

**Debora Gambina
Fabio Mazzola**

**EFFICACIA ED EFFETTI
DI SPIAZZAMENTO
NELLA POLITICA
DI COESIONE**



OPEN ACCESS la soluzione FrancoAngeli

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

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

Per saperne di più: [Pubblica con noi](#)

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

**Debora Gambina
Fabio Mazzola**

**EFFICACIA ED EFFETTI
DI SPIAZZAMENTO
NELLA POLITICA
DI COESIONE**

FrancoAngeli

Questo lavoro è stato svolto nell'ambito delle attività relative al Progetto PRIN 2017 "A New Assessment of Cohesion Policies' Effectiveness: Macro and Micro Approaches" - CUP: B78D20000090005.

Isbn e-book Open Access: 9788835181637

Copyright © 2025 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

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

Sono riservati i diritti per Text and Data Mining (TDM), AI training e tutte le tecnologie simili.

*L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore.
L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni
della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.it>*

INDICE

Introduzione	pag. 7
1. Il principio di addizionalità e lo spiazzamento della politica ordinaria	
1.1. Dall’istituzione all’eliminazione del principio di addizionalità. Semplificazione o potenziali rischi?	» 21
1.2. L’addizionalità dei fondi di coesione durante gli shock	» 29
1.3. Lo spiazzamento dei fondi di coesione 2021-27 da parte del <i>NextGenEU</i> . Finalità delle due fonti e priorità degli Stati nella spesa	» 34
1.4. L’impatto del <i>decommitment</i>	» 39
1.5. Le valutazioni di impatto del principio di addizionalità. Una prospettiva nazionale ed internazionale	» 41
1.6. Una valutazione settoriale del principio di addizionalità	» 44
1.7. Alcune riflessioni conclusive	» 53
2. Lo spiazzamento territoriale: gli effetti di <i>spillover</i> nella politica di coesione	
2.1. L’aspetto territoriale nell’evoluzione della politica di coesione	» 55
2.2. La rilevanza dello spazio nella valutazione dell’impatto della politica regionale	» 55
2.3. Gli effetti della politica di coesione su economie integrate: una rassegna della letteratura sulle ricadute spaziali	» 59
	» 67

2.4. Evidenze empiriche sull'efficacia della politica di coesione europea e nazionale: effetti diretti e <i>spillover</i> a confronto	pag. 73
2.5. Riflessioni conclusive	» 77
3. Lo spiazzamento delle politiche di breve periodo sulla politica di coesione	
3.1. Dalla prospettiva settennale alla flessibilità: nuovi obiettivi per la politica di coesione?	» 79
3.2. Gli adattamenti della politica di coesione durante le crisi e una rassegna della letteratura empirica	» 79
3.3. Le riprogrammazioni nelle regioni italiane durante il periodo 2007-2020	» 85
3.4. Gli effetti dello spiazzamento degli obiettivi di lungo periodo da parte di quelli di breve: alcune evidenze empiriche	» 91
3.5. Riflessioni conclusive	» 95
Conclusioni	» 103
Bibliografia	» 109

INTRODUZIONE

L'efficacia della politica di coesione europea continua a stimolare un intenso dibattito tra i decisori politici e un crescente interesse da parte di studiosi e ricercatori nell'individuare i suoi meccanismi ancora poco esplorati.

I due (interrelati) obiettivi di tale politica sono la promozione della crescita economica strutturale di lungo periodo delle regioni in ritardo di sviluppo e l'attenuazione delle disuguaglianze territoriali.

La discussione sulla sua reale efficacia è particolarmente diffusa in Europa per diverse ragioni. Innanzitutto, la politica di coesione è una delle principali politiche di investimento dell'Unione. Ad esempio, durante il periodo di programmazione 2014-20, è stata la seconda politica in termini di stanziamenti dopo la politica agricola comune (PAC). In secondo luogo, la mancata integrazione delle politiche di bilancio a livello sovranazionale attribuisce ai fondi strutturali e di investimento il compito esclusivo di agire direttamente per l'attenuazione degli squilibri regionali a livello europeo. Infatti, il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) è stato ideato anche con l'ottica di mitigare le conseguenze della prevista realizzazione dell'Unione economica e monetaria (Consiglio delle Comunità Europee, 1975).

Tra tutte le politiche dell'Unione, quella di coesione è senz'altro la più sottoposta a esercizi di valutazione (Darvas et al., 2019; Asatryan et al., 2024).

Le analisi empiriche dovrebbero essere funzionali a tracciare (e correggere) eventuali inefficienze che originano dalle fasi di programmazione e attuazione. Sebbene la rilevanza delle valutazioni tecniche sia presa in considerazione dai decisori politici europei e venga citata nelle diverse Relazioni sulla politica di coesione, è piuttosto improbabile che tali valu-

tazioni abbiano un impatto diretto sulle decisioni riguardanti i successivi cicli, poiché le stime *ex-post* vengono generalmente rilasciate quando il quadro normativo del nuovo periodo di programmazione è già in vigore (Fratesi e Wishlade, 2017).

Il dibattito sull'efficacia della politica di coesione non rimane, tuttavia, confinato ai congressi scientifici e agli incontri tecnici ma si estende fino alla società civile, diretta destinataria degli interventi. Studi recenti hanno fatto emergere l'importanza di analizzare le determinanti della soddisfazione dei cittadini nei confronti della politica di coesione (Capello e Perucca, 2019) e l'impatto di quest'ultima sull'identità europea (Borz et al., 2022) nonché sul consenso politico verso l'Unione (Rodríguez-Pose e Dijkstra, 2020). Da queste ricerche è emerso che la percezione e consapevolezza degli investimenti finanziati con i fondi strutturali, agevolata dalla comunicazione e dalla pubblicità relativa ai singoli progetti, ha un significativo impatto sullo sviluppo dell'identità europea. Inoltre, i cittadini che avvertono un allineamento degli interventi con le proprie necessità hanno maggiore probabilità di identificarsi con l'Europa. Parimenti, la politica di coesione può contribuire a mitigare il malcontento popolare, in particolare dei residenti in aree strutturalmente in declino.

Dunque, spendere (e spendere efficacemente) le risorse stanziate per la politica coesione dovrebbe risultare prioritario per gli Stati membri e per i *policymakers* delle regioni europee. Eppure, nonostante la quantità di risorse dedicate a investimenti che dovrebbero avere l'obiettivo di agire contro le diseguaglianze territoriali, molti di questi non vengono realizzati a causa del lento tasso di assorbimento di tali fondi. Ad esempio, per l'ultimo ciclo di programmazione concluso (2014-2020), alla fine del 2018 era stato speso a livello europeo soltanto un quarto delle allocazioni previste dalla programmazione 2014-2020. L'accelerazione è stata, come sempre, significativa alla fine del periodo: al termine del 2023, data ultima per la rendicontazione, il tasso di assorbimento era salito, infatti, a circa il 94% (Ciffolilli e Pompili, 2024).

I lenti tassi di assorbimento possono avere sostanziali effetti negativi sull'impatto economico e sociale dei fondi strutturali oltre che danneggiare la reputazione della politica di coesione (Marques Santos et al., 2025).

La mancata spesa dei fondi può rappresentare un'opportunità sprecata per la crescita di lungo periodo e il risanamento delle aree caratterizzate da carenze infrastrutturali, bassa dotazione di capitale umano e modesta presenza imprenditoriale. D'altro canto, la ricerca sulle potenziali deter-

minanti del successo della politica di coesione rimane tutt’altro che completa.

L’esteso quantitativo di studi empirici che ne misurano l’impatto sulla crescita economica regionale è principalmente motivato dalla persistenza di squilibri territoriali, a livello regionale e subregionale. Inoltre, la letteratura scientifica internazionale ha fatto progressi considerevoli sul versante della misurazione degli effetti causali della politica di coesione sulla crescita, con l’obiettivo di isolare il suo contributo da quello dei fattori di contesto, anche con l’impiego di metodologie controfattuali (si veda, ad esempio, Pellegrini et al., 2013).

Un’ipotesi avanzata dal dibattito scientifico è che la politica di coesione potrebbe essere più efficace in contesti socioeconomici favorevoli. In tal caso, la stessa potrebbe, paradossalmente, contribuire all’ampliamento delle disuguaglianze territoriali, contravvenendo alla sua principale missione.

Molte analisi si sono occupate dell’eterogeneità degli impatti della politica e, in particolare, dell’individuazione dei fattori che ne condizionano l’efficacia. Tra questi possiamo citare, in primo luogo, la qualità delle istituzioni.

Ederveen et al. (2006), basandosi su alcune evidenze empiriche relative a un campione di paesi europei, affermano che i fondi strutturali dovranno essere allocati primariamente al rafforzamento delle istituzioni perché la politica di coesione risulta efficace soltanto in presenza di una buona qualità amministrativa.

In studi empirici successivi, la qualità istituzionale si è rivelata uno dei più ricorrenti fattori condizionanti sia della capacità di assorbimento dei fondi di coesione che della loro efficacia.

Muovendo da una prospettiva amministrativa, alcune ricerche empiriche condotte a livello di macroregioni (NUTS-I nella classificazione europea) hanno rintracciato una correlazione positiva tra la capacità di spesa dei fondi strutturali e la qualità istituzionale, anche ai fini del controllo della corruzione, e ciò in diversi periodi di programmazione (Tosun, 2014, per il 2000-06 e Incaltara et al., 2020, per il 2007-13). La relazione positiva tra qualità del governo e velocità di spesa è stata confermata anche dallo studio di Mendez e Bachtler (2022) condotto per la programmazione 2007-13 ad un livello più disaggregato (NUTS-II).

Dal punto di vista dell’impatto sulla crescita economica regionale, Rodríguez-Pose e Garcilazo (2015) hanno evidenziato che la qualità istituzionale è tanto più importante per l’efficacia degli investimenti quanto più elevato è l’ammontare dei fondi spesi.

Oltre alla capacità istituzionale, altre caratteristiche di contesto regionale favorevole spiegano una maggiore velocità della spesa. Tra queste l'adeguata dotazione di capitale umano, la presenza di infrastrutture e i bassi tassi di disoccupazione. Tali evidenze sono contenute nelle analisi condotte, tra gli altri, da Kersan-Škabić e Tijanić (2017), per il periodo 2000-13, e da Marques Santos et al. (2025), per la programmazione 2014-20.

Ma più in generale, per quanto concerne l'efficacia della politica di coesione, la letteratura economica presenta conclusioni contrastanti circa il ruolo dei fattori condizionanti nel risolvere il possibile *trade-off* tra equità ed efficienza.

Alcuni studi mostrano che elementi di contesto favorevoli non sono sempre necessari per la positiva riussita dei fondi strutturali (Pinho et al., 2015; Bachtrögler et al., 2020).

Dal canto opposto, Rodríguez-Pose e Novak (2013), Fratesi e Perucca (2014), Sotiriou e Tsipa (2015), Bourdin (2019), Di Caro e Fratesi (2022), studiando gli effetti eterogenei della politica di coesione, hanno rintracciato una maggiore efficacia sulle regioni già caratterizzate da un contesto territoriale favorevole.

Il contrasto tra le conclusioni di queste valutazioni, che spesso si avvalgono di tecniche econometriche avanzate, può dipendere da molteplici fattori come le unità campionarie e i periodi di programmazione esaminati oltre che dalle varie metodologie impiegate.

In tale contesto, un filone di letteratura si è dedicato all'analisi della relazione causale tra politica di coesione e crescita economica, adottando strategie di identificazione basate su metodi controfattuali. Questi approcci, come il *difference-in-differences* (Ciani e de Blasio, 2015), il *propensity score matching* (Bachtrögler e Hammer, 2018) e il *regression discontinuity design* (Crescenzi e Giua, 2020), mirano ad isolare il contributo della politica di coesione, confrontando le aree trattate con quelle che, pur avendo caratteristiche simili, non sono destinatarie dei fondi, cercando di minimizzare il rischio di confondimento (mescolanza di effetti) dovuto a fattori non osservabili.

Infine, con riferimento all'attuale periodo di programmazione 2021-27, le simulazioni macroeconomiche ex-ante tratte da RHOMOLO, un modello di equilibrio generale dinamico sviluppato dalla Commissione europea, prevedono che, entro la fine del periodo di attuazione della programmazione 2021-27, il PIL europeo potrebbe aumentare dello 0,5% rispetto ad uno scenario senza la politica di coesione (Christou et al., 2023).

In sintesi la valutazione sull'efficacia della politica di coesione si è rivelata complessa, con conclusioni spesso divergenti.

Probabilmente, se le azioni implementate avessero prodotto risultati pienamente soddisfacenti, il tema della politica di coesione europea non sarebbe ancora così centrale nel dibattito politico ed economico e le risorse ad essa destinate potrebbero essere distribuite con logiche maggiormente orientate alla competitività.

Secondo il principio dell'efficiente allocazione delle risorse, se nelle regioni più sviluppate si osservasse un utilizzo più efficace dei fondi strutturali, le stesse dovrebbero essere le principali destinatarie degli stanziamenti del bilancio europeo. Tuttavia, nel corso dei diversi cicli di programmazione, ha prevalso il principio dell'equità, in base al quale le risorse sono state distribuite con l'obiettivo di ridurre le disparità territoriali.

L'Italia, in particolare, pur essendo da sempre uno dei principali Paesi destinatari dei fondi strutturali, rimane caratterizzata da un notevole e persistente squilibrio territoriale. Com'è ben noto, sull'origine del divario c'è dissenso in letteratura.

Daniele e Malanima (2011) hanno affermato che prima dell'Unità di Italia, non si segnalavano profonde diseguaglianze economiche tra Nord e Sud in termini di capacità produttiva e reddito medio pro-capite. Tali differenze, invece, iniziarono, a detta degli autori, sul finire del XIX secolo. Al contrario, Felice (2014) ha stimato uno squilibrio tra le due aree del Paese del 18% già nei primi anni dopo l'unificazione.

Nell'ambito del nutrito filone di letteratura che ha analizzato accuratamente l'efficacia dell'intervento straordinario per il Mezzogiorno, attuato a partire dal dopoguerra, alcuni studi si sono occupati di misurarne econometricamente l'impatto. Tra questi si ricordano, in particolare, quelli più recenti nella letteratura scientifica internazionale di D'Adda e De Blasio (2017) e Papagni et al. (2021).

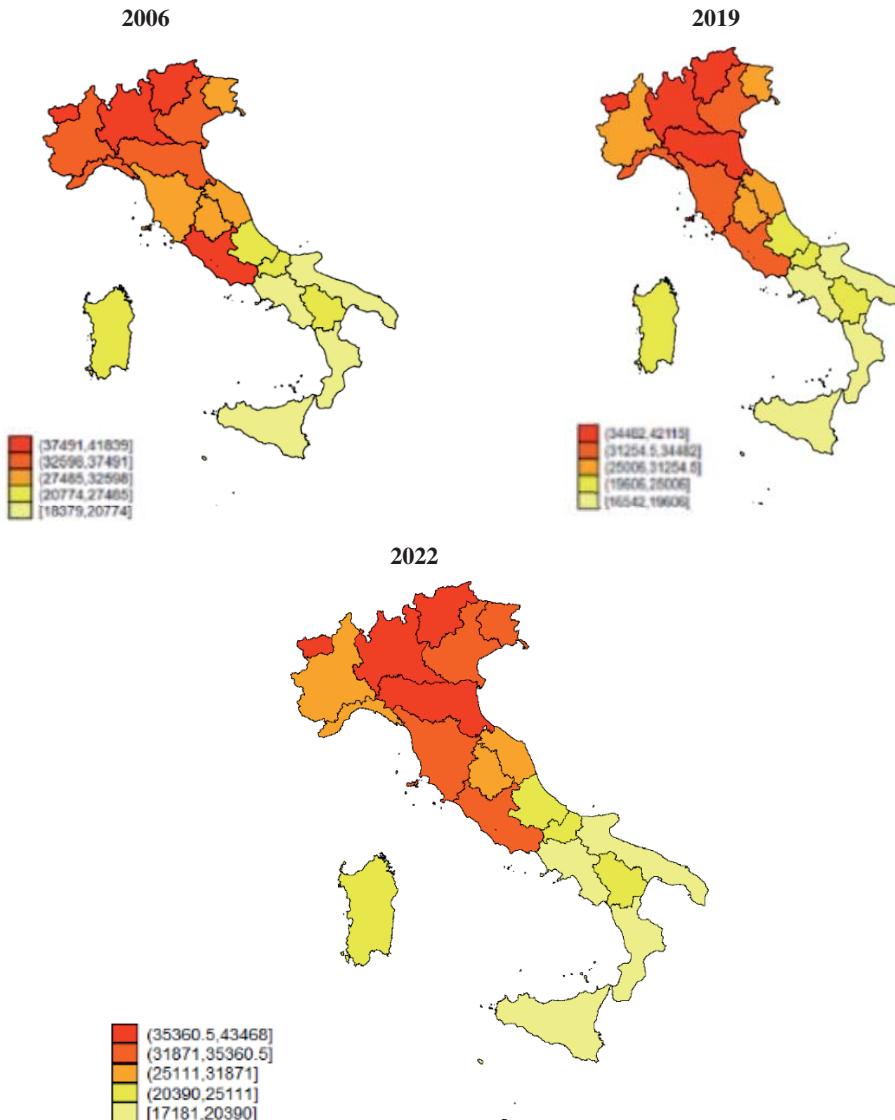
L'analisi della persistenza delle diseguaglianze tra le regioni italiane può essere condotta circoscrivendola al periodo vicino nel tempo.

Dalla Fig. 1 si può notare come, in termini di livelli di PIL pro-capite reale, il reddito si concentri principalmente nelle regioni del Nord Italia con differenze trascurabili tra gli anni considerati che, in particolare, mostrano la situazione delle economie regionali nel periodo pre crisi del 2008, pre pandemia e post pandemia.

La Fig. 2 mostra il miglioramento complessivo, più marginale al Sud, del tasso di occupazione regionale, dal 2006 al 2022.

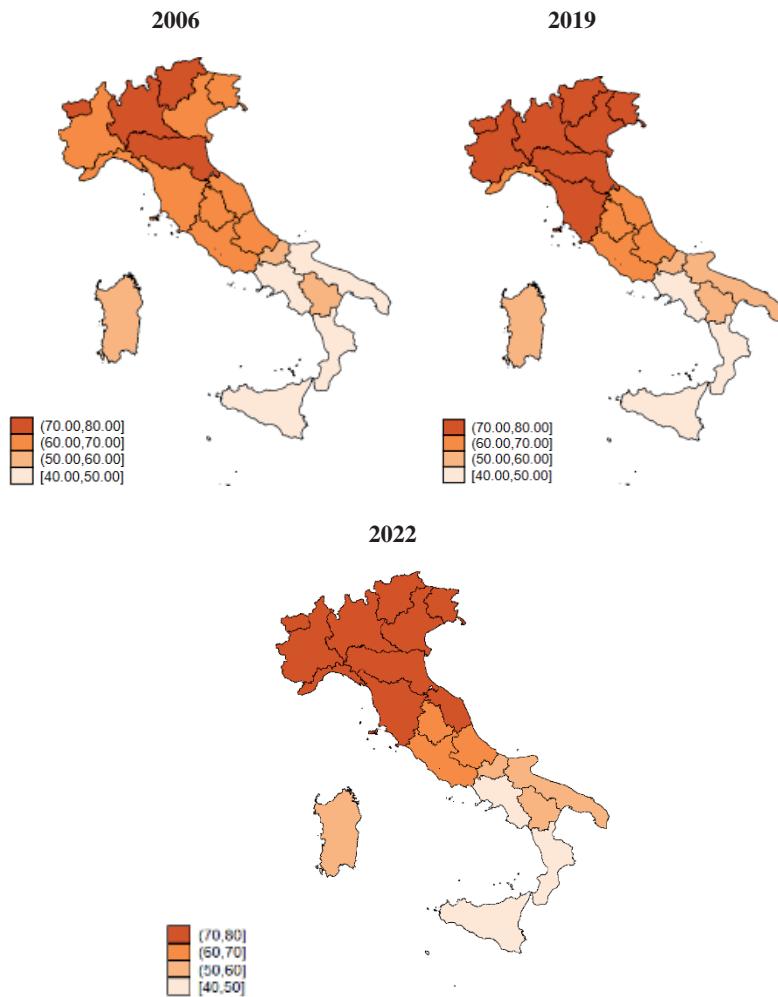
Nelle Tabb. 1 e 2 mostriamo, invece, alcune statistiche descrittive regionalizzate (media, deviazione standard, valori minimi e massimi) del PIL pro-capite reale e del tasso di occupazione (intervallo 20-64 anni).

Fig. 1 – *Reddito pro-capite delle regioni italiane – Anni 2006, 2019, 2022*



Fonte: nostre elaborazioni su dati dell’Istituto nazionale di Statistica (ISTAT).

Fig. 2 –Tasso di occupazione delle regioni italiane (range 20-64 anni) – Anni 2006, 2019, 2022



Fonte: nostre elaborazioni su dati ISTAT.

Tab. 1 – Statistiche descrittive del PIL pro-capite reale delle regioni italiane nel periodo 2006-2022 (valori assoluti)

Regione	Media	Deviazione standard	Min	Max
Piemonte	30.179	1.470	28.021	32.815
Valle d'Aosta	38.365	2.220	34.129	41.839
Lombardia	38.043	1.410	35.707	40.518
Liguria	31.321	1.577	27.987	34.277
Trentino-Alto Adige	40.273	1.216	38.575	43.468
Veneto	31.870	1.329	29.549	34.041
Friuli-Venezia Giulia	30.429	1.349	28.587	32.811
Emilia-Romagna	34.770	1.423	32.425	37.205
Toscana	30.408	1.230	27.525	32.355
Umbria	25.566	1.850	22.868	29.205
Marche	26.899	1.348	24.747	29.654
Lazio	34.391	2.220	30.850	38.624
Abruzzo	24.583	822	22.669	26.015
Molise	21.034	1.510	19.024	23.902
Campania	18.623	1.024	17.026	20.629
Puglia	18.068	740	17.017	19.479
Basilicata	21.140	1.504	19.249	24.076
Calabria	16.919	893	15.307	18.514
Sicilia	17.958	1.047	16.186	19.973
Sardegna	20.614	806	18.873	21.897

Fonte: nostre elaborazioni su dati ISTAT.

Tab. 2 – Statistiche descrittive del tasso di occupazione (%) nelle regioni italiane per il periodo 2006-2022

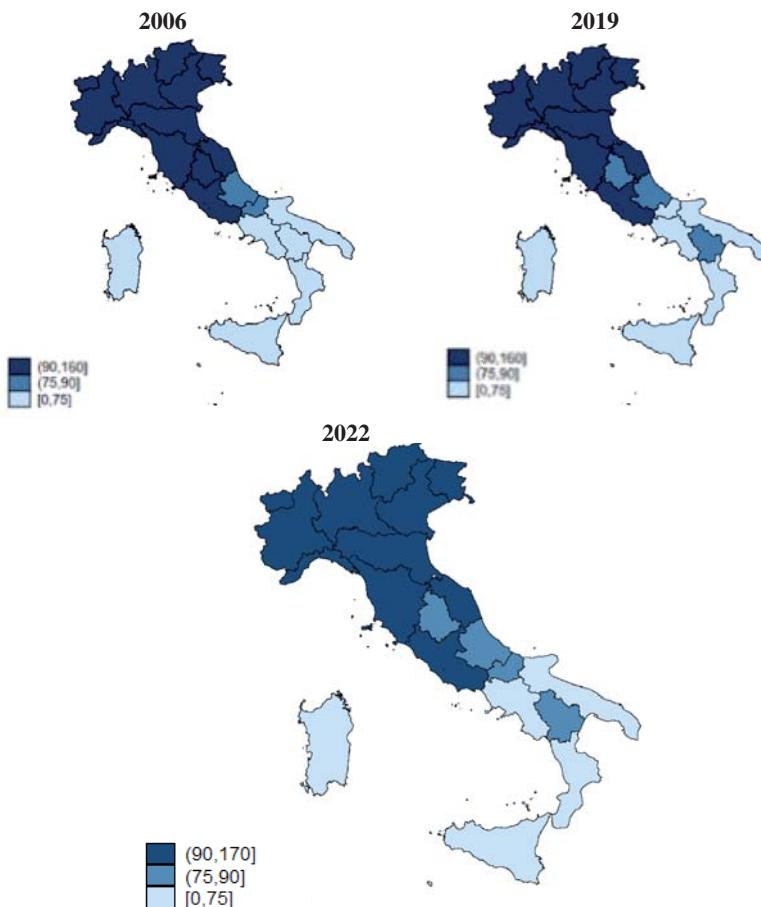
Regione	Media	Deviazione standard	Min	Max
Piemonte	68,80	1,38	66,41	71,29
Valle d'Aosta	71,71	1,24	69,84	74,91
Lombardia	70,81	1,49	68,91	73,38
Liguria	66,95	1,34	64,68	70,72
Trentino-Alto Adige	74,15	1,54	71,40	77,07
Veneto	69,93	1,51	67,56	72,88
Friuli-Venezia Giulia	69,36	1,97	67,03	73,40
Emilia-Romagna	72,93	1,44	70,62	75,38
Toscana	69,57	1,69	67,66	73,70
Umbria	67,53	1,44	65,09	69,88
Marche	68,08	1,58	65,38	71,97
Lazio	64,09	1,15	61,96	66,54
Abruzzo	60,97	1,55	57,98	63,08
Molise	55,86	2,18	51,26	58,80
Campania	44,99	1,70	42,71	48,34
Puglia	49,02	1,88	45,73	53,44
Basilicata	53,40	2,02	49,96	57,30
Calabria	45,50	2,31	42,10	49,78
Sicilia	45,38	2,10	42,37	49,12
Sardegna	55,12	1,88	51,64	58,64

Fonte: nostre elaborazioni su dati ISTAT.

Come è noto, la politica regionale dell’Unione Europea definisce come “regioni in ritardo” (*lagging regions*) i territori regionali (livello NUTS-II) con un PIL pro-capite inferiore al 75% della media europea. Queste regioni sono incluse nell’Obiettivo Convergenza¹. Le economie aventi un PIL pro-capite compreso tra il 75% e il 90% della media europea sono invece definite “regioni in transizione” (*transition regions*). Inoltre, le cosiddette “regioni più sviluppate” (*more developed regions*) registrano livelli di PIL pro-capite superiori al 90% della media europea.

La Fig. 3 mostra l’evoluzione del processo di convergenza del PIL pro-capite regionale in percentuale alla media nazionale.

Fig. 3 – PIL pro-capite reale in percentuale della media nazionale: anni 2006 e 2019, 2022



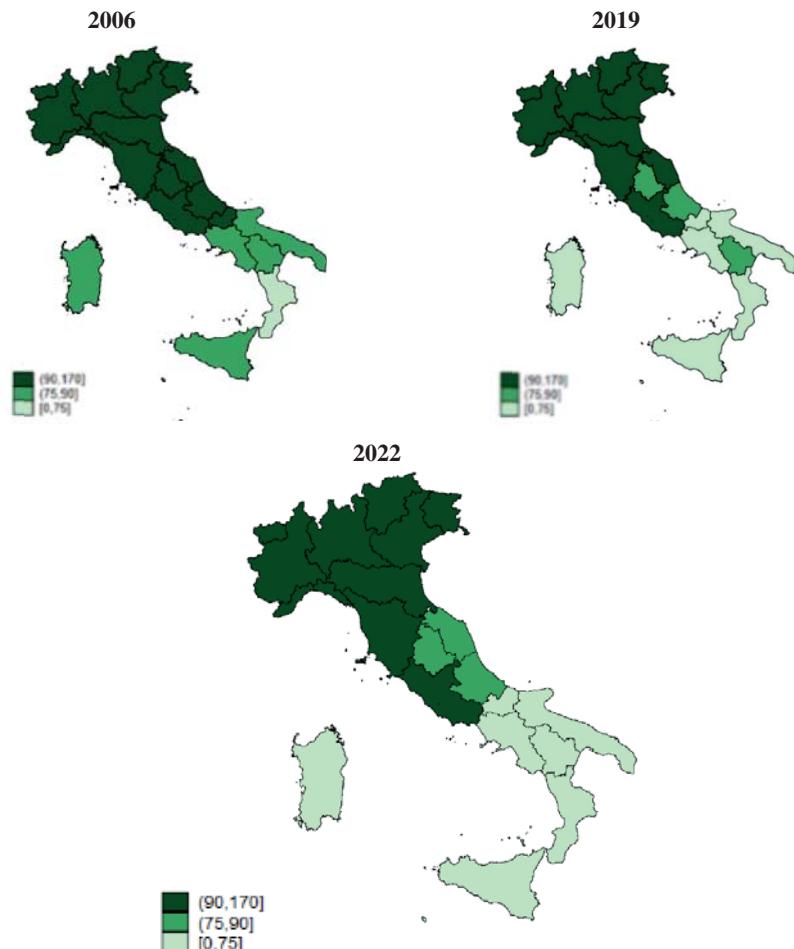
Fonte: nostre elaborazioni su dati ISTAT.

¹ Obiettivo 1 nel periodo di programmazione 2000-2006.

Nel 2006, tutte le regioni del Sud Italia registravano risultati insoddisfacenti con redditi pro-capite compresi nel primo range (inferiore al 75% della media nazionale) e due regioni del Centro-Sud Italia (Abruzzo e Molise) nel livello intermedio. Nel 2019 veniva registrato un miglioramento solo da parte di una regione meridionale, la Basilicata, mentre nel 2022 dal Molise.

La Fig. 4 valuta invece il processo di convergenza rispetto alla media europea. Nel 2006, l'Italia settentrionale e centrale presentava livelli di reddito elevati rispetto alla media UE. Le regioni del Sud erano invece prevalentemente “in transizione”. Nel 2022 tutte le regioni meridionali erano da considerare “in ritardo”.

Fig. 4 – PIL pro-capite (PPP) in percentuale della media europea: anni 2006 e 2019, 2022



Fonte: nostre elaborazioni su dati ISTAT.

La persistenza nella disparità dei redditi che ha caratterizzato il nostro Paese ha portato all’istituzione di una specifica politica di coesione nazionale che è stata prevalentemente attuata attraverso un fondo il cui periodo di attuazione pluriennale ha coinciso con quello dei fondi strutturali. Tale politica ha preso avvio nel 2003 con la creazione del Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS).

Per il periodo 2021-27, l’analogo Fondo di Sviluppo e Coesione (FSC) ha ricevuto uno stanziamento di circa 77,9 miliardi di euro.

La gestione del Fondo è stata centralizzata nella prima fase in quanto le risorse sono state ripartite alle regioni dal Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica e lo sviluppo sostenibile (CIPESS, l’ex CIPE) attraverso specifiche delibere. L’80% delle allocazioni è stata comunque destinata al Mezzogiorno.

La letteratura scientifica che si occupa della valutazione degli impatti della politica di coesione nazionale è solitamente limitata.

Al contrario, è estesa la letteratura scientifica che ha studiato le politiche di coesione europee nello specifico del caso italiano. Limitandosi al periodo più recente, ad esempio, Aiello e Pupo (2012) hanno analizzato proprio il ruolo dei fondi sulla riduzione del divario Nord-Sud tra il 1996 ed il 2007 concludendo che gli effetti sul PIL pro-capite regionale si sono rilevati leggermente superiori al Sud ma che i fondi non hanno contribuito alla riduzione del divario di produttività del lavoro.

Cerqua e Pellegrini (2018), in un’analisi sui comuni italiani, hanno stimato un impatto positivo ma marginale sull’occupazione delle regioni meno sviluppate durante la programmazione 2007-13, ma non sulla crescita del reddito. Crescenzi e Giua (2020) hanno concluso che la Grande Recessione ha avuto in Italia un effetto negativo sull’impatto dei fondi strutturali. Albanese et al. (2021) hanno trovato scarse evidenze di impatto della politica di coesione sulla crescita della produttività totale dei fattori dell’Italia meridionale dal 2007 al 2015, in prevalenza mediate dalla qualità istituzionale e dall’urbanizzazione. Destefanis et al. (2022) hanno rintracciato moltiplicatori del PIL più elevati per la spesa di coesione di fonte europea rispetto a quelli associati ad altre tipologie di spesa nel periodo 1994-2016. Infine, relativamente all’azione dei fondi strutturali durante la crisi causata dalla pandemia da Covid-19, Arbolino e Di Caro (2021), attraverso un’analisi di scenario, hanno stimato che un più elevato tasso di assorbimento dei fondi strutturali ha determinato una maggiore resilienza del mercato del lavoro.

Nel contesto del corrente dibattito, il presente volume muove dall’obiettivo di indagare alcune delle potenziali cause di inefficacia (o limitata

efficacia) dei fondi per la coesione nel caso italiano che sono particolarmente legate ad effetti di spiazzamento che la politica di coesione può innescare. Tali effetti di spiazzamento non sono mai stati trattati in un quadro unificato.

L'effetto di spiazzamento (*crowding-out*) può essere definito come una delle possibili conseguenze dell'intervento pubblico nell'economia.

Ad esempio, secondo la teoria neoclassica, l'incremento della spesa pubblica determina un aumento del tasso di interesse. Questo, a sua volta, può scoraggiare, sotto determinate condizioni, gli investimenti privati e, di conseguenza, ridurre l'efficacia dell'investimento pubblico iniziale.

Al contrario, la teoria Keynesiana ipotizza che le politiche fiscali espansive non generino un effetto di spiazzamento in presenza di un'elevata elasticità della domanda di moneta alle variazioni del tasso di interesse (curva LM orizzontale). In questo contesto, la politica fiscale risulterebbe dunque molto efficace nell'azione di stimolo dell'economia.

Nel nostro specifico contesto, i fondi di coesione sono associati a un effetto di spiazzamento ogni volta che la loro presenza produce un risultato economico sfavorevole (contrastante) che può ripercuotersi negativamente sulla loro efficacia.

La politica di coesione può essere fonte di svariati effetti di spiazzamento sia diretti che indiretti.

Essa, come politica espansiva di bilancio, può generare uno spiazzamento tra investimenti pubblici e privati. Sul piano microeconomico, secondo alcuni studi, può determinare uno dei principali fallimenti degli incentivi pubblici per le imprese (Bergström, 2000 e Marino et al., 2016) al punto che queste potrebbero essere maggiormente in grado di investire le proprie risorse in modo efficace ed efficiente in assenza di aiuti governativi (Metcalfe et al., 1992).

Ma altri effetti di spiazzamento riguardano l'analisi macroeconomica. In primo luogo, l'intervento per la coesione può sostituire la politica fiscale ordinaria degli Stati membri dell'Unione. In questo caso, la presenza dei fondi di coesione potrebbe determinare una riduzione dell'intervento pubblico ordinario nelle economie regionali.

In secondo luogo, ad un livello più disaggregato, la politica di coesione può dare origine ad uno spiazzamento strettamente relativo alla sua efficacia in termini di ricaduta spaziale dei suoi benefici in aree limitrofe a quelle trattate. Le economie regionali sono naturalmente collegate tra loro da effetti di prossimità spaziale o per via di legami economici connessi al commercio e alle relazioni di input-output tra territori diversi.

In terzo luogo, durante il periodo di attuazione della politica, alcune risorse, tradizionalmente indirizzate verso obiettivi di lungo periodo, possono essere riprogrammate e dirottate verso obiettivi di breve periodo quali quelli legati all’attenuazione degli effetti economici negativi scaturiti dai periodi di crisi. Questa eventualità si è realizzata più volte negli ultimi dieci-quindici anni a seguito di numerosi shock che si sono susseguiti legati, innanzitutto, alla crisi dei mutui sub-prime e dei debiti sovrani e, successivamente, all’emergenza Covid e agli effetti globali conseguenti agli eventi bellici che hanno riguardato le grandi potenze mondiali. In questo contesto, lo spiazzamento interessa gli scopi stessi della politica. Gli obiettivi strutturali di lungo periodo potrebbero, dunque, risultare spiazzati da quelli antaciclici di breve periodo.

Il volume trae spunto da questo quadro concettuale e si sforza di misurare l’entità e la direzione dei possibili effetti di spiazzamento che si riscontrano nell’attuazione della politica di coesione con particolare riferimento all’Italia.

Nel primo capitolo si fa luce sul grado di addizionalità della politica di coesione rispetto alla spesa nazionale ordinaria, valutando se essa abbia una funzione complementare o sostitutiva degli investimenti ordinari.

Il capitolo muove da un’analisi teorica e concettuale, sviluppata nei paragrafi 1.1-1.4, in cui i temi trattati sono ispirati dal dibattito in corso in merito alle preoccupazioni conseguenti all’eliminazione del principio di addizionalità. Ci si soffermerà, inoltre, sia sull’importanza dell’addizionalità nei periodi di crisi che sul possibile spiazzamento dei fondi di coesione da parte del PNRR e sull’effettiva incisività della regola del *de-commitment*.

I paragrafi seguenti (1.5 e 1.6) riassumono la letteratura nazionale ed internazionale in merito alle valutazioni del principio di addizionalità e presentano alcune nuove evidenze empiriche settoriali e regionali sulla valutazione *ex-post* di tale principio nel caso italiano (Mazzola e Gambina, 2025a).

Il secondo capitolo analizza il possibile effetto di spiazzamento territoriale della politica di coesione misurando l’impatto degli *spillover* sia per la politica di coesione europea che per quella nazionale.

Dopo una rassegna della letteratura empirica sugli effetti spaziali delle politiche regionali vengono presentate alcune evidenze quantitative in merito agli effetti diretti e indiretti della politica di coesione.

Il terzo capitolo analizza gli effetti di spiazzamento che condizionano l’efficacia della politica di coesione quando gli obiettivi di breve periodo si sostituiscono a quelli di lungo periodo. Inizialmente si parte da un

esame delle trasformazioni che ha subito la politica di coesione per fronteggiare i diversi shock degli ultimi vent'anni e si passano in rassegna alcuni studi incentrati sulla valutazione dell'efficacia della politica durante le crisi economiche (3.1-3.2). I paragrafi successivi (3.3-3.4) trattano le riprogrammazioni dei Programmi Operativi Regionali e presentano un'analisi empirica che esamina gli effetti dello spiazzamento degli obiettivi di lungo periodo da parte di quelli congiunturali (Mazzola e Gambina, 2025b).

Le conclusioni del volume evidenziano l'evoluzione nel tempo di questi tre fattori di spiazzamento e individuano alcune importanti scelte di *policy* che caratterizzano l'attuazione della politica di coesione nel prossimo futuro.

I.

IL PRINCIPIO DI ADDIZIONALITÀ E LO SPIAZZAMENTO DELLA POLITICA ORDINARIA

1.1. Dall’istituzione all’eliminazione del principio di addizionalità. Semplificazione o potenziali rischi?

Circa un terzo del bilancio europeo è assegnato alla politica di coesione per ciascun periodo di programmazione. In dettaglio, durante il ciclo 2007-13 sono stati allocati 347 miliardi, mentre, per il periodo 2014-20 gli stanziamenti sono aumentati a 352 miliardi. Il bilancio dell’attuale ciclo di politica di coesione (2021-27) è di 392 miliardi.

Tale politica è attuata principalmente attraverso tre fondi, il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), il Fondo sociale europeo (FSE) e il Fondo di coesione (FC). Il FESR ha l’obiettivo generale di sostenere la crescita e l’occupazione, nonché di promuovere la cooperazione territoriale. L’FSE è interamente dedicato al miglioramento della qualità del capitale umano e delle opportunità di lavoro. Infine, il FC è rivolto all’ambiente e alle reti di trasporto transfrontaliere e non è esteso a tutti gli Stati membri, ma soltanto a quelli con un reddito nazionale lordo pro-capite inferiore al 90% della media europea. Inoltre, dal 2013, la *Youth Employment Initiative* (YEI) è complementare all’FSE in quanto diretta ai giovani che non studiano, non lavorano e non seguono corsi di formazione (NEET) residenti in regioni con una disoccupazione giovanile superiore al 25%.

La programmazione europea suddivide gli interventi per aree tematiche, funzionali anche al processo di valutazione. Gli ambiti principali degli interventi sono l’efficienza energetica e l’economia a basse emissioni di carbonio, le reti di trasporto sostenibili, la ricerca e l’innovazione delle imprese e le misure per l’occupazione e la qualità del capitale umano.

Una nuova e ulteriore area di azione è stata istituita nel 2020 a causa della crisi conseguente la pandemia da Covid-19 ed è stata inclusa

nel pacchetto “REACT-EU” (*Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe*). Tali interventi affrontano prevalentemente alcune questioni chiave come quelle dedicate alla resilienza dei sistemi sanitari, allo stimolo verso la transizione verde, all’economia digitale, allo sviluppo aziendale e all’efficienza del mercato del lavoro.

Gli stanziamenti della politica di coesione destano preoccupazione perché possono implicitamente innescare un processo di distorsione nel meccanismo allocativo degli Stati membri verso le loro regioni. Tale preoccupazione è stata percepita dal legislatore europeo sin dall’inizio.

Già il Regolamento CEE n. 724/75 del Consiglio europeo, che ha istituito il FESR, introduceva un, seppur timido, riferimento al principio di addizionalità affermando che l’assistenza del Fondo non avrebbe dovuto indurre gli Stati membri a ridurre i propri sforzi di sviluppo regionale, ma piuttosto integrarli (vedi Preambolo).

Si dovette aspettare qualche anno per una definitiva formalizzazione di tale principio. Infatti, nell’ottica di garantire l’impatto sull’economia reale dei Fondi strutturali e di investimento (SIE), la Commissione europea ha via via imposto un insieme di regole che sono diventate sempre più stringenti nel corso degli anni. In particolare, a partire dalla Riforma del 1988 (Regolamento n. 2052/88¹), si è fatto riferimento alla chiarezza e specificità degli obiettivi (Parlamento europeo e Consiglio, 2006), all’individuazione delle Autorità di gestione dei Programmi Operativi, al contestuale rafforzamento del monitoraggio da parte della Commissione e all’istituzione di *principi* o regole di allocazione dei Fondi.

Il principio di “concentrazione” riguarda soprattutto le risorse, gli obiettivi e le spese. Esso prevede che i fondi debbano essere diretti principalmente alle regioni e ai paesi meno sviluppati, che gli obiettivi debbano essere correlati a quelli europei (ad esempio oggi *un’Europa più competitiva, più intelligente e più verde*) e che i fondi stanziati annualmente possano essere spesi fino ad alcuni anni successivi (a seconda del ciclo di programmazione, regola $n+2$ o $n+3$).

Il principio di “programmazione pluriennale” prescrive una procedura di pianificazione strategica per il raggiungimento degli obiettivi e sottolinea l’allineamento di ciascun progetto alle priorità europee.

Il principio di “partenariato” afferma che in ogni fase operativa della politica (progettazione, gestione, attuazione, monitoraggio e valutazione) tutti gli agenti economici siano coinvolti seguendo un approccio *bottom-up*.

Infine, un quarto principio, quello di “addizionalità”, dispone che i fondi europei non siano utilizzati in sostituzione delle spese strutturali,

¹ Il cosiddetto “Pacchetto Delors” ne costituisce lo sfondo concettuale.

di fonte pubblica o assimilata, ma siano realmente aggiuntivi (art. 15 Regolamento CE n. 1083/2006²). In altre parole, l’assegnazione dei fondi di coesione non deve avere come effetto collaterale un decremento della spesa dei governi centrali e degli enti decentrati nelle regioni beneficiarie.

La regola di addizionalità richiede, in pratica, che la politica di coesione non influenzi la distribuzione regionale e settoriale della spesa pubblica ordinaria. In effetti, ci si aspettava più che una mera neutralità. Il rigoroso rispetto del principio, combinato all’azione del criterio di cofinanziamento nazionale, avrebbe dovuto avere l’effetto finale di *incrementare* l’intervento pubblico statale nelle economie regionali.

La questione dell’addizionalità della spesa ha coinvolto sia aspetti amministrativi che teorici, in merito, rispettivamente, alla definizione formale dei tipi di spesa pubblica da includere nella contabilità dell’addizionalità e al significato concettuale del requisito.

Per quanto riguarda le questioni amministrative, tre categorie sono state identificate come spese strutturali ammissibili (oltre all’assistenza tecnica): infrastrutture di base tra cui trasporti, telecomunicazioni, energia, approvvigionamento idrico, protezione ambientale e salute; risorse umane quali spese per istruzione, formazione, ricerca e sviluppo; ambiente produttivo che include il sostegno all’industria, ai servizi e al turismo³.

In termini pratici, il livello delle spese ammissibili alla verifica avrebbe dovuto essere pari almeno all’importo delle spese medie annue, in termini reali, sostenute nel corso del periodo di programmazione precedente.

Il principio di addizionalità doveva riguardare non solo la spesa del governo centrale, ma anche tutte le altre risorse pubbliche, comprese quelle delle autorità regionali e di quelle locali. Le spese delle aziende pubbliche potevano essere considerate ammissibili, in quanto assimilate, e il sistema contabile doveva essere discusso con la Commissione europea per evitare doppi conteggi. Inoltre, venivano prese in considerazione le caratteristiche eterogenee degli Stati membri. Ad esempio, in Italia, la verifica dell’addizionalità veniva effettuata a livello del settore pubblico allargato, che include gli investimenti dello Stato, delle regioni, degli enti locali e delle imprese pubbliche.

In Italia, l’istituzione di tale principio ha avuto un impatto considerevole sulla valutazione della politica di coesione. Infatti, nel 1994, è stato finanziato da parte dell’Osservatorio delle politiche regionali il progetto

² Le fonti normative dei precedenti periodi di programmazione sono le seguenti: art. 9 Regolamento CEE n. 2082/1993 e art. 11 Regolamento CE n. 1260/1999.

³ L’agricoltura e lo sviluppo rurale sono esclusi poiché non ammissibili ai principali fondi strutturali.

dei Conti Pubblici Territoriali (CPT) proprio al fine di calcolare l’addizionalità delle risorse di coesione (Agenzia per la Coesione Territoriale, 2007). Il sistema dei CPT registra l’insieme delle entrate e delle spese che confluiscano nelle 20 regioni italiane, distinte per settori di intervento, soggetto titolare dell’entrata e della spesa (amministrazione pubblica o impresa pubblica nazionale o locale) e tipologia (corrente o in conto capitale). I pagamenti vengono rilevati secondo il principio di cassa, considerando le uscite finanziarie nel momento in cui vengono materialmente effettuate. Il metodo del consolidamento assicura l’assenza di duplicazioni della spesa escludendo quelle che comportano trasferimenti da un’amministrazione all’altra e limitandosi a considerare solo quelle destinate agli scopi finali. La gestione di tale database è stata affidata all’Agenzia per la coesione territoriale, le cui funzioni sono confluite nel Dipartimento per le politiche di coesione e per il Sud a partire dal 2023.

Nonostante l’istituzione e l’importanza del principio, la sua attuazione durante i primi periodi di programmazione non è stata particolarmente stringente. Tale lacuna ha riguardato non solo l’Italia ma anche altri paesi europei. Infatti, alcuni autori hanno commentato criticamente l’utilizzo in modo improprio del Fondo europeo di sviluppo regionale da parte degli Stati membri per sostituire la spesa nazionale (McAleavey, 1995).

Il principio invece è tornato di primo piano nel ciclo 2000-06 in riferimento alla necessità di porre una maggiore attenzione sull’efficienza e l’efficacia della spesa effettuata (García Nicolas e Cantos Cantos, 2018). Ma, in quel ciclo non è stato un vincolo universalmente applicato (Varga e in’t Veld, 2011).

Come sottolineato nella Terza Relazione sulla coesione, il criterio è stato generalmente rispettato nel caso dell’Obiettivo 1. È risultato più difficile verificarlo per gli Obiettivi 2 e 3 (Commissione europea, 2004).

Il principio di addizionalità è stato uno dei pilastri del Rapporto Barca (Barca, 2009), il cui quinto pilastro, titolato “Promuovere la spesa addizionale, innovativa e flessibile”, oltre che enfatizzare l’importanza del disimpegno automatico dei fondi comunitari, spingeva a rafforzare e semplificare il criterio, attraverso un esplicito legame con il Patto di Stabilità e Crescita.

Concettualmente, quel Rapporto ha distinto l’addizionalità politica da quella finanziaria.

Il rispetto dell’addizionalità politica prevederebbe l’utilizzo dei fondi del bilancio statale in modo coerente rispetto agli obiettivi politici dell’Unione. La politica di bilancio convergerebbe, dunque, verso gli stessi fini di quella di coesione europea rafforzandone l’efficacia.

Quanto al requisito dell'addizionalità finanziaria, il Rapporto suggeriva di prevenire eventuali usi indebiti della politica di coesione, garantendo alla stessa un impatto identificabile. Ne proponeva anche alcuni miglioramenti, come l'eliminazione delle soglie minime di spesa pubblica ordinaria basate sui livelli di quella passata, oltre le quali la spesa di coesione poteva essere ritenuta addizionale. I riferimenti a soglie preeterminate, e non variabili caso per caso, erano ritenuti troppo distorsivi in quanto eccessivamente dipendenti dalla congiuntura economica.

La crisi del 2008 ha poi avuto un ruolo di primo piano nel dibattito sul tema dell'addizionalità delle risorse di coesione rispetto a quelle ordinarie. Secondo alcuni autori l'addizionalità è risultata carente durante il ciclo di programmazione 2007-13 (Petruglia e Provenzano, 2018). In effetti, la spesa di risorse straordinarie verso il Sud Italia, effettuata negli anni 2007-2015, è stata ritenuta inferiore del 23% rispetto a quella degli anni 2000-2006 (Albanese e De Blasio, 2018).

Dal punto di vista strettamente amministrativo, il rispetto dell'addizionalità finanziaria si è rivelata complicata per gli Stati e le relative amministrazioni pubbliche responsabili. L'adeguamento richiedeva un uso notevole di risorse da parte degli Stati e non poche difficoltà per la Commissione nel garantire che gli stessi si conformassero al principio (Halasz, 2018).

Erano previste sanzioni in termini di *financial corrections* nel caso in cui un paese non fosse stato in grado di dimostrare il rispetto della regola.

Tuttavia, anche per la programmazione 2014-20, l'OCSE ha notato, già nel 2016, che i meccanismi di monitoraggio e l'applicazione dell'addizionalità erano comunque piuttosto deboli. Le possibili sanzioni erano previste solo in una fase avanzata del ciclo, non prima del 2022 (OCSE, 2016) e si auspicava che nei futuri periodi di programmazione si dovesse prevedere livelli più ambiziosi e sanzioni anticipate.

I Regolamenti della programmazione 2014-20 collegavano la necessità della verifica del principio all'intensità dell'esborso finanziario agli Stati. Infatti, il controllo si sarebbe applicato soltanto in Stati membri le cui regioni meno sviluppate coprissero almeno il 15% della popolazione totale. Nel dettaglio, era previsto un accertamento a livello nazionale per quei Paesi in cui le regioni meno sviluppate comprendevano almeno il 65% della popolazione totale. La verifica doveva avvenire a livello regionale, e concentrarsi prevalentemente sulle regioni appartenenti all'Obiettivo Convergenza, per i Paesi in cui queste ultime rappresentavano tra il 15% e il 65% della popolazione.

Per il periodo di programmazione 2014-20 è stato previsto che gli Stati membri dovessero mantenere un livello di spesa strutturale pubblica o equivalente almeno pari al livello di riferimento fissato nell'Accordo di Partenariato (Commissione europea, 2022).

L'Italia, in questo ciclo è stata sottoposta alla verifica di addizionalità a livello regionale, assieme a Grecia e Slovenia, mentre altri paesi, come Bulgaria, Repubblica Ceca, Estonia, Croazia, Lettonia, Lituania, Ungheria, Polonia, Portogallo, Romania e Slovacchia sono stati esaminati a livello nazionale. A fine 2019, l'allora Direttore Generale della DG-REGIO, Marc Lemaître, mise pressione al nostro Paese al fine di mantenere un adeguato livello di investimenti statali al Mezzogiorno in conformità alla regola.

Al termine del controllo intermedio, l'Italia, come anche Bulgaria e Romania, non venne ritenuta in regola (Commissione europea, 2022). In ogni caso, la verifica *ex-post* fu considerata probabilmente distorta dalle politiche messe in campo nel rispondere alla crisi pandemica.

Mentre l'addizionalità dei fondi di coesione è stata notevolmente monitorata fino al periodo 2014-2020 sia a livello nazionale che regionale, i possibili effetti di sostituzione non sono mai stati esaminati in modo approfondito a livello settoriale, soprattutto in riferimento agli ultimi cicli.

Basandoci sugli ultimi due periodi di programmazione conclusi, si osserva in Italia un calo della spesa totale interna in alcuni ambiti tra il 2009 e il 2019 (Tab. 3). I dati sono stati estratti dai CPT e il flusso di risorse contiene entrambe le tipologie, sia le spese per la coesione che quelle ordinarie in quanto i CPT considerano il dato in aggregato. La Tab. 3 offre, tuttavia, una prima visione sull'andamento della distribuzione del complesso della spesa pubblica per i diversi settori nel periodo considerato. In particolare, si nota una riduzione della quota di spesa destinata a settori strategici come l'istruzione, le infrastrutture di trasporto stradale e non stradale, l'industria e l'artigianato, la cultura e l'ambiente. Al contrario, ambiti come l'inclusione sociale, l'energia e l'occupazione hanno registrato un incremento del loro peso relativo sul totale della spesa pubblica. Ciò potrebbe riflettere un processo di riallocazione delle risorse in risposta a nuove priorità della *policy*. In alternativa, è possibile che i fondi di coesione abbiano contribuito a queste variazioni, influenzando la distribuzione della spesa ordinaria.

Le variazioni dal 2019 al 2021 sono influenzate dagli effetti della pandemia. Infatti osserviamo, ad esempio, un incremento della percentuale di spesa relativa al settore Interventi in campo sociale.

Il database *Opencoesione* può integrare i CPT. Esso è gestito dal Dipartimento per le politiche di coesione, in collaborazione con l’Agenzia per la Coesione Territoriale e la Ragioneria Generale dello Stato. Il database è strutturato a livello di progetto e consente di monitorare pubblicamente la pianificazione e lo stato finanziario di ciascuna operazione. Gli interventi sono descritti in modo approfondito in base alle loro caratteristiche e agli obiettivi tematici che affrontano. Il dettaglio spaziale è a livello comunale.

La Tab. 4, con dati estratti da *Opencoesione*, offre una visione specifica esclusivamente sulla spesa delle risorse della politica di coesione.

Tab. 3 – *Quote dei pagamenti per settore nella spesa pubblica – Italia (2009, 2019, 2021)*

Settori CPT	% Settore CPT sulla spesa totale CPT anno 2009	% Settore CPT sulla spesa totale CPT anno 2019	% Settore CPT sulla spesa totale CPT anno 2021
Previdenza e integrazioni salariali	29,99	29,24	27,62
Sanità	10,87	10,99	11,02
Amministrazione generale	10,09	10,14	9,90
Energia	8,82	9,38	9,80
Istruzione	5,4	4,61	4,51
Altro in campo economico	4,41	5,01	3,31
Interventi in campo sociale	3,99	6,15	7,45
Oneri non ripartibili	3,64	4,45	4,49
Altri trasporti	3,54	2,85	3,03
Industria e artigianato	2,84	2,27	3,03
Lavoro	2,61	2,96	3,76
Difesa	1,84	1,3	1,22
Viabilità	1,72	1,4	1,46
Sicurezza pubblica	1,67	1,62	1,57
Cultura e servizi ricreativi	1,26	1,02	0,99
Servizio idrico integrato	1,18	0,91	0,91
Telecomunicazioni	1,02	1,47	0,94
Smaltimento dei rifiuti	0,98	0,82	0,99
R&S	0,78	0,94	0,71
Edilizia abitativa e urbanistica	0,73	0,48	0,43
Giustizia	0,69	0,6	0,55
Ambiente	0,63	0,57	0,52
Agricoltura	0,47	0,27	0,32
Commercio	0,26	0,22	0,60
Formazione	0,23	0,11	0,09
Turismo	0,16	0,11	0,68
Altri interventi igienico sanitari	0,11	0,09	0,08
Altre opere pubbliche	0,06	0,01	0,003
Pesca marittima e acquicoltura	0,01	0,03	0,03

Fonte: nostre elaborazioni su dati Conti pubblici territoriali.

Nel confronto tra il 2009 e il 2019, emergono variazioni significative nella distribuzione dei fondi in quanto si osserva una riduzione della quota destinata ai trasporti, all’ambiente (diminuzione persistente nel 2021) e alla competitività (la cui quota relativa è cresciuta, invece, nel 2021), mentre aumentano le risorse per settori come istruzione e formazione, occupazione, ricerca e innovazione.

Tab. 4 – *Quote dei pagamenti per settore nella politica di coesione – Italia (2009, 2019, 2021)*

Settori Opencoesione	Settore OC % su spesa OC totale anno 2009	Settore OC % su spesa OC totale anno 2019	Settore OC % su spesa OC totale anno 2021
Trasporti e mobilità	29,90	22,18	21,28
Ambiente	18,22	11,27	10,68
Competitività delle imprese	12,11	10,12	12,21
Cultura e turismo	9,95	7,02	6,18
Ricerca e innovazione	7,50	9,29	8,54
Istruzione e formazione	5,55	10,40	9,47
Inclusione sociale e salute	5,44	7,11	8,62
Occupazione e lavoro	4,56	11,6	11,89
Reti e servizi digitali	3,30	4,04	3,81
Capacità amministrativa	2,00	3,66	4,34
Energia	1,47	3,30	2,91

Fonte: nostre elaborazioni su dati Opencoesione.

Il quadro fornito dalle Tabb. 3 e 4 evidenzia l’importanza di analizzare il principio di addizionalità non soltanto a livello nazionale e regionale ma anche a livello settoriale.

Tuttavia, l’orientamento ufficiale è stato quello della soppressione del criterio. I Regolamenti europei relativi ai fondi strutturali 2021-27 (Parlamento e Consiglio europeo, 2021a) non fanno riferimento né all’addizionalità né alle sanzioni per la mancata conformità.

L’eliminazione del principio è stata giustificata in nome della necessità di semplificazione delle procedure e di incrementare l’impatto reale della politica di coesione sull’economia reale. Tale eliminazione fa parte, infatti, delle 74 *strategie di semplificazione* introdotte per la nuova programmazione (Commissione europea, 2021).

La riflessione attuale concerne il fatto che, a causa della rimozione del vincolo formale di addizionalità, vi sia la possibilità di aumento del rischio che le risorse della politica di coesione finiscano per sostituire, anziché integrare, la spesa pubblica ordinaria. Senza quest’ultimo vin-

colo, non vi è più un obbligo esplicito per gli Stati membri di dimostrare che le risorse europee si aggiungono effettivamente alla spesa pubblica interna.

Al contrario, Darvas et al. (2019) hanno suggerito che si faccia un'analisi ancora più approfondita sul rispetto del principio e che, nel caso di inadempienze, si possa innalzare la percentuale di co-finanziamento nazionale dei progetti di coesione europei per garantire, in modo più stringente, che una parte del bilancio nazionale sia comunque vincolato ad obiettivi di coesione. Tale modo di procedere non risolverebbe il problema in modo sostanziale poiché il co-finanziamento è un'aggiunta monetaria a progetti già finanziati dalla politica di coesione europea. Al contrario, il rispetto del principio di addizionalità richiederebbe di incidere direttamente su nuovi investimenti ordinari.

Per quanto detto, si potrebbe proporre una verifica degli effetti dell'eliminazione del principio e, nel caso di impatto negativo, una modificata reintroduzione della regola di addizionalità con contestuale istituzione di commissioni composte da esperti indipendenti ad indirizzo della Commissione europea che ne monitorino l'andamento con metodologie rigorose che tengano conto delle diverse caratteristiche eterogenee degli Stati membri e della congiuntura economica.

1.2. L'addizionalità dei fondi di coesione durante gli shock

La rimozione del requisito dell'addizionalità della politica di coesione è stata determinata dalla necessità di non vincolare troppo tale politica nella sua possibile funzione di contrasto agli shock economici.

In senso lato, è impossibile valutare gli effetti *ex-post* sulla crescita economica di un ciclo di programmazione quale il 2007-13 senza tenere conto degli effetti della crisi economica e finanziaria, la cosiddetta Grande Recessione, che si è sviluppata proprio quando il periodo di programmazione era appena iniziato.

La crisi del 2008 ha generato un possibile meccanismo di interazione tra shock macroeconomici e impatti degli investimenti per la coesione. Da un lato, il deterioramento delle condizioni economiche generali potrebbe avere attenuato l'efficacia degli interventi, agendo come un fattore in grado di ridurre il moltiplicatore degli investimenti. Dall'altro, le risorse spese per la coesione potrebbero aver svolto un ruolo anticiclico, contribuendo a rafforzare la resilienza delle economie regionali e mitigando gli effetti recessivi della crisi.

La prevalenza dell'uno o dell'altro fenomeno non è peraltro univocamente determinabile ed è stata argomento di dibattito all'interno della letteratura empirica. I principali studi sono pervenuti a risultati contrastanti.

Merler (2016) e Bachtrögler (2016), ad esempio, hanno analizzato l'efficacia della politica di coesione nel ciclo di programmazione 2007-13 a livello europeo. Secondo la prima autrice, i fondi strutturali hanno mitigato gli effetti della crisi sulla crescita economica regionale, con un impatto particolarmente significativo nelle aree a reddito pro-capite iniziale più basso. Per la seconda autrice, la crisi ha avuto un effetto negativo sull'efficacia della politica di coesione.

Il funzionamento del principio di addizionalità durante la crisi del 2008 solleva interrogativi analoghi a quelli relativi all'efficacia della politica di coesione sulla crescita.

Infatti, è proprio durante le fasi di recessione che le interazioni tra la politica di coesione e quella ordinaria di investimento statale emergono con maggiore evidenza. Il deterioramento delle finanze pubbliche e i vincoli di bilancio stringenti accrescono la dipendenza degli Stati e delle loro regioni dalle risorse europee nel finanziamento della spesa per investimenti.

Tra l'altro, in un contesto di crisi economica, la priorità dei governi potrebbe non essere necessariamente la destinazione di risorse alla spesa in conto capitale. Durante i periodi di recessione, rispetto a quelli di stabilità economica, le priorità tendono a spostarsi verso interventi con effetti immediati, piuttosto che su investimenti che generano i loro pieni benefici nel lungo periodo.

Le necessità dei cittadini e delle imprese e la pressione sui bilanci pubblici costringono ad allocare risorse alle spese correnti e ai servizi essenziali come i meccanismi di sostegno al reddito dei lavoratori e gli strumenti di stabilizzazione per le imprese. Di conseguenza, anche laddove le risorse per la coesione fossero disponibili, il loro effettivo impiego per stimolare nuovi investimenti potrebbe risultare limitato⁴.

Ciò rende difficile valutare se i fondi di coesione abbiano effettivamente generato un effetto espansivo aggiuntivo o se invece abbiano compensato la riduzione della spesa nazionale. In quest'ultimo scenario, più probabile, essi sarebbero stati utilizzati in sostituzione degli stanziamenti ordinari, contravvenendo al principio di addizionalità.

⁴ Gli effetti di spiazzamento relativi all'utilizzo dei fondi di coesione per esigenze di breve periodo saranno oggetto del terzo capitolo.

Tuttavia, la prospettiva con cui si riflette sul principio di addizionalità e sul suo funzionamento durante le recessioni non può essere la stessa di quella adottata nei periodi di stabilità economica.

In condizioni normali, i fondi strutturali europei possono essere considerati sostitutivi quando il *policymaker* nazionale decide intenzionalmente di utilizzarli per finanziare progetti che verrebbero caricati sul bilancio statale qualora la politica di coesione europea non ci fosse. In questo contesto, sussiste una distorsione dell'intento originario della politica regionale.

Al contrario, durante le crisi, la potenziale sostituzione della spesa nazionale con risorse di coesione non scaturisce da scelte politiche intenzionali ma è invece una risposta alle limitazioni di risorse pubbliche ordinarie in condizioni di deterioramento delle finanze statali dovute, ad esempio, a contrazioni di entrate tributarie.

Guardando all'evoluzione degli eventi, in Europa gli investimenti pubblici sono diminuiti significativamente a partire dal 2009 e la politica di coesione si è rivelata un canale essenziale per il loro finanziamento. Per gli Stati particolarmente colpiti da un calo delle entrate e costretti ad un incremento della spesa sociale, la politica regionale europea è rimasta la principale fonte di finanziamento della spesa in conto capitale (Commissione europea, 2014).

Cerniglia et al. (2021) hanno suggerito che, se la politica di coesione fosse in grado di aumentare la spesa in conto capitale, si dovrebbe osservare una certa correlazione tra la sua intensità a livello regionale e la spesa pubblica per investimenti.

Nel 2013, gli investimenti pubblici nazionali in percentuale al PIL raggiunsero un picco minimo per alcuni dei principali Paesi beneficiari della politica di coesione mentre contestualmente si registrò un picco massimo degli afflussi delle risorse per la coesione (Halasz, 2018). Ciò potrebbe suggerire una relazione tra i due fenomeni ma l'evidenza non basta per concludere sulla mancata addizionalità. Infatti, l'aumento degli afflussi di risorse per la coesione potrebbe essere attribuibile alla vicinanza della fine del periodo di programmazione, quando la spesa è tipicamente più veloce in risposta alle scadenze, ovvero alle diverse riprogrammazioni dei Programmi Operativi che in alcuni casi hanno determinato un'accelerazione di fondi ancora non spesi (Mazzola e Gambina, 2025b).

Durante il periodo di programmazione 2007-13, 21 Stati membri sono stati sottoposti alla verifica ufficiale dell'addizionalità da parte della Commissione europea, in quanto aventi almeno una regione appartenente all'Obiettivo Convergenza. Dalla verifica è emerso un quadro eteroge-

neo tra i Paesi (Commissione europea, 2017). Confrontando il livello di riferimento *ex-ante* delle spese strutturali con quelle effettive si evince che l'addizionalità è stata disattesa in Grecia, Italia ed Ungheria, Paesi maggiormente colpiti dalla Grande Recessione e dalle crisi successive. Al contrario, Slovacchia, Malta e Polonia hanno rappresentato casi di successo⁵.

Proviamo adesso a concettualizzare maggiormente le evidenze illustrate. Se la politica fiscale adottata per fronteggiare una crisi è quella restrittiva di consolidamento, il rispetto del principio di addizionalità pone sicuramente un *trade-off* con le politiche di austerità. Da un lato, si chiedono politiche di bilancio restrittive, dall'altro si vuole mantenere un livello sufficiente di investimenti pubblici tale da dimostrare che questi siano stati addizionali rispetto alle risorse per la coesione. Il *trade-off* si è reso evidente in Italia dopo la crisi del debito sovrano del 2011.

In questo contesto, la direzione della relazione causale risulta meno chiara. In tempi di stabilità economica, per verificare il rispetto del principio di addizionalità si valuta l'impatto della spesa di coesione su quella ordinaria di investimento. In recessione, invece, il trattamento dell'endogeneità è ancora più complesso e si potrebbe verificare una forte simultaneità delle due politiche o, addirittura, la possibilità che la direzione della relazione causale sia invertita. Le strategie di consolidamento fiscale, in conseguenza della crisi, potrebbero determinare il mancato finanziamento attraverso il bilancio interno di alcuni investimenti che invece possono essere realizzati sulle disponibilità della politica di coesione. La conseguenza di questo cambiamento del canale di finanziamento degli investimenti sarebbe l'incremento percentuale delle spese di coesione *per effetto* della riduzione della spesa ordinaria.

Inoltre, il livello di spesa della politica di coesione è meno dipendente dal ciclo economico rispetto a quello della spesa ordinaria perché la prima è finanziata a livello sovranazionale ed è stata già definita *ex-ante* e potrebbe, pertanto, ridursi in misura minore durante le crisi.

In questo contesto, il problema principale rimane il co-finanziamento nazionale e regionale. Se l'attuazione dei progetti della politica di coesione è soggetta a vincoli di co-finanziamento, e i governi con proprio

⁵ Tuttavia, nel *report* la Commissione ha enfatizzato le difficoltà riscontrate nel calcolo. Le principali criticità metodologiche hanno riguardato l'isolamento delle spese strutturali di ciascun Paese, la comparabilità tra i dati forniti dagli Stati membri e quelli delle statistiche europee ufficiali e le spese delle società pubbliche. Questi problemi abbassano notevolmente il livello di confronto tra gli Stati membri e rendono difficili anche le valutazioni econometriche dell'addizionalità da parte dei ricercatori che pertanto spesso si concentrano necessariamente su un singolo Paese.

bilancio non possono sostenerlo, l'investimento non verrà avviato, contribuendo alla spirale recessiva.

San Juan Mesonada e Sunyer Manteiga (2021) hanno notato che nella programmazione 2007-13 il vincolo di co-cofinanziamento fu effettivamente rilassato dalla Commissione in conseguenza della crisi ma solo nel 2011, apparentemente in ritardo.

Al contrario, il tasso di co-finanziamento europeo al 100% è stata una misura subito ampiamente utilizzata per fronteggiare la crisi sociale ed economica conseguente alla pandemia da Covid-19. Differentemente dalla Grande Recessione, presentatasi all'inizio della programmazione 2007-13, l'emergenza sanitaria si è diffusa nel periodo 2014-20 a programmazione quasi ultimata. La regola $n+3$, per la quale è stato consentito rendicontare la spesa fino al 2023, ha, nei fatti, posposto la fine del ciclo di programmazione. Pertanto, le risorse per la coesione fino a quel momento non utilizzate sono state prontamente mobilitate per fronteggiare l'emergenza sanitaria e le conseguenze sul mercato del lavoro, determinando numerose operazioni di riprogrammazione⁶. Parallelamente, è stato avviato un ambizioso programma di politica fiscale espansiva a livello europeo, il *Next Generation EU*, di cui il PNRR rappresenta per l'Italia la declinazione nazionale.

Come sottolinea la Relazione sullo stato di attuazione della politica di coesione europea e nazionale della Programmazione 2014-2020, l'addizionalità sembra non essere stata garantita neppure durante l'ultimo ciclo concluso. Le risorse per la coesione hanno sostituito quelle delle politiche ordinarie anche per via della riduzione degli investimenti nazionali come effetto dei tagli richiesti dal Patto di Stabilità e Crescita (Ministro per gli Affari Europei, il Sud, le Politiche di Coesione e il PNRR, 2023).

In termini aggregati, pertanto, l'applicazione del principio di addizionalità sembra non essere stata soddisfacente in Italia durante gli ultimi due periodi di programmazione conclusi, a causa principalmente di una congiuntura macroeconomica avversa.

Le evidenze empiriche (NUTS-II) che verranno presentate in seguito (Mazzola e Gambina, 2025a) analizzano, a livello settoriale una relazione che lega la politica ordinaria alla politica di coesione tenendo in considerazione come variabili di controllo alcuni indicatori regionali e settoriali.

Gli effetti della congiuntura economica verranno indirettamente considerati nel modello attraverso l'inclusione del PIL pro-capite regionale tra le variabili esplicative della spesa ordinaria.

⁶ Tali riprogrammazioni saranno prese in considerazione nel cap. 3 del presente volume.

Se il coefficiente associato a questa variabile è positivo, ciò significa che in un contesto economico sfavorevole si realizza una riduzione della spesa ordinaria, a parità di altre condizioni. Questo risultato empirico supporta le osservazioni più generali sopra discusse secondo cui, durante le recessioni, il livello degli investimenti pubblici subisce una contrazione.

Al contrario, livelli più elevati di reddito si accompagnano a una maggiore spesa per la politica ordinaria.

In conclusione, in presenza di uno shock macroeconomico, la mancata osservanza del principio di addizionalità appare, spesso, quasi necessaria. Più rilevante, infatti, è il ruolo svolto dai fondi di coesione nel mitigare l'impatto dei tagli agli investimenti pubblici, agendo come un meccanismo di compensazione e stabilizzazione.

Nell'odierno contesto si potrebbe realizzare, tuttavia, un potenziale effetto di sostituzione tra le risorse del PNRR e i fondi di coesione relativi al ciclo di programmazione 2021-27. A tale tema è dedicato il paragrafo successivo.

1.3. Lo spiazzamento dei fondi di coesione 2021-27 da parte del *NextGenEU*. Finalità delle due fonti e priorità degli Stati nella spesa

Nel dicembre 2020 è stato approvato il nuovo Quadro finanziario pluriennale dell'Unione Europea per il periodo 2021-27 il quale ingloba le misure straordinarie adottate per fronteggiare gli effetti economici e sociali della pandemia da Covid-19.

Esso consta di 1.074 miliardi di euro a prezzi costanti 2018, a cui si aggiungono 750 miliardi di euro, a prezzi 2018, di un fondo specificamente istituito per supportare la ripresa, il *NextGenerationEU*.

Quest'ultimo si compone del *Recovery and Resilience Facility (RRF)*, come strumento prevalente. In secondo luogo, il *ReactEU* continua l'azione delle Iniziative di investimento in risposta al Coronavirus (*CRII e CRII Plus*) e prevede risorse che integrino quelle del Fondo europeo di sviluppo regionale e del Fondo sociale europeo. Una misura minore dei finanziamenti è destinata ad altri programmi come Orizzonte Europa e Fondo per lo sviluppo rurale.

I progetti finanziati dal *NextGenerationEU* dovrebbero sostenere tre macro obiettivi, ovvero rendere l'Europa *più verde, più digitale e più resiliente*. Il 30% della spesa deve essere distribuita in azioni legate alla lotta al cambiamento climatico.

Il 70% degli importi del Dispositivo per la ripresa e la resilienza (RRF) doveva essere impegnato entro il 31 dicembre 2022 ed il restante 30% tra il 1° gennaio 2023 e il 31 dicembre 2023 (Parlamento europeo e Consiglio, 2021b).

È già emersa la preoccupazione che gli Stati europei possano incontrare difficoltà nell’assorbire efficacemente i fondi dell’RRF e nell’attuare le riforme previste entro tempistiche così strette. Questa criticità riguarda in particolare gli enti amministrativi coinvolti nell’attuazione dei programmi di coesione che sono caratterizzati da diversi sistemi di gestione (Bachtler e Mendez, 2023).

A causa delle scadenze più ravvicinate del *NextGenEU* e di una mancata netta demarcazione tra i suoi obiettivi e quelli della politica di coesione, gli Stati membri potrebbero dare priorità all’utilizzo dei fondi RRF. Ciò avrebbe come effetto finale un più lento tasso di assorbimento delle risorse di coesione.

Dal punto di vista della normativa europea, il principio di addizionalità, nonostante sia scomparso dai Regolamenti istitutivi della nuova politica di coesione 2021-27, risulta presente nel Regolamento che istituisce il Dispositivo per la ripresa e la resilienza, sia pure in una forma meno prescrittiva.

L’Articolo 5, titolato “Principi orizzontali”, afferma, infatti, che il “sostegno nell’ambito del dispositivo non sostituisce, salvo in casi debitamente motivati, le spese di bilancio correnti a livello nazionale e rispetta il principio dell’addizionalità del finanziamento dell’Unione di cui all’articolo 9”. Quest’ultimo articolo, titolato “Addizionalità e finanziamento complementare” dispone che il “sostegno nell’ambito del dispositivo si aggiunge al sostegno fornito nell’ambito di altri programmi e strumenti dell’Unione. I progetti di riforma e di investimento possono essere sostenuti da altri programmi e strumenti dell’Unione, a condizione che tale sostegno non copra lo stesso costo”.

Alcuni autori hanno iniziato ad esaminare a livello europeo l’addizionalità dei fondi RRF rispetto agli investimenti statali ordinari. Un primo possibile modo per valutarla è osservare se i fondi RRF siano correlati positivamente con gli investimenti pubblici, definiti come formazione linda di capitale fisso pubblico (Corti et al., 2022). Per analizzare in modo più accurato gli effetti dell’RRF sugli investimenti pubblici, tali autori hanno confrontato le previsioni per il 2022 della formazione linda di capitale fisso pubblico al 2021 con quelle al 2019, anno precedente alla crisi del Covid. La differenza tra queste due previsioni fornisce una misura indiretta dell’eventuale incremento degli investimenti pub-

blici dovuto alla crisi. Il passo successivo è stato valutare se l'eventuale aumento degli investimenti pubblici sia correlato ai fondi RFF ricevuti dal Paesi. Gli autori non hanno trovato una correlazione statisticamente significativa.

Sull'altro versante, per quanto concerne la possibile preferenza della spesa con fondi RRF rispetto a quella con fondi di coesione, Polverari (2025) ha enfatizzato l'eventualità che la sovrapposizione delle due fonti di finanziamento potesse avere un impatto negativo sulla tempistica di attuazione della politica di coesione soprattutto in quei Paesi che sono i principali beneficiari di entrambi gli interventi. Infatti, per Grecia, Italia, Romania e Bulgaria, gli Accordi di Partenariato 2021-27 sono stati approvati con grande ritardo (più di un anno e mezzo dall'inizio del ciclo di programmazione).

Il *NextGenEU* ha preso operativamente avvio con le proposte alla Commissione europea dei Piani operativi di ripresa degli Stati membri. La Commissione ha comunque assunto una posizione proattiva con gli Stati nelle fasi di progettazione degli stessi (Polverari, 2025).

L'Italia ha adottato il suo *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza* (PNRR) in cui prevale la logica della gestione centralizzata⁷.

Le strette tempistiche del PNRR e la parziale sovrapposizione dei suoi obiettivi con quelli della politica di coesione potrebbe generare una preferenza per la spesa dei primi fondi a scapito dei secondi.

Da una lettura attenta dell'Accordo di Partenariato 2021-27, ci si può accorgere di un frequente utilizzo della parola 'sinergia'. In particolare, il documento sottolinea che alcune priorità, in special modo quelle relative all'economia a basse emissioni di carbonio e alle tematiche ambientali, saranno realizzate in *sinergia* con le azioni del PNRR. Ciò solleva qualche preoccupazione circa il rischio di sovrapposizione. Infatti, l'allocatione di fondi in aree simili e su temi con obiettivi comuni potrebbe generare conflittualità tra gli interventi del PNRR e le azioni della politica di coesione.

Le criticità non si esauriscono in questo aspetto. Nelle scelte di spesa emergono potenziali effetti di spiazzamento che si manifestano su due livelli distinti.

In linea di principio, la spesa ordinaria può essere rimpiazzata dalle risorse per la coesione e dal PNRR. Andando oltre, vi è il rischio che le stesse risorse per la coesione subiscano un effetto di sostituzione da parte dei fondi del PNRR, compromettendo la logica di addizionalità che dovrebbe caratterizzare anche quest'ultimo.

⁷ Solo poco più di un terzo dei fondi sarà gestito dalle regioni e dagli enti locali.

Non disponendo ancora di dati sufficienti per valutare gli eventuali effetti di spiazzamento dei fondi PNRR rispetto a quelli di coesione 2021-27, si effettuano alcune considerazioni sulla base delle allocazioni ai due programmi.

La politica di coesione europea 2021-27 ha messo a disposizione dell’Italia 43,1 miliardi di euro a cui si aggiungono 32,2 miliardi di euro di cofinanziamento nazionale. Circa il 62% del totale va alle regioni meno sviluppate⁸. L’Italia gestisce 48 Programmi di cui 38 sono gestiti in modo decentralizzato dalle regioni⁹. A questo quadro si aggiungono 59,1 miliardi di risorse stanziate sul Fondo di sviluppo e coesione, il principale strumento con cui si attua la politica di coesione nazionale italiana.

I 5 obiettivi strategici, che hanno sostituito gli 11 obiettivi tematici delle due precedenti programmazioni, sono “Europa più competitiva e intelligente” (trasformazione economica intelligente e innovativa), “Europa resiliente, più verde e a basse emissioni di carbonio” (transizione verso un’energia pulita, economia circolare, adattamento ai cambiamenti climatici, gestione e prevenzione dei rischi), “Europa più connessa” (mobilità e connettività regionale), “Europa più sociale e inclusiva” (diritti sociali), “Europa più vicina ai cittadini” (zone urbane, rurali e costiere).

I fondi PNRR ammontano a 191,5 miliardi di euro a cui se ne aggiungono 30,64 di fonte nazionale dal Fondo complementare, istituito appositamente per integrare le risorse PNRR. Chiudono il quadro i 13 miliardi provenienti dal *ReactEU*¹⁰.

Non è previsto alcun co-finanziamento nazionale per l’attivazione dei progetti PNRR. Non poteva essere altrimenti data la crisi Covid in atto quando il Programma è stato definito ma è comunque un fatto da non sottovalutare. Consente, infatti, agli Stati membri di progettare interventi senza dover contribuire con risorse proprie. Ciò stimola l’avvio delle operazioni e dunque l’assorbimento degli stanziamenti.

Come è noto, il PNRR è articolato nelle sei seguenti Missioni: “Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura”; “Rivoluzione verde e transizione ecologica”; “Infrastrutture per una mobilità sostenibile”; “Istruzione e ricerca”; “Inclusione e coesione”; “Salute”.

La clausola del 40% impone che alle 8 regioni del Mezzogiorno sia allocato almeno il 40% delle risorse territorializzabili. Responsabile della verifica di questo obiettivo è il Dipartimento per le politiche di

⁸ Dati Dipartimento per le politiche di coesione.

⁹ Tutte le unità amministrative regionali gestiscono in modo separato i Programmi Operativi relativi al FESR e all’FSE+. Fanno eccezione Basilicata, Calabria, Molise e Puglia che gestiscono il plurifondo FESR-FSR+.

¹⁰ Dati Presidenza del Consiglio dei Ministri (2021).

coesione che attesta il conseguimento del risultato con periodiche relazioni.

A marzo 2025, la Cabina di regia PNRR ha presentato la sesta Relazione sullo stato di attuazione del Piano. Viene certificata una spesa pari a circa il 52% dei fondi PNRR.

A fronte di questa percentuale relativamente elevata, sul versante della programmazione europea 2021-27, il Monitoraggio politiche di coesione 2021-27 della Ragioneria Generale dello Stato (RGS)¹¹ (Ragioneria Generale dello Stato, 2024) mostra una situazione molto deficitaria.

Per quanto riguarda lo stato di attuazione dei Programmi Operativi Regionali (POR), per l'insieme di FESR e FSE+, la quota parte di pagamenti sul valore dei programmi è pari all'1,91% per la categoria delle regioni meno sviluppate¹² con una certa eterogeneità tra FESR (0,95%) ed FSE+ (5,37%). Quanto agli impegni, sull'FSE+ è stato impegnato il 13,06% delle risorse ma solo il 2,47% sul FESR.

Le percentuali sono maggiori per la categoria delle regioni più sviluppate¹³, per le quali è stato impegnato il 24,01% delle risorse FSE+ e il 20,69% del FESR mentre la percentuale di pagamenti sul valore dei programmi sale al 7,56% sull'FSE+ e al 5,05% sul FESR.

Per le regioni in transizione¹⁴, la media dei risultati dei due fondi sugli impegni è il 19,20% e sui pagamenti è il 3,12%.

Le migliori performance sul Fondo sociale europeo potrebbero essere ricondotte al volume di interventi sul mercato del lavoro colpito dalla pandemia mentre per il FESR vi è prevalenza di progetti infrastrutturali.

Questo quadro, pur ancora parziale, supporta ulteriormente l'ipotesi secondo la quale la gestione decentralizzata dei fondi strutturali, attuata attraverso i Programmi Operativi Regionali, determina eterogeneità nei livelli di capacità di assorbimento. Come è noto, le regioni settentrionali tendono a registrare performance superiori rispetto a quelle meridionali.

In un nostro recente studio sui tempi di implementazione nelle regioni europee dei progetti di fonte FESR 2014-20 appartenenti all'area tematica “Economia a basse emissioni di carbonio” (Gambina e Mazzola, 2025) si evidenzia come la qualità istituzionale delle regioni, ovvero la loro capa-

¹¹ Aggiornamento 31 agosto 2024.

¹² Aventi un PIL pro-capite inferiore al 75% della media comunitaria: Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna, Sicilia.

¹³ PIL pro-capite superiore al 90% della media comunitaria: Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Bolzano, Trento, Piemonte, Toscana, Valle d'Aosta, Veneto.

¹⁴ PIL pro-capite compreso tra il 75% e il 90% della media comunitaria: Abruzzo, Marche, Umbria.

cità amministrativa (Mendez e Bachtler, 2022), incida positivamente, per il complesso delle regioni europee, sulla velocità dei tempi di attuazione.

Rimandando ad un’analisi futura più approfondita la valutazione empirica degli effetti della spesa dei fondi PNRR sull’assorbimento delle risorse della programmazione europea 2021-27, appare comunque evidente che la spesa nell’attuale ciclo di programmazione sia stata rallentata dalla compresenza di altre fonti di finanziamento con vincoli temporali più stringenti.

Occorre, peraltro, interrogarsi anche sui vantaggi o gli svantaggi delle due diverse tipologie di governance: quella multilivello e quella centralizzata. Come accennato in precedenza, la politica di coesione europea è caratterizzata da un prevalente decentramento delle decisioni e la capacità di assorbimento delle risorse dipende strettamente dalla qualità delle amministrazioni decentrate. All’opposto, il modello di governance che ha ispirato il PNRR è stato quello centralizzato.

Ulteriori considerazioni riguardano il disimpegno automatico a cui è dedicato il prossimo paragrafo.

1.4. L’impatto del *decommitment*

Il disimpegno automatico è la misura di incentivo volta a prevenire la perdita delle risorse europee assegnate agli Stati membri. Nel corso del tempo, esso si è trasformato in uno strumento di accelerazione della spesa, facilitando la concentrazione nell’utilizzo dei fondi negli ultimi anni del periodo di programmazione e fino al secondo (o terzo) anno successivo rispetto alla data di chiusura del periodo. Tale disimpegno si estende anche alle somme di co-finanziamento nazionale.

Ai sensi dell’articolo 93 del Regolamento CE 1083/2006, che ha regolato il ciclo di programmazione europea 2007-13, “la parte di impegni ancora aperti al 31 dicembre 2015 è automaticamente disimpegnata qualora la Commissione non abbia ricevuto al riguardo una domanda di pagamento ricevibile entro il 31 marzo 2017” (Parlamento europeo e Consiglio, 2006).

Per il successivo periodo 2014-20, il Regolamento 1303/2013 all’articolo 136 ha previsto che “la Commissione procede al disimpegno della parte dell’importo in un Programma Operativo che non sia stata utilizzata per il pagamento del prefinanziamento iniziale e annuale e per i pagamenti intermedi entro il 31 dicembre del terzo esercizio finanziario successivo a quello dell’impegno di bilancio nell’ambito del programma operativo,

o per la quale non sia stata presentata, a norma dell’articolo 131, una domanda di pagamento redatta a norma dell’articolo 135” (Parlamento europeo e Consiglio, 2013).

Il tempo a disposizione per l’utilizzo dei fondi europei appare senza dubbio abbastanza esteso. È bene considerare inoltre che nel periodo contabile 2020-2021, relativo al ciclo 2014-20, in conseguenza della pandemia, il co-finanziamento nazionale non ha rappresentato un vincolo, in quanto agli Stati membri è stata concessa la possibilità di applicare un tasso di cofinanziamento del 100% a carico dell’Unione Europea.

Tuttavia, permangono criticità legate al rischio che gli anni iniziali della programmazione siano caratterizzati da una fase di stallo e che l’accelerazione della spesa si concentri troppo negli anni finali. Questo scenario potrebbe incidere negativamente sulla qualità della selezione dei progetti che potrebbe essere meno orientata ai bisogni dei territori e maggiormente influenzata dalla necessità di evitare il disimpegno delle risorse.

Il più ridotto tempo di implementazione per i progetti avviati negli anni finali del ciclo di programmazione si applica a tutte le regioni europee (Gambina e Mazzola, 2025).

Osservando l’avanzamento della programmazione 2014-20 in Italia, la Tab. 5 riassume le quote degli impegni e dei pagamenti in rapporto al valore dei POR FESR ed FSE in tre punti temporali del periodo¹⁵. Al Sud, nel 2018, l’avanzamento degli impegni, più indicativo rispetto a quello dei pagamenti durante i primi anni della programmazione, era fermo al 14% per il FESR e all’11% per l’FSE.

Le regioni settentrionali avevano già impegnato in quell’anno circa il 36% dei fondi strutturali disponibili e pagato quasi il 20% dei fondi FSE.

I pagamenti hanno subito un considerevole incremento tra il 2018 e il 2021, ma il dato di quest’ultimo anno è influenzato dall’azzeramento del tasso di cofinanziamento nazionale per alcuni progetti avviati e dall’iniezione di spesa dovuta alla reazione alla crisi pandemica. Dalla Tab. 5 si evince che la percentuale di risorse pagate relative al FESR è comparabile tra Nord e Sud Italia per il 2021. Il Nord mantiene un vantaggio per il Fondo sociale anche a causa delle politiche a tutela delle imprese e dei lavoratori duramente colpiti dalle chiusure.

La regola del disimpegno automatico dei fondi europei appare incisiva nella misura in cui negli ultimi anni del ciclo gran parte delle risorse vengono attivate. Tuttavia, alla luce delle considerazioni svolte in prece-

¹⁵ La nostra sintesi tabellare non fa emergere l’eterogeneità regionale all’interno delle tre macroaree per la quale si rimanda alle pubblicazioni RGS.

denza circa il potenziale *trade-off* tra le risorse del PNRR e quelle per la coesione, la sua applicazione per il periodo 2021-27 potrebbe portare ad una ulteriore distorsione verso l'avvio di progetti sull'ultima parte del periodo di programmazione.

Tab. 5 – Avanzamento dei POR 2014-20 – Valori medi regionali (%)

		2018		2021		2024	
		Impegni	Pagamenti	Impegni	Pagamenti	Impegni	Pagamenti
Regioni meno sviluppate ¹⁶	FESR	14,05	5,98	74,05	44,50	119,44	88,81
	FSE	10,92	7,07	73,50	41,42	114,20	84,42
Regioni in transizione ¹⁷	FESR	24,56	8,98	71,95	39,00	93,03	78,39
	FSE	26,19	8,73	58,93	39,73	97,33	80,34
Regioni più sviluppate ¹⁸	FESR	36,42	10,85	77,80	44,28	96,29	88,72
	FSE	35,36	19,54	84,77	59,12	101,09	96,74

Fonte: elaborazione su dati RGS (Ragioneria Generale dello Stato, 2018; 2021; 2024).

Nota: impegni: percentuale degli impegni sul totale delle risorse programmate. Pagamenti: percentuale dei pagamenti sul totale delle risorse programmate.

1.5. Le valutazioni di impatto del principio di addizionalità. Una prospettiva nazionale ed internazionale

Se i fondi di coesione non generassero valore aggiunto, la politica regionale sarebbe distorsiva e inefficiente. Si potrebbe, infatti, ritenere con Smith (1776) che, lasciando al mercato la libera allocazione delle risorse, il processo di convergenza regionale si potrebbe attuare senza azioni specifiche (esogene) da parte del governo.

Naturalmente questa impostazione non tiene conto che la principale motivazione per cui è nata la politica regionale europea è quella di realizzare gli obiettivi di equità e non solo di efficienza.

Se però la regola dell'addizionalità viene costantemente disattesa, l'impatto delle politiche regionali risulta, oltre che distorsivo, fortemente inefficiente anche per il raggiungimento dell'obiettivo di equità.

¹⁶ Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sicilia. Calabria e Puglia gestivano il plurifondo FESR-FSE.

¹⁷ Abruzzo, Molise, Sardegna. Il Molise gestiva il plurifondo FESR-FSE.

¹⁸ Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Bolzano, Trento, Piemonte, Toscana, Umbria, Valle d'Aosta, Veneto.

Bourdin (2019), in uno studio sul contributo della politica di coesione alla crescita delle province dell’Europa centrale ed orientale, ha concluso che le province *core* risultavano più performanti rispetto a quelle periferiche probabilmente per via della maggiore capacità di tali aree nell’ampliare il supporto europeo con risorse proprie.

Di Caro e Fratesi (2022), analizzando l’eterogeneità regionale nei risultati del FESR su un campione di 250 regioni europee dal 1990 al 2015, hanno concluso che nel Mezzogiorno italiano la mancata efficacia poteva essere potenzialmente ricondotta alla riduzione progressiva sia del co-finanziamento nazionale che della politica ordinaria nazionale.

Concettualmente, il principio di addizionalità si può fare risalire alla teoria del cosiddetto *effetto carta moschicida* (Henderson, 1968; Gramlich, 1969), già notato da Del Bo e Sirtori (2016). Secondo questa teoria, in una municipalità, un aumento di sussidi governativi esogeni stimola la spesa pubblica locale in misura maggiore rispetto ad un incremento del reddito pro-capite.

Un filone di ricerca affine a quello che valuta il principio di addizionalità ha analizzato l’interazione della politica di coesione europea con la politica fiscale ordinaria in modo da valutarne l’efficacia.

Ad esempio, Furceri, Mazzola e Pizzuto (2021), per un campione di Paesi OCSE nel periodo 1990-2014, hanno dimostrato che l’azione combinata di politica fiscale espansiva e politica di coesione ha favorito la resilienza regionale agli shock negativi.

Nel caso italiano, Coppola et al. (2020), per il periodo 1994-2013, e Destefanis et al. (2022), per il periodo 1994-2016, hanno dimostrato che la politica di coesione europea è stata più incisiva sul PIL pro-capite regionale rispetto ai fondi di coesione nazionali e a quelli fiscali ordinari.

Le valutazioni empiriche che hanno direttamente esaminato l’addizionalità dei fondi sono state condotte a diversi livelli di disaggregazione regionale. A livello macroregionale (NUTS-I), due studi hanno trovato piena addizionalità nella politica di coesione. In dettaglio, Wostner e Slander (2009) hanno verificato il principio di addizionalità nei paesi UE-15 tra il 1990 e il 2006, valutando in che misura i fondi europei influenzassero la spesa strutturale interna a diversi livelli di governo. Con una stima panel ad effetti fissi hanno riscontrato che i fondi europei non hanno sostituito la spesa nazionale strutturale, risultandone pienamente aggiuntivi.

Anche González-Alegre (2012) ha indagato sull’impatto della politica di coesione sulle spese pubbliche di differenti livelli di governo dei paesi UE-15 nel periodo 1993-2005 applicando diverse metodologie econome-

triche (panel ad effetti fissi e GMM). La conclusione del lavoro è che la politica di coesione ha favorito un sostanziale incremento degli investimenti pubblici.

Al contrario, Varblane (2016), concentrandosi sui Paesi baltici e sul caso dei finanziamenti all’istruzione superiore e alla ricerca nell’ambito della politica di coesione, ha riscontrato un chiaro effetto di spiazzamento dal momento che i fondi di coesione sostituivano progressivamente le spese tratte dai bilanci nazionali in quei settori.

Szitásiová et al. (2014) hanno valutato il principio di addizionalità rispetto ai programmi di miglioramento della qualità dell’istruzione pubblica in Slovacchia (periodo 2006-2010) a livello comunale attraverso la somministrazione e l’analisi di sondaggi. In particolare, tali autori hanno verificato se i destinatari avessero ridotto la loro spesa in conto capitale dopo aver ricevuto il sostegno europeo. I risultati da loro presentati mostrano che l’effetto sostituzione si è verificato nel 10% dei comuni. Le aree più sviluppate hanno ridotto la spesa interna dopo il sostegno, mentre quelle meno sviluppate hanno rispettato prevalentemente l’addizionalità.

Janský et al. (2016) hanno analizzato l’addizionalità nei comuni cechi tra il 2007 e il 2014, distinguendo tra categorie di spesa e programmi operativi. Complessivamente il criterio è sembrato essere stato rispettato, sebbene con differenze tra i vari programmi operativi.

Cantos-Cantos et al. (2022) hanno esaminato l’impatto del FESR sulle politiche di investimento pubblico nazionale nelle regioni spagnole tra il 1994 e il 2014 rilevando come i fondi europei sostituissero in parte le risorse proprie dei governi regionali.

Tra i pochi studi sul caso italiano, Del Bo e Sirtori (2016) hanno valutato separatamente gli effetti di spiazzamento regionale da quelli settoriali sulle regioni italiane per il periodo 1996-2011 con l’impiego di metodologie di analisi per dati in serie storica. I risultati hanno suggerito una forte eterogeneità tra le regioni. Nel complesso, le regioni meridionali e nord-orientali mostravano effetti di sostituzione più pronunciati mentre l’effetto di spiazzamento settoriale risultava trascurabile.

Infine, Coppola et al. (2023a) hanno esaminato il grado di sostituzione tra i fondi europei e quelli nazionali nelle regioni italiane dal 1994 al 2016. I loro risultati hanno messo in luce una significativa sostituibilità in molte regioni.

Consapevoli della diffidenza di risultati in merito alla verifica del principio di addizionalità e degli effetti di spiazzamento della politica di coesione sulla spesa pubblica ordinaria, abbiamo valutato il rispetto *ex-post* di tale principio in Italia durante i più recenti periodi di programmazione

già conclusi (2007-13 e 2014-20). Si è preferito adottare una prospettiva panel regionale (NUTS-II) disaggregando la spesa pubblica per settore di interventi. La ripartizione settoriale è stata ritenuta necessaria per indagare se, a seconda del settore, la spesa per la coesione avesse mostrato un ruolo complementare, neutrale o sostitutivo rispetto agli investimenti nazionali.

L’analisi è stata affrontata tenendo in debita considerazione sia la potenziale causalità inversa della politica di coesione sul PIL sia la sua potenziale endogeneità complessiva (attraverso terze variabili). L’influenza dei fattori “contaminanti” è stata mitigata includendo, come controlli, alcuni driver regionali e settoriali della spesa interna. I risultati di tale analisi sono illustrati nel prossimo paragrafo.

1.6. Una valutazione settoriale del principio di addizionalità

Con l’obiettivo di fare emergere le potenziali eterogeneità nell’addizionalità tra settori di intervento, si è valutato per diversi settori l’impatto della spesa di coesione su quella ordinaria (Mazzola e Gambina, 2025a). L’analisi ha riguardato 20 regioni italiane¹⁹ e il periodo dal 2009 al 2019.

Come approfondito nei precedenti paragrafi, l’addizionalità è stata formalmente e sostanzialmente prescritta dalla Commissione europea attraverso disposizioni, valutazioni e considerando potenziali sanzioni. Come già detto, in letteratura non risulta adeguatamente approfondito il tema dei potenziali effetti di sostituzione o di complementarità a livello settoriale. Questo dettaglio è fondamentale per orientare le scelte di *policy* circa la possibilità di una reintroduzione del principio o di un suo rafforzamento attraverso un funzionale processo di riforma, almeno in alcuni settori.

L’analisi *ex-post* a livello settoriale è limitata dalla disponibilità dei dati che spesso sono rilasciati in aggregato e ciò è particolarmente vero se si vuole adottare un approccio econometrico panel che sfrutti la variabilità nel tempo e tra le unità osservate.

A livello europeo, uno dei database più utilizzati per la valutazione dell’efficacia della politica di coesione è quello che traccia i pagamenti annuali regionalizzati distinti per fondo e periodo di programmazione (“*Historic EU payments regionalised*”).

¹⁹ Le province autonome di Trento e Bolzano sono state considerate come unica unità campionaria.

Inoltre, per il periodo di programmazione 2014-20, la piattaforma *Cohesion Open Data* ha pubblicato i pagamenti annuali distinti per fondo (o per programma operativo regionale) e per obiettivo tematico.

Il database *Kohesio* presenta in più il dettaglio della spesa eleggibile per ciascun progetto, la specifica della localizzazione (fino al livello NUTS-III provinciale), dell'obiettivo tematico, del fondo e del programma operativo da cui è finanziato, della percentuale di cofinanziamento nazionale, delle date di inizio e fine esecuzione, del beneficiario, oltre che della descrizione del progetto e dell'autorità responsabile della gestione.

Per i Paesi europei, mentre è abbastanza tracciabile la regionalizzazione della spesa per la coesione per obiettivo tematico, non si dispone di un equivalente sistema di dati omogeneo che registri i dati della spesa pubblica nazionale, con cadenza annuale in serie storica e distinti per settore di intervento.

A livello italiano, invece, l'analisi risulta relativamente più agevole. Tuttavia, la spesa settoriale annuale tende ad includere, in aggregato, sia le risorse specificatamente dirette alla coesione (di fonte europea e nazionale) sia quelle relative alla spesa pubblica ordinaria. Inoltre, vi è un disallineamento tra la classificazione settoriale adottata nei database nazionali e la ripartizione per obiettivi tematici della politica di coesione europea. Tale disomogeneità rende le definizioni settoriali delle due fonti di dati non direttamente confrontabili.

In Italia disponiamo di alcune fonti di dati preziose per tracciare l'intervento pubblico nelle economie regionali, a cui si è già in parte accennato nel corso dei primi paragrafi del presente capitolo.

La Ragioneria Generale dello Stato calcola la spesa statale regionalizzata che comprende la spesa annuale della politica di coesione europea distinta per fondo. Questa informazione è stata utilizzata recentemente da Coppola et al.(2023b) in un'analisi a livello regionale (NUTS-II) relativamente all'impatto delle politiche regionali sul valore aggiunto di quattro settori produttivi (agricoltura, industria, costruzioni e servizi) nel periodo 1994-2016.

Il database di riferimento è il sistema dei Conti Pubblici Territoriali (CPT) che regionalizza tutti i flussi di spesa (e di entrata) provenienti dalle amministrazioni pubbliche (stato, regioni, enti locali) e dal settore pubblico allargato che comprende anche le imprese pubbliche statali e locali.

I dati disponibili sono molto disaggregati e distinti per l'anno in cui avviene la spesa (con l'adozione del principio di cassa ossia l'effettiva realizzazione dei pagamenti), la categoria economica della voce (ad esempio, acquisto di beni e servizi, spesa per il personale, acquisto e realizza-

zione di beni e opere immobiliari, trasferimenti e così via), la tipologia (conto corrente e conto capitale) e il tipo di amministrazione pubblica (o assimilata nel caso delle imprese pubbliche) da cui proviene il flusso. Si omettono i dettagli sulle voci di entrata che non trattiamo in questo contesto.

Per attuare la regionalizzazione della spesa, il flusso è ascritto alla regione in cui è localizzato l'intervento pubblico oggetto di attribuzione (Agenzia per la coesione territoriale, 2007).

La classificazione delle spese è per funzione e vengono considerate solo quelle finali neutralizzando i passaggi finanziari da un'amministrazione pubblica ad un'altra. La spesa pubblica è suddivisa in 29 settori.

I CPT differiscono dagli altri dati ufficiali italiani, come i Conti Nazionali di fonte ISTAT, poiché non effettuano alcuna riclassificazione contabile.

Il secondo database è *Opencoesione*, disponibile a partire dalla programmazione 2007-13. Il database è a livello di progetto, in cui ciascuno di questi è seguito dettagliatamente attraverso stanziamenti, pagamenti, spesa certificata, localizzazione, obiettivo tematico, fondo, tipologia di intervento, stato di avanzamento (sia dei flussi di spesa che dell'esecuzione materiale), beneficiario, descrizione, amministrazione responsabile della gestione, date e ulteriori attributi.

Esso comprende non solo la spesa ascrivibile ai fondi strutturali europei ma il complesso della spesa per finalità di coesione, incluso il cofinanziamento ai fondi europei dal Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie, il Fondo di Sviluppo e Coesione, le riprogrammazioni dei fondi di coesione dopo la Grande Recessione attuate mediante il Piano di Azione e Coesione e i vari fondi complementari.

Opencoesione alimenta il database europeo *Kohesio* ma di esso risulta più dettagliato soprattutto perché consente di seguire, attraverso le date, ciascuna fase, dallo studio di fattibilità, al bando, alla materiale esecuzione, fino al collaudo.

In sintesi, CPT è un database completo sulla spesa pubblica annuale regionalizzata settoriale, in cui le spese ordinarie e per la coesione sono presentate come unico aggregato. *Opencoesione* traccia tutti i pagamenti regionalizzati (a livello NUTS-II ma anche NUTS-III e comunale) per finalità di coesione. I due database non sono utilizzabili in modo combinato, ad esempio sottraendo dalla spesa di fonte CPT quella di fonte *Opencoesione* perché le definizioni settoriali sono differenti. Inoltre, essi seguono due metodi diversi di aggregazione dei dati.

In questa analisi abbiamo utilizzato entrambe le fonti di dati grazie alla procedura di allineamento dei due database effettuata dall’Agenzia per la coesione territoriale (Agenzia per la coesione territoriale, 2021) che ha abbinato i settori CPT alle aree tematiche di *Opencoesione* e ha separato dalle spese CPT complessive quelle aventi finalità di coesione. In una prima fase, l’Agenzia ha selezionato tutti i progetti di aree tematiche *Opencoesione* che apparivano più compatibili con il settore CPT corrispondente. Successivamente, ha effettuato una ricerca testuale nei titoli dei progetti per evitare di includere nel settore considerato progetti appartenenti a un altro settore CPT. Infine, l’Agenzia ha svolto una ricerca testuale basata su parole chiave che ha permesso l’inclusione di tutti gli altri progetti presenti in *Opencoesione* e appartenenti al settore CPT corrispondente. Inoltre, una parte dei progetti *Opencoesione* è stata selezionata sulla base degli indicatori di risultato che fossero riferibili allo specifico settore CPT considerato. Le *tranches* di pagamento sono riferite all’anno di erogazione monetaria.

A partire dalle informazioni contenute nelle pubblicazioni dell’Agenzia, abbiamo calcolato i dati grezzi sui pagamenti delle politiche di coesione, al fine di separare le risorse di politica ordinaria da quelle di coesione (includendo la politica di coesione europea, il cofinanziamento nazionale e i fondi di coesione nazionali).

Abbiamo considerato alcuni tra i più rilevanti settori di intervento pubblico: Istruzione, Viabilità, Altri Trasporti, Ambiente e Cultura, le cui definizioni sono sintetizzate in Tab. 6.

Il periodo considerato è compreso tra il 2009 ed il 2019²⁰. Per ciascun settore, abbiamo stimato un modello panel regionale in cui la spesa pubblica ordinaria al netto dei fondi di coesione è stata spiegata da quella per la coesione e da un set di variabili di controllo regionali e settoriali per ridurre la distorsione da variabili omesse. Sia la variabile dipendente (politica ordinaria) che la nostra principale variabile esplicativa (politica di coesione) sono state espresse in percentuale al PIL regionale (si veda, sul punto, Gonzàles-Alegre, 2015).

In ciascuna delle specificazioni settoriali abbiamo inserito il PIL pro-capite regionale. Le altre variabili di controllo sono relative alla dimensione (o dotazione) degli specifici settori. Per testare la robustezza dei risultati al cambiamento della variabile esplicativa settoriale, abbiamo stimato diverse specificazioni che variano in base alla variabile settoriale inclusa.

²⁰ L’ultimo anno a disposizione per i settori Istruzione e Altri Trasporti è il 2018 e quello per il settore Viabilità è il 2017.

Tab. 6 – Definizione dei settori e relativa tipologia di spesa

Settori dell'analisi	Tipologia di spesa
<i>Istruzione</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Gestione e funzionamento delle scuole pubbliche e dell'università (al netto della ricerca) - Edilizia scolastica e universitaria - Servizi educativi complementari - Sostegno al diritto allo studio e ai viaggi di istruzione
<i>Viabilità</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Costruzione, utilizzo e manutenzione di strade e autostrade - Installazione di ponti, gallerie e parcheggi - Illuminazione pubblica - Gestione delle licenze
<i>Altri Trasporti</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Costruzione, utilizzo e manutenzione di tutte le infrastrutture di trasporto, ad eccezione di strade e autostrade - Trasporto pubblico locale (incluso il trasporto pubblico locale su strada) - Gestione delle licenze
<i>Ambiente</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Tutela del territorio e della biodiversità, riduzione dell'inquinamento - Supporto forestale; vigilanza, controllo, prevenzione e repressione dei disastri ambientali - Valutazione dell'impatto ambientale di piani e progetti - Gestione e tutela di parchi naturali e aree verdi pubbliche - Gestione e monitoraggio delle politiche ambientali
<i>Cultura</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Tutela del patrimonio artistico e culturale - Musei, biblioteche, gallerie d'arte e centri culturali - Cinema, teatri, attività musicali e altre attività ricreative, compresa la loro diffusione - Sostegno a giardini e musei zoologici - Iniziative per il tempo libero

Fonte: Agenzia per la coesione territoriale, 2007.

Ci si aspetta una relazione diretta tra politica ordinaria e variabili settoriali, ossia che la politica ordinaria sia più elevata in regioni con livelli di dotazione settoriale maggiore.

In dettaglio, per il settore *Istruzione*, abbiamo considerato il numero di studenti, le classi e le scuole di livello primario e secondario in percentuale della popolazione scolastica compresa tra 5 e 19 anni. Per il settore *Viabilità* abbiamo considerato la lunghezza pro-capite in chilometri delle strade provinciali e regionali ed il numero di incidenti stradali ogni 1.000 abitanti. Per il settore *Altri Trasporti* abbiamo inserito la lunghezza della rete ferroviaria ogni 100.000 abitanti, il numero di passeggeri trasportati con il trasporto pubblico locale (TPL) per abitante e il numero di posti-

km per abitante disponibili nei TPL dei capoluoghi di provincia. Come variabili settoriali del settore *Ambiente* abbiamo considerato la superficie forestale e la superficie delle Zone di Protezione Speciale e dei Siti di Importanza Comunitaria, ciascuna divisa per la superficie regionale. Infine, per il settore *Cultura*, abbiamo utilizzato il numero di cinema, teatri, concerti, impianti sportivi, sale da ballo e mostre ogni 100.000 abitanti nonché i musei, biblioteche, teatri e concerti, ogni 100.000 abitanti. Tutti i dati sono stati estratti da fonte ISTAT.

Completano il set delle variabili di controllo gli effetti fissi regionali che mitigano l'influenza di ulteriori fattori omessi e rilevanti, invarianti nel tempo, e specifici alle singole regioni.

Una relazione così stimata potrebbe essere influenzata da diversi problemi concettuali ed econometrici.

Innanzitutto, la politica di coesione è, per definizione, endogena alla crescita economica regionale. O, meglio, l'allocazione regionale degli interventi è perfettamente dipendente dai *livelli iniziali* di sviluppo regionali e dalle loro determinanti. Parlando in termini macroeconometrici, non è configurabile uno *shock da politica di coesione*, che sia, cioè, interamente non anticipato dagli agenti economici. Pertanto, quando si valutano gli impatti della politica sulla crescita, è necessario fare ricorso a metodologie idonee al trattamento dell'endogeneità.

Quando si utilizzano, invece, dati sulla spesa, la perfetta dipendenza tra spesa di coesione e livello di sviluppo regionale è più sfumata ma comunque presente. Infatti, più diretta è la relazione tra spesa e capacità amministrativa regionale (determinante dei fondi spesi) che, a sua volta, è comunque correlata allo sviluppo regionale. Dunque, anche in questo caso, il trattamento dell'endogeneità è altamente consigliato per evitare di stimare relazioni prive di nesso di causalità.

L'obiettivo della nostra analisi non è stato quello di stimare l'effetto della spesa per la coesione sulla crescita ma quello sulla spesa ordinaria settoriale. Ma, anche nel nostro caso, il trattamento dell'endogeneità della variabile di coesione è cruciale.

Le tre potenziali fonti di endogeneità sono gli errori di misurazione associati alla selezione del campione, le variabili omesse e la causalità inversa. Tutte e tre potrebbero essere non trascurabili, con particolare riferimento all'ultima. Infatti, come da ragionamento sviluppato nelle precedenti sezioni del presente capitolo, i fondi di coesione spesi annualmente potrebbero allinearsi con le politiche nazionali risultando dipendenti dai loro obiettivi e dai loro livelli di spesa.

Dunque, un primo modo di ridurre l'endogeneità è stato quello di ritardare di un anno sia la variabile di coesione che tutte le variabili indipendenti (covariate). Inoltre, è stata trattata la potenziale endogeneità in modo molto più dettagliato attraverso i test dell'endogeneità (Durbin-Wu-Hausman), la stima a due stadi con le variabili strumentali (2SLS) e quella ottenuta implementando la metodologia GMM.

Per applicare il test di endogeneità alla variabile di coesione e la stima a due stadi è stato selezionato un set di strumenti (due per ciascun settore) che soddisfassero entrambi i requisiti di rilevanza ed esogeneità. Il primo criterio richiede che gli strumenti siano altamente correlati con la variabile di coesione; il secondo che non siano in relazione causale con la variabile della spesa ordinaria.

Secondo la letteratura sul tema, la ricerca di strumenti validi dovrebbe essere guidata dalla conoscenza istituzionale e dalle assunzioni sui processi che determinano la variabile di interesse (Angrist e Pischke, 2009).

Per completezza, è stata inoltre verificata la loro validità attraverso la statistica F della regressione di primo stadio.

Per testarne l'esogeneità, è stato eseguito il test di Hansen e Sargan robusto all'eteroschedasticità.

In qualità di variabili strumentali sono stati utilizzati alcuni degli indicatori regionali e settoriali presi in considerazione nella progettazione dei Programmi Operativi Regionali e tratti dalla banca dati ISTAT “Indicatori territoriali per le politiche di sviluppo”. Gli strumenti sono stati ritardati di un periodo (e di tre periodi per robustezza) rispetto alla politica di coesione, per garantire una maggiore correlazione con la stessa e ridurla con la spesa ordinaria.

In particolare, per l'*Istruzione* è stata considerata la quota di popolazione tra i 15 e i 19 anni con almeno il diploma di scuola secondaria di primo grado e la quota di abbandoni al secondo anno della scuola secondaria di secondo grado. Per i settori *Viabilità* ed *Altri Trasporti* sono state considerate la somma delle esportazioni e importazioni in percentuale del PIL regionale ed il valore aggiunto del settore trasporti per addetto (produttività del lavoro settoriale). Come strumenti per il settore *Ambiente* sono stati scelti lo smaltimento dei rifiuti urbani in discarica (indice ISPRA) ed il valore aggiunto settoriale per addetto e per il settore *Cultura* la spesa pro-capite in attività di intrattenimento e il valore aggiunto settoriale per addetto.

L'analisi preliminare ha concluso che gli strumenti erano tutti rilevanti e non endogeni alla variabile dipendente, quindi utilizzabili per il calcolo del test di endogeneità della coesione e per la stima a due stadi. Dal test

di endogeneità della coesione, questa è risultata complessivamente non endogena.

Per robustezza è stato stimato il modello con diverse metodologie: panel ad effetti fissi (OLS-FE), metodo a due stadi (2SLS-FE) e GMM (Arellano e Bond; Blundell e Bond).

Dai nostri risultati, sintetizzati in Tab. 7, è emersa una notevole eterogeneità settoriale nell'impatto della politica di coesione su quella ordinaria.

Come si evince dalla Tab. 7, un chiaro effetto di spiazzamento è emerso nei settori *Istruzione* e *Ambiente*. La spesa per la coesione si è invece dimostrata addizionale nel settore *Viabilità* e in quello degli *Altri Trasporti*. Nel settore culturale non ci sono state prove di effetto di sostituzione poiché il coefficiente, sebbene negativo, non è risultato statisticamente significativo.

Tab. 7 – Effetti della politica di coesione sulla politica fiscale ordinaria – Sintesi risultati baseline – Metodologia OLS-FE

Variabili/Settori	<i>Istruzione</i>	<i>Ambiente</i>	<i>Altri Trasporti</i>	<i>Viabilità</i>	<i>Cultura</i>
Politica di coesione	-2.3373*** (-4.04)	-0.5074** (-2.79)	1.0590* (1.94)	4.3746 (0.94)	-0.2657 (-1.10)
PIL pro-capite reale	1.6599** (2.27)	0.6606** (2.23)	1.1224* (1.85)	3.5306*** (3.16)	2.2964*** (5.51)
Variabile settoriale	0.0139* (1.74)	0.0574*** (2.92)	0.0014 (1.24)	0.1097** (2.45)	0.0072*** (3.66)
N.oss	200	220	200	180	220
R ²	0.4183	0.1320	0.1436	0.2435	0.2195

Note: Test *t* robusto in parentesi. ***: p-valore < 0.01, **: p-valore < 0.05, *: p-valore < 0.10. Le variabili settoriali considerate nelle specificazioni riportate sono le seguenti: studenti per il settore Istruzione; superficie forestale per il settore Ambiente; passeggeri trasportati con il TPL per il settore Altri Trasporti; indicatore di dotazione stradale per il settore Viabilità; dotazione di strutture di intrattenimento per il settore Cultura.

Fonte: Mazzola e Gambina (2025a).

Lo spiazzamento nel settore *Istruzione* potrebbe essere collegato alla gestione prevalentemente decentralizzata delle politiche per il potenziamento del capitale umano. Infatti, le amministrazioni locali (come regioni, province e comuni) negli ultimi anni hanno ricevuto elevati quantitativi di fondi europei al riguardo.

Invece, l'addizionalità nei settori delle infrastrutture di trasporto potrebbe essere la conseguenza della gestione integrata della politica ordi-

naria e di coesione nella costruzione e manutenzione di infrastrutture di trasporto contenuta nei vari piani nazionali e regionali dei trasporti.

Le politiche ambientali hanno ricevuto crescente attenzione negli ultimi anni e i fondi di coesione sono uno dei canali attraverso i quali sono state rafforzate. Il Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 considerava l’ambiente come il terzo settore in ordine di priorità (dopo le politiche sul capitale umano e la ricerca e sviluppo). Parimenti, l’Accordo di Partenariato 2014-20 ha enfatizzato l’importanza degli interventi ambientali per la politica di coesione sia europea che nazionale. Inoltre, il Quadro delle competenze nel campo ambientale ha assegnato un ruolo di primo piano sulle politiche ambientali alle regioni e agli enti locali (Dipartimento per la politica di coesione, 2007; Dipartimento per la politica di coesione, 2017). Pertanto, la notevole quantità di fondi di coesione potrebbe aver orientato i governi a finanziare gli interventi prevalentemente con quei fondi tralasciando la spesa ordinaria.

Per quanto riguarda il settore culturale, va ricordato come l’Italia sia infatti in una posizione critica. Secondo le statistiche Eurostat l’Italia è uno dei paesi europei con il più basso rapporto spesa pubblica/PIL per la cultura. Data l’attenzione dell’opinione pubblica, è ancora più inappropriato che i fondi di coesione siano utilizzati al posto di quelli ordinari in questo settore.

I risultati della nostra analisi vanno nella direzione di suggerire la reintroduzione e il rafforzamento del principio di addizionalità in particolare per cruciali settori di spesa pubblica. Si potrebbe pensare all’istituzione di commissioni tecniche, non necessariamente istituite presso organi sovranazionali ma anche di livello governativo, altresì in funzione della verifica dell’addizionalità relativa ai fondi PNRR.

La nostra analisi ha inoltre rilevato una relazione positiva e significativa in tutti i settori tra PIL pro-capite regionale e spesa ordinaria.

Questo risultato può avere interpretazioni sia di carattere regionale che relative al ciclo economico. Secondo il primo punto di vista, quello regionale, il livello di sviluppo economico di una regione influenza la dimensione della spesa pubblica settoriale in modo positivo. Ciò è in linea con il postulato di Wagner (1890) secondo cui lo sviluppo economico determina una crescente intensità di intervento pubblico ordinario per sostenerlo. Una delle formulazioni di questa teoria suggerisce che la direzione causale vada dal PIL pro-capite alla spesa in rapporto al PIL.

Adottando la seconda interpretazione, nel periodo di tempo considerato, la spesa pubblica è stata sensibile all’andamento del ciclo economico, la cui approssimazione indiretta è rappresentata dal PIL pro-capite, ed in

particolare è diminuita nelle fasi recessive. Questa pro-ciclicità è in linea con quanto è avvenuto in Italia durante gli anni della Grande Recessione con le politiche di austerità.

1.7. Alcune riflessioni conclusive

In questi ultimi anni, in special modo con l'avvento del massiccio intervento di politica fiscale espansiva per superare la pandemia, attuata in tutti i Paesi europei, l'ingente mole di risorse allocate, e da spendere, spinge verso la possibilità che il bilancio nazionale venga sgravato dal peso di nuovi investimenti pubblici.

Le *allocazioni* del *NextGenerationEU* si sommano a quelle della nuova programmazione della politica di coesione 2021-27 ma non è detto che anche la relativa *spesa* abbia carattere di addizionalità.

Questo capitolo ha permesso di ragionare sugli eventuali cambiamenti strutturali del vincolo di addizionalità delle politiche di coesione, con particolare considerazione alla situazione italiana.

Sono stati ripercorsi alcuni aspetti importanti del dibattito in corso tra cui i vantaggi e gli svantaggi derivanti dall'eliminazione del principio di addizionalità nell'attuazione della politica di coesione europea. Sono stati approfonditi in sequenza i temi del contrasto tra regola di addizionalità e politiche di austerità, dei possibili *trade-off* nelle decisioni di spesa tra politica di coesione e ordinaria o tra la prima e il PNRR, dell'incisività del disimpegno automatico. Si sono successivamente passati in rassegna i metodi di valutazione dell'addizionalità e i risultati tratti dalla letteratura scientifica di riferimento nonché quelli tratti da un nostro studio recente sul caso italiano relativo a singoli settori di intervento pubblico.

Per quanto le politiche regionali per la coesione siano state riformate e migliorate nel corso nel tempo, il contesto storico ed economico ha impattato non poco sulla loro gestione ed efficacia. Controllare e cercare di influenzare questi aspetti in corso d'opera risulta complicato, specie considerando l'elevata eterogeneità nelle performance amministrative.

C'è da chiedersi, ad esempio, se la gestione più centralizzata del PNRR possa fare scuola per possibili nuovi modelli per la politica di coesione.

Ci aspettano sicuramente ancora nuove sfide per i territori che si trovano a dovere affrontare crescenti sollecitazioni ambientali, sociali, economiche. Fino alle tensioni internazionali tra cui le guerre e l'istituzione di dazi commerciali che possono compromettere la resilienza soprattutto delle regioni più aperte al commercio internazionale.

Nuove sfide attendono anche le analisi di questi fenomeni. Data l'eliminazione del principio di addizionalità durante la programmazione 2021-27, ci si interroga su come adattare le analisi sul possibile spiazzamento della politica di coesione sulla spesa ordinaria in un contesto in cui l'assenza di un vincolo formale permetterebbe di valutare soprattutto le scelte libere dei *policymakers*. In ogni caso, la presenza di nuovi possibili effetti di spiazzamento nell'attuazione del Dispositivo di Ripresa e Resilienza rende la tematica, a nostro giudizio, sempre viva ed attuale.

2.
LO SPIAZZAMENTO TERRITORIALE:
GLI EFFETTI DI *SPILLOVER* NELLA POLITICA DI COESIONE

2.1. L'aspetto territoriale nell'evoluzione della politica di coesione

All'atto dell'istituzione della Comunità Economica Europea erano già ravvisabili significativi squilibri territoriali. Nel contesto dell'integrazione europea, tali asimmetrie nei processi regionali di sviluppo non erano sostenibili, soprattutto in vista di una possibile perdita della sovranità monetaria e valutaria che si è poi puntualmente realizzata. Si è, allora, ritenuto necessario intervenire con misure mirate.

Nel 1957, il primo riferimento alla politica di coesione fu l'istituzione del Fondo sociale europeo “per promuovere le possibilità di occupazione e la mobilità geografica all'interno della Comunità e la crescita professionale dei lavoratori” (Trattato istitutivo della Comunità economica europea, art. 123).

Si dovette attendere il 1975 per l'istituzione di un fondo specificamente dedicato alla risoluzione degli squilibri regionali. Ciò avvenne attraverso il Regolamento CEE 724/75 che, all'articolo 1, citava esplicitamente i compiti di politica regionale assegnati al Fondo ovvero la “correzione dei principali squilibri regionali nella Comunità, in particolare quelli risultanti dalla prevalenza delle attività agricole, dalle trasformazioni industriali e da una sottoccupazione strutturale”.

La maggior parte della dotazione di tale fondo era destinata all'Italia, per il 40%, e a seguire al Regno Unito, per il 28% e alla Francia, per il 15% (art. 2).

Che la funzionalità del Fondo fosse estesa a tutta la Comunità Europea, e non soltanto agli stretti beneficiari, lo si percepiva dall'articolo 6 del suddetto Regolamento il quale stabiliva che gli investimenti finanziabili erano solo quelli potenzialmente strumentali alla correzione dei

principali divari regionali nella Comunità e all’attuazione dell’Unione economica e monetaria.

Tuttavia, in un primo momento, le risorse non vennero destinate direttamente verso le regioni in maggiore difficoltà, ma furono ripartite sulla base di quote nazionali determinate dal Consiglio dei ministri. Tale meccanismo fu sostituito nel 1984 dal metodo delle “forcelle”, un sistema che permise di proporzionare l’ammontare delle somme agli squilibri territoriali (Viesti e Prota, 2007).

Con l’Atto unico europeo (1987), la coesione economica e sociale divenne un obiettivo specifico.

Dunque, sin dalla sua creazione, l’Unione ha posto la regione come unità di riferimento privilegiata nell’analisi del processo di convergenza. L’attenzione ai divari interni alle regioni è rimasta in qualche misura in secondo piano.

Nel corso dei vari cicli di programmazione, la politica di coesione europea si è trasformata da meccanismo di compensazione dedicato alle aree ai margini dello sviluppo, a vera e propria politica di riequilibrio strutturale, con il compito di promuovere le condizioni che rendano fattibile la crescita e lo sviluppo economico in modo non asimmetrico.

In questo paragrafo si focalizzerà l’attenzione sui due più recenti cicli di programmazione già conclusi (2007-13 e 2014-20).

In Italia, nell’ambito della programmazione 2007-13, il documento di riferimento che integrava le due politiche di coesione, europea e nazionale, era il Quadro strategico nazionale (QSN) approvato dalla Commissione europea e dal CIPE.

Lo strumento prevalente della strategia di coesione nazionale era rappresentato dal Fondo di Sviluppo e Coesione (ex FAS), per la prima volta reso pluriennale come i fondi strutturali e poi riprogrammato più volte tra il 2007 ed il 2014.

Non meno importante è stato il Piano di Azione e Coesione, istituito nel 2011 per accelerare la spesa dei fondi europei a seguito della Grande Recessione.

Il QSN 2007-13, elaborato nel giugno 2007 e dunque poco prima dello scoppio della crisi economico-finanziaria, enfatizzava sin dall’inizio la distinzione tra politica ordinaria e politica di coesione, ampiamente affrontata nel corso del primo capitolo, ritenendo anche necessario realizzare unitarietà ed integrazione tra politica di coesione europea e politica di coesione nazionale al punto che il Quadro inglobava entrambe le politiche sotto il cappello di “politica regionale *unitaria*”.

Riprendendo alcuni passaggi del QSN “caratteri distintivi della politica regionale e precondizioni per la sua stessa efficacia sono l’intenzionalità dell’obiettivo territoriale e l’aggiuntività. Sono i tratti che differenziano la politica regionale dalla politica ordinaria. Entrambe le politiche condividono l’attenzione all’articolazione territoriale, nell’ambito di un respiro strategico nazionale; entrambe sono programmate e gestite dal Centro o dalle Regioni; ma diverse sono le finalità perseguitate, come diversi sono i canali di finanziamento.

A differenza della politica ordinaria, che persegue i propri obiettivi trascurando le differenze nei livelli di sviluppo, come se tutti i territori interessati fossero caratterizzati da condizioni ordinarie, la politica regionale di sviluppo, nascendo dalla piena considerazione di tali differenze, è specificatamente diretta a garantire che gli obiettivi di competitività siano raggiunti da tutti i territori regionali, anche e soprattutto da quelli che presentano squilibri economico-sociali. La politica ordinaria è finanziata con le risorse ordinarie dei bilanci. La politica regionale è finanziata da risorse aggiuntive, comunitarie e nazionali, provenienti, rispettivamente, dal bilancio europeo (Fondi strutturali) e nazionali (fondo di cofinanziamento nazionale ai Fondi strutturali e fondo per le aree sottoutilizzate). L’esperienza di questi ultimi anni ha chiaramente dimostrato come l’efficacia della politica regionale dipenda dal mantenimento di una piena distinzione, sul piano finanziario e programmatico, dalla politica ordinaria, ma richieda al contempo, una forte integrazione reciproca attorno a comuni obiettivi di competitività” (Dipartimento per le politiche di coesione, 2007, pp. VII-VIII).

Ancora una volta, in questo passaggio si evince l’attenzione particolare al livello regionale come principale unità geografica dell’articolazione territoriale.

Per altri versi, la declinazione in priorità e la loro definizione era comune tra le due politiche di coesione, ma leggermente diversa risultava la loro modalità di attuazione. La politica di coesione europea presentava una disaggregazione in Programmi Operativi Regionali e individuava nelle regioni i principali attori responsabili del raggiungimento degli obiettivi di spesa e di efficacia. La programmazione regionale europea era organizzata in 11 obiettivi tematici quali Ricerca e innovazione, Reti e servizi digitali, Competitività delle imprese, Energia, Ambiente, Cultura e turismo, Trasporti e mobilità, Occupazione e lavoro, Inclusione sociale e salute, Istruzione e formazione, Capacità amministrativa. Al contempo, esistevano comunque i Programmi Operativi Nazionali prevalentemente alimentati da risorse FESR, FSE, FSC e da ulteriori fondi nazionali.

La programmazione dell’FSC, il principale strumento della politica di coesione interna, era suddivisa in nazionale e regionale. La programmazione nazionale era distinta in tre fondi: Fondo infrastrutture, avente una dotazione iniziale di circa 12 miliardi di euro destinati in misura prevalente al potenziamento di ferrovie, aeroporti, autostrade e mobilità; Fondo strategico per il Paese a sostegno dell’economia reale con dotazione iniziale di circa 9 miliardi; Fondo occupazione e formazione con dotazione iniziale di 4 miliardi¹. Tali importi subirono alcune riduzioni nel corso del tempo e riprogrammazioni dovute principalmente agli eventi sismici che colpirono la regione Abruzzo nel 2009.

La fase regionale di programmazione nell’ambito del FSC prevedeva che ogni amministrazione presentasse il proprio PAR (Programma attuativo di interesse strategico regionale) di cui il CIPE avrebbe preso atto. Tuttavia, non tutte le regioni presentarono effettivamente tale documento, ma solo quelle del Centro-Nord e tre regioni del Mezzogiorno (Sicilia, Molise, Abruzzo).

Nel corso della fase di attuazione, anche i PAR hanno subito diverse riprogrammazioni ed il CIPE è intervenuto più volte in modo centralizzato con delibere nell’ottica di un maggior efficientamento della spesa soprattutto al Mezzogiorno. Per quanto riguarda le regioni in ritardo, sia nella elaborazione dei POR che in quella del PAR l’attenzione alle politiche territoriali subregionali era solitamente limitata a specifiche misure o obiettivi tematici.

Nel ciclo 2014-20, la politica di coesione europea è stata articolata in POR, presentati e gestiti dalle regioni, e in 15 Programmi Operativi Nazionali, oltre ai programmi di sviluppo rurale.

Nella programmazione dell’FSC 2014-20 si è realizzato un maggior livello di centralizzazione delle decisioni. È stata istituita la Cabina di regia, i cui membri erano l’Autorità politica per la coesione, il Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei Ministri con funzioni di Segretario del CIPE, tre Ministri (tra cui quello degli Affari regionali e le autonomie e delle Infrastrutture e dei trasporti), un Presidente di città metropolitana e tre Presidenti di regione.

La Cabina di regia ha assunto il ruolo di definire le aree tematiche e gli obiettivi strategici, oltre che di ripartire le risorse dell’FSC, su proposta del CIPE.

Dall’aggiornamento al 2022 risultava che la dotazione dell’FSC è stata quasi interamente programmata dal CIPE prevalentemente attraverso tre strumenti, i Piani stralcio, i Piani operativi e i Piani territoriali. Di

¹ Dati Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica.

quest'ultima misura circa il 92% delle risorse è stato indirizzato al Mezzogiorno mediante 15 Patti per il Sud, uno per ognuna delle 8 regioni della macroarea e uno per ciascuna delle 7 Città Metropolitane (Napoli, Bari, Reggio Calabria, Palermo, Catania, Cagliari e Messina).

Il livello sub-regionale, dunque, sembra essere stato maggiormente preso in considerazione nei più recenti sviluppi della politica di coesione, sia europea che nazionale.

Nonostante l'obiettivo di convergenza delle due politiche di coesione sia comune, le modalità di selezione dei progetti e l'attuazione dei programmi possono avere caratteristiche distintive tali da determinare differenze nell'efficacia diretta e nella propagazione spaziale dei benefici degli interventi.

2.2. La rilevanza dello spazio nella valutazione dell'impatto della politica regionale

In Europa si osserva ancora una significativa eterogeneità nello sviluppo regionale anche a livello provinciale NUTS-III, come evidenziato dal Nono Rapporto sulla coesione economica, sociale e territoriale della Commissione (Commissione europea, 2024).

La rilevanza del problema risiede anche nelle implicazioni che esso può avere per la società. Infatti, l'eterogeneità dei redditi è una delle possibili fonti di tensioni sociali e malcontento popolare (Bénabou, 1996).

Pertanto, l'analisi dell'efficacia dei fondi di coesione nel raggiungimento degli obiettivi prefissati a livello sub-regionale è diventata sempre più rilevante.

La politica di coesione è mossa innanzitutto da ragioni di equità e redistribuzione². Ma va oltre. L'obiettivo teorico è creare le condizioni per il raggiungimento di uno sviluppo regionale che diventi endogeno nel lungo periodo e, in quanto tale, capace di autosostenersi.

Una volta messo in moto, le regioni dovrebbero riuscire, da un lato, a mantenere standard qualitativamente elevati di capitale pubblico, umano, spinto imprenditoriale, *network* internazionali e sostenibilità ambientale. Dall'altro lato, dovrebbero assicurare un contesto sovrastrutturale favorevole, come quello legato alla qualità istituzionale e alla capacità amministrativa. Tutti questi fattori sono chiamati a contribuire al benessere dei

² Lucas (2004) non ripone fiducia negli strumenti di redistribuzione per migliorare il tenore di vita dei cittadini più poveri, preferendo invece puntare su promozione della crescita, progresso tecnologico, istruzione, diffusione della conoscenza e innovazione.

cittadini, alla crescita economica in termini di prodotto generato e alla nuova occupazione creata.

In ultima analisi, l'intervento delle politiche regionali dovrebbe costituire la scintilla per la messa in moto di questo processo: i territori dovrebbero trarne tutti i massimi vantaggi ma non risultarne dipendenti. La dipendenza delle regioni dai fondi europei è uno degli effetti collaterali dell'esistenza di questi, collegabile anche all'eventuale mancata addizionalità (cfr. Capitolo 1).

Un'ulteriore giustificazione teorica della ratio della politica di coesione europea è l'effetto *catching-up* tale per cui il tasso di crescita del reddito di un'area risulterebbe dipendere negativamente dal suo livello iniziale, tenendo costanti tutte le altre variabili (cosiddetta beta convergenza).

La concentrazione dell'intervento pubblico nelle regioni dotate di insufficienti livelli di capitale infrastrutturale dovrebbe massimizzare gli impatti degli investimenti volti al suo incremento e favorire i sentieri di convergenza. Al contrario, l'intervento infrastrutturale nelle regioni sviluppate troverebbe una giustificazione più debole se si adotta la teoria secondo la quale i rendimenti marginali del capitale sono decrescenti.

Tuttavia, la letteratura argomenta a favore dell'esistenza di una beta convergenza non assoluta ma condizionale perché dipendente dai fattori di contesto (Barro, 1991; Barro e Sala-i-Martin, 2004). Il capitale umano, in termini di livelli di istruzione e aspettativa di vita, la *rule of law*, il rapporto degli investimenti sul PIL sono tra i fattori condizionanti più influenti sulla crescita del PIL pro-capite (Barro e Sala-i-Martin, 2004). Il principale problema risiede nel fatto che anche la convergenza condizionale risulta difficile da raggiungere dal momento che le variabili di contesto sono endogene al livello iniziale del PIL pro-capite.

L'attuazione della politica regionale potrebbe generare effetti inattesi e non allineati con i modelli teorici. Tra le principali cause di questi effetti vi è l'azione degli *spillover* spaziali.

Nell'ambito dell'analisi dell'efficacia dei fondi di coesione appare opportuno non limitarsi ad una valutazione degli effetti sull'area direttamente trattata ma estendere l'indagine all'insieme degli effetti che possono coinvolgere altri territori.

La prossimità geografica può influenzare l'efficacia delle politiche pubbliche in modo sia positivo che negativo. La prevalenza di uno dei due risultati può dipendere da diversi fattori che sono stati oggetto di analisi teoriche e di valutazioni empiriche caso per caso.

Sono emerse in letteratura due visioni peculiari. La prima (si veda, ad esempio, Barro, 1990) ha attribuito il ruolo di ‘spesa produttiva’ agli interventi pubblici. In questo quadro, le infrastrutture di trasporto, le reti di comunicazione e le infrastrutture di supporto alle imprese, tipici interventi delle politiche di coesione, possono generare potenziali effetti di *spillover* spaziali positivi.

Su un terreno diverso, gli studi della Nuova Geografia Economica sulle forze di agglomerazione e dispersione delle attività produttive (Baldwin et al., 2003) contestano l’ipotesi che l’intervento pubblico sia sempre efficace nell’invertire i percorsi di crescita regionali.

In effetti, in un equilibrio nord-sud (modello centro-periferia) e in presenza di poli di crescita, si potrebbe consolidare una condizione di dipendenza dal percorso (*path-dependence*) che rende la politica inadatta a promuovere la convergenza economica. Gli investimenti per la coesione, soprattutto quelli mirati all’adattamento delle infrastrutture di trasporto nelle regioni in ritardo, possono portare a una riduzione dei costi di trasporto con l’effetto finale di determinare una concentrazione di attività produttive che, in ultima analisi, potrebbe favorire la divergenza dei redditi anziché la convergenza.

Pertanto, sebbene la politica di coesione sia un canale per migliorare la crescita sostenibile e la convergenza a livello europeo, attraverso progetti rivolti a cittadini, imprese e adeguamenti infrastrutturali delle aree più vulnerabili, il suo impatto può generare alcuni effetti distorsivi associati alle esternalità spaziali.

Dal punto di vista dell’efficacia dell’intervento pubblico, le interazioni spaziali possono dare origine a diversi scenari teorici.

Il primo è il più favorevole (*win-win*) e si verifica quando gli investimenti, oltre che causare la crescita delle aree in cui vengono attuati, estendono i loro benefici alle aree limitrofe (*spillover* positivo). Si parlerà in questo caso di *crowding-in* per le aree limitrofe.

Il secondo scenario vede l’efficacia degli interventi limitata soltanto alle aree direttamente trattate. In questo caso non si riscontra nessun effetto di *spillover*, né positivo né negativo.

Un’ulteriore prospettiva si verifica se alcun guadagno dagli investimenti è trattenuto dai territori beneficiari ma vi è una completa dispersione degli effetti (*crowding-out* per le aree trattate).

Nel quarto scenario l’efficacia non si riscontra né sulle aree direttamente trattate né su quelle limitrofe.

In ultimo, gli effetti di *spillover* spaziale possono essere negativi per i territori vicini a quelli trattati. Si parlerà in tal caso di effetto *crowding-out* per le aree non trattate.

La demarcazione tra i vari scenari, tuttavia, non è così netta e molto spesso parliamo di maggiore (minore) efficacia degli interventi sulle aree trattate piuttosto che su quelle limitrofe.

Le cause di tutti questi fenomeni possono derivare da molteplici elementi, tra cui quelli legati alla tipologia degli interventi e quelli associati alle caratteristiche di entrambi i luoghi, trattati e non, nonché da loro combinazioni.

Le infrastrutture di mobilità, energetiche, ambientali, i canali di telecomunicazione in senso lato e, in generale, tutti i *networks* sono idonei a sprigionare i loro benefici anche oltre le aree di stretto intervento (*spillover* positivo). Un effetto collaterale potrebbe essere la perdita di alcuni fattori produttivi, ad esempio il capitale umano, per via dei fenomeni di migrazione.

Gli interventi realizzati in misura puntuale e adattati ai bisogni dei territori dovrebbero produrre minori effetti spaziali e garantire, invece, prevalente (o esclusivo) impatto sui territori beneficiari dell'intervento.

Nella decisione su dove concentrare le politiche di investimento, le caratteristiche regionali e locali dovrebbero essere ampiamente considerate in quanto possono influenzare gli impatti della policy.

In particolare, data la sua forte natura territoriale, la politica di coesione potrebbe diffondere i suoi effetti oltre le aree in cui vengono attuati i progetti. L'individuazione degli *spillover* spaziali è dunque rilevante per evitare una non corretta valutazione dell'efficacia della politica.

Neumark e Simpson (2015) hanno enfatizzato come l'esistenza di effetti *spillover* tra aree sia un problema potenzialmente serio nello studio dell'impatto delle politiche *place-based*.

La politica di coesione nazionale potrebbe avere un *focus* ancora più forte nel contrastare gli squilibri interregionali (tra regioni NUTS-II) e intra-regionali (tra province appartenenti alla stessa regione). Gli *spillovers* da essa generati potrebbero avere intensità differente rispetto a quelli europei.

La direzione dell'azione degli *spillover* spaziali dovrebbe essere attentamente ipotizzata dal policymaker nel processo di selezione dei progetti perché da questa dipendono gli eventuali effetti redistributivi della policy.

Inoltre, il livello di amministrazione pubblica responsabile dei progetti non è neutrale.

Se la spesa fa capo all'amministrazione regionale, essa tenderà a preferire la realizzazione di progetti che garantiscano *spillover* spaziali che mitighino le diseguaglianze tra le sue province.

Un'autorità comunale, invece, potrebbe essere maggiormente interessata ad interventi altamente territorializzati con minimi effetti di dispersione spaziale.

Per i Ministeri, infine, gli *spillover* spaziali potrebbero essere più o meno neutrali durante il processo di selezione dei progetti a seconda di quale sia l'orientamento politico del governo.

Se il governo ha a cuore la riduzione delle disparità territoriali, nelle regioni e nelle province in ritardo di sviluppo dovrebbe finanziare progetti che garantiscano maggiori impatti diretti. All'opposto, in aree più sviluppate del paese dovrebbe attuare interventi che generino forti effetti di *spillover* positivo e che permettano la diffusione dell'impatto.

Se il governo è, invece, prevalentemente mosso da obiettivi di competitività e crescita complessiva, tenderà ad allocare gran parte delle risorse in progetti di carattere strategico nazionale.

Il quadro teorico, tuttavia, si complica considerando che gli effetti di *spillover* dovuti alla prossimità geografica seguono una funzione di decadimento tale per cui sono più forti tra le aree più vicine e si abbassano all'aumentare della distanza.

In Italia questo problema è particolarmente pressante perché le province a reddito più elevato sono prevalentemente concentrate al Nord, area in cui potrebbero rimanere, quindi, non solo gli effetti diretti ma financo quelli di *spillover* senza che si diffondano al resto del Paese.

Tuttavia, esiste una certa variabilità nel tempo nei redditi delle province che potrebbe favorire una redistribuzione dei benefici delle politiche di coesione attraverso gli *spillovers*.

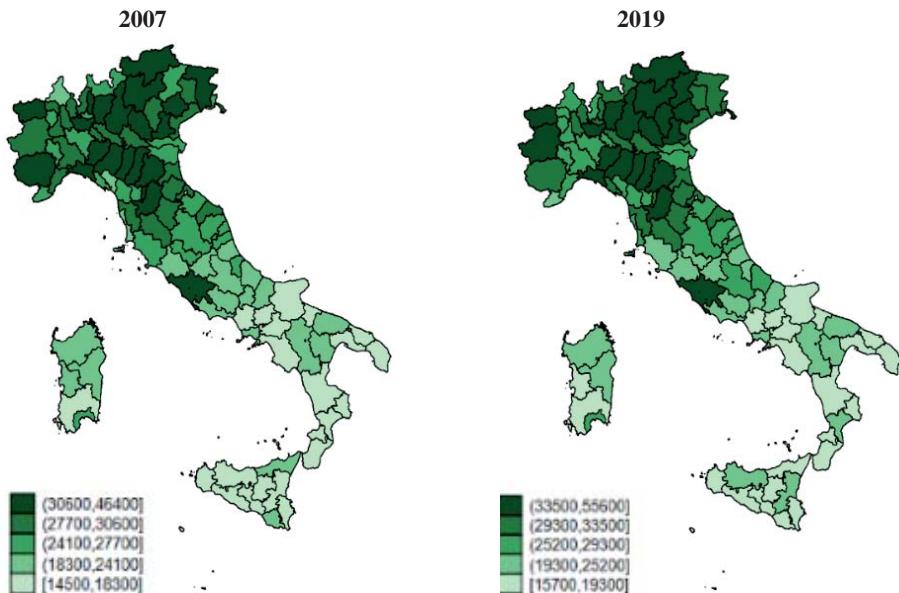
In particolare, i progetti attuati nelle aree più performanti potrebbero generare ricadute positive anche sulle aree meno sviluppate, contribuendo così a una maggiore convergenza.

Al contrario, le aree caratterizzate da condizioni di contesto più favorevoli potrebbero assorbire i benefici degli interventi implementati nelle aree meno sviluppate, allontanando così gli effetti redistributivi.

La Fig. 5 mostra la distribuzione del reddito pro-capite tra le province italiane. Il divario economico a favore delle province del Nord è sostanzialmente invariato nel periodo esaminato ossia dal 2007 al 2019.

La Tab. 8 presenta alcune statistiche descrittive del PIL pro-capite (media, deviazione standard, valori minimi e massimi) delle 107 province italiane. Il reddito pro-capite diminuisce spostandosi da Nord a Sud ma emerge un certo livello di disuguaglianza (variabilità) anche all'interno delle regioni (con il reddito principalmente concentrato nella provincia dei capoluoghi di regione).

Fig. 5 – Quantili di livelli di reddito pro-capite: anni 2007 e 2019



Fonte: elaborazione degli autori su dati ISTAT, Conti economici territoriali.

La distinzione tra effetti diretti e quelli di *spillover* delle politiche di coesione per le province italiane sono stati oggetto di una nostra valutazione empirica che sarà presentata nel paragrafo 2.4. Abbiamo valutato tali effetti sia per la politica di coesione europea che per quella nazionale.

È stato esaminato l'intero ciclo di programmazione 2007-13 e parte di quello 2014-20 analizzando il periodo dal 2008 al 2017 e tenendo conto dell'influenza del ciclo economico, in particolare negli anni della Grande Recessione, sull'efficacia dei fondi.

Sono state considerate le spese relative al Fondo europeo di sviluppo regionale e al Fondo sociale europeo e simultaneamente quelle del cofinanziamento nazionale, nonché le risorse del Fondo di sviluppo e coesione e del Piano di Azione e Coesione.

Si è fatto riferimento esclusivamente ai progetti conclusi e pienamente operativi perché maggiormente idonei sia a generare i loro effetti sulle economie direttamente destinatarie degli interventi nonché quelli sulle province limitrofe.

Il cuore dell'analisi risiede nella distinzione tra effetti diretti e di *spillover*, nella valutazione di quali siano quelli prevalenti, nelle differenze tra i risultati delle due politiche e nei motivi.

Tab. 8 – *Statistiche descrittive del reddito pro-capite per province italiane NUTS-III (valori assoluti). Periodo: 2007-2020*

Provincia	Media	DS	Min	Mas
Torino	30.807	1.555	28.600	33.700
Alessandria	27.129	1.127	25.800	29.400
Asti	24.357	1.268	21.600	26.500
Biella	26.071	1.022	24.700	27.900
Cuneo	30.857	1.369	29.000	33.500
Novara	28.143	1.645	25.800	31.300
Verbano-Cusio-Ossola	23.364	996	21.500	25.300
Vercelli	26.893	1.176	24.800	29.300
Aosta	37.107	1.008	35.700	38.800
Genova	33.179	1.708	31.200	36.800
Imperia	23.679	1.542	20.900	26.700
La Spezia	28.586	1.610	25.700	31.000
Savona	27.629	1.070	26.100	29.700
Milano	51.800	2.573	46.400	55.800
Bergamo	32.071	1.359	30.200	34.800
Brescia	32.093	1.694	29.900	35.200
Como	27.893	1.115	26.400	29.900
Cremona	29.736	1.821	26.900	32.800
Lecco	29.607	1.509	27.500	32.200
Lodi	26.436	1.074	25.100	28.900
Mantova	29.593	1.749	26.900	32.600
Monza e Brianza	29.464	1.191	27.700	31.700
Pavia	24.179	1.116	22.700	26.500
Sondrio	28.829	1.079	27.200	31.200
Varese	29.257	931	27.600	30.700
Bolzano	42.807	3.101	38.600	48.400
Trento	36.300	1.335	34.500	39.400
Venezia	29.771	1.406	28.000	32.800
Belluno	29.950	2.640	25.900	35.400
Padova	31.771	1.764	28.600	34.900
Rovigo	24.729	986	23.100	26.600
Treviso	31.079	1.645	28.900	33.700
Verona	32.136	1.404	30.800	34.800
Vicenza	31.721	2.019	28.800	35.400
Trieste	31.971	2.302	29.000	35.800
Gorizia	26.129	1.599	23.400	29.400
Pordenone	29.250	1.613	25.700	32.000
Udine	29.693	1.262	27.900	32.200
Bologna	38.086	2.231	34.300	42.300
Ferrara	25.643	1.230	23.800	27.300
Forlì – Cesena	30.643	1.448	28.600	33.300
Modena	35.786	2.015	33.300	39.000
Parma	35.850	1.600	33.700	39.000
Piacenza	31.171	1..871	27.600	34.000
Ravenna	30.721	1.176	28.700	32.500
Reggio-Emilia	34.064	1.840	31.900	37.200
Rimini	28.671	1.216	26.800	31.000
Firenze	36.250	2.310	34.400	42.900
Arezzo	27.086	1.216	25.300	29.700
Grosseto	23.907	641	23.000	24.900
Livorno	25.636	966	23.300	27.000
Lucca	27.143	1.001	26.000	29.200
Massa-Carrara	23.179	1.385	20.900	25.500
Pisa	29.993	1.410	28.400	32.900

Tab. 8 – Segue

Provincia	Media	DS	Min	Mas
Pistoia	24.821	1.043	22.900	26.500
Prato	30.093	1.775	28.100	33.100
Siena	29.843	1.466	27.700	32.100
Perugia	25.664	917	24.400	27.100
Terni	23.500	1.159	21.700	25.300
Ancona	29.036	962	27.600	31.000
Ascoli Piceno	24.621	1.144	23.100	26.800
Fermo	24.207	920	22.200	25.900
Macerata	24.879	1.162	23.700	27.100
Pesaro-Urbino	25.786	1.100	24.300	28.100
Roma	38.086	1.262	36.200	39.700
Frosinone	21.700	913	20.500	23.600
Latina	22.329	803	21.300	24.100
Rieti	19.300	898	18.100	21.300
Viterbo	21.064	564	20.100	22.200
L'Aquila	24.107	1.210	21.200	26.100
Chieti	24.364	1.329	22.100	26.500
Pescara	24.621	570	23.300	25.600
Teramo	22.957	673	22.100	24.300
Campobasso	21.064	967	19.400	22.700
Isernia	20.007	776	18.500	21.000
Napoli	18.914	662	17.900	20.300
Avellino	17.814	679	16.800	19.100
Benevento	16.764	475	16.100	17.600
Caserta	16.400	701	15.600	17.800
Salerno	17.864	732	16.800	19.300
Bari	20.643	972	19.500	22.700
Barletta-Andria-Trani	15.236	674	14.300	16.500
Brindisi	17.336	964	15.600	18.800
Foggia	17.071	855	16.100	18.700
Lecce	15.964	719	15.200	17.500
Taranto	17.650	626	16.700	18.600
Potenza	22.143	1.880	19.600	25.500
Matera	18.600	1.048	17.400	20.600
Reggio Calabria	17.257	480	16.600	18.100
Catanzaro	19.229	929	17.100	20.400
Cosenza	15.586	452	14.800	16.400
Crotone	17.293	655	16.400	18.400
Vibo Valentia	15.214	584	14.500	16.500
Palermo	18.579	471	17.900	19.400
Agrigento	14.864	445	14.400	15.700
Caltanissetta	15.879	753	15.100	17.800
Catania	18.257	483	17.700	19.400
Enna	15.471	458	14.800	16.400
Messina	17.764	551	16.800	18.700
Ragusa	18.407	880	17.300	20.100
Siracusa	17.979	1.000	15.000	19.300
Trapani	15.993	501	15.300	17.000
Cagliari	27.093	1.348	25.200	29.400
Nuoro	18.093	679	16.800	19.500
Oristano	17.657	800	16.300	18.900
Sassari	20.393	570	19.600	21.600
Sud Sardegna	14.764	569	13.900	16.000

Note: elaborazione degli autori su dati ISTAT, Conti economici territoriali. La distinzione tra regioni di livello NUTS-II, a partire dalla provincia capoluogo, è contrassegnata in grassetto.

Per rispondere a queste domande abbiamo stimato un'equazione panel seguendo l'approccio del modello Durbin spaziale nel quale la crescita delle singole province viene fatta dipendere dalla spesa nelle province oggetto dell'intervento e da quella nelle province limitrofe, per mezzo di una matrice di interazione spaziale.

2.3. Gli effetti della politica di coesione su economie integrate: una rassegna della letteratura sulle ricadute spaziali

La letteratura economica che si è occupata degli impatti della politica di sviluppo regionale è diffusa, ma non vi è un accordo unanime riguardo la sua efficacia.

La mancanza di coerenza tra i risultati empirici può essere dovuta a diversi fattori quali: la variabile di risposta utilizzata (PIL pro-capite o, più raramente, tasso di occupazione o produttività del lavoro), il periodo di programmazione in esame, le variabili di controllo ma anche il livello geografico a cui è condotta l'analisi (NUTS-II, NUTS-III, livello comunale, livello di impresa).

Anche la metodologia impiegata ha svolto un ruolo considerevole. Infatti, ogni metodo consente di controllare alcuni aspetti specifici, tralasciandone altri. Tra le tecniche prevalenti troviamo OLS, GMM, modelli macroeconometrici (Bradley et al., 2003, Varga e in't Veld, 2011), metodi per dati in panel e, più recentemente, il *regression discontinuity design* (Becker et al., 2010; Pellegrini et al., 2013; Gagliardi e Percoco, 2017; Giua, 2017; Crescenzi e Giua, 2020).

Le evidenze empiriche sull'efficacia della spesa di coesione si inseriscono in un contesto più ampio legato alla valutazione delle politiche pubbliche.

La maggior parte degli studi più conosciuti nella valutazione dei fondi strutturali non ha considerato in modo esplicito gli effetti di *spillover*. Tra questi possono essere citati Boldrin e Canova (2001) che hanno concluso che i Fondi strutturali non sono stati efficaci per la convergenza regionale dal 1980 al 1996 o quello di Cappelen et al. (2003) che hanno dimostrato che la politica di coesione è stata più efficace nei paesi europei più avanzati tra il 1980 e il 1997.

Anche molti studi condotti a livello NUTS-II che ritrovano un processo di convergenza regionale ignorano la misurazione specifica degli *spillover* spaziali.

Rodríguez-Pose e Novak (2013) hanno analizzato l'impatto della politica di coesione sulla crescita del PIL pro-capite regionale, confrontando

due periodi di programmazione (1994-1999 e 2000-2006). Dai loro risultati è emersa efficacia solo nel secondo periodo, la quale è stata, tuttavia, mediata dal contesto territoriale già favorevole.

Per Maynou et al. (2016) in riferimento al periodo 1990-2010 e Mohl e Hagen (2010), sono risultati efficaci soltanto i fondi destinati alle regioni Obiettivo 1 della programmazione 2000-2006.

Pinho et al. (2015), nella loro analisi su un campione di regioni europee nel periodo 1995-2009, hanno concluso che i territori prevalentemente influenzati dai Fondi strutturali avevano bassi livelli iniziali di capitale umano e di sviluppo tecnologico.

A livello NUTS-III, in un recente studio, López-Villuendas e del Campo (2024) hanno specificamente analizzato l'efficacia della politica di coesione europea nella riduzione delle diseguaglianze dal 2000 al 2019 riscontrando che le province eleggibili avevano subito un ulteriore incremento delle diseguaglianze. Le autrici hanno proposto che la scala spaziale di assegnazione dei fondi (NUTS-II) dovrebbe essere ridiscussa al fine di prendere più specificamente in considerazione approcci su misura per le regioni NUTS-III.

Sempre allo stesso livello territoriale di analisi, dal contributo di Sotiriou e Tsiapa (2015) per la Grecia, non emergono prove di un processo di convergenza durante periodi di programmazione 1994-1999 e 2000-2006. Anche in quest'ultimo caso, nonostante il più dettagliato livello geografico dell'analisi, non vi è l'esplicita misurazione degli *spillovers* spaziali.

Nel contesto italiano, Percoco (2005) ha analizzato il contributo della politica di coesione europea alla crescita delle regioni del Mezzogiorno italiano nel periodo tra il 1970 ed il 1994. Gli effetti dei fondi si sono rivelati molto eterogenei tra le regioni, con la Puglia che ha registrato il risultato migliore.

Aiello e Pupo (2012) hanno concluso che tra il 1996 e il 2007 la spesa per la coesione si è mostrata leggermente più efficace al Sud.

La letteratura che analizza la politica di coesione nazionale in contrasto con quella europea è meno estesa. Un esempio è tratto da Coppola et al. (2020) che hanno trovato efficacia prevalente dei fondi di coesione europei rispetto ai fondi di coesione nazionali nelle regioni NUTS-II italiane tra il 1994 e il 2013.

Nel corso del tempo, è stata sempre più riconosciuta l'importanza del fattore spaziale nel modellare gli effetti della spesa, complice l'evoluzione della politica regionale che ha assunto sempre più i tratti di *place-based policy*.

Giua (2017) ha implementato un *regression discontinuity design* con discontinuità rappresentata dai confini amministrativi tra i comuni appartenenti alle regioni Obiettivo 1 e non. Tutte le caratteristiche di questi comuni erano simili, ciò che li differenziava era l'essere assegnatari dei fondi (trattati) o meno (non trattati). Le osservazioni hanno riguardato i comuni appartenenti a cinque regioni italiane (NUTS-II) che condividono il confine amministrativo: Abruzzo, Molise e Campania, quali regioni Obiettivo 1, e le regioni non Obiettivo 1 contigue ad esse (Marche e Lazio). La variabile di risposta era la variazione totale dell'occupazione dal 1991 al 2001. L'intervento della politica di coesione è stato inserito nel modello attraverso una *dummy* che assumeva valore unitario per i comuni appartenenti alle regioni Obiettivo 1. La politica regionale impattava positivamente la crescita del tasso di occupazione, concentrata prevalentemente in settori strategici per le economie considerate. Dunque, l'autrice, utilizzando le somiglianze tra i comuni confinanti e la differenza binaria nel trattamento, ha isolato la quota parte della crescita economica dei comuni dovuta unicamente al trattamento.

Nella selezione dei progetti di investimento, come argomentato nel paragrafo 2.2, il *policymaker* potrebbe adottare la strategia che preveda la massimizzazione dell'impatto complessivo, ossia la somma degli effetti diretti sui beneficiari e degli effetti addizionali di *spillover* catturati dall'ambiente produttivo, ad esempio, attraverso le esternalità di rete e la diffusione della conoscenza.

Come sostengono Cerqua e Pellegrini (2017), le politiche di sviluppo regionale sono potenzialmente idonee ad espandere i loro effetti al di fuori delle aree trattate. Gli autori, nel valutare l'efficacia dei sussidi all'investimento dedicati ad alcune aziende italiane, hanno distinto gli impatti micro sulle imprese da quelli macro che ricadevano sul territorio.

Potrebbe, infatti, configurarsi il caso di un intervento pubblico con minimi guadagni per le imprese trattate ma con considerevoli impatti, positivi o negativi, sull'ambiente esterno, ad esempio, sulle aziende non sovvenzionate. La considerazione delle potenziali esternalità spaziali permette al valutatore di stimare l'esito globale di un programma di intervento pubblico.

Per contro, il principale effetto collaterale delle politiche industriali è l'effetto di spiazzamento, uno dei cosiddetti fallimenti dei programmi di incentivi alle imprese. Esso si verifica quando i sussidi alle aziende beneficiarie provocano effetti di *spillover* negativi sulle vicine aziende non trattate, portando queste, ad esempio, ad uscire dal mercato.

Gli autori hanno trovato evidenze di spiazzamento spaziale associato alla mobilità del fattore produttivo lavoro. In particolare, si sono verificate ricadute occupazionali negative sulle aziende non sovvenzionate situate in prossimità di una o più aziende beneficiarie che appartenevano allo stesso settore di attività. Questo fenomeno potrebbe essere dovuto ad un effetto di attrazione di capitale umano da parte delle aziende manifatturiere sovvenzionate esercitato a scapito di quelle non beneficiarie.

Analogamente, De Castris e Pellegrini (2012), utilizzando un modello SAR per l'Italia meridionale dal 1996 al 2001, hanno rilevato uno spiazzamento spaziale di tipo contrario dovuto alle attrazioni di capitale umano dalle regioni direttamente trattate a quelle vicine.

Pérez et al. (2009) hanno utilizzato modelli input-output interregionali per analizzare l'impatto dei fondi europei sui territori NUTS-II spagnoli nel periodo 1995-1999.

Il vantaggio di questo metodo è stato quello di catturare gli effetti intersetoriali, oltre che quelli interregionali, utilizzando indicatori non solo di prossimità spaziale basati sulla distanza ma anche di vicinanza economica.

In questo scenario, è stato possibile quantificare la quota degli effetti dei fondi destinati alle regioni meno sviluppate assorbita da quelle più ricche attraverso i loro collegamenti intersetoriali.

Gli autori hanno trovato importanti effetti redistributivi. In particolare, i fondi assegnati alle regioni più povere hanno effettivamente generato ricchezza ed occupazione nelle stesse ma, al contempo, il rapporto tra output generato e i fondi è stato quantitativamente più elevato nelle regioni più sviluppate per effetto dell'abilità di queste ultime di assorbire gli *spillover* generati dai territori appartenenti all'Obiettivo 1.

Lo studio ha messo in risalto la potenziale discrepanza tra regioni beneficiarie dei fondi e quelle che effettivamente trattengono i guadagni finali in termini di prodotto generato.

In questo caso, la politica regionale porterebbe a fenomeni di ulteriore divergenza dei redditi. Il principale effetto di ricaduta, dovuto prevalentemente ai legami economici intersetoriali, è stato riscontrato dall'Andalusia, una delle regioni che aveva ricevuto il maggior quantitativo di fondi, verso le aree più sviluppate come Catalogna, Madrid, Paesi Baschi, Aragona, Comunità Valenciana e Navarra.

Fiaschi et al. (2018) hanno implementato un modello *spatial Durbin* (SDM) sul prodotto per lavoratore di un campione di regioni europee durante diversi periodi di programmazione (1989-1993, 1994-1999 e 2000-2006) discriminando i fondi tra Obiettivo 1 e 2. L'effetto diretto ed

indiretto (spaziale) dei fondi Obiettivo 1 è risultato positivo ma concavo mentre quelli Obiettivo 2 non hanno esercitato impatti significativi. Gli autori hanno trovato anche un certo “effetto apprendimento” perché la politica di coesione del ciclo 2000-06 ha prodotto il moltiplicatore degli investimenti più elevato. Secondo un’analisi dell’indice di Gini, l’effetto generato dai fondi è stato in linea con gli obiettivi di convergenza.

Al contrario, secondo Dall’Erba e Le Gallo (2008), la politica di coesione non ha sostenuto la convergenza regionale nel periodo 1989-99. Gli autori hanno applicato un modello *spatial lag* facendo dipendere la crescita della regione da quella delle loro vicine e hanno discriminato gli effetti diretti dei fondi da quelli di *spillover*. Le evidenze empiriche hanno supportato l’esistenza di una forte autocorrelazione spaziale nella forma di equilibrio centro-periferia. In particolare, gli effetti di spillover si sono diffusi principalmente dalle regioni centrali (*core*) ad altre regioni centrali vicine.

Breidenbach et al. (2019) hanno utilizzato un modello SDM su un campione di regioni europee nel periodo 1997-2007 non trovando prove di convergenza ma un effetto negativo del FESR sulle aree trattate, ulteriormente aggravato nel caso in cui le aree geograficamente vicine erano a loro volta destinatarie di un elevato ammontare di risorse. In dettaglio, le regioni caratterizzate da una distanza maggiore dal loro stato stazionario e localizzate vicino ad aree beneficiarie di grandi quantitativi di fondi hanno sperimentato l’effetto più negativo. Gli autori hanno concluso che questo tipo di *spillover* spaziale poteva essersi verificato a causa della debolezza strutturale, istituzionale e tecnologica delle regioni Obiettivo 1.

Antunes et al. (2020) per un campione di regioni europee dal 1995 al 2009, hanno trovato una forte autocorrelazione spaziale dei redditi ma nessun effetto diretto o spaziale dei fondi strutturali, soprattutto quelli derivanti dalla costruzione di infrastrutture.

Brasili et al. (2023) hanno analizzato le regioni europee NUTS-II nel periodo 2007-2018 trovando prove di convergenza regionale oltre che di forte dipendenza spaziale dei redditi.

In un recente articolo, Canova e Pappa (2024) hanno concluso che gli effetti *crowding-in* si sono verificati in circa due terzi delle regioni, gran parte delle quali già sviluppate. Ciò è un’evidenza di *trade-off* tra equità ed efficienza. Anche Amendolagine et al. (2024) hanno rintracciato eterogeneità negli effetti di *spillover*, in parte dovuti al commercio interregionale.

Barbero et al. (2024), utilizzando il modello RHOMOLO, hanno simulato gli effetti dal lato della domanda e dell’offerta di interventi simili

a quelli di coesione su un campione di regioni appartenenti a paesi europei beneficiari netti della politica di coesione. Per alcune categorie di investimenti, potrebbe verificarsi un *trade-off* tra equità ed efficienza. In particolare, tali autori hanno riscontrato ricadute spaziali complessivamente basse dalle regioni più sviluppate a quelle meno sviluppate.

Dunque, la prevalenza degli effetti positivi legati agli *spillover* rispetto a quelli redistributivi è oggetto di discussione e non vi è un consenso unanime in merito, nemmeno a un livello più disaggregato (NUTS-III) al quale l'incisività delle ricadute spaziali dovrebbe risultare maggiore.

Per l'Italia, Cerqua e Pellegrini (2018) hanno analizzato, a livello comunale, la relazione causale tra i fondi del periodo di programmazione 2007-13 e diverse variabili di crescita economica tenendo conto degli effetti spaziali. Gli autori hanno rintracciato un impatto positivo sia sull'occupazione che sul numero di impianti.

Secondo De Castris et al. (2023), gli *spillover* dei fondi strutturali tra le province europee nel periodo 2007-2013 sono stati positivi e hanno contribuito ad espandere l'efficacia della politica di coesione.

Nel paragrafo successivo presenteremo una sintesi di un'analisi empirica volta a misurare l'impatto degli *spillover* della politica di coesione europea (a confronto con quelli della politica di coesione nazionale) a livello NUTS-III nel caso italiano.

Il sottocampione di interventi di coesione è stato estratto dal database *Opencoesione*.

Inoltre, è stata messa a confronto l'efficacia della politica regionale europea (attuata attraverso il Fondo europeo di sviluppo regionale e il Fondo sociale europeo) con quella della politica di coesione nazionale (implementata attraverso il Fondo di Sviluppo e Coesione e il Piano di Azione e Coesione) indagando il ruolo relativo degli spillover spaziali nei due contesti.

Un altro vantaggio di *Opencoesione* è la possibilità di includere il cofinanziamento nazionale dei fondi europei. Infatti, i dati sul cofinanziamento nazionale sono difficili da ottenere dalle fonti della Commissione europea, ancor di più a livello provinciale.

L'inclusione del cofinanziamento è rilevante per la loro valutazione poiché queste risorse integrano quelle provenienti dai fondi di coesione europei.

Altri lavori hanno utilizzato *Opencoesione* come fonte di dati. Ad esempio, Ciani e de Blasio (2015) hanno impiegato *Opencoesione* per analizzare l'impatto dei fondi sui sistemi locali del lavoro del Mezzogiorno durante la crisi del 2008.

Allo stesso modo, Albanese et al. (2021) hanno valutato l'efficacia dei pagamenti del FESR sulla crescita della produttività totale dei fattori dal 2007 al 2015.

Altri contributi hanno utilizzato *Opencoesione* per valutare alcune caratteristiche di gestione dei fondi. Ad esempio, Arbolino e Boffardi (2017) e Arbolino et al. (2019) hanno calcolato alcuni indici, come l'indice relativo agli impegni (fondi impegnati su allocazioni totali), o l'indice di realizzazione finanziaria (fondi spesi alla fine del periodo di programmazione sul totale) e l'indice di efficienza di gestione (pagamenti totali divisi per il totale dei finanziamenti europei disponibili).

Boffardi et al. (2022) hanno impiegato *Opencoesione* per produrre un indice che descrive il progresso non finanziario della politica di coesione 2007-13 attraverso il confronto tra le date previste ed effettive di conclusione dei progetti.

Giua et al. (2022) hanno estratto da *Opencoesione* un sottocampione di progetti relativi alle immigrazioni implementati nei comuni italiani per testare il loro impatto sull'integrazione economica degli immigrati.

Infine, una nostra precedente valutazione ha utilizzato *Opencoesione* per produrre evidenze sulla capacità della politica di coesione di generare ricadute spaziali a livello NUTS-III. Tuttavia, la metodologia econometrica usata in quella sede considerava gli *spillovers* soltanto attraverso il ritardo spaziale della variabile dipendente e non anche della variabile riferita alla politica regionale (Gambina e Mazzola, 2023).

2.4. Evidenze empiriche sull'efficacia della politica di coesione europea e nazionale: effetti diretti e *spillover* a confronto

In un esercizio empirico abbiamo provato a confrontare, sia per la politica di coesione europea che per quella nazionale, l'efficacia diretta sulle province italiane con quella indiretta derivante dagli *spillover* spaziali.

Nel lavoro sono stati considerati i due ultimi periodi di programmazione già conclusi (2007-13 e 2014-20) e il livello geografico NUTS-III è stato scelto poiché innanzitutto, come argomentato nel paragrafo 2.2, in Italia l'eterogeneità nella distribuzione dei redditi è considerevole a livello provinciale a dimostrazione di una certa variabilità intra-regionale. Ciò potrebbe aggravare le diseguaglianze per via dell'azione delle ricadute spaziali attraverso diversi canali. Ad esempio, le province più sviluppate potrebbero assorbire parte dei benefici dei progetti attuati nelle province attigue meno sviluppate.

Inoltre, gli *spillover* interprovinciali dovrebbero essere più rilevanti di quelli interregionali.

Dal punto di vista metodologico, a livello NUTS-III si riduce considerevolmente una potenziale fonte di endogeneità. La distribuzione dei fondi dovrebbe risultare più esogena per i territori NUTS-III essendo direttamente stabilita a livello NUTS-II.

Pertanto, sebbene alcune province abbiano un PIL pro-capite più elevato rispetto al PIL pro-capite medio della regione in cui sono amministrativamente incluse, esse potrebbero comunque risultare ammissibili ai fondi strutturali (*accidental winners*). La valutazione degli *spillover* diventa ancora più interessante in questo scenario.

La nostra valutazione tiene conto anche dell'influenza della crisi del 2008 nell'impatto diretto dei fondi e in quello dei loro *spillover* spaziali.

Il nostro set di dati sulla politica di coesione europea e nazionale, ricavato dal database *Opencoesione*, considera soltanto i progetti pienamente completati e non anche quelli incompiuti per catturare appieno gli effetti economici complessivi della politica.

In secondo luogo, la distinzione tra progetti in corso e completati è cruciale soprattutto nell'analisi degli *spillover* spaziali.

Un progetto ancora in fase di realizzazione tende a generare prevalentemente effetti (temporanei) di domanda, derivanti dall'impiego di risorse materiali, fattore produttivo lavoro, indotto generato.

Per quanto riguarda gli *spillovers*, l'impiego di manodopera, ad esempio, per la costruzione di un'infrastruttura potrebbe sottrarre risorse umane a regioni limitrofe (*crowding-out*). Tuttavia, questi effetti tendono ad essere di breve periodo e non necessariamente persistenti.

Al contrario, un intervento completato è potenzialmente in grado di produrre pienamente i propri effetti di offerta. Sia le infrastrutture che gli incentivi alle imprese o gli investimenti in capitale umano, una volta conclusi, possono contribuire all'incremento della produttività del sistema economico, in un'ottica di lungo periodo.

Questo aspetto è particolarmente rilevante nella valutazione delle ricadute spaziali, poiché gli *spillover* associati agli effetti di offerta si manifestano in modo pieno quando i progetti esplicano le loro funzioni. In questo modo catturiamo gli aspetti legati alla competitività e alla capacità produttiva del sistema.

In ultimo, dal punto di vista temporale, i progetti completati annualmente sono piuttosto esogeni rispetto al PIL pro-capite, poiché la decisione politica è subordinata alle condizioni economiche degli anni precedenti.

I pagamenti relativi ai progetti completati sono stati imputati all'anno di completamento. Le informazioni sui progetti completati vanno dal 2008 al 2017 e per un campione di 103³ province italiane.

Sono stati inclusi tutti i progetti finanziati attraverso le politiche di coesione distinguendo tra interventi europei (FESR e FSE) e nazionali (FSC e PAC). Inoltre, nella politica di coesione europea è stato incluso anche il cofinanziamento nazionale (dal Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie).

Come argomentato nei paragrafi 2.1 e 2.2, dal punto di vista amministrativo e teorico, le due politiche regionali seguono diverse regole di gestione e criteri di selezione dei progetti e potrebbero avere effetti diretti e di *spillover* eterogenei.

La variabile dipendente considerata è stata la crescita del PIL pro-capite reale (espressa in logaritmi). È stata utilizzata la media triennale per controllare le variazioni cicliche di breve periodo.

Le variabili relative alla politica di coesione europea e nazionale sono state espresse in termini pro-capite.

Tra le esplicative è stato incluso il livello iniziale di reddito pro-capite, al fine di controllare la presenza di convergenza beta.

Il set di variabili indipendenti di controllo, calcolate all'anno iniziale per mitigare l'endogeneità, è composto da caratteristiche locali potenzialmente idonee a determinare la crescita economica, seguendo considerazioni teoriche e letteratura di riferimento (tra gli altri, Camagni, 2008 e Camagni, 2009). In dettaglio, esse sono:

- densità di popolazione come indice di attrattività e di urbanizzazione;
- specializzazione pubblica e specializzazione agricola per catturare la struttura produttiva delle economie locali. Una maggiore specializzazione nel settore pubblico dovrebbe migliorare la resilienza in termini di stabilità dell'impiego. Al contrario, il settore agricolo è molto vulnerabile a shock esogeni;
- commercio internazionale, indice di competitività, (Romer, 1990; Harrison, 1996; Frankel e Romer, 1999 e Wacziarg, 1999) incluso come saldo commerciale in percentuale del valore aggiunto;
- indice di capitale umano (Mankiw, Romer e Weil, 1992; Mincer, 1981), definito come tasso di istruzione terziaria (intervallo 30-34 anni);

³ Nei database statistici italiani, l'Italia è attualmente divisa in 107 unità NUTS-III. Tuttavia, in questo lavoro abbiamo escluso le province che sono state modificate o istituite durante il periodo da noi considerato. Si tratta di Monza e Brianza, Fermo e Barletta-Andria-Trani, istituite nel 2004 ma rese operative dal 2009 e, infine, Sud Sardegna, istituita nel 2016.

- capitale infrastrutturale (Aschauer, 1989; Munnel, 1990 e Munnel, 1992). Abbiamo considerato l'indice di dotazione stradale calcolato dall'Istituto Tagliacarne (come in Mazzola et al., 2018 e Lo Cascio et al., 2019);
- capitale naturale, relazionale e sociale (Nifo e Vecchione, 2014). Per il capitale naturale, abbiamo incluso la disponibilità di spazi verdi urbani. Il capitale relazionale è stato approssimato dal rapporto tra occupazione nelle imprese cooperative su occupazione totale. Per il capitale sociale, abbiamo utilizzato un indicatore di criminalità.

Tutte le variabili indipendenti, ad eccezione di quella relativa al capitale infrastrutturale, sono state tratte dai database ISTAT. Per quanto concerne la metodologia, è stato adottato un approccio spatial Durbin (SDM) con effetti fissi, utilizzando una matrice di contiguità binaria non stocastica normalizzata per riga, per le stime con la *baseline*.

Il modello SDM rilassa l'ipotesi classica di neutralità spaziale tra unità e il suo principale vantaggio rispetto ad altri modelli spaziali, come, ad esempio, il SAR o il SEM (dei quali SDM costituisce il modello non ristretto), è quello di ammettere che la crescita di una unità spaziale possa dipendere dalle variazioni delle variabili esplicative delle altre unità spaziali vicine. È anche vero, tuttavia, che, amplificando gli effetti spaziali, in tale modello la stima degli effetti di spillover può risultare sovradimensionata.

Le Tabelle 9 e 10 sintetizzano i risultati ottenuti dalla stima di alcune specificazioni del modello (la seconda specificazione inserisce i ritardi spaziali di tutte le variabili esplicative del modello), riportando i coefficienti della variabile riferita alla politica di coesione europea e alla politica di coesione nazionale.

I progetti di coesione europea hanno prodotto un significativo effetto positivo sulle aree trattate e forti ricadute sulle province circostanti (Tab. 9). L'effetto diretto è risultato meno rilevante nella specificazione del modello riportata in Tab. 10 che conferma la dominanza dell'effetto di *spillover* sul diretto. Infatti, il contributo della politica come effetto indiretto è stato stimato attorno all'82-87% dell'effetto totale. Gli *spillover* spaziali sono in buona parte dovuti ai collegamenti commerciali ed economici interprovinciali.

Inoltre, per la politica di coesione nazionale, la quota dell'effetto totale dovuta all'effetto indiretto è inferiore rispetto al caso europeo.

Tab. 9 – Effetti diretti e di spillover spaziale della politica di coesione europea e nazionale

Variabili	Effetto impatto	Effetto diretto	Effetto indiretto	Effetto totale
Politica di coesione europea	0.0052** (2.10)	0.0073*** (3.16)	0.0335*** (7.17)	0.0409*** (8.11)
Politica di coesione nazionale	0.0314*** (3.83)	0.0413*** (5.19)	0.1411*** (7.50)	0.1825*** (8.56)

Note: Test t robusto in parentesi. ***: p-value < 0.01, **: p-value < 0.05, *: p-value < 0.10.

Tab. 10 – Effetti diretti e di spillover spaziale della politica di coesione europea e nazionale - Modello esteso

Variabili	Effetto impatto	Effetto diretto	Effetto indiretto	Effetto totale	Effetto spaziale
Politica di coesione europea	0.0026 (1.04)	0.0033 (1.38)	0.0231*** (5.38)	0.0265*** (5.46)	0.0197*** (5.07)
Politica di coesione nazionale	0.0195** (2.41)	0.0222*** (2.85)	0.0680*** (3.78)	0.0903*** (4.38)	0.0522*** (3.43)

Note: Test t robusto in parentesi. ***: p-value < 0.01, **: p-value < 0.05, *: p-value < 0.10. Per “modello esteso” si intende la specificazione contenente gli elementi aggiuntivi di “Capitale territoriale” e i lag spaziali di tutte le variabili esplicative.

Il ritardo spaziale della variabile dipendente è risultato positivo e fortemente significativo, evidenza della forte autocorrelazione spaziale tra le province italiane. Infine, tutte le variabili indipendenti si sono dimostrate coerenti con le attese e con la letteratura esistente.

2.5. Riflessioni conclusive

Questo capitolo ha avuto l’obiettivo di fare luce sul funzionamento della politica di coesione europea e nazionale in Italia, in particolare sugli aspetti amministrativi (par. 2.1), teorici (par. 2.2) ed empirici (par 2.3 e 2.4) della loro efficacia diretta e indiretta (di *spillover* spaziali) durante i periodi di programmazione 2007-13 e 2014-20.

Secondo i nostri risultati, gli *spillover* spaziali hanno ampliato l’efficacia delle politiche di coesione nelle province italiane durante il periodo considerato.

La questione centrale è che gli *spillovers* possono comportare significative implicazioni redistributive, sia a livello regionale che sub-regionale.

È stato rintracciato un impatto diretto relativamente maggiore nella politica di coesione nazionale rispetto a quella europea. Questa conclusione rivendica la rilevanza degli interventi di coesione nazionali per la strategia di sviluppo regionale. La politica europea potrebbe avere prodotti effetti di *spillover* relativamente più ampi rispetto a quella nazionale.

L'effetto diretto più pronunciato nella politica di coesione nazionale rispetto a quella europea potrebbe essere dovuto alla prevalenza di interventi infrastrutturali e a ragioni amministrative, come quelle legate al processo decisionale più centralizzato che caratterizza gli interventi di coesione nazionale. Invece, i fondi europei finanziano, in quantità rilevante, anche incentivi per le imprese e i cittadini. Inoltre, gli esborsi europei dipendono fortemente dalla capacità amministrativa di ciascuna regione nella gestione delle opportunità di finanziamento.

3.

LO SPIAZZAMENTO DELLE POLITICHE DI BREVE PERIODO SULLA POLITICA DI COESIONE

3.1. Dalla prospettiva settennale alla flessibilità: nuovi obiettivi per la politica di coesione?

Il carattere programmatico ha sempre rappresentato un elemento fondamentale e costante del bilancio europeo e, in particolare, della politica di coesione a partire dalla Riforma del 1988. Lo richiamano due dei quattro principi, quelli della concentrazione e della programmazione pluriennale.

La regola della programmazione pluriennale richiede una fase preliminare strutturata e partecipata di definizione delle priorità in modo che gli interventi del settennio riflettano coerentemente i bisogni specifici dei territori.

Le allocazioni finanziarie vengono stabilite prima dell'avvio del periodo di programmazione e ripartite tra le diverse regioni ed aree tematiche.

La necessità di adottare un approccio di lungo periodo, tipico della politica di coesione, risulta talvolta difficilmente conciliabile con l'insorgere di esigenze impreviste o situazioni emergenziali che possono manifestarsi nel corso del ciclo pluriennale di programmazione, articolato su un orizzonte temporale di sette anni.

Infatti, le contingenze richiedono misure mirate, tempestive e approcci flessibili che talvolta sembrano allontanarsi dalla rigidità di una pianificazione definita *ex-ante*.

Il punto di vista adottato in questo capitolo completa il percorso analitico fin qui sviluppato, ed in particolare le riflessioni esposte nell'ambito del primo capitolo, concentrandosi sul tema delle riprogrammazioni dei fondi strutturali in risposta a situazioni contingenti che si sviluppano nel breve periodo.

Non appare possibile esprimere un giudizio a priori, univoco, sull'opportunità di ricorrere sistematicamente alla riprogrammazione dei fondi strutturali in risposta ad eventi sopravvenuti.

Su questo tema si confrontano due visioni differenti. Da un lato, quella che sostiene che la politica di coesione debba restare saldamente fedele ai suoi obiettivi originari di lungo periodo, evitando di essere distolta da finalità contingenti.

Dall'altro lato, emergono posizioni più orientate alla flessibilità secondo cui i fondi strutturali rappresentano uno dei canali di finanziamento disponibili per fronteggiare ed arginare le crisi che richiedono risposte relativamente immediate.

Nel primo capitolo si è ampiamente riflettuto sul ruolo assunto dalla politica di coesione come meccanismo di stabilizzazione durante le principali crisi recenti tra cui quella economico-finanziaria del 2008 e la pandemia da Covid-19.

Essa ha rappresentato uno dei pochi canali di sostegno agli investimenti pubblici in un momento in cui l'attenzione della politica economica si spostava prevalentemente verso la spesa corrente e verso misure orientate alla resilienza.

Durante una fase di crisi, la propensione a programmare e a finanziare investimenti di lungo periodo tende a ridursi e prevale la necessità di risposte reattive a sostegno dei cittadini e delle imprese.

L'urgenza di reagire alle ricorrenti crisi economiche ha acceso il dibattito tra i decisori politici e gli studiosi circa le nuove possibili funzioni delle politiche di coesione.

A seguito delle riprogrammazioni avvenute durante il ciclo 2007-13 è stato associato alla politica regionale, nei fatti, un approccio dinamico, adattivo e flessibile, meno ancorato alla sua programmazione settennale definita *ex-ante*.

Il dirottamento dei fondi verso esigenze di breve periodo è giustificato, o giustificabile, dalla portata degli shock esogeni.

Tuttavia, la politica di coesione dovrebbe principalmente favorire la crescita strutturale delle regioni in ritardo, contribuire alla competitività e alla convergenza economica.

La letteratura scientifica ha iniziato ad interrogarsi sull'efficacia dei potenziali nuovi obiettivi di breve periodo della politica di coesione (si veda, ad esempio, Molica et al., 2024).

Deviare risorse da interventi con finalità di lungo periodo verso misure orientate alla resilienza di breve periodo può apparire, a prima vista, contraddittorio rispetto alla missione strategica della politica di coesione.

Tuttavia, si potrebbe sostenere che, senza garantire oggi la resilienza e superare agli shock, non sarà possibile domani parlare di crescita.

Come argomentato da Camagni e Capello (2015), la politica di coesione potrebbe trovare ulteriore giustificazione e rafforzamento durante un periodo di crisi per favorire la resilienza e ripristinare il percorso di convergenza.

In questa prospettiva, la riallocazione dei fondi si configura non come una deviazione, bensì come una condizione necessaria per preservare le basi stesse del suo stesso sviluppo futuro.

Per citare le parole della Commissione europea, “la crisi finanziaria del 2007-2008, avvenuta all’inizio del periodo di programmazione (2007-13), ha creato un clima sfavorevole per investimenti e convergenza. Il risultato è che la convergenza regionale nel periodo è stata marginale, con il forte suggerimento da lavori empirici che ci sarebbe stata divergenza senza la presenza della politica di coesione” (Commissione europea, 2016, p. 4).

Il Nono Rapporto sulla Coesione ha enfatizzato l’importanza della flessibilità acquisita nel corso del tempo circa la possibilità di modificare i Programmi Operativi all’insorgere di emergenze.

Adesso il quadro legislativo comprende opzioni per tempestive riassegnazioni delle risorse tra programmi e al loro interno, facoltà di revisioni immediate ed eventuali deroghe. Il Rapporto rivendica, inoltre, la risposta della politica di coesione per fronteggiare le ricadute della pandemia e dell’aggressione della Russia all’Ucraina ma puntualizza, allo stesso tempo, che la sua visione debba rimanere coerente con gli obiettivi di lungo periodo e che i canali privilegiati dall’Unione, per favorire la resilienza, sono gli investimenti a lungo termine (Commissione europea, 2024).

Le valutazioni empiriche degli effetti delle riprogrammazioni sono dunque essenziali per un utilizzo consapevole dei fondi europei.

La programmazione regionale della politica di coesione parte da un’attenta analisi di valutazione preliminare, l’analisi di contesto, contenuta nei POR, che definisce le priorità, le allocazioni e l’intensità del finanziamento, calibrata attorno ai fattori di criticità.

Tuttavia, dopo una crisi, è raro che venga svolta una nuova analisi sulle condizioni strutturali socio-economiche delle regioni. In questi casi, la riprogrammazione è un processo centralizzato, con decisioni attivate a livello nazionale o europeo per rispondere rapidamente alle emergenze senza passare per un’ulteriore valutazione caso per caso.

La maggiore flessibilità acquisita dai governi nazionali nell’utilizzo dei fondi per fronteggiare la crisi ha rafforzato il ruolo delle amministra-

zioni centrali nazionali anche nei confronti della Commissione oltre che degli enti regionali e locali (Molica et al., 2024).

Nel periodo di programmazione 2021-27 il processo decisionale è diventato più sbilanciato a favore degli Stati membri, con l'eliminazione delle limitazioni sulla trasferibilità dei fondi tra categorie di regioni. Ora i governi possono spostare risorse tra territori, con l'approvazione della Commissione, senza i precedenti limiti rigorosi (Molica et al., 2024).

Paradossalmente, in Italia, in caso di una crisi che colpisca prevalentemente le regioni settentrionali, potrebbe essere configurabile una riprogrammazione dei fondi che consenta di dirottare risorse dal Sud verso il Nord.

Nel corso degli anni la rigidità del bilancio europeo è stata attenuata.

Una ancor maggiore flessibilità per indirizzare i fondi verso aree e settori più colpiti dalle crisi potrebbe essere vantaggiosa. Nonostante il nucleo centrale del bilancio abbia mantenuto un orientamento pluriennale che lo rende poco adatto a periodi di continui shock come quelli attuali, il quadro finanziario si basa adesso su strumenti e meccanismi attraverso i quali è possibile mobilitare risorse per affrontare circostanze impreviste. Per esempio, nei primi giorni della crisi pandemica, la Commissione si è trovata a dovere elaborare reattivamente una risposta finanziaria per superare l'emergenza sanitaria ma il margine di manovra era limitato, dato che il Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) 2014-20 stava giungendo al termine e le risorse non assegnate o non spese erano esigue. Mentre la flessibilità complessiva del bilancio europeo è una proposta che non raccoglierebbe il consenso degli Stati membri, la Commissione ha concesso ai singoli Paesi la facoltà di utilizzare i fondi preassegnati per affrontare gli shock negativi. Tuttavia, questa duttilità potrebbe degenerare nell'utilizzo dei fondi strutturali per finanziare qualunque tipo di investimento, contravvenendo sia all'addizionalità che alla concentrazione tematica (Molica, 2022).

Ci si potrebbe chiedere, allora, se gli shock globali del 2020-2022, quali la pandemia, l'aggressione russa, gli shock energetici ed il conseguente *RePower*, abbiano avuto un impatto significativo sull'orientamento della nuova politica di coesione. In particolare, se le operazioni di flessibilità portate avanti durante questi eventi abbiano introdotto una duttilità permanente.

Gli shock potrebbero avere aumentato la “rinazionalizzazione” e la “lisbonizzazione”¹ fino alla determinazione di un nuovo paradigma basato su una governance più centralizzata e sull'aderenza degli obiettivi

¹ Lisbonizzazione vuol dire totale allineamento della politica di coesione con gli obiettivi dell'Unione Europea.

della politica di coesione alle priorità di breve termine dell’Europa. Secondo Molica et al. (2024), questa aderenza è stata definitivamente saldata nel periodo di programmazione 2014-20. Il principale problema della lisbonizzazione è l’avvicinamento della politica di coesione verso l’ottica della competitività e l’allontanamento dalla sua dimensione sociale e territoriale. Negli ultimi anni, in effetti, la politica di coesione si è orientata in misura prevalente verso settori considerati strategici a livello nazionale ed europeo.

In precedenza, Leonardi e Nanetti (2012) hanno espresso un giudizio favorevole sull’integrazione della politica di coesione con la strategia di Lisbona e, successivamente, con Europa 2020, sottolineando la necessità di ulteriori passi verso un pieno allineamento. A loro avviso, la politica di coesione è da sempre parte integrante del progetto del mercato unico, concepita per trasformare le economie meno sviluppate affinché potessero beneficiare appieno delle opportunità che tale progetto offre. In quest’ottica, non vi è discontinuità tra gli obiettivi socioeconomici della coesione e quelli della strategia di Lisbona. La crisi economico-finanziaria del 2008 ha rafforzato l’attenzione verso gli obiettivi di Lisbona e il coordinamento delle politiche economiche nazionali, in linea con il successivo *framework* Europa 2020.

Secondo Bubbico e Langthaler (2015), sia le aree tematiche della programmazione 2007-13 che, ancor di più, quelle della programmazione 2014-20 erano in linea con gli obiettivi tematici della Strategia Europa 2020. Nel periodo 2014-20, l’accento posto sulla concentrazione tematica attinente alla Strategia ha sollevato un’importante criticità relativa all’eventuale sacrificio di investimenti a lungo termine, e adattati alle esigenze locali, per soddisfare gli obiettivi tematici comuni dell’Unione.

Questo scenario evidenzia un potenziale *trade-off* tra coerenza strategica a livello europeo e capacità di risposta ai bisogni territoriali specifici.

Secondo Darvas et al. (2019), un certo grado di flessibilità nel bilancio europeo complessivo può essere utile per affrontare shock imprevisti. Tuttavia, gli autori ritengono che tale approccio non debba essere esteso alla politica di coesione la quale dovrebbe invece restare focalizzata sulle sue priorità strategiche di lungo periodo. La visione a lungo termine ed il suo rispetto durante l’attuazione potrebbero essere i canali per garantire l’efficacia della politica. La possibilità di riprogrammare aumenta l’incertezza e potrebbe compromettere la fase di attuazione.

Bachtler et al. (2020) hanno posto l’accento sul rischio che le risposte della politica di coesione alle crisi stiano offuscando la sua visione originaria rivolta al lungo termine. La Commissione ha effettivamente ricono-

sciuto che le modifiche dei POR a causa del Covid-19 hanno comportato riduzioni delle allocazioni per progetti o programmi cruciali per la transizione verde e digitale, in particolare nei settori della Ricerca e Sviluppo, dei trasporti e dell'energia. Al tempo stesso, l'utilizzo del programma *REACT-EU* dovrebbe essere eccezionale e temporaneo per evitare spese indiscriminate e per garantire che gli obiettivi strutturali non vengano compromessi.

Kolundzic e Tijanic (2021) hanno preso una posizione di pensiero ancora più netta sostenendo che gli obiettivi a lungo termine non dovrebbero essere ignorati neppure nelle misure contro le crisi. Studi futuri dovrebbero, a detta degli autori, concentrarsi sulla stima degli effetti di particolari interventi attuati nell'ambito della politica di coesione per fronteggiare il Covid e analizzare il modo più efficiente per rendere compatibili gli obiettivi a breve con quelli a lungo termine.

Bohme et al. (2023) hanno argomentato che la programmazione 2021-27 è stata maggiormente basata sulla flessibilità soprattutto dopo le lezioni del Covid. La politica di coesione post-2027 potrebbe seguire due possibili traiettorie. Da un lato, evolversi in uno strumento chiave per attuare la strategia europea complessiva, con un focus sulla transizione verde, digitale e inclusiva, divenendo un meccanismo flessibile per rispondere agli shock esterni; dall'altro, mantenere l'attenzione sui problemi strutturali dei territori e sulla convergenza. Aumentano le preoccupazioni che la politica regionale europea stia assumendo troppi obiettivi e aspettative differenti, che la allontanano dal suo scopo principale di promuovere la coesione economica, sociale e territoriale. Pur essendo stata apprezzata per la sua flessibilità durante la crisi e come mezzo per la transizione verde, digitale e inclusiva, sussiste il rischio che l'obiettivo di crescita strutturale sostenibile e di convergenza tra le regioni passi in secondo piano.

La Corte dei Conti europea ha valutato se la Commissione abbia fornito abbastanza flessibilità agli Stati membri nell'uso dei fondi di coesione in risposta alla pandemia. Ha sottolineato che, sebbene la politica di coesione fosse già stata utilizzata in passato come strumento per rispondere alle crisi, non sono mai state condotte valutazioni sull'impatto a lungo termine di questo impiego anticiclico. La flessibilità accordata dalla Commissione può comportare un uso ripetuto dei fondi strutturali per esigenze di breve periodo. Pertanto, l'*audit* ha raccomandato di analizzare l'impatto dell'utilizzo dei fondi di coesione per rispondere alle crisi sugli obiettivi a lungo termine al fine di orientare le future proposte politiche (European Court of Auditors, 2023).

Anche Wojtowicz e Olechnicka (2016), come altri autori, hanno evidenziato una lacuna nella letteratura scientifica riguardante l’analisi del ruolo della politica regionale nel rispondere a problemi emergenziali di breve termine.

In un recente lavoro (Mazzola e Gambina, 2025b) abbiamo contribuito a questo filone di ricerca analizzando gli effetti sulla crescita economica regionale delle riprogrammazioni dei fondi strutturali avvenute in Italia nel periodo compreso tra il 2007 e il 2020 in conseguenza della crisi del 2008 (con contestuale istituzione del Piano di Azione e Coesione), di eventi naturali e climatici e, in ultimo, della pandemia da Covid-19.

Rispetto alla letteratura esistente, che si è concentrata prevalentemente sull’analisi degli effetti dei fondi europei per la coesione sulla resilienza delle economie regionali agli shock, il nostro contributo si distingue per l’approccio adottato: si è analizzato, infatti, l’impatto della riprogrammazione dei fondi sulla crescita economica, evidenziando il nesso tra l’utilizzo della politica di coesione per finalità emergenziali e le sue implicazioni sullo sviluppo economico. Il presente capitolo presenta questa analisi empirica nel paragrafo 3.4. I paragrafi 3.2 e 3.3 saranno dedicati, rispettivamente, all’esame delle risposte flessibili messe in atto dalla politica di coesione durante gli shock, alla rassegna della letteratura empirica di riferimento e all’analisi delle riprogrammazioni effettuate dalle regioni italiane.

3.2. Gli adattamenti della politica di coesione durante le crisi e una rassegna della letteratura empirica

Circoscrivendo l’analisi agli ultimi vent’anni, le crisi si sono presentate con una certa ricorrenza al punto che si potrebbe anche dire che esse siano diventate un’abitudine.

Tutti i periodi di programmazione europea più recenti² sono stati attraversati da una crisi economica e/o sociale. Il ciclo dei fondi europei 2007-13 ha dovuto affrontare la recessione globale del 2008 e la crisi del debito sovrano. Successivamente, la programmazione 2014-20 ha dovuto far fronte all’emergenza migratoria e, infine, alla pandemia.

² Per completezza, anche il precedente periodo di programmazione 2000-2006 ha fronteggiato diverse sfide complesse derivate dal contesto macroeconomico globale. Ad esempio, uno dei suoi principali obiettivi era quello di sostenere le regioni europee nell’adattamento ai nuovi equilibri economici ed istituzionali derivanti dall’introduzione della moneta unica.

Per la programmazione 2021-27, gli Stati membri si trovano ora ad affrontare gli strascichi della pandemia, le crisi geopolitiche (Ucraina e Medio Oriente), quella energetica, il possibile riarmo a seguito delle accresciute necessità di sicurezza e, in prospettiva, il rischio di una guerra commerciale senza precedenti negli ultimi cinquant'anni.

La politica di coesione è, ogni volta, chiamata attivamente a far fronte a queste emergenze.

L'obiettivo di questo paragrafo è quello di fornire una breve sintesi degli interventi più rilevanti in risposta alle crisi all'interno del processo di programmazione regionale.

Verrà inoltre presentata una panoramica sui risultati delle valutazioni empiriche riguardanti gli impatti della politica di coesione durante le crisi recenti. Infine, si analizzerà il ruolo dei fondi di coesione nell'ambito delle politiche di riarmo e di aumento della spesa militare.

I documenti chiave di pianificazione specifici per ciascuna regione sono naturalmente i Programmi Operativi Regionali (POR) i quali hanno carattere multisettoriale e sono gestiti dalle relative autorità locali.

Nel ciclo 2014-20 i POR venivano inviati alla Commissione europea per una sua valutazione in termini di coerenza con la strategia complessiva dell'Unione e con l'Accordo di partenariato (ovvero con il Quadro Strategico Nazionale in riferimento alla programmazione 2007-13).

Il documento è articolato in diverse sezioni e presenta la descrizione degli assi tematici e delle azioni pertinenti da avviare e il piano di finanziamento. Esso illustra le modalità di attuazione con l'individuazione delle autorità responsabili della gestione, del controllo e della certificazione ed include un elenco di progetti principali ('major').

Il POR contiene, inoltre, una preliminare accurata *analisi della situazione regionale* da cui emergono le potenzialità e le criticità del territorio. Tale diagnosi rappresenta il punto di partenza per l'individuazione delle priorità di intervento e per la definizione delle strategie di spesa. A partire dall'analisi del contesto, il POR chiarisce in che modo la politica di coesione è chiamata a contribuire al perseguitamento degli obiettivi regionali di sviluppo nel lungo periodo.

Un periodo di sette anni è particolarmente lungo e, considerata la vulnerabilità dei sistemi economici regionali (e globali), è improbabile che quanto fissato *ex-ante* nella fase di programmazione non richieda alcuna revisione o adattamenti nel corso del tempo.

Come si è più volte ricordato, i fondi europei non sono stati concepiti specificamente per rispondere a esigenze anticycliche. Tuttavia, in caso di emergenze, la Commissione europea può autorizzarne l'uso per affrontare i periodi di recessione.

Per fronteggiare la crisi economico e finanziaria del 2008, la Commissione si è attivata attraverso il Piano europeo di recupero economico che constava di 230 miliardi di euro ed era finalizzato a stimolare la domanda nel breve periodo e migliorare le condizioni del mercato del lavoro. Ad esempio, la Commissione europea proponeva il massiccio utilizzo del Fondo sociale europeo per finanziare i costi della formazione e del reinserimento lavorativo di coloro che erano stati licenziati. Al tempo stesso veniva consigliato di sfruttare il periodo critico per accelerare la creazione di un'economia più pulita ed attenta all'ambiente. La Banca Europea per gli Investimenti (BEI) aumentava, nel frattempo, i suoi interventi annuali nell'Unione di circa 15 miliardi di euro. Inoltre, gli Stati membri venivano incoraggiati ad adottare tutti gli interventi possibili, tra cui le riforme strutturali e gli stimoli fiscali, avendo però riguardo del Patto di Stabilità e Crescita (Commissione europea, 2008a).

In questo contesto, è stato autorizzato il reindirizzamento dei fondi verso le nuove priorità emergenti dalla crisi.

Come rilevato da Crescenzi e Giua (2020), con l'acuirsi degli effetti della Grande Recessione, la flessibilità nella redistribuzione dei fondi all'interno delle regioni concessa dalla Commissione europea ha permesso sia di rafforzare il sostegno alle aree economicamente più fragili che di sopperire ai tagli alla spesa pubblica ordinaria in settori strategici.

Parallelamente, sono stati semplificati gli adempimenti amministrativi e burocratici mentre il livello di cofinanziamento nazionale richiesto agli Stati membri è stato ridotto (Commissione europea, 2008b). Quest'ultima misura, in particolare, ha incontrato il favore di quei Paesi che, durante la crisi del 2008, si sono trovati a operare sotto forti ristrettezze di bilancio (Darvas et al., 2019).

La riduzione del cofinanziamento nazionale, da un lato, ha permesso l'avvio stesso degli investimenti che, in tempi normali, è soggetto all'obbligo di contributo nazionale (o regionale). D'altro canto, essa ha consentito agli Stati di liberare queste risorse e distribuirle verso altri interventi. L'importanza di questa misura è stata enfatizzata anche dalla Commissione europea nella sua valutazione ex-post del Fondo europeo di sviluppo regionale e del Fondo di coesione 2007-13 (Commissione europea, 2016).

Passando agli interventi contro la pandemia da coronavirus del 2020, nel mese di aprile la Commissione europea ha istituito due pacchetti di misure straordinarie sotto il nome di *“Coronavirus Response Investment Initiative” (CRII)* e *“CRII plus”*, rapidamente approvate dal Parlamento europeo e dal Consiglio.

CRII e *CRIIplus* hanno messo in moto circa 37 miliardi di euro, di cui quasi 8 provenienti dalle allocazioni dei fondi europei ancora non spese (Alcidi e Corti, 2021).

Nel maggio 2020 si è aggiunto il *REACT-EU*. L'attuazione di questi strumenti ha previsto, in primo luogo, la riallocazione di risorse già disponibili nei fondi europei. In secondo luogo, si è potuta realizzare l'attivazione di nuovi finanziamenti destinati a tutte le regioni dell'Unione.

A dicembre 2020, quasi tutti gli Stati membri ed il Regno Unito avevano già richiesto 239 modifiche ai loro programmi della politica di coesione sfruttando la flessibilità offerte dei piani *CRII* e *CRII plus*. Dal canto suo, la Commissione ha provato a snellire le procedure per garantire la necessaria rapidità, ha esteso scadenze e operato ulteriori semplificazioni.

L'Italia è il Paese europeo che ha attuato le modifiche più ampie. Sono stati realizzati interventi su quasi tutti i Programmi Operativi riassegnando oltre 4,5 miliardi di euro. Gran parte di queste risorse sono state indirizzate verso il sistema sanitario per l'acquisto di dispositivi di protezione individuale e attrezzature mediche. In secondo luogo, l'attenzione è stata concentrata sulle piccole e medie imprese attraverso sovvenzioni e prestiti agevolati. Inoltre, sono stati coperti gli interventi di cassa integrazione guadagni e ulteriori sussidi alla disoccupazione.

Le economie regionali italiane hanno dovuto affrontare non solo le crisi di carattere globale di cui abbiamo discusso ma anche alcuni tragici episodi di calamità naturale, come il terremoto in Abruzzo nel 2009 e quello in Emilia-Romagna nel 2012. I POR regionali sono stati massicciamente riprogrammati di conseguenza.

L'impatto delle diverse crisi sull'allocazione dei fondi europei è stato notevole, sia dal punto di vista delle riprogrammazioni subite che da quello della loro efficacia in termini di crescita.

Per quanto attiene il livello regionale europeo, Merler (2016) ha analizzato l'impatto della Grande Recessione sull'efficacia della politica di coesione, attraverso la stima di un modello di convergenza per il periodo 2000-14. L'autrice ha trovato un impatto neutrale della crisi sulle performance dei fondi. In aggiunta, la politica di coesione sembra avere avuto un ruolo significativo nel favorire la resilienza regionale.

Coerentemente con questa conclusione, Di Caro e Fratesi (2023) hanno riscontrato un impatto positivo dei fondi europei sulla resilienza regionale durante le crisi succedutesi dal 1980 al 2015, attraverso un'analisi degli effetti a breve termine della politica di coesione. Tuttavia, ogni crisi ha prodotto impatti eterogenei sui diversi mercati del lavoro regionali.

Dal lato opposto si pongono i risultati di Bachtrögler (2016) e Becker et al. (2018), che hanno rintracciato un ruolo negativo della crisi del 2008 sull'efficacia dei fondi nel periodo 2007-13.

Anche le indagini focalizzate sul caso italiano hanno raggiunto conclusioni contrastanti.

Ciani e De Blasio (2015) non hanno trovato riscontro circa l'importanza dei fondi europei nel fronteggiare gli shock negativi. Analizzando empiricamente l'impatto della politica di coesione 2007-13 sul Mezzogiorno per alcune variabili quali occupazione, popolazione e prezzi delle case per i mercati del lavoro locali (LLM), essi hanno scoperto che un aumento del 10% nei pagamenti pro-capite è stato associato a una diminuzione dello 0,027% dell'occupazione.

Gli autori hanno esplicitamente osservato che questo risultato potrebbe trovare giustificazione nel dirottamento dei fondi verso le aree maggiormente colpite dalla crisi. Inoltre, non è stata trovata evidenza di efficacia del Piano di Azione e Coesione (PAC) pensato per accelerare la spesa e riorientarla verso esigenze a breve termine attraverso la centralizzazione della gestione di alcune risorse del FESR per finanziare interventi anticyclici.

Arbolino et al. (2020) hanno stimato l'impatto della capacità di assorbimento dei fondi europei sui mercati del lavoro regionali concludendo che, durante la Grande Recessione, la politica di coesione ha contribuito alla loro resilienza sebbene condizionatamente alla qualità istituzionale. Inoltre, in parziale contrasto con Ciani e De Blasio (2015), gli autori hanno rintracciato un effetto positivo del PAC.

Cerqua e Pellegrini (2021) hanno sostenuto che il periodo di programmazione 2007-13 ha causato un impatto positivo sulle imprese in termini di occupazione e numero di nuovi stabilimenti.

Arbolino e Di Caro (2021), confrontando le perdite occupazionali effettive durante i primi mesi di Covid-19 con le perdite di posti di lavoro derivanti dalle previsioni basate sullo scenario della Grande Recessione, hanno riscontrato che una elevata capacità di assorbimento dei fondi avrebbe potuto ridurre le perdite nette di posti di lavoro.

Completa questa breve rassegna il lavoro di Canova e Pappa (2024) che ha osservato come le risorse del FESR potrebbero generare effetti anticyclici più pronunciati nel sostegno temporaneo al reddito regionale, rispetto a quelle dell'FSE. Tuttavia, ciò potrebbe compromettere gli effetti di lungo periodo.

Il ruolo della politica di coesione in Italia come strumento anticyclico per compensare gli shock merita dunque un esame empirico più rigoroso.

A nostra conoscenza, gli effetti diretti delle riprogrammazioni dei fondi da obiettivi di lungo periodo verso le emergenze non sono mai stati analizzati in modo dettagliato.

Il tema del *trade-off* tra obiettivi di lungo periodo e quelli di breve per fronteggiare le emergenze è quanto mai attuale.

Con l'acuirsi del dibattito politico sull'incremento della spesa militare, e sul riarmo vero e proprio, a livello europeo, nel maggio 2023 è stata avanzata una proposta da parte della Commissione europea che consente agli Stati membri di mobilitare fondi di coesione (e del *Recovery Fund*) per finanziare progetti industriali e produrre munizioni (Commissione europea, 2023a; Commissione europea, 2023b).

Dopo che il *White paper per la prontezza della difesa europea entro il 2030* ha individuato lacune critiche nella preparazione alla difesa dell'Europa (Commissione europea, 2025c), nel marzo 2025, la Commissione ha presentato il *ReArm Europe Plan/Readiness 2030*. Il Piano propone di fare leva su oltre 800 miliardi di euro di spesa per la difesa, finanziato attraverso diversi canali tra cui un prestito da 150 miliardi di euro (SAFE), il sostegno della BEI e il potenziale riorientamento dei fondi di coesione. L'obiettivo è allargare la flessibilità nell'utilizzo dei fondi europei per finanziare massicci ed urgenti investimenti nella difesa (Parlamento europeo, 2025a).

Nel report viene chiarito che la politica di coesione supporta già progetti legati alla difesa in quanto funzionali allo sviluppo regionale. In più, viene consentito a tutte le autorità di governo l'utilizzo della revisione intermedia dei fondi di coesione (Articolo 18, Regolamento (UE) 2021/1060) per spostare le risorse esistenti verso nuove attuali priorità come la difesa e la sicurezza (Parlamento europeo, 2025a). Spetta alla discrezione degli Stati membri decidere se procedere in questa direzione (Commissione europea, 2025a).

In dettaglio, il *ReArm Europe* prevede un aumento degli investimenti europei per la difesa finanziati dal bilancio europeo anche attraverso il riorientamento delle risorse di coesione e il contestuale via libera all'utilizzo di quelle relative al cofinanziamento nazionale per aumentare i finanziamenti alla difesa (Parlamento europeo, 2025b).

Il report non precisa se vi saranno limiti alla quantità di fondi di coesione indirizzabili verso la difesa ma rileva i ritardi ad oggi nella spesa dei fondi di coesione (soltanto circa il 5% delle risorse complessive è stato speso).

Il primo aprile 2025, la Commissione europea ha varato alcuni aggiustamenti della politica regionale. Questo intervento attualizza come non mai gli obiettivi dei fondi strutturali.

In particolare, viene previsto che la revisione intermedia della politica di coesione sia occasione per riprogrammare parte dei fondi 2021-27.

La Commissione ha proposto di estendere il sostegno del FESR alle grandi imprese in settori quali la difesa, le tecnologie strategiche e la decarbonizzazione, sostenendo, inoltre, la capacità produttiva delle PMI operanti nel settore della difesa. Agli Stati membri sarà consentito l'impiego dei fondi di coesione per la costruzione di infrastrutture resilienti al fine di promuovere la mobilità militare (Commissione europea, 2025b).

Tra gli altri impieghi dei fondi strutturali consentiti, e consigliati, dalla Commissione vi sono l'innovazione, l'emergenza abitativa, la resilienza idrica e la transizione energetica.

L'impiego dei fondi di coesione per far fronte a esigenze connesse a crisi economiche, energetiche o conseguenti a disastri naturali, come quelle delineate in precedenza, rappresenta spesso un'esigenza dovuta, data la portata delle crisi e i problemi di fiscali di bilancio. Inoltre, potrebbe risultare coerente con l'evoluzione verso una maggiore flessibilità che, nel tempo, ha caratterizzato la politica di coesione.

Invece, l'eventuale orientamento delle risorse verso finalità come il riarmo militare, pur potenzialmente giustificabile in un contesto geopolitico complesso, assume una valenza diversa. Tale utilizzo risulta compatibile con la logica della politica di coesione solo nella misura in cui non vada a compromettere o marginalizzare le sue priorità storiche. È, pertanto, fondamentale che queste nuove modalità di impiego rimangano circoscritte nel tempo e che non vi venga destinata una quota eccessiva di risorse.

Anche perché non esistono altre specifiche politiche da cui attingere. Le risorse eventualmente dirottate verso esigenze emergenziali o settori esogeni vengono, di fatto, definitivamente sottratte agli obiettivi programmatici di sviluppo di lungo periodo.

3.3. Le riprogrammazioni nelle regioni italiane durante il periodo 2007-2020

Durante le recenti crisi, molte regioni e Paesi europei si sono trovati a dovere riprogrammare i rispettivi Programmi Operativi.

La riallocazione dei fondi europei da obiettivi di convergenza, a finalità di breve termine in risposta a shock economici, ambientali, energetici o sanitari trova una duplice giustificazione: da un lato, l'eccezionalità delle crisi e i limiti della spesa fiscale ordinaria; dall'altro, la capacità di assor-

bimento dei fondi strutturali, storicamente ridotta (Alcidi et al., 2020), che rende plausibile, in un’ottica di efficienza, un impiego alternativo per affrontare esigenze immediate.

Come già accennato, dopo lo scoppio della crisi del 2008 la Commissione ha invitato gli Stati membri a modificare e ristabilire le priorità degli investimenti di coesione alla luce del nuovo complesso quadro macroeconomico e ha fortemente spinto i Paesi ad accelerare la spesa (Commissione europea, 2008b).

Ad esempio, in Ungheria, la riprogrammazione della politica di coesione ha fatto parte della revisione intermedia ed è stata attuata tra il 2011 e il 2012. Tale processo ha comportato il rafforzamento delle funzioni di coordinamento e controllo delle autorità amministrative, l’eliminazione di regole nazionali più restrittive rispetto ai requisiti europei e l’introduzione di strumenti digitali (domande online, comunicazioni e firme elettroniche). È stato inoltre creato un fondo di *equity* per mitigare i problemi di liquidità del settore pubblico, introdotto un sistema di monitoraggio mirato dei progetti più complessi e avviata la riallocazione delle risorse attraverso la modifica dei programmi operativi (Nyikos, 2023).

Wojtowicz e Olechnicka (2016) hanno analizzato se, nel caso polacco, la riprogrammazione della politica di coesione per la crisi del 2008 abbia comunque preservato gli obiettivi a lungo termine propri di tale politica. È stato condotto un caso studio su due regioni polacche mediante l’analisi di documenti ufficiali e interviste alle autorità di gestione, allo scopo di verificare se il meccanismo di attuazione fosse così rigido da non permettere variazioni rilevanti della *policy* durante la crisi e se essa sia stata funzionale per fronteggiare le esigenze della recessione.

Le regioni polacche hanno, in primo luogo, beneficiato dei ritardi nella spesa registrati nel 2007 e nel 2008 poiché, con l’arrivo della crisi, hanno avuto più disponibilità.

Gli intervistati hanno sottolineato che, senza i fondi europei, le risorse pubbliche sarebbero state limitate e la crisi sarebbe stata avvertita in modo più marcato. Gli obiettivi a lungo termine della politica di coesione sono stati mantenuti invariati, senza influenze negative dalla crisi.

È stato adottato un piano di stabilità e sviluppo, simile al PAC italiano, per migliorare l’efficienza della spesa e stimolare la domanda. Le due regioni hanno accelerato l’attuazione dei POR, investendo in energia rinnovabile, ricerca e sviluppo, innovazione e capitale umano e allentando i requisiti per la partecipazione ai bandi.

In Italia, come detto, l’intervento più significativo è stato l’istituzione del Piano di Azione e Coesione (PAC) nel 2011. Le misure hanno riguar-

dato una spesa più rapida (anche attraverso la separazione di programmi specifici, la cui esecuzione è stata spostata dalle competenze locali a quelle nazionali) e il riorientamento dei programmi esistenti verso obiettivi anticyclici, tra cui i regimi di integrazione salariale e i sussidi alle PMI (Ciani e De Blasio, 2015).

In Tab. 11, vengono delineate, in dettaglio, le principali riprogrammazioni del FESR attuate da alcune regioni italiane³ negli ultimi due periodi di programmazione già conclusi.

Tab. 11 – Riprogrammazioni FESR delle regioni italiane attuate dalle Autorità di Gestione

<i>Regione</i>	<i>Periodo di programmazione</i>	<i>Anno di modifica del piano finanziario e Motivazione</i>
Lombardia	2007-13	2013 – Riallocazione delle risorse da “Mobilità” a “Innovazione” per finanziare un rilevante progetto “Banda larga”.
Liguria	2007-13	2012 – Dirottamento dei fondi da “Innovazione e competitività” al “Contributo di solidarietà” rivolto a Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto per il terremoto (maggio 2012). A seguito di questo evento, il Ministro dello Sviluppo Economico ha approvato questo contributo finanziato da ciascun FESR-POR regionale.
Trento	2007-13	2013 – Dirottamento di risorse da “ICT” e “Sviluppo urbano sostenibile” indirizzate al Contributo di solidarietà per gli eventi sismici del 2012 (vedere Liguria sopra).
	2014-20	2020 – Digressione della spesa per finanziare i costi dell’assistenza sanitaria e i sussidi all’occupazione dopo lo scoppio della pandemia da Covid-19.
Bolzano	2007-13	2013 – Sottrazione di fondi dalla “Sostenibilità Ambientale” e dall’Assistenza Tecnica, destinati al Contributo di solidarietà dopo i terremoti (vedere Liguria).
	2014-20	2020 – Incremento del piano finanziario per finanziare interventi di mitigazione del rischio idrogeologico e di efficientamento energetico delle abitazioni.
Veneto	2007-13	2013 – Spostamento di risorse dall’energia e dai trasporti per finanziare la ripresa dopo gli eventi sismici.

³ Abbiamo selezionato le seguenti regioni sulla base della disponibilità dei Rapporti annuali di esecuzione completi per l’intero periodo considerato: Lombardia, Liguria, Trento, Bolzano, Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Emilia-Romagna, Toscana, Marche, Umbria, Abruzzo, Puglia, Basilicata, Sicilia e Sardegna.

Tab. 11 – Segue

Regione	Periodo di programmazione	Anno di modifica del piano finanziario e Motivazione
Friuli-Venezia Giulia	2007-13	2013 – Riallocazione del 23% del totale previsto principalmente per accelerazione della spesa, e per evitare il disimpegno automatico delle risorse, e in parte per eventi sismici.
Emilia-Romagna	2007-13	2013 – Riallocazione delle risorse dall'Energia (per effetto della riduzione del numero delle Aree produttive ecologicamente attrezzate) alla ricerca, all'ambiente produttivo, al turismo e all'assistenza tecnica. La regione ha inoltre ricevuto il "Contributo di solidarietà" rivolto alla ripresa dopo il terremoto.
Toscana	2007-13	2013 – La riprogrammazione del piano finanziario è stata attuata a seguito della crisi del 2008 e ha riguardato principalmente lo spostamento dei fondi dai trasporti all'ambiente produttivo.
	2014-20	2020 – La riprogrammazione 2020 è stata attuata a seguito della crisi economica dovuta allo scoppio della pandemia e ha riguardato principalmente il dirottamento di risorse dalla transizione ecologica e ambientale al settore sanitario e alle sovvenzioni alle PMI.
Marche	2007-13	2013 – Riprogrammazione come conseguenza di problemi di spesa, in particolare per l'innovazione, lo sviluppo territoriale e l'assistenza tecnica.
	2014-20	2017 – Consistente incremento delle risorse destinate alla ripresa dopo il terremoto.
Umbria	2007-13	2013 e 2014 – Dirottamento di fondi dai trasporti agli interventi di ripresa dopo la crisi del 2008.
	2014-20	2018 – Incremento del piano finanziario a seguito della ripresa dopo il terremoto.
	2014-20	2020 – Riprogrammazione dopo la pandemia con dirottamento di risorse dalla ricerca e dall'energia verso il sistema sanitario, sussidi alle PMI e sussidi all'occupazione al settore turistico.
Abruzzo	2007-13	2009 e 2010 – Sostanziale modifica degli obiettivi a seguito della riprogrammazione dopo il terremoto.
	2007-13	2013 – Riprogrammazione a causa della crisi del 2008 per interventi a sostegno delle PMI, soprattutto in considerazione delle difficoltà di accesso al credito. Il budget destinato alla ripresa dopo il sisma è stato nuovamente aumentato.
	2014-20	2018 e 2019 – Incremento delle risorse destinate alla prevenzione del rischio sismico e alla protezione delle aree geologicamente più fragili.
	2014-20	2020 – Modifiche al piano finanziario a causa della pandemia da Covid-19, con dirottamento di risorse dalla ricerca al supporto delle imprese.

Tab. 11 – Segue

Regione	Periodo di programmazione	Anno di modifica del piano finanziario e Motivazione
Puglia	2007-13	2012 – Riprogrammazione dovuta al <i>Piano Azione e Coesione (PAC)</i> , nel dettaglio, parte delle risorse FESR, a partire dal 2012, sono state gestite a livello nazionale, nel quadro del <i>PAC</i> , per finanziare interventi a breve termine dovuti alla crisi economica.
	2007-13	2014 – Variazione dovuta a finalità di accelerazione della spesa.
	2014-20	2020 – Dirottamento di risorse verso sussidi all’occupazione, sostegno alle PMI (compreso il settore agricolo) e sussidi contro la povertà dopo il Covid-19.
Basilicata	2014-20	2020 – Dirottamento di risorse verso la sanità, l’assistenza all’infanzia, l’istruzione e sussidi alle PMI in risposta alla pandemia.
Sicilia	2007-13	2012 e 2013 – Riprogrammazione a causa della crisi economica, finalizzata principalmente al sostegno delle PMI. La Sicilia è stata inoltre coinvolta nel <i>PAC</i> dirottando le risorse verso obiettivi di inclusione sociale (sostegno al reddito e Cassa <i>integrazione guadagni</i>).
	2014-20	2017 e 2018 – Riprogrammazione a seguito dell’inserimento di alcuni “Grandi progetti” infrastrutturali avviati nei precedenti periodi di programmazione ma non ancora completati (come il progetto “Agrigento Caltanissetta”).
Sardegna	2007-13	2012 – Il <i>PAC</i> ha portato a una riduzione del FESR (vedi sopra Puglia).

Fonte: elaborazione degli autori su “Rapporti annuali di esecuzione” per il 2007-13 e “Relazioni Annuali di Attuazione” per il 2014-20.

3.4. Gli effetti dello spiazzamento degli obiettivi di lungo periodo da parte di quelli di breve: alcune evidenze empiriche

In un nostro recente lavoro (Mazzola e Gambina, 2025b) abbiamo valutato l’impatto delle riprogrammazioni del Fondo europeo di sviluppo regionale attraverso moltiplicatori dinamici ottenuti dalle funzioni di risposta all’impulso. Questa tipologia di funzione descrive la reazione di una variabile endogena in risposta a uno shock esogeno introdotto su una delle variabili del modello.

Per stimare tali funzioni, il metodo tradizionalmente utilizzato in economia consiste nell'utilizzo di un modello chiamato *Vector Autoregression (VAR)*, che segue l'evoluzione nel tempo di più variabili economiche, tutte interconnesse, in base ai loro valori passati.

Tuttavia, questo approccio presenta alcune criticità. Innanzitutto, il vero meccanismo che genera i dati non è conosciuto. Ciò rende difficile stabilire quanti ritardi delle variabili sia necessario includere nel modello. La scelta non è secondaria perché da essa dipendono i risultati ottenuti. Per superare queste limitazioni, l'economista Òscar Jordà ha proposto nel 2005 il metodo delle proiezioni locali (Jordà, 2005). L'approccio permette di stimare in modo più flessibile le risposte delle variabili ad uno shock senza dover specificare tutta la struttura dinamica del sistema.

Le proiezioni locali vengono stimate direttamente per ogni orizzonte temporale attraverso il metodo dei minimi quadrati e la procedura rimane robusta rispetto ai potenziali errori di specificazione del modello.

Il metodo è stato applicato numerose volte per studiare fenomeni macroeconomici. Ad esempio, Ramey e Zubairy (2014) hanno studiato la risposta dei moltiplicatori fiscali negli Stati Uniti a variazioni del tasso di disoccupazione e dei tassi di interesse. Jordà e Taylor (2016) hanno stimato gli effetti asimmetrici delle politiche pubbliche. Furceri et al. (2019) hanno analizzato i potenziali effetti asimmetrici degli shock di politica monetaria sul reddito pro-capite degli stati USA. Tali shock sono comuni ma determinano una potenziale risposta eterogenea dei vari Stati.

Dal punto di vista metodologico, il nostro caso è più simile a quello di Teulings e Zubanov (2014) che hanno stimato le funzioni di risposta del PIL all'impulso costituito da shock provocato dalle crisi bancarie con dati annuali. Infatti, nella loro analisi, i paesi considerati avevano sperimentato crisi bancarie in momenti diversi e con frequenza diversa.

In letteratura, alcune strategie per l'identificazione degli shock si sono basate sulla stima di regressioni ausiliarie, sull'assunzione *ex-ante* dell'esogeneità dello shock, sull'utilizzo di strumenti per la variabile di shock, sulla distinzione tra motivazioni endogene ed esogene degli interventi intrapresi, come, ad esempio, in Romer e Romer (2010).

La nostra strategia di identificazione ha ipotizzato che le riprogrammazioni siano state esogene rispetto al PIL dello stesso anno. Ciò implica che le regioni non abbiano adeguato i piani di spesa in risposta a variazioni congiunturali verificatesi in quell'anno. Seguendo Romer e Romer (2010), abbiamo classificato le motivazioni alla base della riprogrammazione del FESR (Tab. 11) e una verifica puntuale ha consentito di consi-

derare sufficientemente esogene le modifiche dovute a difficoltà di spesa, calamità naturali, crisi economiche e PAC (le cui riprogrammazioni sono, infatti, successive rispetto agli anni di maggiore criticità rendendo plausibile l'esogeneità).

Al contrario, sono state ritenute endogene le revisioni adottate durante la pandemia. Pertanto, in alcune stime, sono state calcolate le risposte del PIL eliminando lo shock del 2020.

In ogni caso si è proceduto ad inserire gli effetti fissi temporali che contribuiscono a mitigare il rischio di endogeneità della riprogrammazione.

L'analisi ha coperto il periodo 2007-2020 e la specificazione econometrica usata è quella relativa a un modello panel con l'aggiunta degli effetti fissi regionali, oltre che annuali. È stata seguita l'evoluzione del PIL pro-capite fino a cinque anni dopo la riprogrammazione.

Il modello dinamico utilizzato ha come variabile di risposta il PIL pro-capite regionale e come principale variabile esplicativa la variazione annua dell'importo programmato dei fondi che nel nostro caso rappresenta lo shock. Il vettore dei controlli comprende due ritardi dello shock e diversi ritardi della variabile dipendente, al fine di tener conto di fattori di breve termine che potrebbero avere influito sulle fluttuazioni del PIL e che potrebbero essere stati correlati con le riprogrammazioni.

La scelta del numero di ritardi non influisce in modo significativo sulla qualità delle stime (Jordà, 2005). Il modello è stato stimato con ritardi del terzo e del quarto ordine ma abbiamo comunque eseguito diversi controlli di robustezza con altri ordini di ritardo, confermando la stabilità dei risultati.

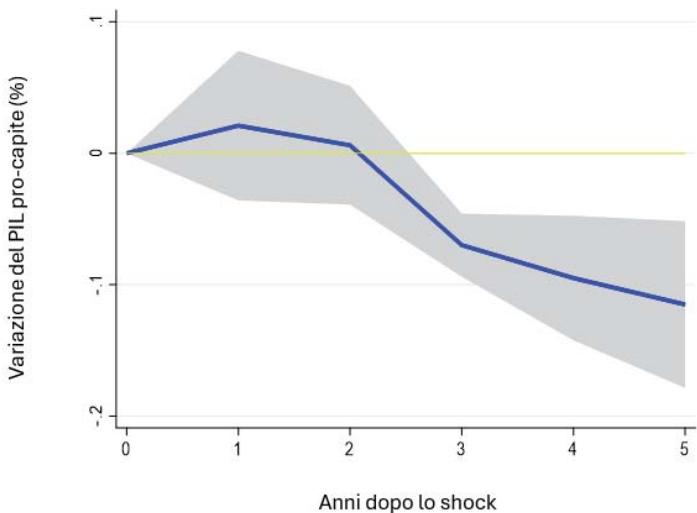
Oltre al vettore dei ritardi, è stato aggiunto un set di specifiche variabili di controllo regionali per ridurre la distorsione da variabili rilevanti omesse nell'identificazione dell'effetto delle riprogrammazioni sul PIL pro-capite. Queste variabili comprendono, in particolare, gli indici di specializzazione produttiva e la densità di popolazione (fonte ISTAT).

Per descrivere la specializzazione si è optato per la quota di occupazione agricola e per quella del settore pubblico sul totale dell'occupazione. L'agricoltura è considerata un settore particolarmente vulnerabile agli shock esterni, mentre il settore pubblico è più resiliente per via dell'occupazione di lungo termine. La densità di popolazione è stata utilizzata come approssimazione del grado di urbanizzazione e attrattività della regione.

Per ridurre la potenziale causalità inversa, gli indicatori di specializzazione e la densità sono stati ritardati di un periodo.

I risultati hanno mostrato un effetto negativo persistente a partire da tre anni dopo la riprogrammazione. L'effetto è rimasto robusto nei vari esercizi condotti variando il numero di ritardi della variabile dipendente (da 3 a 4), della riprogrammazione (da 1 a 2), aggiungendo il vettore dei controlli specifici regionali, escludendo la riprogrammazione riferita al Covid-19 e attraverso numerose altre prove di robustezza. Nella Fig. 6 abbiamo riportato la stima eseguita con quattro ritardi della variabile dipendente, due ritardi della riprogrammazione e con l'aggiunta del vettore dei controlli regionali.

Fig. 6 – Stima della funzione di risposta del PIL pro-capite regionale all'impulso della riprogrammazione



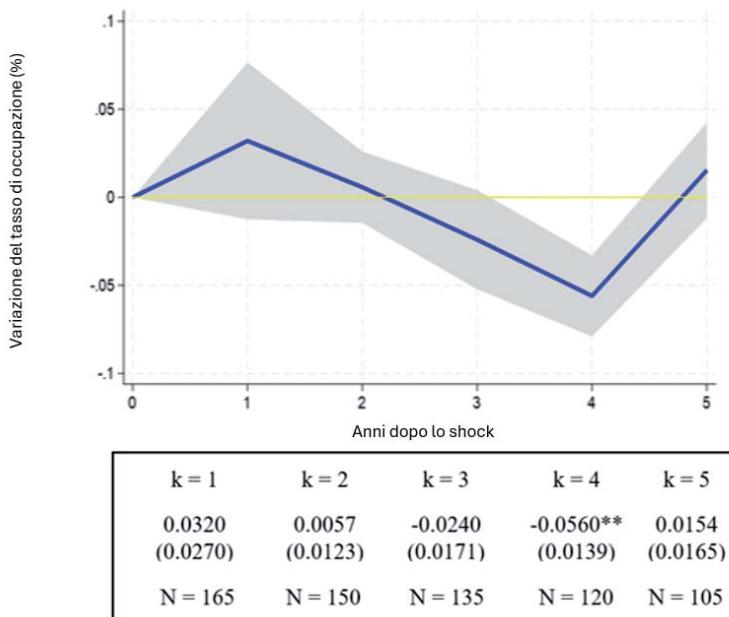
$k = 1$	$k = 2$	$k = 3$	$k = 4$	$k = 5$
0.0210 (0.0346)	0.00604 (0.0274)	-0.0699*** (0.0146)	-0.0950** (0.0288)	-0.115** (0.0685)
N = 165	N = 150	N = 135	N = 120	N = 105

Note: * : p-value < 0.05, ** : p-value < 0.01, *** : p-value < 0.001.

Fonte: Mazzola e Gambina (2025b)

Nonostante molte delle riprogrammazioni siano state intraprese per limitare le conseguenze delle crisi sul mercato del lavoro, le nostre stime hanno rintracciato un effetto negativo della riprogrammazione anche sul tasso di occupazione (Fig. 7).

Fig. 7 – Stima della funzione di risposta del tasso di occupazione all’impulso della riprogrammazione



Note: stima eseguita considerando 4 ritardi della variabile dipendente e 2 ritardi della riprogrammazione. * : p-value < 0.05, ** : p-value < 0.01, *** : p-value < 0.001.

Fonte: Mazzola e Gambina (2025b)

Conducendo un’analisi delle riprogrammazioni settore per settore, è emerso come l’effetto negativo sia stato più pronunciato nei settori infrastrutturali, come quello dei trasporti, dell’ambiente e dell’energia.

In conclusione, la nostra analisi ha evidenziato che la riprogrammazione dei fondi europei per affrontare emergenze congiunturali sembra avere un impatto negativo sulla crescita regionale nel medio periodo. Ciò suggerisce che una delle principali potenziali cause di inefficacia delle politiche di coesione potrebbe risiedere nella distrazione di risorse destinate agli obiettivi a lungo termine verso quelli a breve.

Pertanto, se si desiderasse massimizzare l’impatto della politica regionale sarebbe consigliabile che la ridefinizione delle priorità dei fondi di coesione venisse valutata con grande attenzione quando emergono situazioni di emergenza.

Sebbene, in contesti di bilancio ristretto, l’utilizzo dei fondi europei possa sembrare una soluzione veloce e pratica, è cruciale considerare se tale approccio sia veramente appropriato.

I fondi di coesione sono infatti assegnati ex-ante, seguendo una visione strategica e di lungo periodo. La loro spesa è pensata per affrontare i problemi strutturali delle regioni e questo non sempre si concilia con un uso versatile.

Dal canto suo, dovrebbe essere la politica fiscale ordinaria a farsi carico delle azioni anticicliche, come è stato sostenuto da Perugini e Vladislavljević (2021) per la pandemia.

Il dibattito sul futuro della politica di coesione europea è già acceso ed il presente volume potrà contribuire ad alimentarlo.

Il rischio di trasformare politiche nate per perseguire obiettivi di lungo periodo in strumenti per risolvere situazioni di emergenza è concreto.

Anche il *Next Generation EU* potrebbe essere potenzialmente soggetto allo stesso problema, dal momento che è stato spesso associato nel dibattito alla politica di coesione (Crescenzi et al., 2021) stante la parziale sovrapposizione dei loro obiettivi (cfr. Capitolo 1).

3.5. Riflessioni conclusive

Il presente capitolo ha ripercorso gli effetti degli eventi destabilizzanti degli ultimi decenni sulle economie regionali e i meccanismi di risposta della politica di coesione europea per fronteggiarli.

Inoltre, sono stati brevemente riassunti i risultati di una nostra recente analisi empirica (Mazzola e Gambina, 2025b) che ammonisce sui pericoli che si corrono nel privilegiare l'uso dei fondi per rispondere a esigenze di breve periodo.

L'argomento è quanto mai attuale date le nuove recentissime sfide a cui sono sottoposte le economie regionali.

Tra i principali problemi emergenti vi sono il riarmo militare e i dazi imposti dagli Stati Uniti. Questi ultimi, oltre a colpire le aree e i settori maggiormente esposti al commercio internazionale, potrebbero innescare una guerra commerciale, con ripercussioni economiche e finanziarie sicuramente globali e non circoscritte a specifici Paesi, settori e aree geografiche.

La questione è sicuramente più complessa di quanto brevemente accennato e ancora troppo in itinere.

Nel momento in cui si scrive, non è ancora chiaramente noto quali saranno le varie scelte degli Stati membri nell'ambito della riprogrammazione dei fondi europei 2021-27.

La quantità di fondi disponibili ancora non attivati suggerisce che vi saranno dirottamenti significativi delle risorse.

Non si può escludere che si assista a un aumento della capacità di spesa legata a queste nuove priorità emergenti. Ciò aprirebbe ampie riflessioni.

Accanto a tali priorità, sarebbe importante non perdere di vista gli altri (storici e originali) ambiti fondamentali per lo sviluppo dell’Unione, come l’adeguamento strutturale e infrastrutturale delle regioni in ritardo di sviluppo, la valorizzazione del capitale umano, l’occupazione, la competitività delle imprese, il rafforzamento dei *network* internazionali, la resilienza agli shock climatici ed ambientali.

Considerando le difficoltà riscontrate fino ad oggi nella spesa dei fondi di coesione 2021-27, stante il modesto tasso di assorbimento registrato (cfr. Capitolo 1), viene naturale interrogarsi su un possibile paradosso.

Se le risorse della politica di coesione, finora spese con difficoltà per le priorità originarie, venissero invece prontamente assorbite qualora fossero indirizzate verso settori esterni, come la spesa militare, ciò potrebbe rappresentare un chiaro segnale di un mutamento strutturale nelle finalità della politica stessa. Un’evoluzione che sembrerebbe allontanarsi, in modo definitivo, dall’impianto originario volto allo stimolo della convergenza dei redditi dei diversi territori dell’Unione.

CONCLUSIONI

Il presente volume ha voluto contribuire al dibattito attuale sulla politica di coesione e sulle politiche regionali, cercando di offrire un'analisi critica e articolata dal punto di vista teorico, storico, amministrativo ed empirico.

L'impianto del volume è stato costruito attorno a tre possibili casi di spiazzamento che, se non adeguatamente considerati, rischiano di compromettere l'efficacia della politica di coesione sui territori.

In primo luogo, l'intervento dell'Unione Europea può indurre gli Stati membri a ridurre i propri sforzi verso la convergenza, delegando, di fatto, alle risorse per la coesione gli interventi per lo sviluppo endogeno dei territori.

In secondo luogo, gli effetti dei progetti di coesione possono travalicare i confini delle aree trattate, generando effetti di *spillover* positivi o, al contrario, nuove tensioni redistributive.

Infine, l'occorrenza di shock economici, sanitari, climatici, naturali e geopolitici può destabilizzare l'impianto originario della *policy* portando ad un progressivo allontanamento dagli obiettivi strategici.

Nel lavoro abbiamo cercato di fare ordine attorno a queste tre complesse questioni delineando il loro retroterra teorico, ricostruendo storicamente gli eventi che le hanno sollevate, analizzando i meccanismi di risposta che ne sono scaturiti e descrivendo alcune nostre valutazioni empiriche sviluppate su questi temi.

Al tempo stesso, abbiamo seguito l'evoluzione del dibattito, scientifico e non, che si è ampliato nel corso del tempo, intrecciando al percorso analitico le nostre riflessioni con alcune indicazioni di *policy*.

Nel corso del tempo, ciascuno dei tre tipi di spiazzamento che riguarda la politica di coesione ha registrato avanzamenti rilevanti.

Il principio di addizionalità, che in passato si limitava ad evitare lo spiazzamento della politica fiscale ordinaria da parte delle risorse di coesione, si è oggi evoluto, estendendosi ad analizzare le interazioni tra la politica di coesione ed il *NextGeneration EU*, nonché tra quest'ultimo e la politica fiscale ordinaria.

In questo contesto, la presenza di diversi canali di finanziamento non è neutra e gioca un ruolo determinante nella definizione delle priorità e nelle decisioni di spesa, influenzando profondamente le scelte politiche ed economiche.

La prospettiva con cui valutiamo il principio di addizionalità varia sensibilmente tra i periodi di stabilità economica e le recessioni. La regola dell'addizionalità era stata originariamente pensata per essere applicata in momenti di stabilità economica. Tant'è che è scomparsa dall'attuale quadro normativo della nuova politica regionale 2021-27.

Durante le crisi, infatti, vincoli di bilancio e portata delle recessioni inducono inevitabilmente a destinare i fondi di coesione, da un lato, alla copertura della spesa corrente necessaria per arginare gli effetti della crisi e, dall'altro, al finanziamento degli investimenti pubblici, stante la difficoltà della politica ordinaria ad allocare risorse per la spesa in conto capitale.

Qui emerge il potenziale scontro tra la regola di addizionalità, che sostiene un aumento degli investimenti pubblici ordinari, e il Patto di Stabilità e Crescita che, per certi versi, agisce come freno agli stessi.

Questo conflitto è superabile attraverso il ruolo cruciale giocato dalla qualità delle istituzioni che gestiscono gli investimenti pubblici. Come è noto, efficaci investimenti pubblici, anche se finanziati a debito, sono in grado di generare robusti effetti di offerta, contribuendo alla crescita del sistema economico nel medio-lungo periodo e, di conseguenza, al miglioramento della sostenibilità del debito pubblico.

Infine, la presenza del PNRR può avere avuto l'effetto collaterale di rallentare la spesa dei fondi per la coesione, la quale è attualmente attestata su livelli criticamente bassi.

In questo scenario, risulta urgente che la regola del *decommitment* venga resa più incisiva e che la spesa destinata a progetti di qualità venga accelerata già nei primi anni della programmazione.

Anche il secondo aspetto trattato, quello relativo agli effetti di *spillover* spaziali generati dai progetti di coesione, ha sperimentato una rilevante evoluzione nel tempo.

Il progressivo rafforzamento dell'integrazione economica tra le economie locali (e regionali), favorito da fattori quali, ad esempio, lo sviluppo infrastrutturale, l'intensificazione degli scambi commerciali e occupazionali, la diffusione delle conoscenze, le relazioni tra imprese e l'espansione dei flussi turistici, ha contribuito a generare stretti legami tra i territori.

In questo contesto, è diventato più frequente e naturale che i benefici degli interventi pubblici si estendano oltre i confini amministrativi delle aree direttamente destinate.

Tuttavia, questo fenomeno può aprire questioni di natura redistributiva. Se i benefici si concentrassero maggiormente nelle aree più sviluppate, le regioni in ritardo ne trarrebbero vantaggi relativi più modesti, pur essendo oggetto dell'intervento.

Si manifesta così un nuovo *trade-off* tra due approcci di disegno progettuale. Da un lato, quello dei progetti territorializzati, pensati per rispondere in maniera mirata alle esigenze specifiche delle aree svantaggiate. Dall'altro, quello dei progetti a valenza strategica regionale o nazionale i quali, sebbene in grado di generare esternalità positive di sistema complessivo, rischiano di accentuare squilibri redistributivi.

Per quanto riguarda l'ultimo tema affrontato, ossia il potenziale spiazzamento degli obiettivi di crescita di lungo periodo all'occorrenza delle crisi, l'evoluzione recente ci ha ormai condotto ben oltre l'ipotesi degli impieghi dei fondi di coesione per far fronte a emergenze congiunturali. Si è giunti, infatti, a prospettare l'utilizzo di tali risorse per finalità legate alla difesa.

Pur riconoscendo la centralità strategica del rafforzamento della sicurezza europea, il canale di finanziamento solleva interrogativi.

I fondi di coesione sono concepiti per sostenere la resilienza, la capacità produttiva e l'autonomia economica delle regioni europee, soprattutto di quelle più vulnerabili. Dovrebbero essere orientati a rafforzare le condizioni strutturali che consentano ai territori di affrontare futuri shock senza risultarne impreparati.

In altri termini, dovrebbero sviluppare la crescita economica, non quella militare. La legittimità di obiettivi nuovi, come quello della difesa, non dovrebbe oscurare quelli propri della politica di coesione. Ogni politica pubblica dovrebbe svolgere il proprio compito con la dotazione di risorse ad essa assegnata.

La politica di coesione non può essere concepita come una riserva di flessibilità cui attingere all'occorrenza per far fronte a shock esterni o crisi inattese.

Tuttavia, appare sempre più diffusa l’idea che ogni nuovo ciclo settennale debba partire già con la consapevolezza che una parte delle risorse sarà, inevitabilmente, distratta verso priorità emergenti. Ma questa impostazione rischia di attenuare il perseguitamento degli obiettivi della *policy*.

Il sistema economico non è sempre in stato stazionario, ma è continuamente esposto e vulnerabile a sollecitazioni di varia fonte. È forse la stabilità ad assumere, in certi periodi, una condizione di straordinarietà.

Abituarsi alla presenza degli shock implica, tuttavia, un cambio di paradigma. Non più interventi estemporanei o emergenziali, ma un rafforzamento strutturale della resilienza territoriale.

Il pressante rischio è che la politica di coesione venga considerata una riserva, da mobilitare una volta esauriti altri canali e che gli interventi specifici per la coesione diventino residuali.

L’attuale ciclo di programmazione 2021-27 si è aperto in condizioni difficili, segnato dalla sovrapposizione con il PNRR, dall’urgenza di assorbire rapidamente queste risorse e da una sequenza di eventi globali che destano preoccupazione. Il tasso di assorbimento dei fondi di coesione, ad oggi ancora critico, può essere letto anche come conseguenza di questa competizione tra strumenti, nonché della priorità data, comprensibilmente, a risorse con scadenze incalzanti.

Il basso tasso di assorbimento potrebbe costituire un incentivo a riprogrammare i fondi e a dirottarli verso finalità diverse da quelle per cui sono stati concepiti.

Pertanto, sarebbe opportuno che la politica di coesione mantenesse e rafforzasse la sua visione di lungo periodo per evitare una frammentazione degli interventi, talvolta costituiti da azioni puntuali e scollegate, prive di disegno strategico integrato.

È dunque cruciale che le eventuali fasi di riprogrammazione coinvolgano in modo partecipato e sostanziale le amministrazioni regionali.

Siamo, forse, nel pieno di una nuova trasformazione strutturale della politica di coesione. La sua architettura originaria appare sotto pressione.

È evidente che il disegno iniziale possa richiedere, e pretendere, adattamenti. Tuttavia, tali aggiustamenti non dovrebbero in alcun modo tradursi in uno *spiazzamento* degli obiettivi fondamentali, i quali restano oggi più che mai centrali.

In un quadro così articolato, il ruolo della comunità scientifica acquista un rilievo sempre maggiore. Allo studioso è oggi richiesto uno sforzo di lettura che tenga conto, in modo integrato ed armonico, del retroterra

teorico, degli aspetti amministrativi e dei contesti economici ed istituzionali che influenzano gli impatti della politica di coesione.

Nell'analisi dei vari percorsi evolutivi, bisognerebbe sforzarsi di interpretare i punti di discontinuità e le loro cause, leggere criticamente gli eventi storici e valorizzare le valutazioni empiriche come strumento per cogliere nessi causali e motivazioni sulla variabilità negli effetti dei fondi di coesione nel corso del tempo e tra le regioni.

BIBLIOGRAFIA

- Agenzia per la coesione territoriale (2007). Guida ai Conti Pubblici Territoriali (CPT), Aspetti metodologici e operativi per la costruzione di conti consolidati di finanza pubblica a livello regionale.
- Agenzia per la coesione territoriale (2021). Analisi settoriali supportate dai dati CPT, January.
- Aiello, F., Pupo, V. (2012). Structural funds and the economic divide. *Italy. Journal of Policy Modeling*, 34 (3), 403-418.
- Albanese, G., De Blasio, G. (2018). *La politica europea di coesione in Italia: evidenze empiriche e interpretazioni*, in *L'impatto della politica di coesione in Europa e in Italia*. Documento di Valutazione n. 11. Ufficio Valutazione impatto. Senato della Repubblica.
- Albanese, G., De Blasio, G., Locatelli, A. (2021). Does EU regional policy promote local TFP growth? Evidence from the Italian Mezzogiorno. *Papers in Regional Science*, 100 (2), 327-349.
- Alcidi, C., Gros, D., Corti, F. (2020). Who Will Really Benefit from the Next Generation EU Funds? Brussels: CEPS, October; PI 2020-25.
- Alcidi, C., Corti, F. (2021). The EU response to Covid-19: breaking old taboos?. *Social Policy in the European Union: State of Play*, 1, 39-60.
- Amendolagine, V., Prota, F., Serlenga, L. (2024). The impact of European Cohesion Policy: a spatial perspective. *Journal of Economic Geography*, 24(4), 477-494.
- Angrist, J., Pischke, J.S. (2009). *Mostly Harmless Econometrics: An Empiricist's Companion*, Princeton University Press.
- Antunes, M., Pinho, C., Viegas, M., Varum, C. (2020). The Impact of Structural Funds on Regional Growth: A Panel Data Spatial Analysis. *Intereconomics*, 55(5), 312-319.
- Arbolino, R., Boffardi, R. (2017). The Impact of Institutional Quality and Efficient Cohesion Investments on Economic Growth Evidence from Italian Regions. *Sustainability*, 9(8), 1432.

- Arbolino, R., Boffardi, R., De Simone, L. (2019). Which are the Factors Influencing Innovation Performances? Evidence from Italian Cohesion Policy. *Soc Indic Re*, 146, 221-247.
- Arbolino, R., Di Caro, P. (2021). Can the EU funds promote regional resilience at time of Covid-19? Insights from the Great Recession. *Journal of Policy Modeling*, 43(1), 109-126.
- Arbolino, R., Di Caro, P., Marani, U. (2020). Did the governance of EU Funds Help Italian regional labour markets during the great recession?. *Journal of Common Market Studies*, 58, 235-255.
- Asatryan, Z., Birkholz, C., Heinemann, F. (2024). Evidence-based policy or beauty contest? An LLM-based meta-analysis of EU cohesion policy evaluations. *International Tax and Public Finance*.
- Aschauer, D.A. (1989). Is public expenditure productive?. *Journal of Monetary Economics*, 23(2), 177-200.
- Bachtler, J., Mendez, C. (2023). Navigating stormy waters: crises and Cohesion Policy beyond 2027. EoRPA Report 23/3, European Policies Research Centre, University of Strathclyde, Glasgow and EPRC Delft.
- Bachtler, J., Mendez, C., Wishlade, F. (2020). Will Cohesion Policy recover from COVID? An Initial Assessment. EORPA Report, 4(20/3) (Glasgow).
- 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).
- Bachtrögler, B., Hammer, C. (2018). Who are the beneficiaries of the structural funds and the cohesion fund and how does the cohesion policy impact firm-level performance?. OECD Economics Department Working Papers 1499, OECD Publishing.
- Bachtrögler, J., Fratesi, U., Perucca, G. (2020). The influence of the local context on the implementation and impact of EU Cohesion Policy. *Regional Studies*, 54(1), 21-34.
- Baldwin, R., Forslid, R., Martin, P., Ottaviano, G., Nicoud, F.R. (2003). *Economic Geography and Public Policy*, Princeton University Press.
- Barbero, J., Christou, T., Crucitti, F., Rodríguez, A.G., Lazarou, N.J., Monfort, P., Salotti, S. (2024). A spatial macroeconomic analysis of the equity-efficiency trade-off of the European cohesion policy. *Spatial Economic Analysis*, 19(3), 394-410.
- Barca, F. (2009). Un'Agenda per la riforma della politica di coesione. Una politica di sviluppo rivolta ai luoghi per rispondere alle sfide e alle aspettative dell'Unione Europea. Rapporto indipendente.
- Barro, R.J. (1990). Government spending in a simple model of endogenous growth. *Journal of Political Economy*, 98(S5), 103-125.
- Barro, R.J. (1991). Economic Growth in a Cross Section of Countries. *The Quarterly Journal of Economics*, 106(2), 407-443.

- Barro, R.J., Sala-i-Martin, X. (2004). *Economic Growth*, The MIT Press Cambridge, Massachusetts London.
- Becker, S., Egger, P.H., Ehrlich, M. (2018). Effects of EU regional policy: 1989-2013. *Regional Science and Urban Economics*, 69, 143-152.
- Becker, S., Egger, P.H., Ehrlich, M. (2010). Going NUTS: the effect of EU Structural Funds on regional performance. *Journal of Public Economics*, 94(9-10), 578-590.
- Bénabou, R. (1996), Inequality and Growth. *NBER Macroeconomics Annual*, 11, 11-92.
- Bergstrom, F. (2000). Capital subsidies and the performance of firms. *Small Business Economics*, 14 (3), 183-193.
- Boffardi, R., Di Caro, P., Arbolino, R. (2022). Making the EU cohesion policy work to support exports at time of Covid-19: Evidence on the Italian regions. *International Economics*, 172, 190-202.
- Böhme, K., Marinović, P., Zillmer, S., Hat, K., Schuh B. (2023). The delivery system of Cohesion Policy now and in future. European Committee of the Regions, Report, COTER.
- Boldrin, M., Canova, F. (2001). Inequality and convergence in Europe's regions: reconsidering European regional policies. *Economic Policy*, 16(32), 207-253.
- Borz, G., Brandenburg, H., Mendez, C. (2022). The impact of EU Cohesion Policy on European identity: A comparative analysis of EU regions. *European Union Politics*, 23(2), 259-281.
- Bourdin, S. (2019), Does the Cohesion Policy Have the Same Influence on Growth Everywhere? A Geographically Weighted Regression Approach. *Central and Eastern Europe, EconomicGeography*, 95(3), 256-287.
- Bradley, J., Morgenroth E., Untiedt G. (2003). Macro-regional evaluation of the Structural Funds using the HERMIN modeling Framework. *Scienze regionali*, 3.
- Brasili, C., Calia, P. Mogiła, Z. (2023). *Cohesion Policy Impact on Regional Development Cross-sectional and Panel Data-based Spatial Analysis*, in Capello, R., Conte, A. (eds.), *Cities and Regions in Transition*, FrancoAngeli, 225-244.
- Breidenbach, P., Mitze, T., Schmidt, C.M. (2019). EU Regional Policy and the Neighbour's Curse: Analyzing the Income Convergence Effects of ESIF Funding in the Presence of Spatial Spillovers. *Journal of Common Market Studies*, 57(2), 388-405.
- Bubbico, R.L., Langthaler, J. (2015). The evolution of thematic concentration within cohesion policy. *European Structural and Investment Funds Journal*, 3(1), 3-11.
- Camagni, R. (2008). *Regional Competitiveness: Towards a Concept of Territorial Capital*, in Camagni, R., Capello, R., Chizzolini, B., Fratesi, U. (eds.), *Modelling Regional Scenarios for the Enlarged Europe*, Springer Berlin, 33-48.

- Camagni, R. (2009). Il capitale territoriale: una tassonomia, *Sviluppo & Organizzazione*, 232.
- Camagni, R., Capello, R. (2015). Rationale and design of EU cohesion policies in a period of crisis. *Regional Science Policy & Practice*, 7(1), 25-49.
- Canova, F., Pappa, E. (2024). The Macroeconomic Effects of EU Regional Structural Funds. *Journal of the European Economic Association*, 23(1), 327-360.
- Cantos-Cantos, J.M., Balsalobre-Lorente, D., Garcia-Nicolas, C., (2022). Why the financial aid of the EU's regional policy does not impact on public investment level? The case of Spanish regions. *J. Public Aff.*, 22 (1), 1-24.
- Capello, R., Perucca, G. (2019). Citizens' perception of Cohesion Policy: from theory to empirical evidence. *Regional Studies*, 53(11), 1520-1530.
- Cappelen, A., Castellacci, F., Fagerberg, J., Verspagen, B. (2003). The Impact of EU Regional Support on Growth and Convergence in the European Union. *Journal of Common Market Studies*, 41(4), 621-644, September.
- Cerqua, A., Pellegrini, G. (2021). How much does state aid mitigate employment losses? Local policy effects at a time of economic crisis. *Regional Studies*, 56(10), 1698-1712.
- Cerniglia, F., Saraceno, F., Watt, A. (eds.) (2021). *The Great Reset. 2021 European Public Investment Outlook*, Open Book Publishers, Cambridge UK.
- Cerqua, A., Pellegrini, G. (2017). Industrial policy evaluation in the presence of spillovers. *Small Business Economics*, 49, 671-686.
- Cerqua, A., Pellegrini, G. (2018). Local policy effects at a time of economic crisis. MPRA Paper 85621, University Library of Munich.
- Christou, T., Crucitti, F., Garcia Rodriguez, A., Lazarou, N., Monfort, P., Salotti S. (2023). The RHOMOLO ex-ante impact assessment of 2021-2027 cohesion policy, European Commission, JRC133844.
- Ciani, E., De Blasio, G. (2015). European structural funds during the crisis: evidence from Southern Italy. *IZA J Labor Policy* 4, 20.
- Ciffolilli, A., Pompili, M. (2024). Research for REGI Committee – Absorption rates of Cohesion Policy funds European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Brussels.
- Commissione europea (2004). Third Report on Economic, Social and Territorial Cohesion. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Commissione europea (2008a). Communication from the Commission to the European Council – A European Economic Recovery Plan, Brussels, 26/11/2008.
- Commissione europea (2008b). Road to recovery: the Cohesion package – Questions and Answers on the contribution of Cohesion Policy to the European Economic Recovery Plan, MEMO/08/740.
- Commissione europea (2014). Sixth Report on Economic, Social and Territorial Cohesion. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Commissione europea (2016). Ex post evaluation of the ERDF and Cohesion Fund 2007-13. Commission staff working document.
- Commissione europea (2017). Comunicazione della Commissione. Verifica ex post dell'addizionalità 2007-2013.

- Commissione Europea (2021). Simplification Handbook. 74 simplification measures in cohesion policy 2021-27.
- Commissione europea (2022). Eight Report on Economic, Social and Territorial Cohesion. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Commissione europea (2023a). Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on establishing the Act in Support of Ammunition Production. COM(2023) 237 final.
- Commissione europea (2023b). Act in Support of Ammunition Production (ASAP). Press conference by Commissioner Thierry Breton Brussels, May 3.
- Commissione europea (2024). Ninth Report on Economic, Social and Territorial Cohesion. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Commissione europea (2025a). Press statement by President von der Leyen on the defence package Brussels, March 4.
- Commissione europea (2025b). Comunicato stampa. Una politica di coesione modernizzata per rafforzare le priorità strategiche dell'UE Brussels, 1° aprile.
- Commissione europea (2025c). Joint white paper for European Defence Readiness 2030. Brussels, March 19.
- Consiglio delle Comunità Europee (1975). Regolamento CEE che istituisce un Fondo Europeo di Sviluppo Regionale, n. 724/75. Gazzetta ufficiale delle Comunità Europee.
- Coppola, G., Destefanis, S., Marinuzzi, G., Tortorella, W. (2020). European Union and nationally based cohesion policies in the Italian regions. *Regional Studies*, 54(1), 83-94.
- Coppola, G., Destefanis, S., Di Serio, M., Fragetta, M. (2023a). *European Structural Investments Funds Multipliers in Italian Regions*, in Capello, R., Conte, A. (eds.), *Cities and Regions in Transition*, FrancoAngeli, 203-224.
- Coppola, G., Destefanis, S., Marinuzzi, G., Tortorella, W. (2023b). Regional policies and sectoral outputs in Italy. *Regional Studies*, 57(11), 2192-2206.
- Corti, F., Gros, D., Ruiz, T., Lisci, A., Kiss-Palfalvi, T., Gstreich, D., Herold, E., Dolls, M. (2022). The Recovery and Resilience Facility: A springboard for a renaissance of public investments in Europe?. *EconPol Policy Brief*, No. 40.
- Crescenzi, R., Giua, M. (2020). One or many Cohesion Policies of the European Union? On the differential economic impacts of Cohesion Policy across member states. *Regional Studies*, 54(1), 10-20.
- Crescenzi, R., Giua, M., Sonzogno, G.V. (2021). Mind the Covid-19 crisis: An evidence-based implementation of Next Generation EU. *Journal of Policy Modeling*, 43(2), 278-297.
- D'Adda, G., De Blasio, G. (2017). Historical legacy and policy effectiveness: the long-term influence of preunification borders in Italy. *J Regional Sci*, 57: 319-341.
- Dall'Erba, S., Le Gallo, J. (2008). Regional convergence and the impact of European Structural Funds 1989-1999: A spatial econometric analysis. *Papers in Regional Science*, 87(2), 219-44.

- Daniele V., Malanima P. (2011). *Il divario Nord-Sud in Italia 1861-2011*, Rubbettino.
- Darvas, Z., Mazza, J., Midoes, C. (2019). How to improve European Union cohesion policy for the next decade. Bruegel Policy Contributions 30670, Bruegel.
- De Castris, M., Pellegrini, G. (2012). Evaluation of Spatial Effects of Capital Subsidies in the South of Italy. *Regional Studies*, 46(4), 525-538.
- De Castris, M., Di Gennaro, D., Pellegrini, G. (2023). *Do Spatial Spillovers of Regional Policies Aid the Reduction of Regional Inequalities in Europe?*, in Capello, R., Conte, A. (eds.), *Cities and Regions in Transition*, FrancoAngeli, 265-288.
- Del Bo, C., Sirtori, E. (2016). Additionality and regional public finance – Evidence from Italy. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 34(5), 855-878.
- Destefanis, S., Di Serio, M., Fragetta, M. (2022). Regional multipliers across the Italian regions. *Journal of Regional Science*, 62(4), 1179- 1205.
- Di Caro, P., Fratesi, U. (2022). One policy, different effects: Estimating the region-specific impacts of EU cohesion policy. *J. Reg. Sci.*, 62 (1), 307-330.
- Di Caro, P., Fratesi, U. (2023). The role of Cohesion Policy for sustaining the resilience of European regional labour markets during different crises. *Regional Studies*, 57(12), 2426–2442.
- Dipartimento per le politiche di coesione (2007). Quadro Strategico Nazionale per la politica regionale di sviluppo 2007-2013. Ministero dello sviluppo economico.
- Dipartimento per le politiche di coesione (2017). Accordo di Partenariato 2014-2020.
- Dipartimento per le politiche di coesione (2022). Accordo di Partenariato 2021-2027.
- Ederveen, S., De Groot, H.L.F., Nahuis, R. (2006). Fertile Soil for Structural Funds? A Panel Data Analysis of the Conditional Effectiveness of European Cohesion Policy. *Kyklos*, 59(1), 17-42.
- European Court of Auditors (2023), Adapting cohesion policy rules to respond to COVID-19 Funds used more flexibly, but reflection needed on cohesion policy as a crisis response tool, report.
- Felice, E. (2014). Il Mezzogiorno fra storia e pubblicistica. Una replica a Daniele Malanima. *Rivista di Storia Economica*, 32(2), 197-242.
- Fiaschi, D., Lavezzi, A.M., Parenti, A. (2018). Does EU cohesion policy work? Theory and evidence. *Journal of Regional Science*, 58(2), 386-423.
- Frankel, J.A., Romer, D.H. (1999). Does trade cause growth?. *American Economic Review*, 89(3), 379-399.

- Fratesi, U., Perucca, G. (2014). Territorial Capital and the Effectiveness of Cohesion Policies: an Assessment for CEE Regions. *Investigaciones Regionales, Journal of regional research*, Asociación Española de Ciencia Regional, 29, 165-191.
- Fratesi, U., Wishlade, F.G. (2017). The impact of European Cohesion Policy in different contexts. *Regional Studies*, 51(6), 817-821.
- Fratesi, U., Perucca, G. (2019). EU regional development policy and territorial capital: A systemic approach. *Papers in Regional Science*, 98(1), 265-281.
- Furceri, D., Mazzola, F., Pizzuto, P. (2019). Asymmetric effects of monetary policy shocks across US states. *Papers in Regional Science*, 98(5), 1861-1891.
- Furceri, D., Mazzola, F., Pizzuto, P. (2021). Regional inequalities, economic crises and policies: an international panel analysis. *Applied Economics*, 54(4), 484-505.
- Gagliardi, L., Percoco, M. (2017). The impact of European Cohesion Policy in urban and rural regions. *Regional Studies*, 51(6), 857-868, June.
- Gambina, D., Mazzola, F. (2023). The Impact of Spatial Spillovers on Cohesion Funds' Effectiveness: A Spatial Panel Analysis for the Italian Provinces, in Capello, R., Conte A., *Cities and Regions in Transition*, FrancoAngeli.
- Gambina, D., Mazzola, F. (2025). Tempi di attuazione dei progetti pubblici: il caso dei fondi strutturali europei, in Mazzola, F., Pizzuto, P., *Recenti sviluppi nella politica di coesione. Fattori condizionanti ed effetti indotti*, FrancoAngeli.
- García Nicolás, C., Cantos Cantos, J.M. (2018). Regional Community Policy: Does Aid Received from the EU Displace Funding by Member States?. *Hacienda Pública Española / Review of Public Economics*, fasc. 224(1), 87-112.
- Giua, M. (2017). Spatial discontinuity for the impact assessment of the EU Regional Policy: the case of Italian Objective 1 Regions. *Journal of Regional Science*, 57(1), 109-131.
- Giua, M., Hoxhaj, R., Pierucci, E. (2022). Inclusive Europe: the impact of the EU Cohesion Policy on immigrants' economic integration in Italy. *Journal of Policy Modeling*, 44(3), 532-549.
- González-Alegre, J. (2012). An evaluation of EU regional policy. Do structural actions crowd out public spending?. *Public Choice*, 151(1), 1-21, April.
- Gonzalez-Alegre, J. (2015). Does fiscal decentralization affect the effectiveness of intergovernmental grants? European regional policy and Spanish autonomous regions. *Papers in Regional Science*, 94 (4), 817-847.
- Gramlich, E.M. (1969). State and Local Governments and their Budget Constraint. *International Economic Review*, 10(2), 163-182.
- Halasz, A. (2018). Additionality of EU Funds in Central and Eastern European countries – recent developments.
- Harrison, A. (1996). Openness and growth: A time-series, cross-country analysis for developing countries. *Journal of Development Economics*, 48(2), 419-447.

- Henderson, J. (1968). Local Government Expenditures: A Social Welfare Analysis. *The Review of Economics and Statistics*, 50(2), 156-163.
- Incaltarau, C., Pascariu, G.C., Surubaru, N.C. (2020). Evaluating the Determinants of EU Funds Absorption across Old and New Member States – the Role of Administrative Capacity and Political Governance. *Journal of Common Market Studies*, 58(4), 941-961.
- Janský, P., Křehlík, T., Skuhrovec, J. (2016). Do EU funds crowd out other public expenditures? Evidence on the additionality principle from the detailed Czech municipalities' data. *European Planning Studies*, 24(11), 2076-2095, November.
- Jordà, Ò. (2005). Estimation and inference of impulse responses by local projections. *The American Economic Review*, 95(1), 161-82, JSTOR.
- Jordà, Ò., Taylor, A.M. (2016). The time for austerity: estimating the average treatment effect of fiscal policy. *The Economic Journal*, 126(590), 219-255.
- Kersan-Škabić, I., Tijanić, L. (2017). Regional absorption capacity of EU funds. *Economic Research-Ekonomska Istraživanja*, 30(1), 1191-1208.
- Kolundzic, B., Tijanic, L. (2021). *Cohesion policy and Covid-19 crisis*, in Janjusevic, J., Taheri, B., Kozina, M. (eds.), *Sustainability and Post Covid World*, Proceedings of 69th International Scientific Conference on Economic and Social Development.
- Leonardi, R., Nanetti, R. (2012). The 'Cohesionisation' of the Lisbon Strategy through the Implementation of Europe 2020: The Challenge for the Regions and Member States. Paper presented at Regional Studies Association European Conference Delft, The Netherlands.
- Lo Cascio, I., Mazzola, F., Epifanio, R. (2019). Territorial determinants and NUTS-3 regional performance: a spatial analysis for Italy across the crisis. *Papers in Regional Science*, 98(2), 641-677.
- López-Villuendas, A.M., del Campo, C. (2024). The impact of European regional cohesion policy on NUTS 3 disparities. *The Annals of Regional Science*, 73(3), 1297-1319, October.
- Lucas, R.E. (2004). *The Industrial Revolution: past and future*. Annual Report, Federal Reserve Bank of Minneapolis, vol. 18(May), 5-20.
- Mankiw, N.G., Romer, D., Weil, D.N. (1992). A Contribution to the Empirics of Economic Growth. *The Quarterly Journal of Economics*, 107(2), 407-437.
- Marino, M., Lhuillary, S., Parrotta, P., Sala D. (2016). Additionality or crowding-out? An overall evaluation of public R&D subsidy on private R&D expenditure. *Research Policy*, 45(9), 1715-1730.
- Marques Santos, A., Conte, A., Molica, F. (2025). Financial Absorption of Cohesion Policy Funds: How Do Programmes and Territorial Characteristics Influence the Pace of Spending?. *Journal of Common Market Studies*, 63, 227-245.

- Maynou, L., Saez, M., Kyriacou, A., Bacaria, J. (2016). The Impact of Structural and Cohesion Funds on Eurozone Convergence, 1990-2010. *Regional Studies*, 50(7), 1127-1139, July.
- McAleavey, P. (1995). European Regional Development Fund Expenditure in the UK: From Additionality to “Subtractionality”. *European Urban and Regional Studies*, 2(3), 249-253.
- Mazzola, F., Lo Cascio, I., Epifanio, R., Di Giacomo, G. (2018). Territorial capital and growth over the Great Recession: a local analysis for Italy. *The Annals of Regional Science*, 60(3), 411-441.
- Mazzola, F., Gambina, D. (2025a). Cohesion policy and domestic fiscal expenditure in Italian regions: A sectoral ex-post assessment of the additionality principle, *Papers in Regional Science*, 104(2).
- Mazzola, F., Gambina, D. (2025b). The short-run displacement of EU cohesion funds in Italy: Has reprogramming a positive impact on regional growth?. *Journal of Policy Modeling*, 47(1), 1-29.
- Mendez, C., Bachtler, J. (2022). The quality of government and administrative performance: explaining Cohesion Policy compliance, absorption and achievements across EU regions. *Regional Studies*, 58(4), 690-703.
- Merler, S. (2016). Income convergence during the crisis: did EU Funds provide a buffer?, Bruegel Working Papers, 2016/06, Bruegel, Brussels.
- Metcalfe, J.S., Georghiou, L., Cunningham, P., Cameron, H.M. (1992). Evaluation of the Impact of European Community Research Programmes upon the Competitiveness of European Industry – Concepts and Approaches, Commission of the European Communities.
- Mincer, J. (1981). Human Capital and Economic Growth. Working Paper No. 803, National Bureau of Economic Research, November.
- Ministro per gli Affari Europei, il Sud, le Politiche di Coesione e il PNRR, 2023. Relazione sullo stato di attuazione della politica di coesione europea e nazionale. Programmazione 2014-2020.
- Mohl, P., Hagen, T. (2010). Do EU structural funds promote regional growth? New evidence from various panel data approaches. *Regional Science and Urban Economics*, 40(5), 353-365, September.
- Molica, F. (2022). EU Budget: Towards an “intergovernmental way” to flexibility?, <https://medium.com/@f.molica/eu-budget-looking-for-a-third-way-to-flexibility-3e92dcb673bc>.
- Molica, F., de Renzis, A., Bourdin, S. (2024). Between re-renationalisation and hyper-Lisbonisation: the long goodbye to the EU Cohesion Policy original goals. GSS Discussion Paper Series in *Regional Science & Economic Geography*, October 2024.
- Munnell, A.H. (1990). Why Has Productivity Growth Declined? Productivity and Public Investment. *New England Economic Review*, Federal Reserve Bank of Boston, January/February, 3-22.

- Munnell, A.H. (1992). Policy Watch: Infrastructure Investment and Economic Growth. *Journal of Economic Perspectives*, 6(4), 189-198.
- Neumark, D., Simpson, H. (2015). Place-based policies, in Duranton G., Henderson, J.V., Strange W.C. (eds.), *Handbook of Regional and Urban Economics*, Vol. 5, 1197-1287.
- Nifo, A., Vecchione, G. (2014). Do Institutions Play a Role in Skilled Migration? The Case of Italy. *Regional Studies*, 48(10), 1628-1649, October.
- Nyikos, G. (2023). *Regional Policy in Hungary: Effects of EU Membership and National Priorities*, in Bos, E., Lorenz, A. (eds.), *Politics and Society in Hungary. (De-)Democratization. Orbán and the EU*, Springer.
- OCSE (2016), OECD Economic Surveys: Euro Area 2016, OECD Publishing, Paris.
- Papagni, E., Lepore, A., Felice, E., Baraldi, A.L. Alfano, M.R. (2021). Public investment and growth: Lessons learned from 60-years experience in Southern Italy. *Journal of Policy Modeling*, 43(2), 376-393.
- Parlamento europeo (2025a). ReArm Europe Plan/Readiness 2030 Briefing.
- Parlamento europeo (2025b). Defence financing and spending under the Economic Governance Framework. Economic analysis and EMU scrutiny unit. In-depth analysis.
- Parlamento europeo e Consiglio (2006). European Regulation 1080/2006 and 1083/2006.
- Parlamento europeo e Consiglio (2013). European Regulation 1303/2013.
- Parlamento Europeo e Consiglio (2021a). Regulation (EU) no. 2021/1057; 2021/1058; 2021/1060.
- Parlamento europeo e Consiglio (2021b). Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza.
- Pellegrini, G., Terribile, F., Tarola, O., Muccigrosso, T., Busillo F. (2013). Measuring the effects of European Regional Policy on economic growth: A regression discontinuity approach. *Papers in Regional Science*, 92(1), 217-233.
- Percoco, M. (2005). The Impact of Structural Funds on the Italian Mezzogiorno, 1994-199. *Region et Developpement*, LEAD, Université du Sud-Toulon Var, 21, 141-153.
- Pérez, J., Dones, M., Llano, C. (2009). An interregional impact analysis of the EU structural funds in Spain (1995-1999). *Papers in Regional Science*, 88(3), 509-529.
- Perugini, C., Vladislavljević, M. (2021). Social stability challenged by Covid-19: Pandemics, inequality and policy responses. *Journal of Policy Modeling*, 43(1), 146-160.
- Petraglia, C., Provenzano, G. (2018). Divergenza e convergenza nelle “periferie” d’Europa: la politica di coesione non può essere lasciata sola, Ufficio Valutazione Impatto del Senato della Repubblica.

- Pinho C., Varum C., Antunes M. (2015). Under What Conditions Do Structural Funds Play a Significant Role in European Regional Economic Growth? Some Evidence from Recent Panel Data. *Journal of Economic Issues*, 49(3), 749-771, July.
- Polverari, L. (2025). Coordinative Europeanization as a response to crisis: what lessons from the RRF for future EU cohesion policy?. *Comp Eur Polit*, 23, 76-96.
- Presidenza del Consiglio dei Ministri (2021). Piano nazionale di ripresa e resilienza, Italia Domani.
- Ragioneria Generale dello Stato (2018). Monitoraggio politiche di coesione, Programmazione 2014-2020. Situazione al 31 agosto 2018. Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato. Bollettini statistici.
- Ragioneria Generale dello Stato (2021). Monitoraggio politiche di coesione, Programmazione 2014-2020. Situazione al 28 febbraio 2021. Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato. Bollettini statistici.
- Ragioneria Generale dello Stato (2024) Monitoraggio politiche di coesione, Programmazione 2021-2027, Programmazione 2014-2020. Situazione al 31 agosto 2024. Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato. Bollettini statistici.
- Ramey, V.A., Zubairy S. (2014). Government spending multipliers in good times and in bad: evidence from US historical data. *Journal of Political Economy*, 126(2), 850-901.
- Rodríguez-Pose, A., Novak, K. (2013). Learning processes and economic returns in European Cohesion Policy. *Investigaciones Regionales-Journal of Regional Research*, Asociación Española de Ciencia Regional, 25, 1-20.
- Rodríguez-Pose, A., Garcilazo, E. (2015). Quality of Government and the Returns of Investment: Examining the Impact of Cohesion Expenditure in European Regions. *Regional Studies*, 49(8), 1274-1290.
- Rodríguez-Pose, A., Dijkstra, L. (2020). Does cohesion policy reduce EU discontent and Euroscepticism?. *Evolutionary Economic Geography 2040*, Utrecht University, Department of Human Geography and Spatial Planning, Group Economic Geography.
- Romer, C.D., Romer D.H. (2010). The macroeconomic effects of tax changes: estimates based on a new measure of fiscal shocks. *American Economic Review*, 100(3), 763-801.
- Romer, P.M. (1990). Endogenous Technological Change. *Journal of Political Economy*, 98(5), S71-S102. <http://www.jstor.org/stable/2937632>.
- San Juan Mesonada, C., Sunyer Manteiga, C. (2021). European structural funds and resilient and recovery facility governance. *Econpol*, working paper, 67, 1-40, Institute - Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich, Munich.

- Smith, A. (1776). *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, in *History of Economic Thought Books*, McMaster University Archive for the History of Economic Thought.
- Sotiriou, A., Tsiapa, M. (2015). The asymmetric influence of Structural Funds on regional growth in Greece. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 33(4), 863-881.
- Szitasiova Nemethova, V., Martišková, M., Šipikal, M. (2014). Substitution Effect of Public Support Programs at Local Level. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 4, 167-182.
- Teulings, C.N., Zubanov, N. (2014). Is Economic Recovery a Myth? Robust Estimation of Impulse Responses. *Journal of Applied Econometrics*, 29(3), 497-514.
- Tosun, J. (2014) Absorption of regional funds. *Journal of Common Market Studies*, 52, 371-387.
- Varblane, U. (2016). EU structural funds in the Baltic countries: useful or harmful, *Estonian Discussions on Economic Policy*, 24(2), 120-137.
- Varga, J., in't Veld, J. (2011). A model-based analysis of the impact of Cohesion Policy expenditure 2000-06. Simulations with the QUEST III endogenous R&D model. *Econ. Model.*, 28(1-2), 647-663.
- Viesti, G., Prota F. (2007). *Le nuove politiche regionali dell'Unione Europea*, il Mulino.
- Wacziarg, R. (1999). *Measuring the dynamic gains from trade*, The World Bank.
- Wagner, A. (1890). *Finanzwissenschaft*, Winter C.F., Leipzig.
- Wooldridge, J.M. (2009). *Econometric Analysis of Cross Section and Panel Data: A modern approach*, MIT Press.
- Wojtowicz, D., Olechnicka, A. (2016). Short-term problems and long-term oriented policy: EU cohesion policy responding to crisis, *Regional Barometer. Analyses & Prognoses*, 14(3), 25-32.
- Wostner, P., Šlander, S. (2009), The Effectiveness of EU Cohesion Policy Revisited: Are EU Funds Really Additional?. *European Policy Research Paper*, n. 69, European Policies Research Centre, University of Strathclyde.

Vi aspettiamo su:

www.francoangeli.it

per scaricare (gratuitamente) i cataloghi delle nostre pubblicazioni

DIVISI PER ARGOMENTI E CENTINAIA DI VOCI: PER FACILITARE
LE VOSTRE RICERCHE.



Management, finanza,
marketing, operations, HR

Psicologia e psicoterapia:
teorie e tecniche

Didattica, scienze
della formazione

Economia,
economia aziendale

Sociologia

Antropologia

Comunicazione e media

Medicina, sanità



Architettura, design,
territorio

Informatica, ingegneria
Scienze

Filosofia, letteratura,
linguistica, storia

Politica, diritto

Psicologia, benessere,
autoaiuto

Efficacia personale

Politiche
e servizi sociali

FrancoAngeli

La passione per le conoscenze

Copyright © 2025 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835181637

FrancoAngeli

a strong international commitment

Our rich catalogue of publications includes hundreds of English-language monographs, as well as many journals that are published, partially or in whole, in English.

The **FrancoAngeli**, **FrancoAngeli Journals** and **FrancoAngeli Series** websites now offer a completely dual language interface, in Italian and English.

Since 2006, we have been making our content available in digital format, as one of the first partners and contributors to the **Torrossa** platform for the distribution of digital content to Italian and foreign academic institutions. **Torrossa** is a pan-European platform which currently provides access to nearly 400,000 e-books and more than 1,000 e-journals in many languages from academic publishers in Italy and Spain, and, more recently, French, German, Swiss, Belgian, Dutch, and English publishers. It regularly serves more than 3,000 libraries worldwide.

Ensuring international visibility and discoverability for our authors is of crucial importance to us.

FrancoAngeli

 **torrossa**
Online Digital Library

L'efficacia della politica di coesione europea continua a stimolare un intenso dibattito tra i decisori politici e tra i valutatori della stessa. La gestione di tale politica si è rivelata complessa e le disparità territoriali continuano a persistere anche in Paesi tradizionalmente beneficiari, come l'Italia. Nel contesto del corrente dibattito, il volume muove dall'obiettivo di indagare alcune delle potenziali cause di limitata efficacia della politica di coesione nel caso italiano che sono particolarmente legate ad effetti di spiazzamento che tale politica può innescare. Si affronta il tema del possibile effetto di sostituzione della spesa pubblica nazionale ordinaria con quella finanziata attraverso la politica di coesione, dei potenziali effetti di spiazzamento territoriale di quest'ultima mediante l'analisi dei suoi *spillover* spaziali e, infine, dello spiazzamento degli obiettivi di lungo periodo della politica di coesione da parte di quelli antinciclici di breve periodo legati all'attenuazione degli effetti economici negativi scaturiti dai periodi di crisi. Gli autori propongono un'analisi strutturata del tema, inserendolo nel quadro dei più recenti sviluppi del dibattito sulle politiche europee nell'odierno contesto internazionale.

Debora Gambina è assegnista di ricerca in Politica economica presso il Dipartimento di Scienze Economiche, Aziendali e Statistiche (SEAS) dell'Università di Palermo. Ha conseguito un dottorato di ricerca in Scienze Economiche e Statistiche. Tra i suoi ambiti di ricerca, un ruolo centrale è occupato dall'analisi delle politiche di coesione, con particolare attenzione ai loro fondamenti teorici e alla valutazione empirica della loro efficacia. Ha pubblicato di recente in riviste scientifiche di rilevanza internazionale.

Fabio Mazzola è professore ordinario di Politica economica presso il Dipartimento di Scienze Economiche Aziendali e Statistiche (SEAS) dell'Università di Palermo, nella quale riveste anche il ruolo di prorettore alla Didattica e all'Internazionalizzazione. Già presidente dell'Associazione Italiana di Scienze Regionali (A.I.S.Re), ha pubblicato numerosi saggi su riviste scientifiche internazionali e curato diversi volumi per i nostri Tipi su svariati temi di politica economica ed economia regionale.