reg. 2052/1988), Regolamento di Coordinamento (Reg. 4253/1988), Regolamento FESR (Reg. 4254/1988), Regolamento FSE (Reg. 4255/1988), Regolamento FEOGA (Reg. 4256/1988).

agli aiuti nazionali; esse devono invece avere carattere aggiuntivo rispetto alle risorse pubbliche nazionali destinate ai medesimi obiettivi);

Con la prima riforma dei fondi strutturali si ebbe un radicale cambiamento del quadro teorico di riferimento, passando da un'impostazione basata sui modelli di convergenza a una imperniata sui modelli della nuova geografia economica. Infatti, nel rapporto Delors<sup>9</sup> è riportato che "l'esperienza storica suggerisce che in assenza di politiche equilibrate, l'impatto complessivo dell'integrazione economica sulle regioni periferiche potrebbe essere negativo. I costi di trasporto e la presenza di economie di scala potrebbero favorire uno spostamento dell'attività economica dalle regioni meno sviluppate, specialmente se periferiche, verso le aree più sviluppate del Centro. L'Unione economica e monetaria dovrebbe incoraggiare e guidare gli aggiustamenti strutturali che potrebbero aiutare le regioni più povere a raggiungere quelle più ricche". Un ulteriore rilevante e progressivo cambiamento per la politica di coesione, delineatosi negli anni '80, fu il passaggio da una politica di tipo *top-down* a *bottom-up* (De Filippis e Salvatici, 1991) quindi con maggiore coinvolgimento delle regioni, in nome di quel principio di sussidiarietà che avrebbe, successivamente, trovato un posto importante nel Trattato di Maastricht.

La politica di coesione divenne uno degli elementi fondanti dell'Unione Europea con il Trattato di Maastricht del 1993<sup>10</sup>, con un conseguente sostanziale aumento di risorse a essa destinate<sup>11</sup>. Il Trattato introdusse il Fondo per la Coesione<sup>12</sup>, che prevedeva contributi finanziari da destinarsi "a progetti in materia di ambiente e di reti trans-europee nel settore delle infrastrutture di trasporto" (art. 130d), il Comitato Economico e sociale<sup>13</sup> assieme al Comitato delle Regioni<sup>14</sup>, in qualità di organi consultivi del Consiglio dei Ministri e della Commissione e il principio di sussidiarietà, in base al quale le decisioni devono essere sempre

---

<sup>9</sup> "Rapporto sull'unione economica e monetaria della Comunità Europea" formulato nell'aprile 1989 da un comitato composto dai governatori delle banche centrali dell'UE e da alcuni esperti esterni e diretto dall'allora Presidente della Commissione Jacques Delors.

<sup>10</sup> Firmato il 7 febbraio, pubblicato sulla GUCE serie C n. 191 del 29 luglio 1992 ed entrato in vigore il 1 novembre 1993.

<sup>11</sup> Un anno dopo la firma del Trattato di Maastricht, venne approvato un aumento delle risorse finanziarie destinate alle regioni meno sviluppate che raggiunsero così la cifra di 198 miliardi di ECU, cui si aggiunsero i 14 miliardi di ECU del Fondo di coesione, per il periodo 1994-99. In tal modo, sotto la Presidenza Delors, gli stanziamenti annui a favore della politica regionale passano, con il Pacchetto Delors I, dai 9 miliardi di euro del 1988 ai 14 miliardi del periodo 1989-1993, ai 31 miliardi annui del periodo 1994-1999.

<sup>12</sup> Introdotta dal Regolamento del Consiglio n. 1164 del 16 maggio 1994, pubblicato sulla GUCE serie L n. 130 del 25 maggio 1994 ed entrato in vigore il 26 maggio.

<sup>13</sup> Il Comitato Economico e Sociale è composto dai rappresentanti delle forze economiche e sociali: produttori, agricoltori, mondo dei trasporti, operai, commercianti e artigiani, liberi professionisti, ecc.

<sup>14</sup> Il Comitato delle Regioni è composto da rappresentanti delle collettività regionali e locali.

adottate al livello meno centralizzato - più locale possibile - per conseguire gli obiettivi fissati. Il trattato stabilì, inoltre, il controllo del disavanzo pubblico considerato condizione imprescindibile per il conseguimento della convergenza economica e finanziaria tra gli Stati membri che avrebbe comportato l'attuazione di una rigorosa politica finanziaria al fine di beneficiare dei sussidi. Era chiaro, però, come la politica del rigore avrebbe penalizzato i Paesi meno sviluppati della Comunità così che per accelerare lo sviluppo e favorire la convergenza, si decise che avrebbero potuto beneficiare dei finanziamenti del Fondo per la Coesione, tutti gli Stati membri con un PIL inferiore al 90% della media UE: Grecia, Irlanda, Portogallo e Spagna (i cosiddetti «Paesi della coesione»).

In seguito, sempre per perseguire una maggiore coesione economica e sociale furono adottati ulteriori provvedimenti. A causa della crisi del settore della pesca, per sostenere la riconversione e la ristrutturazione di questo settore, al posto del FEOGA-orientamento venne creato un nuovo fondo strutturale, lo Strumento Finanziario di Orientamento per la Pesca (SFOP). Successivamente all'entrata della Svezia e della Finlandia nell'Unione (1995), venne introdotto un nuovo obiettivo finalizzato allo sviluppo e all'adeguamento strutturale delle regioni artiche a scarsissima densità di popolazione (Obiettivo 6). Altri cambiamenti rilevanti furono l'aumento della percentuale di popolazione inclusa nelle regioni finanziate (si passò dal 42% al 52% della popolazione comunitaria) e il conferimento agli Stati membri di un ruolo maggiore nel processo di selezione delle aree da finanziare.

Al fine di rafforzare le prospettive di uno sviluppo armonioso della Comunità, dapprima con il Trattato di Amsterdam del 1997 e successivamente con il pacchetto di riforme nato con l'Agenda 2000 (approvata dal Consiglio europeo di Berlino del 1999) e che abbracciava il periodo 2000-2006, si ribadì l'importanza strategica della politica per la coesione economica e sociale in considerazione sia dell'imminente allargamento dell'Europa a Est che dell'esigenza di ridurre nuovi e più profondi divari ancora presenti tra i Paesi membri.

Nel primo e secondo periodo di programmazione 1988-1993 e 1994-1999 gli obiettivi da perseguire erano sette: Sviluppo e adeguamento strutturale delle regioni in ritardo di sviluppo, comprese le aree rurali; Riconversione delle regioni (o di parte di esse) gravemente colpite dal declino industriale; Lotta alla disoccupazione di lunga durata, inserimento professionale dei giovani, integrazione delle persone minacciate di esclusione dal mercato del lavoro; Adattamento dei lavoratori ai mutamenti industriali ed all'evoluzione dei sistemi di produzione; Adeguamento delle strutture agricole (nell'ambito della riforma della PAC) e

ristrutturazione del settore della pesca; Promozione dello sviluppo e adeguamento strutturale delle zone rurali (aree a bassa densità di popolazione); Sostegno allo sviluppo delle regioni a scarsissima densità di popolazione.

### **1.1.2 Le novità introdotte con Agenda 2000**

Al fine di rafforzare le prospettive di uno sviluppo armonioso della Comunità Europea dapprima con il Trattato di Amsterdam del 1997 e successivamente con il pacchetto di riforme nato con l'Agenda 2000 (approvata dal Consiglio europeo di Berlino del 1999) e che abbracciava il periodo 2000-2006, si ribadì l'importanza strategica della politica per la coesione economica e sociale in considerazione sia dell'imminente allargamento dell'Europa a Est<sup>15</sup> che dell'esigenza di ridurre nuovi e più profondi divari ancora presenti tra i Paesi membri. Parallelamente, iniziò ad acquisire importanza il concetto di sviluppo sostenibile affermato durante la conferenza di Göteborg (2001) e dai documenti della Commissione Europea iniziò a emergere un incoraggiamento alla valutazione degli aspetti ambientali, economici e sociali per una migliore elaborazione di tutte le future politiche dell'Unione (CE, 2001a).

Nel periodo di programmazione 2000-2006 furono due le principali questioni che l'intera comunità europea si trovava a dover affrontare: gli alti tassi di disoccupazione e, a livello finanziario, l'introduzione della moneta unica. Nel periodo in questione, le principali modifiche apportate alla politica di coesione furono di tipo qualitativo e riguardarono: la concentrazione del sostegno e della popolazione eleggibile per il finanziamento, la decentralizzazione della programmazione agli Stati membri, la previsione di un più stringente monitoraggio della spesa (per mezzo di una valutazione *ex-ante*, di medio termine e finale), la creazione di una "riserva di *performance*" con la quale si prevedeva la restituzione del 4% degli aiuti nel caso di cattivo utilizzo degli stessi e infine l'introduzione della regola "n+2" che imponeva di spendere i fondi entro i due anni successivi al periodo di programmazione e sotto stringenti controlli da parte della Commissione Europea<sup>16</sup> (Manzella e Mendez, 2009). Rimase invece praticamente invariata la dotazione dei fondi destinati alla politica; l'incidenza

---

<sup>15</sup> Cipro, Repubblica Ceca, Estonia, Ungheria, Lituania, Lettonia, Malta, Polonia, Slovacchia e Slovenia.

<sup>16</sup> Il rispetto della regola "n+2" fu confermato anche per il periodo 2007-2013, mentre per quello attualmente in corso venne stabilito che le risorse devono essere utilizzate e rendicontate entro tre anni dalla fine del ciclo di programmazione.

degli stanziamenti destinati alle azioni strutturali sarebbe passata dal 36,9% del 1999 a quasi il 37,3% circa nel 2006, ma le risorse finanziarie furono destinate a coprire un arco temporale di sette anni, quindi più lungo, rispetto ai due precedenti periodi di programmazione.

Per quanto concerne la concentrazione del sostegno, questa era incardinata su tre punti chiave: una concentrazione tematica, quella geografica e quella finanziaria. La prima si sostanziò in una riduzione degli obiettivi, passando dai sei previsti dal Regolamento n. 2052/88 ai tre previsti dal Regolamento n. 1260/99 con la finalità di monitorare meglio i risultati raggiunti e di favorire un'impostazione integrata dello sviluppo, evitando la polverizzazione delle azioni<sup>17</sup>. I tre obiettivi erano: Sviluppo e adeguamento strutturale delle regioni in ritardo di sviluppo; Riconversione economica e sociale delle aree con problemi strutturali; Adeguamento e ammodernamento delle politiche e dei sistemi di istruzione, formazione e occupazione.

Sulla base dei principali obiettivi individuati, si realizzò una classificazione delle regioni europee. Nell'ambito dell'Obiettivo 1<sup>18</sup> rientravano le regioni con un Pil *pro capite* inferiore al 75% della media Ue (destinatario del 70% dei contributi finanziari). Le necessità primarie di tali territori erano il sostegno a un processo di sviluppo armonioso e il supporto all'adeguamento strutturale per ridurre il *gap* di crescita delle diverse regioni.

Le regioni dell'Obiettivo 2, nelle quali si ravvisava un declino economico imputabile a difficoltà strutturali del sistema economico, avevano la possibilità di impiegare le risorse europee per favorirne la riconversione socio-economica. Ad esse era destinato l'11% circa del budget comunitario.

Infine, le restanti regioni - Obiettivo 3 - avevano a disposizione il 12% dei finanziamenti totali europei per l'adeguamento e l'ammodernamento delle politiche nazionali ed europee in materia di occupazione, istruzione e formazione, con particolare attenzione al sostegno del mercato del lavoro e al rafforzamento dei percorsi di istruzione e formazione in quelle aree che non potevano essere classificate come Obiettivo 1.

---

<sup>17</sup> Il principio della concentrazione delle risorse (a livello di obiettivi da perseguire, geografico e finanziario) è stato riconfermato e rafforzato anche per il settennio 2007-2013 e per il 2014-2020.

<sup>18</sup> Si ricorda che le Regioni Obiettivo 1 in Italia erano state oggetto di politiche di sviluppo nazionale, con l'obiettivo di ridurre i gap di sviluppo territoriale, già dagli anni '50. Infatti tali regioni hanno ricevuto il sostegno nazionale tra il 1950 e il 1992 attraverso la Cassa del Mezzogiorno e, successivamente (dal 1993) attraverso la programmazione degli Interventi per le aree depresse.

Con la seconda tipologia di concentrazione, realizzata a livello geografico, si cercò di individuare le zone o le regioni con i più gravi problemi di sviluppo in modo da destinare a questi territori le più ingenti quote di risorse, ma l'applicazione di tale principio comportò una considerevole riduzione della popolazione beneficiaria.

Infine, la concentrazione finanziaria basata sul principio dell'efficacia della politica. Per rendere più strutturato l'intervento europeo, si decise di destinare alle regioni con evidente ritardo di sviluppo, comprese quelle beneficiarie delle misure transitorie di sostegno, i due terzi circa degli stanziamenti dei fondi strutturali per il periodo in questione.

### **1.1.3 *Uno sguardo approfondito al periodo 2007-2013***

Le migliorie e i cambiamenti apportati alla politica regionale europea e ai fondi strutturali durante i precedenti tre periodi di programmazione furono mirati a giustificare la redistribuzione dei finanziamenti tra gli Stati membri, più che a promuovere veri e propri obiettivi di politica regionale (Leonardi, 1998; Viesti e Prota, 2008; Sanna, 2013). Il cammino verso la definizione di una politica regionale adeguata alla risoluzione dei differenziali di sviluppo presenti sul territorio europeo era infatti ancora estremamente lungo e tortuoso.

Il periodo di programmazione 2007-2013 pose diverse questioni relative alla politica regionale dell'Unione soprattutto in relazione all'allargamento a 27 Stati membri, con rilevanti conseguenze sull'impianto di fondo della stessa politica di coesione<sup>19</sup> (Giannola, 2015). Questo periodo di programmazione è preceduto infatti, dall'ingresso di nuovi dieci Stati membri, i cosiddetti PECO<sup>20</sup> e della successiva entrata di Bulgaria e Romania<sup>21</sup>, tutti caratterizzati da un considerevole ritardo di sviluppo e livelli di reddito e occupazione estremamente bassi<sup>22</sup>. L'Europa manifestò quindi l'esigenza di una politica regionale che, facendo leva sul concetto di solidarietà, come sottolineato dalle strategie di Lisbona e di Göteborg, potesse colmare il divario "centro-periferia" che andava caratterizzando sempre più

---

<sup>19</sup> L'ingresso dei paesi dell'Europa centro-orientale determina, per ragioni statistiche, l'abbassamento della media del PIL pro-capite assunta come discriminante per l'assegnazione dei fondi (il 75% del PIL pro-capite medio) e diretta verso i nuovi membri gran parte dei fondi regionali.

<sup>20</sup> 1° maggio 2004 - Rep. Ceca, Estonia, Lettonia, Lituania, Polonia, Slovacchia, Slovenia, Ungheria, Cipro (parte greca, riconosciuta dall'ONU) e Malta.

<sup>21</sup> 1° gennaio 2007

<sup>22</sup> In termini di reddito pro capite il Lussemburgo è 7 volte più ricco della Romania, mentre a livello regionale la regione più ricca è la *Inner London* del Regno Unito con il 290% del reddito pro capite della media UE a 27 e la più povera è la Nord - Est della Romania con il 23%.

la geografia europea. L'allargamento comportò la necessità di far fronte a tre grandi sfide quali: l'aggravamento delle disparità di sviluppo, lo spostamento del baricentro della politica di coesione verso i paesi dell'Est dell'Europa e la permanenza di persistenti disuguaglianze mai superate nei paesi dell'UE-15 (CE, 2010).

Un passo fondamentale per il riconoscimento esplicito dell'importanza della politica regionale europea, avvenne con il Trattato-Costituzione di Lisbona con il quale venne introdotto il concetto di «coesione territoriale», ritenendolo uno dei principali obiettivi dell'UE, insieme a quello della coesione economica e sociale. Infatti, all'art. 3.3 del TUE, si dice che: l'Unione «[...] promuove la coesione economica, sociale e territoriale, e la solidarietà tra gli Stati membri.»

L'azione dei fondi strutturali e del fondo di coesione fu orientata al raggiungimento di tre nuovi obiettivi: Obiettivo Convergenza (FESR, FSE, Fondo di Coesione), ex obiettivo 1; Obiettivo Competitività regionale ed occupazione (FESR, FSE), ex obiettivi 2 e 3; Obiettivo Cooperazione Territoriale Europea (FESR), ex iniziativa comunitaria Interreg. I fondi strutturali furono volti a favorire una crescita più intensa, maggiore innovazione e imprenditorialità da sostenersi soprattutto mediante strumenti di ingegneria finanziaria a favore delle PMI; sostegno alla politica in materia di tecnologie dell'informazione e della telecomunicazione; energia intelligente.

Nell'ambito dell'obiettivo Convergenza, con il quale si intendeva accelerare il processo di convergenza economica delle regioni meno sviluppate, si finanziarono interventi nell'ambito del supporto all'occupazione e all'inclusione sociale, all'innovazione e quindi alla ricerca, alla tutela dell'ambiente e alla crescita sostenibile. Le regioni che rientravano in questo obiettivo erano quelle con un PIL pro capite (calcolato in base ai dati relativi all'ultimo triennio antecedente l'adozione del regolamento) inferiore al 75% della media comunitaria. Poiché in base a tale calcolo e in seguito all'allargamento dell'UE, molte regioni non avrebbero più ricevuto il finanziamento per un mero "effetto statistico", fu previsto un sostegno transitorio specifico a carattere decrescente, per evitare l'improvvisa interruzione degli aiuti e facilitare il consolidamento dei risultati degli interventi strutturali precedenti.

Il secondo obiettivo, quello della competitività regionale e l'occupazione, era rivolto alle regioni più avanzate, in termini di crescita economica, e finalizzato al sostegno dell'innovazione, dell'imprenditorialità, della protezione dell'ambiente e della prevenzione

dei rischi. Inoltre, si aspirava a potenziare l'adattabilità dei lavoratori e delle imprese nonché a garantire lo sviluppo di mercati del lavoro per rafforzare l'inclusione sociale, in linea con la strategia europea per l'occupazione (COM 6/2003).

Per quanto concerne l'obiettivo di Cooperazione territoriale, si intendeva intensificare la cooperazione a tre livelli: transfrontaliera, mediante programmi congiunti; transnazionale; transregionale, che prevedeva lo scambio di esperienze sull'intero territorio dell'Unione. La rilevanza di tale priorità risiede nel tentativo di integrare le zone separate dai confini nazionali con problemi analoghi che richiedono soluzioni comuni, contribuendo all'integrazione economica e sociale, specialmente in presenza di forti disparità economiche tra le zone situate da una parte e dall'altra del confine.

**Tab. 1.1** - Dotazione di bilancio per il periodo 2007-2013

*Tutte le cifre sono espresse a prezzi costanti 2004, in euro*

|   |                  |
|---|------------------|
| <b>Regioni dell'obiettivo "convergenza"</b>                       | <b>199,3 mld</b> |
| Regioni in transizione ( <i>phasing-out</i> )                     | 13,9 mld         |
| Fondo di Coesione   | 69,6 mld         |
| <b>Totale Obiettivo Convergenza</b>                               | <b>282,8 mld</b> |
| <b>Regioni dell'obiettivo "competitività"</b>                     | <b>43,5 mld</b>  |
| Regioni in transizione ( <i>phasing-in</i> )                      | 11,4 mld         |
| <b>Totale Obiettivo Competitività</b>                             | <b>54,9 mld</b>  |
| Cooperazione Transfrontaliera                                     | 6,44 mld         |
| Cooperazione Transnazionale                                       | 1,83 mld         |
| Cooperazione Transregionale                                       | 445 mln          |
| <b>Totale Obiettivo Cooperazione territoriale</b>                 | <b>8,7 mld</b>   |
| <b>Dotazione complessiva di bilancio per il periodo 2007-2013</b> | <b>347,4 mld</b> |

Fonte: Dati Inforegio, Direzione generale della politica regionale e urbana

I nuovi fondi strutturali per il 2007-2013 stabilirono un maggior decentramento decisionale così che l'attività della Commissione si potesse focalizzare maggiormente sulla condivisione delle strategie e quindi sui risultati attesi, lasciando più autonomia e responsabilità gestionale agli organi territoriali, a fronte di *standard* comuni per la gestione, il controllo e la valutazione finanziaria. Inoltre, i Paesi impegnati nel processo di adesione poterono usufruire dei finanziamenti e delle competenze dell'UE per migliorare la qualità dei progetti mediante il coinvolgimento della professionalità e delle risorse della BEI e del FEI e, più ampiamente, degli intermediari finanziari pubblici e privati<sup>23</sup>.

<sup>23</sup> JASPERS è un nuovo partenariato di assistenza tecnica tra Commissione, Banca europea per gli investimenti (BEI) e Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo con il fine di promuovere l'assistenza degli Stati membri nella preparazione di progetti di qualità per fare in modo che vengano approvati più rapidamente. JEREMIE

Per quanto riguarda la programmazione, il Consiglio Europeo adottò i così detti Orientamenti strategici dell'Unione (2006/702/CE), le linee guida in ambito di coesione e sviluppo territoriale, sui quali ogni Stato membro avrebbe dovuto formulare i Quadri di riferimento strategici nazionali e i Programmi operativi, sostitutivi dei Docup e dei Complementi di programmazione. Nel quadro strategico comunitario era definita la strategia di sviluppo del Paese e, pertanto, rappresentava il contesto di riferimento per la preparazione dei Programmi operativi, nazionali e regionali. Una fase di programmazione, quindi, piuttosto strutturata, dalla quale è facile comprendere quanto fosse divenuto importante pianificare e selezionare gli interventi, centrandoli su obiettivi comuni e condivisi dagli enti territoriali (regioni o province autonome), dallo Stato e dall'Unione europea.

Sempre nell'ottica di una semplificazione burocratica, si procedette con il dimezzamento (da sei a tre) degli strumenti finanziari volti al supporto delle regioni europee, sulla base del principio "un fondo un programma" (Sali, 2011). Si riteneva, infatti, che ogni programma operativo dovesse essere finanziato con un solo fondo strutturale, ad eccezione degli investimenti in infrastrutture per i quali si prevedeva l'azione congiunta di FESR e Fondo di Coesione.

Nell'ambito, invece, della concentrazione, in questi anni si ritenne fondamentale abbracciare una visione di crescita e sviluppo globale; pertanto, si ripensò il sostegno, che non doveva essere mirato a specifiche e ristrette zone, bensì su aree tematiche. Non era più importante la zona da supportare, ma l'obiettivo da raggiungere. Si passò così da un concetto di concentrazione geografica, alla concentrazione tematica.

#### ***1.1.4 Le novità dell'ultimo ciclo di programmazione: il 2014-2020***

Il nuovo periodo di programmazione (2014-2020), attualmente in corso, è stato fortemente caratterizzato e condizionato, così come anche il ciclo precedente (2007-2013), dalla crisi globale del 2008 colpevole di aver fiaccato inesorabilmente le economie mondiali. Il crollo dei consumi e degli investimenti, comportando una considerevole riduzione dei livelli

---

favorisce e migliora l'accesso ai finanziamenti per lo sviluppo delle imprese (micro imprese e piccole e medie imprese) ed è stato avviato in collaborazione con il FEI (Fondo europeo per gli investimenti). Ed infine JESSICA che ha l'obiettivo di rafforzare la cooperazione tra Commissione, BEI, la Banca di sviluppo del consiglio d'Europa (CEB), oltre che altre istituzioni finanziarie internazionali in materia di ingegneria finanziaria per lo sviluppo urbano sostenibile.

occupazionali si è tradotto per molti Paesi europei in una situazione di recessione economica. Per contrastare la devastante congiuntura socio-economica che l'intera Europa stava affrontando, la Commissione ha deciso di sottoscrivere della strategia "Europa 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva", approvata il 17 giugno del 2010. La Commissione si auspicava che tale strategia fosse in grado di puntare non solo a consolidare la ripresa post-crisi ma anche a garantire una crescita più equilibrata per il futuro e superare, pertanto, le caratteristiche strutturali avverse precedenti il 2008 (tassi di crescita contenuti, tassi di disoccupazione elevati e il preoccupante fenomeno dell'invecchiamento della popolazione). Come detto, le priorità stabilite per il periodo in questione, e che avrebbero dovuto influenzare anche il ciclo di programmazione 2007-2013, sono state essenzialmente tre: crescita intelligente (promuovendo la conoscenza, l'innovazione, l'istruzione e la società digitale), crescita sostenibile (rendendo la nostra produzione più efficiente sotto il profilo delle risorse e rilanciando contemporaneamente la nostra competitività) e crescita inclusiva (incentivando la partecipazione al mercato del lavoro, l'acquisizione di competenze e la lotta alla povertà) (CE, 2011a).

L'obiettivo primario dell'UE era quello di far ripartire lo sviluppo, ma, al contempo, di garantire la sostenibilità dei conti pubblici in uno scenario di forte crisi dei mercati mondiali, che evidenziava la sempre maggiore interconnessione fra le economie dei singoli Stati membri. Ogni Stato membro era chiamato a fornire il proprio contributo alla definizione e alla realizzazione degli obiettivi, attraverso percorsi di crescita adeguati (Crescenzi A. *et al.*, 2011).

Nonostante la difficile situazione economico-finanziaria che l'Europa si trova a fronteggiare a causa della crisi economica, gli stanziamenti della Commissione a favore degli strumenti della politica di coesione, per il settennio 2014-2020, sono rimasti sostanzialmente stabili se paragonati a quelli del periodo precedente (CE, 2011b).

**Tab. 1.2 - Dotazione di bilancio per il periodo 2014-2020***Tutte le cifre sono espresse a prezzi costanti 2011, in euro*

|   |                  |
|---|------------------|
| <b>Regioni dell'obiettivo "convergenza"</b>   | <b>181,3 mld</b> |
| Regioni in transizione  | 38 mld           |
| <b>Regioni dell'obiettivo "competitività"</b>   | <b>57,4 mld</b>  |
| Cooperazione territoriale   | 10,1 mld         |
| Fondo di coesione   | 63,3 mld         |
| Dotazione supplementare per le regioni ultra-periferiche e a bassa densità di popolazione | 1,6 mln          |
| Dotazione supplementare per il rinnovamento urbano  | 400 mln          |
| Iniziativa per l'occupazione giovanile  | 3,2 mld          |
| Assistenza tecnica  | 1,2 mld          |
| <b>Dotazione complessiva di bilancio proposta per il periodo 2014-2020</b>                | <b>356,5 mld</b> |

**Fonte: Dati Inforegio, Direzione generale della politica regionale e urbana**

I finanziamenti saranno concentrati su un numero più ridotto di obiettivi connessi alle priorità della strategia Europa 2020 (il 75 per cento delle persone di età compresa tra 20 e 64 anni deve avere un lavoro; il 3 per cento del PIL dell'UE deve essere investito in ricerca e sviluppo; i traguardi "20/20/20" in materia di clima/energia devono essere raggiunti; il tasso di abbandono scolastico deve essere inferiore al 10 per cento e almeno il 40 per cento dei giovani deve avere una laurea o un diploma; 20 milioni di persone in meno devono essere a rischio di povertà). I finanziamenti per la coesione continueranno a concentrarsi sulle regioni e gli Stati membri meno sviluppati.

La proposta della politica di coesione così sviluppata determina una serie di conseguenze di tipo finanziario. In particolare si passa da una logica di distribuzione delle risorse "a pioggia" tra i Paesi Membri e di progressiva estensione dei finanziamenti europei a nuovi beneficiari in vista dell'allargamento, a una logica di selezione di alcune priorità di alta rilevanza strategica. Ne consegue, da un lato, una diversa modulazione delle risorse del bilancio comunitario e, dall'altro, un necessario rafforzamento della capacità di valutazione sull'attuazione degli interventi da parte delle istituzioni comunitarie ma, in modo sinergico e integrato, degli Stati stessi e delle Regioni (Crescenzi A. *et al.*, 2011).

Numerose sono le novità introdotte per questo periodo di programmazione. Per la semplificazione normativa è stato approvato un unico Regolamento (1303/2013<sup>24</sup>) contenente

<sup>24</sup> Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio.

disposizioni relative a tutti i fondi strutturali ed è stata promossa l'integrazione tra questi, quindi il principio secondo cui tutti i fondi strutturali devono mirare al raggiungimento degli obiettivi dell'Unione. Al fine di contribuire alla realizzazione degli obiettivi, la concentrazione tematica delle risorse è risultata essere uno strumento efficace per indurre gli Stati membri a concentrare il sostegno finanziario sugli interventi che apportano il maggiore valore aggiunto alla realizzazione della strategia europea<sup>25</sup>. È stato, poi, promosso il potenziamento della dimensione urbana e della lotta per l'inclusione sociale attraverso la destinazione di una quota minima del FESR a favore di progetti integrati nelle città e del FSE a sostegno delle comunità emarginate. Segue l'adozione di misure di controllo sulla gestione delle risorse, tra cui l'introduzione della condizionalità *ex-ante*, una serie di requisiti normativi, politici e istituzionali a cui lo Stato Membro deve ottemperare prima della presentazione degli accordi e dei programmi di partenariato, per l'ottenimento del finanziamento, l'istituzione della riserva di efficacia dell'attuazione che comporta la valutazione del raggiungimento da parte degli Stati membri di *target* intermedi precedentemente stabiliti; e, infine l'istituzione della condizionalità macroeconomica, ovvero il rispetto da parte degli Stati membri delle raccomandazioni europee in materia di disavanzo pubblico e di squilibrio della bilancia dei pagamenti.

Altro fondamentale connotato della “nuova” politica di coesione è rintracciabile nell'attenzione volta al territorio, ciò segna il passaggio a un modello di sviluppo, come definito da Barca (2012), “rivolto ai luoghi”, o *place-based*. Tale approccio si basa sull'assunto che per la scelta degli obiettivi e la definizione degli interventi si debba tener conto degli specifici contesti territoriali e le azioni intraprese devono essere in linea con la strategia complessiva (a livello regionale, statale e transnazionale), per un raggiungimento ottimale degli obiettivi. Lo sviluppo è così promosso considerando congiuntamente più obiettivi, in un'ottica di lungo periodo, realizzata sulla base delle necessità territoriali emerse. Grazie al coinvolgimento di una pluralità di attori, nell'ottica di una *governance multilevel*, vengono individuate le esigenze locali ed elaborate le politiche pubbliche, al fine di avviare azioni risolutive ed efficaci.

Le novità introdotte nell'ultimo periodo di programmazione destano interesse, innanzi tutto per l'importanza che viene attribuita al territorio e alle necessità che la popolazione locale manifesta, poi per la volontà di rendere il supporto pubblico europeo efficace nel rispondere

---

<sup>25</sup> art. 18 Regolamento (UE) n. 1303/2013 recante Disposizioni comuni sui Fondi SIE

alle esigenze degli Stati membri, in un periodo nel quale questi ultimi sembrano non riuscire a sostenere la ripresa economica con le proprie risorse. Di contro, tra i cambiamenti apportati alla Politica regionale è possibile rintracciarne uno particolarmente critico: la condizionalità macroeconomica. I Paesi che non riusciranno a rispettare gli obblighi in termini di *deficit* pubblico e pareggio di bilancio, saranno costretti a rimborsare le risorse pubbliche europee perdendo così la possibilità di investire tali risorse, con il rischio che il *gap* di sviluppo tra questi e i Paesi “più virtuosi” si faccia ancora più evidente (Raponi, 2016).

Prima di poter dire se la politica di coesione è stata capace di fornire risposte adeguate alla domanda di sviluppo sociale ed economico occorre approfondire i presupposti teorici all'interno del quale essa fu formulata per meglio comprendere, se il processo di integrazione abbia o meno contribuito a ridurre le differenze tra Paesi e regioni e, quindi, se le politiche poste in essere siano state efficaci e coerenti con le motivazioni che le hanno indotte.

## **1.2 I principali modelli e approcci teorici di riferimento**

Nel precedente paragrafo è emerso come il concetto di coesione abbia progressivamente acquisito rilevanza non soltanto in ambito economico, ma anche nel più ampio panorama sociale e territoriale. Attraverso la politica di coesione che si ispira al principio di solidarietà tra Stati<sup>26</sup>, l'Unione Europea intende contribuire al riassorbimento del ritardo nei territori più svantaggiati riducendo il grado di disparità di sviluppo fra le regioni, migliorando così la qualità della vita dei cittadini. Ciò si evince da quanto affermato dalla Commissione stessa: la politica di coesione e i fondi strutturali sono diretti a finanziare investimenti volti al rafforzamento della base economica e sociale delle regioni beneficiarie (Martin, 1998). A tale proposito, nonostante la riduzione del divario regionale europeo in termini di reddito *pro capite* sia stato un argomento a lungo dibattuto e abbia rivestito un ruolo centrale nella teoria economica, attualmente, la necessità più stringente sembra quella di individuare le cause delle disparità socio-economiche che ancora caratterizzano la geografia dell'Unione Europea e gli elementi su cui fare leva per ottimizzare l'impiego delle risorse pubbliche europee. Successivamente alla ricostruzione dello sviluppo evolutivo della politica di coesione, dal Trattato di Roma a oggi (Par. 1.1), ci si propone nel presente paragrafo di evidenziare i risultati offerti dai principali contributi empirici sugli effetti della politica regionale europea,

---

<sup>26</sup> Art. 80 TFUE.

con riferimento alla teoria economica alla base dei modelli di analisi utilizzati. Nonostante il tema sia stato oggetto di numerose e approfondite analisi, non è stata ancora raggiunta una visione unanime sull'efficacia della politica di coesione; pertanto sembra opportuno fare luce su eventuali *gap* presenti in letteratura e individuarne eventuali punti critici nell'ottica di affinare le analisi future.

Per quanto riguarda le contrastanti evidenze emerse dagli studi empirici, alcuni autori hanno dimostrato l'efficacia della politica di coesione, a seguito del verificarsi della convergenza regionale (Fagerberg e Verspagen, 1996; Crespo-Cuaresma, 2002; Cappelen *et al.*, 2003; Beugelsdijk e Eijffinger, 2005), altri di una convergenza condizionata a specifiche caratteristiche regionali (Martin, 1999 e 1999b; De La Fuente, 2002; Ederveen *et al.*, 2003; Rodriguez-Pose e Fratesi, 2004; Mohl e Hagen, 2010; Aiello e Pupo, 2012; Ciani e De Blasio, 2015), altri ancora sottolineano la totale inefficacia delle risorse europee (Boldrin e Canova, 2001; Dall'Erba e Le Gallo, 2007).

Lo studio della coesione socio-economica è stato affrontato con due differenti approcci empirici. Il primo "*theoretically founded*" (Mohl, 2016), così definito poiché utilizza tecniche di regressione tradizionali, studia l'impatto della politica sulla crescita regionale (tasso di crescita del Pil *pro capite* e sul processo di convergenza economica) o sul tasso di crescita dell'occupazione e si articola in filoni distinti di stampo neoclassico (Mohl e Hagen, 2010): la teoria della convergenza, la teoria della crescita endogena e la teoria della nuova geografia economica. Il secondo approccio, più recente, cerca di catturare gli impatti netti della politica complessivamente considerata, ricorrendo a metodologie di analisi controfattuale. La principale divergenza tra le due metodologie può essere rintracciata nell'importanza attribuita al contesto: nel primo caso i modelli sono utilizzati per comprendere quanto il contesto condizioni gli effetti della politica, mentre nel caso delle tecniche controfattuali si cerca di depurare l'effetto della politica dai fattori che potrebbero condizionarla, i così detti *confounding factors* (Crescenzi e Giua, 2017).

### **1.2.1 Teoria della convergenza**

I modelli di crescita sopra citati sono impiegati per comprendere l'evoluzione nel tempo della distribuzione del reddito e a conoscerne le differenze tra Stati o regioni, evidenziandone

l'aumento o la riduzione. Entrambe le questioni sono relative al concetto di convergenza economica (Sala-i-Martin, 1994) per la cui misurazione viene definito il concetto di  $\beta$ -convergence (Barro, Sala-i-Martin 1991, 1992, 1995). Quest'ultimo è afferente alla teoria della convergenza assoluta secondo cui due (o più) economie tendono a convergere verso lo stesso stato stazionario (processo di *catching up*) se si verificano le condizioni di libero scambio di merci e libera circolazione dei fattori produttivi, sotto l'ipotesi di rendimenti marginali decrescenti del capitale, assunte nei modelli di crescita neoclassici. In tale contesto teorico, si sostiene che una maggiore integrazione dei mercati conduca a una migliore allocazione di risorse, determinando una crescita economica relativamente più rapida nei paesi meno sviluppati. Il parametro  $\beta$  misura il tasso di crescita con cui le regioni raggiungono lo stato stazionario che si realizza allorché tutte le regioni convergono (*absolute convergence*), o quando le regioni con le stesse condizioni iniziali giungono allo stesso livello di Pil *pro capite* nel lungo periodo;  $\beta$  cattura, cioè, la relazione negativa tra il tasso di crescita e il livello di crescita iniziale del reddito *pro capite* (Solow, 1956; Swan, 1956; Farole *et al.*, 2011). L'obiettivo della teoria neoclassica della convergenza, costruita sull'ipotesi di pieno impiego dei fattori produttivi, è comprendere i meccanismi che assicurano la convergenza tra economie intorno un sentiero naturale di crescita (Solow, 1956; D'Agata e Freni, 2003).

Il modello può essere scritto come segue:

$$\ln(y_{it}) = \alpha + (1 - \beta) \ln(y_{it-1}) + \varepsilon_{it} \quad (1.1)$$

Ovvero nella sua forma più comune, proposta da Young, Higgins e Levy (2008).

$$\ln(y_{it}) - \ln(y_{it-1}) = \alpha + \beta \ln(y_{it-1}) + \varepsilon_{it} \quad (1.2)$$

Tuttavia tale definizione di convergenza è stata messa in discussione (Friedman, 1992; Quah, 1993; Young *et al.*, 2007) in quanto sembrerebbe più idoneo misurarla guardando all'intera distribuzione della dispersione nei livelli del reddito (deviazione standard  $\sigma$ ) piuttosto che esclusivamente al valore assoluto del livello e al tasso di crescita mostrato in relazione al suo livello iniziale. Negli stessi anni, quindi, prende forma anche il concetto di  $\sigma$ -convergence (Carlino e Mills, 1996) che permette di analizzare come la distribuzione del reddito tra Paesi o regioni evolve nel tempo: quando in un determinato istante di tempo la dispersione del reddito, misurata in termini di deviazione *standard* o di coefficiente di variazione del logaritmo del reddito *pro capite*, decresce - rispetto all'istante iniziale - tra le regioni o i Paesi considerati, allora si è in presenza di  $\sigma$ -convergenza (Sala-i-Martin, 1996). Il

tasso di crescita di ciascuna economia sarà, dunque, tanto maggiore quanto più essa è lontana dal proprio stato stazionario. Una diminuzione della dispersione del reddito *pro capite* (o di una variabile in generale) denota una  $\sigma$ -convergenza rilevabile solo in presenza di una  $\beta$ -convergenza. Al contrario, il fatto che si verifichi la convergenza assoluta non è sufficiente a determinare la  $\sigma$ -convergenza (Quah, 1993; Young *et al.*, 2007).

Uno dei punti maggiormente critici della teoria della convergenza assoluta sta nel ritenere il concetto di convergenza universalmente vero, per cui a un'integrazione economica che permette miglioramenti nell'accesso alla tecnologia, consegue necessariamente il livellamento del reddito *pro capite*, rendendo non necessaria l'adozione di politiche regionali. In realtà, alcuni autori (Romer, 1986; King e Rebelo, 1990; Rebelo, 1991) hanno dimostrato che il cosiddetto *catching up* delle regioni povere è un fenomeno controverso che può essere dovuto a variazioni *random* nei tassi di crescita o comunque a fattori diversi da quelli considerati dalla teoria della convergenza assoluta. Inoltre, le assunzioni alla base di tali modelli (concorrenza perfetta, piena occupazione, rendimenti di scala non crescenti, perfetta mobilità dei fattori di produzione) non trovano riscontro nella realtà, tanto è vero che in presenza di rendimenti di scala crescenti ed esternalità, i meccanismi di mercato non sono sufficienti ad avviare il processo di crescita che dovrebbe portare alla convergenza regionale.

Nell'ambito della teoria della convergenza assoluta, il lavoro sviluppato da Boldrin e Canova (2001) indaga la presenza di sentieri di convergenza<sup>27</sup> tra le regioni dell'Unione. Quest'ultima è misurata attraverso tre indicatori: crescita regionale (Pil *pro capite*), occupazione e produttività del lavoro. Il modello impiegato dagli autori riprende l'equazione di crescita di Barro e Sala-i-Martin (1991), attraverso cui si stima un confronto fra regioni, senza far figurare nel modello alcuna variabile che rappresenti la politica regionale europea. L'ipotesi è che, anche non disponendo di variabili che direttamente riescano a catturare gli effetti delle risorse pubbliche europee, la comparazione tra regioni con e senza supporto e tra differenti intervalli temporali (*pre e post* intervento, tra il 1880 e il 1996) possa garantire comunque risultati robusti per lo studio degli effetti della politica di coesione. Inoltre, ritenendo limitante il ricorso a modelli di regressione, gli autori preferiscono procedere con

---

<sup>27</sup> Gli autori stimano un secondo modello di regressione inserendo delle *dummy* nazionali per controllare eventuali effetti derivanti dall'appartenenza delle regioni agli Stati membri. I risultati e le conclusioni cui si giunge sono simili a quanto riscontrato nel modello di convergenza assoluta e si conclude ritenendo i fondi strutturali inutili per stimolare il *catching-up* regionale.

un'analisi basata sulla distribuzione campionaria e su misure di dispersione relative alle tre variabili dipendenti sopra citate. I risultati mostrano impatti non significativi nel tempo delle risorse europee sulle variabili in questione dato che si rileva una cristallizzazione in termini di *performance* tra le regioni considerate. Nel lavoro non si riscontra evidenza né di sentieri di convergenza né di divergenza (quest'ultima, per altro, assunzione non condivisa dagli autori), che porta a concludere che la politica di coesione abbia esclusivamente finalità redistributive, piuttosto che essere di supporto alla crescita economica. Risulta comunque poco chiaro come possa ritenersi robusto un tale risultato dal momento che i confronti sono realizzati in un arco temporale nel quale possono essersi verificati cambiamenti istituzionali o di altra natura con influenza rilevante sulle variabili dipendenti di osservazione e pertanto non attribuibili all'intervento europeo. Tale ragionamento può essere esteso anche ai confronti tra regioni europee che sono connotate da caratteristiche istituzionali, territoriali e sociali estremamente differenti tra loro.

A livello empirico, la verifica della convergenza assoluta si rivelò fallimentare: i Paesi o le regioni che manifestavano tassi di crescita del Pil *pro capite* simili non raggiungevano però analoghi livelli di Pil, evidenziando il persistere delle differenze interterritoriali di sviluppo. La carenza di evidenze sulla convergenza assoluta, ha portato all'elaborazione del nuovo concetto di convergenza condizionata - *conditional  $\beta$ -convergence* - (Mankiw *et al.*, 1992; Barro e Sala-i-Martin, 1992; Sala-i-Martin, 1996). Al contrario di quanto sostenuto con la convergenza assoluta, si ipotizza che i Paesi o le regioni non differiscano esclusivamente per la dotazione iniziale (o *stock*) di capitale, bensì per ulteriori caratteristiche quali il tasso di crescita della popolazione, il progresso tecnico e la propensione marginale al risparmio (Sala-i-Martin, 1996). La principale conclusione cui si giunge con l'impiego di tale impostazione è la convergenza di due Paesi nei tassi di crescita ma non nei livelli del Pil *pro capite*, così come descritto nell'esempio "a due economie" di Sala-i-Martin (1996). Con ciò si ammette la possibilità che le economie crescano con la medesima velocità raggiungendo però posizioni di equilibrio differenti in base alle caratteristiche di territoriali partenza (Sørensen e Whitta-Jacobsen, 2005). Pertanto, in quest'ambito, si ammette la possibilità che vi sia convergenza assoluta solo se i Paesi o le regioni osservate mostrano le stesse caratteristiche strutturali.

A partire dalla seconda metà degli anni '80 si iniziano a mettere in luce le criticità del processo di convergenza, assoluta o condizionata, difficilmente osservabile a livello nazionale e addirittura assente a livello regionale (Romer, 1986; 1990; Lucas, 1988; Grossman e

Helpman, 1991; Krugman, 1991; Krugman e Venables, 1995). L'inadeguatezza di un approccio unidimensionale porta quindi allo sviluppo di una concezione multidimensionale della crescita e della convergenza. A partire dal concetto di convergenza condizionata, nel caso della teoria della crescita endogena, si elaborano modelli nei quali iniziano a essere considerate determinanti per lo sviluppo regionale fattori prima tralasciati o considerati esogeni (tecnologia, istituzioni, capitale umano, infrastrutture) e, nell'ambito della *new economic geography*, si ritiene indispensabile esaminare il processo di agglomerazione dell'attività economica (Martin, 2003; Pupo, 2004).

### **1.2.2 Teoria della crescita endogena**

Muovendo dalla critica dei modelli di convergenza, la nuova teoria della crescita endogena (Romer, 1986; 1990; Lucas, 1988; Grossman e Helpman, 1991), cerca di superare i limiti del modello di Solow e Swan (1956) rendendo endogeni i fattori di crescita – tra cui la tecnologia stessa – per spiegarne le differenze internazionali di quest'ultima. Il progresso tecnico diventa così una grandezza endogena influenzabile con opportune scelte di politica economica e di promozione dell'innovazione tecnologica. Inoltre, la teoria della crescita endogena assume come ipotesi di base rendimenti non decrescenti del capitale, l'ampliamento del concetto di capitale stesso, inteso come unione tra fisico e umano, e l'esistenza di esternalità positive generate dal progresso tecnico. Si ipotizza quindi che nonostante i rendimenti del capitale delle singole imprese siano effettivamente decrescenti, se si prende in considerazione l'intero sistema economico si osserva che i rendimenti di scala possono essere crescenti e ciò può comportare per la teoria della crescita endogena la non convergenza delle economie.

Se in ambito teorico i contributi della nuova teoria della crescita hanno offerto dimostrazioni della persistenza delle differenze tra economie, viceversa sul piano empirico il dibattito in letteratura è stato paradossalmente limitato alla verifica della convergenza stessa, condividendo la metodologia dei modelli di convergenza e riprendendone i diversi postulati<sup>28</sup>, fallendo nel tentativo di superarne i limiti. Rispetto alla politica regionale si ipotizza che essa possa avere effetti di lungo periodo solo se volta a promuovere attività di ricerca e sviluppo o l'accrescimento del capitale umano. La tecnologia, il progresso tecnologico e il capitale

---

<sup>28</sup> Quasi tutti i lavori che si occupano di valutare l'impatto dei fondi strutturali utilizzano i modelli di crescita della teoria neoclassica (Mohl e Hagen, 2010).

umano vengono trattati come endogeni e diventano variabili indipendenti del modello determinando sentieri di sviluppo divergenti. Inoltre, a differenza dei modelli tradizionali, il processo di crescita è inserito in un contesto di concorrenza imperfetta di mercato, all'interno del quale ad esempio, la proprietà intellettuale è protetta con brevetti e *copyright*. Tali teorie focalizzano l'attenzione sull'innovazione e sui processi di apprendimento, che vengono analizzati come capitale umano necessario per l'innovazione che opera attraverso le reti della trasmissione della conoscenza e della formazione. Quindi l'incapacità di assimilare innovazioni e di accrescere il capitale umano regionale sono gli unici fattori che si ritiene possano ostacolare la crescita e lo sviluppo economico e pregiudicare il raggiungimento della convergenza. La teoria della crescita endogena rivaluta, quindi, il ruolo del risparmio e degli investimenti in capitale umano e li pone come elementi necessari per una rapida crescita. In questo quadro, viene esaltato il ruolo della politica economica al fine di incoraggiare gli investimenti e il progresso tecnico.

All'interno di questa teoria si collocano numerosi lavori empirici che intendono spiegare i differenziali di crescita regionali facendoli dipendere da caratteristiche istituzionali, tra cui la capacità di assorbire le risorse e caratteristiche socio-economiche (capitale umano e infrastrutture). Pertanto, a partire dal modello di crescita neoclassico (equazioni 1.1 e 1.2) si può formulare il modello generale utilizzato per l'analisi della politica di coesione nell'ambito della teoria della crescita endogena:

$$\ln(y_{it}) - \ln(y_{it-1}) = \alpha + \beta_1 \ln(y_{it-1}) + \beta_2 \ln(sf_{it-1}) + \beta_3(n_{it-1} + g + \delta) + \beta_4 \ln(educ_{it-1}) + \mu_t + \varepsilon_{it} \quad (1.3)$$

Nel modello presentato, è stata inserita una variabile ( $sf_{it-1}$ ) relativa ai fondi strutturali (impegni di bilancio o i pagamenti effettivi) che viene utilizzata come *proxy* degli investimenti realizzati con i fondi europei. Si tiene inoltre conto del tasso di crescita della popolazione ( $n_{it-1}$ ), del progresso tecnico ( $g$ ), del fattore di sconto ( $\delta$ ) e del capitale umano ( $educ_{it-1}$ ). Infine con il termine  $\mu_t$ , si vogliono cogliere le caratteristiche regionali di interesse, tra le quali le caratteristiche istituzionali, il grado di decentramento amministrativo, fenomeni di corruzione oppure la struttura economica della regione.

Di seguito si ripercorrono i principali lavori empirici volti alla valutazione degli effetti della politica di coesione che afferiscono all'impianto teorico della crescita endogena. Nella maggior parte dei lavori la spesa pubblica europea sembra avere impatti positivi sulla crescita

del PIL *pro capite*, ma è considerata inefficace poiché condizionata a caratteristiche regionali (De Freitas, 2003; Ederveen *et al.*, 2002, 2006; Percoco, 2005; Bähr, 2008), a caratteristiche di *policy* che cambiano in base al periodo di programmazione (Puigcerver- Peñalver, 2007) o addirittura causa di divergenza, in quanto più incisiva in territori già sviluppati (Cappelen *et al.*, 2003).

Per poter sviluppare un'analisi degli effetti della politica di coesione sulla convergenza, in Cappelen *et al.* (2003) si ritiene imprescindibile tener conto delle dotazioni iniziali delle regioni, in termini di capitale umano, qualità delle istituzioni, struttura produttiva ma soprattutto innovazione e della sua potenziale diffusione. L'ipotesi alla base del modello è che in mancanza della capacità delle regioni (o degli Stati) di accrescere il potenziale innovativo, principale fattore di crescita, per esse non si avvierà un processo di *catching up*, bensì un ampliamento sempre maggiore dei divari di sviluppo tra regioni *follower* e *leader*. Come sottolineato dagli autori, utilizzando un modello comprensivo di variabili finanziarie sulla spesa pubblica e variabili di contesto è possibile formulare una lettura congiunta dell'impatto sulla convergenza regionale sia dei fondi strutturali europei, sia di ulteriori fattori chiave per lo sviluppo, per il periodo 1980 - 1990. I risultati mostrano buone *performance* di impatto dei fondi strutturali sulla crescita e sulla convergenza, indicando però un'efficacia maggiore nelle regioni con dotazioni iniziali maggiori. Tale risultato evidenzia un mal funzionamento della politica che opererebbe in netto contrasto con una delle principali finalità a essa attribuite: la riduzione delle disuguaglianze territoriali (in termini di sviluppo).

In De Freitas (2003) e Beugelsdijk e Eijffinger (2005), invece, si pone l'accento sulla qualità istituzionale, quale elemento determinante per il corretto funzionamento dei fondi strutturali. Nel primo contributo questa dimensione è rappresentata da un indicatore composito basato su cinque differenti aspetti: corruzione, burocrazia, rischio di espropriazioni, possibilità di disconoscimenti del governo, ruolo della legge. In Beugelsdijk e Eijffinger (2005), invece, l'impatto dei fondi strutturali viene condizionato alla presenza di corruzione tra le amministrazioni. In questo caso, a differenza di quanto sostenuto da De Freitas, sembra che l'efficacia delle risorse europee non sia pregiudicata dalla natura corrotta dei governi, bensì che l'impiego dei fondi strutturali contribuisca effettivamente alla riduzione delle disparità regionali. In particolare, i risultati del contributo di Beugelsdijk e Eijffinger (2005) contravvengono all'assunzione di base del loro stesso lavoro, ossia il ricorso a pratiche

di “azzardo morale”<sup>29</sup> messe in atto dagli Stati membri che porterebbe a un utilizzo volontariamente inefficiente delle risorse europee con un conseguente spiazzamento degli investimenti nazionali, al fine di tenere il Pil *pro capite* entro valori contenuti e assicurarsi l’accesso alle risorse europee. L’ipotesi alla base del lavoro risulta difficilmente condivisibile se si considera la stringente regolamentazione europea e la dettagliata rendicontazione della spesa necessaria per l’ottenimento dei finanziamenti, che rendono improbabile un utilizzo del tutto inefficace dei fondi da parte di una regione o addirittura di un Paese Membro.

Ribadendo tuttavia l’importanza della qualità istituzionale per un corretto impiego dei fondi strutturali, Ederveen, de Groot e Nahuis (2002; 2006) utilizzando un *panel* dinamico con dati relativi a 13 Stati membri tra il 1960 e il 1995, stimano gli effetti delle risorse europee sulla crescita. In questo caso i fondi strutturali sembrano non essere idonei per spiegare le differenze nei tassi di crescita del Pil *pro capite* dei Paesi europei: le risorse europee sembrano avere un impatto superiore nelle economie caratterizzate da buone istituzioni - misurate con l’impiego di indicatori sul grado di corruzione, sui livelli di inflazione e sul grado di apertura dei mercati – ed effetti negativi sui Paesi caratterizzati da istituzioni fragili. Gli autori suggeriscono, quindi, di finalizzare le risorse dei fondi strutturali esclusivamente al supporto istituzionale, così da ottenere la massimizzazione degli effetti delle risorse finanziarie dell’Unione impiegate. Nonostante la conclusione sia interessante e i risultati delle analisi mostrino la necessità di migliorare le competenze e l’operatività delle istituzioni dei Paesi membri, è però necessario muovere delle critiche sulle considerazioni cui gli autori giungono. Innanzitutto la variabile che rappresenta i fondi strutturali è quella degli impegni di spesa, che *in primis* può comportare una distorsione delle stime derivante da problemi di endogeneità causata dalla correlazione tra variabile dipendente e regressore (Mohl, 2016), in seconda battuta le conclusioni che si possono trarre sono limitate esclusivamente all’allocazione delle risorse piuttosto che alla loro attuazione, che andrebbe invece valutata utilizzando i pagamenti, quindi gli investimenti effettivi realizzati dagli Stati membri attraverso le risorse europee. Inoltre, sembra poco plausibile che le risorse europee riescano interamente a spiazzare gli investimenti privati, considerando che sono contenute se si considerano le due grandezze in proporzione al Pil nazionale. Un’assunzione da cui partono gli autori è che gli investimenti (pubblici o privati che siano) possono essere suddivisi in produttivi o *rent-seeking* (che quindi non garantisce impatti sulla crescita economica di un

---

<sup>29</sup> Con il termine “azzardo morale” gli autori indicano la possibilità che un Paese sia incline a sfruttare in modo non efficiente i fondi strutturali, così da limitarne l’impatto positivo sulla crescita economica e non superare mai la soglia critica (75%) per l’ottenimento del supporto europeo.

Paese); ammesso ciò, dal momento che nel modello utilizzato per le analisi si ottengono impatti negativi delle risorse europee, quando non condizionate a aspetti istituzionali, gli autori sostengono che gli Stati con istituzioni deboli concentrino le risorse europee in investimenti non produttivi. Per giungere a una tale conclusione, però, bisognerebbe analizzare le tipologie di investimento finanziate con le risorse europee considerandole separatamente, cosa che non si può fare se si studiano le risorse europee a livello aggregato così come in Ederveen, de Groot e Nahuis (2006). Infine, volendo esaminare l'impatto sulla crescita economica della spesa pubblica europea condizionata al grado di apertura di un Paese al commercio internazionale, sarebbe necessario utilizzare come variabile dipendente nel modello, non soltanto il Pil *pro capite*, ma anche variabili legate al mercato del lavoro. Infatti, è possibile supporre che un aumento nel grado di apertura al commercio internazionale produca impatti negativi sull'occupazione che solo successivamente si rifletterebbero sul livello del Pil, portando a evidenze empiriche contrastanti.

Per quanto riguarda la valutazione della politica di coesione all'interno del territorio nazionale, Percoco (2005) è uno dei primi autori a focalizzare l'attenzione sulle regioni del Sud Italia e sui divari di sviluppo interni al Paese. Utilizzando un modello dal lato dell'offerta, l'autore riscontra una grande volatilità nei tassi di crescita regionali (per le regioni del sud Italia, nei periodi 1970-1994 e 1994-1999) indotta dall'impiego dei fondi strutturali. Pertanto, le risorse europee risultano essere efficaci nel sostegno alla crescita economica, ma producono effetti diversificati (in termini di intensità) in base al territorio in cui sono impiegati. Tali differenze sono attribuite alle modalità di allocazione delle risorse da parte delle amministrazioni regionali, come ad esempio la capacità di concentrare i finanziamenti su investimenti che producono benefici maggiori in termini di crescita e occupazione. Un risultato piuttosto interessante che fa riflettere sull'importanza di associare la valutazione degli effetti della politica di coesione alle caratteristiche territoriali nella quale è attuata, per comprendere quali siano le strade da percorrere per massimizzarne i risultati. Inoltre, altra considerazione da evidenziare è che le due regioni in cui i fondi sembrerebbero essere stati utilizzati in modo più efficace sono Sardegna e Basilicata. Probabilmente il risultato è influenzato anche da una più elevata capacità di spesa e di investimento di queste due regioni: il periodo in cui l'analisi è condotta (1994-1999) è un periodo di importanti riforme in Italia. Infatti, è proprio nel 1992 che inizia la dismissione dell'IRI, evento che comportò il deterioramento del tessuto industriale delle regioni del Mezzogiorno, con effetti

però estremamente violenti in regioni quali Campania, Sicilia e Abruzzo. È quindi plausibile che gli effetti eterogenei dei fondi strutturali evidenziati da Percoco (2005) siano stati anche determinati da una maggiore capacità di cofinanziamento degli interventi della Sardegna e della Basilicata, regioni nelle quali il tessuto industriale fu solo parzialmente colpito dalla privatizzazione dell'IRI (Ciocca, 2015).

All'interno di questo impianto teorico s'inseriscono, poi, i lavori in cui si ritiene che l'aspetto condizionante l'impatto dei fondi strutturali sia la capacità delle amministrazioni centrali e locali di gestire le risorse europee (Downes *et al.*, 2003; Šumpíková *et al.*, 2004; Bachtler *et al.*, 2009; Cace *et al.*, 2011; Davies e Polverari, 2011; Kyriacou e Roca-Segalés, 2012; Tosun, 2014; Bachtler *et al.*, 2014). Questo tipo di analisi è piuttosto rilevante poiché, fornendo informazioni sulle modalità di allocazione e gestione delle risorse europee, offre ai *policy makers* elementi fondamentali per ridisegnare la politica di coesione, al fine di incrementarne l'efficienza. Così, in Bähr (2008) si è rivolta l'attenzione allo studio della struttura interna dello Stato e in particolare al grado di decentralizzazione governativa. Questo tipo di analisi ha aiutato a comprendere come la struttura statale possa incidere e determinare gli impatti territoriali dei fondi strutturali e a cogliere le connessioni presenti tra autorità operanti a livello sub-regionale e la natura dell'impatto delle risorse europee. Dai risultati pare che gli effetti della spesa pubblica europea siano più forti e i fondi siano gestiti in maniera più efficiente negli Stati membri in cui si registra una maggiore decentralizzazione amministrativa. Tali evidenze sembrano in linea con quelle mostrate da Kemmerling e Bodenstein (2006) che sottolineano una maggiore capacità attrattiva delle risorse europee da parte delle autorità regionali. Le evidenze riscontrate in questi due lavori risultano interessanti per un duplice motivo: comprendere se la struttura governativa influenza gli effetti dell'impiego delle risorse permette di formulare indicazioni sulle modalità di gestione delle risorse della politica di coesione, argomento ancora poco dibattuto in letteratura; inoltre conferma il realizzarsi dell'intento della Commissione Europea nel voler attribuire maggiore responsabilità alle autorità locali e decentralizzare le decisioni, nell'ottica di una *governance multilevel*.

In un recente lavoro, Rodriguez-Pose e Novak (2013) evidenziano la necessità di focalizzare l'attenzione non tanto sull'impatto globale della politica, quanto piuttosto sulle differenze che intercorrono tra un periodo di programmazione e l'altro e che possono averla resa più (o meno) efficace e in grado di soddisfare le esigenze del territorio. La capacità di

perseguire l'obiettivo delle risorse pubbliche europee nel tempo viene analizzata mediante un confronto tra i periodi di programmazione 1994-1999 e 2000-2006 in 133 differenti regioni europee. I due autori utilizzano un modello di crescita endogena che permette di misurare l'impatto della spesa pubblica sulla crescita regionale, all'interno del quale vengono incluse variabili di controllo, di interazione e contesto; il ricorso a tali variabili è considerato necessario per comprendere i livelli iniziali di benessere, la disponibilità di infrastrutture, la qualità istituzionale, il livello di istruzione quale misura per la dotazione di capitale umano, la percentuale di spesa privata in ricerca e sviluppo sul Pil regionale come *proxy* dell'innovazione e una variabile di interazione quale misura del grado di sviluppo della regione intesa come rapporto tra Pil regionale e nazionale. Dai risultati sembra emergere un aumento della profittabilità degli investimenti realizzati con le risorse dei fondi strutturali tra il secondo e terzo periodo di programmazione, dimostrando, secondo gli autori, che l'efficacia del processo di riforma dei fondi strutturali sia avvenuto grazie a un continuo processo di apprendimento, fulcro della politica di coesione e, più in generale, del processo riformatore europeo.

Infine, Ciani e De Blasio (2015), nell'ambito del periodo di programmazione 2007-2013, stimano gli effetti dei pagamenti *pro capite* annuali su tre diversi *output*: tasso di crescita dell'occupazione, tasso di crescita della popolazione e prezzi degli immobili. L'originalità del lavoro risiede, in prima battuta, nell'importanza attribuita al territorio. Non soltanto gli autori conducono l'analisi a un livello territoriale estremamente accurato (i Sistemi Locali del Lavoro) cui in precedenza non si era mai posta attenzione, ma inoltre assumono rilevanza una serie di covariate (altitudine, densità demografica, tasso di occupazione e disoccupazione, tasso di attività della popolazione, percentuale di superficie montana e costiera, numero di case *pro capite*, numero di case disabitate *pro capite* e la struttura produttiva dell'area) utili per contraddistinguere le unità di osservazione, sulle quali è studiato l'impatto. Dai risultati l'effetto dei fondi sul tasso di crescita dell'occupazione risulta positivo ma limitato, mentre rispetto alla popolazione e ai prezzi delle abitazioni è statisticamente non significativo. Le stime potrebbero però essere influenzate dalla coincidenza temporale tra spesa e variabili *output*. Infatti, è generalmente riscontrato che gli effetti prodotti dagli investimenti necessitano di anni prima di manifestarsi (Rodriguez-Pose e Fratesi, 2004; CE, 2007; CE, 2014; Ferrara *et al.*, 2016), pertanto per verificare la robustezza delle evidenze ottenute in Ciani e De Blasio (2015) dovrebbero essere ristimati i modelli considerando un *lag* temporale

tra regressori e variabili dipendenti sufficiente a garantire il verificarsi dell'impatto. Inoltre, per quanto riguarda gli effetti della spesa europea sull'occupazione, gli autori evidenziano tra l'altro un impatto negativo tra il 2008 e il 2009. Tuttavia risulta piuttosto difficile sostenere che gli investimenti possano produrre una diminuzione nei tassi di crescita dell'occupazione, mentre sembra più plausibile ritenere che, con particolare riferimento al periodo considerato, gli effetti della crisi economica siano stati così gravi da non poter essere compensati dagli investimenti realizzati con il contributo delle risorse europee. Le riflessioni, invece, sulla necessità di ampliare l'arco temporale tra le variabili oggetto di studio sono ancora più rilevanti se si impiegano variabili *output* quali la dinamica della popolazione e quella dei prezzi delle abitazioni. Infatti, questi ultimi sono fenomeni che tendono a modificarsi ed evolvere molto lentamente nel tempo e, con riferimento ai prezzi delle abitazioni, si presume che essi siano maggiormente influenzati dalle caratteristiche del mercato immobiliare piuttosto che dagli investimenti realizzati attraverso le risorse europee. Infine, gli autori contribuiscono al dibattito attuale su un tema particolarmente discusso: la velocità di assorbimento della spesa europea (Cace *et al.*, 2011, Becker *et al.*, 2013, OECD, 2017). Così, viene stimato l'effetto potenziale di un'erogazione più rapida delle risorse sulle economie locali, ma l'evidenza porta a concludere che una velocizzazione nella spesa non produrrebbe alcun miglioramento nell'efficienza dei fondi strutturali in Italia. Il risultato è interessante, dal momento che evidenzia come auspicare una velocizzazione nella spesa dei fondi europei non comporti alcun miglioramento negli effetti prodotti. Così piuttosto che concentrarsi sulla rapidità della spesa, sembrerebbe più opportuno porre attenzione all'allocazione delle risorse europee, al fine di incrementarne l'efficienza.

Uno dei primi e più interessanti contributi in cui si valuta l'impatto dei fondi strutturali sulla crescita economica regionale differenziando la spesa per tipologia di investimento, piuttosto che analizzarne l'impatto complessivo, è quello di Rodriguez-Pose e Fratesi (2004). In questo modo, gli autori riescono a comprendere quali sono le tipologie di spesa più efficienti. Nonostante l'ingente ammontare di risorse destinate agli investimenti in infrastrutture e al sostegno alle imprese, i rendimenti su questi assi di politica non risultano significativi. Al contrario, gli autori riscontrano che, nel breve periodo, il supporto al settore agricolo ha effetti positivi sulla crescita temporanei, mentre gli investimenti in capitale umano hanno un effetto positivo sul lungo periodo. Questi ultimi però, riguardano esclusivamente una quota molto limitata del totale del finanziamento pubblico europeo che necessiterebbe

una maggiore attenzione e un'analisi esaustiva. Si delinea così un sostanziale fallimento dei fondi strutturali nei confronti di una maggiore crescita economica e coesione sociale in linea con quanto mostrato successivamente anche da Esposti e Bussoletti (2008). Il contributo principale di questi due ultimi lavori è quello di utilizzare una metodologia di analisi nella quale la spesa pubblica europea è differenziata per tipologia di investimento. Questa caratteristica permette sia a Rodriguez-Pose e Fratesi (2004) che a Esposti e Bussoletti (2008) di fornire indicazioni di *policy* più approfondite e specifiche rispetto a tutti gli altri autori che si limitano a valutare gli impatti delle risorse della politica di coesione complessivamente considerate. Infatti, comprendere i differenti effetti ottenuti con le varie voci di spesa pubblica consente di determinare le aree su cui sia necessario intervenire per rendere la spesa più efficiente.

### ***1.2.3 Teoria della nuova geografia economica***

A differenza di quanto si riscontra nelle teorie appena trattate, la teoria della nuova geografia economica (NEG) ipotizza che uno dei principali ostacoli alla convergenza economica sia rappresentato dalla lontananza o dall'impossibilità di accedere ai mercati, quindi dalla distanza fra i luoghi in cui avviene la produzione e i mercati in cui vengono ceduti i beni prodotti e acquistati gli input (Menegatti, Seravalli, 2004). Le decisioni sulla localizzazione delle imprese, pertanto, dipendono dai costi di trasporto e dalla numerosità delle imprese presenti in uno specifico mercato. La disomogeneità della localizzazione delle imprese determina fenomeni di agglomerazione che producono un processo di sviluppo economico territorialmente squilibrato. Come sostenuto da Myrdal (1957) e Hirschman (1958), il movimento dei fattori di produzione dalle aree più sviluppate a quelle svantaggiate non conduce ad una riduzione nei *gap* di crescita ma aggrava gli squilibri regionali. Krugman, invece, sostiene che l'integrazione economica possa condurre a un modello spaziale "centro-periferia" alimentato dalla riduzione nei costi dei trasporti; la crescente agglomerazione e concentrazione dell'attività economica in determinati poli è dovuta a fattori quali lo sviluppo di economie di agglomerazione, connessioni a monte e a valle nel processo produttivo, dimensione del mercato e la riduzione dei costi di trasporto che stimolano l'agglomerazione di attività economiche nelle regioni centrali e più sviluppate (Krugman, 1991; Krugman e Venables, 1995). Gli effetti di agglomerazione potrebbero condurre a squilibri sul mercato e a

esternalità negative i cui effetti possono essere contrastati però dall'intervento pubblico, per mezzo dei fondi strutturali, quindi della politica regionale. Più specificamente i finanziamenti pubblici dovrebbero portare a un abbattimento degli ostacoli e dei costi di trasporto tra "centro" e "periferia" dando vita a interconnessioni tra le aree che contribuiscano a uno sviluppo armonioso di tutto il territorio. L'intervento dello Stato è comunque ammesso esclusivamente per eliminare eventuali distorsioni presenti nel mercato.

Nell'ambito di tale teoria, lo studio degli effetti territoriali della politica di coesione è realizzato impiegando modelli di regressione spaziali, la cui specificazione è originata dal più generale modello di Manski (1993) (Elhorst, 2010):

$$Y = \alpha + \rho WY + \beta_1 X + \beta_2 WX + \varepsilon \quad , \quad (1.4)$$

dove:

$$\varepsilon = \lambda W\varepsilon + u \quad . \quad (1.5)$$

La caratteristica di tali modelli è la matrice  $W$  dei pesi o ritardi spaziali che permette di esprimere formalmente la struttura della dipendenza geografica. Inoltre, il termine  $WY$  indica gli effetti di interazione endogeni, ovvero legati alla variabile di dipendente di interesse  $Y$ ,  $WX$  il termine di interazione esogeno, legato alle covariate e, infine,  $W\varepsilon$  indica l'interazione tra il termine d'errore e le differenti unità spaziali (Elhorst, 2010). È inoltre possibile tenere in considerazione aspetti territoriali delle regioni in cui i fondi strutturali sono impiegati attraverso l'utilizzo di variabili di interazione che permette di studiare l'effetto della politica di coesione condizionandola alla variabile territoriale inserita nel modello (Ward e Gleditsch, 2008).

Nell'ambito della teoria della Nuova Geografia Economica (NEG) rientrano numerosi contributi empirici che individuano nel territorio la determinante fondamentale dell'impatto delle risorse europee. Anche in questo caso, i risultati ottenuti non conducono a conclusioni univoche sull'efficacia dei fondi strutturali. Posizioni critiche sono quelle di Basile, De Nardis e Girardi (2003) che evidenziano l'incapacità delle risorse europee di stimolare il processo di *catching-up* tra le regioni europee. Nel loro lavoro viene analizzata la struttura centro-periferia che caratterizza l'Unione Europea e le analisi indagano le relazioni che intercorrono tra distribuzione del reddito, produttività del lavoro e tassi di occupazione, quali variabili dipendenti, e sostegno pubblico europeo, quale regressore. Gli autori concludono che,

nonostante i fondi strutturali abbiano un impatto positivo sulla produttività delle regioni periferiche, questo non sembra aver comportato una riduzione del *gap* di sviluppo tra le regioni considerate, inteso come riduzione delle differenze nei redditi *pro capite*, causato dal mancato ridursi dei tassi di disoccupazione. Questo contributo pone l'accento sull'importanza del mercato del lavoro per la crescita economica e della necessità di fornire adeguato sostegno all'occupazione affinché sia dia avvio a percorsi di sviluppo. Tenendo in considerazione infatti la ristrettezza finanziaria che limita le regioni arretrate nell'investire ma anche i vincoli di bilancio imposti dall'Unione stessa che ostacolano il ricorso alla spesa pubblica degli Stati membri, risulta evidente come i fondi strutturali siano una risorsa essenziale dal momento che contribuiscono all'ammodernamento delle strutture produttive e favoriscono la creazione di infrastrutture sul territorio. Inoltre, come evidenziato nel contributo di Basile, De Nardis e Girardi le risorse europee migliorano la produttività delle regioni più arretrate, ma non riescono a ridurre il *gap* osservato nei livelli di Pil *pro capite*. Un tale risultato può dipendere però da problemi di redistribuzione a loro volta causati dalle politiche di contenimento del salario. Infatti, supponendo che i salari non vengano adattati agli incrementi di produttività riscontrati, allora questo giustificherebbe il mancato impatto dei fondi strutturali sul Pil *pro capite*. Invece, gli effetti non significativi sui tassi di occupazione potrebbero derivare dalle politiche sul mercato del lavoro attuate a livello nazionale o regionale. Infatti, ammettendo l'impatto positivo della politica di coesione sui livelli occupazionali, è possibile che l'azione di politiche interne possa essere conflittuale rispetto a quest'ultima, vanificandone gli effetti positivi. Pertanto sarebbe interessante condurre un'analisi nella quale vengano analizzate congiuntamente la politica di coesione e le politiche nazionali sul mercato del lavoro per comprendere se gli effetti prodotti siano sinergici o meno.

Un punto di vista simile emerge dai contributi di Dall'Erba e Le Gallo (2007; 2008), i cui lavori si concentrano sulla stima degli impatti dei fondi strutturali sulla crescita regionale e sull'occupazione, utilizzando un *dataset* composto da 145 regioni europee (Obiettivo 1, 2 e 3). Nonostante sembra essere in corso – negli anni considerati – un processo di convergenza tra le regioni, questo risultato non si ritiene essere determinato dalle risorse pubbliche stanziare dall'Unione Europea. Gli autori usano per le stime un modello di econometria spaziale (*spatial lag model with IV*) che permette di tenere conto degli effetti di eventuali *spillover* regionali. Per quanto concerne l'occupazione, i fondi sembrano avere un impatto positivo, ma limitato, sia in termini di intensità che nell'aspetto spaziale.

Un altro importante contributo che si pone in questa direzione è quello di Mohl e Hagen (2010), con il quale, utilizzando un *dataset* per 126 regioni NUTS-1 e NUTS-2 per il ciclo 2000-2006, si valuta l'effetto dei pagamenti differenziandoli in base alla tipologia di regione cui sono rivolti (Obiettivo 1, 2 o 3). Nel modello utilizzato si tiene conto della presenza di eventuali esternalità territoriali - regionali - e i risultati mostrano che se da un lato per le regioni Obiettivo 1 i pagamenti dell'Unione Europea favoriscono la crescita economica, dall'altro questi sembrano non avere alcun impatto significativo quando gli effetti sono valutati sull'intero territorio (regioni Obiettivo 1, 2 e 3). I fondi risultano quindi efficaci nel supportare la crescita delle regioni più arretrate, evidenziando quindi effetti positivi e in linea con gli obiettivi dichiarati dall'UE (2010). Per quanto riguarda i risultati ottenuti, invece, per le regioni obiettivo 2 e 3 è plausibile che le risorse producano effetti più contenuti. Innanzitutto l'ammontare di fondi strutturali destinato a tali regioni è inferiore rispetto a quello delle regioni Obiettivo 1, inoltre come anche suggerito dagli autori, ciò che andrebbe analizzato, quando si volge l'attenzione a queste aree, è piuttosto il mercato del lavoro. È possibile, infatti, che si registri un impatto non significativo sul tasso di crescita del Pil, ma potrebbero invece avere effetti positivi sui livelli o sul tasso di crescita dell'occupazione, che solo dopo un determinato arco temporale si rifletterebbero sul Pil *pro capite*.

Sempre per quanto riguarda le analisi territoriali, si ritiene particolarmente interessante la classificazione regionale realizzata da Antunes e Soukiazis (2005) che si concentra sugli effetti delle risorse europee nelle regioni portoghesi tra il 1991 e il 2000 con una distinzione tra regioni "interne" e "litoranee" in grado di cogliere il diverso livello di sviluppo mostrato da queste aree: le prime più arretrate rispetto alle seconde. L'evidenza empirica mostra come nel periodo considerato l'impatto delle risorse europee sia più forte nelle aree "litoranee" e ciò ha permesso a queste ultime di crescere più rapidamente rispetto a quelle interne. Un tale risultato, nonostante mostri *performance* positive delle risorse europee nel supportare la crescita regionale, evidenzia però che il sostegno non contribuisce affatto all'avvicinamento regionale dei livelli di sviluppo socio-economico, esibendo risultati migliori nelle aree più sviluppate e, pertanto, aumentando la divergenza territoriale.

Cambiando prospettiva, si rileva un effetto positivo dei fondi strutturali nei lavori di Aiello e Pupo (2012) che pongono l'attenzione sugli effetti territoriali della politica di coesione e dimostrano come l'impatto dei fondi strutturali sul tasso di crescita del Pil *pro capite* sia maggiore nelle regioni del sud Italia, rispetto a quelle del centro-nord, mentre inconclusivi

sono i risultati sulla produttività del lavoro. Le analisi empiriche sono condotte utilizzando un modello di crescita neoclassico e con il ricorso a un *dataset* di dati *panel* per le regioni italiane e le risorse finanziarie dei fondi strutturali, riferite al periodo compreso tra il 1996 e il 2007. La differenziazione territoriale è stata approfondita per mezzo di una variabile *dummy* di interazione, con la quale sono state suddivise le regioni italiane in due macro aree. Gli autori sottolineano come il coefficiente legato alla variabile di interazione sia sempre significativo e positivo a dimostrazione di come l'impatto dei fondi strutturali sul tasso di crescita sia più efficace nei territori del Mezzogiorno.

Utilizzando, poi, tecniche di econometria spaziale che permettono di controllare eventuali *spillover* regionali, vi sono evidenze di contributi positivi delle risorse pubbliche europee sulla crescita (*Pil pro capite*) e sulla convergenza regionale (Ramajo, *et al.*, 2008; Bouayad-Agha, *et al.*, 2013). In questi modelli, il tasso di crescita delle regioni meno sviluppate, è sensibilmente maggiore rispetto alle aree economicamente più floride. In questo ambito rientrano anche una serie di contributi che intendono studiare le relazioni e le interazioni tra la politica di coesione (*spatially-target*) e altre politiche pubbliche europee *spatially-blind* o con effetti indiretti sul territorio (OECD, 2009; Dühr, *et al.*, 2010; Giua, 2017). Considerando l'esiguità di risorse europee e la necessità di massimizzare il loro impatto territoriale, tali lavori (Esposti, 2007; Montresor *et al.*, 2011) risultano di particolare rilievo in quanto volti a comprendere se gli impatti congiunti delle politiche europee siano sinergici o conflittuali. Le evidenze sono contrastanti anche in questa ulteriore categoria di lavori: in alcuni studi si manifesta una relazione conflittuale tra la politica di coesione e il primo pilastro della PAC (Bivand e Brundstad, 2003; Bureau e Mahè, 2008), sottintendendo una totale inefficienza delle risorse destinate al settore agricolo; in altri si ritiene necessario migliorare il coordinamento tra politica agricola, con particolare riferimento allo sviluppo rurale (secondo pilastro), e politica di coesione (De Filippis *et al.*, 2011; Temprano, 2013). Altri contributi, invece, mostrano che nel caso in cui le due politiche siano attuate congiuntamente gli effetti del loro combinarsi sono più forti ed efficaci, innescando circoli virtuosi di crescita, evidenziando la rilevanza della politica pubblica – in questo specifico contesto europea - per la crescita delle regioni più svantaggiate (Esposti, 2007; Montresor *et al.*, 2010; Montresor *et al.*, 2011).

Sempre in questo ambito, risulta essere di particolare interesse il lavoro di Crescenzi e Giua (2016) nel quale i due autori arricchiscono il modello impiegato per le analisi tenendo

conto congiuntamente di due importanti aspetti di *policy* e territoriali, rappresentati rispettivamente da una matrice politica (che include le spese per la politica regionale e per il primo e secondo pilastro della PAC) e da una matrice di fattori territoriali condizionanti. Nel modello viene utilizzata una matrice di interazione tra la politica e il territorio che permette di comprendere come gli effetti della politica pubblica europea siano influenzati e guidati da variabili di contesto che caratterizzano le regioni beneficiarie degli interventi. I risultati di questo contributo, nel quale per la prima volta si analizzano congiuntamente aspetti di *policy* e territorio - grazie all'impiego di variabili di interazione - evidenziano l'impatto disfunzionale della politica di coesione che risulta più efficace nelle regioni con migliori prestazioni economiche. Inoltre, l'interazione tra politica di coesione e PAC sembra essere sinergica, grazie ai risultati positivi della politica agricola nelle regioni europee più svantaggiate. Così, sembrerebbe che una politica *top-down* come la PAC sia più efficiente della politica di coesione - *bottom-up* - poiché più adatta a supportare le aree in ritardo di sviluppo. Fare luce sulla criticità sollevata dagli autori dovrebbe essere prioritario, in quanto permetterebbe di chiarire ulteriormente se una gestione delle risorse europee da parte delle autorità centrali (ad esempio gli Stati membri), piuttosto che dalle amministrazioni locali (regioni e comuni) sia la chiave di per rendere gli effetti della politica di coesione più incisivi.

#### **1.2.4 I modelli di analisi controfattuale**

Nella seconda parte della rassegna della letteratura si pone attenzione ai lavori che intendono misurare l'impatto netto della politica di coesione, depurandolo di eventuali effetti prodotti da variabili condizionanti: i così detti fattori di confondimento. Queste metodologie - *difference in difference*, *propensity score matching*, *regression discontinuity design*, etc. - permettono di superare i problemi connessi all'endogeneità delle variabili di contesto che spesso interessano i modelli di regressione (Crescenzi e Giua, 2017). L'utilizzo di tali metodologie per lo studio della politica di coesione non è ancora molto diffuso, ma i risultati cui si giunge rivelano per lo più effetti positivi delle risorse europee nel sostegno delle regioni in difficoltà di sviluppo. Tra queste, il metodo del *difference-in-difference* - il più semplice da un punto di vista metodologico per la valutazione delle politiche pubbliche - consiste nell'analisi di una "doppia differenza", nel tempo (*pre-post*) e fra soggetti (destinatari e non destinatari). Questo metodo, impiegato anche da Garcia-Milà e McGuire. (2001) e Bondonio

e Greenbaum (2006), procede con un confronto tra medie per il gruppo dei trattati e il gruppo di controllo, prima e dopo il trattamento. I lavori citati portano a conclusioni divergenti: nel primo caso si sostiene l'inefficacia delle risorse europee, mentre Bondonio e Greenbaum reputano la spesa pubblica europea adeguata nel sostegno all'occupazione. Il primo lavoro è dedicato alla valutazione dell'impatto delle risorse europee sull'economia delle regioni spagnole. Gli autori confrontano l'impatto dei fondi europei su tre differenti indicatori economici (tasso di crescita del Pil *pro capite*, tasso di disoccupazione e investimenti privati *pro capite*) e due gruppi di regioni (quelle economicamente performanti e quelle in ritardo di sviluppo) nel periodo antecedente (1977-1981) e successivo (1989-1992) all'ingresso della Spagna nell'UE. Le analisi portano a concludere che confrontando l'impatto della politica tra tipologie di regioni, questa non riesce a ridurre i *gap* di sviluppo, poiché gli effetti prodotti sulle regioni più povere sono molto contenuti. Le autrici partono, infatti, dall'assunzione d'impianto neoclassico secondo cui l'impiego di risorse nelle regioni arretrate dovrebbe produrre effetti più elevati rispetto a quelli che si avrebbero in regioni già sviluppate, sotto l'ipotesi di rendimenti marginali decrescenti. Senza entrare nel merito dell'approccio teorico cui si fa riferimento, si vuole in questo contesto evidenziare un limite dell'analisi che sembra poter influenzare fortemente i risultati raggiunti da Garcia-Milà e McGuire, rispetto all'analisi di impatto condotta sul tasso di disoccupazione. Infatti, sebbene le autrici vogliano stimare l'effetto netto delle risorse pubbliche europee sulle variazioni nel tasso di disoccupazione, queste non ritengono necessario includere nel modello variabili rappresentanti eventuali riforme nazionali sul mercato del lavoro, nonostante sia anche esplicitamente evidenziato che nel periodo considerato la Spagna sia stata oggetto di importanti riforme nazionali politiche ed economiche che senza dubbio hanno inciso sul mercato del lavoro e sull'economia più in generale. Alla luce di ciò, la conclusione cui si giunge – secondo la quale l'impiego dei fondi strutturali sia causa di un aumento dei tassi di disoccupazione, particolarmente evidente per le regioni meno sviluppate - sembra poco giustificata sia da un punto di vista teorico che empirico. Il lavoro di Bondonio e Greenbaum (2006) è il primo contributo in cui si impiegano tecniche di analisi controfattuale per valutare l'impatto dei finanziamenti europei nelle aree Obiettivo 2 in Italia. Gli autori mostrano come i fondi strutturali europei (con riferimento al FESR) riescano a supportare i livelli occupazionali, ma sono più efficienti nelle aree che mostravano buone *performance* economiche già negli anni precedenti il trattamento. Nonostante ciò viene ribadita l'importanza per tutto il territorio di ricevere sussidio da parte dell'Unione, poiché attraverso la spesa pubblica europea si riesce a incentivare l'occupazione

e, di conseguenza, la crescita economica. L'efficacia della politica di coesione è stata accertata anche in un recente lavoro (Pellegrini *et al.*, 2016), nel quale è stato impiegato il metodo *difference-in-difference* al fine di valutare l'impatto della politica di coesione su due specifici campi di intervento – “ricerca e innovazione” e “infrastrutture di trasporto”, piuttosto che sul tasso di crescita del PIL *pro capite* regionale. Per la prima volta sono stati adottati congiuntamente questa metodologia d'analisi e un *dataset* disaggregato per settore di investimento con il fine di testare il raggiungimento di obiettivi specifici cui mira la politica di coesione. Anche Accetturo, De Blasio e Ricci (2014) scelgono di impiegare la tecnica dell'RDD, ma il loro obiettivo è verificare la possibilità che i fondi strutturali accrescano la corruzione o comportamenti scorretti da parte dei governi locali che gestiscono l'allocazione delle risorse. Gli autori, sulla base dei risultati ottenuti, sono portati a concludere che i trasferimenti pubblici inducono una diminuzione dei livelli di capitale sociale regionale, dovuto all'aumento di comportamenti corrotti. Pertanto si auspica l'introduzione di pre-requisiti per l'ottenimento dei fondi europei che vincolino i trasferimenti di risorse alla disponibilità di organismi pubblici locali che riescano a garantire la corretta e trasparente gestione delle risorse pubbliche. Però, considerando che le regioni economicamente più svantaggiate sono anche quelle che mostrano le maggiori difficoltà nella gestione dei trasferimenti pubblici, limitare l'accesso a questi ultimi sulla base di pre-requisiti quali quelli proposti da Accetturo, De Blasio e Ricci, non soltanto non sarebbe efficiente per la riduzione dei *gap* regionali attualmente esistenti, ma potrebbe essere addirittura considerato in contrasto con l'obiettivo di coesione dichiarato dalla Commissione Europea. Così, piuttosto che limitare o negare l'accesso alle risorse europee alle regioni più arretrate sarebbe forse più opportuno concedere i trasferimenti, ma imporre miglioramenti nei sistemi di controllo e monitoraggio sull'attuazione degli investimenti e affinare le strategie di selezione dei beneficiari. Inoltre, una gestione delle risorse centralizzata potrebbe in parte risolvere l'eventuale sistema della corruzione delle amministrazioni locali in modo più efficace rispetto all'introduzione di un vincolo così stringente per la concessione dell'aiuto.

Un ulteriore spunto di riflessione emerge dal contributo di Barone, Davis e De Blasio (2016), nel quale, utilizzando il *synthetic control method* – metodologia simile alla *difference in difference* ma che ne supera alcuni limiti analitici<sup>30</sup> – si rileva un impatto positivo del

---

<sup>30</sup> La principale differenza tra le due metodologie risiede nella modalità di trattamento delle variabili di confondimento impiegate per caratterizzare le unità di analisi. In particolare nel metodo *difference in difference* queste variabili sono ritenute costanti nel tempo, mentre nel *synthetic control* si suppone che tali variabili si modifichino nel corso del tempo (Kreif *et al.*, 2016)

sostegno europeo alle regioni meno sviluppate, ma i cui effetti svaniscono nel momento stesso in cui alla regione viene ridotto il contributo accordato. Gli autori hanno posto attenzione sul caso dell’Abruzzo, regione Convergenza nel periodo 1989-1993, ma che fu dichiarata Obiettivo 2<sup>31</sup> nel periodo successivo. In mancanza di un regime di sostegno transitorio, furono accordati a questa regione trasferimenti di risorse europee fino al 1996. Tra il 1996 e il 1999, i trasferimenti furono sospesi e nel 2002 essendo considerata regione Obiettivo 2 fu accordato all’Abruzzo un sostegno europeo estremamente ridotto, in linea con le altre regioni dell’Italia centrale, nonostante il PIL *pro capite* di questa regione fosse solo lievemente al di sopra della soglia del 75%. Ciò che gli autori rilevano è che gli effetti positivi che i fondi europei stavano producendo sulla crescita regionale vennero vanificati nel momento in cui il supporto venne sospeso. Tali evidenze, secondo gli autori, indicano un’inefficacia dei fondi strutturali nello stimolare una crescita economica “endogena” e quindi nel dare avvio a circoli virtuosi di sviluppo che siano duraturi nel tempo, anche in seguito a una sospensione del supporto europeo. Considerando però che i fondi strutturali e il relativo cofinanziamento nazionale risultano essere sostitutivi e non addizionali rispetto alla spesa pubblica nazionale (Barone *et al.*, 2016; Coppola *et al.*, 2017) è difficile pensare che i soli investimenti privati, stimolati dalle risorse europee negli anni in cui il sostegno viene accordato, siano in grado di supportare un duraturo processo di sviluppo, senza essere affiancati da un adeguato intervento pubblico.

Per quanto riguarda la tecnica del *propensity score matching*, impiegata nei lavori di Hagen e Mohl (2008), Becker *et al.* (2012) e De Iaco *et al.* (2016), questa permette di condizionare un determinato trattamento (in questi casi la politica di coesione) a una serie di covariate (Rosenbaum e Rubin, 1983). Nei lavori citati si conclude che gli investimenti realizzati attraverso i fondi strutturali hanno un impatto positivo sulla crescita regionale. Hagen e Mohl (2008) sostengono però che i coefficienti sono statisticamente non significativi, mentre negli altri contributi si conclude che l’efficacia delle risorse europee sia stata consistente. A tal proposito Becker *et al.* (2012) conducono un’analisi controfattuale a livello regionale europeo e convengono che nonostante i fondi strutturali favoriscano la crescita e la convergenza, si dovrebbe procedere con una riallocazione delle risorse. Infatti, stimando una *dose-response function*, individuano il punto di massimo oltre il quale un’ulteriore iniezione di risorse sarebbe inutile e poiché individuano regioni in cui le risorse superano tale soglia e altre che invece si situano al di sotto, propongono una redistribuzione delle risorse tra i due

---

<sup>31</sup> L’Abruzzo acquisì lo *status* di regione Obiettivo 2 nel periodo 2000-2006.

gruppi di regioni supponendo che questo possa comportare più elevati tassi di crescita e un processo di convergenza più rapido. Analogamente, anche in un più recente contributo di Bachtrögler (2016), si stima che i fondi strutturali spesi abbiano rendimenti marginali decrescenti: così l'incremento delle risorse oltre una certa soglia massima di spesa, avrebbe un impatto negativo sul tasso di crescita del PIL pro capite. Una tale assunzione sembra però derivante dall'applicazione di un modello statistico che poggia su deboli fondamenti teorici; infatti sarebbe come supporre che oltre un certo livello di investimenti, la "nuova" capacità produttiva sviluppata rimarrebbe inutilizzata (Becker et al., 2012) o addirittura inciderebbe negativamente sulla crescita economica (Bachtrögler, 2016). Comunque, ammettere il raggiungimento di un punto di rendimento massimo del capitale – quindi delle risorse europee investite – significa che si è raggiunto il livello massimo di *output* possibile (PIL pro capite potenziale), e inoltre, dal momento che ulteriori investimenti comporterebbero un aumento della capacità produttiva e di conseguenza del PIL *pro capite* stesso (Mankiw e Taylor, 2015), allora è plausibile ammettere che la tesi sostenuta nei contributi esaminati abbia degli elementi di incongruenza. Potrebbe invece essere più verosimile che il punto di massimo individuato nelle analisi sia determinato dai vincoli posti dall'UE sulla spesa pubblica dei singoli Stati membri. Infatti, poiché gli investimenti devono obbligatoriamente essere co-finanziati dai beneficiari, ma le risorse nazionali sono sottoposte al vincolo di bilancio del Patto di Stabilità, si ritiene che per i Paesi Membri sia impossibile oltrepassare un determinato livello di spesa e che l'allocazione di ulteriori risorse da parte della Commissione divenga inutilizzabile e di conseguenza inefficace. Sembrerebbe quindi utile integrare queste analisi tenendo in considerazione le risorse pubbliche del co-finanziamento nazionale (Coppola *et al.*, 2017). Alla luce di quanto evidenziato, sembra più plausibile ipotizzare un'impossibilità nell'utilizzo dei fondi strutturali legato al vincolo di bilancio sul cofinanziamento nazionale, piuttosto che assumere impatti nulli o negativi delle risorse europee sulla crescita del PIL *pro capite*. Infatti, in un successivo lavoro di De Iaco *et al.* (2015) nel quale si utilizzano quale unità di osservazione le imprese italiane, viene evidenziato come le prestazioni delle imprese siano più elevate quando queste sono beneficiarie dell'intervento europeo, e attraverso la stima della *dose-response function*, gli autori dimostrano che al crescere dell'ammontare delle risorse destinate alle imprese, migliorano i risultati raggiunti.

La terza metodologia utilizzata è quella del *regression discontinuity design*, una strategia di identificazione dell'effetto che consiste nel confronto tra individui trattati e non-trattati

condotto attorno alla soglia di ammissibilità al trattamento che rappresenta il “punto di discontinuità” ed è individuata, nei lavori a seguire (Becker *et al.*, 2010; 2013; Pellegrini *et al.*, 2013; Crescenzi *et al.*, 2015; Giua, 2017), dai criteri per l’ammissibilità regionale al sostegno europeo con risultati, per i fondi strutturali, in ogni caso positivi. Becker *et al.* (2010) e Pellegrini *et al.* (2013) trovano evidenza empirica di un impatto positivo sul tasso di crescita regionale europeo, mentre Giua (2017) focalizza l’attenzione sulla relazione tra finanziamenti e occupazione nelle regioni italiane. L’autrice rileva che non soltanto le risorse europee stimolano l’occupazione, ma che gli effetti migliori si hanno proprio nei settori strategici individuati nell’ambito della politica di coesione (manifatturiero, edilizia e turismo).

## **Conclusioni**

Fin dalla costituzione della Comunità economica europea (1957), il concetto di coesione economica e sociale ha acquisito sempre maggiore importanza fino a essere riconosciuto, oggi, come l’obiettivo prioritario dell’Unione Europea, congiuntamente a quello di coesione territoriale. Le disparità che fortemente caratterizzano le regioni europee sono il sintomo di un evidente squilibrio di sviluppo che sembra essere in continuo peggioramento, in cui le regioni economicamente performanti esibiscono tassi di crescita elevati e alti livelli di qualità della vita, mentre nelle regioni arretrate le condizioni di vita continuano a inaspriarsi e il *gap* di sviluppo a dilatarsi. Così, come sottolineato dalla Commissione europea (2010a), è necessario che le politiche dell’Unione siano volte al sostegno delle aree svantaggiate e le risorse a esse destinate siano in continua espansione.

Infatti, seguendo l’impostazione keynesiana, l’effetto delle politiche regionali e degli strumenti a esse legati dovrebbe essere duplice: dal lato della domanda, portare a un aumento del reddito nelle regioni beneficiarie producendo effetti su occupazione e produzione, in linea con la teoria del moltiplicatore keynesiano, e, dal lato dell’offerta, accrescere il potenziale produttivo nelle regioni svantaggiate incrementando le infrastrutture, fisiche e immateriali, migliorando le competenze della forza lavoro e rafforzando le attività locali (Cesaratto *et al.* 2003; Ciocca, 2016). Inoltre una corretta gestione degli investimenti pubblici sarebbe anche uno stimolo per gli investimenti privati, così da incentivare ulteriormente crescita e sviluppo. (Ciocca, 2016)

Il continuo persistere di differenze regionali ha messo in dubbio, nel tempo, l'efficacia della politica regionale europea, e come evidenziato, sono numerosi i contributi presenti in letteratura che si sono occupati di questa tematica. La quasi totalità dei lavori empirici si basa su modelli di crescita di stampo neoclassico, attraverso i quali è stata per lo più indagata la convergenza economica tra Stati o regioni. Molti autori sottolineano come l'efficacia delle politiche sia condizionata a specifiche caratteristiche regionali che ne determinano gli impatti positivi. Tali variabili sono individuate nella qualità istituzionale (De Freitas, 2003; Kemmerling *et al.*, 2006; Ederveen *et al.*, 2006, 2012;), nel decentramento amministrativo (Bähr, 2008, Tosun, 2014) o in caratteristiche territoriali (Antunes e Soukiazis, 2005, Mohl e Hagen, 2010; Aiello e Pupo, 2011). Altri invece ritengono che l'utilizzo delle risorse europee sia del tutto inefficace (Boldrin e Canova, 2001; Dall'Erba e Le Gallo, 2007). Nell'ambito dei lavori che utilizzano analisi controfattuali, invece, l'impatto positivo dei fondi strutturali sulla crescita sembra confermato (Becker *et al.*, 2010, 2012; Pellegrini *et al.*, 2013, De Iaco *et al.*, 2015).

Uno dei principali limiti emersi dalla rassegna della letteratura è rappresentato dal ricorso quasi esclusivo ad analisi sulla convergenza regionale e sulla crescita del Pil *pro capite*. Si ritiene necessario sottolineare che uno degli obiettivi prioritari dell'Unione è colmare i divari socio-territoriali oltre che quelli economici dell'Unione (CE, 2010), pertanto gli effetti della politica di coesione dovrebbero essere valutati anche ponendo attenzione al mercato del lavoro e all'impatto delle risorse pubbliche europee sull'occupazione, argomento finora poco approfondito, secondo quanto sottolineato anche da Esposti e Bussoletti (2008) e Mohl (2016). Inoltre, concentrare gli studi esclusivamente sul tasso di crescita del Pil *pro capite* può essere fuorviante. Infatti la convergenza tra tassi di crescita tra regioni (o Paesi) potrebbe anche verificarsi, ma allo stesso tempo è possibile che aumentino i divari se si analizzano i fenomeni in valori assoluti (quindi ponendo attenzione ai livelli del Pil *pro capite*). Pertanto non sembra esaustivo analizzare l'impatto della politica di coesione esclusivamente sui tassi di crescita del Pil *pro capite*, poiché potrebbero verificarsi paradossi messi in luce solo con un'analisi condotta su entrambi gli aspetti di un fenomeno: i livelli e i tassi di crescita. Lo stesso ragionamento si può estendere agli effetti sull'occupazione. In aggiunta, nei modelli utilizzati per la valutazione della politica di coesione si impiegano quali variabili dipendenti esclusivamente i tassi di crescita dei fenomeni considerati – Pil *pro capite* e più raramente occupazione – poiché si assume il pieno impiego dei fattori produttivi. Con riferimento alla

teoria neoclassica, infatti, sembrerebbe sufficiente concentrarsi esclusivamente sui tassi di crescita e non sui livelli di Pil e/o occupazione, poiché questi ultimi raggiungeranno il massimo livello di impiego grazie a spontanei meccanismi di mercato. Tale assunzione porta pertanto a rifiutare il ruolo della domanda aggregata come forza propulsiva per la crescita economica, ritenendo che solo stimoli dal lato dell'offerta siano in grado di sollecitare la crescita, accelerando il raggiungimento dell'equilibrio di pieno impiego delle risorse, nel caso in cui nel mercato siano presenti vincoli che ne limitino l'efficienza. Nel presente lavoro, invece, si abbraccia una prospettiva differente rispetto a quella proposta dalla teoria ortodossa, si rifiuta l'ipotesi di pieno impiego e si ritiene che non esista alcuna forza di mercato in grado di condurre il sistema all'equilibrio di pieno impiego, come mostrato anche dall'evidenza empirica. In linea con la posizione teorica classico-keynesiana, si reputa che la domanda aggregata abbia un ruolo predominante nel determinare la crescita economica e l'occupazione e così si attribuisce alla spesa pubblica – quale ad esempio quella attuata attraverso i fondi strutturali europei – una funzione rilevante per il sostegno della domanda, della produzione e del mercato del lavoro. Si evidenzia, quindi, la rilevanza delle politiche redistributive, espansive nella creazione di nuova occupazione, nello stimolare la domanda interna ed estendere le tutele per i lavoratori, riducendo anche i differenziali di reddito (Pandolfi, 2017).

A oggi sono comunque ancora estremamente esigui i lavori in cui si valuta l'effetto della politica di coesione sull'occupazione (Bouvet, 2005; Dall'erba *et al.*, 2007; Becker *et al.*, 2010; Giua, 2017) e si ritiene pertanto utile un approfondimento in merito, conducendo le analisi in un'ottica classico-keynesiana, prendendo quindi le distanze dalla teoria della convergenza. È attraverso l'aumento dell'occupazione che si può pensare, infatti, a un miglioramento delle condizioni di vita della popolazione e ciò implicherebbe tra l'altro necessariamente un aumento della domanda aggregata, nonché degli investimenti, conducendo così a una crescita generale dell'economia.

Una seconda lacuna riscontrata nella rassegna dei contributi è il ricorso ad analisi poco dettagliate, nelle quali le variabili relative ai fondi strutturali e alla politica non compaiono mai disaggregate. Nella maggior parte dei lavori esaminati la politica è rappresentata attraverso impegni (Rodriguez-Pose e Fratesi, 2004; Mohl e Hagen, 2010; Becker *et al.*, 2012) o pagamenti (Ederveen *et al.*, 2006; Esposti e Bussoletti, 2008; Rodriguez-Pose e Novak, 2013) - quindi variabili di spesa - complessivamente considerati. Questo comporta

una rilevante perdita di informazione e le indicazioni di *policy* che ne derivano corrono il rischio di essere poco approfondite e inadatte per contribuire all'efficientamento della politica di coesione. Infatti, da analisi così condotte non è possibile capire quali aree di investimento favoriscano o meno la crescita, quali siano le modalità di attuazione da privilegiare per incrementare gli impatti della politica e quali canali di gestione necessitino di migliorie e cambiamenti. Lo stesso problema si verifica nei modelli di analisi controfattuale, nei quali la variabile rappresentante i fondi strutturali è generalmente una variabile *dummy* che non permette neppure di cogliere l'intensità della spesa realizzata in un determinato territorio rappresentata dall'ammontare delle risorse investite (Pieńkowski e Berkowitz, 2015).

Infine, dalla rassegna della letteratura è emersa una carenza di contributi nei quali la politica di coesione venga valutata congiuntamente sulle caratteristiche di *policy* e di territorio. Soltanto in un contributo (Crescenzi e Giua, 2014) si evidenzia l'importanza di analizzare le due sfere congiuntamente che permette di approfondire la comprensione sulle determinanti del funzionamento della politica (in particolare i canali attraverso cui opera), l'eterogeneità degli impatti dovuti alle caratteristiche territoriali e, infine, gli effetti socio-economici prodotti dal combinarsi dei due diversi ambiti considerati.

La rassegna critica della letteratura scientifica ha permesso di strutturare la successiva analisi che mira al superamento dei limiti dei contributi presi in considerazione in questo capitolo ed è volta a far emergere i punti di forza e le criticità della più importante politica dell'Unione Europea per comprendere gli effetti prodotti sul territorio italiano e fornire indicazioni utili alla futura attuazione delle risorse pubbliche europee.

## 2. Metodologia: la strategia e il modello di analisi

### Introduzione

La rassegna della letteratura ha fatto emergere caratteristiche e criticità dei lavori condotti sul tema dell'efficienza dei fondi strutturali dell'UE. Nonostante l'argomento sia stato oggetto di approfondite indagini, si ritiene che alcuni aspetti debbano essere ulteriormente esplorati, nel tentativo di superare i limiti evidenziati nel precedente capitolo.

In particolare, da quanto emerso nella parte conclusiva del cap. 1, sono quattro le principali questioni individuate che necessitano un approfondimento:

- l'esclusivo ricorso a modelli di convergenza, con un *focus* predominante sulla crescita dei Pil *pro capite* regionali;
- l'esiguo numero di lavori che si occupano del tema dell'occupazione e del mercato del lavoro;
- l'assenza di contributi nei quali venga analizzata la spesa pubblica europea in modo disaggregato e siano studiate le caratteristiche della sua attuazione;
- la scarsità di analisi nelle quali vengano considerate congiuntamente la struttura della politica e le caratteristiche del territorio nel quale è attuata.

I limiti evidenziati vengono messi in rilievo anche dalla Commissione Europea (Pieńkowski e Berkowitz, 2015) che in relazione al primo punto sostiene:

*“Una questione che rimane inspiegata sono le conseguenze derivanti dell'assunzione di piena occupazione dei modelli di crescita neoclassici. Questa è molto lontana dalla realtà, infatti le regioni beneficiarie dei fondi della politica di coesione sono caratterizzate da elevati tassi di disoccupazione. Gli studi in questione non spiegano mai se lo scollamento tra teoria e realtà abbia impatti sulla rilevanza delle stime econometriche.”*

Inoltre, sulla base degli obiettivi dichiarati dell'Unione, non sembrerebbe necessario collocarsi all'interno della teoria della convergenza economica per comprendere e studiare gli effetti di una politica pubblica, dato che la politica di coesione è espressamente orientata all'incremento e supporto dei livelli occupazionali e al miglioramento delle condizioni lavorative (CE, 2010). Così si ritiene possibile distaccarsi dalle consuete analisi basate sul

tasso di crescita del Pil *pro capite* per esaminare in che modo la spesa pubblica europea abbia effetto su altre dimensioni dell'economia, quale ad esempio quella dell'occupazione. Allontanandosi dunque dalla teoria della convergenza che assume il pieno impiego della forza lavoro, si ritiene che una politica di intervento quale quella di coesione possa generare effetti positivi sul sistema economico. Infatti, quando l'economia non è al livello di piena occupazione, e questo si verifica sia nelle economie sviluppate che in quelle meno avanzate, l'espansione della spesa pubblica genera un incremento della domanda aggregata che si traduce in un aumento della produzione cui seguono aumenti nei livelli occupazionali che portano a un rinnovato processo di stimolo alla domanda (e quindi alla produzione), attraverso il principio del moltiplicatore keynesiano (Keynes, 1935; Cesaratto *et al.*, 2003; Pupo, 2004; Smith, 2010). Una politica fiscale così intrapresa potrebbe avere effetti non soltanto limitati al breve periodo, ma persistenti in un'ottica di lungo periodo (Garegnani, 1979; Cesaratto e Mongiovi, 2015). Considerando, poi, lo stretto legame tra occupazione e crescita economica, i risultati dell'analisi possono essere interpretati non solo in relazione al mercato del lavoro, bensì è possibile estenderli alle condizioni del sistema economico complessivamente considerato, dati gli effetti prodotti dall'aumento dell'occupazione sull'economia nella sua interezza. Così come evidenziato nella parte conclusiva del precedente capitolo, sembra limitante concentrare le analisi esclusivamente sulla convergenza dei tassi di crescita del Pil *pro capite*, prescindendo da analisi sui livelli di produzione e soprattutto sull'occupazione. Ritenendo che non vi siano forze di mercato in grado di realizzare condizioni di piena occupazione si reputa necessario formulare politiche pubbliche che mirino al perseguimento di tale obiettivo, e in questo senso la politica di coesione può essere vista come un valido strumento per il sostegno ai livelli occupazionali: nell'ottica classico-keynesiana la crescita della spesa pubblica favorisce l'incremento della domanda aggregata (in termini assoluti), quindi della produzione e dell'occupazione, avviando un circolo virtuoso di sviluppo, non soltanto limitato al settore pubblico ma che interessa anche quello privato stimolando gli investimenti e la produttività (Cesaratto e Mongiovi, 2015; Ciccone, 2017; Stirati, 2017). Quindi, alla base delle considerazioni che scaturiranno dalle successive analisi (descrittiva ed empirica), si ritiene determinante il ruolo della domanda per il sostegno dei livelli di produzione e occupazione. Alla luce di quanto affermato e sulla base dell'impostazione teorica scelta, secondo cui i livelli di attività e occupazione sono regolati dalla domanda, e quindi dalla capacità di spesa del sistema (Ciccone, 2015), è necessario puntualizzare che l'analisi sarà condotta sui livelli di occupazione, che si ritiene possano essere una coerente e

valida variabile sulla quale studiare gli impatti della politica europea. L'analisi empirica realizzata si basa sul modello moltiplicativo di regressione, pertanto riprendendo la classificazione operata da Mohl (2016), si ricade all'interno dei modelli "*theoretically founded*". Inoltre, le variabili impiegate per le indagini sono state espresse ai logaritmi, così da ricavare risultati più incisivi, da un punto di vista interpretativo. Infatti tale modellizzazione permette di trattare i coefficienti delle regressioni come coefficienti di elasticità, misurando la reazione (o variazione) dei livelli di occupazione rispetto al variare dei livelli di risorse pubbliche europee investite; quindi l'intensità della risposta della quantità di lavoro a variazioni degli investimenti, in termini percentuali.

Un secondo importante elemento di originalità del presente lavoro è l'utilizzo di dati sulla spesa pubblica europea estremamente disaggregati. Ciò ha permesso di elaborare analisi e fornire indicazioni non soltanto in relazione all'efficienza delle aree di investimento, bensì su caratteristiche di attuazione della politica, finora mai considerate. Al fine di offrire indicazioni utili per comprendere in modo approfondito il contributo fornito dalle risorse europee e per far emergere osservazioni finalizzate al suo miglioramento sono state prese in considerazione informazioni sulle modalità di programmazione delle risorse, sui soggetti attuatori dei progetti e sulle modalità di selezione dei progetti finanziati.

Infine, come si vedrà più in dettaglio nei paragrafi successivi, il modello scelto permette di esaminare congiuntamente le caratteristiche della struttura della politica e del territorio sul quale quest'ultima è attuata. Tale specificazione permette di esaminare approfonditamente perché gli effetti prodotti dalle risorse europee sul territorio nazionale risultano essere estremamente difforni. L'attenzione sarà pertanto rivolta a comprendere se la politica sia effettivamente più efficace nelle aree più arretrate del Paese, così come prescritto dalla Commissione Europea.

## **2.1 Modellizzare la politica di coesione: la struttura e la strategia di analisi**

Con l'intento di valutare gli effetti<sup>32</sup> della politica di coesione sui livelli di occupazione in Italia sono stati scelti quale unità di analisi i comuni e come periodo di programmazione

---

<sup>32</sup> Nel presente lavoro si è scelto di utilizzare quale metodologia di analisi il modello moltiplicativo di regressione, con il fine di comprendere e studiare la relazione di dipendenza tra il livello occupazionale in Italia e

europeo il 2007-2013, ovvero l'ultimo ciclo finanziario concluso. È generalmente accettato che le caratteristiche del territorio e le politiche endogene influenzano profondamente l'esito della politica, ma non è ancora chiaro quali siano le principali determinanti e come si differenzino tra i territori (Crescenzi e Giua, 2016). L'obiettivo che si vuole raggiungere è stimare un modello in grado di cogliere le diverse dimensioni (sia a livello di politica che di territorio) che contribuiscono a spiegare il funzionamento e gli effetti della politica regionale europea, potendo operare differenziazioni sulla base delle numerose variabili introdotte nel modello.

L'analisi si basa su un *dataset* realizzato a partire da tre differenti *database*:

1. Il primo diffuso da *OpenCoesione*<sup>33</sup> sull'attuazione dei progetti finanziati dalla politica di coesione in Italia, per il periodo di programmazione 2007-2013, realizzato a livello di singolo progetto;
2. Il *database* del registro ASIA dell'Istat<sup>34</sup>, per i dati relativi alle unità locali e agli addetti alle unità locali<sup>35</sup>, a livello comunale;

---

la spesa pubblica europea, sulla base delle ipotesi teoriche esposte. Pertanto, i termini "effetto" o "impatto" (successivamente utilizzati) devono essere intesi quali sinonimi del termine "relazione" (Wooldridge, 2002; Greene, 2012), dato che l'impatto netto della seconda variabile sulla prima potrebbe essere misurato solo con l'impiego di modelli di analisi controfattuale.

<sup>33</sup> *OpenCoesione* è l'iniziativa di *OpenGovernment* sulle politiche di coesione in Italia, coordinata dal Dipartimento per le Politiche di Coesione della Presidenza del Consiglio dei Ministri istituito in seguito alla trasformazione del Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica (DPS) del Ministero dello sviluppo economico.

<sup>34</sup> Il *Registro Statistico delle Unità Locali (ASIA UL)* concerne attività industriali, commerciali e dei servizi alle imprese e alle famiglie. La definizione di unità locale adottata è conforme al regolamento del Consiglio Europeo N. 696 del 15 marzo 1993, secondo cui una unità locale corrisponde a un'impresa o a una parte di un'impresa situata in una località topograficamente identificata. In tale località, o a partire da tale località, una o più persone svolgono (lavorando eventualmente a tempo parziale) delle attività economiche per conto di una stessa impresa. L'impresa plurilocalizzata, pertanto, è un'impresa che svolge le proprie attività in più luoghi, ciascuno dei quali costituisce un'unità locale. Le variabili specifiche delle unità locali comprese nel registro, oltre alle variabili identificative dell'impresa e definite nel Registro ASIA-Imprese, sono: indirizzo dell'unità locale, che permette l'esatta individuazione dell'unità locale sul territorio; attività economica dell'unità locale, secondo la classificazione Ateco 2007; addetti dell'unità locale.

<sup>35</sup> A causa della mancanza di dati sull'occupazione a livello comunale, saranno impiegati per le analisi quelli relativi agli addetti alle unità locali. Sulla base della classificazione Istat, gli occupati "comprendono le persone di 15 anni e più che nella settimana di riferimento: a) hanno svolto almeno un'ora di lavoro in una qualsiasi attività che preveda un corrispettivo monetario o in natura; b) hanno svolto almeno un'ora di lavoro non retribuito nella ditta di un familiare nella quale collaborano abitualmente; c) sono assenti dal lavoro (per ferie o malattia). I dipendenti assenti dal lavoro sono considerati occupati se l'assenza non supera tre mesi, oppure se durante l'assenza continuano a percepire almeno il 50% della retribuzione. Gli indipendenti assenti dal lavoro, ad eccezione dei coadiuvanti familiari, sono considerati occupati se, durante il periodo di assenza, mantengono l'attività. I coadiuvanti familiari sono considerati occupati se l'assenza non supera tre mesi". Pertanto si definiscono occupati: i dipendenti regolari, gli indipendenti (con rapporto continuativo o saltuario) e i subordinati non regolari o indiretti. Gli addetti alle unità locali sono, invece definiti dall'Istat come: tutte le persone occupate nell'unità locale a tempo pieno o parziale, anche se temporaneamente assenti (per ferie, malattia, sospensione del lavoro, cassa integrazione guadagni, etc). Nel numero degli addetti sono compresi i

3. Il *database* Istat sugli indicatori comunali<sup>36</sup>, dal quale sono stati estrapolati importanti indicatori di contesto.

Il *dataset* ha caratteristiche di unicità: è relativo all'ultimo periodo di programmazione dell'UE e grazie alle 280 variabili costruite ha permesso un'analisi a livello territoriale e spesa pubblica, con riferimento alle caratteristiche di *policy* di quest'ultima. Inoltre, nel presente lavoro viene per la prima volta condotto uno studio a livello comunale per l'analisi della politica di coesione ed è uno dei pochi tentativi di indagine nel quale si tiene conto congiuntamente della sfera politica, di quella territoriale e degli effetti prodotti dal loro combinarsi.

Inoltre, si è reputato importante considerare nelle analisi tutti i comuni italiani (Nord, Centro e Sud) ritenendo che questa scelta sia stata proficua per l'individuazione dei diversi *trend* di sviluppo presenti sul territorio e per studiarne le determinanti e il livello di eterogeneità, a differenza di quanto realizzato da Ciani e De Blasio (2015) che focalizzano la loro ricerca esclusivamente sul Mezzogiorno (in particolare i Sistemi Locali del Lavoro).

Avendo a disposizione un numero elevato di variabili da poter includere nel modello, per l'analisi degli effetti dei fondi strutturali sull'occupazione, si è scelto di ricorrere al modello moltiplicativo di regressione che prevede l'interazione tra variabili predittive. Infatti, in letteratura si riscontra che lo studio di aspetti istituzionali, quali possono essere le politiche pubbliche, implica che la relazione tra input e output dipenda dal contesto, quindi dalle relazioni che si instaurano tra agenti locali, tra questi e le istituzioni e alle relazioni che si sviluppano con il territorio (Franzese e Kam, 2009). I modelli moltiplicativi di regressione sono correttamente utilizzati per cogliere tali relazioni strategiche che producono ipotesi di impatto condizionali. Si può sostenere che qualsiasi relazione causale implica una serie di condizioni che devono essere soddisfatte affinché si produca un effetto (Brambor *et al.*, 2006). Testare le ipotesi rappresentate per mezzo di interazioni permette di comprendere capillarmente le relazioni che intercorrono tra le variabili considerate (Crescenzi e Giua,

---

lavoratori dipendenti e indipendenti. Quindi gli addetti alle unità locali costituiscono un sotto insieme degli occupati. Tale distinzione risulta di fondamentale importanza, pertanto si evidenzia che, con particolare riferimento al cap. 4 di questo contributo, con il termine "occupati o occupazione" si vuole far riferimento ai dati sugli addetti alle unità locali.

<sup>36</sup> *SmilaCensus* è un nuovo sistema di diffusione dei dati censuari sintetizzati attraverso una selezione di 99 indicatori. I dati si riferiscono ai Censimenti della Popolazione e delle Abitazioni dal 1951 al 2011 e consentono una lettura dell'evoluzione socio economica del Paese osservata dal punto di vista di ogni singolo comune e da quello più ampio del territorio provinciale.

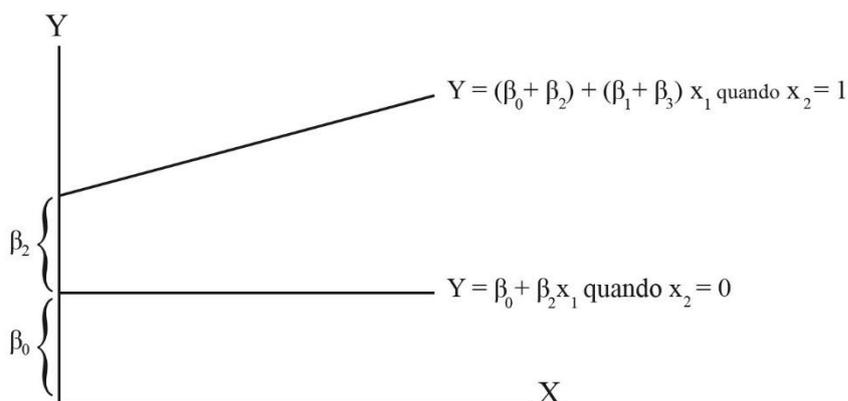
2014) e l'intuizione alla base di queste ipotesi condizionali è ben catturata dai modelli moltiplicativi di interazione (Wright, 1976; Aiken e West, 1991; Brambor *et al.*, 2006).

È possibile esplicitare il modello come segue:

$$y = \alpha + \beta_1 x_1 + \beta_2 x_2 + \beta_3 x_1 x_2 + \varepsilon \quad (2.1)$$

Dove  $x_1$  e  $x_2$  sono definiti “termini principali”, mentre il loro prodotto ( $x_1 x_2$ ) è detto “termine di interazione” (Balli e Sørensen, 2013). Il modello riesce a catturare ipotesi condizionali, ad esempio, se la relazione tra la variabile dipendente  $y$  e il regressore  $x_1$  dipende dal valore (o dai valori) di una terza variabile indipendente  $x_2$ , o meglio: un aumento in  $x_1$  è associato ad un aumento in  $y$ , quando si verifica la condizione espressa da  $x_2$  e non altrimenti (Brambor *et al.*, 2006).

**Figura 2.1** – Il modello moltiplicativo di interazione



Fonte: elaborazione propria su Brambor *et al.*, 2006

Come si evince dal grafico (Fig. 2.1) e nel caso in cui  $x_2$  sia dicotomica, è facile ricavare informazioni dai coefficienti relativi alle variabili. L'interpretazione di questi ultimi è differente rispetto al modello di regressione lineare classico.

Quando  $x_2$  assume valore 0, allora la retta di regressione sarà:

$$y = \alpha + \beta_1 x_1 + \varepsilon \quad (2.2)$$

E il coefficiente  $\beta_1$  indicherà la variazione della  $y$  corrispondente a una variazione unitaria di  $x_1$ , dato che la variabile condizionante si suppone essere assente. Mentre quando si ammette la presenza del condizionamento,  $x_2 = 1$ , allora è possibile scrivere il modello generale come:

$$y = (\alpha + \beta_2) + (\beta_1 + \beta_3)x_1 + \varepsilon \quad (2.3)$$

Quindi, in questo caso l'effetto di un incremento unitario del regressore sulla variabile dipendente sarà pari alla somma algebrica del coefficiente relativo a esso e da quello del termine di interazione. Così,  $\beta_1$  indica il cambiamento atteso in  $y$  dato dall'effetto di un aumento unitario di  $x_1$ , tenendo  $x_2$  costante, mentre  $\beta_3$  coglie l'effetto dell'interazione.

La variabile condizionante può anche essere categoriale, in questo caso il coefficiente relativo alle interazioni rappresenterà la differenza nella pendenza della curva per ogni modalità della variabile di interazione rispetto alla modalità scelta come riferimento o "situazione base" (Jaccard e Turrisi, 2003).

Il modello utilizzato nelle analisi, inoltre, è di tipo *log-log*. Pertanto è possibile riscrivere il modello moltiplicativo di interazione come:

$$\ln y = \alpha + \beta_1 \ln x_1 + \beta_2 \ln x_2 + \beta_3 \ln x_1 x_2 + \varepsilon \quad (2.4)$$

In questo modello i coefficienti delle variabili indipendenti sono elasticità, pertanto i cambiamenti sono misurati in termini percentuali, ovvero misurano il cambiamento percentuale di  $y$  associato all'incremento di un punto percentuale nei regressori (Greene, 2012).

Inoltre, le stime sono state elaborate utilizzando uno stimatore *cluster-robust* (White, 1984) al fine di avere dei risultati che siano il più robusti possibile. A causa delle unità di osservazione scelte (i comuni italiani), risultava violata l'assunzione di errori con distribuzione i.i.d. (indipendenti e identicamente distribuiti), dato che la correlazione tra le osservazioni si rifletteva sulle stime dei termini di errore (*standard error*). Nel presente lavoro, l'impiego dello stimatore *cluster-robust* ha permesso di eliminare dalle stime le distorsioni derivanti dagli effetti fissi dovuti dall'appartenenza di un comune a una determinata regione e di correggere il problema dell'eteroschedasticità degli errori (Wooldridge, 2003; Greene, 2012). L'assunzione alla base dell'impiego di tale stimatore è, quindi, che le unità di osservazione (gli addetti alle unità locali dei singoli comuni) siano correlate all'interno dei *cluster* (le regioni), ma che le osservazioni appartenenti a diverse regioni non siano affette da correlazione (Cameron e Miller, 2015). Inoltre, quando si è in presenza di correlazione all'interno dei *cluster*, lo stimatore OLS perde di efficienza e potrebbe portare a *standard error* molto contenuti, così da reputare un coefficiente

statisticamente significativo, quando invece non lo è. Questi problemi vengono meno con l'impiego dello stimatore *cluster-robust* (Cameron e Miller, 2015).

Infine, per aumentare l'efficienza dello stimatore, si è scelto di impiegare il metodo dei minimi quadrati ponderati (*weighted least square*). Con dati a livello comunale, la letteratura di riferimento (Cameron e Trivedi, 2005; 2009; Greene, 2012) suggerisce l'utilizzo della regressione ponderata, così da poter tener conto della dimensione demografica dei comuni in cui si intendono valutare gli effetti prodotti dalla politica di coesione. Una variabile come la densità demografica può incidere sull'eteroschedasticità degli errori e produrre stime distorte, problema che si evita utilizzando uno stimatore WLS che rende omoschedastico l'errore della regressione e pertanto è uno stimatore BLUE (*Best Linear Unbiased Estimator*), avendo le medesime caratteristiche degli stimatori OLS.

## 2.2 Le variabili del modello e la loro funzione

Per comprendere gli effetti d'insieme che la politica di coesione produce sui livelli occupazionali è stato utilizzato un modello di regressione multipla esplicitato come segue:

$$\ln y_t = \beta_0 + \beta_1 \ln SF_{t-1} + \beta_2 \zeta_{t-1} + \beta_3 y_{t0} + \varepsilon_t \quad (2.5)$$

Dove:

$y_t$  rappresenta la variabile dipendente e misura il livello degli addetti alle unità locali<sup>37</sup>, nei comuni italiani nel 2014<sup>38</sup>;

$\ln SF_{t-1}$  indica il livello dei pagamenti<sup>39</sup>, per il periodo 2007-2012, relativi ai fondi strutturali, che sono stati considerati complessivamente nei primi modelli, e successivamente disaggregati in base alle caratteristiche di *policy*, di seguito discusse;

$\zeta_{t-1}$  è un vettore di variabili di contesto, utile a descrivere l'eterogeneità dei comuni italiani. Le variabili selezionate riguardano indicatori della "quantità" e della "qualità" del

---

<sup>37</sup> Si è valutata anche la possibilità di lavorare con i valori *pro capite*, ma con i dati a disposizione si è preferito optare per una scelta più robusta, utilizzare le variabili ai livelli e stimare regressioni ponderate per la densità abitativa, così da tener conto della dimensione dei comuni.

<sup>38</sup> L'estrazione dei dati risale a gennaio 2017, così da impiegare per le analisi gli ultimi dati resi disponibili dell'Istat.

<sup>39</sup> La variabile "pagamenti" rappresenta il valore netto dei pagamenti a cui vengono sottratti gli eventuali recuperi, i movimenti che costituiscono la restituzione di somme precedentemente erogate.

mercato del lavoro, un indicatore del livello di istruzione<sup>40</sup> e la dimensione media delle imprese nel 2011;

$y_{t0}$  infine, è la variabile che permette di controllare per il livello iniziale degli addetti alle unità locali. La variabile è stata presa al 2011 ed è stata inserita nel modello in termini *pro capite* (quindi in relazione alla popolazione) al fine di evitare la stretta endogeneità con la variabile dipendente e ottenere un indicatore comparabile.

Successivamente si è proceduto con l'utilizzo di un modello moltiplicativo di regressione adattato alle variabili considerate (Wright, 1976; Brock e Durlauf, 2001; Jaccard e Turrisi, 2003; Brambor *et al.*, 2006; Balli e Sørensen, 2013), esplicitato come segue:

$$\ln y_t = \beta_0 + \beta_1 \ln SF_{t-1} + \beta_2 Terr_{t-1} + \beta_3 \ln SF_{t-1} \cdot Terr_{t-1} + \beta_4 \zeta_{t-1} + \beta_5 y_{t0} + \varepsilon_t \quad (2.6)$$

Dove:

$Terr_{t-1}$  è il termine di interazione con i fondi strutturali relativo a due differenti variabili di territorio, una riguardante l'importanza del comune (essere o meno capoluogo di provincia), l'altra che si riferisce invece alla localizzazione dei comuni (classificazione in "aree interne"<sup>41</sup>);

Infine, un terzo modello nel quale sono state considerate altre variabili di interazione. Il modello è stato formulato come segue:

$$\ln y_t = \beta_0 + \beta_1 \ln SF_{t-1} + \beta_2 Pol_{t-1} + \beta_3 \ln SF_{t-1} \cdot Pol_{t-1} + \beta_4 \zeta_{t-1} + \beta_5 y_{t0} + \varepsilon_t \quad (2.7)$$

In quest'ultimo caso, il termine di interazione riguarda la sfera politica.  $Pol_{t-1}$  è una la variabile che permette di distinguere i comuni in base alla loro appartenenza a regioni

<sup>40</sup> Gli indicatori menzionati sono stati costruiti *ad hoc*, attraverso un'analisi in componenti principali condotta su 22 indicatori Istat sul mercato del lavoro e 9 indicatori sull'istruzione e la formazione.

<sup>41</sup> Tale variabile potrebbe anche essere interpretata quale variabile "politica" e non di "territorio" in quanto definita in base a indicatori scelti dalla politica stessa. Così come le regioni "Obiettivo Convergenza" sono quelle con un Pil *pro capite* inferiore al 75% rispetto a quello medio dell'Ue27, allo stesso modo anche le Aree interne, secondo questo ragionamento, potrebbero essere definite come "politiche", dal momento che rientrano in queste aree tutti i comuni che hanno una certa distanza, in termini di accessibilità (tempi medi di percorrenza), da tre servizi essenziali: ospedali, scuole e stazioni. Nel presente lavoro si è però voluto interpretare questa variabile come "territoriale" proprio per enfatizzare il ruolo del territorio nel determinare gli esiti di una politica pubblica, quale quella di coesione, così come sottolineato nella Strategia Nazionale per le Aree Interne. Inoltre in tal modo si ribadisce che la privazione, in termini di accesso a servizi essenziali, cui sottostà un quarto della popolazione italiana dipende proprio dalla distanza dai centri in cui tali servizi sono offerti e dalle barriere fisiche che ne limitano la possibilità di accesso.

“obiettivo competitività” o “obiettivo convergenza”, così come definito a livello politico dall’Unione Europea.

Anche nei modelli di interazione, la spesa finanziata con i fondi strutturali viene considerata, dapprima globalmente, poi spaccettata sulla base delle caratteristiche strutturali e di attuazione della politica di coesione.

### *2.2.1 La variabile dipendente*

Come precedentemente esplicitato, la variabile di *output* scelta è il livello (ai logaritmi) degli addetti alle unità locali nei comuni italiani (anno 2014), uno degli indicatori più rilevanti per la valutazione della *performance* socio-economica di una regione. La scelta di impiegare come variabile di *output* il livello degli addetti alle unità locali deriva dall’idea che i cambiamenti in atto sul mercato del lavoro, unitamente ad altre variabili economiche e sociali, possano essere un buon indicatore per la valutazione della coesione sociale nelle regioni “periferiche” e dei mutamenti in atto nella struttura socio-economica delle stesse. Si ritiene che per aspirare alla coesione economica e sociale di un territorio non si possa prescindere da una “buona occupazione”, sia in termini quantitativi che qualitativi. Poiché il lavoro rappresenta l’unica modalità a disposizione degli individui attraverso cui uscire da condizioni di svantaggio economico e povertà, si ritiene che elevati tassi di disoccupazione siano deleteri per la coesione sociale e l’integrazione economica dell’Unione Europea (Modigliani *et al.* 1998). Il Consiglio Europeo ha più volte ribadito la necessità di intervenire per sostenere l’occupazione: devono essere assicurate a tutti l’accesso e opportunità di lavoro, così da ridurre la povertà e l’esclusione sociale, assicurando l’effettivo funzionamento del mercato del lavoro dei sistemi di protezione sociale ed eliminando qualsiasi barriera alla partecipazione al mercato del lavoro (CE, 2014; CE, 2015). Investire le risorse pubbliche europee comporta un’espansione della domanda aggregata, che si traduce in un accrescimento degli investimenti e dell’occupazione (Modigliani *et al.*, 1998). È questa l’idea alla base di questo contributo e che spinge a voler comprendere le relazioni che legano i livelli occupazionali italiani alla spesa pubblica europea, considerando che l’aumento della domanda aggregata sembra essere una opportunità da non sottovalutare per uscire dalla crisi economica e poter perseguire l’obiettivo della coesione (Palumbo, 2012; Lucii e Roà, 2012).

### 2.2.2 La variabile relativa ai fondi strutturali

La variabile che rappresenta i fondi strutturali (considerata ai logaritmi) è relativa ai pagamenti cumulati per gli anni 2007-2012. La scelta di avvalersi dei pagamenti permette di analizzare l'effettiva attuazione della politica regionale europea, infatti, se si fossero considerati gli impegni di bilancio si sarebbe potuto studiare esclusivamente l'effetto dell'allocazione delle risorse e non della spesa, come invece si intende fare nel presente lavoro. Tale riflessione è ribadita anche da De La Fuente (1995), Aiello e Pupo (2012) e Pellegrini *et al.* (2016) che sottolineano quanto sia importante utilizzare la variabile dei pagamenti, dato che l'impatto dei fondi strutturali risulta dipendere fortemente dalla spesa effettiva piuttosto che da quella impegnata o programmata. Per di più, pagamenti e impegni non necessariamente coincidono: una cattiva o più lenta capacità di assorbimento delle risorse finanziarie da parte degli enti territoriali locali può produrre un ritardo o un utilizzo parziale delle risorse (Mohl e Hagen, 2010), che comporta una discrepanza tra risorse allocate e utilizzate, almeno prima della fine del periodo di programmazione. Inoltre, uno dei problemi riscontrati in letteratura è quello della *reverse causality* che condurrebbe alla stima di coefficienti poco efficienti<sup>42</sup>. Utilizzando quale variabile indipendente gli impegni di bilancio, la relazione causale tra le variabili del modello potrebbe non essere univoca: è possibile che il livello degli occupati sia determinato dalle risorse finanziarie europee, ma queste ultime a loro volta sono state influenzate, in fase di allocazione delle risorse stesse, dal livello di occupazione. I criteri utilizzati, infatti, per l'allocazione delle risorse europee<sup>43</sup> sono il livello del Pil *pro capite*, la popolazione residente e il tasso di disoccupazione; pertanto, utilizzando nel modello gli impegni di bilancio, si incorrerebbe nel rischio di impiegare una variabile correlata con la dipendente e perciò fortemente endogena. Per superare questo problema, come riconosciuto da Mohl e Hagen (2010) è possibile utilizzare i pagamenti effettivi al posto degli impegni, stimando così l'effettivo intervento della politica regionale europea (Rodriguez-Pose, 2013). Per poter comparare tale variabile con la variabile di *output* si è deciso di introdurla nel modello calcolandone i logaritmi. Si ipotizza che l'effetto dei pagamenti, essenzialmente investimenti finanziati dall'Unione Europea, abbiano un impatto positivo sui livelli di occupazione (OECD, 2009a; EU, 2013, 2014; Giua, 2017). Inoltre,

---

<sup>42</sup> L'efficienza di uno stimatore si ha quando la dispersione delle stime effettuate con lo stimatore, intorno al valore del parametro ignoto della popolazione di riferimento, al variare dei possibili campioni di dimensione  $n$ , è minore rispetto a quella ottenibile con altri stimatori (Piccolo, 1998).

<sup>43</sup> La metodologia di assegnazione delle risorse UE alle diverse regioni, in base alla categoria di appartenenza, è stabilita dall'Allegato VII al Reg. 1303/2013.

ipotizzando che gli investimenti necessitino di un determinato arco temporale per poter produrre effetti sull'occupazione (Rodriguez-Pose e Fratesi, 2004; CE, 2007; Mohl e Hagen, 2010; Hagen e Mohl, 2011; CE, 2014; Ferrara *et al.*, 2016), è stato considerato un *lag* temporale di due anni tra investimenti e occupazione. Per tale scopo, partendo dal *database* di *OpenCoesione* a livello di progetto, si è scelto di selezionare quelli per i quali sono stati contabilizzati finanziamenti e pagamenti alla data del 31/12/2012, mentre dal *dataset* ASIA sono stati ricavati i livelli occupazionali (addetti alle unità locali) al 2014, ultimi dati disponibili. Pertanto, volendo considerare la spesa fino al 2012 per ottenere un campione che fosse il più possibile rappresentativo della spesa totale (il periodo di programmazione si chiude, considerando la regola N+2, nel 2015), non è stato possibile aumentare il *lag* temporale per la valutazione degli effetti della politica, per mancanza di dati relativi alla variabile *output* successivi al 2014. Inoltre, come anticipato, la spesa per i fondi strutturali è stata inizialmente considerata complessivamente, poi suddivisa in base a variabili che hanno permesso di caratterizzarne la struttura. Le prime tre variabili utilizzate per lo “spacchettamento” della spesa e per l'interazione con le altre variabili di interesse sono necessarie per studiare la capacità di programmazione degli enti territoriali italiani.

### 2.2.3 La variabile “Programmazione”

La prima disaggregazione è stata operata sulla base della tipologia di programmazione. I programmi operativi si dividono in nazionali e regionali; il programma operativo nazionale (PON) ha come Autorità di gestione un'amministrazione centrale nazionale, mentre i programmi operativi regionali (POR) sono gestiti dalle regioni. Realizzando tale diversificazione delle risorse è possibile individuare se siano più efficaci gli investimenti selezionati sulla base degli obiettivi dei programmi statali oppure regionali. Ciò che ci si aspetta è che con interventi che ricadono nella programmazione più vicina al territorio, quale quella regionale (POR), si riesca a far coincidere con maggiore puntualità gli investimenti con le effettive esigenze del territorio e della popolazione. Una programmazione e selezione degli interventi più connessa alle esigenze locali dovrebbe, pertanto, comportare risultati maggiormente incisivi, perché fondata sulle reali necessità della popolazione e sulla effettiva conoscenza dei punti di forza e debolezza dei territori sui quali ha influenza.

#### 2.2.4 La variabile “Fondi strutturali”

Successivamente, si è ritenuto importante capire quale tra i fondi strutturali previsti dalla UE (FESR o FSE) finanziasse interventi più efficienti, a tale scopo sono state costruite due ulteriori variabili relative alla spesa per i due differenti fondi. Sulla base della letteratura e con particolare riferimento all’ultimo *report* IFEL (2016), si suppone che i micro-progetti finanziati dal FSE possano avere una riuscita migliore rispetto alle grandi infrastrutture realizzate per mezzo del FESR. Tale considerazione potrebbe trovare un riscontro nella più agevole gestione dei progetti di entità finanziarie contenute, con particolare riferimento alle procedure burocratiche e amministrative da dover seguire. Calcolando però il valore medio dei progetti per i due differenti fondi, ci si accorge immediatamente di quanto le risorse del FSE siano frammentate, per questo non si può essere certi della reale efficacia del fondo.

#### 2.2.5 La variabile “Temi di investimento”

Gli investimenti realizzati con le risorse pubbliche europee sono interventi molto eterogenei tra loro, è pertanto utile indagare se vi siano o meno azioni con un impatto potenziale maggiore rispetto ad altre. Il portale *OpenCoesione* aggrega gli 86 temi prioritari definiti dall’Unione Europea per i progetti della programmazione 2007-2013 in 13 temi sintetici: Ricerca e innovazione, Agenda digitale, Competitività per le imprese, Energia e efficienza energetica, Ambiente e prevenzione dei rischi, Attrazione culturale, naturale e turistica, Trasporti e infrastrutture a rete, Occupazione e mobilità dei lavoratori, Inclusione sociale, Servizi di cura infanzia e anziani, Istruzione e formazione, Rinnovamento urbano e rurale, Rafforzamento delle capacità della PA. Così come in parte realizzato anche nel lavoro di Rodriguez-Pose e Fratesi (2004) e in quello di Aiello e Pupo (2012), si intende compiere una differenziazione della spesa per area di intervento con lo scopo di studiarne le caratteristiche principali. Si ipotizza che investimenti in infrastrutture e trasporti, occupazione e istruzione siano quelli fondamentali per sostenere il mercato del lavoro, anche perché i beni prodotti da tali settori possono essere classificati, spesso, come beni pubblici (Neumark e Simpson, 2014). In altri termini, si assume che dotare il territorio di nuove infrastrutture e investire in capitale umano comporti la creazione di *spillover* e effetti indiretti che possono avere ricadute positive in termini occupazionali (maggiore occupazione e miglioramento delle condizioni lavorative degli occupati). Oltre che ridurre il tasso di disoccupazione, possono anche indurre aumenti nella partecipazione della popolazione potenzialmente attiva alla forza di lavoro, provocare il trasferimento di lavoro dai settori meno produttivi a quelli più

produttivi, incidere sui flussi migratori (Palumbo, 2012). Inoltre, per meglio interpretare i risultati della ricerca, si è deciso di aggregare i temi di investimento in tre categorie, ricalcando gli obiettivi europei della strategia Europa 2020. Si è così valutata la relazione tra l'occupazione e gli investimenti realizzati nell'ambito della crescita intelligente, di quella sostenibile e, infine, di quella inclusiva. Ciò permetterà di fornire indicazioni di politica economica valide sia per la programmazione considerata nell'analisi (2007-2013) che per quella attualmente in corso (2014-2020).

### *2.2.5 La variabile "Soggetto attuatore"*

Il passo successivo si è sostanziato nell'analizzare gli effetti degli investimenti sulla base del "soggetto attuatore", ovvero colui che percepisce il contributo finanziario ed è responsabile dell'attuazione del progetto. Il presupposto alla base di questo approfondimento è che gli investimenti privati non mirano al miglioramento del benessere della collettività, bensì al raggiungimento del massimo profitto da parte dell'investitore. Pertanto, è più lecito pensare che ai fini dello sviluppo di un territorio siano maggiormente produttivi gli investimenti attuati dallo Stato. Gli investimenti privati potrebbero non avere ingenti ricadute sul livello degli occupati, poiché è possibile che, per incrementare la produzione, piuttosto che ad assunzioni di nuovi lavoratori, un investitore privato ricorra più frequentemente a un aumento dell'orario lavorativo dei propri dipendenti. Ovviamente si ribadisce l'importanza per un Paese di avere una quota elevata di investimenti privati, ma l'assenza di interventi statali (carenza di infrastrutture, di una visione omogenea delle esigenze locali, di innovazione liberamente fruibile) condurrebbe inevitabilmente a una crescita debole. Secondo la teoria keynesiana (Keynes, 1934) gli investimenti delle imprese sono caratterizzati da periodi di sottoinvestimento o sovrainvestimento dovuti dalle scelte realizzate dagli imprenditori, basate sulle loro previsioni di profitto. Così, se gli investimenti privati non vengono in alcun modo bilanciati da una maggiore spesa pubblica, il calo dei consumi e degli investimenti condurrà alla depressione del mercato (Keynes, 1934; Mazzucato, 2014). Pertanto, partendo dalla forma giuridica del soggetto attuatore è stato possibile, dapprima operare una suddivisione di questi ultimi nelle macro categorie pubblico e privato e successivamente dettagliare la scomposizione suddividendo la categoria "soggetto pubblico" in tre sottogruppi: "enti pubblici", "enti territoriali" ed "enti di formazione, ricerca e istruzione". Nel gruppo "soggetto privato" sono stati aggregati gli investimenti realizzati da: imprenditori, imprese estere,

società di capitali, società cooperative, società di persone e consorzi. La categoria “soggetto pubblico” è, invece, inizialmente costituita dai tre sottoinsiemi definiti. In “enti pubblici” rientrano i seguenti attuatori: ministeri, organi costituzionali, enti del sistema sanitario nazionale, aziende ed enti pubblici e autorità indipendenti. La tipologia “enti territoriali” racchiude invece le risorse investite da comuni, province, regioni, unioni di comuni e comunità montane o isolate. Infine, in “enti di formazione, ricerca e istruzione” rientrano le scuole, le università e gli enti di ricerca pubblici. La differenziazione dei soggetti attuatori ha permesso anche di studiare eventuali relazioni conflittuali o sinergiche delle interazioni tra soggetto pubblico e privato. Anche se ci si attende che le risorse spese dalle autorità pubbliche siano quelle più efficienti, si ritiene che laddove sia presente una forma di partenariato pubblico-privato (Barbosa *et al.*, 2016), gli effetti di queste variabili sul mercato del lavoro sia maggiore, poiché dalla loro interazione possono svilupparsi esternalità positive.

#### 2.2.6 La variabile “Procedimento attivazione”

È stata utilizzata, ai fini dell’analisi, anche la classificazione della tipologia di procedimento per la selezione e l’avviamento dei progetti, che individua l’insieme delle modalità procedurali utilizzate per selezionare i progetti afferenti a uno degli strumenti di attuazione previsti dai programmi operativi. La spesa è stata inizialmente suddivisa secondo sei categorie: bando, avviso pubblico, circolare, individuazione diretta nel programma, completamento programmi 2000-2006, individuazione progetti retrospettivi, procedura negoziale, progetti originati da altri strumenti attuativi QSN. In seguito, le categorie elencate sono state accorpate in due macro gruppi: le “procedure con selezione” e le “procedure a individuazione diretta”. Nel primo gruppo rientrano i progetti selezionati tramite bando e avvio pubblico, mentre nel secondo tutte le restanti categorie. Sarà così possibile confrontare progetti selezionati con modalità diverse, al fine di individuare le opzioni più efficienti e indagare in tal modo la “qualità della spesa”. Con il termine qualità della spesa si intende, in questo specifico contesto, l’aderenza dei progetti attuati agli obiettivi e alle finalità individuate dai Paesi Membri. Si ritiene, pertanto, che nel primo gruppo (“procedure con selezione”) rientrino progetti strategici e più adeguati al soddisfacimento delle esigenze locali, mentre nella seconda categoria (“procedure a individuazione diretta”) sono riuniti interventi meno efficaci, in quanto l’ammorbidente delle procedure di selezione dei progetti può comportare l’approvazione di progetti meno conformi agli obiettivi dei programmi operativi,

quindi qualitativamente meno soddisfacenti e poco efficaci (particolare Downes *et al.*, 2003; Bachtler *et al.*, 2009; Davies e Polverari, 2011; Profeti, 2013). Come ribadito anche dalla Corte dei Conti (2012), può accadere che tali progetti (con particolare riferimento a quelli della classe “individuazione diretta nel programma”, “completamento programmi 2000-2006”, “individuazione progetti retrospettivi”) non vengano selezionati per la loro qualità ma, per lo più, in base ai criteri di ammissibilità al finanziamento, ai fini di rendere il processo di spesa più rapido. L’esclusiva conformità ai criteri di ammissibilità delle spese potrebbe però non costituire un’adeguata garanzia sulla qualità e sull’impatto atteso dell’intervento (Corte dei Conti, 2015).

### 2.2.7 Le variabili di interazione “territorio”

Per quanto attiene alle variabili di interazione della sfera territoriale, specificate nel modello di regressione con il termine  $Terr_{t-1}$ , ne sono state scelte due che permettessero di caratterizzare i comuni sulla base della geografia. La prima differenziazione è stata operata in base alla caratteristica “capoluogo di provincia”; in altre parole, sono stati indagati gli effetti delle variabili di spesa (considerata prima complessivamente, poi disaggregata) dapprima nei comuni capoluogo di provincia e, successivamente, nei restanti centri.

La terza distinzione interessante per lo studio dei differenti comuni italiani è la classificazione in aree interne (UVAL, 2014). L’individuazione delle aree interne del Paese parte da una lettura policentrica del territorio italiano, cioè un territorio caratterizzato da una rete di comuni, o aggregazioni di comuni (centri di offerta di servizi), attorno ai quali gravitano aree caratterizzate da diversi livelli di perifericità (DPS, 2015).

La metodologia si sostanzia in due principali elementi:

1. Individuazione dei poli, secondo un criterio di capacità di offerta di alcuni servizi essenziali;
2. Classificazione dei restanti comuni in quattro fasce: aree peri-urbane; aree intermedie; aree periferiche e aree ultra periferiche, in base alle distanze dai poli misurate in tempi di percorrenza.

In Italia, i centri che rientrano in aree periferiche sono un numero ingente e l’attenzione su di essi è dovuta al preoccupante processo di spopolamento, impoverimento (il reddito *pro capite* è inferiore rispetto alle altre aree del Paese) e marginalizzazione cui sono soggetti

(UVAL, 2014). L'Italia dedica alle aree interne una "strategia" per cercare di rispondere ai bisogni che questi luoghi esprimono, per frenarne il declino e rilanciarne le prospettive di sviluppo (UVAL, 2015; IFEL, 2016). Considerando, quindi, che tutto ciò è realizzabile solo attraverso uno stretto coordinamento tra politiche pubbliche e programmazione nazionale ed europea, si ritiene che le risorse finanziarie europee debbano avere maggiore efficacia nei territori più svantaggiati. Ovviamente tale assunzione è da verificare, in quanto generalmente sono i "centri" le aree che riescono a concentrare la quota più elevata di investimenti e di risorse, anche perché è qui che si ha la maggior parte di infrastrutture e opere pubbliche che fungono da attrattore di risorse finanziarie per nuovi investimenti. Anche in questo caso sembra che il ruolo delle politiche pubbliche sia primario per riuscire a risollevarne le sorti di territori svantaggiati: investire risorse in queste aree, con il conseguente aumento della domanda aggregata, favorirebbe la creazione di posti di lavoro, riducendo l'emarginazione sociale che la popolazione locale soffre (Barca, 2013).

#### 2.2.8 La variabile di interazione "politica"

Passando, invece, a trattare la variabile di interazione dal lato della politica, questa è di fondamentale importanza per valutare i risultati raggiunti dalla politica di coesione, consentendo di operare una differenziazione comunale sulla base dell'appartenenza a regioni "convergenza" oppure a regioni dell'obiettivo "competitività regionale e occupazione". Pertanto l'analisi consisterà nell'indagare i diversi effetti prodotti dalle risorse europee nelle due differenti tipologie regionali e soprattutto sarà volta a comprendere quali forme di investimento siano più adatte al sostegno delle regioni economicamente sfavorite. Da molti contributi empirici risulta che le risorse destinate alle regioni obiettivo "convergenza" abbiano un'efficacia maggiore rispetto alle altre (Sosvilla-Rivero, 2010; Aiello e Pupo, 2012). In questo lavoro si parte da questa ipotesi, sottolineando però, che il risultato può in parte dipendere dal fatto che a queste ultime regioni è assegnata la maggioranza delle risorse dei fondi strutturali europei destinati all'Italia, sia in valore assoluto che in termini *pro capite*.

### 2.2.9 Le variabili di contesto

Quali variabili di contesto sono stati inseriti nel modello tre indicatori riguardanti il mercato del lavoro e l'istruzione. Per quanto riguarda i primi, questi sono relativi rispettivamente alla "quantità" di lavoro e alla "qualità". Lo strumento statistico utilizzato per la creazione degli indicatori è l'analisi in componenti principali<sup>44</sup> che permette di sintetizzare le informazioni derivanti da una serie di indicatori o variabili, con la minore perdita di informazione possibile (Jolliffe, 2002). Partendo da 22 indicatori Istat<sup>45</sup> sulle caratteristiche dell'occupazione nei comuni italiani, si è giunti alla costruzione di due indicatori che rappresentano una combinazione lineare delle variabili osservate. Sulla base dei risultati ottenuti – quindi in base all'importanza (data dal coefficiente) di ogni singola variabile sulle componenti principali – si è deciso di interpretare la prima componente in termini di "quantità di lavoro" mentre la seconda come "qualità del lavoro". Nella prima, infatti, hanno un'importanza rilevante variabili quali il tasso di partecipazione al mercato del lavoro e i tassi di occupazione e disoccupazione (maschile e femminile), la quota di giovani fuori da percorsi di studio o lavoro (*neet*) e il tasso di disoccupazione giovanile. Nel secondo caso, invece, le variabili più rilevanti sono quelle caratterizzanti la struttura del mercato del lavoro: incidenza dell'occupazione nei principali settori economici (agricoltura, industria, servizi e commercio), incidenza delle professioni ad alta o bassa specializzazione, quella delle professioni artigiane, operaie e agricole e, infine, l'incidenza delle occupazioni che richiedono bassi livelli di competenze. Si ipotizza che entrambe le variabili abbiano impatto positivo sull'occupazione, questo perché un numero elevato di occupati e buone competenze dei lavoratori sono sintomo di territori floridi (Stirati, 2012).

La stessa procedura è stata utilizzata per sintetizzare l'informazione contenuta nei 12 indicatori Istat sull'istruzione. Le variabili che hanno il peso maggiore rispetto alla prima componente sono: l'incidenza di adulti con titolo di studio superiore, l'incidenza di giovani con istruzione universitaria, la quota di adulti in apprendimento permanente e il rapporto tra adulti diplomati o laureati e il numero di quelli con la licenza media. Per il secondo indicatore, utilizzato nei modelli di regressione presentati nel cap. 4, risultano avere grande importanza variabili quali: elevati valori nei differenziali di genere per l'istruzione superiore, l'alta incidenza degli analfabeti e l'uscita precoce dal sistema scolastico e di formazione.

---

<sup>44</sup> Per una trattazione più approfondita della metodologia utilizzata si rimanda all'Appendice III.

<sup>45</sup> Per la lista completa degli indicatori Istat utilizzati è possibile consultare l'Appendice II.

L'intuizione alla base dell'utilizzo di tali variabili è piuttosto semplice. L'interazione di tali variabili con quelle di spesa indica se l'educazione, presa congiuntamente agli investimenti, ha una relazione positiva con l'occupazione. Quindi, ad esempio, se il basso livello di istruzione costituisca un ostacolo all'efficacia degli investimenti e viceversa, se la presenza di un'educazione elevata possa fungere da volano per il propagarsi di effetti positivi della spesa pubblica (Draghi, 2006; Visco, 2013).

Inoltre, per indagare se gli effetti della politica possano essere influenzati dalla rapidità di spesa, è stato inserito nel modello, quale regressore, l'avanzamento finanziario dei pagamenti, calcolato come rapporto percentuale tra pagamenti e finanziamento totale pubblico netto<sup>46</sup>. In letteratura, la capacità di assorbimento delle risorse finanziarie comunitarie (o capacità di spesa) è analizzata con attenzione poiché si considera uno dei più importanti indicatori della capacità degli enti locali di gestire le risorse finanziarie disponibili e uno dei maggiori vincoli per la corretta implementazione della politica regionale europea (NEI, 2002; Milio, 2007; Wostner, 2008; PE, 2011). L'ipotesi è che un comune sia tanto più efficiente, in termini economici, quanto più riesca a spendere le risorse impegnate o stanziare. Si vuole sottolineare però che, essendo il concetto di efficienza di spesa slegato da quello di qualità, non è detto che un comune con un'elevata capacità di spesa riesca al contempo ad avviare progetti in linea con le esigenze del territorio. Pertanto, con riferimento all'analisi svolta in questo contributo, si ipotizza che l'avanzamento finanziario non incida sul livello degli occupati, che dipende piuttosto dalla qualità e dalla tipologia della spesa realizzata. Ciò non toglie che una spesa più rapida possa sostenere incrementi nell'occupazione, ma solo congiuntamente a investimenti efficaci. Infatti, affinché le risorse europee producano effetti positivi sul tessuto socio-economico del Paese è necessario un *trade-off* tra assorbimento e qualità della spesa. Un avanzamento estremamente lento ha l'effetto di ritardare gli effetti delle politiche: effetti sia di domanda (collegati alla spesa), sia di offerta (collegati all'impatto economico degli interventi), con gravi conseguenze a livello territoriale (Viesti, 2015).

---

<sup>46</sup> La variabile "finanziamento totale pubblico" rappresenta per *OpenCoesione*, la parte di valore finanziario di un progetto proveniente da fonti pubbliche di finanziamento. Indica, quindi, il costo attuale del progetto al netto delle economie totali a valere sulla quota pubblica dei finanziamenti. Le economie che possono verificarsi nell'attuazione del progetto sono relative a minori spese rispetto a quanto preventivato, cioè risorse risparmiate che possono essere riutilizzate in altro modo, di norma per altri interventi nell'ambito dello stesso Programma o strumento attuativo.

### 2.2.10 Le variabili di controllo

Infine, sono state considerate due variabili di controllo per descrivere le “condizioni iniziali” dei comuni in termini di occupati e imprese. In particolare, si è scelto di inserire la dimensione media delle unità locali nel 2011 in termini di addetti e il livello *pro capite* di addetti alle unità locali nel 2011. Entrambe le variabili permettono di comprendere le dinamiche del mercato del lavoro in atto sul territorio. La politica regionale europea dovrebbe sostenere la crescita e l’occupazione nei territori più svantaggiati, così ci si attende una relazione inversa tra la variabile dipendente e questi due ultimi regressori inseriti nel modello. Ciò vale a dire che, nelle aree in cui nel 2011 la dimensione media delle imprese era più contenuta e il livello di addetti alle unità locali era più basso, ci si dovrebbe attendere un aumento maggiore di addetti nel 2014. Stando però ai dati diffusi dall’Istat sui livelli di occupazione in Italia, negli ultimi anni, si ritiene che la relazione più verosimile sia di tipo diretto: quei territori caratterizzati da un numero più elevato di addetti nel 2011, continueranno a esserlo anche nel 2014. Inserire la variabile che rappresenta i livelli “iniziali” di addetti alle imprese locali, permette di tenere in considerazione la dinamica del mercato del lavoro, in un modello di regressione sostanzialmente statico (Quah, 1993).

### **3. Il territorio italiano: i profili socio-economici dei comuni e l'allocazione delle risorse europee**

#### **Introduzione**

In linea con quanto finora esposto, si è scelto di strutturare questo capitolo in due differenti sezioni. La prima in cui si intende qualificare la dimensione territoriale evidenziandone i punti di forza e debolezza attraverso indicatori di contesto e la successiva nella quale si analizza la distribuzione della spesa pubblica europea tra i comuni italiani, che può giocare un ruolo attivo nella promozione degli investimenti e quindi nel sostegno all'occupazione. Nel paragrafo iniziale, grazie all'utilizzo dei dati dei Censimenti Istat 1991, 2001 e 2011, è stato possibile ricostruire le principali dinamiche socio-demografiche che hanno contribuito a caratterizzare l'intricato contesto territoriale italiano. Nella seconda parte, invece, sono state analizzate l'allocazione e l'attuazione delle risorse della politica di coesione. Le risorse europee dovrebbero favorire lo sviluppo regionale fungendo da volano per la crescita, l'occupazione e la competitività, pertanto si è voluto indagare se in Italia siano state effettivamente intraprese iniziative idonee, orientate ai risultati. È stato, poi, realizzato un approfondimento sulle principali caratteristiche strutturali della politica e i meccanismi cardine che la guidano. Lo "spacchettamento" delle risorse rispetto alle variabili chiave individuate (obiettivo convergenza e competitività, tipologia di programmazione, fondo strutturale, area di investimento, soggetto attuatore e procedure di selezione dei progetti) ha evidenziato interessanti criticità sulla validità di alcuni strumenti attuativi, successivamente approfonditi con l'analisi quantitativa presentata nell'ultimo capitolo.

Ai fini di una migliore comprensione dell'eterogeneità degli effetti prodotti dalla politica regionale europea nei comuni italiani, le analisi sono condotte su vari livelli territoriali a partire dalle realtà regionali fino ad approfondimenti a livello provinciale e comunale, grazie alla disponibilità di dati a questo dettaglio. Sulla base di ciò, le analisi riferite al processo di gestione e attuazione dei fondi comunitari sono state elaborate tenendo in considerazione il territorio quale punto di osservazione, per capire quale possa essere la più efficiente combinazione alchemica - territorio-politica - per uno sviluppo socio-economico armonioso del Paese.

La principale questione affrontata riguarda la distribuzione delle risorse europee, evidenziando la natura delle assegnazioni nelle diverse aree del Paese, con lo scopo di

indagare se i territori marginali e meno sviluppati siano stati in grado di beneficiare dei finanziamenti o se questi ultimi si siano concentrati nei poli economicamente più prosperi.

### **3.1 Un Paese in movimento: l'analisi di contesto attraverso i Censimenti**

I territori sono in continua evoluzione, così per comprendere i mutamenti in corso nel nostro Paese nell'ultimo ventennio, si ritiene necessario illustrare il quadro di insieme nel quale operano i fondi strutturali europei, attraverso una lettura congiunta delle *performance* dei principali indicatori di contesto riguardanti la popolazione, le famiglie, l'istruzione, il lavoro, la mobilità e la vulnerabilità territoriale attraverso i Censimenti della Popolazione e Abitazioni degli anni 1991, 2001 e 2011. L'intento è quello di comprendere più approfonditamente le caratteristiche delle aree cui tale lavoro vuole porre attenzione, prima di procedere alla valutazione dell'allocazione dei fondi strutturali e all'analisi quantitativa per il periodo 2007-2012. La decisione di considerare un arco temporale così ampio è dovuta al fatto che i tre Censimenti corrispondono a tre diversi cicli di programmazione della politica regionale europea; pertanto, poiché il fine ultimo del lavoro è indagare gli effetti che la politica di coesione dell'ultimo ciclo di programmazione (2007-2013) ha prodotto sul territorio italiano, prendere in esame anche il periodo precedente consente di comprendere quali fossero le condizioni socio-economiche antecedenti l'arco temporale considerato.

Si procederà illustrando le principali trasformazioni verificatesi a livello regionale, con alcuni *focus* a livello provinciale e comunale, individuando le aree con i migliori e peggiori risultati in termini di crescita e sviluppo sociale ed economico. Grazie al dettaglio territoriale molto spinto con il quale sono stati raccolti i dati censuari è stato possibile strutturare questo studio a livello comunale.

Il quadro generale rispetto alla popolazione (tab. 3.1) indica cambiamenti poco rilevanti, in circa vent'anni la popolazione italiana è cresciuta di 2.655.713 unità, pari a un incremento del 4,7% circa. In termini percentuali, la popolazione si concentra in Lombardia (16,3%), in Campania (9,7) e nel Lazio (9,3). Un dato importante è quello relativo alle variazioni in termini di popolazione residente, è infatti riscontrabile un progressivo spopolamento delle regioni meridionali rispetto a quelle del Nord; l'unica regione che fa eccezione è l'Abruzzo, con una quota di residenti che resta stabile negli anni e pari al 2,2%. L'abbandono delle aree meridionali del Paese e lo spostamento da comuni periferici a comuni centrali (come ad

esempio i capoluoghi di provincia) è un fenomeno in crescita, dovuto alle condizioni svantaggiate che la popolazione subisce nei territori “marginali” (UVAL, 2016). Soprattutto in conseguenza della crisi economica del 2008, la contrazione dell’offerta di lavoro ha costretto parte della popolazione a emigrare verso i centri più sviluppati del Nord Italia, tanto è vero che, con riferimento alla densità demografica, le regioni del Centro-Nord, meno che la Liguria, vedono incrementare il numero di abitanti per Km<sup>2</sup>, con dati particolarmente preoccupanti quali quelli della Lombardia (406,6 abitanti per Km<sup>2</sup>), del Lazio (circa 320 abitanti per Km<sup>2</sup>) e del Veneto (264 abitanti per Km<sup>2</sup>). Nel Meridione, invece, ci si trova davanti a uno scenario variegato, all’interno del quale massima preoccupazione desta il caso della Campania, regione con la densità più elevata del Paese (421,8 abitanti per Km<sup>2</sup>), mentre altre regioni, quali ad esempio Puglia, Basilicata e Sardegna vedono diminuire la pressione demografica sul territorio, già precedentemente inferiore alla media nazionale.

**Tab. 3.1** - Indicatori demografici per Regione e anno di Censimento

| Regioni                      | Popolazione       |                   |                   | Densità      |              |              |
|------------------------------|-------------------|-------------------|-------------------|--------------|--------------|--------------|
|                              | 1991              | 2001              | 2011              | 1991         | 2001         | 2011         |
| <i>Piemonte</i>              | 4.302.565         | 4.214.677         | 4.363.916         | 169,5        | 166,0        | 171,9        |
| <i>Valle d'Aosta</i>         | 115.938           | 119.548           | 126.806           | 35,6         | 36,7         | 38,9         |
| <i>Lombardia</i>             | 8.856.074         | 9.032.554         | 9.704.151         | 371,1        | 378,5        | 406,6        |
| <i>Trentino-Alto Adige</i>   | 890.360           | 940.016           | 1.029.475         | 65,4         | 69,1         | 75,7         |
| <i>Veneto</i>                | 4.380.797         | 4.527.694         | 4.857.210         | 238,0        | 246,0        | 263,9        |
| <i>Friuli-Venezia Giulia</i> | 1.197.666         | 1.183.764         | 1.218.985         | 152,3        | 150,6        | 155,0        |
| <i>Liguria</i>               | 1.676.282         | 1.571.783         | 1.570.694         | 309,5        | 290,2        | 290,0        |
| <i>Emilia-Romagna</i>        | 3.926.422         | 4.000.703         | 4.342.135         | 174,9        | 178,2        | 193,4        |
| <i>Toscana</i>               | 3.529.946         | 3.497.806         | 3.672.202         | 153,6        | 152,2        | 159,8        |
| <i>Umbria</i>                | 811.831           | 825.826           | 884.268           | 95,9         | 97,6         | 104,5        |
| <i>Marche</i>                | 1.412.295         | 1.453.224         | 1.541.319         | 150,2        | 154,6        | 163,9        |
| <i>Lazio</i>                 | 5.140.371         | 5.112.413         | 5.502.886         | 298,3        | 296,7        | 319,3        |
| <i>Abruzzo</i>               | 1.249.054         | 1.262.392         | 1.307.309         | 115,3        | 116,5        | 120,7        |
| <i>Molise</i>                | 330.900           | 320.601           | 313.660           | 74,2         | 71,9         | 70,3         |
| <i>Campania</i>              | 5.630.280         | 5.701.931         | 5.766.810         | 411,8        | 417,1        | 421,8        |
| <i>Puglia</i>                | 4.031.885         | 4.020.707         | 4.052.566         | 206,3        | 205,8        | 207,4        |
| <i>Basilicata</i>            | 610.528           | 597.768           | 578.036           | 60,6         | 59,3         | 57,4         |
| <i>Calabria</i>              | 2.070.203         | 2.011.466         | 1.959.050         | 136,0        | 132,1        | 128,7        |
| <i>Sicilia</i>               | 4.966.386         | 4.968.991         | 5.002.904         | 192,3        | 192,4        | 193,7        |
| <i>Sardegna</i>              | 1.648.248         | 1.631.880         | 1.639.362         | 68,4         | 67,7         | 68,0         |
| <b>ITALIA</b>                | <b>56.778.031</b> | <b>56.995.744</b> | <b>59.433.744</b> | <b>188,0</b> | <b>188,7</b> | <b>196,8</b> |

Fonte: elaborazioni proprie su dati Istat

Significativi sono i dati relativi all'invecchiamento (tab 3.1 segue), fenomeno che nel ventennio considerato si è oltremodo acuito. L'indice di dipendenza degli anziani<sup>47</sup>, in aumento per tutte le regioni italiane, mostra i livelli più elevati in Liguria (45%), Friuli-Venezia Giulia e Toscana (entrambi 37,9%). Il territorio, invece, che evidenzia un rapporto percentuale tra la popolazione anziana e la popolazione attiva più contenuto è la Campania, con una quota pari al 24%. Nel 2011 anche l'indice di vecchiaia in quest'area è pari al 101,9%, a indicare che il rapporto anziani/giovani è praticamente paritario (uno a uno), ciò concorre a fare della Campania la regione più giovane del Paese. L'indice di dipendenza giovani<sup>48</sup> invece, fa riflettere sulla quota di popolazione giovane non autonoma, dipendente da quella adulta, dove per adulta si intende la popolazione in età lavorativa. In questo caso i valori più contenuti si registrano in Liguria (16,6%) e Friuli-Venezia Giulia (17%) per le quali si osserva anche un indice di vecchiaia<sup>49</sup> critico e pari rispettivamente a 238,4 e a 190 anziani ogni 100 giovani. Il quadro d'insieme rivela poi la difficile situazione in cui versano i giovani che incontrano sempre maggiori ostacoli nel distaccarsi dalla famiglia di origine, nonostante dal 1991 si siano registrati dei miglioramenti. Si osserva, infatti, una bassissima percentuale di persone tra i 18 ai 34 anni che vivono soli: in Campania e Puglia soltanto un giovane su quattro riesce ad abitare da solo. L'immobilismo dei redditi che caratterizza le regioni meridionali si riversa inevitabilmente sulla sfera sociale: una tra le categorie più colpite è quella dei giovani che non riesce, fino a età avanzata, a uscire dal nucleo familiare. È nuovamente nel Nord che si trovano le eccellenze: Valle d'Aosta, Liguria ed Emilia Romagna, presentano i valori più alti di giovani autonomi.

---

<sup>47</sup> L'indice di dipendenza strutturale degli anziani è il rapporto percentuale tra la popolazione di età 65 anni e più e la popolazione in età attiva (15-64 anni).

<sup>48</sup> L'indice di dipendenza strutturale dei giovani è il rapporto percentuale tra gli individui non autonomi per ragioni demografiche (età ≤ 14) e gli individui potenzialmente indipendenti (età 15-64).

<sup>49</sup> L'indice di vecchiaia misura il rapporto di composizione tra la popolazione anziana (65 anni e oltre) e la popolazione più giovane (0-14 anni).

**Tab. 3.1 (segue) - Indicatori demografici per Regione e anno di Censimento**

| Regioni                      | Indice vecchiaia |       |       | Indice dipendenza anziani |      |      | Indice dipendenza giovani |      |      | Incidenza di giovani che vivono da soli |      |      |
|------------------------------|------------------|-------|-------|---------------------------|------|------|---------------------------|------|------|---|------|------|
|                              | 1991             | 2001  | 2011  | 1991                      | 2001 | 2011 | 1991                      | 2001 | 2011 | 1991                                    | 2001 | 2011 |
| <i>Piemonte</i>              | 137,2            | 175,9 | 182,3 | 25,0                      | 31,8 | 37,1 | 18,2                      | 18,1 | 20,4 | 4,4                                     | 6,8  | 8,3  |
| <i>Valle d'Aosta</i>         | 122,1            | 148,6 | 152,6 | 22,7                      | 28,3 | 33,0 | 18,6                      | 19,0 | 21,6 | 8,8                                     | 11,0 | 12,3 |
| <i>Lombardia</i>             | 104,4            | 138,1 | 145,9 | 20,3                      | 26,5 | 32,0 | 19,4                      | 19,2 | 21,9 | 3,5                                     | 6,0  | 8,3  |
| <i>Trentino-Alto Adige</i>   | 91,1             | 105,6 | 119,7 | 21,4                      | 25,4 | 29,4 | 23,5                      | 24,0 | 24,5 | 4,0                                     | 7,6  | 8,8  |
| <i>Veneto</i>                | 107,4            | 135,7 | 144,5 | 21,7                      | 26,8 | 31,6 | 20,2                      | 19,7 | 21,9 | 2,3                                     | 4,4  | 6,5  |
| <i>Friuli-Venezia Giulia</i> | 164,5            | 187,5 | 190,0 | 28,2                      | 31,9 | 37,9 | 17,2                      | 17,0 | 19,9 | 4,2                                     | 6,4  | 8,8  |
| <i>Liguria</i>               | 204,2            | 241,6 | 238,4 | 31,8                      | 40,1 | 45,0 | 15,6                      | 16,6 | 18,9 | 4,7                                     | 8,1  | 10,4 |
| <i>Emilia-Romagna</i>        | 170,8            | 192,9 | 171,2 | 28,4                      | 34,0 | 36,1 | 16,6                      | 17,6 | 21,1 | 3,4                                     | 6,6  | 9,1  |
| <i>Toscana</i>               | 158,3            | 192,3 | 187,3 | 28,7                      | 34,1 | 37,9 | 18,1                      | 17,7 | 20,2 | 3,0                                     | 5,4  | 7,6  |
| <i>Umbria</i>                | 142,4            | 186,3 | 182,3 | 28,9                      | 35,1 | 37,5 | 20,3                      | 18,8 | 20,6 | 2,8                                     | 4,7  | 7,5  |
| <i>Marche</i>                | 130,4            | 168,8 | 171,8 | 27,5                      | 33,4 | 36,0 | 21,1                      | 19,8 | 21,0 | 2,3                                     | 4,3  | 6,4  |
| <i>Lazio</i>                 | 91,9             | 129,9 | 146,5 | 20,1                      | 26,4 | 30,6 | 21,8                      | 20,3 | 20,9 | 3,8                                     | 5,3  | 8,9  |
| <i>Abruzzo</i>               | 103,1            | 146,9 | 167,1 | 25,4                      | 31,2 | 33,2 | 24,6                      | 21,2 | 19,9 | 2,4                                     | 3,4  | 6,0  |
| <i>Molise</i>                | 103,5            | 148,4 | 178,1 | 26,9                      | 32,8 | 33,8 | 26,0                      | 22,1 | 19,0 | 2,7                                     | 3,5  | 6,2  |
| <i>Campania</i>              | 51,7             | 76,9  | 101,9 | 16,5                      | 21,2 | 24,5 | 31,9                      | 27,6 | 24,0 | 1,4                                     | 2,0  | 3,5  |
| <i>Puglia</i>                | 60,9             | 95,2  | 130,1 | 18,3                      | 23,6 | 28,7 | 30,1                      | 24,8 | 22,1 | 1,5                                     | 2,0  | 4,2  |
| <i>Basilicata</i>            | 74,3             | 118,9 | 154,1 | 21,4                      | 28,3 | 30,9 | 28,8                      | 23,8 | 20,1 | 2,7                                     | 3,6  | 6,8  |
| <i>Calabria</i>              | 63,8             | 102,3 | 134,3 | 20,2                      | 25,8 | 28,6 | 31,6                      | 25,2 | 21,3 | 2,4                                     | 3,4  | 6,7  |
| <i>Sicilia</i>               | 68,5             | 98,7  | 126,2 | 20,9                      | 25,6 | 28,5 | 30,5                      | 26,0 | 22,6 | 2,4                                     | 3,3  | 6,0  |
| <i>Sardegna</i>              | 67,9             | 116,1 | 164,1 | 18,1                      | 23,0 | 29,6 | 26,7                      | 19,8 | 18,1 | 2,5                                     | 4,0  | 7,0  |
| <b>ITALIA</b>                | 96,6             | 131,4 | 148,7 | 22,3                      | 27,8 | 32,0 | 23,1                      | 21,2 | 21,5 | 2,9                                     | 4,6  | 7,0  |

Fonte: elaborazioni proprie su dati Istat

Il secondo gruppo di indicatori considerati aiuta a riflettere sulle condizioni abitative (tab. 3.2). Le condizioni relative alla disponibilità degli edifici (potenzialità d'uso) decrescono dal 2001 al 2011 o, come nel caso dell'Abruzzo e della Puglia, restano invariate. Nel 2011, il peggioramento del rapporto tra edifici non utilizzati e il totale è indice di una progressiva perdita del patrimonio edilizio, dovuto sia all'incapacità di terminare la costruzione di edifici nuovi sia al deterioramento di quelli esistenti. Il tasso di edifici in pessimo stato racconta, poi, quanto sia necessario far fronte all'emergenza abitativa, con particolare attenzione a Calabria, Sicilia e Molise, regioni nelle quali la situazione è più critica e che presentano i valori più elevati per l'indicatore (rispettivamente 3,1%, 3% e 2,4%).

Al forte invecchiamento della popolazione corrisponde una crescita del numero di abitazioni sottoutilizzate, cioè di abitazioni di ampie dimensioni con un numero di occupanti eccessivamente basso, generalmente con proprietario di età avanzata. L'aggravarsi di questa situazione tra il 1991 e il 2001 è stata più forte in Calabria, dove si è passati dal 17% circa di

abitazioni in sottoutilizzo al 33%, nonostante ciò i dati più elevati sono quelli di Veneto e Sardegna che superano il 38%.

Al contrario, in Campania e Sicilia è ancora molto forte il disagio abitativo legato al problema del sovraffollamento evidenziato da dati per le due regioni che superano la media italiana.

**Tab. 3.2** - Indicatori sulle condizioni abitative per Regione e anno di Censimento

| Regioni                      | Potenzialità d'uso degli edifici |      |      | Incidenza edifici in pessimo stato di conservazione |      |      | Indice di sottoutilizzo delle abitazioni |      |      | Indice di affollamento delle abitazioni |      |      |
|------------------------------|----------------------------------|------|------|---|------|------|--|------|------|---|------|------|
|                              | 1991                             | 2001 | 2011 | 1991  | 2001 | 2011 | 1991                                     | 2001 | 2011 | 1991                                    | 2001 | 2011 |
| <i>Piemonte</i>              | -                                | 5,2  | 4,6  | -   | 2,3  | 1,6  | 22,2                                     | 27,1 | 31,2 | 0,7                                     | 0,3  | 0,4  |
| <i>Valle d'Aosta</i>         | -                                | 13,3 | 12,8 | -   | 2,3  | 1,7  | 18,6                                     | 21,9 | 25,6 | 0,8                                     | 0,5  | 0,5  |
| <i>Lombardia</i>             | -                                | 4,2  | 3,4  | -   | 1,4  | 1,1  | 21,0                                     | 25,9 | 29,2 | 0,6                                     | 0,4  | 0,5  |
| <i>Trentino-Alto Adige</i>   | -                                | 4,2  | 2,6  | -   | 2,5  | 1,0  | 20,7                                     | 24,2 | 27,9 | 0,5                                     | 0,4  | 0,4  |
| <i>Veneto</i>                | -                                | 4,3  | 3,7  | -   | 1,5  | 1,2  | 28,5                                     | 34,8 | 38,5 | 0,4                                     | 0,2  | 0,3  |
| <i>Friuli-Venezia Giulia</i> | -                                | 5,1  | 3,6  | -   | 1,5  | 1,2  | 27,8                                     | 34,0 | 37,6 | 0,2                                     | 0,2  | 0,2  |
| <i>Liguria</i>               | -                                | 5,0  | 5,2  | -   | 2,5  | 1,7  | 18,9                                     | 22,1 | 26,3 | 0,7                                     | 0,3  | 0,4  |
| <i>Emilia-Romagna</i>        | -                                | 3,3  | 3,3  | -   | 1,8  | 1,3  | 26,9                                     | 32,5 | 34,8 | 0,3                                     | 0,2  | 0,4  |
| <i>Toscana</i>               | -                                | 3,1  | 2,8  | -   | 1,4  | 1,1  | 22,1                                     | 28,3 | 31,5 | 0,7                                     | 0,4  | 0,5  |
| <i>Umbria</i>                | -                                | 5,5  | 4,6  | -   | 1,2  | 0,9  | 23,2                                     | 30,8 | 35,6 | 0,5                                     | 0,3  | 0,3  |
| <i>Marche</i>                | -                                | 4,7  | 4,8  | -   | 2,0  | 1,4  | 24,5                                     | 30,0 | 34,1 | 0,4                                     | 0,3  | 0,4  |
| <i>Lazio</i>                 | -                                | 4,6  | 4,5  | -   | 1,9  | 1,3  | 19,5                                     | 23,0 | 27,7 | 1,1                                     | 0,7  | 0,7  |
| <i>Abruzzo</i>               | -                                | 9,4  | 9,3  | -   | 2,2  | 1,5  | 21,4                                     | 28,1 | 34,1 | 0,9                                     | 0,4  | 0,4  |
| <i>Molise</i>                | -                                | 9,7  | 8,7  | -   | 2,3  | 2,4  | 20,9                                     | 27,9 | 35,4 | 1,3                                     | 0,6  | 0,4  |
| <i>Campania</i>              | -                                | 6,3  | 5,9  | -   | 3,2  | 1,8  | 14,4                                     | 19,1 | 24,2 | 4,5                                     | 2,5  | 1,7  |
| <i>Puglia</i>                | -                                | 5,0  | 5,0  | -   | 2,1  | 1,5  | 17,6                                     | 24,1 | 31,1 | 2,9                                     | 1,1  | 0,8  |
| <i>Basilicata</i>            | -                                | 6,9  | 6,0  | -   | 3,1  | 2,2  | 13,0                                     | 18,0 | 26,3 | 3,0                                     | 1,4  | 0,6  |
| <i>Calabria</i>              | -                                | 9,8  | 9,2  | -   | 3,9  | 3,1  | 17,6                                     | 24,7 | 33,1 | 2,4                                     | 1,1  | 0,7  |
| <i>Sicilia</i>               | -                                | 8,0  | 7,6  | -   | 3,9  | 3,0  | 20,7                                     | 26,1 | 32,3 | 2,4                                     | 1,3  | 1,0  |
| <i>Sardegna</i>              | -                                | 7,6  | 6,1  | -   | 2,2  | 1,8  | 25,1                                     | 31,4 | 38,2 | 1,5                                     | 0,6  | 0,4  |
| <b>ITALIA</b>                | -                                | 5,7  | 5,1  | -   | 2,3  | 1,7  | 21,4                                     | 26,7 | 31,3 | 1,3                                     | 0,7  | 0,6  |

Fonte: elaborazioni proprie su dati Istat

Nell'ambito della formazione e dell'istruzione (tab 3.3), i miglioramenti più evidenti sono avvenuti tra il 1991 e il 2001, più modesti quelli intercorsi tra il 2001 e il 2011. I valori dei differenziali di genere per l'istruzione superiore mostrano la riduzione del divario tra uomini e donne diplomate. Per il Piemonte (102,8%), il Veneto (107,0%), il Friuli-Venezia Giulia (109,3%), l'Umbria (104,0%), l'Abruzzo (102,6%), il Molise (103,1%), la Campania (103,5%) e la Puglia (103,3%) le quote rivelano uno sbilanciamento di diplomati verso il genere maschile, mentre è curioso il caso di quattro regioni - Valle d'Aosta (97,4%), Emilia Romagna (98,7%), Toscana (97,6%) e Sardegna (88,6%) - nelle quali è maggiore l'incidenza

di diplomati donne. Il tasso di adulti in apprendimento permanente ha subito un incremento corposo fino al 2001, ma i dati dell'ultimo Censimento mostrano un'inversione di tendenza. La propensione della popolazione adulta a impegnarsi nel corso di tutta la vita in percorsi di apprendimento si è ridotta rispetto al 2001 per tutte le regioni, in linea anche con il dato nazionale. Resta elevata, rispetto alla media italiana, l'incidenza degli analfabeti nel Mezzogiorno, a eccezione dell'Abruzzo (1,1%), mentre i territori in cui il problema è più evidente sono Calabria (3,0%) e Sicilia (2,8%). Un'ulteriore difficoltà che sembra affiggere il Paese, con particolare riferimento al Sud, è l'abbandono scolastico. Infatti, nonostante si osservi una diminuzione della quota di persone uscite precocemente dal sistema scolastico, dal 1991 al 2011, si rilevano ancora per tutti le aree, valori molto elevati, considerando che la media nazionale è pari al 15,5%. Ciò è il sintomo della presenza di un gran numero di giovani che interrompono la loro formazione prima di aver conseguito un diploma e senza accedere alla formazione professionale alla fine dell'obbligo scolastico. Questa condizione comporta inevitabilmente difficoltà per tale gruppo di individui nell'accesso al mercato del lavoro e anche qualora venissero impiegati, la loro condizione formativa si rifletterebbe su quella remunerativa, portando sostanzialmente al ribasso il salario. Sono invece positivi i dati sui giovani in possesso del diploma di laurea, che tra il 1991 e il 2011 sono in continua crescita. Negli ultimi anni si è assistito però all'innescarsi di una spirale negativa. I dati Istat, a livello nazionale, evidenziano una situazione allarmante: il *trend* (2012-2016) delle iscrizioni alle scuole medie superiori e all'università sta decrescendo rapidamente.

**Tab. 3.3** - Indicatori di istruzione e formazione per Regione e anno di Censimento

| Regioni                      | Differenziali di genere per l'istruzione superiore |       |       | Adulti in apprendimento permanente |      |      | Uscita precoce dal sistema di istruzione e formazione |      |      | Incidenza di giovani con istruzione universitaria |      |      |
|------------------------------|--|-------|-------|------------------------------------|------|------|---|------|------|---|------|------|
|                              | 1991   | 2001  | 2011  | 1991                               | 2001 | 2011 | 1991  | 2001 | 2011 | 1991  | 2001 | 2011 |
| <i>Piemonte</i>              | 112,8  | 107,5 | 102,8 | 2,3                                | 6,6  | 4,7  | 36,9  | 22,3 | 14,9 | 8,6   | 13,6 | 22,5 |
| <i>Valle d'Aosta</i>         | 104,5  | 100,6 | 97,4  | 2,2                                | 7,7  | 6,0  | 37,2  | 22,0 | 16,9 | 8,0   | 12,4 | 24,1 |
| <i>Lombardia</i>             | 114,2  | 105,7 | 100,9 | 2,4                                | 6,8  | 4,6  | 36,4  | 21,1 | 13,6 | 10,0  | 15,2 | 24,4 |
| <i>Trentino-Alto Adige</i>   | 104,9  | 99,6  | 101,0 | 2,9                                | 8,8  | 6,9  | 36,5  | 20,4 | 10,4 | 8,0   | 13,3 | 23,8 |
| <i>Veneto</i>                | 118,3  | 111,8 | 107,0 | 2,7                                | 7,1  | 5,2  | 38,1  | 18,2 | 10,7 | 8,0   | 12,4 | 22,3 |
| <i>Friuli-Venezia Giulia</i> | 119,1  | 115,4 | 109,3 | 2,7                                | 7,7  | 5,9  | 30,7  | 14,5 | 10,3 | 9,1   | 14,9 | 25,1 |
| <i>Liguria</i>               | 113,5  | 107,5 | 102,6 | 2,5                                | 6,8  | 4,9  | 29,5  | 16,8 | 14,1 | 11,0  | 16,5 | 25,6 |
| <i>Emilia-Romagna</i>        | 105,4  | 102,5 | 98,7  | 2,2                                | 7,3  | 5,1  | 32,1  | 18,6 | 12,7 | 10,9  | 15,5 | 25,4 |
| <i>Toscana</i>               | 108,1  | 101,4 | 97,6  | 2,9                                | 7,5  | 5,3  | 34,3  | 19,6 | 14,1 | 9,5   | 14,2 | 24,0 |
| <i>Umbria</i>                | 109,8  | 107,2 | 104,0 | 2,8                                | 7,7  | 5,4  | 27,1  | 13,7 | 11,4 | 11,0  | 16,5 | 26,0 |
| <i>Marche</i>                | 109,2  | 105,0 | 101,8 | 2,7                                | 7,2  | 5,3  | 31,5  | 16,4 | 11,7 | 10,1  | 15,1 | 25,9 |
| <i>Lazio</i>                 | 111,3  | 103,6 | 101,1 | 3,9                                | 8,4  | 6,1  | 28,6  | 15,7 | 11,8 | 12,0  | 17,5 | 28,0 |
| <i>Abruzzo</i>               | 105,8  | 103,4 | 102,6 | 3,1                                | 7,6  | 6,1  | 29,6  | 14,9 | 13,1 | 10,1  | 15,0 | 27,6 |
| <i>Molise</i>                | 105,3  | 103,5 | 103,1 | 3,1                                | 7,3  | 6,0  | 34,1  | 17,2 | 12,5 | 9,2   | 13,8 | 28,4 |
| <i>Campania</i>              | 110,0  | 104,6 | 103,5 | 3,3                                | 6,6  | 5,0  | 36,2  | 26,1 | 20,6 | 8,6   | 12,1 | 19,4 |
| <i>Puglia</i>                | 110,4  | 105,1 | 103,3 | 3,3                                | 6,5  | 5,1  | 37,2  | 26,4 | 18,5 | 7,0   | 11,6 | 20,1 |
| <i>Basilicata</i>            | 101,8  | 101,9 | 101,2 | 3,4                                | 7,4  | 5,8  | 33,8  | 17,7 | 14,0 | 7,9   | 13,7 | 24,3 |
| <i>Calabria</i>              | 104,6  | 102,3 | 100,5 | 3,8                                | 7,3  | 5,8  | 34,5  | 20,2 | 16,7 | 8,5   | 13,7 | 23,7 |
| <i>Sicilia</i>               | 108,2  | 102,2 | 100,7 | 2,8                                | 6,1  | 5,1  | 36,3  | 26,2 | 23,2 | 8,1   | 11,3 | 18,3 |
| <i>Sardegna</i>              | 91,3   | 89,7  | 88,6  | 3,1                                | 7,4  | 6,0  | 36,6  | 25,1 | 24,7 | 7,0   | 11,8 | 20,2 |
| <b>ITALIA</b>                | 110,3  | 104,5 | 101,5 | 2,9                                | 7,1  | 5,2  | 34,8  | 21,4 | 15,5 | 9,3   | 14,0 | 23,2 |

Fonte: elaborazioni proprie su dati Istat

Al peggioramento degli ultimi dieci anni degli indicatori di istruzione e formazione si lega la critica situazione del mercato del lavoro (tab. 3.4). La quota della popolazione appartenente alla forza lavoro è aumentata negli ultimi dieci anni di soli due punti percentuali in quasi tutte le regioni, fatto dovuto quasi esclusivamente all'entrata nel mercato del lavoro delle donne. La maggiore partecipazione al mercato del lavoro può essere ricondotta ai requisiti sempre più stringenti per accedere alla pensione che posticipano il momento di uscita dal mercato del lavoro, questo andamento ha interessato in misura maggiore l'occupazione femminile (Istat, 2012). Nonostante negli ultimi venti anni i tassi di occupazione siano cresciuti in tutte le regioni, tale fenomeno è guidato da una maggiore flessibilità del mercato del lavoro (contratti a tempo determinato e *part-time* involontario) e all'entrata nel mercato di lavoratori stranieri (Istat, 2012). Permangono elevati i divari regionali per quanto concerne i tassi di disoccupazione. Un esempio è quello della Campania che presenta un livello dell'indicatore (22,7%) pari a oltre cinque volte quello del Trentino-Alto Adige (4%). Per molte delle regioni del Centro-Nord gli aumenti dei disoccupati sono il riflesso della crisi economica del 2008 i

cui effetti si sono manifestati con più rapidità nei territori dell'Italia settentrionale rispetto alle regioni del Sud. In queste ultime, l'aumento dei tassi di disoccupazione subirà incrementi repentini solo negli anni successivi al 2011 con un impatto mai precedentemente sperimentato.

**Tab. 3.4** - Indicatori del mercato del lavoro per Regione e anno di Censimento

| Regioni                      | Partecipazione al mercato del lavoro |      |      | Partecipazione al mercato del lavoro maschile |      |      | Partecipazione al mercato del lavoro femminile |      |      | Tasso di occupazione |      |      | Tasso di disoccupazione |      |      |
|------------------------------|--------------------------------------|------|------|---|------|------|--|------|------|----------------------|------|------|-------------------------|------|------|
|                              | 1991                                 | 2001 | 2011 | 1991  | 2001 | 2011 | 1991   | 2001 | 2011 | 1991                 | 2001 | 2011 | 1991                    | 2001 | 2011 |
| <b>Piemonte</b>              | 51,0                                 | 50,5 | 52,2 | 64,5  | 60,7 | 60,0 | 38,4   | 41,1 | 45,0 | 45,6                 | 47,3 | 47,9 | 10,6                    | 6,3  | 8,1  |
| <b>Valle d'Aosta</b>         | 52,3                                 | 54,1 | 55,6 | 64,5  | 63,5 | 62,8 | 40,6   | 45,3 | 48,8 | 49,0                 | 51,2 | 52,6 | 6,3                     | 5,4  | 5,3  |
| <b>Lombardia</b>             | 52,6                                 | 52,9 | 54,8 | 67,9  | 64,6 | 64,1 | 38,6   | 42,0 | 46,1 | 48,5                 | 50,4 | 51,0 | 7,8                     | 4,7  | 6,8  |
| <b>Trentino-Alto Adige</b>   | 52,6                                 | 54,8 | 58,2 | 69,1  | 66,2 | 66,4 | 37,1   | 44,1 | 50,4 | 49,7                 | 53,1 | 55,9 | 5,5                     | 3,1  | 4,0  |
| <b>Veneto</b>                | 51,7                                 | 52,5 | 54,8 | 68,0  | 64,7 | 64,5 | 36,6   | 41,1 | 45,7 | 47,9                 | 50,4 | 51,2 | 7,4                     | 4,1  | 6,5  |
| <b>Friuli-Venezia Giulia</b> | 48,2                                 | 49,7 | 52,5 | 63,2  | 60,4 | 60,8 | 34,8   | 40,0 | 44,9 | 44,0                 | 47,3 | 48,6 | 8,9                     | 4,9  | 7,4  |
| <b>Liguria</b>               | 44,9                                 | 44,5 | 48,5 | 59,7  | 55,4 | 57,0 | 31,8   | 35,0 | 41,0 | 38,8                 | 40,8 | 44,7 | 13,5                    | 8,5  | 7,8  |
| <b>Emilia-Romagna</b>        | 52,3                                 | 52,7 | 55,3 | 64,7  | 62,0 | 63,2 | 41,0   | 44,1 | 48,2 | 48,5                 | 50,4 | 51,6 | 7,3                     | 4,2  | 6,7  |
| <b>Toscana</b>               | 49,8                                 | 49,4 | 52,4 | 63,8  | 59,9 | 60,8 | 37,0   | 39,8 | 44,9 | 44,2                 | 46,2 | 48,2 | 11,2                    | 6,4  | 8,1  |
| <b>Umbria</b>                | 47,9                                 | 47,3 | 51,4 | 61,5  | 57,5 | 59,7 | 35,3   | 37,9 | 43,9 | 42,1                 | 44,1 | 46,8 | 12,0                    | 6,7  | 9,0  |
| <b>Marche</b>                | 51,0                                 | 50,2 | 53,2 | 64,1  | 60,1 | 61,6 | 38,8   | 41,0 | 45,5 | 45,9                 | 47,4 | 48,6 | 10,1                    | 5,5  | 8,6  |
| <b>Lazio</b>                 | 49,8                                 | 49,1 | 51,7 | 65,8  | 60,9 | 60,8 | 35,0   | 38,6 | 43,4 | 40,1                 | 42,8 | 45,9 | 19,5                    | 12,9 | 11,2 |
| <b>Abruzzo</b>               | 48,0                                 | 46,4 | 49,5 | 63,2  | 58,2 | 59,5 | 33,9   | 35,4 | 40,3 | 40,4                 | 41,6 | 44,1 | 16,0                    | 10,4 | 11,0 |
| <b>Molise</b>                | 48,1                                 | 44,9 | 46,9 | 62,5  | 57,2 | 57,3 | 34,5   | 33,4 | 37,1 | 38,3                 | 38,7 | 40,4 | 20,4                    | 13,7 | 13,9 |
| <b>Campania</b>              | 49,3                                 | 43,8 | 44,8 | 68,3  | 57,8 | 57,4 | 31,6   | 30,8 | 33,2 | 30,6                 | 32,0 | 34,6 | 37,9                    | 26,9 | 22,7 |
| <b>Puglia</b>                | 48,3                                 | 43,7 | 45,4 | 66,4  | 58,5 | 58,3 | 31,5   | 30,2 | 33,5 | 34,6                 | 35,0 | 37,5 | 28,4                    | 20,1 | 17,3 |
| <b>Basilicata</b>            | 49,6                                 | 45,4 | 47,6 | 64,4  | 57,6 | 58,6 | 35,4   | 33,8 | 37,1 | 35,8                 | 37,1 | 39,4 | 27,8                    | 18,3 | 17,0 |
| <b>Calabria</b>              | 48,5                                 | 42,7 | 45,4 | 63,8  | 54,4 | 55,3 | 34,0   | 31,6 | 36,2 | 31,2                 | 32,2 | 36,6 | 35,8                    | 24,5 | 19,5 |
| <b>Sicilia</b>               | 45,8                                 | 42,9 | 44,7 | 65,1  | 57,0 | 57,5 | 28,0   | 30,0 | 33,0 | 29,8                 | 31,5 | 35,0 | 35,0                    | 26,5 | 21,8 |
| <b>Sardegna</b>              | 49,2                                 | 47,3 | 50,0 | 66,4  | 60,0 | 59,8 | 32,8   | 35,3 | 40,7 | 35,7                 | 37,0 | 40,6 | 27,5                    | 21,7 | 18,6 |
| <b>ITALIA</b>                | 49,9                                 | 48,6 | 50,8 | 65,8  | 60,5 | 60,7 | 35,3   | 37,6 | 41,8 | 41,2                 | 42,9 | 45,0 | 17,6                    | 11,6 | 11,4 |

Fonte: elaborazioni proprie su dati Istat

Tra i giovani le difficoltà di trovare o mantenere un lavoro sono ancora più gravi e gli effetti della crisi economica sono estremamente manifesti quando si analizzano gli indicatori relativi a questa fascia di popolazione (tab. 3.5). Sono in aumento i *neet*, coloro che non sono iscritti a un corso di studi e che non lavorano, con i dati più critici riportati dalle regioni del Nord: Trentino Alto Adige (58,2%), Valle d'Aosta (55,6%) ed Emilia Romagna (55,3%). Anche i tassi di disoccupazione giovanile sono allarmanti al 2011, infatti in media, più di un terzo dei giovani è disoccupato e, nelle regioni meridionali, la quota è sensibilmente al di sopra del dato medio nazionale. Se si osservano le differenze in termini di punti percentuali

tra il 2001 e il 2011, però, ci si rende conto che sono le regioni del Nord e del Centro quelle con i segni più evidenti lasciati dalla crisi economica, con differenze percentuali negative sensibilmente più elevate rispetto alle regioni del Sud.

Prendendo in considerazione soltanto il tasso di disoccupazione giovanile, potrebbe sembrare che le regioni meridionali abbiano avuto prestazioni eccellenti, dovute al sostanziale decremento della quota dei disoccupati. In realtà, se si passa a osservare un altro eloquente indicatore, il rapporto tra giovani attivi e inattivi, si nota immediatamente quanto la situazione sia critica: l'aumento della popolazione giovani inattivi è una caratteristica presente su tutto il territorio, ciò indica una completa sfiducia dei giovani nel cercare un'occupazione al punto di non provare neppure a entrare nel mercato del lavoro. Sono classificati tra gli inattivi non soltanto coloro che non hanno un lavoro per scelta, ma quanti vengono definiti "scoraggiati", coloro che non sono in cerca di un'occupazione perché ritengono che si impossibile trovarla seppure siano disposti a lavorare. Probabilmente il poco spazio mediatico concesso agli "inattivi" è funzionale alle carenze presenti nel sistema sociale italiano: non si diventa "inattivi" per scelta, ma è una catastrofica conseguenza dell'isolamento e dell'esclusione sociale derivante dalla posizione di inoccupato.

È allarmante anche il dato sul ricambio generazionale che rappresenta il grado d'invecchiamento della popolazione occupata: i valori per tutte le regioni raddoppiano e i risultati indicano che il rapporto è di tre a uno, ovvero a un lavoratore giovane ne corrispondono tre anziani.

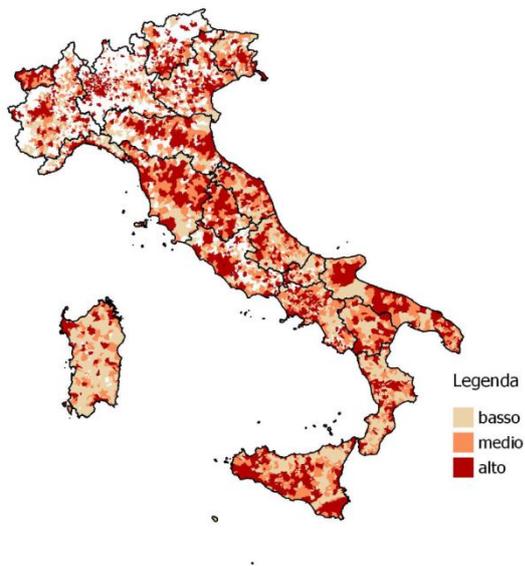
**Tab. 3.5** - Indicatori del mercato del lavoro giovanile per Regione e anno di Censimento

| Regioni                      | Incidenza giovani che non studiano e non lavorano |      |      | Rapporto giovani attivi e non attivi |      |      | Tasso di disoccupazione giovanile |      |      | Indice di ricambio occupazionale |       |       |
|------------------------------|---|------|------|--------------------------------------|------|------|-----------------------------------|------|------|----------------------------------|-------|-------|
|                              | 1991  | 2001 | 2011 | 1991                                 | 2001 | 2011 | 1991                              | 2001 | 2011 | 1991                             | 2001  | 2011  |
| <b>Piemonte</b>              | 51,0  | 50,5 | 52,2 | 121,2                                | 82,9 | 59,3 | 27,6                              | 19,6 | 31,1 | 112,7                            | 156,6 | 303,6 |
| <b>Valle d'Aosta</b>         | 52,3  | 54,1 | 55,6 | 124,5                                | 81,0 | 59,8 | 17,6                              | 16,1 | 20,1 | 90,4                             | 156,5 | 298,4 |
| <b>Lombardia</b>             | 52,6  | 52,9 | 54,8 | 126,1                                | 87,6 | 59,4 | 23,7                              | 14,5 | 21,9 | 89,6                             | 133,1 | 274,1 |
| <b>Trentino-Alto Adige</b>   | 52,6  | 54,8 | 58,2 | 136,1                                | 94,4 | 68,4 | 12,1                              | 8,0  | 13,8 | 76,0                             | 123,7 | 241,9 |
| <b>Veneto</b>                | 51,7  | 52,5 | 54,8 | 128,9                                | 89,3 | 60,3 | 21,2                              | 11,0 | 18,7 | 82,9                             | 125,9 | 273,9 |
| <b>Friuli-Venezia Giulia</b> | 48,2  | 49,7 | 52,5 | 100,2                                | 76,5 | 54,7 | 25,1                              | 13,8 | 25,7 | 109,2                            | 150,1 | 325,1 |
| <b>Liguria</b>               | 44,9  | 44,5 | 48,5 | 92,1                                 | 59,1 | 49,9 | 26,5                              | 27,5 | 43,4 | 145,6                            | 205,1 | 371,5 |
| <b>Emilia-Romagna</b>        | 52,3  | 52,7 | 55,3 | 114,9                                | 83,7 | 58,3 | 23,1                              | 12,4 | 21,5 | 120,2                            | 163,0 | 322,7 |
| <b>Toscana</b>               | 49,8  | 49,4 | 52,4 | 105,6                                | 70,6 | 52,7 | 27,2                              | 19,7 | 32,4 | 134,6                            | 179,0 | 337,8 |
| <b>Umbria</b>                | 47,9  | 47,3 | 51,4 | 88,8                                 | 61,3 | 53,0 | 28,7                              | 20,2 | 36,6 | 142,9                            | 174,2 | 301,2 |
| <b>Marche</b>                | 51,0  | 50,2 | 53,2 | 102,4                                | 67,6 | 51,8 | 26,0                              | 15,3 | 27,6 | 127,0                            | 163,0 | 305,0 |
| <b>Lazio</b>                 | 49,8  | 49,1 | 51,7 | 83,3                                 | 51,4 | 43,6 | 36,5                              | 41,6 | 56,1 | 153,9                            | 212,8 | 339,5 |
| <b>Abruzzo</b>               | 48,0  | 46,4 | 49,5 | 84,6                                 | 48,4 | 43,6 | 32,1                              | 30,0 | 43,5 | 137,1                            | 184,9 | 298,9 |
| <b>Molise</b>                | 48,1  | 44,9 | 46,9 | 90,6                                 | 45,9 | 38,4 | 39,8                              | 40,0 | 56,6 | 164,5                            | 212,4 | 322,9 |
| <b>Campania</b>              | 49,3  | 43,8 | 44,8 | 109,4                                | 50,7 | 42,4 | 55,4                              | 65,6 | 78,1 | 166,4                            | 223,3 | 290,4 |
| <b>Puglia</b>                | 48,3  | 43,7 | 45,4 | 101,6                                | 57,5 | 47,8 | 43,1                              | 47,9 | 61,2 | 124,8                            | 164,3 | 252,2 |
| <b>Basilicata</b>            | 49,6  | 45,4 | 47,6 | 94,5                                 | 45,4 | 40,8 | 44,7                              | 49,1 | 63,8 | 151,5                            | 208,9 | 318,3 |
| <b>Calabria</b>              | 48,5  | 42,7 | 45,4 | 96,5                                 | 40,7 | 39,3 | 49,6                              | 61,3 | 74,4 | 171,3                            | 255,0 | 305,2 |
| <b>Sicilia</b>               | 45,8  | 42,9 | 44,7 | 98,5                                 | 53,0 | 46,5 | 53,7                              | 62,9 | 72,0 | 156,2                            | 216,8 | 295,3 |
| <b>Sardegna</b>              | 49,2  | 47,3 | 50,0 | 102,8                                | 58,1 | 52,0 | 48,5                              | 53,8 | 63,0 | 124,0                            | 191,9 | 330,7 |
| <b>ITALIA</b>                | 49,9  | 48,6 | 50,8 | 107,2                                | 64,4 | 50,8 | 34,7                              | 33,3 | 44,9 | 118,2                            | 166,9 | 298,1 |

Fonte: elaborazioni proprie su dati Istat

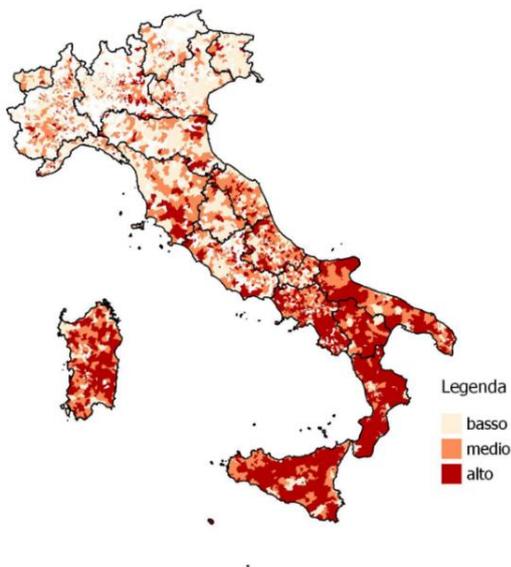
A cambiare sostanzialmente è anche la struttura dell'occupazione: nel 2011 la quota di forza lavoro con un livello medio-alto di competenza e specializzazione è del 30% circa per tutti i territori, quindi l'8% circa in meno rispetto al 2001. A ciò si unisce l'aumento della quota di occupati che si dedica ad attività non qualificate, che si rifletterà in una contrazione dei salari e dei livelli di benessere della popolazione. Inoltre, come è possibile verificare in Fig. 3.1, la distribuzione degli occupati con elevata professionalità ha una forte connotazione territoriale: vi è massima concentrazione nei capoluoghi di provincia e nei comuni più sviluppati. Per quanto riguarda invece i lavoratori con bassi livelli di competenze (Fig. 3.2), la differenziazione è di tipo Nord-Sud. Le regioni meridionali raccolgono le quote più elevate di occupati non qualificati impiegati in professioni precarie che concorrono all'inasprimento delle condizioni di vita.

**Fig. 3.1** - Incidenza dell'occupazione ad alta e media specializzazione



Fonte: elaborazioni proprie su dati Istat

**Fig. 3.2** - Incidenza dell'occupazione a bassa specializzazione



Fonte: elaborazioni proprie su dati Istat

Dall'analisi dell'occupazione per settore economico (tab. 3.6) si nota come la quota di impiegati in agricoltura si riduca sostanzialmente dal 1991 al 2011 per la maggior parte delle regioni. Invece, Lombardia (2% circa), Toscana (4% circa), Campania (7,4%), Puglia (12% circa) e Basilicata (11% circa) mostrano un decremento di occupati in tale settore per lo più nel primo decennio, mentre la quota resta stabile tra il 2001 e il 2011. Si può parlare di un

vero e proprio ritorno all'agricoltura per la Calabria e la Sicilia: dopo una flessione tra il 1991 e il 2001, rispettivamente di 3,6 e 2,1 punti percentuali, la quota degli occupati in agricoltura torna a salire e attestarsi quasi ai livelli del 1991 per la Sicilia (11% del 2011 contro il 13,1% del 1991) e addirittura a superarli nel caso della Calabria (17,2 nel 2011 e 15,7% nel 1991). Il settore industriale sembra aver iniziato un percorso in declino, infatti, con particolare riferimento al decennio 2001-2011 si assiste a una riduzione significativa dell'industria in tutte le regioni (-5% circa). La contrazione del settore industriale si accompagna a una crescita esponenziale del settore dei servizi. Il commercio registra negli ultimi dieci anni un'espansione piuttosto contenuta nelle regioni meridionali e praticamente nulla nel Centro-Nord, dove le quote del settore restano praticamente stabili dal 1991 al 2011.

**Tab. 3.6** - Indicatori della struttura del mercato del lavoro per Regione e anno di Censimento

| Regioni                      | Incidenza dell'occupazione nel settore agricolo |      |      | Incidenza dell'occupazione nel settore industriale |      |      | Incidenza dell'occupazione nel terziario extra-commercio |      |      | Incidenza dell'occupazione nel commercio |      |      |
|------------------------------|---|------|------|--|------|------|--|------|------|--|------|------|
|                              | 1991  | 2001 | 2011 | 1991   | 2001 | 2011 | 1991   | 2001 | 2011 | 1991                                     | 2001 | 2011 |
| <i>Piemonte</i>              | 5,8   | 4,5  | 4,2  | 43,1   | 39,4 | 31,8 | 34,0   | 48,0 | 46,2 | 17,1                                     | 17,9 | 17,9 |
| <i>Valle d'Aosta</i>         | 6,6   | 4,8  | 4,8  | 28,6   | 26,4 | 22,9 | 43,1   | 38,5 | 52,9 | 21,6                                     | 20,8 | 19,5 |
| <i>Lombardia</i>             | 2,5   | 2,4  | 2,3  | 45,1   | 40,7 | 33,1 | 34,6   | 41,5 | 47,0 | 17,8                                     | 18,4 | 17,6 |
| <i>Trentino-Alto Adige</i>   | 8,3   | 7,5  | 7,7  | 29,6   | 28,5 | 23,5 | 38,4   | 34,8 | 46,3 | 23,7                                     | 22,5 | 22,5 |
| <i>Veneto</i>                | 5,9   | 4,2  | 4,2  | 43,9   | 41,9 | 35,1 | 31,8   | 41,6 | 41,5 | 18,4                                     | 19,1 | 19,2 |
| <i>Friuli-Venezia Giulia</i> | 4,6   | 3,5  | 3,3  | 35,4   | 35,4 | 30,7 | 40,5   | 48,6 | 47,5 | 19,5                                     | 19,5 | 18,5 |
| <i>Liguria</i>               | 4,0   | 3,4  | 3,0  | 26,2   | 24,2 | 20,5 | 46,8   | 36,8 | 54,1 | 23,0                                     | 23,7 | 22,4 |
| <i>Emilia-Romagna</i>        | 8,1   | 6,0  | 5,9  | 38,0   | 37,7 | 31,8 | 34,5   | 39,9 | 43,6 | 19,4                                     | 19,6 | 18,8 |
| <i>Toscana</i>               | 4,7   | 4,1  | 4,1  | 37,3   | 34,8 | 28,2 | 37,4   | 41,1 | 46,8 | 20,5                                     | 21,3 | 20,9 |
| <i>Umbria</i>                | 7,7   | 5,0  | 4,9  | 35,9   | 34,3 | 28,3 | 38,3   | 35,3 | 46,9 | 18,2                                     | 19,6 | 20,0 |
| <i>Marche</i>                | 7,7   | 5,0  | 4,3  | 41,7   | 41,5 | 35,4 | 33,5   | 55,9 | 41,8 | 17,1                                     | 18,3 | 18,5 |
| <i>Lazio</i>                 | 3,9   | 3,4  | 3,0  | 22,2   | 22,0 | 16,6 | 56,4   | 40,2 | 62,3 | 17,4                                     | 18,7 | 18,2 |
| <i>Abruzzo</i>               | 9,2   | 6,2  | 5,2  | 35,8   | 35,0 | 29,2 | 37,6   | 41,1 | 46,2 | 17,3                                     | 18,6 | 19,4 |
| <i>Molise</i>                | 19,0  | 10,6 | 8,1  | 29,0   | 31,5 | 26,4 | 37,3   | 47,4 | 47,7 | 14,6                                     | 16,8 | 17,8 |
| <i>Campania</i>              | 9,6   | 7,4  | 7,3  | 27,1   | 27,0 | 21,5 | 46,6   | 41,6 | 52,5 | 16,7                                     | 18,2 | 18,7 |
| <i>Puglia</i>                | 16,8  | 12,0 | 12,1 | 27,8   | 28,7 | 22,4 | 39,4   | 41,6 | 47,2 | 16,0                                     | 17,6 | 18,4 |
| <i>Basilicata</i>            | 17,0  | 11,6 | 11,4 | 30,5   | 30,7 | 25,4 | 38,7   | 47,3 | 46,2 | 13,8                                     | 16,0 | 17,1 |
| <i>Calabria</i>              | 15,7  | 13,6 | 17,2 | 21,3   | 21,5 | 16,1 | 46,4   | 49,8 | 49,5 | 16,6                                     | 17,7 | 17,3 |
| <i>Sicilia</i>               | 13,1  | 9,5  | 11,0 | 22,3   | 22,0 | 17,0 | 47,0   | 46,8 | 53,4 | 17,7                                     | 18,7 | 18,5 |
| <i>Sardegna</i>              | 10,0  | 8,0  | 7,6  | 26,1   | 24,2 | 19,4 | 44,4   | 42,0 | 51,1 | 19,4                                     | 21,0 | 21,8 |
| <b>ITALIA</b>                | 7,1   | 5,5  | 5,5  | 35,2   | 33,5 | 27,1 | 39,5   | 38,2 | 48,6 | 18,1                                     | 19,0 | 18,8 |

Fonte: elaborazioni proprie su dati Istat

A fronte di una carenza crescente di posti di lavoro, aumenta, nel ventennio considerato, la domanda di mobilità per studio o lavoro (tab. 3.7). Il dato interessante è che, nonostante l'incremento descritto, la mobilità delle regioni meridionali resta al di sotto della media

italiana (24,2%) e soltanto l’Abruzzo (23,5%) sembra avvicinarsi al dato nazionale. La Sicilia è la regione nella quale ci si sposta meno (12,8%), probabilmente anche a fronte di una forte carenza registrata nella diffusione di infrastrutture, confermata dalla sostanziosa quota di persone che si spostano utilizzando un mezzo privato (69,3%). In Liguria e Lazio si riscontra la domanda più elevata di trasporti pubblici, con una quota di utilizzatori dei servizi di trasporto comunali o regionali pari al 20%, mentre quella con il numero minore di “pendolari” è la Valle d’Aosta (7% circa). Il livello medio di mobilità pubblica è aumentato rispetto al 2001, complice la crisi economica, così come in altre circostanze già analizzate, ma anche l’aumento del prezzo del carburante e la crescente sensibilità della popolazione alle tematiche ambientali.

**Tab. 3.7** - Indicatori di mobilità per Regione e anno di Censimento

| Regioni                      | Mobilità fuori comune<br>per studio o lavoro |      |      | Mobilità privata (mezzo<br>privato) |      |      | Mobilità pubblica (mezzo<br>pubblico) |      |      | Mobilità lenta (a piedi o<br>in bicicletta) |      |      |
|------------------------------|--|------|------|-------------------------------------|------|------|---------------------------------------|------|------|---|------|------|
|                              | 1991   | 2001 | 2011 | 1991                                | 2001 | 2011 | 1991                                  | 2001 | 2011 | 1991  | 2001 | 2011 |
| <b>Piemonte</b>              | 24,1   | 27,6 | 30,7 | 51,1                                | 62,4 | 64,3 | 17,9                                  | 12,9 | 14,2 | 22,7  | 17,8 | 18,9 |
| <b>Valle d'Aosta</b>         | 24,6   | 28,6 | 32,7 | 57,1                                | 62,9 | 67,2 | 7,6                                   | 5,9  | 7,3  | 24,9  | 19,5 | 20,9 |
| <b>Lombardia</b>             | 28,8   | 32,5 | 36,7 | 50,4                                | 62,1 | 62,9 | 19,8                                  | 14,3 | 15,6 | 22,8  | 17,3 | 19,0 |
| <b>Trentino-Alto Adige</b>   | 19,5   | 23,0 | 27,6 | 45,0                                | 49,5 | 50,7 | 12,8                                  | 11,5 | 15,6 | 31,6  | 27,4 | 28,9 |
| <b>Veneto</b>                | 25,0   | 28,9 | 32,1 | 53,2                                | 64,0 | 67,0 | 14,3                                  | 10,5 | 10,9 | 22,8  | 16,5 | 17,9 |
| <b>Friuli-Venezia Giulia</b> | 23,9   | 27,4 | 31,6 | 56,1                                | 65,0 | 67,6 | 16,2                                  | 11,4 | 12,4 | 19,7  | 14,7 | 16,4 |
| <b>Liguria</b>               | 14,5   | 15,7 | 18,9 | 43,6                                | 53,5 | 56,0 | 27,3                                  | 19,6 | 20,9 | 22,8  | 19,4 | 20,7 |
| <b>Emilia-Romagna</b>        | 20,0   | 23,4 | 26,2 | 58,0                                | 67,5 | 69,0 | 13,1                                  | 8,8  | 10,2 | 22,3  | 16,9 | 18,5 |
| <b>Toscana</b>               | 20,1   | 22,6 | 25,6 | 56,6                                | 67,1 | 69,6 | 14,8                                  | 10,5 | 11,4 | 20,0  | 14,4 | 15,7 |
| <b>Umbria</b>                | 14,6   | 16,9 | 19,6 | 58,1                                | 70,2 | 74,7 | 13,8                                  | 9,3  | 9,1  | 18,0  | 11,9 | 12,3 |
| <b>Marche</b>                | 18,1   | 22,0 | 25,4 | 57,2                                | 68,4 | 72,2 | 11,7                                  | 8,9  | 9,2  | 20,5  | 13,5 | 13,9 |
| <b>Lazio</b>                 | 11,0   | 13,1 | 16,1 | 46,9                                | 59,8 | 62,6 | 23,5                                  | 18,0 | 20,8 | 17,9  | 14,3 | 13,9 |
| <b>Abruzzo</b>               | 17,9   | 20,8 | 23,5 | 50,1                                | 63,2 | 68,8 | 14,1                                  | 11,2 | 11,6 | 23,2  | 14,8 | 13,8 |
| <b>Molise</b>                | 13,9   | 17,0 | 19,8 | 41,4                                | 55,1 | 64,7 | 13,2                                  | 12,3 | 11,6 | 32,5  | 22,4 | 18,1 |
| <b>Campania</b>              | 14,7   | 16,7 | 19,5 | 35,2                                | 49,3 | 55,3 | 17,5                                  | 14,1 | 15,2 | 33,2  | 26,9 | 25,6 |
| <b>Puglia</b>                | 11,3   | 12,2 | 14,6 | 40,3                                | 53,6 | 60,0 | 12,5                                  | 10,7 | 11,1 | 37,7  | 28,6 | 26,6 |
| <b>Basilicata</b>            | 11,2   | 13,1 | 15,1 | 38,7                                | 53,3 | 61,8 | 12,6                                  | 11,8 | 11,5 | 35,3  | 24,7 | 21,1 |
| <b>Calabria</b>              | 10,7   | 12,8 | 15,4 | 41,6                                | 56,2 | 65,3 | 10,7                                  | 10,3 | 10,7 | 30,2  | 21,1 | 17,7 |
| <b>Sicilia</b>               | 8,8  | 10,4 | 12,8 | 48,3                                | 61,1 | 69,3 | 10,5                                  | 8,8  | 8,2  | 29,3  | 22,2 | 19,6 |
| <b>Sardegna</b>              | 14,0   | 16,5 | 18,9 | 45,6                                | 59,1 | 66,9 | 12,1                                  | 10,5 | 9,6  | 33,8  | 23,3 | 21,0 |
| <b>ITALIA</b>                | 18,2   | 20,9 | 24,2 | 48,7                                | 60,6 | 64,3 | 16,3                                  | 12,4 | 13,4 | 25,2  | 19,0 | 19,1 |

Fonte: elaborazioni proprie su dati Istat

Molto importante per la comprensione dei territori che si stanno analizzando è la lettura congiunta degli indicatori di vulnerabilità (tab. 3.8). I dati forniscono un quadro non affatto roseo delle condizioni di disagio che vive la popolazione. Sono elevatissimi i valori dell’indice di vulnerabilità sociale e materiale, che non sembrano ridursi nel tempo. La

situazione dal 2001 al 2011 sembra peggiorare per la maggior parte delle regioni del Nord Italia mentre resta sostanzialmente stabile per quelle del Mezzogiorno. Il peggioramento del benessere della popolazione è rivelato anche dall'incidenza delle famiglie in condizione di disagio economico. La quota di popolazione in potenziale difficoltà aumenta per tutte le regioni tra il 2001 e 2011, e i livelli tornano a eguagliare quelli del 1991. Le uniche regioni nelle quali la percentuale scende lievemente sono Calabria (dal 5,7% del 2001 al 5,1% del 2011) e Sicilia (che passa dal 6,4% del 2001 al 5,9% del 2011).

**Tab. 3.8** - Indicatori di vulnerabilità per Regione e anno di Censimento

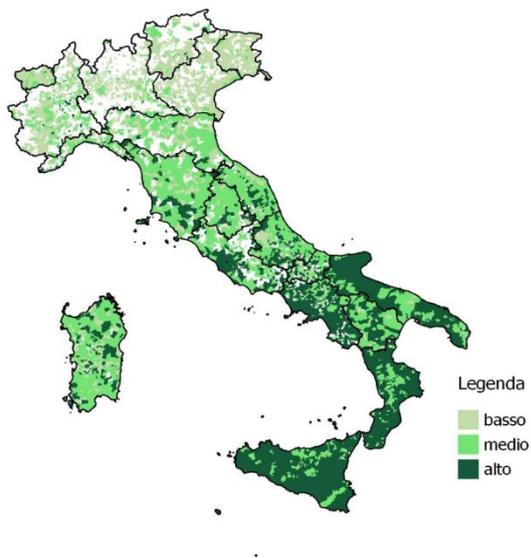
| Regioni                      | Indice di vulnerabilità sociale e materiale |       |       | Incidenza delle famiglie numerose |      |      | Incidenza delle famiglie con potenziale disagio economico |      |      | Incidenza delle famiglie in potenziale disagio di assistenza |      |      |
|------------------------------|---|-------|-------|-----------------------------------|------|------|---|------|------|--|------|------|
|                              | 1991  | 2001  | 2011  | 1991                              | 2001 | 2011 | 1991  | 2001 | 2011 | 1991   | 2001 | 2011 |
| <i>Piemonte</i>              | 97,8  | 97,3  | 98,5  | 1,2                               | 0,6  | 0,8  | 1,3   | 0,4  | 1,4  | 2,0  | 2,3  | 3,2  |
| <i>Valle d'Aosta</i>         | 97,5  | 97,0  | 98,0  | 1,0                               | 0,6  | 0,7  | 0,9   | 0,3  | 1,0  | 1,6  | 1,9  | 2,8  |
| <i>Lombardia</i>             | 97,3  | 96,8  | 97,9  | 1,7                               | 0,9  | 1,1  | 1,2   | 0,4  | 1,2  | 1,4  | 1,8  | 2,7  |
| <i>Trentino-Alto Adige</i>   | 98,1  | 97,3  | 98,0  | 3,9                               | 2,1  | 1,8  | 1,2   | 0,3  | 0,9  | 1,7  | 1,8  | 2,6  |
| <i>Veneto</i>                | 97,8  | 96,9  | 97,7  | 3,4                               | 1,7  | 1,5  | 1,1   | 0,3  | 1,1  | 1,6  | 2,0  | 2,8  |
| <i>Friuli-Venezia Giulia</i> | 97,5  | 97,1  | 97,8  | 1,7                               | 0,9  | 1,0  | 1,2   | 0,3  | 1,0  | 2,1  | 2,5  | 3,0  |
| <i>Liguria</i>               | 98,3  | 98,1  | 99,1  | 0,9                               | 0,5  | 0,7  | 1,9   | 0,5  | 1,4  | 2,6  | 3,0  | 3,7  |
| <i>Emilia-Romagna</i>        | 97,7  | 97,7  | 98,6  | 1,9                               | 1,1  | 1,3  | 0,9   | 0,3  | 1,1  | 2,2  | 3,0  | 3,5  |
| <i>Toscana</i>               | 98,4  | 98,1  | 99,0  | 2,9                               | 1,5  | 1,4  | 1,4   | 0,4  | 1,4  | 2,3  | 3,0  | 3,7  |
| <i>Umbria</i>                | 98,7  | 98,3  | 98,9  | 4,1                               | 2,1  | 1,8  | 1,3   | 0,4  | 1,4  | 2,0  | 3,1  | 3,7  |
| <i>Marche</i>                | 98,4  | 98,0  | 99,0  | 3,9                               | 2,1  | 1,8  | 1,1   | 0,3  | 1,3  | 2,1  | 3,1  | 3,9  |
| <i>Lazio</i>                 | 99,5  | 98,7  | 99,6  | 2,4                               | 1,1  | 1,2  | 3,4   | 1,5  | 2,5  | 1,5  | 2,1  | 2,6  |
| <i>Abruzzo</i>               | 99,9  | 98,6  | 99,2  | 4,1                               | 2,2  | 1,6  | 2,2   | 1,0  | 2,0  | 2,2  | 3,0  | 3,6  |
| <i>Molise</i>                | 101,1                                       | 99,0  | 99,3  | 3,8                               | 1,9  | 1,2  | 2,7   | 1,4  | 2,5  | 2,4  | 3,1  | 3,8  |
| <i>Campania</i>              | 106,0                                       | 102,8 | 102,4 | 8,1                               | 4,0  | 2,8  | 9,9   | 7,4  | 7,6  | 1,3  | 1,7  | 2,2  |
| <i>Puglia</i>                | 103,0                                       | 100,4 | 100,0 | 5,3                               | 2,4  | 1,5  | 5,9   | 4,0  | 4,3  | 1,7  | 2,2  | 3,1  |
| <i>Basilicata</i>            | 103,0                                       | 99,7  | 99,2  | 4,7                               | 2,2  | 1,1  | 4,3   | 2,5  | 3,1  | 2,1  | 2,5  | 3,6  |
| <i>Calabria</i>              | 104,7                                       | 101,6 | 100,6 | 6,2                               | 3,0  | 1,6  | 7,7   | 5,7  | 5,1  | 1,9  | 2,3  | 3,0  |
| <i>Sicilia</i>               | 104,2                                       | 101,8 | 101,2 | 4,4                               | 2,2  | 1,5  | 8,5   | 6,4  | 5,9  | 2,0  | 2,4  | 3,1  |
| <i>Sardegna</i>              | 101,8                                       | 99,2  | 99,0  | 6,7                               | 2,7  | 1,2  | 5,0   | 2,8  | 3,3  | 1,7  | 2,0  | 2,6  |
| <b>ITALIA</b>                | 100,0                                       | 98,8  | 99,3  | 3,4                               | 1,7  | 1,4  | 3,4   | 2,1  | 2,7  | 1,8  | 2,3  | 3,0  |

Fonte: elaborazioni proprie su dati Istat

Nonostante le condizioni di privazione materiale e sociale siano diffuse e preoccupanti su tutto il territorio (Fig. 3.3), le difficoltà maggiori si rilevano nelle regioni del Sud Italia, tra cui spiccano i comuni della Campania e della Puglia, e il Comune di Roma. A questa situazione, si associa un'elevata presenza di famiglie in disagio economico (Fig. 3.4), esposte a rischi di natura occupazionale, come ad esempio la perdita del posto di lavoro. A tal proposito è curioso il caso della Sardegna, regione che nel 2011 presenta valori dell'indicatore di

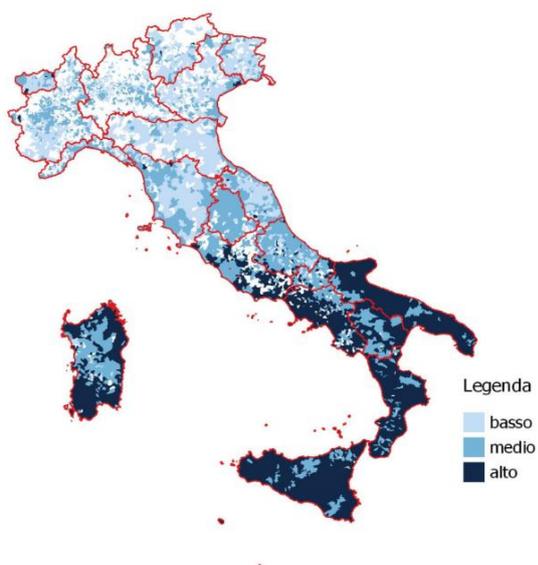
vulnerabilità materiale e sociale nella media, ma una preoccupante condizione dal punto di vista del disagio economico delle famiglie. Una tale criticità deve essere monitorata, in quanto è possibile attendersi che le cattive *performance* del mercato del lavoro della regione inneschino una spirale negativa che blocchi la crescita del Pil *pro capite* avviatasi a partire dal 2005.

**Fig. 3.3** - Indicatore di vulnerabilità sociale e materiale



Fonte: elaborazioni proprie su dati Istat

**Fig. 3.4** - Incidenza delle famiglie in potenziale disagio di assistenza



Fonte: elaborazioni proprie su dati Istat

### **3.2 Uno sguardo alla politica: l'attuazione e l'allocazione delle risorse pubbliche europee tra il 2007 e il 2012**

Dato il contesto territoriale descritto nel precedente paragrafo, le politiche pubbliche europee possono rivestire un ruolo fondamentale per la crescita e lo sviluppo dell'Italia, considerando che questo Paese, per il periodo di programmazione 2007-2013<sup>50</sup>, è uno dei massimi beneficiari della politica di coesione a livello europeo, riuscendo a collocarsi al terzo posto dopo Polonia e Spagna. Le risorse europee dovrebbero rappresentare uno strumento di politica di sviluppo regionale in grado di operare quale volano per la crescita, l'occupazione e la competitività<sup>51</sup> in un contesto profondamente segnato, nel periodo preso in considerazione, da una grave crisi socio-economica e da un livello di disoccupazione che non si registrava in Italia dalla fine degli anni settanta. Appare dunque necessario verificare se in Italia si siano intraprese iniziative idonee orientate ai risultati dichiarati dall'Unione Europea.

La questione dell'impatto dei fondi strutturali è un aspetto importante e allo stesso tempo difficile da analizzare essendo molteplici e controverse le cause che ne hanno in qualche modo impedito o limitato i benefici (Mohl e Hagen, 2010; Puigcerver-Peñalver, 2007; Rodriguez-Pose e Fratesi, 2004). Ciò comporta che, nel momento in cui ci si appresta a valutare i risultati conseguiti grazie alla politica di coesione, sia utile tener conto oltre che delle caratteristiche socio-economiche, analizzate in precedenza, anche del processo di *governance* territoriale, intesa in termini di efficienza, tempestività e qualità degli interventi volti a superare le diffuse situazioni di arretratezza del Paese.

Nel periodo 2007-2013, le risorse destinate alla coesione per l'Italia, pari a circa l'8% del totale del bilancio europeo<sup>52</sup>, ammontano a 28,5 miliardi di euro (EEN, 2014) a valere su due fondi comunitari (Fondo europeo di sviluppo regionale, FESR, e Fondo sociale europeo, FSE), ripartiti tra i tre Obiettivi *Convergenza*, *Competitività regionale e occupazione*

---

<sup>50</sup> Il quadro normativo comunitario che definisce gli obiettivi e gli strumenti finanziari d'intervento della politica di coesione ad essi destinati, nonché i criteri per la loro ripartizione è definito dal regolamento (CE) n. 1083/2006. Esso definisce il contesto in cui si inserisce la politica di coesione, inclusi il metodo di fissazione degli orientamenti strategici comunitari per la coesione, il quadro di riferimento strategico nazionale ed il processo di verifica a livello comunitario.

<sup>51</sup> Gli interventi strutturali sono programmati in modo da concentrare le risorse su un numero limitato di priorità, che fanno seguito alle politiche tracciate dai Consigli europei di Lisbona (2000) e di Göteborg (2001).

<sup>52</sup> Nell'ambito dell'UE a 27 la politica di coesione ottiene in valore assoluto risorse finanziarie pari a 347 miliardi a prezzi correnti.

(rispettivamente 21,6 miliardi di euro e 6,3 miliardi di euro) e *Cooperazione territoriale europea*<sup>53</sup> (oltre 500 milioni di euro).

Le risorse comunitarie assegnate all'Italia, programmate con il Quadro Strategico Nazionale approvato nel 2007<sup>54</sup> risultano destinate, per il 75,9%, all'Obiettivo *Convergenza* (FESR, FSE), che interessa le regioni Calabria, Campania, Puglia, Sicilia e Basilicata (considerata in regime di *phasing-out*). Un ulteriore 22,2% delle risorse è poi attribuito all'Obiettivo Competitività regionale e occupazione (FESR, FSE) che interessa tutto il Centro-Nord, Abruzzo e Molise cui si aggiunge la Sardegna (in regime di *phasing-in*). Infine, la restante parte è assegnata all'Obiettivo Cooperazione territoriale europea (FESR) volto a favorire un livello più elevato di integrazione territoriale<sup>55</sup>.

A detta di alcuni (EPRC, 2009; Viesti e Luongo, 2014; EEN, 2013; 2014) sembrerebbe che i problemi manifestatisi nel corso dei precedenti cicli di intervento, quali l'estrema frammentazione dei progetti, il ricorso a strumenti di ingegneria finanziaria - utilizzati per evitare di incorrere nella decorrenza dei termini e nel conseguente disimpegno delle risorse<sup>56</sup> -

---

<sup>53</sup> L'obiettivo "Convergenza" è volto a promuovere condizioni che avvicinino le regioni meno avanzate, in termini di sviluppo, a quelle più sviluppate dell'Unione migliorando le condizioni per la crescita e l'occupazione, tramite l'aumento e il miglioramento della qualità degli investimenti nel capitale fisico e umano, lo sviluppo dell'innovazione e della società della conoscenza, l'adattabilità ai cambiamenti economici e sociali, la tutela e il miglioramento dell'ambiente e l'efficienza amministrativa. Sono ammesse a fruire degli interventi per l'obiettivo "Convergenza" le regioni con un PIL regionale pro capite (PIL/abitante) inferiore al 75% della media UE (a 25) più le regioni in regime di *phasing-out*.

L'obiettivo "Competitività Regionale e Occupazione" rafforza la capacità delle regioni di competere sul mercato e di attrarre risorse e lavoro, attraverso programmi di sviluppo volti a promuovere il cambiamento economico, dell'innovazione, della protezione dell'ambiente e la crescita dell'occupazione a livello regionale mediante l'adattamento della forza lavoro, il prolungamento della vita lavorativa e favorendo l'accesso al mercato del lavoro, delle donne e degli immigrati. L'obiettivo "Cooperazione territoriale europea" è inteso, inoltre, a rafforzare la cooperazione transfrontaliera e transnazionale mediante iniziative congiunte locali e regionali volte a rafforzare la cooperazione e lo scambio di esperienze a livello interregionale. Sono ammesse tutte le altre regioni che non hanno accesso ai finanziamenti previsti per l'Obiettivo "Convergenza" più le regioni in regime di *phasing-in*.

L'obiettivo "Cooperazione territoriale europea" è inteso, inoltre, a rafforzare la cooperazione transfrontaliera e transnazionale mediante iniziative congiunte locali e regionali volte a rafforzare lo scambio di esperienze a livello interregionale.

<sup>54</sup> In Italia, il quadro di riferimento per la programmazione delle risorse relative al settennio 2007-2013 (QSN), che rappresenta il documento di raccordo tra gli Orientamenti della Commissione, gli Stati membri e le regioni, è stato approvato dalla Commissione europea con decisione del 13 luglio 2007.

<sup>55</sup> La Commissione fissa annualmente una ripartizione indicativa per Stato Membro per ogni fondo e per ogni obiettivo in funzione della popolazione ammissibile, del grado di prosperità nazionale e regionale e del tasso di disoccupazione; in seguito, ogni Stato decide la ripartizione specifica della dotazione per regione tenendo conto dell'ammissibilità geografica. Esiste tuttavia un obbligo: per i Paesi e le regioni interessati dall'Obiettivo convergenza, il 60% delle spese deve essere destinato alle priorità derivanti dalla strategia dell'Unione a favore della crescita e dell'occupazione, mentre per i paesi e le regioni dell'obiettivo Competitività e occupazione, tale percentuale sale al 75%.

<sup>56</sup> In base alla cosiddetta regola "n+2" il contributo finanziario per il ciclo 2007-2013 è utilizzabile anche nei due anni successivi alla scadenza naturale, ovvero fino al 31 dicembre 2015 che è la data ultima affinché i pagamenti effettivamente sostenuti dai beneficiari, sui progetti/operazioni, possano essere imputati a carico del bilancio UE.

e un cronico ritardo in termini di avanzamento della spesa, siano riscontrabili anche nei primi anni di gestione del periodo 2007-2013 (Barca, 2011). Durante il periodo di programmazione appena concluso un ulteriore elemento di freno è stato attribuito al taglio della spesa dovuto al Patto di stabilità che avrebbe rallentato l'implementazione dei programmi operativi a seguito dei vincoli posti al cofinanziamento nazionale (Marzinotto, 2011; EEN, 2013<sup>57</sup>; Raponi, 2016).

Le analisi che seguono, con riferimento al processo di gestione e attuazione dei fondi comunitari, hanno privilegiato come punto di osservazione il territorio per poterne individuare gli eventuali limiti o punti di forza che possono averne condizionato i risultati<sup>58</sup> (CE, 1999). Il presente lavoro si è quindi focalizzato sulle principali variabili utili a descrivere lo stato di attuazione dei progetti con localizzazione comunale, finanziati con i fondi europei. Il ricorso a un dettaglio di analisi così spinto offre l'opportunità di fornire un quadro d'insieme molto approfondito dell'attuazione della spesa pubblica europea in Italia e di comprendere meglio il conseguente effetto sul territorio.

D'ora in avanti l'attenzione sarà rivolta al periodo che va dal 2007 al 31 dicembre 2012<sup>59</sup> e sui progetti con localizzazione comunale<sup>60</sup>. Considerando gli investimenti realizzati congiuntamente per le regioni Competitività e Convergenza, il finanziamento pubblico ammonta a circa 23 miliardi di euro, corrispondente all'81,7% delle risorse stanziare dalla UE per l'Italia nell'ambito delle politiche di coesione per l'intero periodo di programmazione 2007-2013.

Guardando nel dettaglio la distribuzione delle risorse finanziarie destinate ai 5.160 comuni italiani<sup>61</sup> (Tab. 3.9), rispetto ai singoli obiettivi dell'Unione Europea, l'entità finanziaria dei progetti nell'ambito dell'Obiettivo Convergenza è di oltre 15,6 miliardi di euro distribuiti tra 1.643 comuni mentre la quota destinata ai programmi dell'Obiettivo Competitività ammonta a 7,4 miliardi di euro ripartiti tra 3.517 comuni.

---

<sup>57</sup> Il *Country Report* prodotto dall'*Expert Evaluation Network per la DG Regio* identifica nel taglio delle risorse nazionali una delle principali cause del ritardo italiano, avendo colpito il cofinanziamento dei programmi finanziati dai fondi comunitari.

<sup>58</sup> La stessa Commissione Europea ha definito il processo di allocazione territoriale delle risorse come quello necessario a produrre gli output attesi (*Evaluating socio-economic Programmes, Office for official Publication of the European Communities*, 1999).

<sup>59</sup> Cfr. cap. 2, pag. 49.

<sup>60</sup> Ai fini delle analisi si è scelto di considerare unicamente i progetti con localizzazione comunale, in tal modo si è cercato di evitare eventuali problemi di computo derivanti dall'inclusione di progetti multi-localizzati e con localizzazione non specificata.

<sup>61</sup> Sono stati presi in considerazione esclusivamente i comuni che in data 31/12/2012 avevano realizzato progetti con localizzazione comunale finanziati con le risorse della politica di coesione.

I dati al 2012 riferiti ai programmi operativi facenti capo al FESR e al FSE mostrano, a livello aggregato, un elevato numero di progetti, oltre 418 mila in tutta Italia. È verosimile che una quantità così consistente di progetti possa essere di difficile realizzazione negli anni su cui si dispiega un ciclo di finanziamenti europeo, con un conseguente impatto territoriale più contenuto. Nonostante la Commissione Europea sottolinei la necessità di concentrare le risorse finanziarie su un limitato numero di tematiche, le operazioni che vengono finanziate sono una moltitudine difficile da gestire (Viesti e Luongo, 2014). Ciò dipende dal fatto che i temi sui quali la politica di coesione deve intervenire sono numericamente esigui, ma molto vasti in termini di obiettivi da raggiungere. La frammentarietà delle risorse e la numerosità degli interventi portano a due differenti storture del sistema: limitano gli effetti della politica e congestionano le Autorità centrali e regionali provocando ritardi e disfunzioni nella gestione dei progetti.

**Tab. 3.9** - Distribuzione delle risorse finanziarie e dei progetti per Regioni Obiettivo UE

| <i>Obiettivo UE</i>  | <i>N. Progetti</i> | <i>Finanziamento Pubblico</i> | <i>Pagamenti</i> | <i>N. Progetti</i> | <i>Finanziamento Pubblico</i> | <i>Pagamenti</i> | <i>Avanzamento Finanziario</i> |
|----------------------|--------------------|-------------------------------|------------------|--------------------|-------------------------------|------------------|--------------------------------|
|                      | <i>V. A.</i>       |                               | <i>%</i>         |                    |                               |                  |                                |
| <i>Competitività</i> | 328.037            | 7.417.845.912                 | 7.048.930.334    | 78,45              | 32,21                         | 38,97            | 95,03                          |
| <i>Convergenza</i>   | 90.111             | 15.611.129.000                | 11.038.281.200   | 21,55              | 67,79                         | 61,03            | 70,71                          |
| <b>TOTALE</b>        | 418.148            | 23.028.974.912                | 18.087.211.534   | 100,00             | 100,00                        | 100,00           | 78,54                          |

Fonte: elaborazioni proprie su dati *OpenCoesione*

La grande maggioranza dei progetti (328 mila, 78,4%) fa capo ai comuni delle regioni Competitività, ovvero quelle considerate più avanzate dell'Italia settentrionale e centrale e solo poco più di un quarto dei progetti (90 mila, 21,6%) a quelli delle regioni Convergenza.

Per quanto riguarda la ripartizione territoriale, il numero dei progetti resta superiore nei comuni delle regioni del Nord (63%) seguono quelli del Sud (25,3%) e del Centro Italia (11,7%). Al contrario, in linea con le finalità solidaristiche della politica di coesione, volta per lo più al sostegno delle regioni svantaggiate e in ritardo di sviluppo, le quote di finanziamento più elevate si hanno nel Sud Italia (72,1%) seguito dal Nord e dal Centro (rispettivamente 16,6% e 11,3%).

**Tab. 3.10** - Distribuzione delle risorse finanziarie e dei progetti per ripartizione geografica

| <i>Ripartizione Geografica</i> | <i>N. Progetti</i> | <i>Finanziamento Pubblico</i> | <i>Pagamenti</i> | <i>N. Progetti</i> | <i>Finanziamento Pubblico</i> | <i>Pagamenti</i> | <i>Avanzamento Finanziario</i> |
|--------------------------------|--------------------|-------------------------------|------------------|--------------------|-------------------------------|------------------|--------------------------------|
|                                | <b>V. A.</b>       |                               |                  | <b>%</b>           |                               |                  |                                |
| <i>Nord</i>                    | 263.283            | 3.829.610.520                 | 3.562.447.925    | 62,96              | 16,63                         | 19,70            | 93,02                          |
| <i>Centro</i>                  | 49.095             | 2.593.029.491                 | 2.598.533.280    | 11,74              | 11,26                         | 14,37            | 100,21                         |
| <i>Sud</i>                     | 105.770            | 16.606.334.902                | 11.926.230.329   | 25,29              | 72,11                         | 65,94            | 71,82                          |
| <i>Italia</i>                  | 418.148            | 23.028.974.912                | 18.087.211.534   | 100,00             | 100,00                        | 100,00           | 78,54                          |

Fonte: elaborazioni proprie su dati *OpenCoesione*

L'analisi della distribuzione territoriale al 2012 riferita alle regioni (Tab. 3.11) conferma la tendenza, già manifestatasi in passato, di una frammentazione dei progetti<sup>62</sup> più elevata nelle regioni Competitività rispetto a quelle Convergenza; il primato per il maggior numero di progetti realizzati a livello comunale spetta alla Lombardia (47,7%), seguita da Friuli Venezia Giulia (7,8%), Toscana (7,1% circa), Puglia (6,9%) e Sicilia (5,2%). Al contrario le regioni con il minor numero di interventi a livello comunale sono Molise, Liguria (entrambi 0,2%), Valle d'Aosta (0,4) Veneto (0,6%), Trentino Alto Adige e Basilicata (entrambi 0,9%) (Tab. 3.13). La maggiore capacità imprenditoriale dei soggetti operanti nei comuni più sviluppati è evidenziata dai differenziali in termini quantitativi dei progetti localizzati nei comuni capoluogo di provincia rispetto a quelli realizzati in comuni periferici. Quanto detto sembra piuttosto ovvio, in quanto comuni più grandi e popolati necessitano di un numero elevato di interventi rispetto a comuni più piccoli, ma questa argomentazione non può essere utilizzata per giustificare la carenza di investimenti nelle aree svantaggiate e divari così ampi in termini di interventi realizzati. I comuni con il maggior numero di progetti sono localizzati nel Nord del Paese e per lo più nei capoluoghi di provincia, mentre è nelle aree periferiche, senza una chiara distinzione regionale, che si situano i comuni con la quantità più esigua di investimenti localizzati (Tab 3.11 e tab. 3.12).

<sup>62</sup> Il risultato potrebbe essere guidato dalle diverse modalità di monitoraggio adottate dalle Amministrazioni competenti che hanno spazi di discrezionalità nell'identificazione, tra i vari interventi, dell'unità progetto.

**Tab. 3.11** - Lista dei comuni italiani con il numero minore di progetti attuati

| <i>Codice Comune</i> | <i>Denominazione Comune</i> | <i>Denominazione Provincia</i> | <i>Numero Progetti</i> |
|----------------------|-----------------------------|--------------------------------|------------------------|
| 21049                | Martello                    | Bolzano                        | 1                      |
| 97046                | Mandello del Lario          | Lecco                          | 1                      |
| 34042                | Traversetolo                | Parma                          | 1                      |
| 49015                | Rio Marina                  | Livorno                        | 1                      |
| 21067                | Prato allo Stelvio          | Bolzano                        | 1                      |
| 17168                | Sabbio Chiese               | Brescia                        | 1                      |
| 13245                | Villa Guardia               | Como                           | 1                      |
| 6093                 | Merana                      | Alessandria                    | 1                      |
| 61050                | Marzano Appio               | Caserta                        | 1                      |
| 23090                | Velo Veronese               | Verona                         | 1                      |

Fonte: elaborazioni proprie su dati *OpenCoesione*

**Tab. 3.12** - Lista dei comuni italiani con il numero maggiore di progetti attuati

| <i>Codice Comune</i> | <i>Denominazione Comune</i> | <i>Denominazione Provincia</i> | <i>Numero Progetti</i> |
|----------------------|-----------------------------|--------------------------------|------------------------|
| 15146                | Milano                      | Milano                         | 34.058                 |
| 32006                | Trieste                     | Trieste                        | 15.274                 |
| 17029                | Brescia                     | Brescia                        | 13.132                 |
| 16024                | Bergamo                     | Bergamo                        | 11.078                 |
| 48017                | Firenze                     | Firenze                        | 9.488                  |
| 108033               | Monza                       | Monza e della Brianza          | 6.479                  |
| 20030                | Mantova                     | Mantova                        | 5.436                  |
| 97042                | Lecco                       | Lecco                          | 5.292                  |
| 12133                | Varese                      | Varese                         | 5.048                  |
| 108015               | Carate Brianza              | Monza e della Brianza          | 4.959                  |

Fonte: elaborazioni proprie su dati *OpenCoesione*

Anche da quanto si evince dalle tab. 3.11 e 3.12, il solo numero di progetti non fornisce sufficienti informazioni sull'efficacia degli interventi, occorre pertanto addentrarsi nell'analisi della dotazione della spesa pubblica europea (tab. 3.13). Come precedentemente accennato, i benefici maggiori della politica di coesione sono destinati al Mezzogiorno, con particolare riferimento alle regioni Convergenza, sia in termini di risorse complessivamente stanziare e disponibili (72,1%) che di spese effettivamente sostenute (65,9%). La distribuzione regionale degli stanziamenti attivati dalla programmazione comunitaria 2007-2013 evidenzia che godono di una maggiore quantità di risorse europee per la coesione la Campania (24,3% sul totale dei finanziamenti pubblici netti), seguita da Puglia (13,8%) e Sicilia (19,5%), mentre un po' più distaccata si colloca la Calabria (8,2%).

**Tab. 3.13** - Distribuzione delle risorse finanziarie e dei progetti per regione

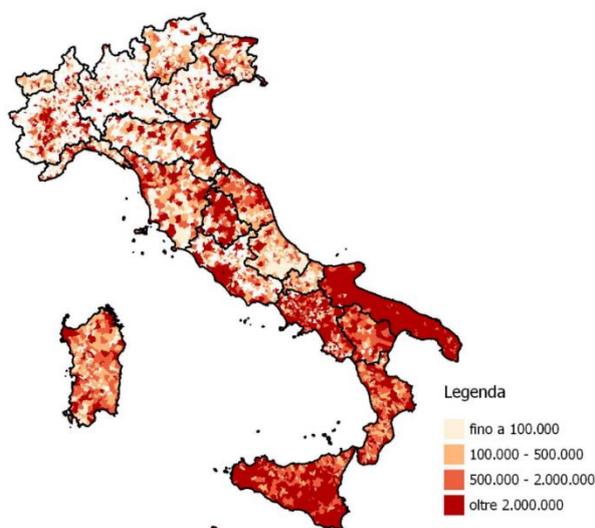
| Regioni               | N. Progetti | Finanziamento Pubblico | Pagamenti      | N. Progetti | Finanziamento Pubblico | Pagamenti | Avanzamento Finanziario |
|-----------------------|-------------|------------------------|----------------|-------------|------------------------|-----------|-------------------------|
| Piemonte              | 16.186      | 1.038.168.695          | 957.082.492    | 3,87        | 4,51                   | 5,29      | 92,19                   |
| Valle d'Aosta         | 1.554       | 36.570.161             | 31.355.264     | 0,37        | 0,16                   | 0,17      | 85,74                   |
| Lombardia             | 199.448     | 486.794.866            | 480.463.353    | 47,70       | 2,11                   | 2,66      | 98,70                   |
| Trentino-Alto Adige   | 3.828       | 292.614.426            | 272.806.634    | 0,92        | 1,27                   | 1,51      | 93,23                   |
| Veneto                | 2.702       | 483.856.490            | 470.329.138    | 0,65        | 2,10                   | 2,60      | 97,20                   |
| Friuli-Venezia Giulia | 32.490      | 320.573.964            | 296.619.190    | 7,77        | 1,39                   | 1,64      | 92,53                   |
| Liguria               | 951         | 292.894.497            | 272.865.752    | 0,23        | 1,27                   | 1,51      | 93,16                   |
| Emilia-Romagna        | 6.124       | 878.137.419            | 780.926.102    | 1,46        | 3,81                   | 4,32      | 88,93                   |
| Toscana               | 29.575      | 1.340.381.479          | 1.313.371.465  | 7,07        | 5,82                   | 7,26      | 97,98                   |
| Umbria                | 4.535       | 237.039.578            | 225.944.761    | 1,08        | 1,03                   | 1,25      | 95,32                   |
| Marche                | 11.071      | 327.997.301            | 323.996.502    | 2,65        | 1,42                   | 1,79      | 98,78                   |
| Lazio                 | 3.914       | 687.611.133            | 735.220.552    | 0,94        | 2,99                   | 4,06      | 106,92                  |
| Abruzzo               | 7.444       | 191.178.849            | 154.938.002    | 1,78        | 0,83                   | 0,86      | 81,04                   |
| Molise                | 789         | 89.839.886             | 85.554.445     | 0,19        | 0,39                   | 0,47      | 95,23                   |
| Campania              | 20.417      | 5.594.460.200          | 3.646.335.516  | 4,88        | 24,29                  | 20,16     | 65,18                   |
| Puglia                | 28.709      | 3.169.130.207          | 2.476.804.615  | 6,87        | 13,76                  | 13,69     | 78,15                   |
| Basilicata            | 3.705       | 414.971.156            | 364.342.987    | 0,89        | 1,80                   | 2,01      | 87,80                   |
| Calabria              | 15.441      | 1.885.096.296          | 1.626.503.755  | 3,69        | 8,19                   | 8,99      | 86,28                   |
| Sicilia               | 21.739      | 4.487.905.310          | 2.881.740.926  | 5,20        | 19,49                  | 15,93     | 64,21                   |
| Sardegna              | 7.526       | 773.752.998            | 690.010.082    | 1,80        | 3,36                   | 3,81      | 89,18                   |
| Italia                | 418.148     | 23.028.974.912         | 18.087.211.534 | 100,00      | 100,00                 | 100,00    | 78,54                   |

Fonte: elaborazioni proprie su dati *OpenCoesione*

La segmentazione delle risorse a livello sub-regionale (Fig. 3.5) permette di comprendere in che misura le diverse aree del Paese ne beneficino: in Puglia e Sicilia sembra si ponga attenzione alla crescita dell'intero territorio regionale, tanto è vero che la distribuzione dei finanziamenti appare piuttosto omogenea; nelle restanti regioni, invece, la situazione è più sbilanciata con picchi di finanziamenti nei poli e risorse limitate destinate ai comuni intermedi e periferici<sup>63</sup>. Sono infatti i capoluoghi di provincia, tra cui spiccano Napoli e Bari, a catalizzare la maggior parte dei finanziamenti europei e ad avere i livelli più elevati di finanziamenti *pro capite*. Considerando la necessità di intervenire più incisivamente laddove si manifestano condizioni di vita inferiori agli *standard* medi del Paese, un livello di finanziamento di 522 euro a persona nei capoluoghi di provincia e di soli 290 euro nei restanti comuni sembra in contrasto con l'obiettivo di convergenza dei livelli di benessere della popolazione.

<sup>63</sup> Così come definiti dalla *Strategia per le Aree Interne*, 2014

**Fig. 3.5** - Finanziamento pubblico netto dei comuni italiani



Fonte: elaborazioni proprie su dati *OpenCoesione*

**Tab. 3.14** - Lista dei comuni italiani con il valore maggiore di finanziamenti pubblici stanziati

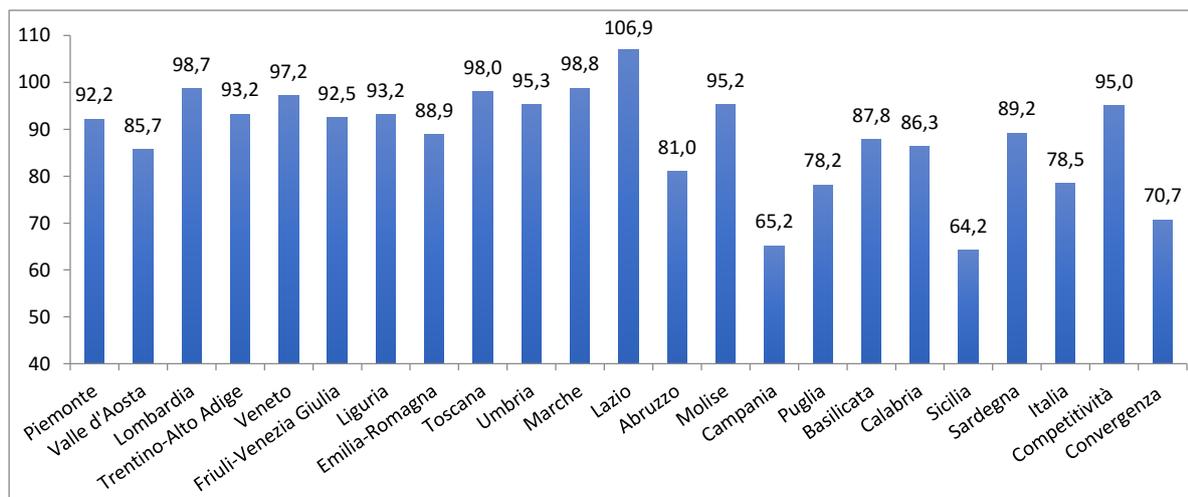
| <i>Codice Comune</i> | <i>Denominazione Comune</i> | <i>Denominazione Provincia</i> | <i>Finanziamento Pubblico Netto</i> |
|----------------------|-----------------------------|--------------------------------|-------------------------------------|
| 63043                | Napoli                      | Napoli                         | 2.895.800.530                       |
| 82053                | Palermo                     | Palermo                        | 2.062.756.540                       |
| 48017                | Firenze                     | Firenze                        | 643.488.373                         |
| 72006                | Bari                        | Bari                           | 487.845.903                         |
| 37006                | Bologna                     | Bologna                        | 466.030.480                         |
| 79023                | Catanzaro                   | Catanzaro                      | 444.347.536                         |
| 87015                | Catania                     | Catania                        | 438.482.658                         |
| 1272                 | Torino                      | Torino                         | 435.824.418                         |
| 58091                | Roma                        | Roma                           | 426.712.501                         |
| 65116                | Salerno                     | Salerno                        | 384.494.265                         |

Fonte: elaborazioni proprie su dati *OpenCoesione*

Per quanto riguarda lo stato di avanzamento della spesa <sup>64</sup> (Fig. 3.6), nel 2012 si registra in media un forte recupero se si considera che solo un anno prima, nel 2011 esso aveva raggiunto poco più di un terzo del valore delle risorse finanziarie disponibili. I comuni delle regioni comprese nell'obiettivo Competitività mostrano un avanzamento migliore pari al 95% del contributo totale, mentre i comuni delle regioni Convergenza si attestano al 70,7%, dato leggermente al di sotto della media nazionale 78,5%.

<sup>64</sup> Misurato come rapporto tra pagamenti e finanziamento totale pubblico.

**Fig. 3.6** - Avanzamento finanziario per regione, al 31.12.2012



Fonte: elaborazioni proprie su dati *OpenCoesione*

Dopo cinque anni dall'avvio del ciclo di finanziamenti, nelle regioni Convergenza sono evidenti i segnali di forti ritardi nella spesa, la differenza tra le regioni Competitività e quelle Convergenza non è affatto esigua (circa 15 punti percentuale). In termini di avanzamento finanziario, Campania e Sicilia mostrano scarse capacità gestionali delle risorse: sono, infatti, le regioni con la maggiore dotazione finanziaria disponibile, ma sperimentano i livelli più bassi di spesa (65,2% la prima e 64,2% la seconda).

Sempre considerando gli interventi realizzati a livello comunale, le variabili di spesa sono state differenziate sulla base della tipologia di programmazione (PON o POR), per capire a quale livello, nazionale o regionale, le risorse investite siano più efficienti e quindi utilizzate in modo da rispondere alle effettive esigenze del territorio. Per quanto riguarda la numerosità dei progetti (tab. 3.15), la maggior parte rientra nella programmazione regionale (POR 371 mila contro PON 46 mila), così come avviene per le risorse finanziarie. Ai POR è destinato l'85% del finanziamento pubblico netto contro il 15% destinato alla programmazione nazionale. La *performance* di spesa, misurata dall'avanzamento finanziario<sup>65</sup>, dei programmi nazionali (86,8%) è superiore a quella dei programmi regionali (77%) che potrebbe sottintendere migliori capacità tecniche e amministrative delle Autorità di gestione nazionali, a capo dei PON, rispetto alle Autorità regionali nella programmazione degli interventi.

<sup>65</sup> È calcolata come rapporto tra finanziamento totale pubblico netto e pagamenti totali.

**Tab. 3.15** - Distribuzione delle risorse finanziarie e dei progetti per programmazione

| <i>Programmazione</i> | <i>N. Progetti</i> | <i>Finanziamento Pubblico</i> | <i>Pagamenti</i> | <i>N. Progetti</i> | <i>Finanziamento Pubblico</i> | <i>Pagamenti</i> | <i>Avanzamento Finanziario</i> |
|-----------------------|--------------------|-------------------------------|------------------|--------------------|-------------------------------|------------------|--------------------------------|
|                       | <i>V. A.</i>       |                               | <i>%</i>         |                    |                               |                  |                                |
| <i>PON</i>            | 46.261             | 3.503.191.146                 | 3.042.579.792    | 11,06              | 15,21                         | 16,82            | 86,85                          |
| <i>POR</i>            | 371.887            | 19.525.783.767                | 15.044.631.742   | 88,94              | 84,79                         | 83,18            | 77,05                          |
| <i>TOTALE</i>         | 418.148            | 23.028.974.912                | 18.087.211.534   | 100,00             | 100,00                        | 100,00           | 78,54                          |

Fonte: elaborazioni proprie su dati *OpenCoesione*

Analizzare l'attuazione della spesa diversificandola per fondo strutturale (Tab. 3.16), permette, poi, di comprendere le differenti caratteristiche degli interventi sostenuti. La stragrande maggioranza dei progetti si concentra nell'ambito del Fondo Sociale Europeo (FSE 91,3% contro FESR 8,7%), mentre in termini finanziari, la maggior parte delle risorse pubbliche europee (finanziamenti e pagamenti) è allocata nel Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (rispettivamente FESR 73,3% e 68% contro FSE 26,6% e 31,9%). Così, prendendo in esame la dimensione finanziaria dei progetti è possibile analizzare la diversa natura degli investimenti realizzati attraverso i due fondi: per quanto riguarda il FSE, i progetti sono numerosi (381.596) ma di piccola entità (il valore medio a progetto è di circa 16 mila euro) mentre nel caso del FESR gli interventi sono numericamente più contenuti (36.552) ma presentano generalmente un più elevato valore economico (il valore medio del progetto è di 462 mila euro circa). Le differenze sono spiegate dalle diverse finalità dei fondi, infatti mentre attraverso il FSE si punta a promuovere interventi orientati al miglioramento e alla valorizzazione delle risorse umane, con particolare attenzione alla formazione, ai sussidi al lavoro e all'inclusione sociale, con il FESR vengono finanziati progetti infrastrutturali, investimenti produttivi e interventi per il sostegno alle PMI. La differente natura dei progetti si ripercuote anche sullo stato di avanzamento della spesa registrato dai fondi, infatti gli interventi sostenuti dal FSE rivelano un avanzamento percentuale superiore a quello dei progetti del FESR (rispettivamente 94,2% contro 72,8%); il valore economico dei progetti incide in modo sostanziale su tutte le fasi di attuazione degli stessi (DPS, 2014) ed è generalmente più semplice erogare contributi diretti piuttosto che realizzare reti infrastrutturali. È anche vero che l'eccessiva lunghezza delle tempistiche per la realizzazione di opere pubbliche è un problema che affligge in modo particolare il nostro Paese e in molti casi ha comportato e comporta lievitazioni nei costi delle opere che dovrebbero essere evitati (UVER, 2011).

**Tab. 3.16** - Distribuzione delle risorse finanziarie e dei progetti per fondo strutturale

| <i>Fondo Strutturale</i> | <i>N. Progetti</i> | <i>Finanziamento Pubblico</i> | <i>Pagamenti</i> | <i>N. Progetti</i> | <i>Finanziamento Pubblico</i> | <i>Pagamenti</i> | <i>Avanzamento Finanziario</i> |
|--------------------------|--------------------|-------------------------------|------------------|--------------------|-------------------------------|------------------|--------------------------------|
|                          | <i>V. A.</i>       |                               |                  | <i>%</i>           |                               |                  |                                |
| <i>FESR</i>              | 36.552             | 16.892.899.235                | 12.308.423.721   | 8,74               | 73,35                         | 68,05            | 72,86                          |
| <i>FSE</i>               | 381.596            | 6.136.075.678                 | 5.778.787.813    | 91,26              | 26,65                         | 31,95            | 94,18                          |
| <b>TOTALE</b>            | 418.148            | 23.028.974.912                | 18.087.211.534   | 100,00             | 100,00                        | 100,00           | 78,54                          |

Fonte: elaborazioni proprie su dati *OpenCoesione*

Le regioni che beneficiano di maggiori risorse in ambito FESR sono Sicilia, Puglia, Campania e Liguria, esibendo quote superiori alla media Italia (73,3%). Per quanto riguarda invece i programmi cofinanziati dal FSE, Trentino Alto Adige, Lazio, Friuli Venezia Giulia ed Emilia Romagna sono le regioni che beneficiano di quote più elevate di finanziamenti (pari rispettivamente a 80,9%, 71,2%, 69% e 66,5%).

L'analisi territoriale evidenzia una sensibile differenza in termini di prestazioni delle regioni centro-settentrionali e quelle delle regioni meridionali (tab. 3.17): per quanto riguarda il FESR, Campania (62,0%) e Sicilia (58,2%) presentano risultati assolutamente al di sotto del dato medio nazionale (72,3%), nonostante siano tra le regioni con la quota maggiore di risorse stanziare, mentre le regioni più veloci nella realizzazione degli investimenti sono: Friuli Venezia Giulia (99,9%), Lombardia (98,4%) e Toscana (97,6%).

Il ritardo nell'avanzamento di spesa registrato tra FESR e FSE è stato, però anche determinato dai limiti del Patto di stabilità, cui si accennava all'inizio del paragrafo, il cui mancato rispetto avrebbe fatto scattare le relative procedure sanzionatorie. Come si evince dai dati, le regioni con i ritardi di spesa più marcati, coincidono con quelle che si sono trovate nella condizione di non poter cofinanziare gli interventi da realizzare che comportavano un elevato impegno finanziario, come nel caso dei progetti FESR. Tant'è che nel corso del 2012, al fine di scongiurare la revoca dei finanziamenti e consentire così di raggiungere gli obiettivi, tutti i programmi dell'obiettivo Convergenza finanziati dal FESR, salvo rare eccezioni, sono stati riprogrammati per ridurre la quota di cofinanziamento nazionale destinata al cofinanziamento del Piano di Azione Coesione (MEF, 2012.)

**Tab. 3.17** - Distribuzione delle risorse finanziarie e dei progetti per regione

| Regione                      | N. Progetti |       | Finanziamento Pubblico |       | Pagamenti |       | Avanzamento Finanziario |        |
|------------------------------|-------------|-------|------------------------|-------|-----------|-------|-------------------------|--------|
|                              | FESR        | FSE   | FESR                   | FSE   | FESR      | FSE   | FESR                    | FSE    |
| <i>Piemonte</i>              | 9,90        | 90,10 | 60,39                  | 39,61 | 58,27     | 41,73 | 88,94                   | 97,14  |
| <i>Valle d'Aosta</i>         | 5,66        | 94,34 | 62,12                  | 37,88 | 65,36     | 34,64 | 90,21                   | 78,41  |
| <i>Lombardia</i>             | 0,34        | 99,66 | 48,72                  | 51,28 | 48,57     | 51,43 | 98,40                   | 98,98  |
| <i>Trentino-Alto Adige</i>   | 8,57        | 91,43 | 19,09                  | 80,91 | 19,30     | 80,70 | 94,25                   | 92,99  |
| <i>Veneto</i>                | 17,65       | 82,35 | 51,97                  | 48,03 | 50,48     | 49,52 | 94,42                   | 100,22 |
| <i>Friuli-Venezia Giulia</i> | 1,16        | 98,84 | 30,95                  | 69,05 | 33,44     | 66,56 | 99,96                   | 89,20  |
| <i>Liguria</i>               | 99,47       | 0,53  | 99,07                  | 0,93  | 99,00     | 1,00  | 93,10                   | 100,00 |
| <i>Emilia-Romagna</i>        | 14,32       | 85,68 | 33,46                  | 66,54 | 31,07     | 68,93 | 82,58                   | 92,12  |
| <i>Toscana</i>               | 6,83        | 93,17 | 69,59                  | 30,41 | 69,44     | 30,56 | 97,78                   | 98,46  |
| <i>Umbria</i>                | 27,52       | 72,48 | 54,65                  | 45,35 | 54,75     | 45,25 | 95,49                   | 95,11  |
| <i>Marche</i>                | 8,52        | 91,48 | 54,73                  | 45,27 | 54,08     | 45,92 | 97,61                   | 100,20 |
| <i>Lazio</i>                 | 13,64       | 86,36 | 28,77                  | 71,23 | 24,97     | 75,03 | 92,80                   | 112,63 |
| <i>Abruzzo</i>               | 11,12       | 88,88 | 52,88                  | 47,12 | 60,83     | 39,17 | 93,22                   | 67,37  |
| <i>Molise</i>                | 25,60       | 74,40 | 49,81                  | 50,19 | 48,18     | 51,82 | 92,10                   | 98,33  |
| <i>Campania</i>              | 31,33       | 68,67 | 90,75                  | 9,25  | 86,32     | 13,68 | 62,00                   | 96,36  |
| <i>Puglia</i>                | 26,31       | 73,69 | 82,95                  | 17,05 | 79,03     | 20,97 | 74,46                   | 96,14  |
| <i>Basilicata</i>            | 16,17       | 83,83 | 64,17                  | 35,83 | 62,30     | 37,70 | 85,24                   | 92,38  |
| <i>Calabria</i>              | 28,03       | 71,97 | 75,76                  | 24,24 | 75,81     | 24,19 | 86,34                   | 86,09  |
| <i>Sicilia</i>               | 26,21       | 73,79 | 78,05                  | 21,95 | 70,69     | 29,31 | 58,13                   | 85,75  |
| <i>Sardegna</i>              | 10,94       | 89,06 | 68,09                  | 31,91 | 67,04     | 32,96 | 87,80                   | 92,12  |
| <i>Italia</i>                | 8,74        | 91,26 | 73,35                  | 26,65 | 68,05     | 31,95 | 72,86                   | 94,18  |

Fonte: elaborazioni proprie su dati *OpenCoesione*

La disponibilità di informazioni a un livello molto dettagliato permette di poter meglio seguire l'evoluzione dell'attuazione della spesa e la distribuzione delle risorse sul territorio. Risulta particolarmente utile a tal fine, procedere prendendo in considerazione il settore di intervento nel quale ricadono i progetti. Si tratta di un aspetto molto rilevante, se si considera che la programmazione delle risorse nel periodo considerato, si è concentrata lungo specifiche direttive che riflettono l'attenzione dell'Italia alle prerogative territoriali con interventi volti a ridurre i problemi economici e promuoverne lo sviluppo. È di immediata evidenza (Tab. 3.18) come il maggior numero di progetti, a livello Paese, si concentri nei settori connessi all'inclusione sociale (41,9%), all'occupazione e mobilità dei lavoratori (25,7%) e alla valorizzazione delle risorse umane (24,2%), mentre una maggiore concentrazione finanziaria si evidenzia nel settore dei trasporti (23,7%), della ricerca e innovazione (14,5%), dell'istruzione e dell'occupazione (entrambi 12,4%). Le restanti aree di investimento attraggono risorse finanziarie più contenute, se non addirittura esigue, come i servizi di cura

per infanzia e anziani (0,1%), il rafforzamento della pubblica amministrazione (1,8%) e l'agenda digitale (2,2%).

**Tab. 3.18** - Distribuzione delle risorse finanziarie e dei progetti per area di intervento

| <i>Tema sintetico</i>               | <i>N. Progetti</i> | <i>Finanziamento Pubblico</i> | <i>Pagamenti</i>      | <i>N. Progetti</i> | <i>Finanziamento Pubblico</i> | <i>Pagamenti</i> | <i>Avanzamento Finanziario</i> |
|-------------------------------------|--------------------|-------------------------------|-----------------------|--------------------|-------------------------------|------------------|--------------------------------|
|                                     | <i>V. A.</i>       |                               | <i>%</i>              |                    |                               |                  |                                |
| <i>Agenda digitale</i>              | 11.977             | 509.106.141                   | 485.121.969           | 2,86               | 2,21                          | 2,68             | 95,29                          |
| <i>Ambiente</i>                     | 1.865              | 1.723.630.178                 | 1.329.079.236         | 0,45               | 7,48                          | 7,35             | 77,11                          |
| <i>Cultura, Natura e Turismo</i>    | 2.215              | 1.611.524.112                 | 1.266.318.739         | 0,53               | 7,00                          | 7,00             | 78,58                          |
| <i>Competitività</i>                | 3.238              | 587.023.833                   | 476.452.193           | 0,77               | 2,55                          | 2,63             | 81,16                          |
| <i>Energia</i>                      | 2.446              | 581.324.169                   | 539.491.422           | 0,58               | 2,52                          | 2,98             | 92,80                          |
| <i>Inclusione Sociale</i>           | 174.372            | 1.612.788.888                 | 1.292.733.961         | 41,70              | 7,00                          | 7,15             | 80,16                          |
| <i>Istruzione</i>                   | 101.154            | 2.866.575.348                 | 2.789.089.060         | 24,19              | 12,45                         | 15,42            | 97,30                          |
| <i>Occupazione</i>                  | 107.230            | 2.832.867.950                 | 2.565.209.237         | 25,64              | 12,30                         | 14,18            | 90,55                          |
| <i>Rafforzamento P. A.</i>          | 2.192              | 410.788.062                   | 358.558.940           | 0,52               | 1,78                          | 1,98             | 87,29                          |
| <i>Ricerca</i>                      | 9.865              | 3.342.571.947                 | 2.976.922.734         | 2,36               | 14,51                         | 16,46            | 89,06                          |
| <i>Rinnovamento urbano e rurale</i> | 1.229              | 1.462.764.867                 | 1.081.463.797         | 0,29               | 6,35                          | 5,98             | 73,93                          |
| <i>Servizi di Cura</i>              | 118                | 32.634.510                    | 26.514.226            | 0,03               | 0,14                          | 0,15             | 81,25                          |
| <i>Trasporti</i>                    | 247                | 5.455.374.909                 | 2.900.256.021         | 0,06               | 23,69                         | 16,03            | 53,16                          |
| <b>TOTALE</b>                       | <b>418.148</b>     | <b>23.028.974.912</b>         | <b>18.087.211.534</b> | <b>100,00</b>      | <b>100,00</b>                 | <b>100,00</b>    | <b>78,54</b>                   |

Fonte: elaborazioni proprie su dati *OpenCoesione*

Effettuando il confronto sulla base della ripartizione geografica della spesa (Tab. 3.19) è evidente che nelle regioni meridionali, quindi le più svantaggiate, la priorità principale individuata sia la carenza di infrastrutture (materiali e immateriali), mentre nei territori in cui il livello di sviluppo è più elevato si presta particolare attenzione all'investimento nelle risorse umane, soprattutto con interventi finalizzati al sostegno dell'occupazione, alla formazione e alla competitività delle imprese.

Nel Nord fanno eccezione il Piemonte, che a fronte del 15,3% di risorse destinate all'occupazione impegna una quota maggiore e pari al 18,4% in ricerca e sviluppo, segue la Lombardia che investe appena il 3,8% nel settore dell'occupazione mentre le aree tematiche cui sono destinate la maggior parte delle risorse finanziarie sono ricerca e sviluppo e inclusione sociale (entrambi 30% circa) e la Liguria che assegna al rinnovamento urbano e rurale il 28,3% delle proprie risorse finanziarie. Al Sud, ad eccezione dell'Abruzzo che investe in modo deciso (35%) in occupazione, le altre regioni sembrano destinare a tale obiettivo una quota più ridotta di risorse. Campania, Sicilia e Calabria impiegano gran parte dei finanziamenti pubblici nei trasporti (rispettivamente 43% le prime due e 27% la terza), nel

tentativo di colmare il *gap* infrastrutturale ancora estremamente evidente tra le regioni del Mezzogiorno e quelle Settentrionali.

**Tab. 3.19** - Distribuzione delle risorse finanziarie e dei progetti per regione e area di intervento

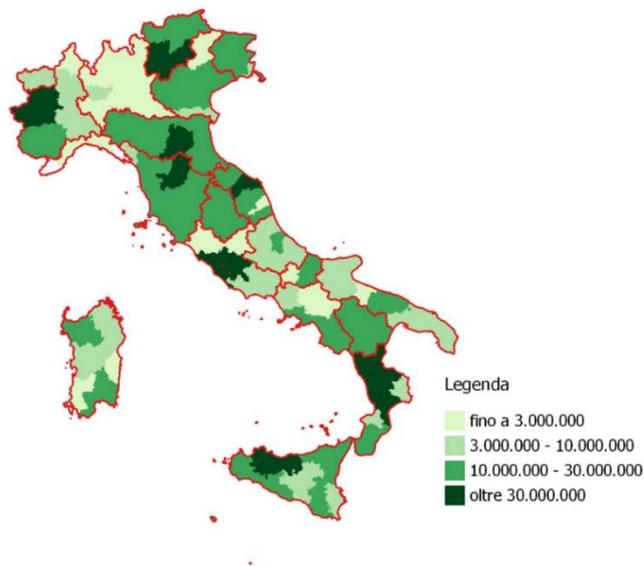
| Regione               | Agenda Digitale | Ambiente | Cultura | Competitività | Energia | Inclusione Sociale | Istruzione | Occupazione | Rafforzamento P.A. | R&S  | Rinnovamento Urbano e Rurale | Servizi di Cura | Trasporti |
|-----------------------|-----------------|----------|---------|---------------|---------|--------------------|------------|-------------|--------------------|------|------------------------------|-----------------|-----------|
| Piemonte              | 0,9             | 1,6      | 13,1    | 7,0           | 13,1    | 7,2                | 16,1       | 15,3        | 3,6                | 18,4 | 3,7                          | 0,0             | 0,0       |
| Valle d'Aosta         | 0,3             | 0,0      | 52,5    | 2,9           | 1,1     | 0,1                | 15,1       | 22,6        | 0,8                | 4,6  | 0,0                          | 0,0             | 0,0       |
| Lombardia             | 8,7             | 0,0      | 1,0     | 2,1           | 1,6     | 31,4               | 17,3       | 3,8         | 3,8                | 29,5 | 0,0                          | 0,0             | 0,7       |
| Trentino-Alto Adige   | 0,2             | 3,3      | 1,1     | 0,3           | 7,6     | 9,4                | 21,1       | 46,5        | 4,9                | 5,4  | 0,0                          | 0,0             | 0,0       |
| Veneto                | 0,1             | 6,7      | 4,7     | 0,8           | 2,7     | 0,5                | 6,1        | 38,9        | 3,5                | 27,6 | 0,0                          | 0,0             | 8,4       |
| Friuli-Venezia Giulia | 0,0             | 6,5      | 0,2     | 0,0           | 3,4     | 3,4                | 17,8       | 45,4        | 3,6                | 17,6 | 2,2                          | 0,0             | 0,0       |
| Liguria               | 0,1             | 11,8     | 14,9    | 9,0           | 5,8     | 0,1                | 0,0        | 0,9         | 0,6                | 21,2 | 28,3                         | 0,0             | 7,4       |
| Emilia-Romagna        | 2,4             | 0,0      | 7,3     | 0,0           | 1,2     | 6,1                | 7,7        | 51,9        | 6,1                | 17,3 | 0,0                          | 0,0             | 0,0       |
| Toscana               | 1,3             | 8,4      | 6,1     | 1,5           | 0,7     | 1,8                | 5,8        | 23,5        | 2,7                | 26,6 | 6,1                          | 0,4             | 15,0      |
| Umbria                | 1,9             | 8,9      | 3,1     | 4,2           | 3,3     | 8,7                | 7,1        | 27,2        | 2,4                | 17,6 | 15,5                         | 0,0             | 0,0       |
| Marche                | 0,2             | 1,6      | 8,7     | 5,8           | 12,1    | 0,7                | 7,0        | 35,9        | 1,9                | 10,3 | 0,0                          | 0,0             | 15,7      |
| Lazio                 | 2,4             | 8,1      | 3,5     | 0,6           | 1,3     | 2,9                | 25,5       | 39,3        | 9,0                | 5,2  | 1,4                          | 0,0             | 0,7       |
| Abruzzo               | 0,0             | 1,4      | 13,5    | 21,0          | 7,5     | 3,5                | 8,8        | 35,5        | 0,8                | 4,7  | 3,4                          | 0,0             | 0,0       |
| Molise                | 0,0             | 7,3      | 13,0    | 0,0           | 3,2     | 2,9                | 25,1       | 18,4        | 7,7                | 5,6  | 16,8                         | 0,0             | 0,0       |
| Campania              | 3,0             | 4,0      | 7,8     | 1,6           | 0,7     | 6,2                | 8,9        | 1,2         | 0,8                | 11,5 | 11,0                         | 0,1             | 43,2      |
| Puglia                | 2,1             | 17,4     | 9,1     | 5,8           | 0,3     | 12,9               | 14,9       | 2,6         | 0,1                | 22,5 | 4,5                          | 0,3             | 7,6       |
| Basilicata            | 13,7            | 7,9      | 16,7    | 3,5           | 5,2     | 10,3               | 15,1       | 16,1        | 7,6                | 2,4  | 0,0                          | 0,7             | 0,8       |
| Calabria              | 1,3             | 10,9     | 3,9     | 0,0           | 2,7     | 2,0                | 14,0       | 11,8        | 0,8                | 15,9 | 9,6                          | 0,0             | 27,1      |
| Sicilia               | 1,8             | 7,1      | 4,6     | 1,6           | 1,1     | 7,5                | 13,7       | 7,9         | 0,9                | 8,1  | 2,6                          | 0,2             | 42,9      |
| Sardegna              | 0,1             | 7,4      | 6,4     | 2,9           | 11,7    | 5,0                | 19,5       | 12,9        | 1,1                | 8,6  | 15,9                         | 0,0             | 8,6       |
| Totale                | 2,2             | 7,4      | 6,9     | 2,6           | 2,4     | 7,0                | 12,4       | 12,4        | 1,8                | 14,5 | 6,4                          | 0,1             | 23,9      |

Fonte: elaborazioni proprie su dati *OpenCoesione*

Sempre guardando alle specifiche aree di investimento, proseguendo l'analisi a livello provinciale, i dati più rilevanti si hanno nel tema "occupazione e mobilità dei lavoratori" (Fig. 3.7), per le province di Roma (8,8% dei pagamenti totali per tale tema), Bologna (7,7%), Firenze (5,6%) e Palermo (4,9%). Per il tema "istruzione" (Fig. 3.8), le due province che hanno quote di pagamenti totali più elevati sono quella di Napoli (9,7% del totale) e Roma (8% circa del totale). Le province di Bari, Napoli e Palermo hanno le quote massime (8% circa) di pagamenti sul totale dell'Italia nel campo "ricerca e dell'innovazione" (Fig. 3.10).

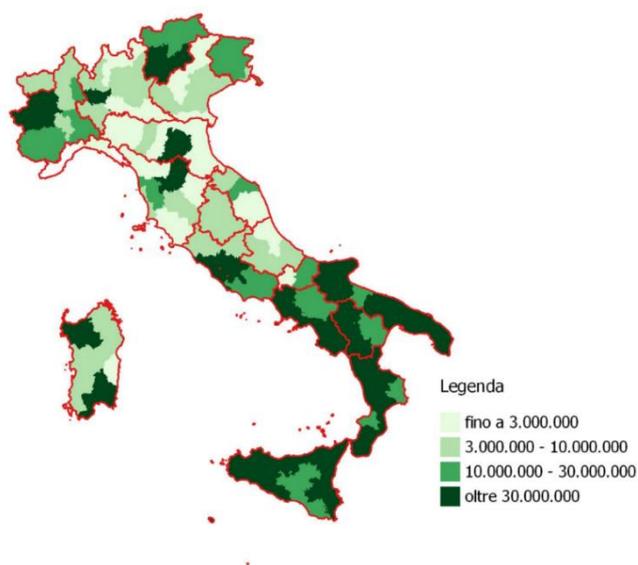
Infine, per i “trasporti” (Fig. 3.11) nel Comune di Napoli si investe il 34,5% dei pagamenti totali a livello nazionale, seguito dal Comune di Palermo con una quota del 19,6%.

**Fig. 3.7** - Pagamenti per “Occupazione e mobilità dei lavoratori” delle Province italiane



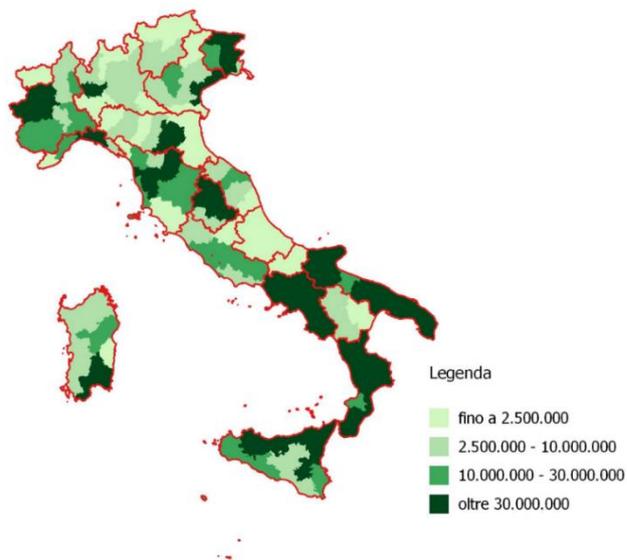
Fonte: elaborazioni proprie su dati *OpenCoesione*

**Fig. 3.8** - Pagamenti per “Istruzione” delle Province italiane



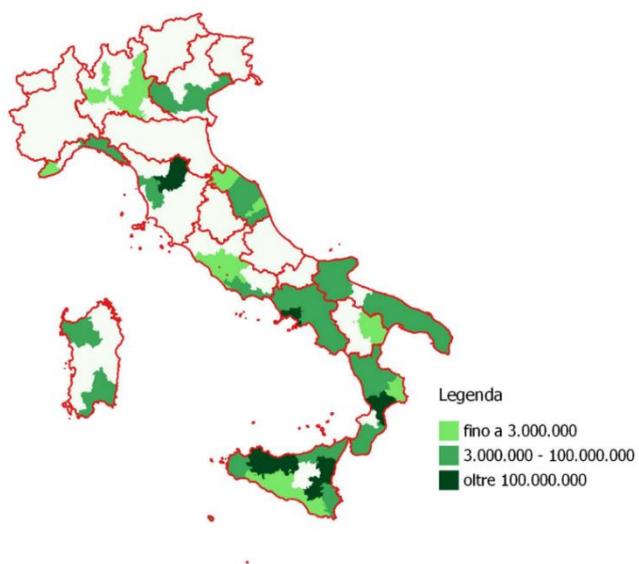
Fonte: elaborazioni proprie su dati *OpenCoesione*

**Fig. 3.9** – Pagamenti per “Ricerca e innovazione” delle Province italiane



Fonte: elaborazioni proprie su dati *OpenCoesione*

**Fig. 3.10** - Pagamenti per “Trasporti” delle Province italiane



Fonte: elaborazioni proprie su dati *OpenCoesione*

Si è visto come le varie tematiche della politica siano finanziate in modo estremamente eterogeneo, pertanto per una semplificazione dell'analisi, si propone un'aggregazione delle aree di intervento nelle tre priorità indicate nella "Strategia Europa 2020" dell'UE<sup>66</sup>, per uscire dalla crisi economica e supportare lo sviluppo e la coesione territoriale: la crescita intelligente, sostenibile e inclusiva. La scelta di procedere con una simile aggregazione è anche dovuta alla volontà di analizzare il periodo di programmazione 2007-2013 con il fine di fornire indicazioni che siano quanto più connesse ai nuovi orientamenti dell'Unione, per ottenere risultati che non siano limitati all'esclusiva comprensione dell'attuazione della politica nel periodo di programmazione concluso, ma che possano essere utilizzati anche ai fini del miglioramento della programmazione e dell'attuazione per il periodo in corso e per il futuro.

È possibile, pertanto, individuare quali siano i canali che le regioni intendono percorrere per colmare le problematiche territoriali che le caratterizzano (Tab. 3.20). In linea con quanto prescritto dalla Commissione Europea, le regioni del Nord investono per lo più in crescita inclusiva (occupazione, lotta alla povertà e discriminazione), con quote di investimento molto superiori rispetto alla media italiana (44,8%). In quest'area dedicano un'attenzione particolare alla crescita sostenibile la Liguria, che investe il 50% delle proprie risorse in tale ambito. Anche le regioni del Centro danno molta attenzione all'occupazione e alla lotta alla povertà, tra queste, la Toscana ripartisce le sue risorse in modo equilibrato tra le tre direttrici, con una quota leggermente superiore destinata alla crescita inclusiva. Nel Mezzogiorno, invece, la maggior parte degli investimenti è volta alla creazione di reti di trasporto e infrastrutture. Per una crescita vigorosa è, infatti, necessario riuscire a creare un ambiente florido che possa attirare investimenti privati, così da risollevarne le sorti di quest'area del Paese.

Infine, si deve sottolineare quanto dedichino importanza alla crescita intelligente (per l'ammmodernamento e la competitività delle imprese e per il sostegno a ricerca e sviluppo) regioni quali la Lombardia (42,8% delle risorse totali della regione), la Liguria (33,3% circa) seguita da Abruzzo e Puglia (30% circa delle risorse per entrambe).

---

<sup>66</sup> Europa 2020 è la strategia decennale dell'Unione europea per la crescita e l'occupazione, varata nel 2010 per creare le condizioni favorevoli a una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva. L'UE ha concordato cinque obiettivi quantitativi da realizzare entro la fine del 2020 che riguardano l'occupazione, la ricerca e lo sviluppo, il clima e l'energia, l'istruzione, l'integrazione sociale e la riduzione della povertà.

**Tab. 3.20** -. Distribuzione delle risorse finanziarie e dei progetti per priorità della “Strategia Europa 2020”

| Regione               | Crescita Intelligente |                         |            | Crescita Sostenibile |                         |            | Crescita Inclusiva |                         |            |
|-----------------------|-----------------------|-------------------------|------------|----------------------|-------------------------|------------|--------------------|-------------------------|------------|
|                       | N. Progetti           | Finanzia-mento Pubblico | Pagamen-ti | N. Progetti          | Finanzia-mento Pubblico | Pagamen-ti | N. Progetti        | Finanzia-mento Pubblico | Pagamen-ti |
| Piemonte              | 7,43                  | 27,72                   | 25,79      | 2,14                 | 19,23                   | 18,99      | 90,44              | 53,06                   | 55,21      |
| Valle d'Aosta         | 3,23                  | 7,84                    | 7,34       | 1,49                 | 1,17                    | 1,30       | 95,28              | 91,00                   | 91,36      |
| Lombardia             | 0,31                  | 42,89                   | 42,81      | 0,02                 | 3,07                    | 2,96       | 99,67              | 54,04                   | 54,23      |
| Trentino-Alto Adige   | 2,07                  | 6,24                    | 5,50       | 4,42                 | 11,68                   | 12,54      | 93,50              | 82,08                   | 81,96      |
| Veneto                | 14,07                 | 29,86                   | 29,60      | 2,34                 | 18,43                   | 17,42      | 83,59              | 51,71                   | 52,99      |
| Friuli-Venezia Giulia | 0,59                  | 18,20                   | 19,72      | 0,56                 | 13,68                   | 14,82      | 98,85              | 68,12                   | 65,46      |
| Liguria               | 67,02                 | 30,48                   | 33,27      | 23,71                | 53,37                   | 50,17      | 9,27               | 16,15                   | 16,56      |
| Emilia-Romagna        | 8,68                  | 20,95                   | 19,29      | 1,76                 | 1,39                    | 1,47       | 89,56              | 77,66                   | 79,24      |
| Toscana               | 4,75                  | 30,24                   | 30,40      | 1,24                 | 31,33                   | 30,59      | 94,01              | 38,43                   | 39,01      |
| Umbria                | 22,07                 | 24,49                   | 24,25      | 5,22                 | 28,30                   | 28,94      | 72,71              | 47,21                   | 46,81      |
| Marche                | 5,26                  | 16,68                   | 16,85      | 2,43                 | 29,85                   | 28,92      | 92,31              | 53,48                   | 54,23      |
| Lazio                 | 7,47                  | 10,22                   | 8,91       | 4,50                 | 12,74                   | 11,43      | 88,02              | 77,04                   | 79,66      |
| Abruzzo               | 6,58                  | 25,61                   | 30,73      | 3,76                 | 14,11                   | 16,97      | 89,66              | 60,28                   | 52,30      |
| Molise                | 2,22                  | 6,41                    | 5,01       | 18,38                | 29,57                   | 29,38      | 79,40              | 64,02                   | 65,61      |
| Campania              | 20,71                 | 16,14                   | 21,34      | 2,35                 | 59,22                   | 47,88      | 76,94              | 24,64                   | 30,78      |
| Puglia                | 21,11                 | 30,36                   | 30,10      | 2,06                 | 29,90                   | 27,82      | 76,83              | 39,75                   | 42,08      |
| Basilicata            | 3,42                  | 21,18                   | 22,68      | 2,10                 | 15,04                   | 13,17      | 94,48              | 63,79                   | 64,15      |
| Calabria              | 14,71                 | 17,31                   | 20,25      | 8,20                 | 50,78                   | 47,53      | 77,09              | 31,91                   | 32,22      |
| Sicilia               | 22,64                 | 11,44                   | 15,86      | 1,43                 | 54,10                   | 40,68      | 75,92              | 34,47                   | 43,46      |
| Sardegna              | 2,70                  | 11,64                   | 12,35      | 6,60                 | 44,46                   | 43,23      | 90,70              | 43,90                   | 44,42      |
| Italia                | 6,03                  | 19,62                   | 22,22      | 1,39                 | 40,78                   | 33,00      | 92,58              | 39,60                   | 44,79      |

Fonte: elaborazioni proprie su dati *OpenCoesione*

È stato, poi, rilevante approfondire lo studio della politica di coesione concentrandosi sugli attori che gestiscono le risorse dei fondi strutturali, così da approfondire l'importante legame tra *governance multi-level* e capacità di gestione delle risorse della politica di coesione, che appare ancora oggi carente (Tulumello, 2016).

Analizzando quindi la distribuzione delle risorse per tipologia di soggetto attuatore<sup>67</sup> (Tab. 3.21), si nota immediatamente come siano le società di capitali, a realizzare il maggior numero di progetti, tanto è vero che da soli raccolgono il 22% circa del totale, quota molto lontana da quelle degli altri attori. Considerando però le risorse finanziarie si nota che la percentuale più rilevante è quella dei comuni che pur essendo titolari soltanto di circa il 2% dei progetti gestiscono risorse per un valore che complessivamente ammonta a poco meno di 7 miliardi di euro pari al 30% circa del totale dei finanziamenti pubblici netti. I comuni

<sup>67</sup> È il soggetto responsabile della realizzazione del progetto.

pertanto insieme alle società di capitali (23,3%), possono essere considerati i principali *driver* dell'azione (IFEL, 2016), canalizzando congiuntamente oltre il 50% del valore dei progetti a finanziamento UE. La restante quota è suddivisa tra una moltitudine di soggetti pubblici e privati.

Se si considera il valore medio dei progetti, la situazione si modifica sensibilmente. Dal dato medio si discostano in modo significativo i due progetti attuati nel 2012 dagli organi costituzionali ai quali sono stati destinati circa 3 milioni di euro, il cui valore medio si attesta a 1 milione e 500 mila euro. Seguono i progetti dei comuni e delle unioni di comuni (rispettivamente a 875 mila euro e 378 mila euro per i secondi) e gli investimenti realizzati dagli attori del Sistema Sanitario Nazionale, con un valore medio di progetto che eccede i 335 mila euro. Sempre guardando alla dimensione finanziaria si nota che gli investimenti realizzati da società cooperative e aziende o enti pubblici, scuola e università seppure in numero elevato presentano importi contenuti (valore medio circa 10 mila euro) al di sotto della media italiana (55 mila euro circa). Ciò è legato, inevitabilmente, alla natura dei progetti stessi che si sostanziano per lo più in erogazione di contributi a persone e aziende, come ad esempio borse di studio, contratti di ricerca, sussidi, prestiti, capitali di rischio e consulenze.

**Tab. 3.21** - Distribuzione delle risorse finanziarie e dei progetti per soggetto attuatore

| Soggetto Attuatore                   | N. Progetti | Finanziamento  | Pagamenti      | N. Progetti | Finanziamento | Pagamenti | Avanzamento |
|--------------------------------------|-------------|----------------|----------------|-------------|---------------|-----------|-------------|
|                                      |             | Pubblico       |                |             | Pubblico      |           | Finanziario |
|                                      |             | V. A.          |                |             | %             |           |             |
| <b>Imprenditore</b>                  | 5.901       | 407.908.057    | 339.770.180    | 1,41        | 1,77          | 1,88      | 83,30       |
| <b>Società di Persone</b>            | 5.236       | 320.296.364    | 311.817.599    | 1,25        | 1,39          | 1,72      | 97,35       |
| <b>Società di Capitali</b>           | 90.806      | 5.360.480.110  | 4.000.273.177  | 21,72       | 23,28         | 22,12     | 74,63       |
| <b>Società Cooperativa</b>           | 31.139      | 341.096.376    | 330.476.294    | 7,45        | 1,48          | 1,83      | 96,89       |
| <b>Consorzio</b>                     | 28.845      | 345.098.710    | 324.180.152    | 6,90        | 1,50          | 1,79      | 93,94       |
| <b>Azienda o Ente Pubblico</b>       | 42.645      | 465.242.151    | 541.527.382    | 10,20       | 2,02          | 2,99      | 116,40      |
| <b>Associazione o ente Privato</b>   | 57.847      | 1.066.805.098  | 922.647.475    | 13,83       | 4,63          | 5,10      | 86,49       |
| <b>Comitato</b>                      | 3.521       | 324.824.959    | 298.960.173    | 0,84        | 1,41          | 1,65      | 92,04       |
| <b>Impresa o Ente Privato Estero</b> | 4           | 757.608        | 722.131        | 0,00        | 0,00          | 0,00      | 95,32       |
| <b>Organo Costituzionale</b>         | 2           | 3.129.676      | 2.624.978      | 0,00        | 0,01          | 0,01      | 83,87       |
| <b>Ministero</b>                     | 1.592       | 790.608.172    | 627.576.904    | 0,38        | 3,43          | 3,47      | 79,38       |
| <b>Autorità Indipendenti SSN</b>     | 268         | 8.416.873      | 6.634.674      | 0,06        | 0,04          | 0,04      | 78,83       |
| <b>Ente di Ricerca Pubblico</b>      | 1.652       | 554.535.609    | 421.566.508    | 0,40        | 2,41          | 2,33      | 76,02       |
| <b>Privato</b>                       | 3.470       | 980.750.806    | 628.941.797    | 0,83        | 4,26          | 3,48      | 64,13       |
| <b>Regione</b>                       | 21.531      | 520.189.192    | 504.183.393    | 5,15        | 2,26          | 2,79      | 96,92       |
| <b>Provincia</b>                     | 18.917      | 1.758.253.079  | 1.524.216.328  | 4,52        | 7,63          | 8,43      | 86,69       |
| <b>Comune</b>                        | 37.572      | 800.729.858    | 685.417.569    | 8,99        | 3,48          | 3,79      | 85,60       |
| <b>Comunità Montana o Isolana</b>    | 7.937       | 6.942.240.471  | 4.686.192.327  | 1,90        | 30,15         | 25,91     | 67,50       |
| <b>Unione di Comuni</b>              | 97          | 36.708.301     | 27.689.756     | 0,02        | 0,16          | 0,15      | 75,43       |
| <b>Scuola</b>                        | 38          | 18.466.337     | 15.263.998     | 0,01        | 0,08          | 0,08      | 82,66       |
| <b>Pubblica</b>                      | 57.646      | 1.587.289.976  | 1.551.618.322  | 13,79       | 6,89          | 8,58      | 97,75       |
| <b>Università</b>                    | 1.482       | 395.147.132    | 334.910.420    | 0,35        | 1,72          | 1,85      | 84,76       |
| <b>Pubblica</b>                      |             |                |                |             |               |           |             |
| <b>TOTALE</b>                        | 418.148     | 23.028.974.912 | 18.087.211.534 | 100,00      | 100,00        | 100,00    | 78,54       |

Fonte: elaborazioni proprie su dati *OpenCoesione*

Per meglio districarsi tra le numerose tipologie di soggetto attuatore e ai fini dell'analisi, è stato utile procedere con una semplificazione delle categorie trattate. Inizialmente è stata realizzata una semplice suddivisione tra soggetto pubblico e soggetto privato (Tab. 3.22), che permette di capire come le risorse sono distribuite e come si caratterizza l'attuazione a livello territoriale degli investimenti delle due tipologie di soggetto. La maggior parte delle risorse, nel complesso, sono utilizzate dai soggetti pubblici (37,9% contro il 24% dei soggetti privati), mentre passando ad analizzare la ripartizione a livello regionale, si notano aree nelle quali il rapporto si ribalta. I casi più evidenti sono quelli del Piemonte, dove le risorse investite da

enti pubblici sono di molto inferiori alla media (si arriva al 18% circa), della Lombardia (con una quota che supera il 77%) e del Friuli-Venezia Giulia (68% degli interventi realizzati da privati).

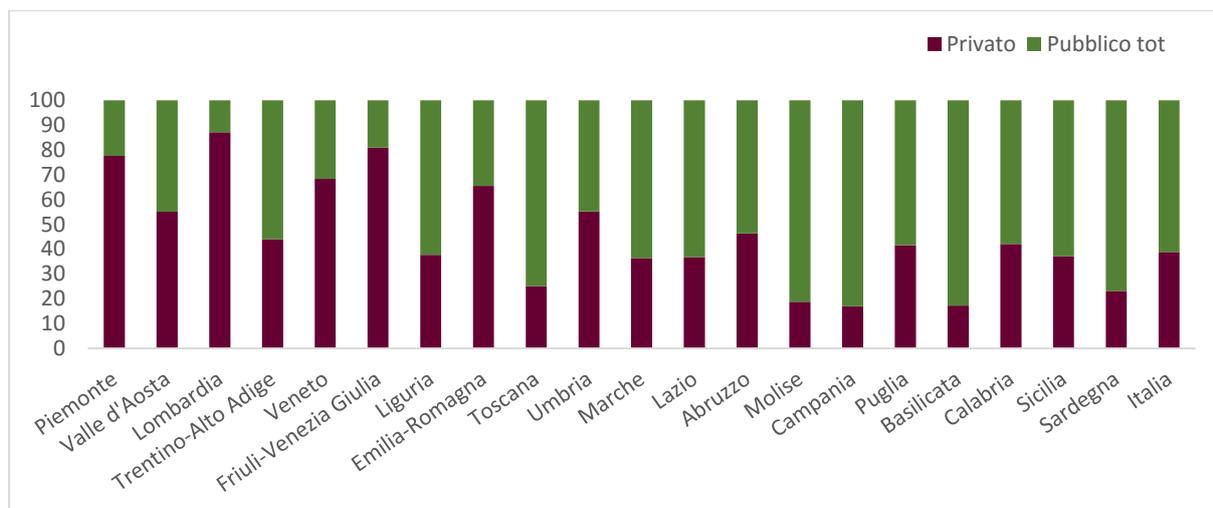
**Tab. 3.22** - Distribuzione percentuale dei pagamenti per soggetto attuatore

| <i>Regione</i>               | <i>Soggetto Privato</i> | <i>Soggetto Pubblico</i> |
|------------------------------|-------------------------|--------------------------|
| <i>Piemonte</i>              | 63,5                    | 18,2                     |
| <i>Valle d'Aosta</i>         | 37,9                    | 31,0                     |
| <i>Lombardia</i>             | 77,2                    | 11,4                     |
| <i>Trentino-Alto Adige</i>   | 28,2                    | 35,9                     |
| <i>Veneto</i>                | 51,9                    | 24,0                     |
| <i>Friuli-Venezia Giulia</i> | 68,0                    | 16,0                     |
| <i>Liguria</i>               | 23,2                    | 38,4                     |
| <i>Emilia-Romagna</i>        | 48,7                    | 25,6                     |
| <i>Toscana</i>               | 14,4                    | 42,8                     |
| <i>Umbria</i>                | 38,2                    | 30,9                     |
| <i>Marche</i>                | 22,3                    | 38,9                     |
| <i>Lazio</i>                 | 22,5                    | 38,7                     |
| <i>Abruzzo</i>               | 30,2                    | 34,9                     |
| <i>Molise</i>                | 10,3                    | 44,8                     |
| <i>Campania</i>              | 9,3                     | 45,4                     |
| <i>Puglia</i>                | 26,2                    | 36,9                     |
| <i>Basilicata</i>            | 9,4                     | 45,3                     |
| <i>Calabria</i>              | 26,6                    | 36,7                     |
| <i>Sicilia</i>               | 22,9                    | 38,6                     |
| <i>Sardegna</i>              | 13,1                    | 43,4                     |
| <i>Italia</i>                | 24,1                    | 37,9                     |

Fonte: elaborazioni proprie su dati *OpenCoesione*

Dal grafico in fig. 3.11 è evidente la differenza nella distribuzione geografica degli investimenti realizzati dalle due categorie di soggetto. Mentre gli investimenti dei privati si ripartiscono più equamente in tutte le aree territoriali, le risorse dei soggetti pubblici si caratterizzano per essere concentrati nelle regioni meridionali.

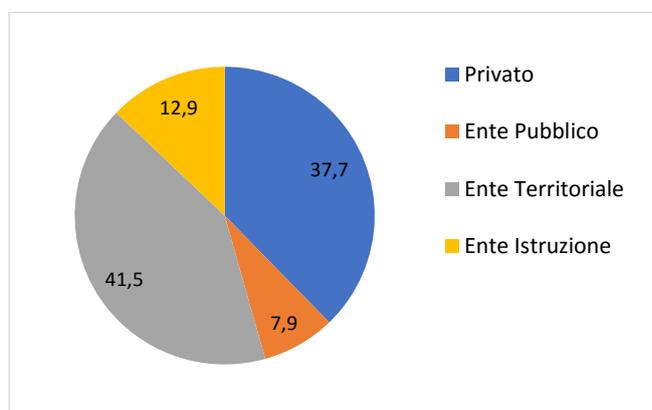
**Fig. 3.11** - Distribuzione dei pagamenti per Regione e soggetto attuatore



Fonte: elaborazioni proprie su dati *OpenCoesione*

Successivamente, per addentrarsi in un'analisi più accurata dei soggetti pubblici, questa categoria è stata suddivisa in sottogruppi: enti pubblici, enti territoriali ed enti di istruzione e ricerca. La quota maggiore di finanziamenti viene spesa dagli enti territoriali (41,1), seguiti dai privati (37,7). Agli ultimi due sottogruppi spettano, invece, quote di investimenti più esigue: il 13% circa agli enti di istruzione e ricerca e poco meno dell'8% a quelli pubblici.

**Fig. 3.12** - Distribuzione dei pagamenti per soggetto attuatore



Fonte: elaborazioni proprie su dati *OpenCoesione*

Indagare le caratteristiche dei soggetti attuatori e degli investimenti da essi realizzati è di fondamentale importanza nello studio delle determinanti del funzionamento della politica di coesione. Se infatti, l'efficacia degli interventi si dimostrasse legata al soggetto che realizza l'investimento, allora potrebbero essere presi provvedimenti pratici per migliorare le capacità gestionali e attuative di questi ultimi.

Infine, è stato realizzato un *focus* sulla diversa tipologia delle procedure attraverso cui vengono selezionati e avviati i progetti, cercando in tal modo di valutare la qualità degli interventi. La qualità, in questo ambito, è definita come la capacità dei progetti di raggiungere gli obiettivi delineati nei documenti programmatici regionali e nazionali, così si ritiene che progetti scelti sulla base di criteri oggettivi, richiamati nelle procedure di selezione (ad esempio quelli specificati nei bandi e avvisi pubblici) siano più performanti, mentre quelli selezionati mediante alte tipologie di procedimenti meno vincolanti sono considerati meno soddisfacenti. Come ribadito nella Direttiva 2014/24/UE, le procedure di selezione dei progetti senza previa pubblicazione di un bando di gara dovrebbero essere utilizzate soltanto in circostanze del tutto eccezionali<sup>68</sup>, ma per riuscire ad assorbire tutte le risorse messe a disposizione delle regioni italiane dall'Unione Europea in tempi contenuti, il ricorso a procedure di selezione differenti dal bando di gara o dall'avviso pubblico è frequente. Un esempio significativo è la selezione, grazie a tali procedure, di progetti retrospettivi o compatibili, ovvero investimenti già precedentemente avviati o realizzati con fondi nazionali, che vanno a sostituire i progetti che non riescono a essere rendicontati entro i termini della programmazione. Una metodologia che si scontra sia con il principio europeo dell'addizionalità sia con l'obiettivo di incrementare la quantità e la qualità delle iniziative imprenditoriali. Di conseguenza, si ritiene che progetti scelti tramite bando o avviso pubblico garantiscano risultati maggiormente allineati alle esigenze della popolazione e del territorio.

Il bando è la procedura attraverso la quale è selezionata la maggior parte dei progetti (70% circa), seguito dall'avviso pubblico e dalla circolare, rispettivamente con il 15,6% e il 9,9%. I progetti scelti sulla base delle prime due modalità hanno anche un importante peso finanziario (il 38% circa dei finanziamenti pubblici netti totali considerando congiuntamente le due voci), mentre di importanza più modesta sono gli investimenti selezionati tramite circolare.

Per quanto riguarda le altre procedure, queste possono essere accorpate in un unico gruppo definito come “procedure a individuazione diretta”, nel quale si fanno rientrare tutti i progetti scelti senza essere stati sottoposti a rigide selezioni. Particolare attenzione deve essere volta alla modalità “procedura individuazione retrospettivi”. Infatti, se da una parte, attraverso

---

<sup>68</sup> L'eccezionalità dovrebbe essere circoscritta ai casi nei quali la pubblicazione del bando non sia possibile per cause di estrema urgenza dovute a eventi imprevedibili e non imputabili all'amministrazione aggiudicatrice, o se è chiaro fin dall'inizio che la pubblicazione non genererebbe maggiore competitività ovvero migliori risultati dell'appalto, non da ultimo perché un solo operatore economico è oggettivamente in grado di eseguire l'appalto (Direttiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014 sugli appalti pubblici).

questa modalità viene selezionato esclusivamente lo 0,4% dei progetti, dal lato finanziario questi ultimi sono piuttosto sostanziosi, raggiungendo una quota pari al 5,6% circa del totale dei finanziamenti pubblici. Tale situazione dovrebbe far riflettere, poiché il ricorso modalità di selezione a individuazione diretta sembra essere poco in linea con una corretta gestione del processo di selezione dei progetti.

Gli interventi così selezionati, come precedentemente anticipato, possono essere investimenti già in fase di realizzazione, o persino terminati, finanziati con risorse diverse da quelle della politica di coesione (fondi regionali, comunali, nazionali ordinari), che non rientrano nel Programma Operativo, ma vengono inseriti contabilmente nello stesso, per sostituire quegli interventi in ritardo, bloccati per irregolarità o scarsa capacità operativa per i quali si sarebbe fatto fatica a rendicontare le spese per richiedere il rimborso alla UE entro la scadenza (Profeti, 2013). In sostanza, sono progetti ammissibili dal punto di vista finanziario, ma potrebbero essere del tutto inefficaci per quanto riguarda il raggiungimento degli obiettivi, poiché i nuovi stanziamenti finanziari ottenuti, che dovrebbero essere vincolati alla realizzazione di progetti equivalenti a quelli sostituiti, nella realtà sono slegati da qualsiasi obbligo previsto dai Programmi Operativi.

Così si ipotizza che mentre le procedure di rigida selezione (bando e avviso pubblico) garantiscano una certezza maggiore di scegliere progetti in linea con le finalità programmatiche della regione e del Paese, procedere con il finanziamento di progetti valutati meno accuratamente possa portare a selezionare interventi di modesta importanza strategica, solo per evitare di incorrere nel disimpegno delle risorse europee.

**Tab. 3.23** - Distribuzione delle risorse finanziarie e dei progetti per procedura di attivazione

| Tipologia Procedimento Attivazione                         | N. Progetti | Finanziamento tot Pubblico | Pagamenti totali | N. Progetti | Finanziamento tot | Pagamenti totali | Avanzamento Finanziario |
|--|-------------|----------------------------|------------------|-------------|-------------------|------------------|-------------------------|
|  | V. A.       |                            |                  | %           |                   |                  |                         |
| <b>Avviso pubblico</b>                                     | 65.241      | 3.796.465.801              | 3.506.587.531    | 15,60       | 16,49             | 19,39            | 92,36                   |
| <b>Bando</b>   | 290.073     | 4.975.921.272              | 4.580.309.958    | 69,37       | 21,61             | 25,32            | 92,05                   |
| <b>Circolare</b>   | 41.534      | 1.306.471.671              | 1.207.880.178    | 9,93        | 5,67              | 6,68             | 92,45                   |
| <b>Completamento Programmi 2000-2006</b>                   | 533         | 510.683.981                | 441.502.125      | 0,13        | 2,22              | 2,44             | 86,45                   |
| <b>Individuazione diretta nel Programma</b>                | 3.271       | 2.932.253.343              | 2.222.550.355    | 0,78        | 12,73             | 12,29            | 75,80                   |
| <b>Procedura Individuazione Retrospettivi</b>              | 1.721       | 1.280.810.354              | 1.013.368.651    | 0,41        | 5,56              | 5,60             | 79,12                   |
| <b>Procedura negoziale</b>                                 | 1.770       | 1.495.231.304              | 1.121.634.174    | 0,42        | 6,49              | 6,20             | 75,01                   |
| <b>Progetti originati da altri strumenti attuativi QSN</b> | 341         | 587.092.635                | 524.274.374      | 0,08        | 2,55              | 2,90             | 89,30                   |
| <b>Altro Procedimento</b>                                  | 13.664      | 6.144.044.552              | 3.469.104.187    | 3,27        | 26,68             | 19,18            | 56,46                   |
| <b>TOTALE</b>  | 418.148     | 23.028.974.91              | 18.087.211.53    | 100,00      | 100,00            | 100,00           | 78,54                   |

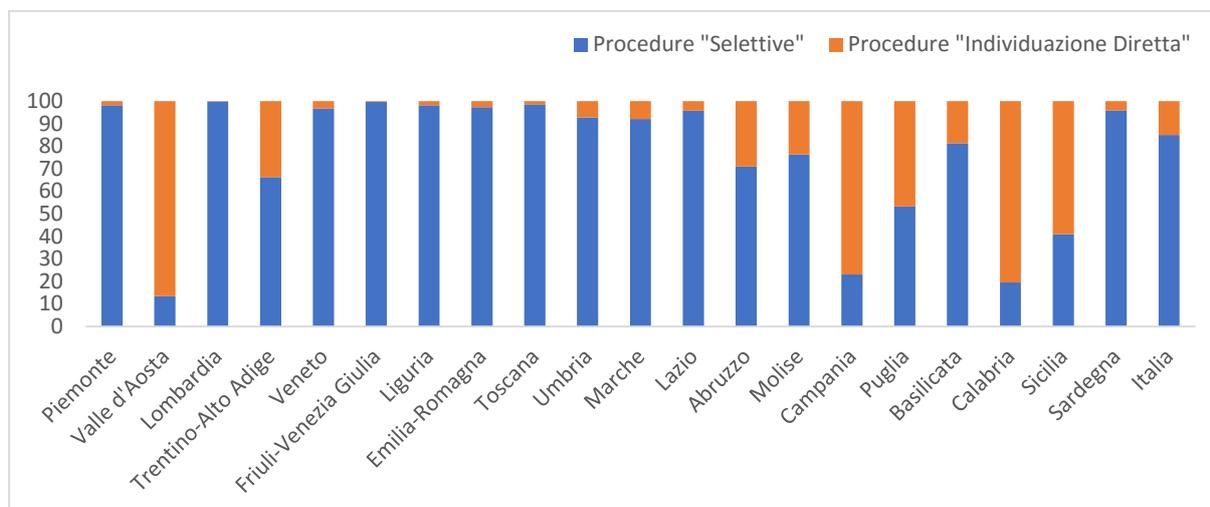
Fonte: elaborazioni proprie su dati *OpenCoesione*

Prendendo quindi in considerazione esclusivamente le due macro-categorie “procedure selettive” e “procedure a individuazione diretta” è curioso notare quanto sia diversificato, a livello regionale, il ricorso a esse. Per quanto riguarda le prime, la ripartizione regionale dell’utilizzo del bando e dell’avviso pubblico per selezionare gli interventi è piuttosto uniforme sul territorio. Passando, invece, alle procedure meno vincolanti, la maggiore concentrazione di progetti selezionate in tal modo si rileva nelle regioni meridionali, con picchi in Campania (31,3 del totale dei progetti scelti con queste modalità), Sicilia (19%), Calabria (15,4%) e Puglia (12,8).

La motivazione di questa situazione potrebbe essere dovuta alla paura di perdere le risorse europee e alla volontà, quindi, di spendere rapidamente e realizzare progetti in modo più dinamico, ma questo comportamento fa sorgere un nuovo quesito: la rapidità della spesa garantisce davvero un efficace raggiungimento degli obiettivi programmatici? (Downes *et al.*, 2003; Bachtler *et al.*, 2010; Davies *et al.*, 2011).

Si proverà a fornire una delucidazione della questione sollevata nella parte del lavoro dedicata all’analisi quantitativa. Considerando però le criticità che caratterizzano ancora oggi il tessuto socio-economico italiano, sembrerebbe che la sola rapidità della spesa non possa in alcun modo assicurare l’efficacia degli interventi, almeno che non sia strettamente vincolata a un’attenta valutazione qualitativa dei progetti che si intendono realizzare.

**Fig. 3.13** - Distribuzione dei progetti per Regione e procedura di selezione



Fonte: elaborazioni proprie su dati *OpenCoesione*

## Conclusioni

Il presente capitolo fornisce una panoramica delle principali dinamiche socio-economiche italiane dell'ultimo ventennio ed è funzionale all'analisi delle modalità di attuazione delle risorse pubbliche europee tra i comuni italiani. Dalla lettura congiunta degli indicatori di contesto del periodo che va dal 1991 e il 2011 appare evidente la recente inversione di tendenza nelle condizioni di vita della popolazione. Durante la prima fase che va dal 1991 al 2001 la maggior parte degli indicatori delineavano una situazione confortante con *trend* di sviluppo positivi, mentre nel decennio successivo si assiste a un cambiamento radicale con alcuni indicatori che sono regrediti ai valori del 1991. A essere maggiormente colpiti sono i territori periferici, quei comuni localizzati in posizioni svantaggiate e lontani da infrastrutture e servizi di base per la popolazione. Complici del declino socio-economico del Paese sono stati tra il 2000 e il 2006 l'insufficiente sostegno fornito dalla domanda interna per consumi e investimenti, una perdita generalizzata di competitività legata ad una crisi complessiva di produttività esterna e successivamente la crisi economica del 2008 (Ginzburg, 2012). Le maggiori preoccupazioni sono destinate dalla crisi occupazionale che ha contribuito ad animare le divergenze sociali interne al Paese e l'impoverimento progressivo della popolazione. Agli alti tassi di disoccupazione si aggiunge la preoccupante trasformazione della struttura del mercato del lavoro, come si evince dalla prima parte dell'analisi. Il peggioramento delle condizioni lavorative è il riflesso della riduzione degli occupati in professioni ad alta

specializzazione e l'incremento dei lavoratori nelle categorie meno specializzate, tale fenomeno comporta un aumento degli occupati nelle fasce di lavoro più a rischio, caratterizzate da contratti con minori garanzie e retribuzioni inferiori. Un altro dato preoccupante riguarda il continuo aumento del numero di giovani inattivi, indice di un'uscita della forza lavoro giovane dovuta a un generale scoraggiamento sulla possibilità di trovare lavoro.

Questi fenomeni conducono a peggioramenti globali della qualità della vita, misurata in termini di vulnerabilità sociale e materiale e in base all'esposizione delle famiglie a disagio economico (incidenza delle famiglie in potenziale disagio economico), con un impoverimento generalizzato della popolazione da cui il Paese non sembra riesca a uscire.

Da qui nasce, la volontà di fare chiarezza sull'attuazione della politica di coesione. Le risorse finanziarie europee sono un'importante fonte economica da utilizzare a supporto dello sviluppo socio economico e dell'occupazione, benché di natura esigua se rapportate al Pil italiano.

L'analisi descrittiva condotta ha permesso di comprendere l'eterogenea intensità delle risorse ripartite sul suolo italiano e ha portato all'attenzione questioni sulla gestione delle risorse che saranno approfondite con le successive analisi empiriche.

La riduzione dei divari territoriali che in passato è stata interpretata per lo più in chiave di *gap* di sviluppo regionali, sembra in realtà necessitare una politica regionale in cui risulti sempre più importante l'articolazione sub-regionale e il coinvolgimento degli attori locali sia nel *design* che nella sua attuazione (Mantino e Lucatelli, 2016).

Alla luce di ciò, l'analisi proposta nel presente capitolo è stata sviluppata a livello regionale, provinciale e comunale, identificando le profonde differenze evidenti non soltanto tra regioni ricche e regioni povere, ma anche, all'interno delle regioni stesse, tra territori centrali e periferici, per i quali si sottolineano lo scarso e problematico accesso ai servizi essenziali per la popolazione e le ricadute che questa situazione strutturale provoca sui processi di sviluppo economico. Partendo dal presupposto che siano le regioni meridionali a beneficiare maggiormente delle risorse europee, per il principio di sussidiarietà sancito dai Trattati dell'UE, è risultato interessante comprendere la localizzazione degli interventi a livello comunale, con il fine di verificare se nei territori "deboli" individuati si sia proceduto con l'attuazione di investimenti per supportare la crescita armoniosa del territorio, oppure se questi ultimi abbiano avuto una concentrazione nei luoghi già più sviluppati.

Successivamente è stata analizzata la distribuzione dei finanziamenti a livello di programmazione. I risultati emersi mostrano una gestione delle risorse per lo più in mano alle Autorità regionali che attraverso i POR coordinano gli interventi da realizzare, ma le *performance* di spesa migliori, in termini di più rapida capacità di spesa, sono esibite dalle Autorità centrali. La programmazione nazionale, nonostante goda di finanziamenti più limitati, riesce a spendere in tempi più brevi le risorse e ad attuare progetti di dimensioni finanziarie più elevate. Ciò sembrerebbe testimoniare una migliore capacità gestionale delle Autorità centrali.

Non si riscontrano particolari differenze per quanto riguarda l'attuazione dei due fondi strutturali FESR e FSE. A livello regionale è il Mezzogiorno a sfruttare maggiormente le risorse del FESR per finanziare investimenti in infrastrutture, confermata dalla distribuzione della spesa regionale per area tematica. Uno dei punti deboli di queste zone è infatti la mancanza di una rete di servizi e infrastrutture ben diramate sul territorio, che comporta un isolamento non soltanto in termini spaziali, ma anche sociali.

Le altre direttrici di investimento, del nostro Paese, sono l'occupazione, l'istruzione e il settore della ricerca e dell'innovazione. Questi quattro ambiti sono quelli cui l'Italia dedica particolare attenzione, poiché si ritiene siano le principali strade su cui puntare ai fini della ripresa economica. A livello provinciale e con particolare attenzione alle regioni del Sud, sembra che gli investimenti maggiori siano localizzati nelle provincie di Napoli, Bari e Palermo ai quali è possibile attribuire la funzione di *driver* dello sviluppo del Mezzogiorno. Tanto è vero che aggregando la spesa sulla base delle priorità di "Europa 2020" - la crescita intelligente, sostenibile e inclusiva - la precedente evidenza è confermata: il Meridione destina una quota maggiore di risorse alla crescita inclusiva (per interventi infrastrutturali), mentre le regioni del Centro-Nord dedicano le risorse al sostegno dell'occupazione e alla lotta alla povertà, a favore, cioè, di misure anticicliche volte a arginare gli effetti della crisi e dare sostegno al tessuto economico e sociale (Camera dei Deputati, 2013).

Altro punto chiave dell'analisi è rintracciabile nello studio dei soggetti attuatori dei progetti. Si è visto come le risorse siano gestite sia da enti pubblici che privati e in termini finanziari, nell'ambito della prima categoria sono gli enti territoriali (regioni, provincie, comuni) a disporre di un ingente ammontare di risorse. Inoltre, mentre gli investimenti privati si diffondono in modo piuttosto equo sul territorio, quelli pubblici risultano fortemente concentrati nelle regioni meridionali.

Infine, si ritiene che un punto chiave per lo studio dell'attuazione della politica, sia la suddivisione proposta delle risorse tra procedure di selezione “*standard*” – bando e avviso pubblico - dei progetti e procedure a individuazione diretta. Desta preoccupazione l'ingente ricorso da parte delle regioni del Sud a procedure che non sottopongono i progetti a selezioni stringenti, ma ne verificano esclusivamente l'ammissibilità finanziaria. Si ritiene che il ricorso sistematico a tali procedimenti possa comportare una perdita di efficacia delle risorse, investite in progetti non conformi agli obiettivi che la politica intende perseguire.

Dalle analisi condotte, sono emerse criticità, caratteristiche territoriali e di *policy* che sono state poi indagate nell'analisi empirica presentata nel prossimo capitolo.

In dettaglio, i quesiti emersi sono:

- Qual è il contributo della politica di coesione a sostegno dell'occupazione e come si differenziano gli effetti, se si considera l'eterogeneità del territorio?
- La gestione delle risorse da parte di Autorità nazionali o regionali influenza l'esito delle risorse sull'occupazione?
- I due fondi strutturali considerati hanno effetti analoghi tra di loro e omogenei a livello territoriale?
- Quali sono le aree di investimento più proficue per il sostegno del mercato del lavoro e per la riduzione dei *gap* socio-economici tra aree urbane e periferiche?
- La realizzazione dei progetti da parte di diversi soggetti (pubblici o privati) condiziona l'efficienza dell'intervento?
- Una selezione più stringente dei progetti porta a un miglioramento dei risultati in termini occupazionali?

A tali questioni si è cercato di rispondere nel capitolo successivo, dedicato all'approfondimento dell'efficacia della politica di coesione nel supportare l'occupazione in Italia, con particolare attenzione alle aree svantaggiate. Riuscire a migliorare le condizioni in cui versa il mercato del lavoro, investendo risorse pubbliche, sembra l'unica strada percorribile per ridurre le disuguaglianze sociali e sostenere la crescita in ogni area del Paese.

## 4. Gli effetti della politica di coesione sull'occupazione nei comuni italiani

### Introduzione

A chiusura del *framework* concettuale esposto nel capitolo precedente, vengono ora presentati i principali risultati desunti dall'analisi empirica attraverso la quale è stato affrontato lo studio della relazione tra livelli occupazionali, livelli di spesa pubblica europea e delle sue determinanti, al fine di indagare l'attuazione della politica di coesione tra il 2007 e il 2012 in tutte le sue sfaccettature, e il differenziarsi dei suoi effetti in base ai territori italiani nei quali viene impiegata. Si cercherà di comprendere quali punti di forza e di debolezza caratterizzano la politica e quali elementi sia necessario introdurre per garantire uno sviluppo armonioso di tutte le aree del Paese, così come anche desiderato dalla Commissione Europea (CE, 2014).

Per superare i limiti delle consuete analisi condotte a livello regionale e per assecondare la necessità di concepire una politica regionale in cui risulta sempre più importante l'articolazione sub-regionale e il coinvolgimento degli attori locali nel *design* e nella sua attuazione (Mantino e Lucatelli, 2016), si è ritenuto necessario condurre lo studio a livello comunale. È stato così possibile tenere in considerazione due importanti caratteristiche territoriali: i capoluoghi di provincia<sup>69</sup> e i comuni delle "aree interne" (DPS, 2012). L'attenzione ai comuni, quali unità di analisi, s'ispira anche a quanto affermato da Monaco (2016) che ritiene siano l'unità di base del processo di decisione politica e *partner* privilegiati per la definizione della strategia di sviluppo d'area e per la realizzazione dei progetti di sviluppo. La scelta di studiare gli effetti della politica di coesione europea al livello territoriale più profondo, è risultata adeguata per poter tenere conto del contesto in cui la politica stessa è implementata.

I capoluoghi di provincia sono comuni fiorenti dal punto di vista socio-economico: godono di elevate quote di investimenti, con particolare riferimento a quelli innovativi, e la popolazione ha generalmente una qualità della vita più elevata rispetto alla popolazione dei restanti comuni, se si considerano i servizi di cui si dispone. Lo *status* di capoluogo di provincia sembra influenzare e orientare i risultati della politica pubblica, in quanto comuni

---

<sup>69</sup> Nonostante la Commissione Europea riconosca alle città una capacità di utilizzo più efficiente delle risorse, ha reputato però necessario un adeguamento della politica regionale europea alle realtà urbane nelle quali tale politica deve essere attuata, pertanto per il ciclo di programmazione 2014-2020 è stata approvata con il Patto di Amsterdam (2016) l'agenda urbana europea.

“attrattori” di risorse e dotati di infrastrutture e servizi che agevolano l’amplificazione degli effetti prodotti dagli investimenti.

Pertanto, data l’attrattività che i capoluoghi esercitano sugli investimenti privati e date le buone *performance* riscontrate, ci si aspetterebbe che le risorse pubbliche della politica di coesione, siano impiegate per lo più per risanare i *gap* di sviluppo tra questi e i comuni marginali. Così per comprendere se con le suddette risorse si stia facendo davvero tutto il necessario per mantenere alta l’attrattività di tutte le aree del Paese, si è scelto di condurre le analisi ponendo attenzione anche ai comuni periferici, così come definiti nella “Strategia per le Aree interne” (2014).

La struttura del capitolo seguirà l’impianto indicato nel capitolo metodologico (cap. 2): nel primo paragrafo saranno presentati e commentati i risultati relativi agli effetti della spesa, considerata complessivamente e interagita con le variabili di territorio e *policy*, sui livelli occupazionali; si passerà poi al confronto tra gli effetti prodotti dai diversi tipi di programmazione (PON e POR); la terza parte sarà invece dedicata ai fondi strutturali (FESR e FSE); nel quarto paragrafo saranno espone le differenze per quanto attiene ai temi di investimento; infine, gli ultimi due paragrafi saranno dedicati rispettivamente all’analisi dei soggetti attuatori e alle modalità di selezione dei progetti.

Il capitolo è concepito in modo da affrontare singolarmente tutte le questioni emerse con l’analisi descrittiva (cap. 3), così da rendere più organica la struttura del lavoro.

#### **4.1 Il modello di regressione e le interazioni con territorio e *policy***

L’analisi di regressione<sup>70</sup> presentata in questo paragrafo è volta alla comprensione degli effetti che le risorse della politica di coesione, complessivamente considerate, hanno sui livelli di occupazione dei comuni italiani e se tali risultati sono influenzati dalle caratteristiche del territorio. Le variabili considerate riguardano, pertanto, gli addetti alle unità locali, i pagamenti cumulati al 31/12/2012, la variabile *dummy* per la distinzione in comuni capoluogo di provincia e non, la ripartizione dei comuni in aree interne e la variabile di *policy* sulla base della quale sono stati ripartiti i comuni tra regioni Competitività e Convergenza.

---

<sup>70</sup> Si evidenzia che su tutti i modelli di regressione presentati sono stati condotti i consueti *test* diagnostici per rilevare la presenza di normalità nei residui e l’assenza di multicollinearità tra le variabili. Per quanto riguarda i *test* di significatività congiunta dei parametri delle interazioni si rimanda all’Appendice IV.

I risultati manifestano una relazione positiva tra la variabile di spesa e quella degli addetti che è possibile tradurre nella necessità di investire risorse pubbliche al fine di contribuire all'incremento dell'occupazione. Poiché la relazione indagata è di tipo *log-log*<sup>71</sup>, il coefficiente relativo alla politica di coesione (tab. 4.1) rappresenta un coefficiente di elasticità e indica quindi che una variazione dell'1% nel livello degli investimenti comporta una variazione dello 0,3% circa nel livello degli addetti alle unità locali. Per tenere conto della dinamica in corso tra il 2011 e il 2014 del mercato del lavoro, è stata inserita una variabile che indicasse il livello "iniziale" degli addetti. Anche in questo caso il coefficiente risulta positivo e significativo (0,521) a denotare la presenza di una relazione positiva tra livelli di addetti passati e presenti: nei comuni con un livello di occupati maggiore nel 2011 si sono avuti maggiori incrementi di addetti nel 2014. Il risultato di questa relazione, tutt'altro che banale, si pone in disappunto con quanto affermato dalla teoria neoclassica della convergenza, secondo la quale ci si dovrebbe attendere una crescita più rapida delle aree arretrate del Paese. Al contrario, l'evidenza empirica mostra un aumento più elevato nei territori più sviluppati.

Sono state introdotte nel modello variabili che danno informazioni sul "mercato del lavoro" sia in termini quantitativi che qualitativi. Data l'impossibilità di inserire nelle regressioni tutti gli indicatori a livello comunale sull'occupazione forniti dall'Istat, ma volendo comunque mantenere il livello massimo di informazione, è stata condotta un'analisi in componenti principali (ACP)<sup>72</sup> (Wold *et al.*, 1987; Joliffe, 2002; Crescenzi, 2009). L'idea alla base dell'ACP è ridurre la numerosità di variabili (correlate) da considerare, trasformandole in componenti principali indipendenti che garantiscono la rappresentazione del massimo livello di variabilità presente nelle variabili originali (Joliffe, 2002). Partendo da oltre venti differenti indicatori sul lavoro, ne sono stati estratti due che raccolgono e rappresentano tutta l'informazione disponibile (variabilità) e rimuovono eventuali problemi di multicollinearità nel modello, mentre per quanto riguarda l'istruzione si è considerata una sola componente.

La variabile "quantità di lavoro" indica la prosperità del mercato in termini di elevati tassi occupazionali, elevato *turn-over*, elevata incidenza di giovani attivi e alti tassi di partecipazione al mercato. La variabile "qualità" del lavoro rappresenta, invece, caratteristiche positive del mercato per quando riguarda elevate competenze della forza lavoro e alti tassi di

---

<sup>71</sup> Cfr. cap. 2, pag. 50.

<sup>72</sup> Cfr. Appendice III per i risultati dell'ACP.

occupati in settori avanzati e strategici. Infine, è stata considerata la componente che rappresentasse bassi livelli di istruzione e carenze del sistema educativo e di formazione, così da cogliere eventuali relazioni tra istruzione e occupazione.

L'inserimento delle tre componenti (variabili di contesto) nel modello ha permesso di considerare importanti aspetti socio-economici caratterizzanti i comuni analizzati.

**Tab. 4.1** – Gli effetti della politica di coesione sull'occupazione nei comuni italiani

| Variabile dipendente: livello degli addetti alle unità locali 2014 (in logaritmi) |                     |                     |                     |                     |
|---|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|
|   | (I)                 | (II)                | (III)               | (IV)                |
| <b>Spesa totale Fondi Strutturali</b>   | 0,330***<br>(0,058) | 0,328***<br>(0,047) | 0,333***<br>(0,044) | 0,335***<br>(0,050) |
| <b>Quantità di Lavoro</b>   |                     | 0,052<br>(0,082)    | 0,063<br>(0,077)    | 0,045<br>(0,083)    |
| <b>Qualità del Lavoro</b>   |                     | 0,139***<br>(0,067) | 0,153***<br>(0,063) | 0,140**<br>(0,065)  |
| <b>Istruzione (bassi livelli)</b>   |                     | -0,187<br>(0,045)   | -0,167<br>(0,045)   | -0,192<br>(0,154)   |
| <b>Dimensione media UL 2011</b>   |                     |                     | 0,129***<br>(0,036) |                     |
| <b>Avanzamento Finanziario</b>  |                     |                     |                     | 0,644<br>(0,468)    |
| <b>Livello occupazionale 2011</b>   | 0,521***<br>(0,055) | 0,401***<br>(0,096) | 0,292***<br>(0,081) | 0,398***<br>(0,091) |
| <b>Costante</b>   | 2,088*<br>(1,020)   | 2,238**<br>(0,910)  | 2,008**<br>(0,884)  | 1,547*<br>(1,075)   |
| <b>N. osservazioni</b>  | 5.160               | 5.160               | 5.160               | 5.160               |
| <b>R-squared</b>  | 0,529               | 0,582               | 0,586               | 0,585               |
| <b>Prob&gt;F</b>  | 0,000               | 0,000               | 0,000               | 0,000               |

Standard error in parentesi, \*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1

Fonte: elaborazioni proprie su dati ASIA, *OpenCoesione*, *8milaCensus*.

Nei comuni con condizioni occupazionali migliori, dove operano imprese innovative e la manodopera è specializzata, il numero degli occupati è aumentato in misura maggiore. Infatti, in quelli in cui sono localizzate imprese di nicchia che sono riuscite a resistere alla crisi economica, l'occupazione è cresciuta, tanto è vero che nei primi modelli presentati (tab. 4.1) l'unico indicatore significativo è quello relativo alla "qualità del lavoro". In un periodo di grave crisi economica, con una forte diminuzione della domanda di lavoro, le categorie più deboli permangono al di fuori del mercato, evidenziando così la necessità di rispondere a tale situazione con interventi mirati e programmati sul lungo periodo che riescano a mantenere saldo il tessuto sociale, permettendo alle categorie svantaggiate di migliorare la loro situazione per una reale integrazione che favorisca l'uscita dall'emarginazione attualmente osservabile.

Dalle evidenze scaturite dai primi modelli ci si rende conto di quanto sia importante investire correttamente le risorse europee a giudicare da quanto quest'ultime incidono positivamente sui livelli di occupazione e sulla crescita dei lavoratori. Se da un lato i risultati supportano e confermano la necessità di una politica fiscale espansiva in un'ottica keynesiana, dall'altro negano evidenze nei confronti della teoria neoclassica della convergenza, secondo cui le aree svantaggiate dovrebbero manifestare tassi di crescita più elevati rispetto a quelle "centrali".

I punti critici appena discussi saranno affrontati più approfonditamente nelle pagine a seguire e in particolar modo attraverso i modelli nei quali si considerano le interazioni con il territorio.

Nel terzo modello si è testata la validità dell'avanzamento finanziario che rappresenta la percentuale di spesa realizzata rispetto alle risorse stanziare: il coefficiente stimato non è significativo e induce a ritenere che questo indicatore, se considerato singolarmente, non abbia alcun effetto sulla crescita degli occupati. Come precedentemente ipotizzato, spendere rapidamente non assicura il raggiungimento degli obiettivi prefissati, ma si dovrebbe, piuttosto, volgere l'attenzione alla misurazione e al controllo della qualità dei progetti selezionati (Rainoldi, 2010). Si ritiene comunque che una spesa efficace sia quella che riesca a incontrare e soddisfare i bisogni della popolazione e le necessità del territorio in tempi brevi.

Successivamente si è proceduto con l'introduzione di variabili di interazione per la caratterizzazione del territorio.

Nel primo modello (tab. 4.2), è stata inserita una variabile *dummy* per distinguere i comuni capoluogo di provincia dagli altri. La variabile presa singolarmente indica che l'intercetta per i comuni "capoluogo" è più bassa rispetto al resto dei comuni, ciò si verifica perché le regressioni sono ponderate per la densità abitativa, e sta a significare che il livello medio degli addetti nei capoluoghi, rispetto alla popolazione, è più basso che negli altri comuni che manifestano mediamente una densità abitativa minore. Ciò su cui bisogna porre particolare attenzione è, però, il termine di interazione<sup>73</sup>: il coefficiente relativo a quest'ultimo indica che nei capoluoghi di provincia l'effetto degli investimenti fa registrare incrementi dell'occupazione superiori rispetto ai restanti comuni.

---

<sup>73</sup> Per una corretta lettura dei coefficienti dei modelli riportati, si ricorda che per analizzare gli effetti delle interazioni è necessario sommare algebricamente il coefficiente relativo alla variabile continua (in questo caso i pagamenti per i fondi strutturali) e quello del termine di interazione.

Sempre a livello territoriale, si è scelto di suddividere i comuni in base a due classi: “Polo” e “Periferia”. La ripartizione utilizzata riprende la classificazione dei comuni in “aree interne”, al fine di superare i consueti metodi di valutazione degli effetti della politica di coesione che indagano i differenziali di sviluppo esclusivamente a livello regionale. In questo lavoro ci si concentrerà, invece, su unità territoriali più specifiche per comprendere le dinamiche della crescita scendendo al livello territoriale più approfondito possibile.

Condizionando l’impatto della politica alle differenti aree territoriali, la situazione si conferma essere controversa: i risultati mostrati dai fondi nei territori più svantaggiati, quali le aree periferiche, risulta ridotto rispetto a quanto riscontrato presso i poli. Il coefficiente relativo all’interazione è negativo e significativo, che indica una riduzione nell’impatto marginale della politica in questi territori (tab. 4.2, modello II). Il mancato allineamento degli effetti sull’occupazione, quindi a livello socio-economico, potrebbe contribuire a incrementare il *gap* di crescita tra poli e periferie.

Passando al terzo modello si nota che, diversificando i comuni sulla base della variabile di politica (appartenenza a regioni dell’obiettivo “Convergenza” o “Competitività territoriale e occupazione”), le risorse europee sono più efficaci nell’area della Convergenza. Il coefficiente relativo all’interazione tra i pagamenti e la *dummy* “obiettivo UE” (0,269 da sommare a quello della spesa considerata isolatamente, 0,275) evidenzia effetti benefici maggiori della politica nelle aree più svantaggiate. Questo risultato potrebbe sembrare in contrasto con quanto detto precedentemente, ma in realtà se si considera congiuntamente quanto emerso da tutte le analisi ci si rende conto che se nel terzo modello vi sono evidenze a favore di un processo di convergenza regionale, intesa in termini di uniformazione dei livelli occupazionali nei comuni. I precedenti risultati mostrano, invece, come a livello sub regionale si stia ampliando il divario, in termini occupazionali, tra aree centrali e periferiche. Sostanzialmente, l’avvicinamento tra le regioni italiane è guidato esclusivamente dalla crescita avvenuta nei poli, ovvero le realtà comunali economicamente più performanti.

**Tab. 4.2** – Gli effetti della politica di coesione sull’occupazione nei comuni italiani e le interazioni

| <b>Variabile dipendente: livello degli addetti alle unità locali 2014 (in logaritmi)</b> |                      |                     |                      |
|--|----------------------|---------------------|----------------------|
|  | <b>(I)</b>           | <b>(II)</b>         | <b>(III)</b>         |
| <b>Spesa totale Fondi Strutturali</b>  | 0,250***<br>(0,037)  | 0,445***<br>(0,021) | 0,275***<br>(0,039)  |
| <b>Capoluogo di Provincia</b>  | -4,331***<br>(0,918) |                     |                      |
| <b>Politica di coesione*Capoluogo di Provincia</b>                                       | 0,322***<br>(0,057)  |                     |                      |
| <b>Periferia</b>   |                      | 2,425***<br>(0,370) |                      |
| <b>Politica di coesione*Periferia</b>  |                      | -0,228**<br>(0,029) |                      |
| <b>Convergenza</b>   |                      |                     | -4,825***<br>(0,906) |
| <b>Politica di coesione*Convergenza</b>  |                      |                     | 0,269***<br>(0,052)  |
| <b>Quantità di Lavoro</b>  | 0,024<br>(0,072)     | 0,035<br>(0,063)    | -0,036<br>(0,119)    |
| <b>Qualità del Lavoro</b>  | 0,117**<br>(0,056)   | 0,113**<br>(0,052)  | 0,157***<br>(0,053)  |
| <b>Istruzione (bassi livelli)</b>  | -0,256**<br>(0,123)  | -0,247*<br>(0,122)  | -0,091<br>(0,139)    |
| <b>Dimensione media UL 2011</b>  | 0,176***<br>(0,037)  | 0,172***<br>(0,029) | 0,101***<br>(0,028)  |
| <b>Livello occupazionale 2011</b>  | 0,227***<br>(0,092)  | 0,208**<br>(0,095)  | 0,295***<br>(0,067)  |
| <b>Costante</b>  | 3,049***<br>(0,748)  | 1,027**<br>(0,484)  | 3,201***<br>(0,841)  |
| <b>N. Osservazioni</b>   | 5.160                | 5.160               | 5.160                |
| <b>R-squared</b>   | 0,632                | 0,658               | 0,629                |
| <b>Prob&gt;F</b>   | 0,000                | 0,001               | 0,002                |

Standard error in parentesi, \*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1

Fonte: elaborazioni proprie su dati ASIA, *OpenCoesione*, *SmilaCensus*.

## 4.2 Le interazioni tra struttura della politica, territorio e policy

Come precedentemente accennato, oltre a esaminare gli impatti della politica di coesione complessivamente considerata, è interessante disaggregare la spesa per analizzarne i principali aspetti di attuazione. Così nelle pagine successive, come anche presentato anche nel paragrafo 3.1, sono stati indagati gli effetti delle determinanti della politica di coesione - la programmazione, i fondi strutturali, i temi di intervento, i soggetti attuatori dei progetti e le modalità di selezione dei progetti - e le interazioni tra queste, il territorio e la politica.

#### 4.2.1 La Programmazione

Addentrandosi nell'intricata attuazione della politica regionale europea, il primo argomento sul quale ricade l'interesse è la relazione tra occupati e tipologia di programmazione, indagata nel modello proposto nel presente paragrafo. A livello territoriale le risorse europee possono essere gestite attraverso due differenti tipologie di programmazione: quella nazionale e quella regionale. La gestione dei programmi è affidata, nel primo caso, ad autorità centrali - a Direzioni Generali designate all'interno dei Ministeri competenti nelle materie oggetto di ciascun PON - nel secondo ad autorità regionali - alle Direzioni Regionali competenti in merito a infrastrutture e attività produttive (POR FESR), lavoro, formazione e affari sociali (POR FSE), territorio e attività agricole (PSR) - e questa è una delle maggiori differenze tra le due tipologie di programmazione. Le autorità di gestione dei programmi sono incaricate di selezionare i progetti e di controllare e verificare l'effettività degli interventi realizzati ed è per questo che si ritiene interessante capire se le caratteristiche specifiche delle due tipologie di autorità di gestione influenzino i risultati della politica sul territorio. Differentemente da quanto ipotizzato, la programmazione nazionale sembra essere più efficace rispetto all'incremento dell'occupazione, infatti gli effetti sui livelli di addetti è circa due volte e mezzo superiore rispetto a quello relativo alla programmazione regionale<sup>74</sup> (il coefficiente è pari a 0,40 rispetto allo 0,29 dei POR) (tab.4.3). Il risultato potrebbe dipendere dal fatto che le Autorità nazionali riescono a selezionare e gestire i progetti in modo più efficiente rispetto a quelle regionali, avendo una visione d'insieme più completa delle necessità territoriali e utilizzando probabilmente procedure di selezione degli interventi più accurate e meticolose, grazie anche all'*expertise* di cui sono dotate (Viesti e Trigilia, 2016). Queste potrebbero essere alcune delle motivazioni per le quali i progetti selezionati a livello nazionale hanno producono esiti sull'occupazione sensibilmente maggiori rispetto agli altri. Un'altra spiegazione potrebbe risiedere nel fatto che le autorità centrali sono svincolate da logiche clientelari, cui invece sono più spesso sottoposte le Autorità regionali. Partendo dal presupposto che la programmazione è un'attività che deve necessariamente poggiare sui principi di partenariato e sussidiarietà, sembra che quella centrale sia più efficiente nel sostegno dell'occupazione.

---

<sup>74</sup> L'impatto positivo dei PON potrebbe addirittura essere sottostimato, in quanto si ricorda che nell'analisi si tiene esclusivamente conto dei progetti a localizzazione comunale, mentre ingenti risorse, a valere sulla programmazione nazionale, sono allocate sui grandi progetti multi-localizzati.

Per quanto riguarda le interazioni con il territorio<sup>75</sup>, i progetti realizzati in ambito POR producono effetti estremamente positivi nei capoluoghi di provincia (tab. 4.3, modello III) e in questo caso è molto interessante notare come a guidare il risultato sia anche la variabile “qualità dell’occupazione”. Questo significa che non soltanto gli interventi sono stati più efficaci nei comuni più avanzati, ma che il risultato è stato anche guidato in queste aree di manodopera con elevate competenze. La concentrazione sempre più evidente di manodopera specializzata nei Poli conduce irrimediabilmente allo spopolamento delle zone periferiche, pertanto la localizzazione degli investimenti, con particolare riferimento a quelli pubblici, dovrebbe essere legata a una chiara strategia di sviluppo locale, per permettere anche ai territori economicamente svantaggiati di crescere, facendo leva non soltanto su eventuali nuove infrastrutture, ma anche di manodopera qualificata che sarebbe attirata in quei luoghi proprio grazie agli interventi statali. Le considerazioni appena delineate sono valide anche se si passa ad analizzare il quarto modello, relativo alle interazioni con le aree interne. La *performance* delle risorse nei Poli è indiscutibilmente buona, ma se ci si allontana da essi l’efficacia delle risorse sembra svanire. Il coefficiente relativo alle interazioni con le aree periferiche (negativo e significativo) indica una riduzione dell’incidenza dei fondi strutturali sull’occupazione. Infatti, mentre nei comuni più sviluppati a un eventuale incremento dell’1% degli investimenti corrisponde un aumento dell’occupazione pari a 0,40%, nelle aree periferiche la variazione sarebbe soltanto dello 0,17%. Questo risultato conferma l’ipotesi di parziale efficacia della politica che riesce a sostenere l’occupazione, ma non riesce a favorirne la crescita nelle aree arretrate del Paese.

Così come nei precedenti modelli, anche in quello relativo all’interazione tra la programmazione regionale e le regioni convergenza si evidenzia una scarsa resa delle risorse europee. L’interazione non è significativa e porta a concludere che l’appartenenza dei comuni a una tipologia di regione piuttosto che a un’altra (convergenza o competitività) non influenza i risultati della programmazione regionale, ma sulla base dei principi guida della politica di coesione ciò che ci si dovrebbe attendere sarebbe un risultato superiore nelle regioni del Mezzogiorno, data la finalità della politica di eliminare o attenuare le asimmetrie strutturali tra aree (Raponi, 2016).

---

<sup>75</sup> È stato possibile studiare esclusivamente le interazioni tra POR e variabili di territorio a causa dell’esiguità dei progetti realizzati in ambito PON, che se disaggregati a livello territoriale, avrebbero prodotto risultati privi di significato.

**Tab. 4.3** - Gli effetti della programmazione della politica di coesione sull'occupazione nei comuni italiani e le interazioni

| Variabile dipendente: livello degli addetti alle unità locali 2014 (in logaritmi) |                      |                     |                      |                      |                     |
|---|----------------------|---------------------|----------------------|----------------------|---------------------|
|   | (I)                  | (II)                | (III)                | (IV)                 | (V)                 |
| PON   | 0,405***<br>(0,090)  |                     |                      |                      |                     |
| POR   |                      | 0,289***<br>(0,032) | 0,204***<br>(0,022)  | 0,413***<br>(0,027)  | 0,260***<br>(0,039) |
| Capoluogo di Provincia  |                      |                     | -4,087***<br>(0,869) |                      |                     |
| POR*Capoluogo di Provincia  |                      |                     | 0,360***<br>(0,051)  |                      |                     |
| Periferia   |                      |                     |                      | 2,553***<br>(0,314)  |                     |
| POR* Periferia  |                      |                     |                      | -0,245***<br>(0,022) |                     |
| Convergenza   |                      |                     |                      |                      | -1,873*<br>(0,100)  |
| POR*Convergenza   |                      |                     |                      |                      | 0,084<br>(0,058)    |
| Quantità di Lavoro  | -0,262***<br>(0,060) | 0,007<br>(0,096)    | -0,022<br>(0,807)    | -0,011<br>(0,082)    | -0,077<br>(0,137)   |
| Qualità del Lavoro  | 0,076**<br>(0,034)   | 0,170***<br>(0,053) | 0,131***<br>(0,049)  | 0,126***<br>(0,044)  | 0,179***<br>(0,042) |
| Istruzione (bassi livelli)  | -0,249***<br>(0,065) | -0,185<br>(0,160)   | -0,274*<br>(0,135)   | -0,260*<br>(0,138)   | -0,158<br>(0,158)   |
| Dimensione media UL 2011  | -0,413***<br>(0,171) | 0,130***<br>(0,034) | 0,197***<br>(0,033)  | 0,179***<br>(0,027)  | 0,128***<br>(0,036) |
| Livello occupazionale 2011  | 0,367***<br>(0,362)  | 0,316***<br>(0,096) | 0,244**<br>(0,101)   | 0,219**<br>(0,103)   | 0,312***<br>(0,083) |
| Costante  | 0,001<br>(0,940)     | 2,611***<br>(0,691) | 3,666***<br>(0,523)  | 1,540***<br>(0,427)  | 3,268***<br>(0,864) |
| N. Osservazioni   | 1.065                | 5.127               | 5.127                | 5.127                | 5.127               |
| R-squared   | 0,725                | 0,558               | 0,613                | 0,662                | 0,572               |
| Prob>F  | 0,000                | 0,000               | 0,000                | 0,000                | 0,000               |

Standard error in parentesi \*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1

Fonte: elaborazioni proprie su dati ASIA, OpenCoesione, 8milaCensus.

#### 4.2.2 I Fondi Strutturali

Il passo successivo dell'analisi si è incentrato sullo studio degli effetti sull'occupazione delle risorse spese in ambito FESR e FSE. Il fondo sociale europeo sembra garantire risultati migliori, almeno nel medio periodo (due anni di *lag* temporale per la variabile risposta) nel supporto all'occupazione. Anche il FESR ha impatti positivi ma più contenuti rispetto al primo fondo strutturale, il coefficiente è pari a 0,205 contro lo 0,405 del FSE. Infatti, proprio attraverso quest'ultimo, l'Unione Europea intende supportare l'occupazione regionale, rafforzando le politiche orientate alla domanda e non solo all'offerta e l'innalzamento dei livelli di conoscenza e competenza della popolazione, migliorando le opportunità per una

effettiva inclusione sociale (P.O. Regione Lazio, 2014). Inoltre gli effetti prodotti dal FESR, poiché si tratta di importanti investimenti in termini finanziari, è plausibile che richiedano tempi più lunghi per manifestarsi. A questo si aggiunge l'estrema lentezza con cui in Italia si realizzano investimenti attraverso questo fondo e la dilagante tendenza del ricorso a progetti "sponda" per evitare il disimpegno automatico delle risorse. Infatti, come anche evidenziato dalla Corte dei Conti (2011), le sostituzioni degli interventi hanno notevolmente ridotto l'efficacia dei programmi iniziali e il ricorso ai progetti coerenti limita la selettività e la qualità degli interventi in deroga al principio di programmazione, producendo una dilatazione temporale della spesa e posticipando l'effetto degli interventi e dei benefici per lo sviluppo e per la crescita del territorio.

Si è poi proceduto con l'analisi delle interazioni tra variabili territoriali e fondi strutturali, così da capire in quali aree i due fondi fossero più efficaci. Nel caso dell'interazione tra FESR e comuni capoluoghi di provincia il coefficiente del termine di interazione è significativo e positivo, ciò significa che il fondo in questione ha supportato l'occupazione meglio nelle aree urbane, mentre il coefficiente di interazione con il FSE non è significativo. Quest'ultima situazione appare interessante, in quanto gli effetti del sostegno all'occupazione non sembrano essere legati a particolari caratteristiche territoriali.

Passando ai risultati ottenuti nel quinto modello (tab. 4.4), relativo agli effetti combinati di FESR e aree interne, si rintracciano nessi con quanto descritto nel modello di interazione tra il fondo strutturale in questione e i capoluoghi; è infatti confermata l'evidenza di un risultato sensibilmente più elevato nei poli, evidenziato da un coefficiente negativo e significativo del termine di interazione con le aree marginali (-0,190). Anche il FSE sembra perdere rilevanza nelle le aree periferiche, con un coefficiente di interazione significativo e pari a -0,140. Nonostante la minore efficacia del fondo sociale nelle aree periferiche rispetto a quelle centrali, questo fondo continua comunque a produrre i risultati migliori nelle aree più svantaggiate, se confrontato con il FESR.

Infine, analizzando la relazione tra i fondi e le regioni Convergenza si evidenzia che i coefficienti dei termini di interazione sono positivi sia nel caso del FSE che del FESR. Ciò indica che gli effetti sono maggiori per entrambi i fondi nelle regioni meno sviluppate del Paese, in particolare l'impatto del FSE sugli occupati nelle regioni Convergenza è intensificato dello 0,27%, mentre per il FESR l'aumento è dello 0,22%.

L'evidenza empirica mostra che, nel periodo considerato, il FSE è più utile per il sostegno dell'occupazione rispetto al FESR, fondo grazie al quale, tra l'altro, si hanno i maggiori benefici nelle aree centrali. Tale punto è piuttosto critico, dato che gli investimenti realizzati attraverso il FESR (infrastrutture e sostegno alle PMI) sono strategici per il rilancio, la crescita e per garantire un percorso di sviluppo adeguato alle aree marginali del Paese (CE, 2010).

**Tab. 4.4** - Gli effetti dei Fondi Strutturali della politica di coesione sull'occupazione nei comuni italiani e le interazioni

| Variabile dipendente: livello degli addetti alle unità locali 2014 (in logaritmi) |                     |                     |                      |                      |                      |                      |                      |                      |
|---|---------------------|---------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
|   | (I)                 | (II)                | (III)                | (IV)                 | (V)                  | (VI)                 | (VII)                | (VIII)               |
| <b>FESR</b>   | 0,205***<br>(0,057) |                     | 0,106***<br>(0,018)  |                      | 0,274**<br>(0,054)   |                      | 0,144**<br>(0,058)   |                      |
| <b>FSE</b>  |                     | 0,405***<br>(0,043) |                      | 0,333***<br>(0,022)  |                      | 0,445***<br>(0,059)  |                      | 0,343***<br>(0,029)  |
| <b>Capoluogo di Provincia</b>   |                     |                     | -0,818<br>(0,749)    | -1,226<br>(2,520)    |                      |                      |                      |                      |
| <b>FESR*Capoluogo di Provincia</b>  |                     |                     | 0,167***<br>(0,046)  |                      |                      |                      |                      |                      |
| <b>FSE*Capoluogo di Provincia</b>   |                     |                     |                      | 0,136<br>(0,148)     |                      |                      |                      |                      |
| <b>Periferia</b>  |                     |                     |                      |                      | 1,329***<br>(0,441)  | 1,214<br>(0,978)     |                      |                      |
| <b>FESR*Periferia</b>   |                     |                     |                      |                      | -0,190***<br>(0,030) |                      |                      |                      |
| <b>FSE* Periferia</b>   |                     |                     |                      |                      |                      | -0,140**<br>(0,065)  |                      |                      |
| <b>Convergenza</b>  |                     |                     |                      |                      |                      |                      | -4,138***<br>(0,674) | -4,649***<br>(0,717) |
| <b>FESR*Convergenza</b>   |                     |                     |                      |                      |                      |                      | 0,219***<br>(0,046)  |                      |
| <b>FSE*Convergenza</b>  |                     |                     |                      |                      |                      |                      |                      | 0,276***<br>(0,038)  |
| <b>Quantità di Lavoro</b>   | 0,022<br>(0,089)    | 0,008<br>(0,054)    | -0,033<br>(0,023)    | -0,015<br>(0,018)    | -0,007<br>(0,069)    | -0,005<br>(0,048)    | -0,110<br>(0,028)    | -0,078<br>(0,066)    |
| <b>Qualità del Lavoro</b>   | 0,244***<br>(0,081) | 0,108*<br>(0,056)   | 0,175***<br>(0,021)  | 0,079***<br>(0,019)  | 0,175***<br>(0,060)  | 0,082*<br>(0,044)    | 0,247***<br>(0,020)  | 0,114**<br>(0,048)   |
| <b>Istruzione (bassi livelli)</b>   | -0,105<br>(0,176)   | -0,255**<br>(0,103) | -0,242***<br>(0,066) | -0,336***<br>(0,052) | -0,204*<br>(0,143)   | -0,329***<br>(0,087) | -0,065<br>(0,061)    | -0,157*<br>(0,098)   |
| <b>Dimensione media UL 2011</b>   | 0,087*<br>(0,043)   | 0,071<br>(0,056)    | 0,164***<br>(0,056)  | 0,145<br>(0,049)     | 0,142*<br>(0,099)    | 0,130**<br>(0,050)   | 0,067<br>(0,064)     | 0,033<br>(0,042)     |
| <b>Livello occupazionale 2011</b>   | 0,400***<br>(0,095) | 0,400***<br>(0,066) | 0,289***<br>(0,072)  | 0,307**<br>(0,057)   | 0,283***<br>(0,099)  | 0,296***<br>(0,085)  | 0,390***<br>(0,089)  | 0,399***<br>(0,057)  |
| <b>Costante</b>   | 3,700<br>(1,088)    | 1,339*<br>(0,792)   | 4,881***<br>(0,250)  | 2,194***<br>(0,268)  | 3,821***<br>(0,585)  | 1,344*<br>(0,909)    | 4,982***<br>(0,370)  | 2,619***<br>(0,0595) |
| <b>N. Osservazioni</b>  | 4.451               | 3.655               | 4.451                | 3.655                | 4.451                | 3.655                | 4.451                | 3.655                |
| <b>R-squared</b>  | 0,492               | 0,67                | 0,575                | 0,720                | 0,607                | 0,735                | 0,538                | 0,742                |
| <b>Prob&gt;F</b>  | 0,000               | 0,000               | 0,000                | 0,000                | 0,000                | 0,000                | 0,000                | 0,000                |

Standard error in parentesi, \*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1

Fonte: elaborazioni proprie su dati ASIA, *OpenCoesione*, *SmilaCensus*.

### 4.2.3 I temi di investimento

Le principali evidenze riscontrate nell'analisi dei fondi strutturali, possono essere confermate anche da quella successiva sulle aree di investimento.

Le 13 aree tematiche<sup>76</sup> proposte dal DPS sono state raggruppate, sulla base della Strategia Europa 2020, nelle categorie “crescita intelligente”, “crescita sostenibile” e “crescita inclusiva”, al fine di rendere i risultati più significativi e in grado fornire informazioni anche sulle nuove priorità individuate dall'UE. Nel primo gruppo rientrano tutti gli interventi in materia di agenda digitale, ricerca, sviluppo e competitività delle imprese; gli investimenti in crescita sostenibile riguardano, invece, l'ambiente, l'energia, i trasporti e il rinnovamento urbano e rurale; infine, nell'ultima categoria sono stati considerati i progetti in occupazione, inclusione sociale, istruzione, servizi di cura per infanzia e anziani<sup>77</sup>.

Riguardo all'effetto delle tre voci di spesa sull'occupazione, i risultati empirici mostrano relazioni significative e positive tra le variabili ma piuttosto diversificate tra le tipologie di intervento. Anche in questo caso, come ci si può attendere, sono gli investimenti in “crescita inclusiva” quelli più performanti nei confronti dell'aumento degli addetti. In questa categoria rientrano gli interventi per il sostegno all'occupazione, all'istruzione e all'inclusione sociale. Incrementare il livello dell'1% di investimenti in tale area comporterebbe una variazione dello 0,39% circa nel livello degli occupati. Seguono gli investimenti in “crescita sostenibile” con un coefficiente pari a 0,35 e quelli relativi alla “crescita intelligente” che con un coefficiente dello 0,25 risultano essere i meno efficaci. Le determinanti del sostegno all'occupazione sembrano risiedere, quindi, sia nelle politiche mirate alla creazione di posti di lavoro e istruzione, che negli investimenti per l'incremento della dotazione infrastrutturale, caratterizzati da un elevato impiego di manodopera. Oltre a ciò, tali investimenti infrastrutturali dotano il territorio di beni pubblici e impianti che fungono da attrattori di ulteriori investimenti e interventi, stimolando così la crescita e supportando l'occupazione. Il risultato della “crescita intelligente”, invece, è piuttosto deludente, considerando che il

---

<sup>76</sup> Si tratta di un'aggregazione degli 86 temi prioritari UE associati ai progetti nella programmazione 2007-2013 e delle classificazioni settoriali del Sistema Cup. I 13 temi sintetici sono: Ricerca e innovazione, Agenda digitale, Competitività per le imprese, Energia e efficienza energetica, Ambiente e prevenzione dei rischi, Attrazione culturale, naturale e turistica, Trasporti e infrastrutture a rete, Occupazione e mobilità dei lavoratori, Inclusione sociale, Servizi di cura infanzia e anziani, Istruzione e formazione, Rinnovamento urbano e rurale, Rafforzamento delle capacità della PA.

<sup>77</sup> Dall'analisi è stata esclusa la voce “Rafforzamento della PA”, in quanto i pagamenti destinati a quest'area di intervento si sono localizzati quasi esclusivamente nel Comune di Roma. Questa caratteristica avrebbe potuto distorcere i risultati dell'analisi.

relativo coefficiente è pari a poco più della metà di quello della “crescita inclusiva”. Questi interventi - con particolare attenzione a quelli per la competitività delle PMI – dovrebbero creare le condizioni sia per la diffusione di innovazione, ma anche per l’avvio di nuova imprenditorialità e per il consolidamento dell’occupazione (Sirilli *et al.*, 2007). Inoltre, riprendendo il pensiero di Mazzucato e Perez (2014), si reputa che l’innovazione sia uno dei motori fondamentali dell’occupazione, da realizzare in ottica di lungo periodo attraverso investimenti pubblici e privati, in capitale umano, ricerca e sviluppo; pertanto sembra assolutamente necessario rendere tali investimenti più efficienti per il sostegno occupazionale.

**Tab. 4.5** - Gli effetti delle tipologie di investimento della politica di coesione sull’occupazione nei comuni italiani

| Variabile dipendente: livello degli addetti alle unità locali 2014 (in logaritmi) |                     |                     |                     |
|---|---------------------|---------------------|---------------------|
|   | (I)                 | (II)                | (III)               |
| Crescita sostenibile  | 0,343***<br>(0,046) |                     |                     |
| Crescita intelligente   |                     | 0,250***<br>(0,060) |                     |
| Crescita inclusiva  |                     |                     | 0,389***<br>(0,038) |
| Quantità di Lavoro  | -0,046<br>(0,092)   | 0,057<br>(0,071)    | 0,002<br>(0,065)    |
| Qualità del Lavoro  | 0,254***<br>(0,075) | 0,244***<br>(0,076) | 0,114*<br>(0,057)   |
| Istruzione (bassi livelli)  | -0,259*<br>(0,140)  | -0,003<br>(0,184)   | -0,257**<br>(0,108) |
| Dimensione media UL 2011  | -0,015<br>(0,069)   | 0,053<br>(0,035)    | 0,082<br>(0,054)    |
| Addetti 2011 pro capite   | 0,660***<br>(0,095) | 0,330***<br>(0,075) | 0,440***<br>(0,086) |
| Costante  | 1,468**<br>(0,642)  | 3,750***<br>(0,987) | 1,341*<br>(0,769)   |
| N. Osservazioni   | 2551                | 3013                | 3757                |
| R-squared   | 0,616               | 0,530               | 0,670               |
| Prob>F  | 0,000               | 0,000               | 0,000               |

Standard error in parentesi, \*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1

Fonte: elaborazioni proprie su dati ASIA, *OpenCoesione*, *8milaCensus*.

Visti gli effetti sostanzialmente positivi delle tre voci di spesa, si è ritenuto interessante, anche in questo caso, approfondire i relativi impatti territoriali in modo da comprendere se una o più delle tipologie di intervento esaminate riesca a sostenere con efficacia le aree periferiche del Paese. Facendo riferimento alle prime due categorie, “crescita sostenibile” e “crescita intelligente” è facile notare come la relazione positiva con il livello degli occupati nei capoluoghi di provincia sia piuttosto forte. Ciò potrebbe dipendere dal fatto che queste tipologie di investimenti, volte all’incremento della competitività delle imprese, della diffusione e dell’utilizzo di nuove tecnologie e allo sviluppo di innovazioni di processo e di

prodotto, vengano per lo più realizzate in centri già sviluppati, all'interno dei quali la propagazione dell'innovazione è più semplice e rapida e dove si riesce a reperire più facilmente manodopera qualificata. Così, a eccezione dei capoluoghi di provincia sembra che i restanti comuni riescano a godere solo moderatamente dei benefici derivanti da tali investimenti. Si innesca in questo modo una spirale negativa che non permette al territorio di crescere armoniosamente. L'importanza fondamentale di investimenti innovativi e infrastrutturali per lo sviluppo di un territorio rende necessaria una strategia che individui le aree deboli sulle quali intervenire, indirizzando le risorse pubbliche in misura maggiore verso questi territori. È inoltre necessario che lo Stato guidi gli investimenti privati, in modo da assicurare il sostegno più adeguato possibile alle aree meno sviluppate. Nel sesto modello (tab. 4.6), invece, l'esito della spesa in "crescita inclusiva" appare simile nei comuni capoluogo di provincia e non.

Il panorama si modifica se si concentra l'attenzione sui successivi modelli (VII, VIII e IX), in cui vengono introdotte quali variabili di interazione le *dummy* relative alle aree interne. Nel primo caso, distinguendo i comuni in "centrali" e "periferici" non si rilevano particolari differenze di risultato, evidenziando come gli effetti di questa tipologia di spesa siano influenzati unicamente dall'essere localizzati in un capoluogo di provincia. Per quanto riguarda le altre due categorie di investimenti, la situazione nelle aree interne si aggrava: per la "crescita sostenibile" gli effetti dell'interazione "smorzano" il coefficiente della politica, che passa da 0,307 nei poli a 0,119 nelle aree periferiche, mentre per la "crescita inclusiva" si passa dallo 0,442 a 0,281. Così si rafforza l'idea che tali investimenti, se realizzati al di fuori dei centri principali, non sono in grado di risollevare, come auspicabile, le sorti di queste zone.

**Tab. 4.6** - Gli effetti delle tipologie di investimento della politica di coesione sull'occupazione nei comuni italiani e le interazioni

| Variabile dipendente: livello degli addetti alle unità locali 2014 (in logaritmi) |                      |                     |                      |                      |                      |                      |
|---|----------------------|---------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
|   | (IV)                 | (V)                 | (VI)                 | (VII)                | (VIII)               | (IX)                 |
| Crescita sostenibile  | 0,270***<br>(0,036)  |                     |                      | 0,277***<br>(0,0579) |                      |                      |
| Crescita intelligente   |                      | 0,142**<br>(0,055)  |                      |                      | 0,307***<br>(0,046)  |                      |
| Crescita inclusiva  |                      |                     | 0,313***<br>(0,039)  |                      |                      | 0,442***<br>(0,054)  |
| Capoluogo di Provincia  | 2,788***<br>(0,992)  | -0,614<br>(0,637)   | -1,477<br>(3,403)    |                      |                      |                      |
| Crescita sostenibile*Capoluogo di Provincia                                       | -0,069<br>(0,060)    |                     |                      |                      |                      |                      |
| Crescita intelligente*Capoluogo di Provincia                                      |                      | 0,156***<br>(0,047) |                      |                      |                      |                      |
| Crescita inclusiva*Capoluogo di Provincia   |                      |                     | 0,156<br>(0,196)     |                      |                      |                      |
| Periferia   |                      |                     |                      | 0,849<br>(0,791)     | 1,265***<br>(0,345)  | 1,473<br>(0,949)     |
| Crescita sostenibile*Periferia  |                      |                     |                      | -0,040<br>(0,052)    |                      |                      |
| Crescita intelligente*Periferia   |                      |                     |                      |                      | -0,188***<br>(0,030) |                      |
| Crescita inclusiva*Periferia  |                      |                     |                      |                      |                      | -0,161**<br>(0,062)  |
| Quantità di Lavoro  | -0,090<br>(0,084)    | -0,005<br>(0,059)   | -0,022<br>(0,063)    | -0,040<br>(0,052)    | 0,016<br>(0,053)     | -0,011<br>(0,060)    |
| Qualità del Lavoro  | 0,150**<br>(0,058)   | 0,167**<br>(0,065)  | 0,080*<br>(0,050)    | 0,177***<br>(0,047)  | 0,169***<br>(0,058)  | 0,083*<br>(0,046)    |
| Istruzione (bassi livelli)  | -0,419***<br>(0,112) | -0,175<br>(0,144)   | -0,356***<br>(0,092) | -0,327**<br>(0,145)  | -0,145<br>(0,149)    | -0,345***<br>(0,090) |
| Dimensione media UL 2011  | 0,125*<br>(0,072)    | 0,132***<br>(0,037) | 0,161<br>(0,054)     | 0,119**<br>(0,055)   | 0,100***<br>(0,031)  | 0,144***<br>(0,046)  |
| Addetti 2011 pro capite   | 0,125***<br>(0,094)  | 0,228***<br>(0,068) | 0,336<br>(0,095)     | 0,416<br>(0,100)     | 0,237***<br>(0,076)  | 0,323***<br>(0,105)  |
| Costante  | 2,414***<br>(0,552)  | 4,957***<br>(0,858) | 2,264***<br>(0,739)  | 3,638***<br>(0,859)  | 3,933***<br>(0,830)  | 1,194*<br>(0,880)    |
| N. Osservazioni   | 2551                 | 3013                | 3757                 | 2551                 | 3013                 | 3757                 |
| R-squared   | 0,680                | 0,640               | 0,698                | 0,700                | 0,643                | 0,715                |
| Prob>F  | 0,000                | 0,000               | 0,000                | 0,000                | 0,000                | 0,000                |

Standard error in parentesi, \*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1

Fonte: elaborazioni proprie su dati ASIA, *OpenCoesione*, *SmilaCensus*.

Infine, nella tabella sottostante (tab. 4.6 segue), si riportano i risultati delle interazioni con le regioni convergenza. Per quanto concerne la “crescita sostenibile”, il coefficiente dell’interazione è non significativo a indicare che tra le regioni settentrionali e del Mezzogiorno non si rilevano particolari differenze prodotte sull’occupazione. Un incremento dell’1% degli investimenti di tale categoria produrrebbe un aumento dello 0,33% circa sull’occupazione.

Nel nono e decimo modello, invece, le interazioni tra territorio e ripartizione politica sono positive. Nel caso della crescita “intelligente” l’evidenza empirica mostra come all’aumento

dell'1% di investimenti corrisponderebbe un incremento dello 0,43% nelle regioni convergenza, a fronte di un aumento pari allo 0,17% in quelle competitività. Anche per la “crescita inclusiva” si hanno risultati analoghi, con coefficienti degli effetti della spesa nelle regioni meridionali molto più elevati rispetto a quelli delle regioni del Centro-Nord (0,60% nelle prime e 0,33% nelle altre). Da notare, è proprio il risultato positivo di quest'ultima tipologia di investimento che mostra, nelle regioni meridionali, una *performance* sensibilmente migliore rispetto alle altre due tipologie.

**Tab. 4.6 (segue)** - Gli effetti delle tipologie di investimento della politica di coesione sull'occupazione nei comuni italiani e le interazioni territorio

| Variabile dipendente: livello degli addetti alle unità locali 2014 (in logaritmi) |                     |                      |                      |
|---|---------------------|----------------------|----------------------|
|   | (X)                 | (XI)                 | (XII)                |
| Crescita sostenibile  | 0,328***<br>(0,073) |                      |                      |
| Crescita intelligente   |                     | 0,175***<br>(0,053)  |                      |
| Crescita inclusiva  |                     |                      | 0,335***<br>(0,028)  |
| <b>Convergenza</b>  | -1.439<br>(1,107)   | -4,927***<br>(0,961) | -4,921***<br>(0,681) |
| Crescita sostenibile*Convergenza  | 0,054<br>(0,098)    |                      |                      |
| Crescita intelligente*Convergenza   |                     | 0,254***<br>(0,055)  |                      |
| Crescita inclusiva*Convergenza  |                     |                      | 0,271***<br>(0,037)  |
| <b>Quantità di Lavoro</b>   | -0,127<br>(0,130)   | -0,126<br>(0,088)    | -0,122<br>(0,089)    |
| <b>Qualità del Lavoro</b>   | 0,256***<br>(0,065) | 0,249***<br>(0,055)  | 0,119**<br>(0,046)   |
| <b>Istruzione (bassi livelli)</b>   | -0,225<br>(0,150)   | 0,067<br>(0,184)     | -0,208**<br>(0,100)  |
| <b>Dimensione media UL 2011</b>   | -0,004<br>(0,070)   | 0,007<br>(0,039)     | 0,047<br>(0,039)     |
| <b>Addetti 2011 pro capite</b>  | 0,641***<br>(0,095) | 0,310***<br>(0,049)  | 0,421***<br>(0,068)  |
| <b>Costante</b>   | 1,921**<br>(0,874)  | 5,519***<br>(0,939)  | 2,651***<br>(0,598)  |
| <b>N. Osservazioni</b>  | 2551                | 3013                 | 3757                 |
| <b>R-squared</b>  | 0,627               | 0,613                | 0,727                |
| <b>Prob&gt;F</b>  | 0,000               | 0,000                | 0,000                |

Standard error in parentesi, \*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1

Fonte: elaborazioni proprie su dati ASIA, *OpenCoesione*, *8milaCensus*.

Dai risultati appena evidenziati è sempre più chiaro come si stia assistendo a un processo di sviluppo tutt'altro che omogeneo. Se l'analisi viene condotta a un livello esclusivamente regionale, è plausibile ritenere che si stia innescando un processo di livellamento del benessere socio-economico (misurato in questo caso dall'aumento dell'occupazione), ma le

trasformazioni in atto sono sensibilmente diverse se si approfondisce la ricerca a un livello territoriale più avanzato. La crescita sta avvenendo in modo asimmetrico, con riferimento alle aree sub-regionali e le risorse pubbliche investite favoriscono questo processo, anziché contrastarlo. Ci troviamo, oggi, a dover fronteggiare un evidente conflitto “Polo-Periferia”, dove i poli sono per lo più i comuni capoluogo di provincia e per periferia si intendono quelli che non dispongono di sufficienti servizi di base per la popolazione.

#### **4.2.4 I soggetti attuatori dei progetti**

Un'altra determinante della spesa pubblica europea studiata è la natura dei soggetti attuatori dei progetti. Le 22 categorie iniziali sono state suddivise in 4 gruppi definiti nell'analisi descrittiva<sup>78</sup>. La classificazione realizzata aiuta a confrontare gli effetti dei progetti realizzati dai vari soggetti, discriminando in un primo momento tra pubblico e privato e poi, all'interno dei soggetti pubblici, tra: enti pubblici, enti territoriali ed enti di formazione e istruzione. Il *focus* sviluppato è rilevante per comprendere i risultati dell'operato degli attori che gestiscono le risorse dei fondi strutturali, così da approfondire il legame tra *governance multi-level* e capacità di gestione delle risorse della politica di coesione (Tulumello, 2016). Individuare i *drivers* e i punti deboli tra coloro che realizzano i progetti permette di elaborare una strategia più mirata della gestione dei finanziamenti volta al miglioramento del benessere della popolazione, con particolare riferimento alla condizione socio-economica di quanti vivono in aree marginali.

Dai risultati dei modelli stimati, appare che gli investimenti realizzati dai soggetti pubblici siano quelli più efficaci nel supportare i livelli occupazionali rispetto agli interventi dei privati. Una motivazione potrebbe risiedere nella logica di profitto sottostante gli investimenti privati; se da una parte i soggetti pubblici si prefissano come obiettivo il sostegno dell'occupazione, gli interessi dei privati sono volti ai guadagni personali e per questo è plausibile che abbiano esiti più contenuti rispetto all'occupazione. Riprendendo, infatti, il pensiero di Feldman *et al.* (2016), si ritiene che per il settore privato gli obiettivi principali siano la massimizzazione del profitto e la sopravvivenza della propria impresa, mentre gli enti nazionali, nel portare avanti i propri interventi, devono necessariamente tener conto di obiettivi generali che assicurino dei ritorni alla società, in termini di miglioramento della qualità della vita e una prosperità di lungo periodo.

---

<sup>78</sup> Cfr. cap. 3, pag. 98.

Passando a considerare la totalità delle categorie costruite (tab. 4.7), si distingue l'esito positivo dei progetti attuati dagli enti di istruzione che con un coefficiente pari a 0,453 hanno la *performance* migliore, seguiti dagli enti pubblici (0,244) e territoriali (0,217). Da tali evidenze, si nota come gli attori più vicini al territorio – regioni, province e comuni – abbiano difficoltà nella gestione delle risorse europee che anche risultando positiva ha effetti contenuti quando confrontata con quella degli altri soggetti. La bontà dei progetti realizzati da enti di istruzione si ipotizza possa dipendere, non soltanto dalla capacità di coinvolgere un gran numero di lavoratori, ma anche di riuscire a formare una classe di lavoratori qualificati, che dopo un determinato arco temporale, riesce a trovare una collocazione lavorativa con maggiore facilità e ha la possibilità di accedere a posizioni più sicure e qualitativamente migliori.

**Tab. 4.7** - Gli effetti delle tipologie di soggetto attuatore della politica di coesione sull'occupazione nei comuni italiani

| Variabile dipendente: livello degli addetti alle unità locali 2014 (in logaritmi) |                      |                     |                      |                     |                     |
|---|----------------------|---------------------|----------------------|---------------------|---------------------|
|   | (I)                  | (II)                | (III)                | (IV)                | (V)                 |
| <b>Soggetto Privato</b>   | 0,258***<br>(0,0339) |                     |                      |                     |                     |
| <b>Soggetto Pubblico TOT</b>  |                      | 0,349***<br>(0,038) |                      |                     |                     |
| <b>Ente Pubblico</b>  |                      |                     | 0,244***<br>(0,020)  |                     |                     |
| <b>Ente Territoriale</b>  |                      |                     |                      | 0,217***<br>(0,035) |                     |
| <b>Ente Istruzione</b>  |                      |                     |                      |                     | 0,453***<br>(0,055) |
| <b>Quantità di Lavoro</b>   | 0,026<br>(0,086)     | -0,025<br>(0,073)   | -0,152***<br>(0,058) | -0,123<br>(0,094)   | -0,812<br>(0,063)   |
| <b>Qualità del Lavoro</b>   | 0,223***<br>(0,047)  | 0,120*<br>(0,066)   | 0,185***<br>(0,026)  | 0,222***<br>(0,070) | 0,038<br>(0,047)    |
| <b>Istruzione (bassi livelli)</b>   | -0,021<br>(0,148)    | -0,277**<br>(0,114) | -0,231<br>(0,138)    | -0,271*<br>(0,139)  | -0,228**<br>(0,093) |
| <b>Dimensione media UL 2011</b>   | 0,073<br>(0,045)     | -0,011<br>(0,092)   | -0,142<br>(0,093)    | 0,044<br>(0,113)    | -0,030<br>(0,072)   |
| <b>Addetti 2011 pro capite</b>  | 0,306***<br>(0,086)  | 0,650***<br>(0,111) | 0,670***<br>(0,056)  | 0,817***<br>(0,188) | 0,807***<br>(0,120) |
| <b>Costante</b>   | 3,563***<br>(0,728)  | 1,488*<br>(0,774)   | 4,038***<br>(0,418)  | 2,653***<br>(0,566) | 0,427*<br>(0,819)   |
| <b>N. Osservazioni</b>  | 3352                 | 3903                | 941                  | 3506                | 1361                |
| <b>R-squared</b>  | 0,530                | 0,632               | 0,617                | 0,587               | 0,716               |
| <b>Prob&gt;F</b>  | 0,000                | 0,000               | 0,000                | 0,000               | 0,000               |

*Standard error in parentesi, \*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1*

Fonte: elaborazioni proprie su dati ASIA, *OpenCoesione*, *8milaCensus*.

In prima battuta, le interazioni della politica con la variabile relativa ai comuni capoluogo di provincia, mettono in luce come la localizzazione dei progetti realizzati da soggetti privati e enti pubblici (ad esempio i Ministeri) è fortemente concentrata proprio nei centri più sviluppati.

Per quanto attiene ai privati, non stupisce che gli investimenti siano in gran parte circoscritti ai capoluoghi, perché una simile dislocazione permette di usufruire di un'ampia rete di infrastrutture e manodopera qualificata più facilmente disponibile (Ellison e Glaser, 1999); per quanto concerne gli enti pubblici invece, la situazione stupisce poiché sulla base di quanto prescritto dalla politica di coesione questi dovrebbero utilizzare le risorse dei fondi strutturali per colmare le carenze di beni pubblici e infrastrutture delle zone svantaggiate, mentre l'evidenza empirica mostra un'efficacia maggiore nei capoluoghi.

**Tab. 4.8** - Gli effetti delle tipologie di soggetto attuatore della politica di coesione sull'occupazione nei comuni italiani e le interazioni

| Variabile dipendente: livello degli addetti alle unità locali 2014 (in logaritmi) |                      |                      |                      |                      |                      |
|---|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
|   | (VI)                 | (VII)                | (VIII)               | (IX)                 | (X)                  |
| Soggetto Privato  | 0,146***<br>(0,022)  |                      |                      |                      |                      |
| Soggetto Pubblico TOT   |                      | 0,252***<br>(0,045)  |                      |                      |                      |
| Ente Pubblico   |                      |                      | 0,103***<br>(0,014)  |                      |                      |
| Ente Territoriale   |                      |                      |                      | 0,117***<br>(0,037)  |                      |
| Ente Istruzione   |                      |                      |                      |                      | 0,368***<br>(0,081)  |
| Capoluogo di Provincia  | -3,727***<br>(0,223) | -0,274<br>(1,049)    | -2,293**<br>(0,873)  | 0,690<br>(0,897)     | 1,970<br>(1,603)     |
| Soggetto Privato*Capoluogo di Provincia   | 0,332***<br>(0,076)  |                      |                      |                      |                      |
| Soggetto Pubblico TOT*Capoluogo di Provincia                                      |                      | 0,102<br>(0,065)     |                      |                      |                      |
| Soggetto Pubblico*Capoluogo di Provincia  |                      |                      | 0,249***<br>(0,057)  |                      |                      |
| Soggetto Territoriale*Capoluogo di Provincia                                      |                      |                      |                      | 0,069<br>(0,060)     |                      |
| Soggetto Istruzione*Capoluogo di Provincia  |                      |                      |                      |                      | -0,026<br>(0,107)    |
| Quantità di Lavoro  | -0,023<br>(0,076)    | -0,063<br>(0,062)    | -0,123**<br>(0,044)  | -0,161**<br>(0,076)  | -0,042<br>(0,051)    |
| Qualità del Lavoro  | 0,162***<br>(0,043)  | 0,076<br>(0,054)     | 0,109***<br>(0,016)  | 0,141***<br>(0,050)  | -0,017<br>(0,032)    |
| Istruzione (bassi livelli)  | -0,183<br>(0,121)    | -0,379***<br>(0,088) | -0,309***<br>(0,075) | -0,405***<br>(0,104) | -0,351***<br>(0,077) |
| Dimensione media UL 2011  | 0,149***<br>(0,041)  | 0,076<br>(0,057)     | -0,002<br>(0,052)    | 0,128<br>(0,085)     | 0,119<br>(0,082)     |
| Addetti 2011 pro capite   | 0,211**<br>(0,082)   | 0,519***<br>(0,089)  | 0,467***<br>(0,055)  | 0,625***<br>(0,135)  | 0,513***<br>(0,100)  |
| Costante  | 4,836***<br>(0,477)  | 2,727***<br>(0,809)  | 5,714***<br>(0,340)  | 4,028***<br>(0,578)  | 1,590*<br>(1,160)    |
| N. Osservazioni   | 3352                 | 3903                 | 941                  | 3506                 | 1361                 |
| R-squared   | 0,530                | 0,632                | 0,617                | 0,587                | 0,716                |
| Prob>F  | 0,000                | 0,000                | 0,000                | 0,000                | 0,000                |

Standard error in parentesi, \*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1

Fonte: elaborazioni proprie su dati ASIA, *OpenCoesione*, *8milaCensus*.

Passando, invece, a esaminare le relazioni che intercorrono con le aree interne, si nota ancora una volta quanto sia positiva la gestione delle risorse da parte degli enti di istruzione e

formazione. Infatti, mentre per tutti i soggetti attuatori le interazioni sono negative e segnano una riduzione degli effetti sulla manodopera delle zone periferiche, per gli enti di istruzione e formazione il coefficiente è non significativo e indica che i risultati ottenibili con tali progetti sono indipendenti dalle caratteristiche territoriali in cui sono realizzati.

**Tab. 4.8 (continua)** - Gli effetti delle tipologie di soggetto attuatore della politica di coesione sull'occupazione nei comuni italiani e le interazioni

| <b>Variabile dipendente: livello degli addetti alle unità locali 2014 (in logaritmi)</b> |                      |                      |                      |                      |                      |
|--|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
|  | (XI)                 | (XII)                | (XIII)               | (XIV)                | (XV)                 |
| <b>Soggetto Privato</b>  | 0,373***<br>(0,029)  |                      |                      |                      |                      |
| <b>Soggetto Pubblico TOT</b>   |                      | 0,352***<br>(0,029)  |                      |                      |                      |
| <b>Ente Pubblico</b>   |                      |                      | 0,294***<br>(0,028)  |                      |                      |
| <b>Ente Territoriale</b>   |                      |                      |                      | 0,229***<br>(0,037)  |                      |
| <b>Ente Istruzione</b>   |                      |                      |                      |                      | 0,396***<br>(0,051)  |
| <b>Periferia</b>   | 2,282***<br>(0,574)  | 0,656<br>(0,539)     | 1,532***<br>(0,344)  | 0,56<br>(0,643)      | -0,314<br>(1,066)    |
| <b>Soggetto Privato*Periferia</b>  | -0,255***<br>(0,043) |                      |                      |                      |                      |
| <b>Soggetto Pubblico TOT*Periferia</b>   |                      | -0,118***<br>(0,039) |                      |                      |                      |
| <b>Soggetto Pubblico*Periferia</b>   |                      |                      | -0,201***<br>(0,030) |                      |                      |
| <b>Soggetto Territoriale*Periferia</b>   |                      |                      |                      | -0,136***<br>(0,047) |                      |
| <b>Soggetto Istruzione*Periferia</b>   |                      |                      |                      |                      | -0,046<br>(0,082)    |
| <b>Quantità di Lavoro</b>  | -0,009<br>(0,066)    | -0,040<br>(0,062)    | -0,112**<br>(0,046)  | -0,123<br>(0,075)    | -0,017<br>(0,060)    |
| <b>Qualità del Lavoro</b>  | 0,153***<br>(0,039)  | 0,085*<br>(0,050)    | 0,119***<br>(0,014)  | 0,159***<br>(0,048)  | 0,014<br>(0,033)     |
| <b>Istruzione (bassi livelli)</b>  | -0,169<br>(0,118)    | -0,342***<br>(0,091) | -0,327***<br>(0,103) | -0,336***<br>(0,116) | -0,302***<br>(0,076) |
| <b>Dimensione media UL 2011</b>  | 0,137***<br>(0,034)  | 0,046<br>(0,080)     | -0,025<br>(0,078)    | 0,089<br>(0,105)     | 0,028<br>(0,103)     |
| <b>Addetti 2011 pro capite</b>   | 0,119**<br>(0,086)   | 0,508***<br>(0,115)  | 0,437***<br>(0,055)  | 0,624***<br>(0,167)  | 0,602***<br>(0,160)  |
| <b>Costante</b>  | 2,859***<br>(0,364)  | 2,341***<br>(0,641)  | 4,302***<br>(0,364)  | 3,779***<br>(0,553)  | 2,170***<br>(0,757)  |
| <b>N. Osservazioni</b>   | 3352                 | 3903                 | 941                  | 3506                 | 1361                 |
| <b>R-squared</b>   | 0,647                | 0,692                | 0,756                | 0,677                | 0,772                |
| <b>Prob&gt;F</b>   | 0,000                | 0,000                | 0,000                | 0,000                | 0,000                |

Standard error in parentesi, \*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1

Fonte: elaborazioni proprie su dati ASIA, *OpenCoesione*, *SmilaCensus*.

Con l'unica eccezione rappresentata dai progetti attuati dagli enti pubblici, tutti gli altri hanno contribuito al sostegno dell'occupazione nelle regioni convergenza meglio che in quelle competitività. In particolare, gli investimenti realizzati da scuole, università e enti di ricerca pubblici riescono ad avere un impatto estremamente positivo nelle regioni convergenza e non limitato ai capoluoghi di provincia, come accade invece per gli interventi dei privati e degli enti territoriali. Ciò sott'intende una capacità di tali istituzioni nello

sviluppare progetti che riescano a innescare quel circolo virtuoso necessario a innalzare la qualità di vita delle zone periferiche. Inoltre, la capacità di programmazione di tali soggetti, unitamente a progetti volti al consolidamento dell'inclusione sociale, all'educazione e alla ricerca, sembrerebbe una delle chiavi per rilanciare le sorti del nostro Paese.

**Tab. 4.8 (segue)** - Gli effetti delle tipologie di soggetto attuatore della politica di coesione sull'occupazione nei comuni italiani e le interazioni

| Variabile dipendente: livello degli addetti alle unità locali 2014 (in logaritmi) |                      |                      |                      |                      |                      |
|---|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
|   | (XVI)                | (XVII)               | (XVIII)              | (XIX)                | (XX)                 |
| Soggetto Privato  | 0,213<br>(0,043)     |                      |                      |                      |                      |
| Soggetto Pubblico TOT   |                      | 0,291***<br>(0,035)  |                      |                      |                      |
| Ente Pubblico   |                      |                      | 0,281***<br>(0,047)  |                      |                      |
| Ente Territoriale   |                      |                      |                      | 0,184***<br>(0,039)  |                      |
| Ente Istruzione   |                      |                      |                      |                      | 0,376***<br>(0,034)  |
| Convergenza   | -3,002***<br>(0,908) | -3,963***<br>(0,699) | -0,018<br>(0,848)    | -2,529***<br>(0,754) | -4,959***<br>(0,484) |
| Soggetto Privato*Convergenza  | 0,137**<br>(0,058)   |                      |                      |                      |                      |
| Soggetto Pubblico TOT*Convergenza   |                      | 0,206***<br>(0,042)  |                      |                      |                      |
| Soggetto Pubblico*Convergenza   |                      |                      | -0,063<br>(0,050)    |                      |                      |
| Soggetto Territoriale*Convergenza   |                      |                      |                      | 0,118***<br>(0,043)  |                      |
| Soggetto Istruzione*Convergenza   |                      |                      |                      |                      | 0,229***<br>(0,035)  |
| Quantità di Lavoro  | -0,112<br>(0,109)    | -0,140<br>(0,112)    | -0,240***<br>(0,059) | -0,228<br>(0,143)    | -0,141***<br>(0,050) |
| Qualità del Lavoro  | 0,234***<br>(0,036)  | 0,129**<br>(0,054)   | 0,185***<br>(0,019)  | 0,230***<br>(0,056)  | 0,042<br>(0,038)     |
| Istruzione (bassi livelli)  | 0,043<br>(0,156)     | -0,236**<br>(0,104)  | -0,231<br>(0,137)    | -0,246*<br>(0,133)   | -0,197**<br>(0,081)  |
| Dimensione media UL 2011  | 0,063<br>(0,043)     | -0,015<br>(0,093)    | -0,123<br>(0,114)    | 0,054<br>(0,107)     | 0,009<br>(0,068)     |
| Addetti 2011 pro capite   | 0,290***<br>(0,068)  | 0,615***<br>(0,090)  | 0,617***<br>(0,050)  | 0,783***<br>(0,168)  | 0,519***<br>(0,101)  |
| Costante  | 4,676***<br>(0,849)  | 2,733***<br>(0,708)  | 3,975***<br>(0,923)  | 3,466***<br>(0,647)  | 2,940***<br>(0,452)  |
| N. Osservazioni   | 3352                 | 3903                 | 941                  | 3506                 | 1361                 |
| R-squared   | 0,569                | 0,673                | 0,692                | 0,61                 | 0,819                |
| Prob>F  | 0,000                | 0,000                | 0,000                | 0,000                | 0,000                |

Standard error in parentesi, \*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1

Fonte: elaborazioni proprie su dati ASIA, *OpenCoesione*, *8milaCensus*.

Infine, è stato affrontato il tema del rapporto tra investimenti realizzati da soggetti pubblici e privati. Essendo ancora aperto il dibattito su eventuali sinergie e conflitti tra le due tipologie di investimento, si è ritenuto interessante fare chiarezza anche su questo aspetto. Nonostante si sia visto come gli investimenti pubblici siano più efficienti nel sostegno all'occupazione, il modello sottostante (tab. 4.9) rivela che l'interazione tra di essi produce effetti assolutamente

positivi: laddove investimenti realizzati da attori pubblici e privati<sup>79</sup> si combinano, un incremento dell'1% dei finanziamenti investiti si traduce in un incremento dell'occupazione dello 0,40%. Questa evidenza permette di concludere che sarebbe quindi ottimale riuscire sempre a coniugare le due tipologie di investimento e questa forma di cooperazione dovrebbe essere definita da regole stabilite a livello centrale, così da permettere agli investimenti pubblici di pilotare quelli privati, per ottenere i massimi benefici per la collettività (Mazzucato, 2014; Feldman *et al.*, 2016).

**Tab. 4.9** - Gli effetti delle interazioni tra soggetti attuatori della politica di coesione sull'occupazione nei comuni italiani

| Variabile dipendente: livello degli addetti alle unità locali 2014 (in logaritmi) |                      |
|---|----------------------|
| Soggetto Pubblico TOT   | 0,134**<br>(0,056)   |
| Partecipazione Privato  | -2,630***<br>(0,924) |
| Soggetto Pubblico TOT*Partecipazione Privato                                      | 0,269***<br>(0,072)  |
| <hr/>   |                      |
| Quantità di Lavoro  |                      |
| Qualità del Lavoro  | 0,0178***<br>(0,055) |
| Istruzione (bassi livelli)  | -0,332***<br>(0,089) |
| Dimensione media UL 2011  | -0,052<br>(0,113)    |
| Addetti 2011 pro capite   | 0,621***<br>(0,086)  |
| Costante  | 3,862***<br>(0,631)  |
| <hr/>   |                      |
| N. Osservazioni   | 3903                 |
| R-squared   | 0,658                |
| Prob>F  | 0,000                |
| <hr/>   |                      |
| Standard error in parentesi, *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1                       |                      |

Fonte: elaborazioni proprie su dati ASIA, *OpenCoesione*, *8milaCensus*.

#### 4.2.5 Le procedure di selezione dei progetti

Nell'ultimo modello si focalizza l'attenzione sugli esiti generati dalle tipologie di procedimenti con le quali si selezionano i progetti, argomento ancora poco discusso in letteratura. Come precedentemente introdotto<sup>80</sup>, le procedure sono state suddivise in “selettive” e “a individuazione diretta”. La differenza è da rintracciare nelle diverse modalità con cui si scelgono gli interventi da finanziare. Nella prima tipologia rientrano tutti i progetti

<sup>79</sup> La variabile *dummy* “partecipazione privato” indica la presenza, nei comuni analizzati, di interventi realizzati da soggetti privati, ma finanziati con le risorse pubbliche europee.

<sup>80</sup> Cfr. cap. 3, pag. 101.

scelti tramite bando e avviso pubblico, che sono considerate le procedure più trasparenti, mentre la seconda categoria comprende le modalità con cui i progetti vengono selezionati tramite individuazione diretta, quindi senza essere sottoposti a stringenti valutazioni di tipo qualitativo.

L'analisi è stata sviluppata per capire se i progetti selezionati attraverso le due procedure producano o meno gli stessi effetti sull'occupazione e, quindi, se la qualità degli interventi sia assicurata in entrambi i casi.

I risultati portano a conclusioni differenti (tab. 4.10). Gli interventi scelti mediante bando e avviso pubblico pare abbiano i risultati migliori in termini occupazionali. Il coefficiente relativo alle "procedure selettive" è pari a 0,330, mentre quello delle categorie rimanenti è circa 0,300. Dal primo modello, risulta quindi che anche se la differenza non è eccessiva, i progetti selezionati attraverso modalità più vincolanti garantiscono risultati migliori degli interventi.

Le risorse legate alle "procedure selettive" sono più efficaci nei capoluoghi di provincia (modello III), con un coefficiente dell'interazione positivo e significativo (0,375), mentre riguardo le "procedure dirette", i coefficienti non significativi delle interazioni evidenziano che l'impatto di tali risorse non è guidato dalle caratteristiche territoriali, considerando sia i capoluoghi che i comuni delle aree interne. I risultati degli investimenti selezionati con "procedure a individuazione diretta" sembrano essere, quindi, piuttosto uniformi nello spazio. Per quanto riguarda, invece gli esiti della prima categoria di procedura nei comuni delle aree interne, si nota una riduzione negli effetti (-0,260) rispetto a quanto accade nei comuni più virtuosi, ma nonostante questo peggioramento, l'impatto dei progetti scelti con "procedure selettive" resta molto simile a quello dei progetti a "individuazione diretta" (i coefficienti sono rispettivamente pari a 0,203 e 0,209). L'effetto limitato, nelle aree marginali, dei progetti "selezionati" potrebbe dipendere dalle complessità burocratiche che sono alla base della gestione delle procedure di gara (bando e avviso pubblico), per le quali si richiedono amministrazioni pubbliche maggiormente competenti che potrebbero essere carenti nei comuni periferici.

Passando ai risultati riportati rispetto alle due differenti ripartizioni politiche, convergenza e competitività, gli effetti sono positivi per entrambe le modalità di selezione che mostrano impatti maggiori nei territori del Mezzogiorno. La riuscita dei progetti selezionati tramite

bando e avviso pubblico è però sensibilmente superiore rispetto a quella dei progetti “a individuazione diretta”. Sembrerebbe quindi opportuno procedere con selezioni più rigorose dei progetti così da assicurare una maggiore efficacia degli interventi, riuscendo a massimizzare l’impatto degli investimenti sui livelli occupazionali, anche a fronte di tempi più lunghi nei processi di selezione. Da quanto emerge, sarebbe comunque necessario incentivare il ricorso a procedure di selezione più stringenti nelle aree periferiche e dotare queste ultime delle capacità amministrative adeguate, per creare una struttura in grado di concorrere alla massimizzazione dei benefici prodotti dalla spesa pubblica europea.

**Tab. 4.10** - Gli effetti delle procedure di selezione dei progetti della politica di coesione sull’occupazione nei comuni italiani e le interazioni

| Variabile dipendente: livello degli addetti alle unità locali 2014 (in logaritmi) |                     |                      |                      |                      |                      |                      |                      |                      |
|---|---------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
|   | (I)                 | (II)                 | (III)                | (IV)                 | (V)                  | (VI)                 | (VII)                | (VIII)               |
| <b>Procedura Selezione</b>  | 0,330***<br>(0,044) |                      | 0,240***<br>(0,034)  |                      | 0,463***<br>(0,025)  |                      | 0,276***<br>(0,036)  |                      |
| <b>Procedura Diretta</b>  |                     | 0,300***<br>(0,050)  |                      | 0,299***<br>(0,047)  |                      | 0,209***<br>(0,054)  |                      | 0,197***<br>(0,062)  |
| <b>Capoluogo di Provincia</b>   |                     |                      | -5,034***<br>(1,375) | 4,367**<br>(1,606)   |                      |                      |                      |                      |
| <b>Procedura Selezione*Capoluogo di Provincia</b>                                 |                     |                      | 0,375***<br>(0,084)  |                      |                      |                      |                      |                      |
| <b>Procedura Diretta*Capoluogo di Provincia</b>                                   |                     |                      |                      | -0,157<br>(0,099)    |                      |                      |                      |                      |
| <b>Periferia</b>  |                     |                      |                      |                      | 2,776***<br>(0,451)  | -2,217**<br>(0,978)  |                      |                      |
| <b>Procedura Selezione*Periferia</b>  |                     |                      |                      |                      | -0,260***<br>(0,031) |                      |                      |                      |
| <b>Procedura Diretta*Periferia</b>  |                     |                      |                      |                      |                      | 0,067<br>(0,065)     |                      |                      |
| <b>Convergenza</b>  |                     |                      |                      |                      |                      |                      | -3,903***<br>(0,871) | -4,959<br>(0,839)    |
| <b>Procedura Selezione*Convergenza</b>  |                     |                      |                      |                      |                      |                      | 0,249***<br>(0,046)  |                      |
| <b>Procedura Diretta*Convergenza</b>  |                     |                      |                      |                      |                      |                      |                      | 0,235***<br>(0,061)  |
| <b>Quantità di Lavoro</b>   | 0,013<br>(0,082)    | -0,191*<br>(0,105)   | -0,017<br>(0,074)    | -0,201**<br>(0,092)  | -0,008<br>(0,071)    | -0,169<br>(0,101)    | -0,050<br>(0,104)    | -0,291***<br>(0,095) |
| <b>Qualità del Lavoro</b>   | 0,174***<br>(0,050) | 0,099**<br>(0,039)   | 0,137***<br>(0,043)  | 0,029<br>(0,027)     | 0,130***<br>(0,041)  | 0,060**<br>(0,028)   | 0,176***<br>(0,045)  | 0,111***<br>(0,035)  |
| <b>Istruzione (bassi livelli)</b>   | -0,173*<br>(0,178)  | 0,099**<br>(0,039)   | -0,264*<br>(0,147)   | -0,411***<br>(0,071) | -0,262*<br>(0,149)   | -0,356***<br>(0,069) | -0,133<br>(0,176)    | -0,268***<br>(0,077) |
| <b>Dimensione media UL 2011</b>   | 0,122***<br>(0,042) | -0,291***<br>(0,094) | 0,174***<br>(0,038)  | -0,063<br>(0,104)    | 0,177***<br>(0,030)  | -0,181<br>(0,139)    | 0,094***<br>(0,032)  | -0,225**<br>(0,105)  |
| <b>Addetti 2011 pro capite</b>  | 0,276***<br>(0,059) | 0,297***<br>(0,123)  | 0,208***<br>(0,075)  | 0,852***<br>(0,143)  | 0,184**<br>(0,073)   | 0,899***<br>(0,216)  | 0,290***<br>(0,056)  | 0,894***<br>(0,154)  |
| <b>Costante</b>   | 2,377***<br>(0,832) | 1,325*<br>(0,509)    | 3,411***<br>(0,662)  | 1,573*<br>(0,995)    | 1,059**<br>(0,482)   | 4,151***<br>(0,895)  | 3,294***<br>(0,768)  | 4,245**<br>(0,817)   |
| <b>N. Osservazioni</b>  | 4769                | 1789                 | 4769                 | 1789                 | 4769                 | 1789                 | 4769                 | 1789                 |
| <b>R-squared</b>  | 0,593               | 0,679                | 0,643                | 0,753                | 0,667                | 0,743                | 0,618                | 0,748                |
| <b>Prob&gt;F</b>  | 0,000               | 0,000                | 0,000                | 0,000                | 0,000                | 0,000                | 0,000                | 0,000                |

Standard error in parentesi, \*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1

Fonte: elaborazioni proprie su dati ASIA, *OpenCoesione*, *8milaCensus*.

### 4.3 Robustezza delle stime

Per verificare la correttezza delle stime, è stata inizialmente testata l'endogeneità della variabile di spesa. Si è proceduto quindi con la stima di un modello con variabili strumentali, in cui i pagamenti sono stati sostituiti dal finanziamento totale pubblico netto (in valori assoluti e ai logaritmi). I risultati del test hanno portato a concludere che l'utilizzo dei pagamenti quale regressore non produce effetti distorsivi sulla consistenza delle stime (Greene, 2012). La tabella sottostante mostra il test di endogeneità condotto.

**Tab. 4.11** - Test di endogeneità delle variabili

#### IV (2SLS) estimation

Estimates efficient for homoskedasticity only

Statistic robust to heteroskedasticity and clustering on cod\_regione

Number of clusters (cod\_regione) = 20

Total (centered) SS = 12019.81548

Total (uncentered) SS = 335364.1973

Residual SS = 4974.680914

Number of obs = 5158  
 F (6 , 19) = 90.14  
 Prob > F = 0.0000  
 Centered R2 = 0.5861  
 Uncentered R2 = 0.9852  
 Root MSE = .9821

#### Variabile dipendente: livello degli addetti alle unità locali 2014 (in logaritmi)

|                                       |                     |
|---------------------------------------|---------------------|
| <b>Spesa totale Fondi Strutturali</b> | 0,329***<br>(0,042) |
| <b>Quantità di Lavoro</b>             | 0,062<br>(0,076)    |
| <b>Qualità del Lavoro</b>             | 0,155***<br>(0,060) |
| <b>Istruzione (bassi livelli)</b>     | -0,165<br>(0,141)   |
| <b>Dimensione media UL 2011</b>       | 0,129***<br>(0,080) |
| <b>Addetti 2011 pro capite</b>        | 0,249***<br>(0,249) |
| <b>Costante</b>                       | 2,056***<br>(0,849) |

|   |   |
|---|---|
| Underidentification test (Kleibergen-Paap rk LM statistic):             | 6.986   |
|   | Chi-sq(2) P-val= 0.0304   |
| Weak identification test (Cragg-Donald Wald F statistic):               | 4.0e+05   |
| (Kleibergen-Paap rk LM statistic):                                      | 1.e+04  |
| Stock-Yogo weak ID test critical values:                                |   |
|   | 10% maximal IV size 19.93   |
|   | 20% maximal IV size 11.59   |
|   | 25% maximal IV size 8.75  |
|   | 10% maximal IV size 7.25  |
| NB: Critical values are for Cragg-Donald F statistic and i.i.d. errors. |   |
| Hansen J statistic (overidentification test of all instruments):        | 3.114   |
|   | Chi-sq(1) P-val= 0.0776   |
| -endog- option:   |   |
| Endogeneity test of endogenous regressors:                              | 1.953   |
|   | Chi-sq(1) P-val= 0.1623   |
| Regressor tested:   | Spesa totale Fondi Strutturali  |
| Instrumented:   | Spesa totale Fondi Strutturali  |
| Included instrument:  | Quantità di Lavoro, Qualità del Lavoro, Istruzione (bassi livelli), Dimensione media UL 2011, Addetti 2011 pro capite |
| Excluded instrument:  | Impegni totali Fondi Strutturali (logaritmi), Impegni totali Fondi Strutturali (v. a.)                                |

Fonte: elaborazioni proprie su dati ASIA, *OpenCoesione*, *8milaCensus*.

Al fine di verificare, poi, la significatività delle interazioni tra variabili di spesa e variabili territoriali si è proceduto utilizzando il Test di Wald per la significatività congiunta dei coefficienti stimati (Ederveen, *et al.*, 2006) ed è risultato che tutte le interazioni presentate nel capitolo sono significative (cfr. Appendice IV – Test di Significatività Congiunta delle variabili).

Inoltre, considerando che la variabile di controllo “livello occupazione al 2011” che rappresenta il livello degli addetti alle UL *pro capite*, è positivamente correlata con la dipendente<sup>81</sup> è stata verificata la validità delle stime eliminandola dal modello di regressione (tab. 4.12).

**Tab. 4.12** - Gli effetti della politica di coesione sul livello di occupazione al 2014, nei comuni italiani

| Variabile dipendente: livello degli addetti alle unità locali 2014 (in logaritmi)    |                     |
|--|---------------------|
| Spesa totale Fondi Strutturali   | 0,312***<br>(0,065) |
| Costante   | 3,840***<br>(1,160) |
| N. osservazioni  | 5.160               |
| R-squared  | 0,268               |
| Prob>F   | 0,000               |
| <i>Standard error in parentesi, *** p&lt;0.01, ** p&lt;0.05, * p&lt;0.1</i>          |                     |
| Fonte: elaborazioni proprie su dati ASIA, <i>OpenCoesione</i> , <i>8milaCensus</i> . |                     |

Successivamente, è stato stimato il modello calcolando i tassi di crescita degli addetti alle unità locali tra il 2008 e il 2014, nonostante si siano riscontrati risultati positivi e significativi, in linea con quanto ottenuto con i modelli precedentemente presentati, si è ritenuto che questi ultimi, date le variabili a disposizione, permettessero una descrizione migliore del fenomeno preso in analisi. Un evidente riscontro si ha confrontando l' $R^2$  delle due regressioni principali. Il coefficiente di significatività del modello che utilizza come variabile dipendente la variazione logaritmica degli addetti alle unità locali è sensibilmente più basso rispetto a quello in cui la dipendente è il livello di addetti alle unità locali. Per tale ragione si è scelto di lavorare esclusivamente sui livelli degli addetti alle unità locali (Feliciano, 2001; Piva e Vivarelli, 2003; Pianta, 2004; Accetturo e De Blasio, 2012; Sankaran *et al.*, 2014).

<sup>81</sup> Il coefficiente di correlazione tra il livello degli addetti al 2014 e il livello degli addetti *pro capite* al 2011 è pari a 0,453.

**Tab. 4.13** - Gli effetti della politica di coesione sul tasso di crescita dell'occupazione nei comuni italiani

| Variabile dipendente: variazioni logaritmiche degli addetti alle unità locali 2008-2014 |                      |                     |
|---|----------------------|---------------------|
|   | (I)                  | (II)                |
| Spesa totale Fondi Strutturali  | 0,403***<br>(0,139)  | 0,419**<br>(0,248)  |
| Quantità del Lavoro   |                      | 0,006*<br>(0,003)   |
| Qualità del Lavoro  |                      | 0,004*<br>(0,003)   |
| Istruzione (bassi livelli)  |                      | 0,006<br>(0,006)    |
| Tasso di crescita UL 2008-2011  |                      | 0,820***<br>(0,082) |
| Livello occupazionale 2008  | -0,008***<br>(0,001) | -0,012**<br>(0,005) |
| Costante  | -0,150***<br>(0,021) | -0,036*<br>(0,032)  |
| N. osservazioni   | 5.160                | 5.160               |
| R-squared   | 0,050                | 0,113               |
| Prob>F  | 0,000                | 0,000               |

Standard error in parentesi, \*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1

Fonte: elaborazioni proprie su dati ASIA, *OpenCoesione*, *8milaCensus*.

Nelle regressioni ai livelli presentate nel paragrafo 4.2, l'arco temporale considerato è il 2011-2014, scelto in modo che non fosse perfettamente coincidente con il periodo di spesa 2007-2012. Sono state comunque ristimate le regressioni ai livelli, utilizzando come variabile di controllo il livello di addetti alle unità locali pro capite per l'anno 2008 e si è verificata la robustezza dei coefficienti stimati, con particolare attenzione alle variabili di spesa (Tab. 4.14) È stata quindi verificata la congruenza dei risultati ottenuti con il modello ai livelli per il periodo 2011-2014, quello per il periodo 2008-2014 e il modello alle variazioni per il periodo 2008-2014.

**Tab. 4.14** - Gli effetti della politica di coesione sull'occupazione nei comuni italiani 2008-2014

| Variabile dipendente: livello degli addetti alle unità locali 2014 (in logaritmi) |                     |                      |                     |                     |                     |
|---|---------------------|----------------------|---------------------|---------------------|---------------------|
|   | (I)                 | (II)                 | (III)               | (IV)                | (V)                 |
| Spesa totale Fondi Strutturali  | 0,325***<br>(0,046) |                      |                     |                     |                     |
| PON   |                     | 0,399***<br>(0,018)  |                     |                     |                     |
| POR   |                     |                      | 0,281***<br>(0,032) |                     |                     |
| FESR  |                     |                      |                     | 0,196***<br>(0,025) |                     |
| FSE   |                     |                      |                     |                     | 0,406***<br>(0,047) |
| Quantità di Lavoro  | 0,053<br>(0,072)    | -0,225***<br>(0,060) | -0,002<br>(0,009)   | 0,006<br>(0,025)    | 0,131<br>(0,051)    |
| Qualità del Lavoro  | 0,155**<br>(0,062)  | 0,078**<br>(0,038)   | 0,173***<br>(0,052) | 0,245***<br>(0,022) | 0,109*<br>(0,057)   |
| Istruzione (bassi livelli)  | -0,160<br>(0,139)   | -0,220***<br>(0,068) | -0,177<br>(0,153)   | -0,098<br>(0,069)   | -0,243**<br>(0,100) |
| Dimensione media UL 2008  | 0,116**<br>(0,048)  | -0,360*<br>(0,057)   | 0,116***<br>(0,054) | 0,074<br>(0,063)    | 0,075<br>(0,062)    |
| Addetti 2008 pro capite   | 0,361***<br>(0,063) | 0,392***<br>(0,076)  | 0,342***<br>(0,079) | 0,439***<br>(0,082) | 0,367***<br>(0,061) |
| Costante  | 2,032**<br>(0,862)  | 0,205*<br>(1,146)    | 2,614***<br>(0,658) | 3,660***<br>(0,338) | 1,321***<br>(0,061) |
| N. Osservazioni   | 5.160               | 1.065                | 5.127               | 4.451               | 3.655               |
| R-squared   | 0,592               | 0,699                | 0,566               | 0,506               | 0,696               |
| Prob>F  | 0,000               | 0,000                | 0,000               | 0,000               | 0,000               |

Standard error in parentesi, \*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1

Fonte: elaborazioni proprie su dati ASIA, *OpenCoesione*, *SmilaCensus*.

**Tab. 4.14 (continua)** - Gli effetti della politica di coesione sull'occupazione nei comuni italiani 2008-2014

| Variabile dipendente: livello degli addetti alle unità locali 2014 (in logaritmi) |                     |                     |                     |                     |                     |
|---|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|
|   | (VI)                | (VII)               | (VIII)              | (IX)                | (X)                 |
| Crescita sostenibile  | 0,300***<br>(0,050) |                     |                     |                     |                     |
| Crescita intelligente   |                     | 0,222***<br>(0,049) |                     |                     |                     |
| Crescita inclusiva  |                     |                     | 0,363***<br>(0,045) |                     |                     |
| Soggetto Privato  |                     |                     |                     | 0,249***<br>(0,033) |                     |
| Soggetto Pubblico TOT   |                     |                     |                     |                     | 0,349***<br>(0,039) |
| Quantità di Lavoro  | -0,019<br>(0,074)   | 0,080<br>(0,057)    | -0,082<br>(0,085)   | 0,010<br>(0,081)    | -0,013<br>(0,069)   |
| Qualità del Lavoro  | 0,318***<br>(0,075) | 0,150**<br>(0,060)  | 0,195***<br>(0,044) | 0,223***<br>(0,046) | 0,125*<br>(0,068)   |
| Istruzione (bassi livelli)  | -0,182<br>(0,154)   | -0,156<br>(0,137)   | -0,203*<br>(0,117)  | -0,023<br>(0,142)   | -0,251**<br>(0,110) |
| Dimensione media UL 2008  | -0,024<br>(0,066)   | 0,033<br>(0,048)    | 0,123**<br>(0,057)  | 0,060<br>(0,049)    | -0,017<br>(0,091)   |
| Addetti 2008 pro capite   | 0,602***<br>(0,050) | 0,349***<br>(0,061) | 0,432***<br>(0,088) | 0,348***<br>(0,076) | 0,588***<br>(0,098) |
| Costante  | 3,225***<br>(0,818) | 2,324***<br>(0,852) | 2,888***<br>(0,560) | 3,576***<br>(0,700) | 1,444***<br>(0,776) |
| N. Osservazioni   | 2.551               | 3.013               | 3.757               | 3.352               | 3.903               |
| R-squared   | 0,581               | 0,617               | 0,579               | 0,542               | 0,632               |
| Prob>F  | 0,000               | 0,000               | 0,000               | 0,000               | 0,000               |

Standard error in parentesi, \*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1

**Tab. 4.14 (segue)** - Gli effetti della politica di coesione sull'occupazione nei comuni italiani 2008-2014

| Variabile dipendente: livello degli addetti alle unità locali 2014 (in logaritmi) |                     |                     |                     |                     |                      |
|---|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|----------------------|
|   | (XI)                | (XII)               | (XIII)              | (XIV)               | (XV)                 |
| Ente Pubblico   | 0,242***<br>(0,019) |                     |                     |                     |                      |
| Ente Territoriale   |                     | 0.218***<br>(0,034) |                     |                     |                      |
| Ente Istruzione   |                     |                     | 0.457***<br>(0,055) |                     |                      |
| Procedura Selezione   |                     |                     |                     | 0,320***<br>(0,045) |                      |
| Procedura Diretta   |                     |                     |                     |                     | 0.300***<br>(0.016)  |
| Quantità di Lavoro  | -0.142**<br>(0,057) | -0.109<br>(0,089)   | 0.007<br>(0.056)    | 0.002<br>(0,078)    | -0,165*<br>(0.094)   |
| Qualità del Lavoro  | 0.189***<br>(0,029) | 0.229***<br>(0,070) | 0.039<br>(0.047)    | 0.176***<br>(0,049) | 0.096***<br>(0.037)  |
| Istruzione (bassi livelli)  | -0.203<br>(0,140)   | -0.234*<br>(0.134)  | -0.201**<br>(0.090) | -0.169<br>(0,173)   | -0.257***<br>(0.092) |
| Dimensione media UL 2008  | -0.130<br>(0,092)   | 0.059<br>(0,107)    | 0.017<br>(0.076)    | 0.108**<br>(0,052)  | -0.265<br>(0.099)    |
| Addetti 2008 pro capite   | 0.631***<br>(0,056) | 0.745***<br>(0,172) | 0.702***<br>(0.108) | 0.304***<br>(0,047) | 0.852***<br>(0.135)  |
| Costante  | 4.050***<br>(0.406) | 2.644***<br>(0,136) | 1.374***<br>(0.185) | 2,381***<br>(0,814) | 1.266*<br>(0.780)    |
| N. Osservazioni   | 941                 | 3.506               | 1.361               | 4.769               | 1.789                |
| R-squared   | 0.671               | 0.584               | 0.717               | 0.600               | 0.667                |
| Prob>F  | 0,000               | 0,000               | 0,000               | 0,000               | 0,000                |

Standard error in parentesi, \*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1

Fonte: elaborazioni proprie su dati ASIA, *OpenCoesione*, *SmilaCensus*.

Il modello generale è stato, inoltre, modificato introducendo delle variabili *dummy* regionali<sup>82</sup>, per tenere conto degli effetti fissi e testare la validità dei risultati dei modelli presentati nel cap. 4, nei quali è stato comunque utilizzato uno stimatore *cluster-robust*, per tenere conto delle caratteristiche regionali connotanti le unità di osservazione. Anche in questo caso (tab. 4.15), il coefficiente relativo alla variabile dei pagamenti è positivo e significativo e di entità assolutamente paragonabile a quella ottenuta precedentemente.

Inoltre, dai risultati ottenuti, emerge una netta posizione di svantaggio di tutte le regioni meridionali, rispetto a quelle del Centro-Nord. I coefficienti delle *dummy* regionali, per il Sud, sono tutti negativi e significativi, a eccezione dell'Abruzzo, il cui coefficiente risulta negativo, ma non significativo. Con questo modello, oltre a confermare i risultati positivi della politica di coesione sull'occupazione, si fa chiarezza anche sulla necessità di continuare a porre particolare attenzione ai territori del Paese che continuano a permanere in situazioni di svantaggio economico e sociale.

<sup>82</sup> Per una migliore lettura della tab. 4.13 sono state eliminate le *dummy* regionali non significative, di cui si è comunque tenuto conto nella stima del modello.

**Tab. 4.15** - Gli effetti della politica di coesione sull'occupazione nei comuni italiani, il modello con le *dummy* regionali

| Variabile dipendente: livello degli addetti alle unità locali 2014 (in logaritmi) |                      |
|---|----------------------|
| Spesa totale Fondi Strutturali  | 0,377***<br>(0,018)  |
| Quantità del Lavoro   | -0,117***<br>(0,023) |
| Qualità del Lavoro  | 0,156***<br>(0,015)  |
| Istruzione (bassi livelli)  | -0,053<br>(0,046)    |
| Dimensione media UL 2011  | 0,113**<br>(0,045)   |
| Addetti 2011 <i>pro capite</i>  | 0,210***<br>(0,055)  |
| <i>Dummy</i> Valle d'Aosta  | -0,396*<br>(0,146)   |
| <i>Dummy</i> Lombardia  | 1,243***<br>(0,113)  |
| <i>Dummy</i> Veneto   | 1,284***<br>(0,117)  |
| <i>Dummy</i> Emilia-Romagna   | 1,035***<br>(0,127)  |
| <i>Dummy</i> Toscana  | 0,622***<br>(0,138)  |
| <i>Dummy</i> Molise   | -1,329***<br>(0,236) |
| <i>Dummy</i> Campania   | -0,871***<br>(0,208) |
| <i>Dummy</i> Puglia   | -1,038***<br>(0,193) |
| <i>Dummy</i> Basilicata   | -1,574***<br>(0,199) |
| <i>Dummy</i> Calabria   | -1,942***<br>(0,205) |
| <i>Dummy</i> Sicilia  | -1,197***<br>(0,190) |
| <i>Dummy</i> Sardegna   | -1,397***<br>(0,190) |
| Costante  | 1,703***<br>(0,229)  |
| N. osservazioni   | 5.160                |
| R-squared   | 0,711                |
| Prob>F  | 0,000                |

Standard error in parentesi, \*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1

Fonte: elaborazioni proprie su dati ASIA, *OpenCoesione*, *8milaCensus*.

Infine, si è ritenuto utile impiegare l'Indice di Moran<sup>83</sup> per verificare se i residui dei modelli di regressione presentati fossero affetti da autocorrelazione spaziale, dovuta alle caratteristiche del *dataset* utilizzato (le unità di osservazione sono i comuni italiani). Nonostante il test accerti la presenza di autocorrelazione, questa ha valori moderati che si

<sup>83</sup> Cfr. Appendice V.

attestano intorno allo 0,3 (tab. a.V.1). Si è pertanto ipotizzato che le stime delle regressioni presentate nel cap. 4 continuassero a essere consistenti, nonostante la presenza di autocorrelazione spaziale nei residui. Tale supposizione è stata successivamente confermata dai coefficienti ottenuti dall'impiego di un modello di regressione spaziale (*spatial error model*). Infatti, come mostrato dai risultati riportati in tab. 4.16, le stime sono in linea con quelle dei modelli moltiplicativi di regressione ponderati precedentemente utilizzati. La scelta del modello è ricaduta su uno *spatial error*<sup>84</sup> poichè è il più adeguato per correggere le potenziali distorsioni derivanti dalla presenza di autocorrelazione spaziale, dovuta all'uso di dati spaziali (Anselin, 2001). A livello empirico, invece, l'appropriatezza del modello, rispetto a un modello *spatially lag* è confermata da parametri quali l' $R^2$ , a quello relativo alla *Log Likelihood* e all'AIC (Akaike's information criterion) (Anselin, 2013). L'impiego del modello spaziale in questione è necessaria per verificare se la significatività dei coefficienti delle variabili indipendenti è in linea con quanto emerso dai modelli precedentemente presentati. Infatti, l'autocorrelazione spaziale nei residui, pur non avendo impatti sulla distorsione delle stime, può avere conseguenze sull'efficienza dello stimatore: se gli *standard error* sono inconsistenti, le stime possono portare a sovrastimare la relazione tra i regressori e la variabile dipendente, o addirittura a ritenere una relazione significativa quando invece non lo è. L'impiego dei modelli spaziali non soltanto confermano la significatività dei coefficienti stimati, ma risolvono il problema dell'autocorrelazione spaziale presente nei residui delle regressioni.

---

<sup>84</sup> La matrice spaziale dei pesi, impiegata per la stima dei modelli *spatial error* è una matrice *queen contiguity*. La matrice e le successive regressioni sono state computate con il programma Geoda, che ammette per l'elaborazione delle stime esclusivamente matrici di contiguità spaziale (Arbia, 2006). Si ammette, comunque, la possibilità di impiego di una matrice spaziale dei pesi, elaborata con il metodo *k-nearest neighbour*.

**Tab. 4.16** - Gli effetti della politica di coesione sull'occupazione nei comuni italiani, il modello spaziale

| Variabile dipendente: livello degli addetti alle unità locali 2014 (in logaritmi) |                      |                      |                      |                     |                     |
|---|----------------------|----------------------|----------------------|---------------------|---------------------|
|   | (I)                  | (II)                 | (III)                | (IV)                | (V)                 |
| <b>Spesa totale Fondi Strutturali</b>   | 0.344***<br>(0.007)  |                      |                      |                     |                     |
| <b>PON</b>  |                      | 0.424**<br>(0,018)   |                      |                     |                     |
| <b>POR</b>  |                      |                      | 0.320***<br>(0.006)  |                     |                     |
| <b>FESR</b>   |                      |                      |                      | 0,249***<br>(0,009) |                     |
| <b>FSE</b>  |                      |                      |                      |                     | 0,374***<br>(0,006) |
| <b>Quantità di Lavoro</b>   | 0.131***<br>(0.008)  | 0.005<br>(0,021)     | 0.130***<br>(0,009)  | 0.149***<br>(0.010) | 0.131***<br>(0,010) |
| <b>Qualità del Lavoro</b>   | 0.170***<br>(0,009)  | 0,062<br>(0,017)     | 0.191***<br>(0,009)  | 0,244***<br>(0.010) | 0,124***<br>(0,009) |
| <b>Istruzione (bassi livelli)</b>   | -0.098***<br>(0,022) | -0.104***<br>(0.038) | -0.108***<br>(0,020) | -0.015<br>(0,023)   | 0,013<br>(0,020)    |
| <b>Dimensione media UL 2011</b>   | 0.121***<br>(0,020)  | -0.011<br>(0,057)    | 0.191***<br>(0.018)  | 0.034<br>(0,024)    | 0,129***<br>(0,021) |
| <b>Addetti 2011 pro capite</b>  | 0.267***<br>(0,020)  | 0.664***<br>(0,069)  | 0.260***<br>(0.022)  | 0.350***<br>(0.026) | 0,280***<br>(0,019) |
| <b>Costante</b>   | 0,695***<br>(0,099)  | 0,514**<br>(0,245)   | 0,938***<br>(0.102)  | 2.330***<br>(0,121) | 1,450***<br>(0,019) |
| <b>Lambda</b>   | 0.882***<br>(0,040)  | 0.589***<br>(0,045)  | 0.642<br>(0,023)     | 0.703***<br>(0,118) | 0,671***<br>(0,110) |
| <b>N. Osservazioni</b>  | 5.160                | 1.065                | 5.127                | 4.451               | 3.655               |
| <b>R-squared</b>  | 0.619                | 0.696                | 0.545                | 0.574               | 0,701               |
| <b>log-likelihood</b>   | -7655                | -1224.239            | -7727.853            | -6926.363           | -4773.173           |

Standard error in parentesi, \*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1

Fonte: elaborazioni proprie su dati ASIA, *OpenCoesione*, *8milaCensus*.

**Tab. 4.16 (continua) - Gli effetti della politica di coesione sull'occupazione nei comuni italiani, il modello spaziale**

| Variabile dipendente: livello degli addetti alle unità locali 2014 (in logaritmi) |                     |                     |                     |                     |                      |
|---|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|----------------------|
|   | (VI)                | (VII)               | (VIII)              | (IX)                | (X)                  |
| Crescita sostenibile  | 0,236***<br>(0,012) |                     |                     |                     |                      |
| Crescita intelligente   |                     | 0.213***<br>(0,008) |                     |                     |                      |
| Crescita inclusiva  |                     |                     | 0.326***<br>(0,008) |                     |                      |
| Soggetto Privato  |                     |                     |                     | 0.273***<br>(0,010) |                      |
| Soggetto Pubblico TOT   |                     |                     |                     |                     | 0,286***<br>(0,008)  |
| Quantità di Lavoro  | 0.150***<br>(0.012) | 0.128***<br>(0,009) | 0.124***<br>(0.010) | 0.096***<br>(0,010) | 0,146***<br>(0,009)  |
| Qualità del Lavoro  | 0.282***<br>(0.013) | 0.186***<br>(0,011) | 0,166***<br>(0.015) | 0.247***<br>(0,011) | 0,203***<br>(0.010)  |
| Istruzione (bassi livelli)  | 0.010<br>(0.028)    | -0.035<br>(0.025)   | -0.095<br>(0.027)   | 0,010<br>(0,029)    | -0,009<br>(0,032)    |
| Dimensione media UL 2011  | 0.120<br>(0.031)    | 0.037<br>(0,023)    | 0.013<br>(0,027)    | 0,040*<br>(0,025)   | 0,004<br>(0,023)     |
| Addetti 2011 pro capite   | 0.412***<br>(0.034) | 0.303***<br>(0,023) | 0.345***<br>(0,028) | 0.258***<br>(0,026) | 0.499***<br>(0.025)  |
| Costante  | 2.062***<br>(0.157) | 2,252***<br>(0,099) | 2.285***<br>(0,111) | 2,763***<br>(0,124) | 1.914 ***<br>(0.601) |
| Lambda  | 0.607***<br>(0.021) | 0.638***<br>(0.019) | 0.553***<br>(0,023) | 0.618***<br>(0,122) | 0.695***<br>(0,115)  |
| <b>N. Osservazioni</b>  | 2.551               | 3.013               | 3.757               | 3.352               | 3.903                |
| <b>R-squared</b>  | 0.590               | 0.594               | 0.547               | 0.477               | 0.722                |
| <b>log-likelihood</b>   | -7361.584           | -5431.623           | -5140.842           | -4992.910           | -5298.104            |

Standard error in parentesi, \*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1

Fonte: elaborazioni proprie su dati ASIA, *OpenCoesione*, *8milaCensus*.

**Tab. 4.16 (segue) - Gli effetti della politica di coesione sull'occupazione nei comuni italiani, il modello spaziale**

| Variabile dipendente: livello degli addetti alle unità locali 2014 (in logaritmi) |                      |                     |                     |                     |                     |
|---|----------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|
|   | (XI)                 | (XII)               | (XIII)              | (XIV)               | (XV)                |
| Ente Pubblico   | 0,176***<br>(0,015)  |                     |                     |                     |                     |
| Ente Territoriale   |                      | 0.235***<br>(0,009) |                     |                     |                     |
| Ente Istruzione   |                      |                     | 0.331***<br>(0,015) |                     |                     |
| Procedura Selezione   |                      |                     |                     | 0,292***<br>(0,008) |                     |
| Procedura Diretta   |                      |                     |                     |                     | 0.243***<br>(0.016) |
| Quantità di Lavoro  | -0.043**<br>(0,020)  | 0.142***<br>(0,010) | 0.054***<br>(0.017) | 0.136***<br>(0,008) | 0.096***<br>(0.018) |
| Qualità del Lavoro  | 0.255***<br>(0,021)  | 0.234***<br>(0,012) | 0.148***<br>(0.016) | 0.205***<br>(0,010) | 0.177***<br>(0.016) |
| Istruzione (bassi livelli)  | -0.127***<br>(0,060) | 0.006<br>(0,024)    | -0.093**<br>(0.036) | -0.017<br>(0,230)   | -0.061*<br>(0.030)  |
| Dimensione media UL 2011  | 0.004<br>(0,053)     | 0.010<br>(0,029)    | 0.106**<br>(0.051)  | 0.063**<br>(0,025)  | -0.102**<br>(0.047) |
| Addetti 2011 pro capite   | 0.514***<br>(0,061)  | 0.539***<br>(0,032) | 0.528***<br>(0.055) | 0.276***<br>(0,008) | 0.811***<br>(0.060) |
| Costante  | 3.972***<br>(0.196)  | 2.332***<br>(0,136) | 1.690***<br>(0.196) | 2,120***<br>(0,111) | 2.470***<br>(0.216) |
| Lambda  | 0.341***<br>(0.068)  | 0.696***<br>(0,013) | 0.482***<br>(0.098) | 0.700***<br>(0.015) | 0.549**<br>(0.064)  |
| N. Osservazioni   | 941                  | 3.506               | 1.361               | 4769                | 1.789               |
| R-squared   | 0.526                | 0.549               | 0.637               | 0.557               | 0.587               |
| log-likelihood  | -1342.429            | -5481.396           | -1814.230           | -5020.658           | -2662,368           |

Standard error in parentesi, \*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1

Fonte: elaborazioni proprie su dati ASIA, *OpenCoesione*, *8milaCensus*.

## Conclusioni

L'attenzione del presente contributo è stata concentrata sugli effetti della politica regionale europea sui livelli degli addetti alle imprese nei comuni italiani, tenendo in considerazione caratteristiche territoriali dei comuni. I risultati ottenuti mostrano che gli effetti degli investimenti realizzati sono positivi e riescono a sostenere l'occupazione. Aver realizzato un'analisi che tenga conto contemporaneamente delle caratteristiche territoriali italiane e di quelle dell'attuazione della politica di coesione, ha permesso di comprendere alcuni punti chiave del funzionamento della politica stessa. Il principale risultato emerso è una capacità degli investimenti di avere rendimenti più elevati, in termini occupazionali, nelle aree già prospere del Paese. La spaccatura territoriale cui si assiste, quindi, non è più di tipo nord-sud, bensì "capoluogo-periferia". Sono soprattutto gli investimenti realizzati dai privati (imprenditori e società) che tendono a localizzarsi in territori già sviluppati, questo perché

l'imprenditore è spinto dalla logica del profitto e pertanto si insedierà in quelle aree già fiorenti che gli garantiscano il maggior rientro economico possibile. Sulle basi di ciò si ritiene che siano le risorse pubbliche, europee e nazionali, quelle sulle quali si deve puntare per rilanciare le aree arretrate del Paese e garantire uno sviluppo armonioso del territorio. Infatti, un investimento pubblico come quello realizzato attraverso i fondi strutturali europei produce effetti sull'economia attraverso due canali di trasmissione: dal lato della domanda, mediante un incremento di consumi e investimenti; dal lato dell'offerta con un aumento della dotazione di capitale permanente, in quanto i fondi strutturali migliorano il contesto economico e sociale attraverso il rafforzamento del capitale territoriale (Rainoldi, 2010). I fondi strutturali, infatti, possono incentivare il cambiamento strutturale delle aree in cui sono utilizzati; la redistribuzione regionale dei fondi può incrementare anche il ritorno degli investimenti privati nelle regioni riceventi. Le infrastrutture pubbliche prodotte con il sostegno dei fondi strutturali europei possono condizionare la localizzazione industriale e rafforzare l'attrattività di un territorio (Bouayad-Agha *et al.*, 2013).

Alla luce dei risultati conseguiti, sembra quindi che nonostante i risultati positivi a livello globale, ancora molto ci sia da fare per attenuare le differenze tra aree avanzate e aree marginali del Paese. Nonostante si stia realizzando un avvicinamento in termini regionali, tra Centro-Nord e Mezzogiorno, il nuovo conflitto "Polo-Periferia", emerso dalle analisi, è caratterizzato dalla presenza dei capoluoghi di provincia, nei quali gli investimenti hanno alti ritorni in termini occupazionali e dei comuni periferici, nei quali l'impatto delle risorse europee continua a essere piuttosto limitato. I risultati degli studi condotti finora a livello regionale potrebbero essere stati, in parte, influenzati dalla mancanza di differenziazione tra comuni e così condizionati dai veri *drivers* di questo sviluppo asimmetrico, i poli. Nel periodo considerato, quindi, pare che gli interventi della politica di coesione abbiano comportato un livellamento in termini di benessere socio-economico tra poli ma che non siano riusciti a colmare i *gap* tra questi ultimi e i comuni marginali. Si ritiene, quindi, necessario un ripensamento nelle modalità di attuazione della politica per renderla più efficace e con l'obiettivo di fornire assistenza alle zone marginali.

Nel periodo esaminato, la differente programmazione utilizzata per l'organizzazione e gestione delle risorse europee sembra aver condizionato i risultati. La programmazione nazionale ha avuto impatti maggiori sull'occupazione rispetto a quella regionale. Bisognerebbe pertanto chiedersi se nella pianificazione degli interventi si possa prescindere

dalle capacità e competenze delle Autorità Centrali. Queste ultime sembrano avere una migliore visione d'insieme delle necessità del territorio, grazie alla quale riescono a selezionare interventi più idonei per il raggiungimento dei *target* prefissati. Tale affermazione trova fondamento anche nelle parole di Viesti e Luongo (2014), infatti questi ultimi ritengono che le Autorità regionali nella definizione della strategia da seguire, in ambito di politica di coesione, sembrano avere interessi limitati ai progetti di propria competenza, senza volgere l'attenzione anche a quelli gestiti su scala nazionale o macro-regionale. Viene meno in questo modo il coordinamento tra gli interventi che potrebbe invece essere la strada per l'ottenimento di successi, attraverso forme di stretta collaborazione. Pertanto un sistema decisionale estremamente decentrato non sembra garantire la massima efficacia degli interventi, ma ci si dovrebbe orientare verso una *governance* in cui sono le Autorità centrali a definire le strategie di intervento e le linee guida per la selezione dei progetti, individuate sulla base di un profondo dialogo con le regioni e gli enti locali. Gli esigui risultati delle amministrazioni regionali sono forse dovuti, nel periodo di programmazione 2007-2013, alla mancanza di un'efficace strategia nazionale in cui fossero integrati interventi nazionali e locali, con un effetto leva più incisivo per lo sviluppo dei territori (Trigilia e Viesti, 2016).

Per quanto riguarda i fondi strutturali, il fondo sociale ha impatti più elevati rispetto al fondo di sviluppo regionale, ma questo potrebbe dipendere dalla tipologia di intervento che i fondi supportano. I progetti del FSE sono progetti di entità finanziaria più limitata e volti al sostegno diretto dell'occupazione e dell'inclusione sociale che mostrano i risultati più confortanti, nel medio periodo. La situazione potrebbe però mutare se si prendesse in considerazione un arco temporale maggiore per valutare il rapporto di causa-effetto tra impiego dei fondi e risultati sul mercato del lavoro<sup>85</sup>. È inoltre indispensabile migliorare l'attuazione del FESR, in particolare nei tempi di realizzazione delle opere per non incorrere in un uso smodato dei progetti sponda e rendere la spesa inefficiente, come evidenziato anche dalla Corte dei Conti (2012). Poiché la spesa in infrastrutture e innovazione è una delle determinanti della crescita (Krugman, 1991) si dovrebbe procedere individuando una strategia di intervento che massimizzi gli impatti di tali investimenti sul territorio.

Al fine di ottenere impatti positivi sull'occupazione è assolutamente necessario utilizzare le risorse pubbliche per finanziare politiche attive per il lavoro, così da sostenere la creazione

---

<sup>85</sup> In questo lavoro non è stato possibile considerare un arco temporale più dilatato a causa della mancanza di dati sugli addetti alle unità locali successivi al 2014.

di nuovi posti di lavoro e investimenti in istruzione e ricerca, e per accrescere la qualità e le competenze della forza lavoro e alimentare la creazione e la diffusione dell'innovazione. Ciò si trasforma in investimenti in “crescita inclusiva” – occupazione, istruzione, formazione e lotta alle discriminazioni - che permettono di ridurre le persistenti inuguaglianze territoriali e i divari nella qualità della vita della popolazione. Oltre a ciò, gli investimenti in infrastrutture (che rientrano nella categoria “crescita sostenibile”), che generalmente necessitano di tempi lunghi per produrre impatti positivi sull'occupazione, hanno comunque buoni rendimenti. Proprio per la loro natura, questa tipologia di progetti richiede infatti l'impiego di un ampio bacino di manodopera. Invece, si dovrebbero rendere più efficienti gli investimenti in “crescita intelligente”, dato che dai risultati empirici mostrano le *performance* più deboli. Questi investimenti hanno un'importanza strategica: forniscono supporto alle PMI italiane e sviluppano capacità innovative supportando investimenti in ricerca e sviluppo e digitalizzazione delle imprese. Dal momento che il sostegno in questo ambito è volto per lo più a supportare il settore privato, sarebbe forse necessario per aumentarne l'efficienza, vincolare la concessione dei finanziamenti a progetti che tengono conto degli obiettivi dell'UE, con particolare attenzione a quello occupazione, dato che come si è più volte sottolineato, il principale obiettivo degli investimenti privati è la massimizzazione del profitto dell'imprenditore.

L'importanza di coordinare gli interventi tra attori è evidenziata anche dall'importante risultato dell'analisi per soggetto attuatore. Sono proprio gli investimenti realizzati dai soggetti pubblici (considerati complessivamente) quelli che hanno gli effetti migliori. Particolarmente positivi sono i risultati riportati dagli enti di istruzione e formazione - scuole, università ed enti di ricerca pubblici – che riescono a sostenere anche le aree periferiche (considerando che l'impatto di tali risorse è omogeneo sul territorio). La rivitalizzazione di questi territori sembra raggiungibile attraverso investimenti mirati a investire nelle competenze della popolazione, combattere la povertà e rafforzare i sistemi di protezione sociale. Inoltre, si auspica che lo sviluppo si basi su un modello di investimento che faccia cooperare attori pubblici e privati, così da massimizzare la resa degli interventi. Come si è visto, se gli interventi privati vengono guidati da quelli pubblici, si instaura un processo sinergico con un impatto sul territorio più elevato rispetto a quello delle due tipologie di investimento considerate singolarmente.

Infine, l'ultima questione discussa è quella delle modalità di selezione dei progetti. Le analisi hanno mostrato che quando gli interventi vengono sottoposti a selezioni stringenti la qualità dell'intervento, in termini di benefici prodotti, è migliore. Si è visto come spesso le Autorità di gestione, in particolare negli ultimi anni di programmazione, devono ricorrere all'utilizzo di progetti coerenti per evitare il disimpegno automatico delle risorse. Così si selezionano progetti ammissibili al finanziamento, ma di qualità inferiore rispetto a quelli inizialmente programmati, che può comportare il mancato raggiungimento degli obiettivi stabiliti.

Alla luce dei risultati emersi, uno degli obiettivi principali per l'Italia può essere individuato nello sviluppo di una visione globale del territorio all'interno della quale sviluppare una programmazione delle politiche integrata, a livello centrale e regionale, che metta insieme scuola, lavoro, infrastrutture, ricerca e tecnologia, sviluppando la capacità di realizzare gli interventi previsti nei tempi stabiliti, in modo da fornire risposte quanto più efficaci possibile alle reali esigenze del Paese. Solo in questo modo si riuscirebbe a contrastare quel processo di polarizzazione che sembra in atto tra capoluoghi di provincia e comuni marginali. Come già detto, molte delle zone che oggi sono lasciate indietro sono in realtà ricche di un patrimonio territoriale e culturale che, se valorizzato, potrebbe fungere da leva per lo sviluppo e attrattore di ulteriori risorse che contrasterebbero lo spopolamento e la disoccupazione, così da creare un solido tessuto socio-economico e culturale.

## 5. Conclusioni e implicazioni di politica economica

Questo lavoro si è proposto il duplice obiettivo di fornire un contributo al dibattito sull'efficacia della politica di coesione e di valutare l'appropriatezza delle risorse europee come strumento per il risanamento della critica congiuntura socio-economica attuale. Tale scopo è stato perseguito attraverso uno studio dettagliato volto a indagare i punti di forza e di debolezza dell'attuazione della politica di coesione in Italia, nell'ultimo periodo di programmazione concluso (2007-2013). Le evidenze emerse risultano utili per formulare risposte alle criticità individuate e per identificare i fattori che possono essere considerati la punta di diamante della gestione delle risorse pubbliche europee e che pertanto possono essere indicate come *best practice*, alle quali si dovrebbe far riferimento per riuscire a massimizzare gli effetti della politica sull'occupazione italiana.

Dall'osservazione delle peculiarità socio-economiche caratterizzanti il territorio italiano sono emersi numerosi problemi che affliggono il Paese, in parte strutturali e in parte dovuti alla crisi del 2008. Tra questi, la disoccupazione è uno dei più evidenti e sentiti, in quanto principale causa per la popolazione di condizioni di vita precarie e di fenomeni di emarginazione. Alla luce di ciò si ritiene che le risorse pubbliche europee della politica di coesione, destinate all'Italia, possano rappresentare un importante contributo per sostenere la ripresa economica italiana e, di conseguenza, il mercato del lavoro.

Nella prima parte dello studio, dedicata alla rassegna della letteratura, è stata riscontrata una limitata attenzione alla valutazione degli effetti della politica di coesione sull'occupazione (Bouvet, 2005; Dall'erba e Le Gallo., 2007; Becker *et al.*, 2010; Crescenzi e Giua, 2015; Giua, 2016), a favore invece della valutazione degli impatti sulla crescita e della convergenza economica. Inoltre, la maggior parte dei contributi analizzati ha cercato di valutare gli effetti delle risorse pubbliche europee complessivamente considerate, senza indagarne le caratteristiche strutturali (come ad esempio in Rodriguez-Pose e Fratesi, 2004). Soltanto in Crescenzi e Giua (2016) si elabora un modello nel quale le caratteristiche di *policy* e quelle territoriali vengono interagite per studiarne gli effetti congiunti.

Così, attraverso uno sguardo critico sulle evidenze messe in luce della letteratura, è stato possibile sviluppare un'analisi volta a tentare di colmare i *gap* al fine di:

- Indagare in modo approfondito la relazione tra spesa pubblica europea e livelli occupazionali;

- Analizzare le caratteristiche strutturali della politica di coesione;
- Sviluppare un'analisi a livello territoriale suggerita dall'eterogeneità del tessuto socio-economico italiano per tenere in considerazione caratteristiche spesso inesplorate nelle analisi condotte a livello regionale,
- Investigare in modo più accurato le relazioni tra *policy* e territorio per arricchire il dibattito con ulteriori considerazioni riguardo l'efficacia dei fondi strutturali.

Sono stati, poi, individuati cinque elementi chiave dell'attuazione della politica di coesione – programmazione, fondi strutturali, temi di investimento, soggetti attuatori e procedure di selezione dei progetti - ognuno dei quali ha mostrato risultati rilevanti per la comprensione degli effetti dell'intricato processo di implementazione della politica.

Tali considerazioni sono particolarmente rilevanti quando vengono incluse nell'analisi caratteristiche quali l'importanza del comune o l'area in cui questo sorge. Nel primo caso è stato utilizzato lo *status* di capoluogo di provincia. Questi, come visto, sono i comuni economicamente più floridi e avanzati che possono essere considerati i centri nevralgici del Paese, attrattori di investimenti innovativi e poli di sviluppo. Al contrario, i comuni delle aree interne sperimentano gravi problematiche sociali, quali lo spopolamento e l'isolamento, registrando condizioni di vita aggravate della mancanza di servizi di base per la popolazione. In tali aree, la carenza di attenzione e supporto da parte delle Autorità centrali dello Stato ha acuito la distanza dal “centro” del Paese, sia in termini fisici che di sviluppo e prosperità.

È possibile pertanto sintetizzare i principali risultati emersi, come segue:

- La spesa pubblica europea ha effetti benefici nel supportare l'occupazione in Italia, in linea con quanto affermato dalla teoria keynesiana della domanda effettiva;
- Il quadro che emerge è quello di un Paese “polarizzato”, alle cui estremità si trovano rispettivamente i capoluoghi di provincia e i comuni “aree interne”. Quando le risorse europee sono investite nei capoluoghi, gli impatti ottenuti sono elevati, a differenza di quanto avviene nelle aree marginali dove gli effetti sono limitati;
- Gli interventi scelti e valutati dalle autorità centrali producono gli effetti migliori in termini di incrementi occupazionali, rispetto alle risorse selezionate dalle autorità regionali;

- Gli interventi di modesta entità finanziaria realizzati tramite il FSE, probabilmente più semplici da gestire e realizzare rispetto agli investimenti finanziati tramite FESR, sembrano avere maggiore efficacia, almeno nel medio periodo;
- Gli interventi che favoriscono la “crescita inclusiva”, volti al sostegno attivo dell’occupazione, dell’istruzione e dell’inclusione sociale, sembrano apportare il contributo maggiore alla rivitalizzazione delle aree marginali del Paese. Positivi sono anche gli effetti prodotti dagli investimenti per l’ambiente, l’energia e i trasporti (crescita sostenibile), interventi che non soltanto garantiscono la creazione di nuovi posti di lavoro, ma che catalizzano nei luoghi in cui sono realizzati ulteriori investimenti, generando processi di crescita sostenibile. Le evidenze riscontrate per la “crescita intelligente” appaiono, invece, meno confortanti. Questi investimenti, volti al sostegno delle imprese, in termini di aumento della competitività e produttività, rendono molto meno in relazione all’occupazione, rispetto alle altre due categorie;
- Gli impatti risultano influenzati e guidati dal soggetto che realizza gli investimenti. Generalmente, i soggetti pubblici riescono a produrre effetti più intensi sull’occupazione rispetto ai privati. Inoltre, gli enti di istruzione e formazione sono in grado di ottimizzare le risorse loro assegnate, restituendo il più ampio ritorno in termini occupazionali. Questa tipologia di intervento sembra anche la più idonea per la riduzione dei *gap* socio-economici territoriali, sia nell’ambito della divergenza capoluogo-periferia, sia in termini di divario Nord-Sud. Altrettanto rilevanti sono le *performance* degli enti territoriali (regioni, province e comuni); la loro efficacia perde, però, forza quando gli interventi sono localizzati nelle aree marginali del Paese. Criticità rilevata anche per le iniziative attuate dai due restanti soggetti attuatori: gli enti ministeriali e i privati (singoli imprenditori o società);
- L’impatto territoriale della politica di coesione nei territori in cui gli investimenti degli enti pubblici hanno guidato e supportato quelli realizzati dai privati è stato più efficace, il che sott’intende una relazione sinergica tra soggetti attuatori;
- I più elevati impatti in termini occupazionali derivano dalle due procedure di selezione dei progetti più rigorose: bando e avviso pubblico. Le risorse selezionate attraverso “procedure a individuazione diretta”, tra le quali rientrano i “progetti sponda”, sembrano limitare gli effetti territoriali della politica di coesione.

Alla luce dei risultati emersi, sembra necessario ripensare la politica di coesione per meglio intervenire in quelle aree del Paese ancora lontane da processi sostenibili di sviluppo. Il processo di divergenza non sembra più interessare le due macroregioni del Settentrione e del Meridione, bensì sembra si stia sviluppando un nuovo “paradigma evolutivo”: il conflitto “polo-periferia”. Le ragioni del mancato sviluppo dei comuni appartenenti alle aree marginali non è da ricercarsi nell’incapacità di utilizzo delle risorse europee, come spesso evidenziato, ma piuttosto nei sempre più carenti investimenti nazionali. In questi territori, si è verificato nel corso del tempo un maggiore impiego dei fondi strutturali in termini sostitutivi piuttosto che complementari alle risorse nazionali. L’effetto sostituzione degli investimenti produce esiti negativi sul territorio, con particolare riferimento al mercato del lavoro, comportando la contrazione della crescita di queste aree. Quindi, secondo quanto emerso dai risultati della ricerca, le risorse pubbliche europee, seppure in quota esigua rispetto al Pil regionale, costituiscono oggi uno dei principali strumenti di sostegno all’occupazione e allo sviluppo del Paese, complessivamente considerato.

Le Amministrazioni regionali hanno mostrato minori capacità, rispetto a quelle centrali, nella selezione di progetti con effetti più elevati sull’occupazione, probabilmente dovuta a una carenza di competenze amministrative che determinano una limitata abilità nella selezione dei progetti più idonei ai fini della coesione sociale, economica e territoriale. Questa problematica potrebbe essere connessa anche ai limitati risultati prodotti dalla realizzazione di investimenti di dimensioni finanziarie ingenti e anche ammettendo che questi interventi, finanziati dal FESR, necessitano di tempi più lunghi per produrre i loro risultati, è assolutamente necessario per il nostro Paese accelerarne i tempi di realizzazione, rendendo più snello e funzionale l’*iter* progettuale.

Inoltre, gli investimenti infrastrutturali sono caratterizzati da tempi di esecuzione estremamente dilatati (UVER, 2011) e, frequentemente, per evitare la perdita delle risorse europee, si ricorre ai “progetti sponda” (Corte dei Conti, 2012) utilizzati quali giustificativi delle spese. L’avvalersi di questo strumento contabile permette di non perdere le risorse europee allocate, ma potrebbe non garantire l’attuazione di progetti efficienti. In altre parole, si rende inefficace l’applicazione di tale categoria di interventi che devono invece considerarsi come decisivi per la crescita e per la competitività di un Paese.

Per quanto concerne i limitati risultati prodotti dalla “crescita inclusiva”, con particolare attenzione alle aree marginali, questi sembrano essere determinati dalla localizzazione di

questa tipologia di investimenti, che si concentrano per lo più nei capoluoghi di provincia, dove la diffusione tecnologica è più rapida e meno costosa. Così anche i benefici derivanti da tali progetti, sia in termini occupazionali che di competitività delle imprese, sono limitati alle aree del Paese già sviluppate e faticano a diffondersi nei comuni periferici che rimangono privi di interventi innovativi.

Le differenti *performance* dei soggetti attuatori sono dovute, invece, ai diversi obiettivi da essi perseguiti: i privati sono guidati dalla logica della massimizzazione del profitto, mentre i soggetti pubblici si pongono come scopo principale quello di fornire beni alla collettività. Saranno, dunque, gli attori pubblici quelli che meglio riusciranno a perseguire l'obiettivo della politica di coesione del sostegno all'occupazione. Tra di essi, i progetti degli enti di istruzione e formazione realizzano gli esiti migliori, non soltanto grazie alle caratteristiche stesse degli interventi, per la cui attuazione si necessita di un maggior numero di occupati, ma anche perché questi interventi riescono a dotare tutti coloro che ne sono coinvolti di competenze qualificanti che permettono negli anni successivi di raggiungere posizioni lavorative più sicure e redditizie. Gli enti territoriali, invece, riuscendo a rivitalizzare il mercato del lavoro anche nelle regioni più svantaggiate del Mezzogiorno, si ritiene riescano a conseguire risultati grazie alla *governance multi-level* e al principio di sussidiarietà secondo cui operano.

Infine, per quanto attiene alle modalità di selezione dei progetti, nonostante sia lecito ipotizzare che le procedure in questione non dovrebbero influire sulla qualità degli interventi, quindi sugli effetti da essi prodotti, tale assunzione non sembra essere supportata dall'evidenza empirica. Il bando e l'avviso pubblico generano gli impatti migliori sull'occupazione, che però tendono ad affievolirsi nelle aree marginali; tale risultato potrebbe dipendere dalle complessità burocratiche che stanno dietro un bando pubblico, tra cui tempi più lunghi per la selezione dei progetti nonché la necessità di amministrazioni pubbliche maggiormente competenti che potrebbero essere carenti nei comuni periferici.

Da quanto emerso, è evidente come le risorse pubbliche europee costituiscano per l'Italia una fonte utile a risanare gli evidenti *gap* di sviluppo territoriale e quanto un utilizzo dei fondi strutturali mirato a sostegno dell'occupazione sia necessario per stimolare il mercato del lavoro.

Inoltre, sulla base delle valutazioni critiche presentate, riguardanti il periodo di programmazione esaminato, la principale preoccupazione non sembra essere relativa al

raggiungimento dei *target* di spesa per evitare il disimpegno automatico delle risorse, come spesso evidenziato, ma piuttosto alla necessità di un'immediata ridefinizione e concentrazione delle priorità di intervento in favore di un reale sostegno all'occupazione e allo sviluppo dei comuni periferici del Paese, nonché di una riqualificazione delle procedure e dei meccanismi di progettazione e attuazione degli interventi così da massimizzarne gli impatti. Il tutto sarebbe utile per riequilibrare gli impatti a livello territoriale, tanto più che la maggiore efficacia delle risorse europee osservata nelle aree più sviluppate sembra contraddire il principio di solidarietà, nonché gli intenti dell'Unione Europea e dei suoi Stati membri.

Così, se da una parte, si auspica una programmazione delle risorse europee e una selezione dei progetti a livello centrale, sembra però preferibile che la realizzazione degli interventi sia compiuta a livello locale, come evidenzia il limitato impatto occupazionale derivato da progetti realizzati dai grandi enti ministeriali. Inoltre, il successivo approfondimento delle relazioni tra investimenti pubblici e privati costituisce un ulteriore punto nodale sviluppato nella tesi, laddove per investimento pubblico si intendono gli interventi realizzati da enti pubblici finanziati con le risorse europee e con investimenti privati i progetti realizzati da attori privati, ma comunque finanziati con le risorse europee. Nei territori in cui gli investimenti degli enti pubblici hanno guidato e supportato gli investimenti realizzati dai privati si è verificato un impatto territoriale della politica di coesione notevole: la relazione sinergica tra soggetti attuatori comporta incrementi nell'efficacia degli interventi.

Per uscire da questa *empasse* sembrerebbe opportuno affidare il potere decisionale alle Autorità centrali, in grado di selezionare interventi più idonei a soddisfare le esigenze territoriali, evitando in tal modo che la frammentazione delle competenze ostacoli il raggiungimento degli obiettivi stabiliti. Con ciò non si vuole negare l'importanza di uno stretto dialogo con le Autorità e gli attori locali che si ritiene comunque fondamentale per affinare la visione d'insieme sulle necessità della popolazione e del territorio, e per favorire la realizzazione di interventi più strutturati e armonici, con un più elevato valore aggiunto.

Dalla suddivisione delle risorse nelle tre diverse voci di spesa, crescita inclusiva, sostenibile e intelligente, si manifesta la necessità di orientare i finanziamenti europei al supporto delle politiche attive per il lavoro, quelle indirizzate alla creazione diretta di posti di lavoro, al supporto dei lavoratori in condizioni svantaggiate, alla formazione e riqualificazione professionale e al supporto della nuova imprenditoria. Tali interventi finalizzati alla creazione di posti di lavoro contribuiscono inoltre a contrastare il fenomeno

dell'isolamento e dell'esclusione sociale, derivante dalla permanenza della popolazione in posizioni di svantaggio socio-economico e di inattività prolungata. I soli investimenti per il sostegno dell'occupazione non possono garantire, però, una sufficiente ripresa economica, ed è necessario che le risorse pubbliche supportino anche interventi di “crescita sostenibile” e “crescita intelligente”. Questi ultimi sono interventi attraverso cui si dovrebbe garantire la diffusione di innovazione, l'avvio di nuova imprenditorialità e il consolidamento dell'occupazione (Sirilli *et al.*, 2007), risultano, pertanto, indispensabili per la vitalità di un sistema economico. Gli esigui benefici prodotti a oggi, rendono necessario un intervento finalizzato all'individuazione degli ostacoli che frenano la massimizzazione dei loro effetti.

Per concludere, si rende doveroso ribadire l'efficacia delle risorse europee per il sostegno all'occupazione a livello complessivo, ma, al contempo, si ritiene indispensabile una riallocazione più efficiente delle risorse in favore dei comuni svantaggiati delle aree interne, attraverso cui si possa concorrere a un reale sviluppo armonioso del Paese che contribuisca a garantire uno *status* dignitoso alla popolazione attraverso la creazione di solide condizioni lavorative.

## Appendice I – Tabella delle variabili

| <i>Variabili outcome</i>   |  |
|--|--|
| <b>Nome</b><br><i>Addetti alle unità locali (livelli in logaritmi)</i> | <b>Definizione</b><br>Persone occupate nell'unità locale a tempo pieno o parziale, anche se temporaneamente assenti (per ferie, malattia, sospensione del lavoro, cassa integrazione guadagni, etc). Nel numero degli addetti sono compresi i lavoratori dipendenti e indipendenti regolari. Anno 2014.  |
| <i>Addetti alle unità locali (variazione logaritmica)</i>              | Variazione logaritmica degli addetti alle unità locali calcolata tra il 2011 e il 2008   |
| <i>Variabili di controllo</i>  |  |
| <b>Nome</b><br><i>Regione</i>  | <b>Definizione</b><br>Codice identificativo delle Regioni italiane   |
| <i>Provincia</i>   | Codice identificativo delle Province italiane  |
| <i>Istruzione (Bassi livelli)</i>                                      | Indicatore di istruzione e scolarizzazione.  |
| <i>Quantità del lavoro</i>   | Indicatore della qualità del lavoro  |
| <i>Qualità del lavoro</i>  | Indicatore della quantità del lavoro   |
| <i>Dimensione media Unità locale.</i>                                  | Rapporto calcolato tra il numero di addetti alle unità locali e numero di unità locali in un comune. Anno 2011.  |
| <i>Variazione logaritmica unità locali</i>                             | Variazione logaritmica delle unità locali calcolata tra il 2008 e il 2011.   |
| <i>Variabili dipendenti</i>  |  |
| <b>Nome</b><br><i>Pagamenti totali (in logaritmi)</i>                  | <b>Definizione</b><br>Rappresenta il valore netto dato dai pagamenti a cui vengono sottratti gli eventuali recuperi. Corrisponde alle spese sostenute dal beneficiario (o attuatore) del progetto ad eccezione del caso del conferimento di risorse ad un fondo di garanzia dove il pagamento si riferisce al trasferimento al fondo delle risorse stesse. Considerati complessivamente e disaggregati in base alle variabili di <i>policy</i> .   |
| <i>Variabili di policy</i>   |  |
| <b>Nome</b><br><i>Obiettivo UE</i>                                     | <b>Definizione</b><br>I due obiettivi dell'Unione Europea sono: Convergenza e Competitività regionale e occupazione. L'obiettivo Convergenza prevede di accelerare la convergenza degli Stati membri e delle regioni in ritardo di sviluppo, migliorando le condizioni di crescita e di occupazione. I settori d'intervento sono: qualità degli investimenti in capitale fisico e umano, sviluppo dell'innovazione e della società basata sulla conoscenza, adattabilità ai cambiamenti economici e sociali, tutela dell'ambiente, efficienza amministrativa. Si prevede che esso sia finanziato dal Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), dal Fondo sociale europeo (FSE) e dal Fondo di coesione. L'obiettivo Competitività regionale e occupazione punta a rafforzare la competitività, l'occupazione e l'attrattiva delle regioni (al di fuori di quelle in ritardo di sviluppo). Esso consentirà di anticipare i cambiamenti socioeconomici, di promuovere l'innovazione, l'imprenditorialità, la tutela dell'ambiente, l'accessibilità, l'adattabilità dei lavoratori e lo sviluppo di mercati che favoriscano l'inserimento. Si prevede che questo obiettivo sia finanziato dal FESR e dal FSE. |
| <i>Tipo Programmazione</i>   | Nel QSN sono declinati i Programmi Operativi Regionali (POR) e i Piani Operativi Nazionali (PON). I POR sono finanziati da risorse comunitarie e nazionali, provenienti dal bilancio europeo (fondi strutturali) e dal bilancio nazionale (fondo di cofinanziamento nazionale e fondo per le aree sottoutilizzate), e sono finalizzati a garantire che gli obiettivi di competitività siano raggiunti da tutti i territori regionali. I PON sono piani nazionali finanziati da fondi europei: FSE, FESR e FAS.   |

|                                       |  |
|---------------------------------------|--|
| <i>Fondo Strutturale</i>              | I fondi strutturali considerati sono FESR e FSE. L'obiettivo del FESR è quello di contribuire al potenziamento della coesione economica e sociale, riducendo le disparità regionali. Tale contributo avviene attraverso un sostegno allo sviluppo e attraverso l'organizzazione strutturale delle economie regionali, anche per quanto riguarda la riconversione delle regioni industriali in declino. Il FSE sostiene le politiche degli Stati membri volte ad applicare la strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione.   |
| <i>Tema Investimento</i>              | I 13 temi sintetici sono: Ricerca e innovazione, Agenda digitale, Competitività per le imprese, Energia e efficienza energetica, Ambiente e prevenzione dei rischi, Attrazione culturale, naturale e turistica, Trasporti e infrastrutture a rete, Occupazione e mobilità dei lavoratori, Inclusione sociale, Servizi di cura infanzia e anziani, Istruzione e formazione, Rinnovo urbano e rurale, Rafforzamento delle capacità della PA. Successivamente aggregati in “crescita intelligente”, “crescita sostenibile” e “crescita inclusiva”, secondo la Strategia Europa 2020”. |
| <i>Soggetto Attuatore</i>             | Soggetto responsabile dell'attuazione del progetto, classificato in base alla Forma Giuridica. Sono state create le categorie: soggetto privato (imprenditori e società) e soggetto pubblico, all'interno del quale si è distinto in: ente pubblico, ente pubblico, ente territoriale e ente di istruzione e formazione.   |
| <i>Procedura Attivazione Progetto</i> | Classificazione dei progetti sulla base della tipologia di procedimento utilizzata per la selezione degli stessi. Le tipologie di procedure di attivazione dei progetti possono essere: bando, circolare, avviso pubblico, procedura negoziale, individuazione diretta nel programma, completamento programmi 2000-2006. Sono state create le categorie: “procedure selettive” e “procedure a individuazione diretta”..  |

#### **Variabili di interazione**

| <b>Nome</b>                   | <b>Definizione</b>  |
|-------------------------------|---|
| <i>Capoluogo di provincia</i> | Indica i comuni capoluogo di provincia  |
| <i>Area Interna</i>           | Classificazione dei Comuni italiani sulla base del grado di perifericità delle diverse aree. Le aree si suddividono in: polo, aree peri-urbane; aree intermedie; aree periferiche e aree ultra periferiche. |
| <i>Partecipazione privato</i> | Indica la partecipazione di soggetti attuatori privati nella realizzazione dei progetti   |

## Appendice II – Elenco indicatori comunali Istat

| <i>Numero d'ordine</i> | <i>Codice</i> | <i>Descrizione Indicatore</i>                                    |
|------------------------|---------------|--|
| 1                      | P1            | Popolazione residente  |
| 2                      | P7            | Densità demografica  |
| 3                      | P11           | Indice di dipendenza anziani                                     |
| 4                      | P12           | Indice di dipendenza giovani                                     |
| 5                      | P13           | Indice di vecchiaia  |
| 6                      | F4            | Incidenza di giovani che vivono da soli                          |
| 7                      | A3            | Potenzialità d'uso degli edifici                                 |
| 8                      | A9            | Incidenza edifici in pessimo stato di conservazione              |
| 9                      | A13           | Indice di sottoutilizzo delle abitazioni                         |
| 10                     | A14           | Indice di affollamento delle abitazioni                          |
| 11                     | I1            | Differenziali di genere per l'istruzione superiore               |
| 12                     | I2            | Adulti in apprendimento permanente                               |
| 13                     | I3            | Rapporto adulti con diploma o laurea/licenza media               |
| 14                     | I4            | Incidenza di analfabeti  |
| 15                     | I5            | Uscita precoce dal sistema di istruzione e formazione            |
| 16                     | I6            | Incidenza di adulti con titolo di studio superiore               |
| 17                     | I7            | Incidenza di giovani con istruzione universitaria                |
| 18                     | I8            | Livello di istruzione dei giovani 15-19 anni                     |
| 19                     | I9            | Incidenza di adulti con la licenza media                         |
| 20                     | L1            | Partecipazione al mercato del lavoro maschile                    |
| 21                     | L2            | Partecipazione al mercato del lavoro femminile                   |
| 22                     | L3            | Partecipazione al mercato del lavoro                             |
| 23                     | L4            | Incidenza giovani 15-29 anni che non studiano e non lavorano     |
| 24                     | L5            | Rapporto giovani attivi e non attivi                             |
| 25                     | L6            | Tasso di disoccupazione maschile                                 |
| 26                     | L7            | Tasso di disoccupazione femminile                                |
| 27                     | L8            | Tasso di disoccupazione  |
| 28                     | L9            | Tasso di disoccupazione giovanile                                |
| 29                     | L10           | Tasso di occupazione maschile                                    |
| 30                     | L11           | Tasso di occupazione femminile                                   |
| 31                     | L12           | Tasso di occupazione   |
| 32                     | L13           | Indice di ricambio occupazionale                                 |
| 33                     | L14           | Tasso di occupazione 15-29 anni                                  |
| 34                     | L15           | Incidenza dell'occupazione nel settore agricolo                  |
| 35                     | L16           | Incidenza dell'occupazione nel settore industriale               |
| 36                     | L17           | Incidenza dell'occupazione nel settore terziario extra-commercio |
| 37                     | L18           | Incidenza dell'occupazione nel settore commerciale               |

|    |     |   |
|----|-----|---|
| 38 | L19 | Incidenza dell'occupazione in professioni ad alta-media specializzazione    |
| 39 | L20 | Incidenza dell'occupazione in professioni artigiane, operaie o agricole     |
| 40 | L21 | Incidenza dell'occupazione in professioni in professioni a basso livello di |
| 41 | L22 | Rapporto occupati indipendenti maschi/femmine                               |
| 42 | M2  | Mobilità fuori comune per studio o lavoro                                   |
| 43 | M5  | Mobilità privata (uso mezzo privato)  |
| 44 | M6  | Mobilità pubblica (uso mezzo pubblico)                                      |
| 45 | M7  | Mobilità lenta (a piedi o in bicicletta)                                    |
| 46 | V1  | Indice di vulnerabilità sociale e materiale                                 |
| 47 | V5  | Incidenza delle famiglie numerose   |
| 48 | V6  | Incidenza delle famiglie con potenziale disagio economico                   |
| 49 | V7  | Incidenza popolazione in condizione di affollamento                         |
| 50 | V8  | Incidenza di giovani fuori dal mercato del lavoro e dalla formazione        |
| 51 | V9  | Incidenza delle famiglie in potenziale disagio di assistenza                |

### Appendice III – I risultati dell’Analisi in Componenti Principali (ACP)

L’analisi in componenti principali è una tecnica statistica che permette la rappresentazione sintetica di un elevato numero di variabili, tra loro correlate, attraverso un numero ridotto di nuove variabili latenti, tra loro ortogonali (o indipendenti), le così dette componenti o fattori, ognuna delle quali esprime una combinazione lineare delle variabili originali. È possibile così conseguire una riproduzione della varianza che emerge dall’associazione tra le variabili (Terraneo, 2007). Questa tecnica permette quindi, non soltanto di minimizzare il numero di variabili da utilizzare, pur mantenendo lo stesso livello informativo, ma anche di utilizzare i risultati così prodotti nel successivo modello di analisi, quello di regressione. Prendendo i valori delle variabili standardizzate, è possibile scrivere la *i*-esima componente principale come:

$$Y_i = w_{i1}X_1 + w_{i2}X_2 + \dots + w_{in}X_n$$

Dove con  $X_1, X_2, X_n$  sono indicate le  $N$  variabili originali standardizzate e con  $w_{i1}, w_{i2}, w_{in}$  i valori dei pesi associati a ognuna di esse.

Questa tecnica è stata utilizzata nel presente lavoro per evitare di inserire nei modelli di regressione un numero troppo elevato di variabili di contesto e riuscire a creare indicatori del mercato del lavoro e dell’istruzione. Per quanto riguarda la costruzione degli indicatori del mercato del lavoro, si è proceduto con la riduzione del contenuto informativo di 22 variabili. Nella tabella a.1 sono riportati gli autovalori e la varianza spiegata.

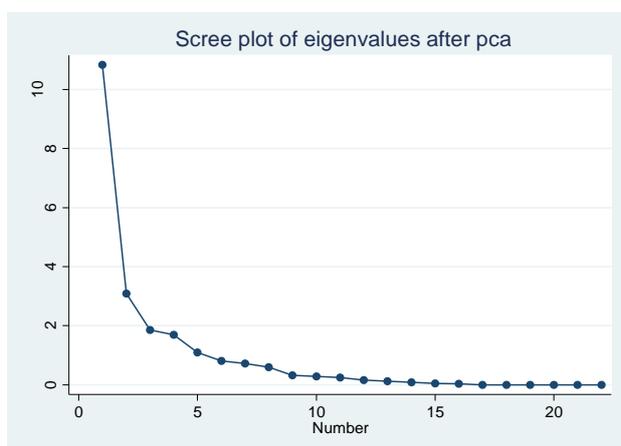
**Tab. aIII.1** – Analisi delle componenti principali: autovalori e varianza spiegata per il mercato del lavoro

| <i>Componente</i> | <i>Autovalore</i> | <i>% Varianza spiegata</i> | <i>% Varianza Cumulata</i> |
|-------------------|-------------------|----------------------------|----------------------------|
| <i>Comp 1</i>     | 10.8302           | 0.4923                     | 0.4923                     |
| <i>Comp 2</i>     | 3.08729           | 0.1403                     | 0.6326                     |
| <i>Comp 3</i>     | 1.86092           | 0.0846                     | 0.7172                     |
| <i>Comp 4</i>     | 1.6947            | 0.0770                     | 0.7942                     |
| <i>Comp 5</i>     | 1.09645           | 0.0498                     | 0.8441                     |
| <i>Comp 6</i>     | 80642             | 0.0367                     | 0.8807                     |
| <i>Comp 7</i>     | 0.716267          | 0.0326                     | 0.9133                     |
| <i>Comp 8</i>     | 0.59329           | 0.0270                     | 0.9402                     |
| <i>Comp 9</i>     | 0.3175            | 0.0144                     | 0.9547                     |
| <i>Comp 10</i>    | 0.284455          | 0.0129                     | 0.9676                     |
| <i>Comp 11</i>    | 0.251868          | 0.0114                     | 0.9791                     |
| <i>Comp 12</i>    | 0.166174          | 0.0076                     | 0.9866                     |
| <i>Comp 13</i>    | 0.120324          | 0.0055                     | 0.9921                     |
| <i>Comp 14</i>    | 0.0855217         | 0.0039                     | 0.9960                     |
| <i>Comp 15</i>    | 0.0466994         | 0.0021                     | 0.9981                     |
| <i>Comp 16</i>    | 0.035871          | 0.0016                     | 0.9997                     |
| <i>Comp 17</i>    | 0.00348532        | 0.0002                     | 0.9999                     |
| <i>Comp 18</i>    | 0.00158329        | 0.0001                     | 1.0000                     |
| <i>Comp 19</i>    | 0.000876547       | 0.0000                     | 1.0000                     |
| <i>Comp 20</i>    | 0.000155777       | 0.0000                     | 1.0000                     |
| <i>Comp 21</i>    | 4.69576e-06       | 4.58408e-06                | 1.0000                     |
| <i>Comp 22</i>    | 1.11688e-07       | 0.0000                     | 1.0000                     |

Fonte: Elaborazione propria su dati *8milaCensus*

Dalla lettura della tabella, è possibile comprendere quale sia la varianza spiegata da ciascuna componente. Così nel primo caso, la varianza riprodotta è pari al 49% del totale, mentre considerando anche la seconda componente si supera il 60% della varianza totale delle variabili considerate. Per selezionare il numero delle componenti da tenere nel modello si è proceduto anche attraverso il metodo dello *Scree Test*, che permette di determinare graficamente il numero delle componenti da considerare.

**Grafico aIII.1** – *Screeplot* degli autovalori dell'ACP per il mercato del lavoro



Fonte: Elaborazione propria su dati *SmilaCensus*

Secondo questo metodo, la selezione delle componenti si deve arrestare nel punto in cui si osserva un livellamento nell'andamento della linea. Pertanto si è scelto di utilizzare esclusivamente due componenti per rappresentare le 22 variabili iniziali.

Di seguito (Tab. a.2) si riportano i risultati dei coefficienti ruotati<sup>86</sup> delle componenti estratte, così da poter comprendere e interpretare in che modo esse rappresentano le variabili iniziali.

<sup>86</sup> La rotazione dei fattori è necessaria per una redistribuzione più omogenea della varianza tra i fattori, ciò permette inoltre, di distinguere e interpretare più facilmente i fattori (Thompson, 2004). La rotazione scelta è la *varimax*, che sostanzialmente massimizza la varianza dei coefficienti fattoriali al quadrato tra le componenti. I coefficienti saranno così molto prossimi allo zero o molto elevati, comportando una semplificazione nell'individuazione di quali variabili siano associate ai diversi fattori (Terraneo, 2007).

**Tab. aIII.2 – Analisi in componenti principali: coefficienti ruotati per il mercato del lavoro**

| <i>Variabile</i>  | <i>PC1</i> | <i>PC2</i> |
|---|------------|------------|
| <i>Partecipazione al mercato del lavoro maschile</i>                            | 0.2214     | -0.0196    |
| <i>Partecipazione al mercato del lavoro femminile</i>                           | 0.2716     | 0.0790     |
| <i>Partecipazione al mercato del lavoro</i>                                     | 0.2661     | 0.0315     |
| <i>Incidenza giovani 15-29 anni che non studiano e non lavorano</i>             | 0.2719     | -0.0433    |
| <i>Rapporto giovani attivi e non attivi</i>                                     | 0.1285     | -0.2727    |
| <i>Tasso di disoccupazione maschile</i>   | -0.2578    | 0.0220     |
| <i>Tasso di disoccupazione femminile</i>  | -0.2557    | -0.0124    |
| <i>Tasso di disoccupazione</i>  | -0.2623    | 0.0107     |
| <i>Tasso di disoccupazione giovanile</i>  | -0.2425    | 0.0872     |
| <i>Tasso di occupazione maschile</i>  | 0.2807     | -0.0257    |
| <i>Tasso di occupazione femminile</i>   | 0.2917     | 0.0617     |
| <i>Tasso di occupazione</i>   | 0.2977     | 0.0173     |
| <i>Indice di ricambio occupazionale</i>   | -0.0415    | 0.2840     |
| <i>Tasso di occupazione 15-29 anni</i>  | 0.2597     | -0.1568    |
| <i>Incidenza dell'occupazione nel settore agricolo</i>                          | -0.1757    | -0.2381    |
| <i>Incidenza dell'occupazione nel settore industriale</i>                       | 0.1623     | -0.2567    |
| <i>Incidenza dell'occupazione nel settore terziario extra-commercio</i>         | -0.0458    | 0.4704     |
| <i>Incidenza dell'occupazione nel settore commerciale</i>                       | 0.0590     | 0.1542     |
| <i>Incidenza dell'occupazione in professioni ad alta-media specializzazione</i> | 0.1204     | 0.4801     |
| <i>Incidenza dell'occupazione in professioni artigiane, operaie o agricole</i>  | 0.1097     | -0.3636    |
| <i>Incidenza dell'occupazione in professioni a basso livello di competenza</i>  | -0.2056    | -0.2556    |
| <i>Rapporto occupati indipendenti maschi/femmine</i>                            | 0.0567     | 0.0455     |

**Fonte:** Elaborazione propria su dati *SmilaCensus*

I coefficienti ruotati dell'ACP facilitano la lettura del fenomeno in analisi. Così, analizzando il peso delle singole variabili sulle due componenti è possibile definire la prima in termini di “quantità di lavoro” mentre la seconda come “qualità del lavoro”. Tale interpretazione deriva dal “peso” dei coefficienti; infatti, sulla prima componente hanno rilevanza variabili quali: la partecipazione al mercato del lavoro, l'incidenza dei *neet*, il tasso di disoccupazione e occupazione. Il segno del coefficiente indica il nesso che lega la variabile alla componente, ovvero se si è in presenza di segno positivo, come nel caso della partecipazione al mercato del lavoro, allora la variabile in questione avrà un'influenza positiva sul fattore. Viceversa nel caso di segno negativo. Lo stesso ragionamento può essere esteso alla seconda componente. In questo caso le variabili di maggior interesse sono l'incidenza dei giovani attivi, quella del ricambio generazionale, la quota di occupati nei principali settori economici (industria, agricoltura, servizi e commercio) e l'incidenza delle professioni sulla base dei livelli di specializzazione. Anche in questo caso le variabili che hanno coefficienti positivi concorrono alla descrizione di un mercato del lavoro florido con un *turn over* vivace e caratterizzato da posizioni lavorative più stabili e meno logoranti, quali ad esempio quelle ad alta e media specializzazione e quelle che rientrano nell'ambito del terziario.

Lo stesso procedimento è stato poi applicato a variabili afferenti all'istruzione. Anche in questo caso l'intento è stato la riduzione del numero di variabili da utilizzare poi nelle analisi di regressione, quali variabili di contesto per la caratterizzazione dei comuni, unità di analisi.

Si è proceduto, pertanto, con la stima degli autovalori e della varianza spiegata, presentati nella tabella a.3.

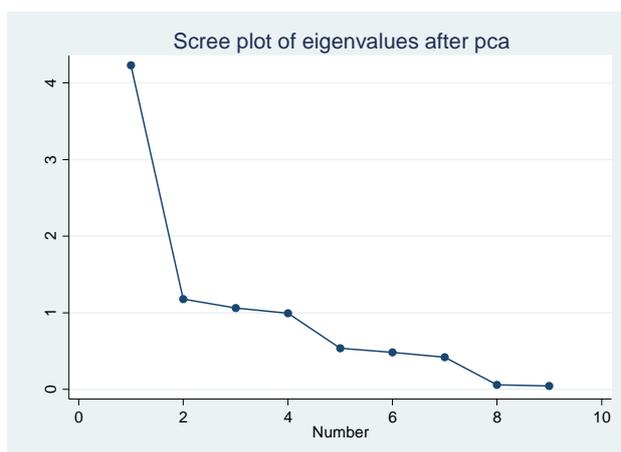
**Tabella aIII.3** - Analisi delle componenti principali: autovalori e varianza spiegata per l'istruzione

| Componente | Autovalore | % Varianza spiegata | % Varianza Cumulata |
|------------|------------|---------------------|---------------------|
| Comp 1     | 4.23       | 0.4700              | 0.4700              |
| Comp 2     | 1.17908    | 0.1310              | 0.6010              |
| Comp 3     | 1.06237    | 0.1180              | 0.7191              |
| Comp 4     | 0.990713   | 0.110               | 0.8291              |
| Comp 5     | 0.536932   | 0.0597              | 0.8888              |
| Comp 6     | 0.479985   | 0.0533              | 0.9421              |
| Comp 7     | 0.419382   | 0.0466              | 0.9887              |
| Comp 8     | 0.0603443  | 0.0067              | 0.9954              |
| Comp 9     | 0.0411862  | 0.0046              | 1.0000              |

Fonte: Elaborazione propria su dati *SmilaCensus*

Anche in questo caso si ipotizza di selezionare esclusivamente due componenti, con le quali si riesce a spiegare il 60% di variabilità totale degli indicatori di istruzione, ipotesi supportata e confermata anche dallo *Scree Plot* (Grafico a.2).

**Grafico aIII.2** – *Screeplot* degli autovalori dell'ACP per l'istruzione



Fonte: Elaborazione propria su dati *SmilaCensus*

Infine, come nel precedente caso, le componenti sono state interpretate in base ai coefficienti ruotati delle variabili, quindi in base all'importanza che ogni variabile ha sulle diverse componenti estratte.

**Tab. aIII.4** – Analisi in componenti principali: coefficienti ruotati per l’istruzione

| <i>Variabile</i>   | <i>PC1</i> | <i>PC2</i> |
|--|------------|------------|
| <i>Differenziali di genere per l'istruzione superiore</i>    | 0.1776     | 0.3067     |
| <i>Adulti in apprendimento permanente</i>                    | 0.3986     | 0.2665     |
| <i>Rapporto adulti con diploma o laurea/licenza media</i>    | 0.4608     | -0.0148    |
| <i>Incidenza di analfabeti</i>                               | -0.1547    | 0.7944     |
| <i>Uscita precoce dal sistema di istruzione e formazione</i> | 0.1309     | 0.2954     |
| <i>Incidenza di adulti con titolo di studio superiore</i>    | 0.4648     | -0.1462    |
| <i>Incidenza di giovani con istruzione universitaria</i>     | 0.3610     | 0.2054     |
| <i>Livello di istruzione dei giovani 15-19 anni</i>          | 0.0556     | -0.1013    |
| <i>Incidenza di adulti con la licenza media</i>              | -0.4485    | -0.0732    |

**Fonte:** Elaborazione propria su dati *SmilaCensus*

Dati i coefficienti relativi alle variabili, in questo caso è stato possibile interpretare le componenti estratte come le due facce dello stesso fenomeno: “alti livelli di istruzione” e “bassi livelli di istruzione”. Sulla prima componente incidono con forza indicatori quali il numero di adulti in apprendimento permanente, fenomeno particolarmente positivo in un’economia in continua evoluzione, ma anche l’elevata incidenza degli adulti con titoli di studio “superiori” e la quota di questi ultimi rispetto a quelli con la licenza media, infine anche il l’incidenza dei giovani con istruzione universitaria concorre a descrivere il lato favorevole del fenomeno di interesse. Al contrario, sulla seconda componente ricadono quelle variabili legate all’istruzione che però riguardano aspetti piuttosto negativi. L’incidenza degli analfabeti, elevati differenziali di genere per l’istruzione e l’uscita precoce dal sistema di formazione e istruzione sono le variabili che caratterizzano questa componente.

## Appendice IV – Test di Significatività Congiunta delle variabili

Si riportano nelle tabelle sottostanti i risultati del Test di Wald condotto per verificare la significatività congiunta dei coefficienti delle interazioni. I risultati rivelano che tutte le interazioni presentate nei modelli di regressione (cap. 4) sono significative, a eccezione dell'interazione del modello X tab. aIV.4 (corrispondente al modello di regressione X, presentato in tab. 4.6segue). Tale evidenza è in linea con quanto emerso dai risultati della regressione in questione, in quanto i coefficienti relativi all'intercetta (variabile *dummy*) e al coefficiente angolare (interazione) risultavano essere non significativi, sott'intendendo un effetto nullo dell'interazione tra la *dummy* convergenza (che individua i comuni appartenenti alle regioni obiettivo “convergenza”) e i pagamenti relativi alla crescita sostenibile.

**Tab. aIV.1 – Test di Wald relativo ai modelli di regressione presentati in Tab 4.2**

| (I)                                    | (II)                                   | (III)                                  |
|--|--|--|
| test (Capoluogo CapoluogoXln_pag)      | test (Periferia PeriferiaXln_pag)      | test (Convergenza ConvergenzaXln_pag ) |
| ( 1) Capoluogo = 0                     | ( 1) Periferia = 0                     | ( 1) Convergenza = 0                   |
| ( 2) CapoluogoXln_pag = 0              | ( 2) PeriferiaXln_pag = 0              | ( 2) ConvergenzaXln_pag = 0            |
| F( 2, 19) = 30.70<br>Prob > F = 0.0000 | F( 2, 19) = 43.82<br>Prob > F = 0.0000 | F( 2, 19) = 14.75<br>Prob > F = 0.0001 |

**Tab. aIV.2 – Test di Wald relativo ai modelli di regressione presentati in Tab 4.3**

| (III)                                  | (IV)                                    | (V)                                    |
|--|---|--|
| test (Capoluogo CapoluogoXln_por)      | test (Periferia PeriferiaXln_por)       | test (Convergenza ConvergenzaXln_por)  |
| ( 1) Capoluogo = 0                     | ( 1) Periferia = 0                      | ( 1) Convergenza = 0                   |
| ( 2) CapoluogoXln_pag = 0              | ( 2) PeriferiaXln_por = 0               | ( 2) ConvergenzaXln_por = 0            |
| F( 2, 19) = 69.67<br>Prob > F = 0.0000 | F( 2, 19) = 205.14<br>Prob > F = 0.0000 | F( 2, 19) = 74.83<br>Prob > F = 0.0000 |

**Tab. aIV.3 – Test di Wald relativo ai modelli di regressione presentati in Tab 4.4**

| (III)  | (IV)   | (V)   |
|--|--|---|
| test (Capoluogo CapoluogoXln_fesr)             | test (Capoluogo CapoluogoXln_fse)                  | test (Periferia PeriferiaXln_fesr)                |
| (1) Capoluogo = 0<br>(2) CapoluogoXln_fesr = 0 | (1) Capoluogo = 0<br>(2) CapoluogoXln_fse = 0      | (1) Periferia = 0<br>(2) PeriferiaXln_fesr = 0    |
| F( 2, 19) = 41.86<br>Prob > F = 0.0000         | F( 2, 19) = 22.11<br>Prob > F = 0.0000             | F( 2, 19) = 34.09<br>Prob > F = 0.0000            |
| (VI)   | (VII)  | (VIII)  |
| test (Periferia PeriferiaXln_fse)              | test (Convergenza ConvergenzaXln_fesr)             | test (Convergenza ConvergenzaXln_fse)             |
| (1) Periferia = 0<br>(2) PeriferiaXln_fse = 0  | (1) Convergenza = 0<br>(2) ConvergenzaXln_fesr = 0 | (1) Convergenza = 0<br>(2) ConvergenzaXln_fse = 0 |
| F( 2, 19) = 23.79<br>Prob > F = 0.0000         | F( 2, 19) = 6.74<br>Prob > F = 0.0061              | F( 2, 19) = 25.22<br>Prob > F = 0.0000            |

**Tab. aIV.4 – Test di Wald relativo ai modelli di regressione presentati in Tab 4.6**

| (IV)   | (V)   | (VI)   |
|--|---|--|
| test (Capoluogo CapoluogoXln_crescita_sostenibile)                 | test (Capoluogo CapoluogoXln_crescita_intelligente)                 | test (Capoluogo CapoluogoXln_crescita_inclusiva)                 |
| (1) Capoluogo = 0<br>(2) _IFlaXln_cr_1 = 0                         | (1) Capoluogo = 0<br>(2) CapoluogoXln_crescita_intelligente = 0     | (1) Capoluogo = 0<br>(2) CapoluogoXln_crescita_inclusiva = 0     |
| F( 2, 19) = 45.06<br>Prob > F = 0.0000                             | F( 2, 19) = 82.57<br>Prob > F = 0.0000                              | F( 2, 19) = 32.82<br>Prob > F = 0.0000                           |
| (VII)  | (VIII)  | (IX)   |
| test (Periferia PeriferiaXln_crescita_sostenibile)                 | test (Periferia PeriferiaXln_crescita_intelligente)                 | test (Periferia PeriferiaXln_crescita_inclusiva)                 |
| (1) Periferia = 0<br>(2) PeriferiaXln_crescita_sostenibile = 0     | (1) Periferia = 0<br>(2) PeriferiaXln_crescita_intelligente = 0     | (1) Periferia = 0<br>(2) PeriferiaXln_crescita_inclusiva = 0     |
| F( 2, 19) = 44.26<br>Prob > F = 0.0000                             | F( 2, 19) = 27.22<br>Prob > F = 0.0000                              | F( 2, 19) = 47.70<br>Prob > F = 0.0000                           |
| (X)  | (XI)  | (XII)  |
| test (Convergenza ConvergenzaXln_crescita_sostenibile)             | test (Convergenza ConvergenzaXln_crescita_intelligente)             | test (Convergenza ConvergenzaXln_crescita_inclusiva)             |
| (1) Convergenza = 0<br>(2) ConvergenzaXln_crescita_sostenibile = 0 | (1) Convergenza = 0<br>(2) ConvergenzaXln_crescita_intelligente = 0 | (1) Convergenza = 0<br>(2) ConvergenzaXln_crescita_inclusiva = 0 |
| F( 2, 19) = 2.94<br>Prob > F = 0.0769                              | F( 2, 19) = 13.25<br>Prob > F = 0.0002                              | F( 2, 19) = 28.83<br>Prob > F = 0.0000                           |

**Tab. aIV.5 – Test di Wald relativo ai modelli di regressione presentati in Tab 4.8**

| (VI)  | (VII)   | (VIII)  |
|---|---|---|
| test (Capoluogo<br>CapoluogoXln_sogg_privato )                | test (Capoluogo<br>CapoluogoXln_sogg_pubblico_TOT)                | test (Capoluogo<br>CapoluogoXln_sogg_pubblico)                    |
| ( 1) Capoluogo = 0<br>( 2) _IFlaXln_so_1 = 0                  | ( 1) Capoluogo = 0<br>( 2) CapoluogoXln_sogg_pubblico_TOT = 0     | ( 1) Capoluogo = 0<br>( 2) CapoluogoXln_sogg_pubblico = 0         |
| F( 2, 19) = 90.02<br>Prob > F = 0.0000                        | F( 2, 18) = 32.86<br>Prob > F = 0.0000                            | F( 2, 19) = 36.75<br>Prob > F = 0.0000                            |
| (IX)  | (X)   | (XI)  |
| test (Capoluogo<br>CapoluogoXln_sogg_territoriale)            | test (Capoluogo<br>CapoluogoXln_sogg_istruzione)                  | test (Periferia PeriferiaXln_sogg_privato)                        |
| ( 1) Capoluogo = 0<br>( 2) CapoluogoXln_sogg_territoriale = 0 | ( 1) Capoluogo = 0<br>( 2) CapoluogoXln_sogg_istruzione = 0       | ( 1) Periferia = 0<br>( 2) PeriferiaXln_sogg_privato = 0          |
| F( 2, 18) = 83.58<br>Prob > F = 0.0000                        | F( 2, 18) = 103.96<br>Prob > F = 0.0000                           | F( 2, 19) = 177.74<br>Prob > F = 0.0000                           |
| (XII)   | (XIII)  | (XIV)   |
| test (Periferia<br>PeriferiaXln_sogg_pubblico_TOT)            | test (Periferia PeriferiaXln_sogg_pubblico)                       | test (Periferia PeriferiaXln_sogg_territoriale)                   |
| ( 1) Periferia = 0<br>( 2) PeriferiaXln_sogg_pubblico_TOT = 0 | ( 1) Periferia = 0<br>( 2) PeriferiaXln_sogg_pubblico = 0         | ( 1) Periferia = 0<br>( 2) PeriferiaXln_sogg_territoriale = 0     |
| F( 2, 19) = 22.57<br>Prob > F = 0.0000                        | F( 2, 18) = 68.99<br>Prob > F = 0.0000                            | F( 2, 19) = 29.45<br>Prob > F = 0.0000                            |
| (XV)  | (XVI)   | (XVII)  |
| test (Periferia<br>PeriferiaXln_sogg_istruzione)              | test (Convergenza<br>ConvergenzaXln_sogg_privato)                 | test (Convergenza<br>ConvergenzaXln_sogg_pubblico_TOT)            |
| ( 1) Periferia = 0<br>( 2) PeriferiaXln_sogg_istruzione = 0   | ( 1) Convergenza = 0<br>( 2) Convergenza ln_sogg_privato = 0      | ( 1) Convergenza = 0<br>( 2) ConvergenzaXln_sogg_pubblico_TOT = 0 |
| F( 2, 18) = 10.29<br>Prob > F = 0.0010                        | F( 3, 19) = 6.50<br>Prob > F = 0.007                              | F( 2, 19) = 16.81<br>Prob > F = 0.0001                            |
| (XVIII)   | (XIX)   | (XX)  |
| test (Convergenza<br>ConvergenzaXln_sogg_pubblico)            | test (Convergenza<br>ConvergenzaXln_sogg_territoriale)            | test (Convergenza<br>ConvergenzaXln_sogg_istruzione)              |
| ( 1) Convergenza = 0<br>( 2) ConvergenzaXln_sogg_pubblico = 0 | ( 1) Convergenza = 0<br>( 2) ConvergenzaXln_sogg_territoriale = 0 | ( 1) Convergenza = 0<br>( 2) ConvergenzaXln_sogg_istruzione = 0   |
| F( 2, 18) = 4.85<br>Prob > F = 0.0207                         | F( 2, 19) = 5.99<br>Prob > F = 0.0096                             | F( 2, 18) = 71.05<br>Prob > F = 0.0000                            |

**Tab. aIV.6 – Test di Wald relativo ai modelli di regressione presentati in Tab 4.9**

| (XXI)   |
|---|
| test (Partecipazione_privato<br>Partecipazione_privatoXln_sogg_pubblico_TOT)            |
| ( 1) Partecipazione_privato = 0<br>( 2) Partecipazione_privatoXln_sogg_pubblico_TOT = 0 |
| F( 2, 19) = 23.96<br>Prob > F = 0.0000  |

**Tab. aIV.7 – Test di Wald relativo ai modelli di regressione presentati in Tab 4.10**

| (III)  | (VI)   | (V)  |
|--|--|--|
| test (Capoluogo<br>CapoluogoXln_proc_selezione)              | test (Capoluogo CapoluogoXln_proc_diretta)                       | test (Periferia PeriferiaXln_proc_selezione)                   |
| ( 1) Capoluogo = 0<br>( 2) CapoluogoXln_proc_selezione = 0   | ( 1) Capoluogo = 0<br>( 2) CapoluogoXln_proc_diretta = 0         | ( 1) _larea_int2_1 = 0<br>( 2) PeriferiaXln_proc_selezione = 0 |
| F( 2, 19) = 37.16<br>Prob > F = 0.0000                       | F( 2, 18) = 99.52<br>Prob > F = 0.0000                           | F( 2, 19) = 90.12<br>Prob > F = 0.0004                         |
| (VI)   | (VII)  | (VIII)   |
| test (Periferia PeriferiaXln_proc_diretta)                   | test (Convergenza<br>ConvergenzaXln_proc_selezione)              | test (Convergenza<br>ConvergenzaXln_proc_diretta)              |
| ( 1) _larea_int2_1 = 0<br>( 2) PeriferiaXln_proc_diretta = 0 | ( 1) _Id_obietti_1 = 0<br>( 2) ConvergenzaXln_proc_selezione = 0 | ( 1) _Id_obietti_1 = 0<br>( 2) ConvergenzaXln_proc_diretta = 0 |
| F( 2, 18) = 12.59<br>Prob > F = 0.0000                       | F( 2, 19) = 14.71<br>Prob > F = 0.0001                           | F( 2, 18) = 18.87<br>Prob > F = 0.0000                         |

## Appendice V – Indice di Moran

L'Indice di Moran (Moran, 1948) è lo strumento più utilizzato per indagare la presenza di autocorrelazione spaziale. Così calcolando il valore dell'indice sui residui dei modelli di regressione stimati, è possibile comprendere se le stime e gli *standard error* possano essere influenzati dalla presenza di autocorrelazione spaziale (Anselin, 2001). Il valore dell'autocorrelazione si ottiene, quindi calcolando il valore della statistica dell'indice di Moran (Arbia e Baltagi, 2009), espressa come:

$$I = \frac{n \sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^n w_{ij} x_i x_j}{q \sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^n x_i x_j};$$

il termine  $w_{ij}$  è un elemento della matrice spaziale dei pesi  $W$ , basata sulla distanza tra le unità di osservazione,  $x_i$  indica il valore che una specifica variabile assume per l'osservazione  $i$ ,  $n$  il numero di osservazione e, infine,  $q$  il fattore di scala pari alla somma di tutti gli elementi presenti nella matrice dei pesi.

Seguendo Anselin (2013), la statistica può essere applicata ai residui di un modello di regressione e pertanto riscritta come:

$$I = \frac{n e' W e}{q e' e};$$

Dove  $e$  è il vettore dei residui del modello di regressione,  $W$  è la matrice spaziale dei pesi e  $n$  il numero di osservazioni e  $q$  il fattore di scala (o standardizzazione). Poiché generalmente si ricorre all'utilizzo di una matrice standardizzata per riga, allora sarà possibile semplificare l'espressione:

$$I = \frac{e' W e}{e' e}$$

La matrice spaziale dei pesi impiegata per calcolare il valore della statistica indice è di tipo *queen contiguity*. Secondo quanto asserito in Gibbons *et al.* (2015), le matrici di contiguità sono lo strumento più comunemente impiegato nelle analisi di regressione spaziale, quando i dati su cui sono condotte le analisi riguardano: regioni, distretti, comuni o altre entità geografiche territoriali.

Si riportano, nella tabella sottostante (tab. aV.1) i valori del test di Moran per l'autocorrelazione spaziale, condotto sui residui dei principali modelli di regressione,

presentati nel cap. 4. I valori e la validità dei valori del test ottenuti con l'impiego di una matrice dei pesi costruita con il metodo *k-nearest neighbour* sono stati confermati anche ricalcolando l'indice utilizzando una matrice dei pesi *queen contiguity*<sup>87</sup>. Inoltre, le soglie (*cut off*) per la definizione delle distanze tra le unità di osservazione sono state scelte tenendo in considerazione le coordinate geografiche dei centroidi dei comuni italiani.

**Tab. aV.1** – Valori indice di Moran calcolato sui residui delle principali regressioni

| <i>Moran's Index Test</i>             |                                  |         |                              |                  |
|---------------------------------------|----------------------------------|---------|------------------------------|------------------|
|                                       | Valore<br>(k-nearest neighbours) | p-value | Valore<br>(queen contiguity) | Matrice distanza |
| <i>Spesa totale Fondi Strutturali</i> | 0,467                            | 0,001   | 0,397                        | K-nn4 – Q2       |
| <i>PON</i>                            | 0,337                            | 0,001   | 0,234                        | K-nn4 – Q2       |
| <i>POR</i>                            | 0,488                            | 0,001   | 0,420                        | K-nn4 – Q2       |
| <i>FESR</i>                           | 0,479                            | 0,001   | 0,410                        | K-nn4 – Q2       |
| <i>FSE</i>                            | 0,398                            | 0,001   | 0,357                        | K-nn4 – Q2       |
| <i>Crescita sostenibile</i>           | 0,350                            | 0,001   | 0,300                        | K-nn4 – Q2       |
| <i>Crescita intelligente</i>          | 0,362                            | 0,001   | 0,340                        | K-nn4 – Q2       |
| <i>Crescita inclusiva</i>             | 0,394                            | 0,001   | 0,348                        | K-nn4 – Q2       |
| <i>Soggetto Privato</i>               | 0,399                            | 0,001   | 0,376                        | K-nn4 – Q2       |
| <i>Soggetto Pubblico TOT</i>          | 0,410                            | 0,001   | 0,352                        | K-nn4 – Q2       |
| <i>Ente Pubblico</i>                  | 0,200                            | 0,001   | 0,233                        | K-nn4 – Q2       |
| <i>Ente Territoriale</i>              | 0,415                            | 0,001   | 0,362                        | K-nn4 – Q2       |
| <i>Ente Istruzione</i>                | 0,218                            | 0,001   | 0,193                        | K-nn4 – Q2       |
| <i>Procedura Selezione</i>            | 0,396                            | 0,001   | 0,404                        | K-nn4 – Q2       |
| <i>Procedura Diretta</i>              | 0,397                            | 0,001   | 0,407                        | K-nn4 – Q2       |

Fonte: elaborazioni proprie su dati ASIA, *OpenCoesione*, *SmilaCensus*.

Considerando che il valore dell'indice varia tra -1 e +1, è possibile affermare che nei modelli di regressione stimati è presente autocorrelazione spaziale moderata e positiva.

<sup>87</sup> Impiegata nei modelli di regressione *spatial error* (pagg. 138-142).

## Indice delle Tabelle

|                           |  |     |
|---------------------------|--|-----|
| <b>Tab. 1.1 -</b>         | Dotazione di bilancio per il periodo 2007-2013   | 25  |
| <b>Tab. 1.2 -</b>         | Dotazione di bilancio per il periodo 2014-2020   | 28  |
| <b>Tab. 3.1 -</b>         | Indicatori demografici per Regione e anno di Censimento  | 79  |
| <b>Tab. 3.1 (segue) -</b> | Indicatori demografici per Regione e anno di Censimento  | 81  |
| <b>Tab. 3.2 -</b>         | Indicatori sulle condizioni abitative per Regione e anno di Censimento   | 82  |
| <b>Tab. 3.3 -</b>         | Indicatori di istruzione e formazione per Regione e anno di Censimento   | 84  |
| <b>Tab. 3.4 -</b>         | Indicatori del mercato del lavoro per Regione e anno di Censimento   | 85  |
| <b>Tab. 3.5 -</b>         | Indicatori del mercato del lavoro giovanile per Regione e anno di Censimento   | 87  |
| <b>Tab. 3.6 -</b>         | Indicatori della struttura del mercato del lavoro per Regione e anno di Censimento   | 89  |
| <b>Tab. 3.7 -</b>         | Indicatori di mobilità per Regione e anno di Censimento  | 90  |
| <b>Tab. 3.8 -</b>         | Indicatori di vulnerabilità per Regione e anno di Censimento   | 91  |
| <b>Tab. 3.9 -</b>         | Distribuzione delle risorse finanziarie e dei progetti per Regioni Obiettivo UE  | 96  |
| <b>Tab. 3.10 -</b>        | Distribuzione delle risorse finanziarie e dei progetti per ripartizione geografica   | 97  |
| <b>Tab. 3.11 -</b>        | Lista dei comuni italiani con il numero minore di progetti attuati   | 98  |
| <b>Tab. 3.12 -</b>        | Lista dei comuni italiani con il numero maggiore di progetti attuati   | 98  |
| <b>Tab. 3.13 -</b>        | Distribuzione delle risorse finanziarie e dei progetti per regione   | 99  |
| <b>Tab. 3.14 -</b>        | Lista dei comuni italiani con il valore maggiore di finanziamenti pubblici stanziati   | 100 |
| <b>Tab. 3.15 -</b>        | Distribuzione delle risorse finanziarie e dei progetti per programmazione  | 102 |
| <b>Tab. 3.16 -</b>        | Distribuzione delle risorse finanziarie e dei progetti per fondo strutturale   | 103 |
| <b>Tab. 3.17 -</b>        | Distribuzione delle risorse finanziarie e dei progetti per regione   | 104 |
| <b>Tab. 3.18 -</b>        | Distribuzione delle risorse finanziarie e dei progetti per area di intervento  | 105 |
| <b>Tab. 3.19 -</b>        | Distribuzione delle risorse finanziarie e dei progetti per regione e area di intervento                                      | 106 |
| <b>Tab. 3.20 -</b>        | Distribuzione delle risorse finanziarie e dei progetti per priorità della Strategia Europa 2020                              | 110 |
| <b>Tab. 3.21 -</b>        | Distribuzione delle risorse finanziarie e dei progetti per soggetto attuatore  | 112 |
| <b>Tab. 3.22 -</b>        | Distribuzione percentuale dei pagamenti per soggetto attuatore   | 113 |
| <b>Tab. 3.23 -</b>        | Distribuzione delle risorse finanziarie e dei progetti per procedura di attivazione  | 117 |
| <b>Tab. 4.1 -</b>         | Gli effetti della politica di coesione sull'occupazione nei comuni italiani  | 125 |
| <b>Tab. 4.2 -</b>         | Gli effetti della politica di coesione sull'occupazione nei comuni italiani, interazioni territorio                          | 128 |
| <b>Tab. 4.3 -</b>         | Gli effetti della programmazione della politica di coesione sull'occupazione nei comuni italiani e le interazioni territorio | 131 |

|                              |  |     |
|------------------------------|--|-----|
| <b>Tab. 4.4 -</b>            | Gli effetti dei Fondi Strutturali della politica di coesione sull'occupazione nei comuni italiani e le interazioni territorio                        | 133 |
| <b>Tab. 4.5 -</b>            | Gli effetti delle tipologie di investimento della politica di coesione sull'occupazione nei comuni italiani  | 135 |
| <b>Tab. 4.6 -</b>            | Gli effetti delle tipologie di investimento della politica di coesione sull'occupazione nei comuni italiani e le interazioni territorio              | 137 |
| <b>Tab. 4.6 (segue) -</b>    | Gli effetti delle tipologie di investimento della politica di coesione sull'occupazione nei comuni italiani e le interazioni territorio              | 138 |
| <b>Tab. 4.7 -</b>            | Gli effetti delle tipologie di soggetto attuatore della politica di coesione sull'occupazione nei comuni italiani                                    | 140 |
| <b>Tab. 4.8 -</b>            | Gli effetti delle tipologie di soggetto attuatore della politica di coesione sull'occupazione nei comuni italiani e le interazioni con il territorio | 141 |
| <b>Tab. 4.8 (continua) -</b> | Gli effetti delle tipologie di soggetto attuatore della politica di coesione sull'occupazione nei comuni italiani e le interazioni con il territorio | 142 |
| <b>Tab. 4.8 (segue)</b>      | Gli effetti delle tipologie di soggetto attuatore della politica di coesione sull'occupazione nei comuni italiani e le interazioni con il territorio | 143 |
| <b>Tab. 4.9 -</b>            | Gli effetti delle interazioni tra soggetti attuatori della politica di coesione sull'occupazione nei comuni italiani                                 | 144 |
| <b>Tab. 4.10 -</b>           | Gli effetti delle procedure di selezione dei progetti della politica di coesione sull'occupazione nei comuni italiani                                | 146 |
| <b>Tab. 4.11 -</b>           | Test di endogeneità delle variabili  | 147 |
| <b>Tab. 4.12 -</b>           | Gli effetti della politica di coesione sul livello di occupazione al 2014, nei comuni italiani   | 148 |
| <b>Tab. 4.13 -</b>           | Gli effetti della politica di coesione sul tasso di crescita dell'occupazione nei comuni italiani  | 149 |
| <b>Tab. 4.14</b>             | Gli effetti della politica di coesione sull'occupazione nei comuni italiani 2008-2014  | 150 |
| <b>Tab. 4.14 (continua)</b>  | Gli effetti della politica di coesione sull'occupazione nei comuni italiani 2008-2014  | 150 |
| <b>Tab. 4.14 (segue)</b>     | Gli effetti della politica di coesione sull'occupazione nei comuni italiani 2008-2014  | 151 |
| <b>Tab. 4.15</b>             | Gli effetti della politica di coesione sull'occupazione nei comuni italiani, il modello con le <i>dummy</i> regionali                                | 152 |
| <b>Tab. 4.16</b>             | Gli effetti della politica di coesione sull'occupazione nei comuni italiani, il modello spaziale   | 154 |
| <b>Tab. 4.16 (continua)</b>  | Gli effetti della politica di coesione sull'occupazione nei comuni italiani, il modello spaziale   | 155 |
| <b>Tab. 4.16 (segue)</b>     | Gli effetti della politica di coesione sull'occupazione nei comuni italiani, il modello spaziale   | 156 |

## Indice delle Figure

|                    |   |     |
|--------------------|---|-----|
| <b>Fig. 2.1 -</b>  | Il modello moltiplicativo di interazione                                      | 62  |
| <b>Fig. 3.1 -</b>  | Incidenza dell'occupazione ad alta e media specializzazione                   | 88  |
| <b>Fig. 3.2 -</b>  | Incidenza dell'occupazione a bassa specializzazione                           | 88  |
| <b>Fig. 3.3 -</b>  | Indicatore di vulnerabilità sociale e materiale                               | 92  |
| <b>Fig. 3.4 -</b>  | Incidenza delle famiglie in potenziale disagio di assistenza                  | 92  |
| <b>Fig. 3.5 -</b>  | Finanziamento pubblico netto dei comuni italiani                              | 100 |
| <b>Fig. 3.6 -</b>  | Avanzamento finanziario per regione, al 31.12.2012                            | 101 |
| <b>Fig. 3.7 -</b>  | Pagamenti per "Occupazione e mobilità dei lavoratori" delle Province italiane | 107 |
| <b>Fig. 3.8 -</b>  | Pagamenti per "Istruzione" delle Province italiane                            | 107 |
| <b>Fig. 3.9 -</b>  | Pagamenti per "Ricerca e innovazione" delle Province italiane                 | 108 |
| <b>Fig. 3.10 -</b> | Pagamenti per "Trasporti" delle Province italiane                             | 108 |
| <b>Fig. 3.11 -</b> | Distribuzione dei pagamenti per Regione e soggetto attuatore                  | 114 |
| <b>Fig. 3.12 -</b> | Distribuzione dei pagamenti per soggetto attuatore                            | 114 |
| <b>Fig. 3.13 -</b> | Distribuzione dei progetti per Regione e procedura di selezione               | 118 |

## Riferimenti bibliografici

Accetturo, A., De Blasio, G. e Ricci, L. (2014), *A tale of an unwanted outcome: Transfers and local endowments of trust and cooperation*, Journal of economic behavior & organization, n° 102, 74-89.

Accetturo, A. e 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. e Pupo, V. (2012), *Structural funds and the economic divide in Italy*, Journal of Policy Modeling, 34(3), 403-418.

Aiken, L. e S. West (1991), *Multiple Regression: Testing and Interpreting Interactions*, London: Sage.

Alicino F., Amico di Meane T., Crescenzi A., Raimondi C. e Riondino M. C. (2011), *Dalla strategia di Lisbona a Europa 2020*, a cura di Melina Decaro, Collana Intangibili, Fondazione Adriano Olivetti.

Anselin, L. (2013), *Spatial econometrics: methods and models*, Vol. 4, Springer Science & Business Media.

Antunes, M. e Soukiazis, E. (2005), *Two speed regional convergence in Portugal and the importance of structural funds on growth*, in 4th Annual Meeting of the EEFS (pp. 19-22).

Arbia, G., e Baltagi, B. H. (Eds.). (2009), *Spatial econometrics: Methods and applications*, Springer Science & Business Media.

Arbia, G. (2006), *Spatial econometrics: statistical foundations and applications to regional convergence*, Springer Science & Business Media.

Bachtler, J., Mendez, C. e Wishlade, F. (2009), *La Riforma del Bilancio dell'Unione Europea e la politica di coesione 'dopo il 2013'*, Rivista economica del Mezzogiorno, 23(1-2), 277-325.

Bachtler, J., Mendez, C. e Oraže, H. (2014), *From conditionality to Europeanization in Central and Eastern Europe: Administrative performance and capacity in cohesion policy*, European Planning Studies, 22(4), 735-757.

Bachtrögler, J. (2016), *On the effectiveness of EU structural funds during the Great Recession: Estimates from a heterogeneous local average treatment effects framework*, Department of Economics Working Paper Series, 230, WU Vienna University of Economics and Business, Vienna.

Bähr, C. (2008), *How does sub-national autonomy affect the effectiveness of structural funds?*, Kyklos, 61(1), 3-18.

Baldi, P., Montomoli, M. C. e Iacometti, F. (2013), *La programmazione regionale nel mosaico europeo: strategie e strumenti per il periodo 2014-2020*, relazione presentata alla

XXXIV Conferenza scientifica annual AISRe “Crescita economica e reti regionali: nuove industrie e sostenibilità”, Palermo

Balli, H. O. e Sørensen, B. E. (2013), *Interaction effects in econometrics*, Empirical Economics, 1-21.

Banca d'Italia (2011), *L'efficienza della spesa per infrastrutture*, Seminari e convegni, n° 10, Giugno 2012.

Barbosa, D., Carvalho, V. M. e Pereira, P. J. (2016), *Public stimulus for private investment: An extended real options model*, Economic Modelling, 52, 742-748.

Barca, F. (2013), *Conclusioni del Ministro*, Forum Aree interne: nuove strategie per la programmazione 2014-2020 della politica di coesione territoriale, Atti della conferenza (11-13 marzo 2013, Rieti).

Barca, F. (2011), *La coesione territoriale in Italia alla fine del 2011*, Relazione alle Commissioni Bilancio di Camera e Senato del Ministro per la Coesione Territoriale, 6.

Barca, F. (2009), *An agenda for a reformed Cohesion Policy*, Independent Report prepared at the request of Danuta Hübner, the Commissioner for Regional Policy, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/policy/future/barca\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/future/barca_en.htm)

Barca, F., P. McCann e A. Rodríguez-Pose (2012), *The Case for Regional Development Intervention: Place-Based Versus Place-Neutral Approaches*, Journal of Regional Science, 52(1), 134-152.

Barone, G., David, F. e D'Amico, G. (2016). Boulevard of broken dreams. The end of EU funding (1997: Abruzzi, Italy). Regional Science and Urban Economics, n° 60, 31-38

Barro, R. J. e Sala-i-Martin, X. (1995), *Technological diffusion, convergence, and growth*, N° w5151, National Bureau of Economic Research.

Barro, R. J. e Sala-i-Martin, X. (1992), *Convergence*, Journal of political Economy, 100(2), 223-251.

Barro, R. J., Sala-i-Martin, X., Blanchard, O. J. e Hall, R. E. (1991), *Convergence across states and regions*, Brookings papers on economic activity, 107-182.

Basile, R., de Nardis, S. A. Girardi (2003), *Dinamiche di sviluppo nel Centro e nella Periferia d'Europa: il ruolo delle politiche strutturali*, Rivista di politica Economica.

Becker, S. O., Egger, P. H. e M. von Ehrlich (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.

Becker, S. O., Egger, P. H. e 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.

Becker, S. O., Egger, P. H. e M. von Ehrlich (2010), *Going NUTS: the effect of EU Structural Funds on regional performance*, Journal of Public Economics, 94 (1-2), 578-590.

Beugelsdijk, M. e Eijffinger, S. C. (2005), *The effectiveness of structural policy in the European Union: An empirical analysis for the EU- 15 in 1995–2001*, JCMS: Journal of Common Market Studies, 43(1), 37-51.

Bivand, R. S. e Brunstad, R. J. (2003), *Regional growth in Western Europe: an empirical exploration of interactions with agriculture and agricultural policy*, in European Regional Growth, 351-373, Springer Berlin Heidelberg.

Blundell, R. e Costa-Dias, M. (2009), *Alternative Approaches to Evaluation in Empirical Microeconomics*, Journal of Human Resources, 44(3), 565-640.

Boldrin, M. e Canova, F. (2001), *Inequality and convergence in Europe's regions: reconsidering European regional policies*, Economic policy, 16(32), 206-253.

Bondonio, D. e Greenbaum, R. T. (2006), *Do business investment incentives promote employment in declining areas? Evidence from EU Objective-2 regions*, European Urban and Regional Studies, 13(3), 225-244.

Bouvet, F. (2005), *European Union regional policy: Allocation determinants and effects on regional economic growth*, Department of Economics, University of California, Davis.

Bouayad-Agha, S., Turpin, N. e 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.

Brambor, T., Clark, W. R. e Golder, M. (2006), *Understanding interaction models: Improving empirical analyses*, Political analysis, 63-82.

Brock, W.A. e Durlauf, S.N. (2001), *Growth empirics and reality*, The World Bank Economic Review, 15 (2), 229-272.

Bruzzo, A. (2000), *Le politiche strutturali della Comunità Europea per la coesione economica e sociale*, CEDAM.

Bureau, J.C. e Mahé, L.P. (2008), *CAP reform beyond 2013: an idea for a longer view*, Notre Europe, Studies and Research 64,

Cace, C., Cace, S. e Nicolăescu, V. (2011), *Absorption of the structural funds in Romania*, Romanian journal of economic forecasting, 2, 84-105.

Camagni, R. e Capello, R. (2010), *Spatial effects of economic integration: A conceptualization from regional growth and location theories*, in International Handbook of Economic Integration, ed. by M. Jovanovic, Edward Elgar.

Camera dei Deputati (2013), XVII legislatura, *I temi dell'attività parlamentare nella XVII legislature. Politiche di Coesione territoriale*, n° 1/26.

Cameron, A. C. e Trivedi, P. K. (2005), *Microeconometrics: methods and applications*, Cambridge University Press.

Cameron, A. C., e Trivedi, P. K. (2009), *Microeconometrics using stata*, Vol. 5, College Station, TX, Stata Press.

Cameron, A. C. e Miller, D. L. (2015), *A practitioner's guide to cluster-robust inference*, Journal of Human Resources, °N50(2), 317-372.

Cappelen, A., F. Castellacci, J. Fagerberg e 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.

Carlino, G. A. e Mills, L. (1996), *Testing neoclassical convergence in regional incomes and earnings*, Regional Science and Urban Economics, 26(6), 565-590.

Carlucci, C. e Lucatelli, S. (2013), *Aree interne: un potenziale per la crescita economica del Paese*, Agriregionieuropa anno 9, n°34.

Cesaratto, S. e Mongiovi G. (2015), *Pierangelo Garegnani, the classical surplus approach and demand-led growth: introduction to the symposium*, Review of Political Economy, 27 (2), 103-110.

Cesaratto, S., Serrano, F. e Stirati, A. (2003), *Technical change, effective demand and employment*, Review of Political Economy, 15(1), 33-52.

Ciani, E., e De Blasio, G. (2015), *European structural funds during the crisis: evidence from Southern Italy*, IZA Journal of Labor Policy, 4(1), 1.

Coccia, M. (2008), *Investimento pubblico e privato in R&S: complementarità ed interazione con la crescita della produttività*, Economia e Politica Industriale.

Ciocca, P. (2015), *Storia dell'IRI. L'IRI nella economia italiana*, Gius. Laterza & Figli Spa.

Ciocca, P. (2016), *Sylos Labini e l'impresa pubblica*, Moneta e Credito, 69(273).

Commissione Europea (2016), *Urban Agenda for the EU. Pact of Amsterdam*, Incontro informale dei Ministri responsabili delle questioni urbane, 30 Maggio, Amsterdam.

Copus, A. K. e De Lima, P. (2014), *Territorial cohesion in rural Europe: the relational turn in rural development*, Routledge.

Commissione Europea (2014), *Investment for jobs and growth: Promoting development and good governance in EU regions and cities*, Sixth report on economic and social cohesion, Brussels.

Commissione Europea (2013), *EU cohesion policy contributing to employment and growth in Europe*, COM (2013), Brussels.

Commissione Europea (2011a), Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions of 29 June 2011, *A Budget for Europe 2020*, COM (2011) 500a, Brussels.

Commissione Europea (2011b), Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions of 29 June 2011, *A Budget for Europe 2020*, COM (2011) 500b, Brussels.

Commissione Europea (2010), *Europe 2020, A European Strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, COM (2010) 2020, Brussels.

Commissione Europea (2003), Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato Economico e Sociale e al Comitato delle Regioni, *Il futuro della strategia europea per l'occupazione (SEO) "Una strategia per il pieno impiego e posti di lavoro migliori per tutti"*, COM 3/2003, Brussels.

Commissione Europea (2001), *Green Paper. Promoting a European framework for Corporate Social Responsibility*, COM (2001) 366 final, Brussels.

Coppola, G., De Stefanis, S., Marinuzzi, G. e Tortorella, W (2017), *Cohesion Policy and Sectoral Growth in the Italian Regions (1994-2013)*, EyesReg, Vol.7, N.3

Corte dei Conti (2015), *Audizione nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla "attuazione ed efficacia delle politiche della UE in Italia"*, XIV Commissione permanente-politiche dell'Unione Europea, Camera dei Deputati.

Corte dei Conti (2012), Audizione sulla relazione special, *Controllo coordinato con la Corte dei conti europea in materia di Fondi strutturali – FESR – Chiusura della Programmazione 2000-2006*, Roma.

Corte dei Conti (2011), *I rapporti finanziari con l'Unione europea e l'utilizzazione dei Fondi comunitari*, Relazione annuale 2011, Roma.

Crescenzi, R. e 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*. Routledge, 21-32

Crescenzi, R. e 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. e Giua, M. (2014), *The EU Cohesion Policy in context: regional growth and the influence of agricultural and rural development policies*, LSE Europe in Question Discussion Paper Series, N° 85.

Crescenzi, R., De Filippis, F. e Pierangeli, F. (2015), *In tandem for cohesion? Synergies and conflicts between regional and agricultural policies of the European Union*, *Regional Studies*, 49(4), 681-704.

Crescenzi, R., De Filippis, F. e Pierangeli, F. (2011), *Synergies and conflicts between EU policies and the objective of territorial cohesion*, N° 0132, Department of Economics-University Roma Tre.

Crescenzi, R. e A. Rodríguez-Pose (2011), *Reconciling top-down and bottom-up development policies*, *Environment and Planning A*, 43(4), 773-780.

Crespo-Cuaresma, J. C., Dimitz, M. A. e Ritzberger-Grünwald, D. (2002), *Growth, convergence and EU membership*, No. 62.

D'Agata, A., & Freni, G. (2003), *The structure of growth models: a comparative survey*, *The Theory of Economic Growth*, United Kingdom: Elgar Publishing, 30-40.

Dall'Erba, S. e Le Gallo, J. (2008), *Regional convergence and the impact of European structural funds over 1989–1999: A spatial econometric analysis*. *Papers in Regional Science*, 87(2), 219-244.

Dall'Erba, S. e Le Gallo, J. (2007), *The impact of EU regional support on growth and employment*, *Czech Journal of Economics and Finance*, 57(7), 325-340.

Davies, S. e Polverari, L. (2011), *Financial Accountability and European Union Cohesion Policy*, *Regional Studies*, 45:5, 2011

Consiglio Europeo (2015), Decisione 2015/1848 del 5 ottobre 2015, *On guidelines for the employment policies of the Member States for 2015*, Brussels.

Consiglio Europeo (2006), Decisione 702 del Consiglio del 6 ottobre 2006, *Sugli orientamenti strategici comunitari in materia di coesione*, Brussels.

De Filippis, F., Crescenzi, R. e Pierangeli, F. (2015). *In tandem for cohesion? Synergies and conflicts between regional and agricultural policies of the European Union*. *Regional Studies*, 49(4), 681-704.

De Filippis, F. e Sardone, R. (2010), *Il dibattito sul bilancio UE ed il ruolo della Pac, funzionamento, evoluzione e prospettive*, Osservatorio sulle politiche agricole dell'UE, INEA.

De Filippis, F. e Salvatici, L. (1991), *L'Italia e la politica agricola del Mercato Comune Europeo*, in *Storia dell'agricoltura italiana in età contemporanea*, vol.III, Marsilio.

De Freitas, M. L., Pereira, F. e Torres, F. (2003), *Convergence among EU regions, 1990–2001*, *Intereconomics*, 38(5), 270-275.

De Iaco, L., Mosca, R., Armenise, M. e Mantuano, M. (2016), *Le politiche di coesione a sostegno delle imprese: un'analisi controfattuale e ipotesi evolutive*, in *Statistiche per le politiche di sviluppo a supporto dei decisori pubblici*, Atti del convegno (Roma 7 luglio 2015), 103-116

Downes, R., Davies, S., Bachtler, J. e Michie, R. (2003), *Review of Structural Fund Programming: March-September 2003*, IQ-Net Thematic Paper, (13), 1.

DPS (2015), *Nota metodologica per la definizione delle Aree Interne*, [http://www.agenziacoesione.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/Aree\\_interne/Nota\\_metodologica\\_Aree\\_interne.pdf](http://www.agenziacoesione.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/Aree_interne/Nota_metodologica_Aree_interne.pdf)

DPS (2014), *Accordo di Partenariato 2014-2020*, Roma.

DPS, Comitato Tecnico Aree Interne (2012), *Le aree interne: di quale territori parliamo? Nota esplicativa sul metodo di classificazione delle aree*, Roma.

Draghi, M. (2006), *Istruzione e crescita economica*, Lectio Magistralis presso “La Sapienza” Università di Roma, 9 novembre 2006, Roma.

Dühr, S., Colomb, C. e Nadin, V. (2010), *European spatial planning and territorial cooperation*, Routledge.

Ederveen, S., J. Gorter, R. de Mooij e R. Nahuis (2012), *Funds and games. The economics of European Cohesion Policy*, The Hague.

Ederveen, S., H. de Groot e R. Nahuis (2006), *Fertile soil for structural funds? A panel data analysis of the conditional effectiveness of European cohesion policy*, *Kyklos*, 59, 17-42.

EEN (2014), *Expert evaluation network on the performance of Cohesion policy 2007-2013 Synthesis of National Reports 2013*, January 2014, European Union.

EEN (2013), *Delivering policy analysis on the performance of Cohesion policy 2007-2013. Synthesis of national reports*, January 2012, European Union.

EEN – Italia (2013), *Expert evaluation network delivering policy analysis on the performance of Cohesion policy 2007-2013, Country Report on Achievements of Cohesion Policy – Italy*, Applica e Ismeri Europa.

Elhorst, J. P. (2010), *Applied spatial econometrics: raising the bar. Spatial Economic Analysis*, 5(1), 9-28.

Ellison, G. e Glaeser, E. L. (1999), *The geographic concentration of industry: does natural advantage explain agglomeration?*, *The American Economic Review*, 89(2), 311-316.

EPRC (2009), *Ex post evaluation of Cohesion Policy Programmes 2000-2006 cofinanced by the ERDF (OBJECTIVE 1 AND 2)*, Final Synthesis Report 2009.

Esposti, R. e Bussoletti, 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.

Esposti, R. (2007). *Regional growth and policies in the European Union: Does the Common Agricultural Policy have a counter-treatment effect?*. *American Journal of Agricultural Economics*, 89(1), 116-134.

Fagerberg, J. and B. Verspagen (1996), *Heading for Divergence? Regional Growth in Europe Reconsidered*, *Journal of Common Market Studies*, 34, 431–48.

Farole, T., Rodríguez- Pose, A. e Storper, M. (2011), *Cohesion policy in the European Union: growth, geography, institutions*. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 49(5), 1089-1111

Feldman, M., Hadjimichael, T., Lanahan, L. e Kemeny, T. (2016), *The logic of economic development: a definition and model for investment*, *Environment and Planning C: Government and Policy*, 34(1), 5-21.

Feliciano, Z. M. (2001), *Workers and trade liberalization: the impact of trade reforms in Mexico on wages and employment*, *ILR Review*, 55(1), 95-115.

Ferrara, A. R., McCann, P., Pellegrini, G., Stelder, D. e 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*.

Franzese, R. e Kam, C. (2009), *Modeling and interpreting interactive hypotheses in regression analysis*, University of Michigan Press.

Freedman, M. (2013), *Place-Based Programs and the Geographic Dispersion of Employment*”, *mimeo*, Cornell University.

Garcia-Milà, T. e McGuire, T. J. (2001), *Do interregional transfers improve the economic performance of poor regions? The case of Spain*. *International Tax and Public Finance*, 8(3), 281-296.

Garegnani, P. (1979). *Valore e domanda effettiva*, (Vol. 101). G. Einaudi.

Giannola, A. (2015), *Fondi Strutturali e Politica di Coesione UE: una strategia di sviluppo per superare il divario territoriale*, IV Conferenza sulla Finanza e l’Economia Locale, Roma 24-25 giugno 2015.

Ginzburg, A. (2012), *Sviluppo trainato dalla produttività o dalle connessioni: due diverse prospettive di analisi e di intervento pubblico nella realtà economica italiana*, *Economia & lavoro*, 46(2), 67-0.

Giua, M. (2017), *Spatial Discontinuity for the Impact Assessment of the EU Regional Policy. The Case of Italian Objective 1 Regions*, Departmental Working Papers of Economics – Roma Tre University, 0197, Department of Economics.

Giua, M. (2014), *Politiche di Coesione e Pac: una rassegna del dibattito corrente*. *QA Rivista dell’Associazione Rossi-Doria*.

Greene, W. H. (2012), *Econometric analysis*, Pearson Education India.

Grossman, G. M. e Helpman, E. (1991), *Trade, knowledge spillovers, and growth*, *European economic review*, 35(2-3), 517-526.

Harris, R. (2008), *Models of Regional Growth: Past, Present and Future*, Journal of Economic Surveys, 25(5), 913-951.

Hirschman A.O. (1986), *Linkages in Economic Development*, in Rival Views of Market Society and other recent essays, Viking, New York.

Hirschman, A. O. (1958), *The strategy of economic growth*, Yale, New Haven.

IFEL (2016), *La dimensione territoriale nelle politiche di coesione. Stato d'attuazione e ruolo dei Comuni nella programmazione 2007-2013 e 2014-2020*, pubblicato in Studi e Ricerche, Sesta edizione.

IMF (2011), *Europe navigating stormy waters*, Outlook Regional Economics, in World Economic and Financial Surveys.

Istat (2012), *Annuario Statistico Italiano*.

Jaccard, J. e Turrise, R. (2003), *Interaction effects in multiple regression*, N° 72, Sage.

Jolliffe, I. (2002), *Principal component analysis*, John Wiley & Sons, Ltd.

Keynes, J. M. (1936), *The general theory of employment, interest and money*, London.

Kemmerling A. e Bodenstein T. (2006), *Partisan Politics in Regional Redistribution: Do Parties Affect the Distribution of EU Structural Funds Across Regions?*, EU Politics, 7, 3, pp. 373-392.

King, R. G. e Rebelo, S. (1990), *Public policy and economic growth: developing neoclassical implications*, Journal of Political Economy, n°98(5, Part 2), S126-S150.

Krugman, P. e Venables, A. J. (1995), *Globalization and the Inequality of Nations*, The quarterly journal of economics, 110(4), 857-880.

Krugman, P. (1991), *Increasing returns and economic geography*, Journal of political economy, 99(3), 483-499.

Kyriacou, A. P. e Roca-Sagalés, O. (2012), *The impact of EU structural funds on regional disparities within member states*, Environment and Planning C: Government and Policy, 30(2), 267-281.

Leonardi, R. (1998), *Coesione, convergenza e integrazione nell'Unione Europea*, Il Mulino, Bologna.

Lucas, R. E. (1988), *On the mechanics of economic development*, Journal of monetary economics, 22(1), 3-42.

Lucii, M. e Roà, F. (2012), Una breve nota sul programma di F. Hollande e la sinistra francese, in *Oltre l'austerità*, Cesaratto, S., e Pivetti, M.

- Mankiw, N. G. e Taylor, M. P. (2015), *Macroeconomia*, Zanichelli ed.
- Mankiw, N. G., Romer, D. e Weil, D. N. (1992), *A contribution to the empirics of economic growth*, *The quarterly Journal of Economics*, 107(2), 407-437.
- Manski, C. F. (1993), *Identification of endogenous social effects: the reflection problem*, *Review of Economic Studies*, 60, 531\_542.
- Mantino, F. e Lucatelli, S. (2016), *Le aree interne in Italia: un laboratorio per lo sviluppo locale*, *Agriregionieuropa* anno 12 n°45.
- Manzella, G. P. e Mendez, C. (2009), *The turning points of EU Cohesion policy*, Brussels: European Commission.
- Martin, P. (1999a), *Public Policies, Regional Inequalities and Growth*, CEPR discussion paper series N°1841, Forthcoming *Journal of Public Economics*.
- Martin, P. (1999b), *Are European Regional Policies Delivering?*, *EIB Papers*, Volume 4 N°2, 10-22.
- Martin, R. (1998), *Financing EU cohesion policy in Central and Eastern Europe*, *Intereconomics*, 33(3), 103-111.
- Martin, P. (2003), *Public policies and economic geography*, *European Integration, Regional Policy, and Growth*, 19-32.
- Marzinotto, B. (2011), *A European fund for economic revival in crisis countries*, N° 2011/01, Bruegel policy contribution.
- Mazzucato, M. (2014), *Lo Stato innovatore*, Editori Laterza.
- Mazzucato, M. e Perez, C. (2014), *Innovation as growth policy: the challenge for Europe*, Working Paper SWPS 2014-2013, University of Sussex.
- Menegatti, M. e Seravalli, G. (2004), *La "New Economic Geography" e lo sviluppo locale*, Serie di Economia e Politica Economica.
- MEF (2012), *Le politiche strutturali dell'Unione Europea. L'attuazione in Italia*.
- Milio, S. (2007), *Can Administrative Capacity Explain Differences in Regional Performances? Evidence from SFs Implementation in Southern Italy*, in *Regional Studies*, vol. 41, n. 4, pp. 429-442.
- Mohl, P. (2016), *Econometric Evaluation of EU Cohesion Policy: A Survey*, in *Empirical Evidence on the Macroeconomic Effects of EU Cohesion Policy*, Springer Fachmedien Wiesbaden, 7-35.

Mohl P. e Hagen, T. (2010), *Econometric Evaluation of EU Cohesion Policy – A Survey*, ZEW Discussion Paper, 9-52.

Mohl, P. e Hagen, T. (2010). *Does EU cohesion policy promote growth? Evidence from regional data and alternative econometric approaches*, *Regional Science and Urban Economics* 40.

Mohl, P. e Hagen, T. (2008), *Which is the Right Dose of EU Cohesion Policy for Economic Growth?*, ZEW Discussion Paper, 8-54.

Modigliani, F., Fitoussi, J. P., Moro, B., Snower, D., Solow, R., Steinherr, A. e Labini, P. S. (2012), *Manifesto contro la disoccupazione nell'Unione Europea*, *Moneta e Credito*, 51(203).

Monaco, F. (2016), *Il ruolo dei Comuni ed il requisito associativo nella strategia nazionale "aree interne" (Snai)*, *Agriregionieuropa* anno 12 n°45.

Montesor, E., Pecci, F. e Pontarollo, N. (2011), *The convergence process of european regions: the role of Regional Policy and the Common Agricultural Policy*, *Studies in Agricultural Economics*, 113, 167-177.

Montesor, E., Pecci, F. e Pontarollo, N. (2010), *The evaluation of european structural funds on economic convergence with the application of spatial filtering technique*, N° 07/2010.

Muccigrosso, T. (2010), *La valutazione degli effetti delle politiche di coesione dell'Unione europea sulla crescita regionale*, XXXI Conferenza italiana di Scienze regionali, Aosta.

Myrdal, G. (1957), *Rich lands and poor: the road to world prosperity*, Vol. 16, New York: Harper.

NEI, Boeckhout et al (2002), *Key indicators for Candidates Countries to Effectively Manage the Structural Funds*, Principal Report for DG Regio.

Neumark, D. e Simpson, H. (2014). *Place-based policies*, N° w20049, National Bureau of Economic Research.

OECD (2017), *Global Economic Outlook 2017*, Paris

OECD (2009a), *Regions Matter*, Paris

OECD (2009b), *How Regions grow: Trends and Analysis*, Paris.

Paci, R. e E. Marrocu (2013), *Knowledge assets and regional performance*, *Growth and Change* 44(2): 228–257.

Palumbo, A., (2012), *Quale spesa pubblica*, in "Oltre l'austerità", Cesaratto, S. e Pivetti, M. (curatori), ebook, Micromega-on-line.

Pandolfi, L. (2017), *L'Italia mercantilista*, *Economia e Politica*, anno 9, n° 14.

Parlamento Europeo (2014), *Direttiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014 sugli appalti pubblici*, Brussels.

Pellegrini, G., Terribile, F., Tarola, O., Muccigrosso, T. e 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.

Petrakos, G., Kallioras, D. e Anagnostou, A. (2011), *Regional convergence and growth in Europe: understanding patterns and determinants*, *European Urban and Regional Studies*, 18, 375-391.

Percoco, M. (2005), *The impact of structural funds on the Italian Mezzogiorno, 1994-1999*, *Région et Développement*, 21, 141-152.

Petraglia, C. e Pierucci, E. (2016), *Fu vera convergenza? Le politiche di coesione e le periferie dell'Unione*, *EyesReg*, vol.6, n°1.

Pianta, M. (2004), *The impact of innovation on jobs, skills and wages*, *Economia e Lavoro*, 1.

Piccolo, D. (1998), *Statistica*, Il Mulino, Bologna.

Pieńkowski, J. e Berkowitz, P. (2015), *Econometric assessments of cohesion policy growth effects: How to make them more relevant for policy makers*, *Regional Working Paper WP 02/2015*, Directorate-General for Regional and Urban Policy (European Commission).

Piva, M. e Vivarelli, M. (2005), *Innovation and employment: evidence from Italian microdata*. *Journal of Economics*, 86(1), 65-83.

Profeti, S. (2013), *Venticinque anni di coesione: criticità e prospettive dei fondi strutturali in Sicilia*, *Strumenti RES - Rivista della Fondazione RES - Settembre 2013*

Regione Lazio (2014), *Investimenti per la crescita e l'occupazione*, Programma Operativo FSE della Regione Lazio.

Pupo, V. (2004), *L'impatto dei Fondi strutturali: una rassegna della letteratura*, *Rivista economica del Mezzogiorno*, 18(1-2), 105-132.

Puigcerver-Peñalver, M. C. (2007), *The impact of structural funds policy on European regions' growth. A theoretical and empirical approach*, *The European Journal of Comparative Economics*, 4(2), 179.

Quah, D. (1993), *Empirical cross-section dynamics in economic growth*, *European Economic Review*, 37(2-3), 426-434.

Ragioneria Generale dello Stato (2017), *Linee guida sui sistemi di gestione e controllo per la programmazione 2007- 2013*, Documento IGRUE, Roma.

- Rainoldi, A. (2010), *Dal 1989 al 2009. Vent'anni di intervento del 'Fondo europeo di sviluppo regionale' nel Mezzogiorno d'Italia: scelte allocative, utilizzo delle risorse e ruolo del fattorettempo*, Rivista Giuridica del Mezzogiorno, Vol.1/2010, pp.7-42.
- Ramajo, J., Márquez, M. A., Hewings, G. J. e Salinas, M. M. (2008), *Spatial heterogeneity and interregional spillovers in the European Union: Do cohesion policies encourage convergence across regions?*, European Economic Review, 52(3), 551-567.
- Raponi, R. (2016), *Finanziamenti Comunitari. Condizionalità senza frontiere, la finta solidarietà dell'Unione Europea*, Imprimatur (editore).
- Rebelo, S. (1991), *Long-run policy analysis and long-run growth*, Journal of political Economy, n° 99(3), 500-521.
- Ricardo, D. (1821). *On the principles of political economy, and taxation*. John Murray.
- Rodríguez-Pose, A. (2013). *Do institutions matter for regional development?*, Regional Studies, 47(7), 1034-1047.
- Rodríguez-Pose, A. e Fratesi, U. (2004), *Between development and social policies: the impact of European Structural Funds in Objective 1 regions*, Regional Studies, 38(1), 97-113.
- Rodríguez-Pose, A. e Novak, K. (2013), *Procesos de aprendizaje y rendimiento económico de la Política de Cohesión Europea*, Investigaciones regionales, (25), 7.
- Romer, P. M. (1986), *Increasing returns and long-run growth*, Journal of political economy, 94(5), 1002-1037.
- Romer, P. M. (1990), *Endogenous technological change*. Journal of political Economy, 98(5, Part 2), S71-S102.
- Rosenbaum, P. R., e Rubin, D. B. (1983), *The central role of the propensity score in observational studies for causal effects*, Biometrika, 41-55.
- Sala-i-Martin, X. (1994), *Regional cohesion: evidence and theories of regional growth and convergence*, Vol. 104, Centre for Economic Policy Research.
- Sali, G. (2011), *Le politiche agricole strutturali*, Aestim, 85-101.
- Salvadori, N (2003), *The theory of economic growth*, Edward Elgar Publishing.
- Sankaran, U., Abraham, V. e Joseph, K.J. (2010), *Impact of trade liberalization on employment: the experience of India's manufacturing industries*, Indian Journal of Labor Economics, 53 (4).
- Sirilli, G., Paolini, F. e Tuzi, F. (2007), *La valutazione degli investimenti pubblici in R&S: i Piani per il potenziamento della ricerca finanziati dal MIUR*, RIV Rassegna Italiana di Valutazione.

Solow, R. M. (1956). *A contribution to the theory of economic growth*. The quarterly journal of economics, 70(1), 65-94.

Sosvilla-Rivero, S. (2010), *Macroeconomic effects of the European Cohesion policy in the Spanish economy*, in Cuadrado-Roura, J. R. (ed.) *Regional policy, economic growth and convergence. Lessons from the Spanish case*, Springer, Heidelberg, pp. 85-101.

Smith, M. (2012). *Demand-led growth theory: a historical approach*. Review of Political Economy, 24(4), 543-573.

Sala-i-Martin, X. X. (1996), *The classical approach to convergence analysis*, The economic journal, 1019-1036.

Sanna, V. S. (2013), *La politica di coesione riformata. Un approccio territorializzato alla politica di coesione europea*, Annali del Dipartimento di Metodi e Modelli per l'Economia, Il Territorio e la Finanza.

Solow, R. M. (1956), *A contribution to the theory of economic growth*, The quarterly journal of economics, n 70(1), 65-94.

Sørensen, P. B. e & Whitta-Jacobsen, H. J. (2005), *Introducing advanced macroeconomics: growth and business cycles*, McGraw-Hill Education.

Stirati, A. (2012), *Crescita e 'riforma' del mercato del lavoro*, in "Oltre l'austerità", Cesaratto, S. e Pivetti, M. (curatori), ebook, Micromega-on-line.

Šumpíková, M., Pavel, J. e Klazar, S. (2004), *EU funds: absorption capacity and effectiveness of their use, with focus on regional level in the Czech Republic*, In Conference on Problems Facing the New Member States. Conference proceedings of the 12th NISPAcee Conference.

Swan, T. W. (1956). *Economic growth and capital accumulation*. Economic record, 32(2), 334-361.

SVIMEZ, (2011), *Rapporto Svimez 2011 sull'economia del Mezzogiorno*, Il Mulino.

SVIMEZ, (2015), *Rapporto Svimez 2015 sull'economia del Mezzogiorno*, Il Mulino.

Temprano, A. G. (2013), *Common Agricultural and Cohesion Policy in the Europe 2020 Strategy*, Revista Latinoamericana de Economía, Volume 44, N° 173.

Terraneo, M. (2007), *L'analisi delle componenti principali e l'analisi fattoriale*, in De Lillo, A., *Analisi multivariata per le scienze sociali*, Pearson Italia Spa.

Thompson, B. (2004), *Explanatory and confirmatory factor analysis: understanding concepts and applications*, Whashington DC, American Psychological Association.

Tosun, J. (2014), *Absorption of regional funds: A comparative analysis*, JCMS: Journal of Common Market Studies, n°52(2), 371-387.

- Trigilia, C. e Viesti, G. (2016), *La crisi del Mezzogiorno e gli effetti perversi delle politiche*, Il Mulino, 65(1), 52-61.
- Tulumello, S. (2016), *Multi-level Territorial Governance and Cohesion Policy. Structural Funds and the Timing of Development in Palermo and the Italian Mezzogiorno*, European Journal of Spatial Development, N° 62.
- UVAL, (2016), *Relazione annual sulla Strategia Nazionale per le Aree Interne*, Relazione al CIPE.
- UVAL, (2015), *Relazione annual sulla Strategia Nazionale per le Aree Interne*, Relazione al CIPE.
- UVAL, (2014), *Strategia Nazionale per le Aree Interne: definizione, obiettivi, strumenti e governance*, Collana materiali UVAL.
- UVER (2011), *I tempi di attuazione delle opere pubbliche*, Nucleo tecnico di valutazione e verifica degli investimenti pubblici.
- Viesti, G. e Prota, F. (2008), *Le nuove politiche regionali dell'Unione Europea*, Il Mulino, Bologna.
- Viesti, G. e Luongo, P. (2014), *I fondi strutturali europei: otto lezioni dall'esperienza italiana*, StrumentiRES-Rivista online della Fondazione RES, N°6.
- Viesti, G. (2015), *Perché la spesa dei fondi strutturali è così lenta?* Strumenti Res.
- Visco, I. (2013), *Investire nella conoscenza*, atti del convegno “X Forum del Libro Passaparola: investire in conoscenza, cambiare il futuro”, 19 ottobre 2013, Bari.
- Vitali G. (2010), *La politica di coesione regionale*, CERIS CNR
- Wold, S., Esbensen, K. e Geladi, P. (1987), *Principal component analysis*, Chemometrics and intelligent laboratory systems, N°2(1-3), 37-52.
- Wooldridge, J. M. (2002), *Econometric analysis of cross section and panel data*, The MIT Press, Cambridge, MA.
- Wooldridge, J.M. (2003), *Introductory econometrics: A modern approach*, Mason: Thomson.
- Wostner, P. (2008), *The Micro-efficiency of the Cohesion Policy*, EPRC.
- Wright, G. (1976), *Linear Models for Evaluating Conditional Relationships*, American Journal of Political Science 2:349–373.
- Young, A. T., Higgins, M. J. e Levy, D. (2008), *Sigma convergence versus beta convergence: Evidence from US county- level data*, Journal of Money, Credit and Banking, 40(5), 1083-1093.

## **Riferimenti bibliografici giuridici**

Regolamento UE 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio.

Regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio, dell' 11 luglio 2006, recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione e che abroga il regolamento (CE) n. 1260/1999.

Regolamento (CE) N. 1260/1999 del Consiglio del 21 giugno 1999 recante disposizioni generali sui Fondi strutturali.

Regolamento (CE) n. 1164/94 del Consiglio, del 16 maggio 1994, che istituisce un Fondo di coesione.

Regolamento (CEE) N. 4256 / 88 del Consiglio del 19 dicembre 1988 recante le disposizioni d'applicazione del regolamento (CEE) n. 2052 / 88 per quanto riguarda il FEAOG, sezione orientamento.

Regolamento (CEE) n. 4255/88 del Consiglio del 19 dicembre 1988 recante disposizioni d'applicazione del regolamento (CEE) n. 2052/88 per quanto riguarda il Fondo sociale europeo.

Regolamento (CEE) n. 4254/88 del Consiglio del 19 dicembre 1988 recante disposizioni di applicazione del regolamento (CEE) n. 2052/88 per quanto riguarda il Fondo europeo di sviluppo regionale.

Regolamento (CEE) n. 4253/88 del Consiglio del 19 dicembre 1988 recante disposizioni di applicazione del regolamento (CEE) n. 2052/88 per quanto riguarda il coordinamento tra gli interventi dei vari Fondi strutturali, da un lato, e tra tali interventi e quelli della Banca europea per gli investimenti e degli altri strumenti finanziari esistenti, dell'altro.

Regolamento (CEE) N. 2052/88 del Consiglio del 24 giugno 1988 relativo alle missioni dei Fondi a finalità strutturali, alla loro efficacia e al coordinamento dei loro interventi e di quelli della Banca europea per gli investimenti degli altri strumenti finanziari esistenti.

Regolamento (CEE) n. 2088/85 del Consiglio, del 23 luglio 1985, relativo ai programmi integrati mediterranei.

Regolamento (CEE) n. 214/79 del Consiglio, del 6 febbraio 1979, che modifica il regolamento (CEE) n. 724/75 che istituisce un Fondo europeo di sviluppo regionale.

Regolamento (CEE) n. 724/75 del Consiglio, del 18 marzo 1975, che istituisce un Fondo europeo di sviluppo regionale.