

Politiche regionali ed agricole dell'Unione Europea: sinergie, conflitti e compatibilità con l'obiettivo di coesione territoriale

*Riccardo Crescenzi (University of
Roma Tre & London School of
Economics) and Fabio Pierangeli
(INEA)*

UNIVERSITÀ DELLA CALABRIA



Working Paper 10/13

Prin 2007


is a Research Project on “European Union policies, economic and trade integration processes and WTO negotiations” financed by the Italian Ministry of Education, University and Research (Scientific Research Programs of National Relevance, 2007).

Information about the project, the partners involved and its outputs can be found at

<http://www.ecostat.unical.it/anania/PUE&PIEC.htm>.

Politiche regionali e agricole dell'Unione Europea: sinergie, conflitti e compatibilita' con l'obiettivo di coesione territoriale

Riccardo Crescenzi (U.O.Roma Tre & LSE) e Fabio Pierangeli (U.O.Roma Tre & INEA)

Versione:8 Settembre 2010

Abstract

Questo saggio si propone di analizzare congiuntamente la struttura delle Politiche Regionali, Agricole e di Sviluppo Rurale dell'Unione Europea per indentificarne le sinergie a livello territoriale e la compatibilita' con gli obiettivi 'generali' di coesione territoriale e convergenza economica. L'articolo si propone di valutare se le successive riforme di queste politiche abbiano contribuito ad aumentarne la coerenza reciproca e con i fattori di svantaggio strutturale delle regioni e se lo spostamento di risorse finanziarie da un'area di policy all'altra possa rendere la spesa comunitaria complessiva piu' compatibile con la coesione territoriale dell'Unione. Queste ipotesi vengono testate empiricamente attraverso l'analisi delle decisioni di spesa a livello regionale sia per i fondi strutturali dell'UE che per le politiche agricole e di sviluppo rurale con indici di autocorrelazione spaziale e modelli di regressione. Gli indici di concentrazione spaziale vengono utilizzati per valutare la concentrazione territoriale della spesa e la sua evoluzione nel tempo. L'analisi di regressione per dati panel e' impiegata per valutare la relazione tra fondi allocati (variabile dipendente) e fattori di svantaggio territoriale (variabili esplicative) dopo aver controllato per le condizioni di partenza delle regioni 'invarianti' nel tempo (come la qualita' istituzionale, la posizione geografica ecc.). L'analisi - che copre il ventennio 1994-2013 - mette in evidenza che la compatibilita' delle diverse aree di politica comunitaria con l'obiettivo di coesione territoriale ha subito un'evoluzione non sempre lineare nel tempo in contrasto con la crescente enfasi posta sul questo problema dall'UE in tutti i documenti di riforma. Lo spostamento di risorse del bilancio comunitario da un'area di politica all'altra non sembra di per se' capace di garantire percorsi virtuosi in termini di coesione territoriale: l'aumento di risorse disponibili sembra anzi favorire la perdita di focus territoriale delle politiche che ne beneficiano. L'aumento della vocazione territoriale della struttura della spesa comunitaria dipende quindi crucialmente dalla definizione di idonei meccanismi allocativi basati sulle caratteristiche di ciascuna regione e sui bisogni 'locali'.

1. Introduzione

L'Unione Europea (UE) ha posto una crescente enfasi sul coordinamento tra le diverse politiche Comunitarie e sulla loro relazione con l'obiettivo piu' generale di convergenza economica e coesione territoriale. L'importanza di un'equa distribuzione dei benefici del processo d'integrazione e' inclusa nella bozza di trattato costituzionale dell'UE e ribadita con forza nei documenti di programmazione strategica dell'Unione compresa l'Agenda di Lisbona. Questi temi ritornano, inoltre, di particolare attualita' nell'ambito del dibattito sul futuro del Bilancio dell'Unione Europea con riferimento alle risorse da allocare a ciascun obiettivo di politica comunitaria e alla possibilita' di rimodulare la composizione della spesa in modo tale

da aumentarne non solo l'efficienza ma anche la compatibilita' con la coesione territoriale dell'Unione (equita' territoriale).

Anche in risposta a tale enfasi sulla compatibilita' di tutte le politiche comunitarie con l'obiettivo della coesione territoriale, una vasta letteratura (sia accademica che a piu' marcato orientamento di *policy*) si e' cimentata nell'analisi delle politiche regionali ed agricole dell'UE. Tuttavia, l'attenzione di studiosi e analisti - non solo all'interno degli organismi comunitari ma anche nell'ambito dell'attivit  di analisi degli organismi governativi dei singoli stati membri e delle regioni - si e' concentrata alternativamente sull'una o sull'altra area di politica trascurando l'analisi della loro interazione (sinergica o conflittuale) sul territorio. Tale separazione riflette da un lato le differenti discipline che si sono interessate all'analisi delle diverse politiche (prevalentemente economisti agrari per le politiche agricole ed economisti regionali e geografi economici per le politiche regionali) e dall'altro la divisione di competenze all'interno degli organi comunitari (DG AGRI e DG REGIO) e a livello ministeriale nei singoli Stati Membri. Di conseguenza la letteratura esistente offre scarsi spunti analitici per la comprensione delle relazioni tra politiche e sulla possibilita' di influenzare la coesione territoriale modificando i meccanismi allocativi e la composizione della spesa comunitaria complessiva.

Questo lavoro si propone di colmare questo vuoto e contribuire al dibattito in corso sul futuro delle politiche comunitarie dopo il 2013 analizzando congiuntamente politiche regionali, agricole e di sviluppo rurale dell'Unione Europea.

In primo luogo, per analizzare congiuntamente politiche pensate ed attuate con obiettivi differenti e orientate ad una platea di beneficiari in parte differenziata occorre adottare un approccio territoriale. La valutazione della loro compatibilita' con l'obiettivo di coesione pone la necessita' di valutarne la capacita' da una parte di interagire sul medesimo territorio e dall'altra di indirizzare le proprie risorse verso i fattori di svantaggio strutturale di ciascuna area. L'analisi assume dunque il territorio come unita' di analisi per tenere conto delle profonde interazioni sistemiche che esistono a questo livello tra i pur differenziati beneficiari delle diverse politiche. A livello territoriale le interazioni tra i vari beneficiari delle politiche sono massimizzate influenzando congiuntamente le dinamiche di crescita e sviluppo che sono alla base del concetto di coesione territoriale.

In secondo luogo l'analisi congiunta e a livello territoriale delle politiche regionali, agricole e di sviluppo rurale dell'UE viene svolta in questo saggio considerando - differentemente rispetto a larga parte della letterature esistente - la struttura 'a priori' delle politiche piuttosto che cercando di valutarne l'impatto 'ex-post'. L'analisi ex-post risulterebbe, infatti, notevolmente indebolita dalla difficolt  (anche concettuale) di cogliere gli effetti di politiche cosi' differenti che possono presentarsi dopo periodi di tempo differenziati e manifestarsi in modi e forme diverse. Questo approccio all'analisi delle politiche comunitarie consente, inoltre, di sviluppare dei criteri di valutazione per la struttura della spesa attualmente in corso (periodo di programmazione 2007-2013) mentre l'analisi ex-post consente di analizzare la spesa solo un dopo un consistente periodo di tempo dalla chiusura del ciclo di programmazione. In risposta a queste difficolt  l'analisi svolta nel paper si concentra sull'analisi della struttura spaziale dei fondi relativi alle diverse aree di politica per valutarne sinergie e conflitti prima ancora che i relativi interventi vengano attuati. L'analisi si concentra quindi sull'esito del processo di allocazione delle risorse a

livello territoriale per valutarne sia la struttura che la coerenza con la geografia dei fattori di svantaggio strutturale dalla cui rimozione dipende la capacità di ogni politica di promuovere la coesione territoriale.

In questa prospettiva il saggio analizza in primo luogo la struttura e l'evoluzione delle tre aree di politica comunitaria per mettere in evidenza gli eventuali punti di contatto 'dichiarati' dai *policy makers* con particolare riferimento al loro coordinamento reciproco e al principio di coesione territoriale. L'analisi empirica della struttura territoriale della spesa comunitaria per ciascuna delle tre aree di politica su un periodo di quasi due decenni (1994-2013) permette di sottoporre a verifica la corrispondenza tra la spesa effettiva e le 'potenziali' sinergie emerse dall'analisi precedente (coordinamento tra le politiche). L'ampiezza dell'intervallo di tempo considerato consente inoltre di valutare l'impatto - in termini di struttura spaziale e associazione con lo svantaggio strutturale - dello spostamento di fondi da una politica all'altra (ad es. dalle politiche del 'Primo pilastro' della Pac a favore degli interventi di Sviluppo Rurale) valutandone il grado di coerenza con l'obiettivo di coesione regionale.

2. Politiche agricole, di sviluppo rurale e regionali dell'UE e svantaggio strutturale delle regioni Europee

La necessità di procedere ad una armonizzazione tra le diverse politiche comunitarie e di assicurare una loro piena compatibilità con la coesione territoriale dell'Unione è un elemento che viene proposto con enfasi crescente nelle successive fasi di riforma di tutte le aree di politica comunitaria. Inoltre, le successive revisioni del bilancio comunitario hanno portato ad un cambiamento della sua composizione con uno spostamento di risorse non marginale dalla PAC alle Politiche di Sviluppo Rurale e Regionali anche con l'intento di rendere la spesa comunitaria complessivamente più coesiva ed 'equa' nella distribuzione dei benefici. In questa sezione del saggio si passeranno brevemente in rassegna i riferimenti al coordinamento e alla compatibilità con la coesione territoriale contenuti nei documenti guida di ciascuna delle tre aree di politica per sviluppare le ipotesi da testare nella successiva analisi empirica. Si cercherà in particolare di identificare a che punto del processo evolutivo delle singole politiche sia emersa la spinta al coordinamento e alla compatibilità con la coesione e con quali meccanismi si sia cercato di dare attuazione a tali principi per sottoporre successivamente a verifica empirica la loro capacità di modificare l'allocazione effettiva delle risorse individuando quindi percorsi più o meno virtuosi in vista del prossimo periodo di programmazione 2014-2020.

2.1 Le Politiche per l'agricoltura dal 'vecchio' paradigma alla centralità del territorio.

2.1.1 Il Primo Pilastro della PAC

Fin dalla sua istituzione la Politica Agricola Comune (PAC) è stata chiamata ad assolvere una molteplicità di funzioni intervenendo in modo coordinato e simultaneo come politica per le strutture agricole, per i mercati dei prodotti agricoli, per il commercio e come politica sociale in ambito agricolo. Per il raggiungimento dei suoi obiettivi la PAC avrebbe dovuto intervenire sull'agricoltura considerandola parte

integrante dell'economia¹ e riconoscendo i problemi specifici del settore non potessero essere risolti senza prevedere misure al di fuori dell'ambito strettamente agricolo e viceversa (European Commission, 1968).

Tuttavia, la marcata enfasi sul sostegno dei prezzi dei prodotti agricoli e la residualità della politica strutturale che ha caratterizzato la fase di attuazione della politica ha comportato una distribuzione delle risorse finanziarie all'interno del settore fortemente ambigua e da tempo oggetto di critiche (Barbero *et al.* 1984; European Commission, 1985). Già nel *Siena Memorandum on the Reform of the Common Agricultural Policy* (1984) la questione della "equità distributiva" veniva indicata tra i principali fallimenti della PAC² e ancora oggi viene sottolineato il rischio di un fondamentale conflitto con la politica di coesione (Bureau e Mahè, 2008).

Le riforme che si sono susseguite, a partire dalla Mac Sharry (1992) e proseguite con Agenda 2000 (1999), la riforma Fischler (2003) e, infine, l'*Health Check* (2008), hanno sensibilmente mutato nel tempo il peso finanziario delle diverse tipologie di strumenti di intervento e portato alla sostituzione delle originarie sezioni del FEOGA (GARANZIA ed ORIENTAMENTO) con due fondi distinti: il primo, il Fondo Europeo Agricolo di Garanzia (FEAGA), destinato a finanziare le misure di mercato, e il secondo, il Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR), destinato a finanziare i programmi di sviluppo rurale (PSR).

Da chiarire rimane l'impatto dei cambiamenti nell'organizzazione e nella struttura finanziaria della PAC sulla questione della equità distributiva tra i beneficiari della politica: la spesso richiamata distribuzione dei pagamenti diretti tra gli agricoltori – 80% dei beneficiari riceve circa il 20% dei pagamenti³ – rimane di fatto invariata a livello di UE15 ancora nel 2006⁴, a fronte delle riforme operate. È proprio sul terreno redistributivo che la riforma Mac Sharry presentava la sua caratteristica più deludente, in quanto il calcolo dei pagamenti per ettaro si fondava su un criterio "compensatorio" (Inea, 1997) e lo stesso principio è stato parzialmente adottato anche con Agenda 2000. Infine, riguardo alle ultime due riforme, è da notare che, al di là della modulazione e del ri-orientamento di alcuni settori (come per esempio il tabacco⁵), la questione redistributiva è legata alle scelte demandate agli Stati membri (Chatellier e Guyomard, 2010)⁶. Tuttavia, *sia per lo schema regionalizzato che per quello su base storica, anche se in misura diversa, il sostegno ricevuto da ciascuna azienda è ancora basato sulla produzione che si è avuta negli anni passati* (European Commission, 2007; Anania, 2008).

Nonostante le successive riforme della PAC e il "rinnovamento" delle strategie prioritarie, gli obiettivi "portanti" della politica agricola non sono stati modificati: la

¹ European Commission (1960), "Proposal for the working-out and putting into effect of the Common Agricultural Policy in application of Article 43 on the Treaty establishing the European Economic Community".

² [...] (b) A failure to bring about an equitable distribution of benefits throughout European agriculture; in particular the policy has been biased towards the larger, more prosperous producer; (c) A failure to bring about an equitable regional distribution of benefits [...] (Barberi *et al.*, 1984 p. 3).

³ [...] 80% of the support provided by FEOGA is devoted to 20% of farms which account also for the greater part of the land used in agriculture". Communication of the Commission to the Council, COM(91): The Development and Future of the CAP, Reflection Paper, Brussels, February 1, 1991.

⁴ Si veda al riguardo Velazquez B. E. (2008), *The single payment scheme in the impact assessment of the CAP Health Check*, 109th EAAE Seminar, Viterbo (Italy), 18-20 november, 16 p.

⁵ Si veda al riguardo Sardone R. (a cura di), *Il comparto del tabacco in Italia alla luce della nuova OCM*, INEA, Collana Studi & Ricerche, ESI, Napoli, 2008.

⁶ Per un approfondimento, oltre al già citato Velazquez (2008), si veda Boulanger (2010). Mentre per le questioni legate agli effetti della regionalizzazione si veda Commissione Europea (2007), Anania (2008) e Pupo d'Andrea (2008).

Strategia di Lisbona riprende pienamente le finalità che il Trattato di Roma enunciava per la PAC. Inoltre, durante la negoziazione della riforma del primo pilastro della PAC gli obiettivi di Lisbona venivano largamente trascurati (trovando invece spazio nella riforma del secondo pilastro nel 2003) (Esposti 2008).

Tuttavia, una valutazione della coerenza e complementarità della PAC con le altre politiche comunitarie per raggiungere gli obiettivi di lungo termine dell'UE sembra pienamente legittimata. Infatti, a fonte dei “grandi obiettivi” sanciti dall'UE (sostenibilità, crescita e occupazione), non può essere trascurato il grado di compatibilità politica della PAC rispetto ad esse (Esposti, 2006 e 2008) e con gli squilibri regionali nell'ottica del Trattato (TCE), al fine di *promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme dell'Unione [...], ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite* (art. 174 nella versione consolidata al 2010, *ex art.* 158). Come ribadito dal Consiglio Europeo (marzo 2006), tutte le politiche devono concorrere, infatti, alla realizzazione dell'obiettivo di coesione, che non può dipendere dalle sole politiche strutturali (CESE, 2007). Se da un lato va tenuto conto che le politiche strutturali (FS), disponendo di un ammontare limitato di fondi (Montresor, Pecci, 2008), non sono in grado da sole di conseguire gli obiettivi di crescita e coesione, dall'altro lato, non può essere ignorato che anche le politiche settoriali siano capaci di incidere fortemente sul territorio; inoltre, la PAC rimane la politica più importante dell'UE, sia in termini finanziari (almeno fino al 2007) che in termini fisici, tenuto conto che la superficie agricola totale ricopre oltre la metà del territorio dell'UE15⁷. Già nel 1997, la Commissione sottolineava che: [...] *the CAP has to continue to move away from sector-based policy which distorts agricultural commodity markets towards a territorially defined and integrated policy which remunerates public goods and amenities resulting from agricultural activities* (European Commission, 1997).

Ad ogni modo, non vanno trascurate alcune specificità della PAC nel valutare la coerenza della politica agricola con gli svantaggi territoriali e gli obiettivi di coesione economica, sociale e territoriale.

In primo luogo, la distribuzione delle risorse della PAC (con riferimento al primo pilastro) non risponde a criteri dettati sulla base di svantaggi territoriali; nonostante le modifiche operate agli strumenti della politica agricola e i nuovi ruoli e funzioni attribuiti all'agricoltura, il settore riceve ancora oggi una allocazione di risorse prevalentemente originata in seno alle Organizzazioni Comuni di Mercato (OCM). La *sectoral vocation* della PAC resta ancora lontana dalla *regional vision*; sono le caratteristiche strutturali del settore agricolo e della regione nel complesso che ancora possono influire sul grado di efficacia e coerenza della PAC nella prospettiva della coesione (DG Regio, 2003). Inoltre, la vocazione settoriale risulterà tanto più marcata quanto più le opzioni relative al disaccoppiamento attuato in uno Stato membro (a partire dal 2005) si fonda sul modello storico. Un regime di pagamento unico basato pienamente sul modello storico determina, infatti, un congelamento della distribuzione passata del sostegno, mentre – all'opposto – una regionalizzazione totale tende ad omogeneizzarlo all'interno di un determinato territorio o “regione” (Boulangier, 2010)⁸.

⁷ Lo stesso Libro Verde (2008) fa riferimento alla *necessità di una migliore comprensione del contributo territoriale di entrambi i pilastri della PAC*.

⁸ Per approfondimenti sulla regionalizzazione del regime di pagamento unico si veda Anania G. (2008), Anania, Tenuta (2008) e Pupo d'Andrea (2008).

In secondo luogo, la PAC risponde storicamente ad obiettivi diversi da quelli della coesione. Di questo va tenuto conto nel momento in cui si valutasse con la “lente” del presente una politica in un periodo in cui le attuali priorità non erano formulate con l’intensità e la significatività di cui beneficiano attualmente. Infatti, la coesione economica, sociale è una strategia relativamente recente – enunciata con l’Atto Unico Europeo (1986) – che è stata acquisita nella definizione delle politiche agricole della UE solo nell’ultimo periodo di programmazione (Esposti, 2008), mentre la coesione territoriale è ancora più recente⁹. Certamente risulta condivisibile domandarsi se la PAC risulti coerente con tale obiettivo e con quale grado di compatibilità affinché le nuove priorità dell’UE trovino adeguato spazio nel dibattito sulle future riforme della PAC dopo il 2013.

Infine, va tenuto in considerazione il grado di pertinenza di alcuni “grandi obiettivi” della UE con quelli affidati alla PAC (art. 39 TCE). Infatti, da un lato, alcuni aspetti attualmente al centro dell’interesse comunitario potrebbero non essere stati – per lungo tempo – pienamente rilevanti o in linea con le priorità della politica agricola. Questo può essere un vincolo non poco significativo quando si ha a che fare con una politica dal palese *path dependance*. Ad esempio, la creazione di posti di lavoro – che rappresenta uno degli obiettivi di Lisbona (*creare nuovi e migliori posti di lavoro*) – costituisce un esempio di discontinuità per il settore agricolo e la politica agricola: è solo a partire dalla fine degli anni’80 – a seguito della drastica riduzione della popolazione agricola di circa il 35% in quindici anni, tra il 1975 e il 1989 (European Commission, 1985; European Commission, 1991)¹⁰ – che iniziò ad emergere il bisogno di mantenere *il tessuto sociale nelle regioni rurali*, al fine di conservare l’ambiente naturale e salvaguardare il paesaggio agrario. In precedenza – al contrario – la questione occupazionale ricercava nel resto dell’economia l’assorbimento della manodopera ridondante presente in agricoltura (come prevedeva il *Memorandum sulla riforma dell’agricoltura nella Comunità Europea* o Piano Mansholt). Tuttavia, nonostante questi cambiamenti, le riforme della PAC (relative al primo pilastro) solo raramente menzionano l’occupazione quale obiettivo prioritario (Mattas et al., 2010 pag. 3).

Dall’altro lato, il problema della coerenza della PAC con le politiche di coesione sta proprio nel fatto che la prima può interferire con i percorsi di crescita che le seconde vorrebbero innestare nelle regioni “trattate” (Esposti, 2006). La PAC sostenendo selettivamente un settore può rallentare la contrazione del peso dello stesso nell’economia regionale (Esposti, 2006; Boulanger, 2010). Questo “contro-trattamento” viene giustificato con obiettivi “specifici”, nuovi ruoli e funzioni attribuiti all’agricoltura: la multifunzionalità dell’agricoltura (Velazquez, 2001; Henke, 2004) o, più in generale, la fornitura di beni e servizi pubblici ed esternalità positive (quali, tutela dell’ambientale e del paesaggio, preservazione della biodiversità, benessere degli animali, ecc.) (Henke, 2007). Non a caso, la spesa per l’agricoltura nella revisione del quadro finanziario dell’UE per il 2007-2013 è stata inserita nella rubrica “Conservazione e gestione delle risorse naturali”.

2.1.2 Lo Sviluppo Rurale

⁹ La coesione territoriale viene introdotta con il Libro Verde “Trasformare la diversità territoriale in un punto di forza” (2008).

¹⁰ La ristrutturazione del settore agricolo fino ai primi anni’70 era stata favorita dal boom economico negli altri settori che attiravano lavoratori agricoli verso altre industrie in rapida crescita e in cerca di manodopera non specializzata. C’era una combinazione di *push and pull effect* (European Commission, 1988; pag. 19)

L'agricoltura era considerata la principale attività economica nelle aree rurali, facendo praticamente coincidere le due sfere¹¹. Di conseguenza la prima generazione di politiche mostrava un chiaro orientamento settoriale¹² e miravano ad agire sui fattori produttivi e favorire rapporti più adeguati tra gli stessi, una remunerazione comparabile a quella degli altri settori, l'adozione di flussi adeguati di innovazione tecnologica, la mobilità dei fattori sul mercato (Mantino, 2008).

Nel tempo divenne, però, chiaro che la vitalità delle aree rurali non poteva essere determinata esclusivamente per mezzo della modernizzazione delle strutture agricole e dell'approccio settoriale: la crescente diversificazione delle attività economiche nelle aree rurali – evidenziando come, se mai lo fosse stato in passato, *sector and space no longer coincide* (Saraceno, 2002) – ha determinato, invece, la necessità di rispondere ad esigenze di carattere sempre più territoriale¹³.

Al superamento della concezione esclusivamente settoriale, che caratterizzava originariamente le politiche per le aree rurali, ha contribuito anche l'ingresso nel dibattito politico di una tendenza volta ad una maggiore integrazione delle politiche nell'azione comunitaria. A partire dalla prima riforma dei Fondi Strutturali (1988), le politiche strutturali per l'agricoltura hanno trovato, infatti, una effettiva integrazione nell'implementazione delle politiche di sviluppo regionale, facendo propri principi e approcci introdotti nell'ambito di queste ultime, con un conseguente aumento dell'efficacia degli interventi e potenziamento degli effetti. Ci si riferisce in particolare a: l'utilizzo coordinato e congiunto dei fondi comunitari (FESR, FSE, FEOGA – ORIENTAMENTO, SFOP), la programmazione pluriennale, la concentrazione degli interventi su obiettivi prioritari, la concertazione e l'addizionalità degli interventi. Questo ha rappresentato un decisivo fattore di evoluzione per le politiche rurali.

Questa tendenza ha trovato grande impulso nella comunicazione della Commissione Europea (1988) su *Il futuro del mondo rurale* (Mantino, 2008)¹⁴. In essa, la Commissione, evidenziando l'eterogeneità che contraddistingue le aree rurali (Parte I; pagg. 17-28), prevedeva la necessità di strategie diversificate (Parte II; pagg. 31-42) e politiche integrate (Parte III-IV) che andassero oltre l'ambito settoriale.

Il superamento di una impostazione essenzialmente settoriale e l'inserimento delle politiche strutturali agricole nel quadro più complesso delle politiche regionali ha rappresentato un momento importante nella evoluzione delle politiche per lo sviluppo rurale; mentre, l'approccio integrato – componente essenziale del modello territoriale per lo sviluppo delle aree rurali – ha costituito un elemento caratterizzante anche nei successivi periodi di programmazione (almeno fino al 2000-2006). In questo arco

¹¹ Sull'evoluzione del concetto di sviluppo rurale si veda Storti D. (a cura di), *Tipologie di aree rurali in Italia*, 2000, Collana Studi & Ricerche, INEA.

¹² La discussione suscitata dal Piano Mansholt (1968) portò alla emanazione di tre direttive socio strutturali che rappresentavano il primo vero intervento di una certa organicità a favore delle strutture agricole (Fanfani, Brasili, 2003).

¹³ Un segno premonitore di tali cambiamenti per lo sviluppo rurale si avvia con i Programmi Integrati Mediterranei (PIM) approvati con regolamento 2088/85 per favorire l'ammodernamento strutturale delle zone mediterranee. Essi rappresentano il primo tentativo di intervento strutturale integrato a livello territoriale che interviene su tutti i settori economici suscettibili di sviluppo a livello locale – superando così la logica settoriale – che prevedeva il coinvolgimento dei Fondi Strutturali (Fanfani e Brasili, 2003).

¹⁴ Quella del 1988 rappresenta un momento molto importante: è in questa fase che vengono gettate le basi, sia per la politica regionale che per la politica di sviluppo rurale, che guideranno l'azione e gli interventi comunitari nei successivi periodi di programmazione.

temporale, tuttavia, la componente territoriale è sempre posta in una posizione di subordine rispetto a quella volta alla modernizzazione delle strutture agricole, se non anche in competizione o distinta, perdendo le possibili sinergie e complementarità di cui invece necessitano le aree rurali (Saraceno, 2002; Mantino, 2008): *none of the two functions* (sectorial and territorial one) *will be able to work on its own* (Saraceno, 2002; pag. 10).

Con l'introduzione dell'Atto Unico Europeo (1986) e successivamente del Trattato sull'Unione (1992) si è data crescente enfasi al concetto di coesione, che entrò tra le principali priorità politiche nella comunicazione della Commissione Europea (1997) "*Agenda 2000 – Per una unione più forte e più ampia*". Con essa si è sottolineato che *le politiche relative all'agricoltura e alle zone rurali devono contribuire alla coesione economica all'interno dell'Unione* (European Commission, 1997; pag. 20), riprendendo le conclusioni della Conferenza Europea sullo sviluppo rurale di Cork "*Rural Europe – Future Perspectives*" (1996) che enfatizzava non solo la necessità di un ulteriore rafforzamento della politica di sviluppo rurale integrato e la rilevanza delle aree rurali nel quadro delle politiche di coesione ma anche la necessità di un approccio multidisciplinare e multisettoriale (già rimarcata ne *Il futuro del mondo rurale*), con una marcata dimensione territoriale e concentrazione delle risorse.

E' questa fase che viene costituita una più organica politica di sviluppo rurale, cercando di razionalizzare e riorganizzare tutti gli strumenti che erano stati messi in piedi sino ad allora nel quadro giuridico comunitario. Tutte queste misure furono compresse in un unico contenitore, costituendo il secondo pilastro della PAC. L'effetto di mettere sotto lo stesso *label* un insieme di interventi rese maggiormente visibile la predominanza della funzione settoriale nell'ambito dello sviluppo rurale (Saraceno, 2002; pag. 8).

Nel quadro del processo di riforma dei fondi strutturali, che vede la riduzione del numero di obiettivi prioritari (da 6 a 3), il sistema di programmazione dello sviluppo rurale ha introdotto un doppio binario in base al tipo di area, distinguendo tra regioni Obiettivo 1 e regione fuori Obiettivo 1. Nelle prime permane l'integrazione con la programmazione dei Fondi Strutturali, con le misure strutturali finanziate nell'ambito dei Programmi Operativi Regionali (POR) dal FEOGA – ORIENTAMENTO, mentre le misure di accompagnamento rientrano in una programmazione a parte, tramite i Programmi di Sviluppo Rurale (PSR) e finanziate a carico del FEOGA – GARANZIA¹⁵. Nelle regioni fuori obiettivo 1, invece, è stata prevista un'unica programmazione per lo sviluppo rurale tramite i PSR, finanziati integralmente dalla sezione GARANZIA¹⁶. È evidente che il doppio binario ha evidenziato alcuni limiti di interesse in questo contesto: relativamente alle regioni obiettivo 1, ha di fatto vanificato l'individuazione di una fonte unica di finanziamento, attraverso l'istituzione di un fondo *ad hoc* per le azioni di sviluppo rurale e ha accentuato lo scollamento delle misure strutturali agricole dalle misure finanziate tramite la sezione GARANZIA, facendo rientrare queste ultime in una programmazione separata; tuttavia, il sistema mantiene un approccio integrato con la programmazione dei Fondi strutturali. Relativamente alle regioni fuori obiettivo 1, al contrario, viene tralasciata la necessità di un approccio integrato.

¹⁵ Per le aree ricadenti in Obiettivo 2 era data la possibilità di mantenere una programmazione integrata tramite i Documenti Unici di Programmazione – DocUP. Al riguardo la programmazione francese, con oltre venti DocUP regionali, rappresenta una interessante eccezione nel 2000-2006.

¹⁶ Le altre aree rurali non incluse negli Obiettivi 1 e 2 sono egualmente ammissibili ai fondi. In questo modo tutte le aree rurali dell'UE sono ammissibili.

Con il periodo di programmazione 2007-2013, il FEOGA- ORIENTAMENTO nonché la parte dei contributi specifici destinati allo sviluppo rurale del FEOGA- GARANZIA sono stati assorbiti dal nuovo fondo per lo sviluppo rurale, ossia il Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR), istituito con regolamento (CE) n. 1290/2005¹⁷. Questo finanzia tutti gli interventi a favore dello sviluppo rurale ma al di fuori dal quadro giuridico della politica di coesione. La nuova configurazione comporta di fatto l'azzeramento delle interrelazioni della politica di sviluppo rurale con le politiche regionali e il processo di riforma si consolida nell'ambito della PAC. Il ridimensionamento del grado d'integrazione tra politiche ha portato le autorità competenti a prevedere, nei differenti documenti di programmazione, disposizioni necessarie a garantire la complementarietà e la demarcazione degli interventi finanziati a mezzo di fondi diversi, al fine preservare una ricerca di sinergie – ormai ridotta – e di evitare a monte la presenza di un “doppio sportello” per i beneficiari.

Nonostante la totale separazione dello sviluppo rurale dalla programmazione per la politica regionale, il regolamento (CE) n. 1698/2005 (all'art. 5) stabilisce che i PSR devono essere coerenti con gli obiettivi degli altri fondi (quali ad esempio, competitività e coesione). La valutazione dei PSR deve tenere dunque conto del loro contributo al conseguimento delle priorità comunitarie (Esposti, 2008). A tal fine, una delle novità cui è stato dato maggior rilievo è rappresentato dall'approccio strategico, che si concretizza con l'identificazione di un numero limitato di obiettivi determinati da una progressiva declinazione delle priorità comunitarie in nazionali e regionali, sulla base dei fabbisogni locali. (Monteleone, 2005; Mantino, 2008). Dunque, i PSR convertono la strategia in azione attraverso l'attuazione di misure, raggruppate in tre assi tematici¹⁸ (competitività, ambiente e paesaggio, qualità della vita nelle aree rurali e diversificazione dell'economia rurale) che corrispondono ai tre obiettivi strategici del regolamento.

2.2 Politiche Regionali dell'UE: tra coesione e competitività

La politica regionale dell'UE ha una storia relativamente più corta e la coerenza degli interventi con le priorità strategiche comunitarie è più lineare o quanto meno attesa.

La riforma del 1988 è – come già accennato – la più importante, con la quale sono state gettate le basi anche per i periodi di programmazione successivi a quello del 1989-1993. In particolare, il periodo 1994-1999 va visto in sostanziale continuità con quello precedente.

Uno dei principi fondamentali che contraddistingue la politica regionale post 1988 è la concentrazione degli interventi su alcuni obiettivi prioritari (concentrazione tematica), territorialmente localizzati (concentrazione territoriale) e sui quali far convergere in modo coordinato le risorse dei quattro fondi a finalità strutturale (FESR, FSE, FEOGA- ORIENTAMENTO, SFOP) nonché del Fondo di coesione¹⁹. Il

¹⁷ Il processo di riforma viene avviato in realtà alcuni anni prima: tra il 2003 e il 2004 si avvia la revisione dei contenuti e delle regole che governano le politiche per lo sviluppo rurale, coincidendo in parte con la Revisione di Medio Termine che rivede profondamente l'impostazione della PAC. Il dibattito sul secondo pilastro è aperto con la conferenza europea sullo sviluppo rurale (*Planting seeds for rural futures*), tenuta nel 2003. Il processo si conclude con l'approvazione del regolamento di base e di quelli applicativi nel settembre del 2005 (Regg. (CE) n. 1698/2005 e 1974/2005).

¹⁸ Un quarto asse metodologico è dedicato all'integrazione dell'approccio LEADER.

¹⁹ I Fondi Strutturali contribuiscono, ciascuno secondo le norme specifiche che li disciplinano, al conseguimento degli obiettivi 1-5 secondo lo schema d'intervento raffigurato nella Fig. 1.

meccanismo di allocazione delle risorse finanziarie per politiche regionali dell'UE assolve anche ad una funzione 'redistributiva' interna all'Unione favorendo il trasferimento di risorse a favore di Stati Membri ed aree svantaggiate in qualche modo 'compensativa' dell'assenza di un sistema fiscale comune. Tuttavia, ancora nel periodo 1994-1999 oltre metà della popolazione comunitaria rientrava in aree oggetto di sostegno nonostante l'impegno ulteriore nel conseguimento di una maggiore concentrazione dei fondi basata su una maggiore attribuzione di fondi (circa 2/3 del totale) alle regioni Obiettivo 1, sulla allocazione indicativa per Stato membro elaborata dall'UE (*based on eligible populations, National and regional prosperity and the relative seriousness of their problems, particularly by unemployment rates*) e, infine, sulla allocazione di una quota di risorse per specifiche Iniziative Comunitarie.

Baldwin e Wyplosz (2006) mettono in evidenza come 'sin dal 1994 il collegamento tra paesi in condizioni di svantaggio e spesa per fondi strutturali e' stato largamente disatteso dal momento che larga parte di Finlandia e Svezia sono divenute eligibili e perfino alcune regioni austriache insieme alla totalità della ex Germania Est' (p.242).

E' con Agenda 2000 che i nuovi regolamenti che governano i fondi strutturali sono stati esplicitamente redatti non solo per proseguire nella direzione della coesione economica e sociale ma anche per conseguire una maggiore efficacia degli interventi, tramite una ulteriore concentrazione delle risorse e una continuazione nel processo di semplificazione. Questo processo ha coinvolto, in particolare, il numero di obiettivi prioritari, ridotti da 6 a 3, e i Fondi Strutturali contribuiscono, ciascuno in maniera appropriata, al conseguimento di questi tre obiettivi prioritari. E' la pressione derivante dalla necessità di raccolta di risorse idonee a finanziare l'allargamento dell'Unione ai Paesi dell'Europa Centrale e Orientale che ha favorito questo processo di concentrazione delle risorse (Armstrong 2001).

La necessità di conseguire una maggiore concentrazione della spesa comunitaria continua ad emergere nel dibattito sulle politiche regionali nei periodi di programmazione successivi. Il Terzo Rapporto sulla Coesione (Commission of the European Communities, 2004) presenta il principio di concentrazione (insieme a quello di programmazione e partenariato) come i 'principi chiave' per il miglioramento dell'efficienza della spesa strutturale, sottolineando però al contempo come 'le valutazioni [della politica regionale] suggeriscano che le risorse comunitarie sono spesso ancora allocate ad un numero di beneficiari eccessivamente ampio e con ammontari relativamente ridotti' (p.22).

Ancora per il periodo di programmazione 2007-2013, il dibattito sulle politiche di coesione ruota intorno ad alcuni principi chiave, quali: la necessità di procedere ad un ulteriore semplificazione degli strumenti e della procedure, già intrapresa in Agenda 2000; la opportunità di concentrare ulteriormente le risorse finanziarie per la coesione verso quei paesi e regioni più bisognosi di sostegno strutturale; il rafforzamento del principio del decentramento delle politiche di coesione verso le regioni e le collettività locali (Mantino, 2008). Il dibattito si è articolato su un disegno di riforma che si riflette in primo luogo su una revisione degli obiettivi prioritari, degli strumenti finanziari e della allocazione delle risorse tra gli obiettivi prioritari. Nell'ambito di tale dibattito il principio di 'concentrazione' ha assunto un'importanza notevole: nel '*Framework for Cohesion Policy 2007-2013*'.

Infine, le trasformazioni sulla configurazione degli obiettivi è non poco rilevante (Batchler e Polverari 2007; Mantino, 2008). Le regioni a più basso livello di sviluppo (ex Obiettivo 1), confluiscono nel nuovo obiettivo "Convergenza", includendo anche regioni che non sarebbero più ammissibili per effetto statistico. Le

regioni che non possono rientrare nell'obiettivo "Convergenza" sono comprese nell'ambito di un nuovo obiettivo "Competitività e Occupazione", insieme a regioni che uscivano dall'obiettivo 1 per una effettiva crescita, in termini di PIL pro-capite. Per entrambi gli obiettivi i fondi interessati sono sia il FSE che il FESR. Infine tutti i territori possono beneficiare del sostegno per un obiettivo orizzontale di cooperazione territoriale (distinta in transfrontaliera, transnazionale e interregionale)²⁰.

2.3 Svantaggio strutturale, coesione territoriale e politiche comunitarie

Come si è discusso in precedenza la compatibilità delle tre aree di politica comunitaria con l'obiettivo generale di coesione territoriale viene considerato un fattore di crescente importanza dal policy-maker comunitario. La capacità di contribuire a ridurre gli squilibri territoriali all'interno dell'Unione (o quanto meno di non determinare una loro accentuazione come 'effetto collaterale' nel perseguimento di altri obiettivi di politica pubblica) costituisce un parametro rilevante per la progettazione, la realizzazione e la valutazione degli interventi comunitari. Ma come valutare questa 'capacità'? Come determinare il contributo alla coesione territoriale offerto da politiche di natura differente ancorché convergenti in una parte dei loro obiettivi?

La letteratura esistente, come si accennava in precedenza, ha focalizzato la sua attenzione sulla valutazione dell'impatto delle politiche sulle dinamiche di crescita delle regioni Europee. Questo filone di letteratura si è focalizzato prevalentemente sulle politiche regionali dell'UE partendo da prospettive teoriche differenti. Un parte dominante di questi lavori ha avuto uno stampo fondamentalmente neo-classico (a la Barro-Sala-i-Martin) ai processi di convergenza economica utilizzando la spesa comunitaria come fattore 'condizionante' per la convergenza (Boldrin e Canova 2001) oppure adottando una prospettiva di 'nuova teoria della crescita' (Magrini 1999) o di New Economic Geography (Martin 1999; Puga 2002). Tutti questi lavori, pur nelle differenze delle loro assunzioni di fondo, mettono in luce un impatto molto limitato o assente delle politiche regionali dell'UE sul processo di convergenza mettendo in risalto il suo ruolo fondamentalmente distorsivo degli equilibri di mercato. Altri contributi, relativamente più recenti e con prospettive teoriche capaci di valutare le politiche nella loro interazione con un numero potenzialmente più ampio di fattori si trovano concordi nel porre in risalto un impatto molto limitato delle politiche sul grado generale di convergenza economica ma offrono spiegazioni più differenziate. Midelfart-Knarvic e Overman (2002) mettono, ad esempio, in risalto l'effetto distorsivo dei fondi strutturali sulle scelte di localizzazione delle imprese a più elevato potenziale innovativo (in risposta agli incentivi offerti dalla politica alla localizzazione in aree 'svantaggiate') che vengono così a trovarsi in aree con un'insufficiente dotazione di capitale umano determinando un'inconsistenza tra domanda e offerta di lavoro in termini di skills. Sempre con un'enfasi particolare alle dinamiche innovative e in una prospettiva neo-Schumpeteriana Cappellen et al. (2003) concludono che (abbastanza paradossalmente) l'impatto dei Fondi Strutturali ha dipeso crucialmente dalla capacità ricettiva delle regioni beneficiarie producendo un impatto maggiore nelle aree relativamente meno svantaggiate. È tuttavia con il contributo di Rodriguez-Pose e Fratesi (2004) che si preocede ad una valutazione

²⁰ Dalla politica regionale vengono rimossi gli interventi a favore delle aree rurali, successivamente all'assorbimento del FEOGA- ORIENTAMENTO dal FEASR e gli interventi tramite lo SFOP che viene trasformato in Fondo Europeo per la Pesca ed esce dai Fondi Strutturali.

dell'impatto dei fondi strutturali sul processo di convergenza distinguendo il ruolo giocato dai diversi assi di intervento in cui si articola la politica regionale. Questo approccio consente di mettere in luce come una sbilanciata distribuzione dei fondi (soprattutto a favore degli investimenti in infrastrutture di trasporto) costituisca un'importante spiegazione per il limitato impatto della politica ponendo così in luce come le distorsioni 'a priori' della politica possano limitarne fin dall'inizio l'impatto.

L'analisi dell'impatto delle politiche agricole sui processi di convergenza economica – pur avendo ricevuto un'attenzione relativamente minore nella letteratura – ha messo chiaramente in risalto l'importanza empirica (e non solo concettuale) che anche le politiche agricole ricoprono per la comprensione del processo di convergenza tra le regioni Europee. Esposti (2008), mette infatti in evidenza come la PAC “eserciti un'influenza sul processo di convergenza attraverso il suo impatto sulla produttività regionale creando un potenziale conflitto con le politiche strutturali che hanno l'obiettivo di promuovere la crescita nelle aree svantaggiate” (p.116).

Tutti questi lavori affrontano – con metodologie differenti – il problema della valutazione dell'impatto territoriale delle politiche regionali ed agricole confrontandosi con il problema di identificare un idoneo controfattuale ('Che cosa sarebbe successo in assenza della politica?'). Problema che diviene particolarmente significativo quando si cerca di valutare in modo simultaneo e comparativo il contributo ai processi di crescita regionale di politiche differenti (come quella regionale e quella agricola). L'impatto delle differenti politiche sui processi di crescita economica passa attraverso meccanismi diversi che implicano non solo tempistiche diverse per la manifestazione degli effetti ma anche possibili 'effetti collaterali' differenziati.

Le difficoltà poste dalla costruzione di un idoneo controfattuale suggeriscono di adottare un approccio differente in particolare quando si vogliono valutare le sinergie tra diverse politiche come nel presente lavoro. Un approccio alternativo è quello di valutare la struttura della politica analizzando il modo in cui le risorse vengono assegnate agli obiettivi per valutare la corrispondenza tra intenti dichiarati e risorse a loro effettivamente destinate. Si analizza quindi la struttura 'a priori' delle politiche piuttosto che cercare di valutarne l'impatto 'ex-post'. In altre parole ci si concentra sull'analisi della struttura spaziale dei fondi relativi alle diverse aree di politica prima ancora che i relativi interventi vengano attuati. L'analisi si concentra quindi sull'esito del processo di allocazione delle risorse a livello territoriale e valutarne sia la struttura spaziale che la coerenza con la geografia dei fattori di svantaggio strutturale dalla cui rimozione dipende la capacità di ogni politica di promuovere la coesione territoriale.

Per valutare la compatibilità a priori dell'allocazione dei fondi comunitari con l'obiettivo di coesione territoriale è necessario analizzarne – come ribadito dalla stessa Commissione Europea in coincidenza delle successive riforme delle politiche regionali – il grado di concentrazione territoriale ovvero la capacità di mantenere all'interno delle aree 'trattate' gli effetti delle politiche contenendo il più possibile gli 'spillovers' all'interno delle aree svantaggiate (Dall'Erba 2005) e massimizzando quindi l'impatto potenziale delle politiche stesse. Gli effetti 'esterni' costituiscono infatti una componente importante della politica: 'i benefici dei Fondi Strutturali in *isolamento* sono modesti suggerendo che i veri benefici di lungo periodo dipendono dal modo in cui le economie svantaggiate rispondono alle opportunità offerte dal resto dell'UE' (p.197).

In secondo luogo, il grado di compatibilita' delle tre aree di politica comunitaria con l'obiettivo di coesione puo' essere valutato attraverso l'associazione tra effettiva allocazione di risorse finanziarie e fattori di svantaggio strutturale delle regioni 'misurando' la capacita' della politica di indirizzare le proprie risorse dove la concentrazione dello svantaggio impedisce alle regioni di esprimere il proprio potenziale (Mairate 2006). La verifica della corrispondenza tra la geografia dello svantaggio strutturale e quella dei fondi stanziati e' necessaria per valutare la presenza di distorsioni di tipo 'politico' che potrebbero impedire a priori alla politica di raggiungere i propri obiettivi. Una tendenza abbastanza generalizzata delle politiche 'spaziali' e' infatti quella di 'perdere focalizzazione' con il tempo (Greenbaum and Bondonio 2004).

3. Insieme per la coesione? Analisi empirica di una relazione complessa

3.1 Metodologia e modello di analisi empirica

L'analisi delle allocazioni regionali dei fondi comunitari per le Politiche Regionali, di Sviluppo Rurale e Agricole consentira' di testare empiricamente:

- a) Potenziali inconsistenze/conflitti nell'allocazione dei fondi delle varie politiche (correlazione tra la spesa nelle diverse aree di politica);
- b) La coerenza delle varie politiche con il principio di concentrazione territoriale (struttura spaziale della spesa);
- c) La capacita' (potenziale) delle politiche di favorire il processo di coesione attraverso la loro associazione con i fattori di svantaggio strutturale.

L'analisi della struttura spaziale della spesa verra' effettuata attraverso il calcolo di un indice di autocorrelazione spaziale (Moran's I). Il Moran's I e' calcolato sulla base della formula seguente:

$$I = \frac{\sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^n (x_i - \bar{x}) w_{ij} (x_j - \bar{x})}{\sum_{i=1}^n (x_i - \bar{x})^2} \quad (1)$$

Dove w_{ij} e' una sequenza di pesi normalizzati che mette in relazione l'osservazione (regione) i con tutte le altre osservazioni (regioni) j nel dataset. Valori dell'indice I maggiori (minori) del valore atteso $E(I) = -1/(n-1)$ denotano la presenza di autocorrelazione spaziale positiva (negativa).

Nell'analisi empirica svolta in questo saggio l'elemento w_{ij} della matrice dei pesi e':

$$w_{ij} = \frac{1}{d_{ij}} \frac{1}{\sum_j \frac{1}{d_{ij}}} \quad (2)$$

dove d_{ij} e' la distanza lineare tra la regione i e la regione j .

Per rispondere alle domande a) e c) viene, invece, specificato il seguente modello di regressione per dati panel:

$$y_{i,t} = \alpha + \mu_i + \tau_t + \beta' X_{i,t} + \gamma' P_{i,t} + \varepsilon_{i,t} \quad (3)$$

dove:

y e' la spesa procapite a livello regionale per le diverse politiche: Regionale, di Sviluppo Rurale e PAC Primo Pilastro;
 X e' l'Indice di Svantaggio Strutturale delle Regioni calcolato con l'analisi PCA
 P e' la spesa procapite nelle *ALTRE* aree di politica Comunitaria diverse da y
 μ sono gli effetti fissi individuali: caratteristiche inosservabili delle regioni che incidono sull'allocazione dei fondi ma che possono essere considerate invariabili nel tempo;
 τ e' il trend temporale
 ε e' l'errore idiosincratico

e dove i rappresenta la regione e t il periodo di programmazione (94-99, 2000-06, 2007-13).

La stima del parametro β e' dunque informativa sulla capacita' dei fondi di indirizzarsi verso le regioni piu' svantaggiate dell'Unione Europea contribuendo a promuoverne la convergenza economica. Un valore significativo e positivo del parametro β denoterebbe un'associazione sistematica tra lo svantaggio strutturale delle regioni Europee ed 'intensita'' del sostegno erogato dalle varie politiche. Tale associazione offre una misura della compatibilita' delle politiche – a prescindere dalle loro differenti funzioni specifiche - con il piu' generale obiettivo di coesione territoriale. Viceversa, l'assenza di significativita' di questa relazione suggerirebbe una distribuzione delle risorse comunitarie sostanzialmente 'neutrale' da un punto di vista territoriale e potenzialmente distorta, rispetto agli obiettivi di coesione enunciati dal *policy maker* comunitario e discussi nei paragrafi precedenti. La stima del parametro γ e', invece, informativa rispetto ai trade-off o alle sinergie che esistono tra le diverse aree di politica. Un valore significativo e negativo di questo parametro suggerirebbe l'esistenza di un meccanismo 'compensativo' tra le politiche volto a mantenere un sostanziale equilibrio tra i benefici ricevuti tra le diverse aree dell'Unione. Al contrario, un valore positivo del parametro suggerisce una tendenza dei fondi relativi a politiche diverse ad indirizzarsi alle medesime aree con un processo 'cumulativo' e/o di 'trascinamento' tra le politiche. La stima di un termine d'interazione, infine, tra svantaggio strutturale e ammontare dei fondi allocati da altre politiche consentira' di valutare se questo effetto di 'trascinamento' tra le politiche abbia luogo in coincidenza delle aree maggiormente svantaggiate (suggerendo la presenza di sinergie 'pro-coesione') oppure se questo sia legato alla capacita' delle regioni di attrarre fondi da politiche differenti in virtu' di caratteristiche diverse dallo svantaggio.

L'Indice di Svantaggio Strutturale delle regioni (X) e' definito sulla base di quelle caratteristiche strutturali delle economie regionali che la letteratura economica e' concorde nell'associare (singolarmente o in combinazioni differenti) alla ridotta o assente capacita' di convergere verso i livelli di crescita e sviluppo caratteristici del 'cuore' dell'UE (Boschma 2004; Budd and Hirmis 2004; Cheshire and Magrini 2000; Huggins 2009a; Pike et al. 2006; Rodriguez-Pose 1998). Questi caratteri fanno riferimento a tre dimensioni: l'accumulazione di capitale umano (Lundvall 1992;

Malecki 1997; Crescenzi 2005; Huggins 2009b), l'impiego produttivo di questo capitale in termini di domanda e offerta di specifiche competenze (Gordon, 2001) e settoriali ed, infine, la dotazione complessiva di infrastrutture di base (Chancre e Thompson 2000; Crescenzi e Rodriguez-Pose 2008;) che rende possibile la circolazione e l'utilizzo produttivo delle risorse della regione. Ciascuna di queste possibili fonti di svantaggio strutturale trova giustificazione in filoni differenti della letteratura sulla performance economica delle regioni: mentre la letteratura di stampo neo-classico ha posto maggiore enfasi sul ruolo della dotazione di capitale fisico (pubblico e privato) per la crescita della produttività dei fattori locali, le più recenti teorie legate alla 'crescita endogena' hanno posto in risalto l'importanza del capitale umano e della sua composizione 'qualitativa' (in termini di 'skill composition') in linea - soprattutto per quest'ultimo aspetto - con la letteratura sul funzionamento del mercato del lavoro a livello locale e sulle determinanti della concentrazione spaziale della disoccupazione. Le sinergie tra questi diversi filoni di letteratura sono state valorizzate in alcuni recenti contributi (Crescenzi e Rodriguez-Pose 2009; Crescenzi ed altri 2007; Kitson et al. 2004) che si sono proposti specificamente di far interagire diversi filoni di letteratura per identificare anche empiricamente i fattori di freno sia per la capacità innovativa che di crescita delle regioni Europee. La presenza simultanea di diversi fattori di 'svantaggio socio-economico' costituisce un ostacolo permanente allo sviluppo di lungo periodo delle regioni Europee (ma anche Statunitensi): l'efficacia delle politiche di sviluppo regionale dipende quindi dalla loro capacità di 'aggregare' in modo 'bilanciato' tutti questi fattori simultaneamente. Per questo motivo la capacità delle singole politiche di distribuire risorse comunitarie in modo più o meno compatibile con il più generale obiettivo di coesione territoriale viene testata empiricamente valutando la relazione tra svantaggio strutturale - ovvero simultanea presenza di fattori svantaggio in tutte le dimensioni discusse in precedenza - e fondi destinati a ciascuna regione. I meccanismi distributivi di una politica vengono quindi considerati 'virtuosi' da un punto di vista della coesione territoriale quando riescano ad indirizzare un ammontare maggiore di risorse verso le aree strutturalmente più bisognose, ovvero quelle dove lo svantaggio strutturale sia più elevato. Questo criterio prescinde dalla valutazione dell'impatto delle singole politiche: politiche differenti si propongono obiettivi differenti e producono, quindi, il loro impatto su fattori differenti (dalla tutela dei prezzi dei prodotti agricoli per la PAC Primo Pilastro alla formazione del capitale umano per alcuni programmi di sviluppo regionale). Tuttavia la geografia complessiva della distribuzione delle risorse comunitarie ha un impatto consistente sui più generali processi di coesione e convergenza economica attraverso le sinergie o i conflitti che vengono a crearsi tra le diverse aree di politica. Valutare la capacità dei meccanismi redistributivi comunitari di indirizzare risorse verso lo svantaggio strutturale costituisce dunque una misura 'a priori' della loro compatibilità generale con l'esigenza di coesione territoriale. L'analisi dell'evoluzione nel tempo della relazione tra svantaggio e fondi ricevuti dalle regioni consente anche di valutare come sia le successive riforme dei relativi meccanismi di allocazione ed intervento che lo spostamento di risorse tra un'area di politica all'altra abbiano modificato la relazione tra coesione ed politiche UE.

Il concetto di Svantaggio Strutturale delle regioni europee viene operazionalizzato attraverso l'identificazione di idonee proxy relative a ciascuna delle tre 'dimensioni' identificate in precedenza: la 'Percentuale di Popolazione con Titolo di Studio di Terzo Livello' e la 'Percentuale di Occupati con Titolo di Studio di Terzo Livello' vengono scelte come proxy per l'accumulazione di capitale umano, la 'Percentuale di

Lungo Periodo della disoccupazione totale' e 'La percentuale di occupati in agricoltura' (Federico 2005) sono scelte come proxy per l'impiego produttivo del capitale umano e 'Kilometri di Autostrade per 1000 abitanti' come proxy la dotazione d'infrastrutture di base. La scelta di questi semplici indicatori e' vincolata dalla limitata disponibilita' di dati statistici omogenei per tutte le regioni d'Europa a partire dal 1993 ovvero dall'anno precedente al primo periodo di programmazione preso in considerazione nella presente analisi. L'informazione contenuta nelle variabili selezionate viene sintetizzata in un unico indicatore (appunto l'Indice di Svantaggio Strutturale) attraverso l'Analisi in Componenti Principali (ACP) (Duntenam 1989; Joliffe 1986) i cui risultati sono riportati nelle Tabelle A1 e A2 in appendice A.

3.2 Una banca dati unitaria e territorializzata per la spesa comunitaria dal 1994 al 2013.

L'analisi svolta nel saggio e' basata su un'innovativa banca dati [Banca Dati Territorializzata sulle Politiche Regionali, di Sviluppo Rurale e Agricole dell'UE] che raccoglie le informazioni relative al primo e il secondo pilastro della PAC e ai Fondi strutturali della politica di regionale, negli ultimi tre periodi di programmazione (1994-1999, 2000-2006 e 2007-2013), relativamente agli Stati membri dell'UE-15.

I dati contenuti nella banca dati sono aggregati a livello di autorità amministrativamente significative nell'ambito delle politiche considerate. Chiaramente, il livello amministrativo di interesse (ovvero l'Autorità di Gestione di un programma operativo o di un programma di sviluppo rurale) cambia da uno Stato membro ad un altro, in base alla ripartizione nazionale delle competenze in materia di agricoltura, sviluppo rurale e politiche regionali. Pertanto, se in linea generale le informazioni raccolte contribuiscono a costituire una banca dati regionalizzata, più in dettaglio, si hanno diversi livelli di contesti territoriali (*Nomenclature of territorial units – NUTS*)²¹.

Le informazioni raccolte costituiscono l'ammontare di risorse a carico della Comunità Europea; pertanto, le risorse finanziarie derivanti dal cofinanziamento nazionale non rientrano nella banca dati utilizzata nell'analisi. Questo ha una duplice giustificazione: da un lato, l'analisi mira a indagare, non l'impatto territoriale determinato dalle risorse effettivamente spese, bensì la loro allocazione geografica *a priori* che, nella ipotesi di ricerca, potrebbe contribuire a spiegare la scarsa convergenza tra regioni dell'UE osservata in letteratura (e.g. Boldrin and Canova, 2001); dall'altro, volendo focalizzare l'attenzione sulla struttura delle politiche negoziate a livello comunitario, il cofinanziamento modificherebbe soprattutto le relazioni tra primo pilastro della PAC, che non prevede un contributo nazionale, e secondo pilastro e fondi strutturali. L'arco temporale considerato si caratterizza per un percorso evolutivo che ha coinvolto obiettivi assegnati alle politiche, strumenti finanziari e il tipo di programmazione, di cui viene di seguito proposta una schematizzazione (Fig. 1).

²¹ In particolare: Belgio, Germania e Regno Unito sono a livello di NUTS1 (comprendendo Fiandre, Vallonia, Länder tedeschi, Galles, ecc.), mentre Danimarca, Irlanda e Lussemburgo non hanno alcuna ripartizione sub-nazionale; i restanti Stati membri dell'UE15, la gran parte, sono invece a livello di NUTS2.

Fig. 1 – Struttura della banca dati per periodo di programmazione e area di politica

| | Programmi | Tipo di fondo | | | Programmi | Tipo di fondo | | | | |
|---------------------------|---|------------------------------------|-----|--------------------------|----------------------|----------------------|-----|---------------------------|-----------------------------|-------|
| | | 1994-1999 | | | | 2000-2006 | | | | |
| | | | | | | | | | | |
| | | 1994-1999 | | | | 2000-2006 | | | | |
| | | 1994-1999 | | | | 2000-2006 | | | | |
| Politica Agricola | PAC – primo pilastro | FEOGA - Garanzia | | | PAC – primo pilastro | FEOGA - Garanzia | | | PAC – primo pilastro | FEAGA |
| Sviluppo Rurale | | FEOGA - Garanzia (misure accomp.*) | | | | FEOGA - Garanzia | | | | FEASR |
| | Ob. 1 Ob. 5A Ob. 5B Ob. 6 Leader II | FEOGA - Orientamento | | | Ob. 1 Leader+ | FEOGA - Orientamento | | | | |
| Politica di Coesione | Ob. 1 | FESR | FSE | SFOP | Ob. 1 | FESR | FSE | SFOP | Convergenza | FESR |
| | Ob. 6 | FESR | FSE | SFOP | | | | | | FSE |
| | Ob. 2 | FESR | FSE | | Ob. 2 | FESR | FSE | | Competitività & occupazione | FESR |
| | Ob. 5B | FESR | FSE | | | | | | | FSE |
| | Ob. 3 | FSE | | | Ob. 3 | FSE | | | Cooperazione Territoriale | FESR |
| | Ob. 4 | FSE | | | | | | | | |
| 13 Iniziative Comunitarie | fondi diversi | | | 4 Iniziative Comunitarie | fondi diversi | | | Cooperazione Territoriale | FESR | |

* le informazioni sulle misure di accompagnamento per il periodo 1994-1999 (FEOGA sezione Garanzia) non sono al momento disponibili.

FEAGA: Fondo Europeo Agricolo di Garanzia

FEASR: Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale

FESR: Fondo Europeo di Sviluppo Regionale

FSE: Fondo Sociale Europeo

SFOP: Strumento Finanziario di Orientamento della Pesca

La banca dati contiene informazioni relative al Fondo di Coesione.

Per quanto riguarda il primo pilastro della PAC si è riscontrata una marcata difficoltà a reperire dati consolidati relativi all'agricoltura per le regioni dell'UE15 e per un intervallo di tempo relativamente ampio. Anche per gli anni più recenti, a fronte dell'iniziativa "European Transparency Initiative" (Reg. (CE) n. 1290/2005), che ha vincolato gli Stati membri alla pubblicazione annuale dei beneficiari di stanziamenti del Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e degli importi da essi percepiti, è stata da più parti evidenziata frammentazione e scarsa utilizzabilità dei dati²². Per ovviare a tali limitazioni, mentre nello sviluppo rurale e nella politica regionale sono impiegate le allocazioni finanziarie effettivamente assegnate a ciascun contesto territoriale, i dati relativi al primo pilastro della PAC sono stati elaborati sulla base della banca dati del *Farm Accountancy Data Network* (FADN) (Vedi Appendice A per una discussione dettagliata delle procedure seguite).

²² AgraFacts n.35/09.

Nell'ambito dello sviluppo rurale, come visto precedentemente, gli interventi sono stati finanziati sia sulla sezione Garanzia che quella Orientamento del FEOGA, fino all'ultimo periodo di programmazione in cui le risorse sono state fatte confluire in un unico fondo (FEASR). Sia nel periodo di programmazione 1994-1999 che con Agenda 2000, i dati afferenti alla politica di sviluppo rurale hanno una duplice fonte: DG REGIO, quelli relativi alla sezione Orientamento del FEOGA che comprendono i programmi operativi e i programmi Leader +; DG AGRI²³ i dati relativi alla sezione Garanzia (. Nel periodo di programmazione 2007-2013, i dati relativi al FEASR derivano dai singoli strumenti di programmazione degli Stati membri dell'UE15²⁴.

Infine, i dati relativi ai fondi strutturali derivano da una estrazione *ad hoc* fornita dalla Direzione Generale della Politica regionale della Commissione europea (DG REGIO) nel maggio 2009. Per ciascun periodo di programmazione e per singolo fondo, sono esplicitati: paese, codice di riferimento del programma, titolo del programma (in cui si evince la regione in cui ricade), nonché spesa allocata, impegnata, pagata e performance di spesa. Nella banca dati sono pertanto raccolte tali informazioni per singolo programma afferente a ciascuna Autorità di Gestione.

Complessivamente la banca dati è costituita da circa 3.000 osservazioni, che specificano la stima della spesa effettivamente erogata (per il primo pilastro) ovvero la spesa allocata (per Fondi strutturali e sviluppo rurale) nei tre periodi di programmazione considerati relativamente agli Stati membri dell'UE-15. Con riferimento agli strumenti finanziari che richiedono una programmazione pluriennale a livello di Autorità di Gestione (AdG), il numero di documenti di programmazione richiesti è andato progressivamente riducendosi nel tempo: il numero di osservazioni, infatti, passa da circa 1.700 unità del 1994-1999 (tra cui mancano gli interventi finanziati dal Feoga-Garanzia per le misure di accompagnamento) alle 340 del 2007-2013. Questa contrazione evidenzia in modo lineare il processo di profonda semplificazione della programmazione e concentrazione degli obiettivi intrapreso e perseguito dalla Commissione nel corso dei periodi di programmazione.

I dati relativi alle caratteristiche strutturali delle regioni utilizzati per la costruzione dell'Indice di Svantaggio Strutturale sono di fonte EUROSTAT.

3.2 La struttura dell'allocazione dei fondi per le politiche comunitarie alle Regioni Europee: evidenze empiriche

Seguendo la metodologia delineata nel paragrafo precedente e' possibile analizzare la struttura della distribuzione delle risorse comunitarie alle regioni europee sulla base delle informazioni raccolte nella banca dati sulle decisioni spesa per le Politiche Regionali, di Sviluppo Rurale e Agricole dell'UE. Per valutare la capacita' delle singole politiche di contribuire in modo coordinato all'obiettivo di coesione territoriale si procedera' quindi in primo luogo all'analisi della correlazione della spesa a livello regionale per le diverse politiche e nei vari periodi di programmazione anche al fine di valutare la persistenza nelle allocazioni regionali di spesa. Successivamente si procedera' all'esame della struttura spaziale di tali spese per analizzarne il grado di concentrazione territoriale. L'analisi dell'associazione tra

²³ I dati derivano dai PSR dell'UE15 (http://ec.europa.eu/agriculture/rur/countries/index_en.htm).

²⁴ http://ec.europa.eu/agriculture/rur/countries/index_en.htm

svantaggio strutturale e fondi comunitari sarà invece affidata alla stima del modello delineato nell'equazione 3.

3.2.1 Correlazione nella spesa per le diverse politiche

La Tabella 1 presenta l'analisi preliminare delle correlazioni semplici (e della loro significatività statistica) tra la spesa pro-capite a livello regionale rispettivamente per le Politiche Regionali, di Sviluppo Rurale e per il Primo Pilastro della PAC nei tre periodi di programmazione considerati (1994-1999; 2000-2006; 2007-2013). Osservando la correlazione tra le allocazioni di spesa per la medesima politica in periodi di programmazione successivi è possibile valutare il grado di persistenza nel tempo della politica stessa nella distribuzione delle sue risorse a livello territoriale. L'analisi della persistenza nell'allocazione regionale della spesa consente di effettuare una prima valutazione dell'impatto territoriale delle dinamiche che si sono sovrapposte nel tempo nei diversi ambiti di politica comunitaria, a seguito delle successive riforme discusse in precedenza: lo spostamento di risorse finanziarie da un ambito di politica ad un altro (in particolare, per lo sviluppo rurale), così come l'applicazione del principio di concentrazione geografica delle risorse fortemente perseguito nell'ambito della politica regionale, specialmente nei primi due periodi di programmazione (1994-99 e 2000-06)²⁵ e che contrasta con la potenziale eleggibilità di tutto il territorio comunitario alle misure di sviluppo rurale, introdotta con Agenda 2000. Sia le Politiche Regionali che il Primo Pilastro della PAC mostrano un elevato grado di persistenza tra i periodi di programmazione: per le Politiche Regionali si osserva una correlazione del 97% tra il periodo di programmazione 94-99 e quello 2000-2006 e del 92.5% tra il 2000-2006 e 2007-2013; mentre per la spesa regionalizzata del Primo Pilastro PAC, la correlazione è rispettivamente del 94% e del 93%, segno del nesso che ancora lega l'attuale politica agricola con la "vecchia" politica di mercato (in termini di distribuzione regionale oltre che di beneficiari finali, come visto al par. 2.1.1., pur con strumenti di interventi nettamente meno distortivi che in passato). È nelle Politiche di Sviluppo Rurale che è possibile osservare un dinamismo relativamente maggiore nel tempo con una correlazione tra periodi successivi rispettivamente del 64% tra il 94-99 e il 2000-2006 e dell'80% tra il 2000-2006 e il 2007-2013. Sembra evidente il passaggio rappresentato da Agenda 2000 che, se da un lato, ha il merito di aver dato vita ad una più organica politica di sviluppo rurale, dall'altro, ne ha determinato un "annacquamento" per effetto della soppressione delle zone rurali come aree specifiche di intervento e l'inserimento in un unico contenitore di interventi già esistenti nel quadro giuridico comunitario, facendo prevalere quelli con funzione settoriale agricola.

[Inserire Tab.1]

Sempre facendo riferimento alla Tabella 1 è possibile valutare il grado di correlazione tra le diverse aree di politica nel medesimo periodo di programmazione e la sua evoluzione nel tempo per valutare il grado di complementarità/sostituibilità tra politiche comunitarie a livello regionale. In questo ambito risulta immediatamente evidente la significativa riduzione nella correlazione della spesa a livello regionale tra le Politiche Regionali e Sviluppo Rurale: dall'80% del 94-99 si passa al 59% del 2000-06 e al 50% del 2007-13 suggerendo un progressivo allontanamento tra queste due aree di politica. Come accennato precedentemente, l'origine di questo processo

²⁵ La quota di popolazione dei 15 Stati membri che beneficia degli obiettivi 1 e 2 è scesa dal 51% ad un livello di circa il 40%.

sembra riconducibile ad Agenda 2000, e rafforzato con l'attuale periodo di programmazione, probabilmente determinato dall' "abbandono" dell'approccio integrato nella programmazione. Relativamente inferiore ma sostanzialmente stabile nel tempo l'associazione tra le altre aree di politica. Alla differente persistenza nel tempo delle varie politiche si associa dunque un processo di evoluzione nelle loro relazioni reciproche in risposta a successivi processi di riforma.

3.2.2. Coerenza con il principio di concentrazione territoriale

L'analisi di correlazione tra le allocazioni regionali per la medesima politica in periodi di programmazione successivi e tra politiche diverse nello stesso intervallo temporale ha posto in luce il complesso equilibrio tra persistenza e compensazione nelle relazioni tra le diverse aree di politica comunitaria. Tuttavia, per gettare luce sulla relazione tra gli equilibri tra le politiche e la loro compatibilit  potenziale con l'obiettivo di coesione territoriale, occorre guardare alla distribuzione delle loro risorse finanziarie nello spazio e alla loro capacit  di concentrarsi geograficamente in linea con lo svantaggio strutturale delle regioni.

La Tabella 2 mostra gli Indici I di Moran calcolati secondo l'equazione 1 discussa in precedenza per ciascuna politica e periodo di programmazione e per l'indice di Svantaggio Strutturale delle regioni. L'assenza di autocorrelazione spaziale nell'allocazione dei fondi – con un indice I prossimo al valore atteso $E(I)$ indicato nella tabella – suggerirebbe una distribuzione 'a pioggia' dei fondi. Al contrario un indice I di Moran positivo e significativamente diverso da $E(I)$ denota la presenza di autocorrelazione spaziale positiva: ad aree con spesa elevata si associa un 'vicinato' di aree con livelli di spesa relativamente elevata in linea con il principio di 'concentrazione geografica' della spesa per la massimizzazione della sua efficacia in termini territoriali.

[Inserire Tab.2]

L'indice I di Moran per le Politiche Regionali suggerisce la presenza di una chiara concentrazione della spesa comunitaria che tende ad aumentare, seppure marginalmente, in risposta alle successive riforme ed in linea con il progressivo rafforzamento del criterio di concentrazione territoriale della spesa. Le Politiche di Sviluppo Rurale, pur presentando un grado di concentrazione territoriale notevolmente inferiore rispetto alle politiche regionali, mostrano un significativo incremento nella loro capacit  di 'focalizzare' le risorse finanziarie in specifiche aree d'intervento, a partire dall'ultimo periodo di programmazione. Nonostante il progressivo 'sganciamento' dalle politiche regionali discusso in precedenza i meccanismi di selezione dei beneficiari della politica sviluppati per il periodo di programmazione 2007-2013 sembrano comunque capaci di garantire una piu' elevata focalizzazione territoriale. Per contro la geografia della spesa relativa al Primo Pilastro della PAC – in linea con la natura settoriale e non-territoriale di questa politica – non presenta un grado di concentrazione territoriale molto inferiore (e statisticamente meno significativo) rispetto allo sviluppo rurale; tuttavia il gap tende ad ampliarsi nel 2007-2013.

Per valutare se il grado di concentrazione territoriale raggiunto dalle politiche sia idoneo o meno a far fronte al persistente svantaggio strutturale della 'periferia' economica dell'UE occorre confrontarne il grado di autocorrelazione spaziale con quello dell'Indice di Svantaggio Strutturale. Lo svantaggio strutturale (Tab.2) risulta notevolmente piu' concentrato spazialmente rispetto ai fondi comunitari che

dovrebbero contribuire ad attenuarlo suggerendo la necessita' di proseguire verso un ulteriore incremento nella concentrazione territoriale degli interventi.

Complessivamente questi risultati suggeriscono che uno spostamento di risorse dal Primo Pilastro della PAC a favore degli interventi di Sviluppo Rurale puo' aumentare la coerenza delle spesa comunitaria complessiva con il criterio di concentrazione territoriale, avvicinandosi tendenzialmente al grado di concentrazione dello svantaggio strutturale delle regioni. Tuttavia, se la PAC deve contribuire al conseguimento degli obiettivi di lungo termine dell'UE sembra necessario un miglioramento nei criteri di distribuzione che tenga maggiormente conto degli svantaggi economici e territoriali in cui viene svolta l'attivita' agricola. Questo è ancor più pertinente nell'ambito dello sviluppo rurale in virtù della propria componente territoriale, anche attraverso un "ripensamento" sull'approccio integrato alla programmazione pluri-fondo.

3.2.3 Associazione tra fondi ricevuti e svantaggio strutturale

Dopo aver analizzato la struttura spaziale delle risorse comunitarie, rimane da approfondire la capacita' di questi fondi, da una parte, di sviluppare sinergie con le Politiche Regionali (che la correlazione tra le diverse aree di spesa sembrerebbe mettere in dubbio) e, dall'altra, di indirizzarsi effettivamente verso le aree piu' svantaggiate promuovendo i processi di coesione economica, sociale e territoriale.

La stima del modello di regressione specificato nell'Equazione 3 consente di approfondire l'analisi sistematica della struttura territoriale dei fondi comunitari. La tabella 3 presenta i risultati della stima cross-section del modello di analisi empirica che viene stimato separatamente per ciascuna politica comunitaria e per ciascun periodo di programmazione. La spesa pro capite a livello regionale per ciascuna politica comunitaria viene quindi regredita sull'Indice di Svantaggio Strutturale discusso in precedenza e su un set di variabili dummy 'nazionali' volte a cogliere l'eventuale 'effetto fisso' nazionale: la sistematica capacita' delle regioni appartenenti ad un stesso paese di ricevere maggiori (o minori) fondi a prescindere dal loro grado di svantaggio rispetto alle altre aree dell'Unione.

[Inserire Tab.3]

I risultati relativi alle Politiche Regionali (Tab.3, colonne 1-3) mettono in evidenza la presenza di una correlazione positiva e statisticamente significativa tra svantaggio strutturale e fondi ricevuti dalle regioni. Ad un maggior grado di svantaggio strutturale di accompagna una spesa piu' elevata per le politiche regionali a prescindere dal paese di appartenenza della regione. L'associazione tra svantaggio e spesa comunitaria tende ad aumentare a partire dal 2000 con un incremento della significativita' del coefficiente. L'analisi dei coefficienti associati alle variabili dummy nazionali offre una conferma della capacita' esplicativa del modello di analisi empirica. Le regioni della Germania post-riunificazione hanno ricevuto (nel periodo 94-99) un livello di finanziamento sistematicamente piu' elevato rispetto alle altre oltre a quello che sarebbe stato 'giustificato' dal loro grado di svantaggio strutturale. Tale effetto tende a scomparire nei successivi periodi di programmazione. Sistematico e persistente - positivo e statisticamente significativo in tutti i periodi di programmazione - e' invece il 'premio' per le regioni dei paesi della coesione Portogallo, Spagna e Grecia. Tale premio va ad aggiungersi al Fondo di Coesione,

riservato a questi paesi, oltre all'Irlanda che ne è uscita a partire da gennaio 2004.²⁶ Non trova invece riscontro nei dati l'ipotesi di un meccanismo redistributivo tra diversi ambiti di politica sistematicamente a favore del Regno Unito come 'compensazione' per il ridotto beneficio derivante dalla PAC²⁷.

Per quanto riguarda invece le Politiche di Sviluppo Rurale (Tab.3, colonne 4-6) l'associazione tra fondi e svantaggio strutturale risulta notevolmente più debole rispetto alle politiche regionali e soprattutto decrescente nel tempo a partire dal periodo di programmazione 2000-2006. Questa debolezza sembra sottolineare ancora una volta la predominanza della funzione settoriale nell'ambito dello sviluppo rurale anche nei criteri di ripartizione delle risorse. Al progressivo 'sganciamento' tra politiche regionali e di sviluppo rurale osservato nei paragrafi precedente si aggiunge quindi una riduzione dell'associazione tra queste ultime e lo svantaggio strutturale delle regioni, forse determinato dalla rinuncia ad una programmazione congiunta e integrata tra i diversi fondi. Guardando alla distribuzione dei 'premi nazionali' impliciti nell'allocazione regionale dei fondi per lo Sviluppo Rurale è possibile riscontrare, anche in questo caso un meccanismo di premialità per i paesi della Coesione (dummy nazionali significative e positive in tutti i periodi di programmazione) a cui però si uniscono anche – a partire dal 2000-2006 - alcuni paesi economicamente forti come Svezia, Finlandia e Austria, che in parte può essere spiegato per via della elevata quota di superficie agricola classificata come Less Favoured Areas (IEEP, 2006)²⁸.

Per quanto riguarda il Primo Pilastro della PAC (Tab.3, colonne 7-9), l'associazione con lo svantaggio rimane positiva e significativa (anche se la variabilità totale nell'allocazione regionale dei fondi spiegata dal modello, come segnala l'R-quadro, è abbastanza ridotta e decrescente nel tempo) tuttavia, come si vedrà meglio nella tavola successiva tale relazione non è robusta all'introduzione di ulteriori controlli per le caratteristiche delle regioni. È tuttavia possibile riscontrare che per il Primo Pilastro – in linea con le aspettative - non sia riscontrabile alcun meccanismo 'premiario' a favore dei paesi della periferia dell'UE anche se l'iniziale penalizzazione del Portogallo (riscontrata per il periodo 94-99) sembra essere stata corretta nei periodi successivi. Anche la penalizzazione a cui erano soggette le regioni Italiane e Britanniche sembra scomparire nei periodi di programmazione più recenti nei quali invece si rafforza il 'premio' per le regioni Francesi.

La disponibilità di dati di spesa regionalizzati per tre periodi di programmazione consecutivi consente di utilizzare simultaneamente sia la variabilità cross-sezionale che temporale dei dati attraverso le metodologie di analisi di dati Panel. La stima del modello di analisi empirica nella sua specificazione per dati panel ad effetti fissi rende possibile valutare la relazione tra svantaggio strutturale e fondi comunitari dopo aver 'controllato' per tutte le caratteristiche specifiche di ciascuna regione inosservabili/non misurabili e invariabili nel tempo (effetto fisso) e per tutti i fattori comuni a tutte le regioni e soggetti ad evoluzione nel tempo (dummy temporali).

²⁶ Il Fondo di Coesione non è incluso considerato nella banca dati, essendo le sue risorse allocate a livello nazionale.

²⁷ Lo sbilanciamento della posizione contributiva del Regno Unito portò all'Accordo di Fontainebleau (1984) e alla fissazione di un rimborso permanente (rebate) del contributo del paese al finanziamento del bilancio comunitario (De Filippis, Sardone, 2010).

²⁸ Questo è particolarmente vero per Austria e Finlandia che nel 2005 contavano rispettivamente il 72% e il 100% della SAU (IEEP, 2006).

Questa specificazione consente quindi di valutare la capacità delle varie politiche di indirizzare i propri fondi allo svantaggio strutturale depurando questa relazione non solo dell'effetto dell'appartenenza di una regione ad un certo paese (come nell'analisi cross-section discussa in precedenza) ma anche – ad esempio - della posizione geografica, dei fattori storici, della qualità istituzionale (ovvero della capacità generale delle istituzioni locali di 'attrarre' risorse comunitarie), della macro-struttura settoriale e delle imprese ecc.. La tabella 4 riporta i risultati per la stima del modello di analisi empirica specificato nell'equazione 3 e stimato con una metodologia Panel ad Effetti Fissi Two-way.

[Inserire Tab.4]

Le colonne 1 e 2 della tabella 4 mostrano come la relazione tra svantaggio strutturale e fondi per Politiche Regionali non sia robusta dopo aver controllato per le caratteristiche time-invariant delle singole regioni. Una debole correlazione tra fondi e svantaggio strutturale variabile nel tempo denota una scarsa capacità delle politiche regionali di indirizzarsi verso le aree strutturalmente più arretrate aggregandone i fattori di svantaggio che possono evolvere nel tempo. Guardando alla relazione tra diverse aree di politica (colonna 2) non sembra sussistere a livello regionale alcun meccanismo 'compensativo' tra politiche regionali e Politiche Agricole del Primo Pilastro: ricevere un ammontare meno (più) elevato rispetto alla media in termini di fondi PAC primo pilastro non viene compensato da uno stanziamento maggiore (minore) in termini di fondi strutturali come indicato dal coefficiente non significativo. La relazione tra le due aree di politica risulta non sistematica anche quando si cerca di porre in relazione potenziali sinergie/meccanismi di compensazione con lo svantaggio strutturale attraverso un termine d'interazione tra queste due variabili (colonna 3).

Analizzando la struttura delle politiche di sviluppo rurale, che l'analisi precedente ha suggerito aver subito l'evoluzione più significativa negli ultimi anni, in termini sia di finanziamento che di struttura territoriale, è possibile riscontrare una buona capacità di indirizzo delle risorse finanziarie verso le aree maggiormente svantaggiate (colonna 4). La natura in qualche modo 'ibrida' delle Politiche di Sviluppo Rurale come risultato della trasformazione delle 'vecchie' politiche settoriali in chiave territoriale e 'regionalista' emerge con chiarezza nell'effetto di trascinamento dei fondi per lo sviluppo rurale sia con i fondi PAC Primo Pilastro (colonna 5) che con quelli per le politiche regionali (colonna 7). Dopo aver controllato per le condizioni di svantaggio strutturale le aree che ottengono più fondi per le politiche di sviluppo rurale sono quelle che già ricevono un ammontare relativamente più elevato di fondi per le altre due aree di politica comunitaria denotando un effetto di trascinamento che non si riscontrava invece per le politiche regionali. È questo un processo virtuoso di concentrazione delle risorse di politiche differenti? I termini di interazione tra spesa per 'altre' politiche e indice di svantaggio suggeriscono l'assenza di questo tipo di sinergie: sia per le spese PAC Primo Pilastro (colonna 6) che per le Politiche Regionali (colonna 8) la concentrazione dei fondi nelle medesime aree non coincide con le zone più svantaggiate. Le Politiche di Sviluppo Rurale sembrano quindi significativamente influenzate dalle altre aree di politica di cui assorbono risorse e mutuano modelli d'intervento ma questo non riesce a tradursi in stanziamenti sinergici nelle aree più svantaggiate. La riduzione del peso relativo (in termini di bilancio comunitario) della spesa per il Primo Pilastro della PAC sembrerebbe favorire un aumento della relazione complessiva tra spesa e svantaggio strutturale

(rendendo il bilancio UE complessivamente più 'pro-coesione'): la spesa per il Primo Pilastro della PAC non è in alcun modo collegata con lo svantaggio delle aree beneficiarie (colonna 9). Tuttavia un'allocazione regionale dei fondi maggiormente compatibile con l'obiettivo di coesione territoriale non è una conseguenza 'automatica' dello spostamento di risorse da un'area di politica all'altra. Una lettura sistematica dei risultati suggerisce che il rafforzamento delle politiche di sviluppo rurale può potenzialmente favorire la compatibilità tra allocazione di risorse comunitarie e coesione: tuttavia lo sviluppo di sinergie nelle aree svantaggiate tarda a svilupparsi in modo sistematico, dipendendo crucialmente dalla necessità di un più marcata 'territorial vocation' delle politiche, dalla debole integrazione e coordinamento tra le stesse e dalle politiche attuate 'sul campo'. Ugualmente per le Politiche Regionali la capacità di indirizzare risorse verso le aree più deboli deve ancora essere migliorata e risulta sicuramente molto sensibile ai cambiamenti nei meccanismi di regolazione della politica.

4. Conclusioni

L'analisi strutturata e sistematica della struttura territoriale della spesa comunitaria per le politiche regionali, di sviluppo rurale e agricole su quasi un ventennio (tre periodi di programmazione dal 1994 al 2013) ha posto in luce come la relazione tra le diverse aree di politica e loro compatibilità con l'obiettivo di coesione economica dell'Unione sia in costante evoluzione e per nulla 'consolidata'.

L'analisi dei documenti comunitari mostra una crescente enfasi sul coordinamento tra le politiche e sulla loro compatibilità con uno sviluppo territorialmente coeso dell'UE. Tuttavia l'analisi dell'impatto che i successivi 'aggiustamenti' del bilancio comunitario e i macro-processi di riforma hanno prodotto sulla struttura spaziale della spesa mostra che se, da una parte, le diverse aree di politica mostrano significative interrelazioni, dall'altra, le sinergie tra le politiche rimangono relativamente limitate e con andamenti non sempre in linea con gli obiettivi 'dichiarati' delle riforme intraprese. Risulta inoltre evidente l'assenza di un chiaro trend verso un'allocazione complessivamente più favorevole al processo di coesione in virtù di una maggiore concentrazione spaziale e/o di un migliore orientamento verso le aree strutturalmente più svantaggiate. Le successive riforme operate in tutte le aree di politica e la riallocazione di risorse tra politiche all'interno del bilancio comunitario non hanno prodotto un impatto univoco sul loro grado di compatibilità con i processi di coesione territoriale.

I risultati prodotti consentono, tuttavia, di identificare con chiarezza i fattori di debolezza delle varie politiche e i momenti in cui questi si sono verificati offrendo utili spunti per il dibattito attualmente in corso sia sulla composizione del bilancio comunitario (in termini di risorse da attribuire alle diverse politiche) che sulla riforma dei meccanismi d'intervento delle singole politiche.

Per quanto riguarda la composizione della spesa comunitaria i risultati pongono in luce la necessità di incrementare il coordinamento tra i diversi ambiti di politica comunitaria, valorizzando le sinergie e complementarità che possono scaturire da un utilizzo coerente e integrato delle risorse. Tuttavia risulta chiaro che lo spostamento di risorse da un'area di politica all'altra non è di per sé 'virtuoso' in termini di coesione territoriale. Tutte le aree di politica comunitaria presentano luci ed ombre in termini di indirizzo delle risorse verso lo svantaggio strutturale: la capacità di contribuire positivamente alla coesione territoriale dipende crucialmente dalle

politiche effettivamente attuate all'interno delle singole aree di politica e dai rispettivi meccanismi di allocazione.

Di grande rilevanza è il caso della PAC-Primo Pilastro, che ancora assorbe una componente significativa del bilancio comunitario, e la cui spesa PAC risulta svincolata dai fattori di svantaggio strutturale conservando un'approccio fondamentalmente settoriale pur in presenza di una crescente enfasi da parte dei policy makers sulla necessità di una *regional vision* per questa politica. La natura di "contro-trattamento" rispetto agli intereventi delle politiche di coesione trova giustificazione solo negli obiettivi squisitamente settoriali (es.: conservazione dei terreni agricoli, food quality, food security) della politica suggerendo la necessità di una loro attenta valutazione. In questo senso, guardando alle compatibilità con i processi di coesione territoriale, l'evoluzione nella composizione del budget con un progressivo spostamento verso il secondo pilastro può potenzialmente risultare virtuosa rispetto all'obiettivo di promuovere la convergenza economica tra le regioni dell'UE. Tuttavia questo dipende fortemente dalla capacità di queste politiche di non 'perdere focalizzazione' in termini tematici e spaziali, traendo in parte beneficio dall'esperienza delle politiche regionali. Analogamente, per quanto riguarda le politiche regionali, esistono ancora significativi margini di miglioramento nei meccanismi di allocazione dei fondi in modo da aumentarne concentrazione spaziale e focus sullo svantaggio. Il progressivo aumento di risorse destinate a quest'area di politica comunitaria non ha necessariamente prodotto benefici in termini di struttura della spesa. Il progressivo aumento delle risorse ha, invece, anche in questo ambito contribuito ad un annacquamento degli interventi.

L'analisi ha tuttavia messo in evidenza la possibilità di miglioramento della concentrazione geografica delle risorse finanziarie in tutti gli ambiti di politica comunitaria da perseguirsi sia attraverso un'attenta valutazione dei fabbisogni specifici delle singole aree (anche in termini di priorità tematiche) che attraverso la definizione di criteri di ripartizione delle risorse finanziarie più 'trasparenti' e 'sensibili' allo svantaggio effettivo.

Bibliografia

- Anania G. (2008), *Il futuro dei pagamenti diretti nell'Health Check della PAC: regionalizzazione, condizionalità e disaccoppiamento*, in F. De Filippis (a cura di), *L'Health Check della PAC. Una valutazione delle prime proposte della Commissione*, Quaderni Gruppo 2013, Coldiretti, Edizioni Tellus, Roma.
- Anania G., Tenuta A. (2008), *Effetti della regionalizzazione degli aiuti nel Regime di pagamento unico sulla loro distribuzione spaziale in Italia*, Working paper n. 9, Gruppo 2013, Coldiretti.
- Armstrong H.W. (2001) European Union Regional Policy in A.M. El-Agraa (ed.), *The European Union*, 6th Edition. Prentice Hall, Harlow.
- Armstrong H.W. and Taylor, J. (2000) *Regional Economics and Policy*. Blackwell, Oxford.
- Baldwin R. and Wyplosz C. (2006) *The Economics of European Integration 2nd edition*. McGraw-Hill, London
- Barbero et al. (1984), *The Siena memorandum on the reform of the common agricultural policy*, 17-18 febbraio.
- Barro R. J. and Sala-i-Martin X. (1992) Convergence, *J. Pol. Econ.* **100**, 223–51
- Batchtler J. and Méndez C. (2007) Who governs EU cohesion policy? Deconstructing the reforms of the structural funds, *Journal of Common Market Studies*, **45** (forthcoming).
- Batchtler J. and Polverari L. (2007) Delivering territorial cohesion and the European Model of society in Faludi A. (Ed.) *Territorial Cohesion and the European Model of Society*, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge (Ms)
- Batchtler J. and Wren C. (2006) Evaluation of European Union Cohesion Policy: Research Questions and Policy Challenges, *Regional Studies*, **40**(2): 143-153
- Boldrin M. and Canova, F. (2001) Inequality and convergence in Europe's regions: reconsidering European regional policies. *Economic Policy* **16**: 207-253.
- Bondonio D. and Greenbaum R.T. (2006) Do business investment incentives promote employment in declining areas? Evidence from EU Objective-2 regions, *European Urban and Regional Studies*, **13**(3): 225-244.
- Boschma R. A. (2004) Competitiveness of regions from an evolutionary perspective. *Regional Studies* **38**(9), 1001-1014.
- Boulanger P. (2010), *Distribution of agricultural support: selected French evidences*, OECD Workshop on the Disaggregated Impacts of CAP Reform, March 10-11, Paris
- Budd L. and Hirmis A.K. (2004) Conceptual framework for regional competitiveness, *Regional Studies*, **38**(9), 1015-1028.
- Bureau J.C., Mahè L. P., (2008), *CAP reform beyond 2013: An idea for a longer view*.
- Cappelen A., Castellaci F., Fagerberg J. and Verspagen B. (2003) The impact of EU regional support on growth and convergence in the European Union, *Journal of Common Market Studies* **41**: 621-644
- Chancre, A. and E. Thompson (2000) Does public infrastructure affect economic activity? Evidence from the rural interstate highway system, *Regional Science and Urban Economics*, **30**, 457-90.
- Chatellier, Guyomard H. (2010), *Le bilan de santé de la PAC en France : une profonde redistribution budgétaire?*, OECD Workshop on the Disaggregated Impacts of CAP Reform, March 10-11, Paris
- Cheshire P. (2002) The distinctive determinants of European urban growth: Does one size fit all?, *Research Papers in Environmental and Spatial Analysis* N. 73, Department of Geography and Environment, London School of Economics.

- Cheshire P. and Magrini S. (2000) Endogenous processes in European regional growth: Convergence and policy, *Growth and Change* **31**: 455-479.
- Cheshire P.C. and Magrini S. (2000) Endogenous processes in European regional growth: Convergence and policy, *Growth and Change* **31**, 455-479.
- Cheshire, P.C. and Magrini, S. (2002). "The distinctive determinants of European Urban Growth: does one size fit all?". Research Papers in Environmental and Spatial Analysis No. 73. Department of Geography and Environment, London School of Economics.
- Cliff A. D. and Ord J.K. (1981) *Spatial processes: models and applications*. Pion, London.
- Comitato Economico e Sociale Europeo - CESE (2007), Parere del CESE sul tema *L'impatto e le conseguenze delle politiche strutturali sulla coesione dell'Unione europea* (2007/C 93/02).
- Commission of the European Communities (2004) 'A new partnership for cohesion: convergence, competitiveness, cooperation', Third Report on Economic and Social Cohesion, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.
- Consiglio Europeo (2006), Decisione del Consiglio relativa agli orientamenti strategici comunitari per lo sviluppo rurale (periodo di programmazione 2007-2013) 2006/144/CE.
- Crescenzi R. (2005) Innovation and regional growth in the enlarged Europe: the role of local innovative capabilities, peripherality and education, *Growth and Change* **36** 4:471-507
- Crescenzi R. (2009) Undermining the principle of territorial concentration? EU regional policy and the socio-economic disadvantage of European regions, *Regional Studies*, 43(1), 111-133, 2009
- Crescenzi R. and Rodríguez-Pose A. (2008) Infrastructure endowment and investment as determinants of regional growth in the European Union, *European Investment Bank Papers*, 13(2), 62-101
- Crescenzi R. and Rodríguez-Pose A. (2009) "Systems of innovation and regional growth in the EU: endogenous vs. external innovative efforts and socioeconomic conditions" in Fratesi U. and Senn L. (eds) "Growth and innovation of competitive regions", Springer-Verlag, 167-192, 2009.
- Crescenzi, R., Rodríguez-Pose, A., and Storper, M. (2007). "The territorial dynamics of innovation: a Europe-United States Comparative Analysis". *Journal of Economic Geography*, (7:6), pp. 673-709.
- Dall'erba S. and Hewings G.J.D. (2003) European Regional Development policies: the trade-off between efficiency-equity revisited. *Discussion Paper REAL 03-T-02*, University of Illinois at Urbana Champaign.
- Dall'erba S. (2005) Distribution of Regional Income and Regional Funds in Europe 1989-1999: an Exploratory Spatial Data Analysis,, *Annals of Regional Science*, **39**:121-148.
- De Filippis F., Sardone R., (2010), *Il dibattito sul bilancio UE e il ruolo della PAC. Funzionamento, evoluzione e prospettive*, INEA, giugno 2010.
- De la Fuente A. and Doménech R. (2001) The redistributive effects of the EU budget, *Journal of Common Market Studies*, **39**: 307-330.
- Directorate General Regional Policy (2003), *Analysis of the impact of Community Policies on Regional Cohesion. Final Report* (disponibile al link: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/study_en.htm)
- Duntenam G.H. (1989) *Principal Component Analysis*, Sage Publications, London.

- Esposti R. (2006), *La PAC e gli obiettivi di coesione nell'UE*, Agriregionieuropa Anno 2, n. 6.
- Esposti R. (2007) Regional Growth and Policies in the European Union: Does the Common Agricultural Policy Have a Counter-Treatment Effect? *American Journal of Agricultural Economics*, Vol. 89 Issue 1, p116-134
- Esposti R. (2008), *Reforming the CAP: An Agenda for Regional Growth?*, paper prepared for the 109th EAAE Seminar "The CAP after the Fischler Reform: national implementations, impact assessment and the agenda for future reforms", Viterbo, Italy, November 20-21st, 45 p.
- European Commission (1968), Newsletter on the Common Agricultural Policy.
- European Commission (1985), *Perspective for the Common Agricultural Policy*, COM(85)333 final.
- European Commission (1988), *The Future of Rural Society*, Commission communication transmitted to the Council and the European Parliament on 29th July, COM(88)501.
- European Commission (1991), *The development and future of the CAP*. Reflections paper of the Commission (COM(91)100 final), Bruxelles.
- European Commission (1997), *Agenda 2000 - For a stronger and wider Union*, COM (97) 2000 final.
- European Commission (1997), *Towards a Common Agricultural and Rural Policy for Europe*, Report of an Expert Group (Buckwell Report), Brussels.
- European Commission (2000) Real convergence and catching-up in the EU, *EUROPEAN ECONOMY* 71. Office for Official Publications of the EC, Luxembourg.
- European Commission (2006) *The demographic future of Europe – from challenge to opportunity*, COM(2006) 571 final, Brussels
- Fagerberg J., Verspagen B. and Caniels M. (1997) Technology, growth and unemployment across European Regions, *Regional Studies*, 31, 5: 457-466
- Fanfani R., Brasili C. (2003), *La politica di sviluppo rurale in Europa*, Nuovo Diritto Agrario, pp.37-62.
- Federico G. (2005) *Feeding the World: An Economic History of World Agriculture, 1800-2000*, Princeton University Press, Princeton
- Gordon I.R. (2001) Unemployment and spatial labour markets: strong adjustment and persistent concentration in R. Martin and P. Morrison (eds.) *Geographies of Labour Market Inequality*, Routledge, London.
- Green W.H. (2003) *Econometric Analysis*. Prentice Hall, Upper Saddle River
- Greenbaum R.T. and Bondonio D. (2004) Losing focus: A comparative evaluation of spatially targeted economic revitalisation programmes in the US and the EU, *Regional Studies*, 38(3): 319-334.
- Henke R. (2007), *La nuova politica agricola comunitaria tra multifunzionalità e territorio*, in Agricoltura, Istituzioni Mercati, fascicolo1, p. 23.
- Huggins R. (2009a) Regional Benchmarking in a Global Context: Knowledge, Competitiveness and Economic Development, *Economic Development Quarterly*, 23(4), 275-293.
- Huggins R. (2009b) Regional competitive intelligence: Benchmarking and policy-making. *Regional Studies*, First Published On Line Jan. 2009,
- IEEP (2006) *Implementation of Articles 18, 19, 20 and 16 of Regulation (EC) no. 1257/1999 in the 25 Member States of the European Union. Report*
- INEA (1997), *Rapporto sulle politiche agricole dell'UE*, Osservatorio delle politiche agricole dell'UE.
- Jolliffe I. T. (1986) *Principal Component Analysis*. Springer-Verlag, New York

- Kitson M., Martin R. and P. Tyler (2004) Regional competitiveness: An elusive yet key concept? *Regional Studies* **38**(9), 991-999.
- Lehman J. S. (1994) Updating urban policy, in Sheldon H., Danziger G., Sandefur D. and Weinberg D. H. (Eds) *Confronting Poverty: Prescriptions for Change*, pp. 226–52. Russell Sage Foundation, New York/Harvard University Press, Cambridge, MA.
- Leonardi R. (2006) Cohesion in the European Union, *Regional Studies*, **40**(2): 155-166.
- Lichtenberg F.R.(1994) Testing the convergence hypothesis, *The Review of Economics and Statistics* **76**(3): 576-579.
- Lundvall B.Å. (1992) *National systems of innovation: Towards a theory of innovation and interactive learning*. Pinter, London.
- Magrini S. (1999) The evolution of income disparities among the regions of the European Union, *Regional Science and Urban Economics* **29**, 257-281.
- Mairate A. The ‘Added Value’ of European Union Cohesion Policy, *Regional Studies*, **40**(2): 167-177.
- Malecki E. (1997), *Technology and Economic Development: The Dynamics of Local, Regional and National Competitiveness*, 2nd edition Addison Wesley Longman, London.
- Mantino F. (2008), *Lo sviluppo rurale in Europa. Politiche, istituzioni e attori locali dagli anni '70 ad oggi*, ed. Edagricole.
- Martin P. (1998) Can regional policies affect growth and geography in Europe?, *World Economy* **21**: 757-774.
- Martin P. (1999) Are European regional policies delivering? *EIB Papers* **4**, 2, 10-23.
- Martin R. and Tyler P. (2006) Evaluating the impact of the structural funds on Objective 1 regions: an explanatory discussion, *Regional Studies*, **40**(2): 201-210.
- Mattas K., Arfini F., Midmore P., Schmitz M., Surry Y. (2010), *CAP's impacts on regional employment: A multi-modelling cross country approach*, OECD Workshop on the Disaggregated Impacts of CAP Reform, March 10-11, Paris.
- Midelfart-Knarvik H. and Overman H.G. (2002) Delocation and European integration: is structural spending justified?, *Economic Policy* **17**, 35: 322-359
- Monteleone A. (2005), *La riforma dello sviluppo rurale: novità e opportunità, Strumenti per la programmazione 2007-2013*, Quaderno n.1, INEA, Roma.
- Pike A., A. Rodriguez-Pose and J. Tomaney (2006) *Local and regional development*. London: Routledge
- Psaltopoulos D., Thomson K. J., Efstratoglou S., Kola J. and Daouli A. (2004) Regional social accounting matrices for structural policy analysis in lagging EU rural regions. *European Review of Agricultural Economics* **31**: 149–178.
- Puga D. (2002) European regional policy in the light of recent location theories, *Journal of Economic Geography*, **2**, 373-406.
- Pupo d'Andrea M. R. (2008), Un'analisi degli effetti dell'applicazione in Italia di ipotesi alternative di pagamento unico “regionalizzato”, INEA
- Quah, D. (1996) Regional convergence clusters across Europe, *European Economic Review*, **40**, 951-58
- Quah, D. (1997) Empirics for growth and distribution: stratification, polarisation and convergence clubs, *Journal of Economic Growth*, **2**.
- Rodríguez-Pose A. (1998a) *The dynamics of regional growth in Europe: Social and political factors*. Oxford University Press, New York.
- Rodríguez-Pose A. (1998b) Social conditions and economic performance: The bond between social structure and regional growth in Western Europe. *International Journal of Urban and Regional Research* **22**:443–459.

- Rodríguez-Pose A. and Crescenzi R. (2008) R&D, spillovers, innovation systems and the genesis of regional growth in Europe” *Regional Studies*, 42(1), 51-67
- Rodríguez-Pose A. and Fratesi U. (2004) Between development and social policies: the impact of structural funds in Objective 1 regions, *Regional Studies*, **38**,1:97-114
- Rodríguez-Pose, A. (1999) Innovation prone and innovation averse societies: Economic performance in Europe, *Growth and Change* 30: 75–105.
- Saraceno E. (2002), *Rural development policies and the second pillar of the common agricultural policy*, paper prepared for the 10th EAAE Congress, Zaragoza, Spain, August 28-31.
- Storti D. (2000), *Tipologie di aree rurali in Italia*, Collana Studi & Ricerche, INEA.
- Velazquez B. E, (2001), *Il concetto di multifunzionalità in agricoltura: una rassegna*, QA Rivista dell’Associazione Rossi-Doria, fascicolo 3.
- Velazquez B. E, (2008), The single payment scheme in the impact assessment of the CAP Health Check, paper prepared for the 109th EAAE Seminar "The CAP after the Fischler Reform: national implementations, impact assessment and the agenda for future reforms", Viterbo, Italy, November 20-21st, p. 16.
- Wren C. (2005) Regional Grants: are they worth it?, *Fiscal Studies*, **26**(2): 245-275
- Wren C. and Taylor J. (1999) Industrial restructuring and regional policy, *Oxford Economic Papers*, **51**(3):487-516

**APPENDICE A – Indice di Svantaggio Strutturale delle Regioni Europee:
Analisi in Componenti Principali (ACP)**

Scoring coefficients

sum of squares(column-loading) = 1

| Variable | Component 1 | Component 2 | Component 3 | Component 4 | Component 5 |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Agricultural Labour Force | -0.4357 | -0.1607 | 0.5541 | 0.6907 | -0.0137 |
| Long Term Component of Unemployment | -0.1988 | 0.6518 | 0.5816 | -0.439 | 0.0674 |
| Education Population | 0.5864 | -0.1657 | 0.3517 | 0.0632 | 0.7078 |
| Education Employed People | 0.582 | -0.0958 | 0.3971 | 0.0123 | -0.703 |
| Kms of motorways per thousand inhabitants | 0.2967 | 0.716 | -0.2706 | 0.571 | 0.0052 |

Principal components/correlation

| Component | Eigenvalue | Difference | Proportion | Cumulative |
|-------------|------------|------------|------------|------------|
| Component 1 | 2.424 | 1.29763 | 0.4848 | 0.4848 |
| Component 2 | 1.12637 | 0.102927 | 0.2253 | 0.7101 |
| Component 3 | 1.02344 | 0.611799 | 0.2047 | 0.9148 |
| Component 4 | 0.411645 | 0.397104 | 0.0823 | 0.9971 |
| Component 5 | 0.0145409 | . | 0.0029 | 1 |

APPENDICE B – Metodologia di stima della spesa relativa al Primo Pilastro della PAC nelle Regioni dell'UE

I campi del FADN relativi ai pagamenti della PAC presi in considerazione per la stima del trasferimento di risorse del primo pilastro alle regioni sono: i sussidi totali sulle colture²⁹, i sussidi totali sugli allevamenti³⁰ e i pagamenti disaccoppiati³¹. Va tenuto presente che i sussidi FADN presi in considerazione non comprendo parte dell'articolo 69 Reg. (CE) n. 1782/2003 (codice SE621 "Environmental subsidies"). L'elaborazione è articolata nelle seguenti fasi:

- 1) in un primo momento sono stati aggregati i *sussidi annuali* (fonte FADN) sopra indicati (espressi in €/azienda)³² per regione – ove possibile – per poi riportarli all'universo delle aziende rappresentate (fonte FADN);
- 2) il calcolo dei *sussidi totali regionali* è stato ottenuto dal prodotto tra sussidi e numero di aziende rappresentate per ciascuna regione e Stato membro;
- 3) tali valori sono stati confrontati con l'evoluzione della spesa annuale, a livello nazionale, indicata nelle relazioni finanziarie concernenti il FEOGA sezione Garanzia (fonte Commissione Europea, 1994-2009) e da essa sono stati sottratti;
- 4) la parte residuale ottenuta, espressa a livello nazionale, è stata successivamente ripartita tra le aziende non rappresentate dal FADN per singola regione, in base alla percentuale che le aziende non commerciali di una regione spiegano sul totale nazionale della stessa tipologia di aziende ($\text{aziende non FADN}_{\text{per regione}} / \text{aziende non FADN}_{\text{per Stato membro}}$). A tal fine sono state prese in considerazione le aziende rientranti nelle classi al di sotto delle UDE (fonte Eurostat) necessarie per poter rientrare nell'indagine FADN. Tale soglia minima non è però omogenea in tutta l'UE15 ma varia da paese a paese³³.
- 5) successivamente sono i due importi ottenuti stati aggregati: *sussidi totali regionali per aziende rappresentate nel FADN* (fase 2) e *sussidi residuali per aziende non rappresentate nel FADN* (fase 4);
- 6) i sussidi complessivi annuali (fase 5) sono stati sommati per gli anni corrispondenti ai periodi di programmazione della politica regionale. Il 2007, ultimo anno disponibile nella banca dati del FADN, è stato considerato come una stima di ciascuna annualità fino al 2013.

²⁹ Comprendono:

-Amounts paid to producers of cereals, oilseeds and protein crops (COP crops) and energy crops payments.

-Amount of premiums received by COP producers obliged to set aside part of their land. Such land may, however, be used for certain non-food crops

-All other farm subsidies on field, horticultural and permanent crops

³⁰ Comprendono: Any subsidies on dairy products, All farm subsidies received for cattle other than dairy cows in production, Any subsidies on sheep/goat milk products, All other farm subsidies on other livestock or livestock products.

³¹ Comprendono: Single Farm payment, Single Area payment, Amount resulting from the application of modulation to the first EUR 5000 or less of direct payments

³² In presenza di valori mancanti per alcune annualità in determinate regioni, si è provveduto a stimare il valore in proporzione alla quota di contributi che la stessa regione riceve rispetto al totale nazionale nelle annualità prossime ai dati mancanti. La stessa operazione è stata fatta per i valori mancanti nel numero di aziende rappresentate dal FADN.

³³ Vedi nota 2.

Come ulteriore precauzione la metodologia appena descritta è stata sottoposta a validazione, confrontando le (poche) informazioni a disposizione sulla spesa effettiva con i valori ottenuti. Questo processo di validazione è stato possibile esclusivamente per l'Italia, avendo a disposizione la spesa erogata dagli Organismi Pagatori (O.P.R.) per diverse campagne del periodo oggetto di analisi (1994, 1996 e 2000-2007). La correlazione (di Pearson) è risultata molto soddisfacente, mai inferiore allo 0,98 e sempre significativa (vedi tabella correlazioni in allegato).

Nel valutare gli indicatori prodotti e' opportuno tenere inoltre presente che:

- le unità dell'indagine, selezionate sulla base di un piano campionario regionalizzato, non sono rappresentative di tutte le aziende agricole nell'Unione, ma solo di quelle che, per dimensione – fisica ed economica – possono essere considerate commerciali³⁴. Quindi, le aziende di piccole o piccolissime dimensioni rientrano nella stima solo successivamente, venendo loro attribuita una spesa residuale, determinata – come successivamente descritto – dalla differenza tra la spesa FEOGA-Garanzia contenuta nei report finanziari³⁵ e la elaborazione realizzata a partire dai dati FADN;
- la metodologia applicata nel FADN mira a fornire dati stratificati in relazione a tre dimensioni: contesto territoriale (regione), dimensione economica (UDE) e orientamento tecnico prevalente (OTE). La dimensione relativa ai pagamenti della PAC non è pertanto rappresentativa, comportando distorsioni nel riportare all'universo il dato micro.
- le regioni FADN non sempre coincidono con quelle contemplate nei NUTS. La corrispondenza, infatti, esiste per otto Stati membri: a livello subnazionale, per Belgio, Germania, Spagna, Francia e Italia e, a livello di paese, per Danimarca, Irlanda e Lussemburgo. In altri casi, si è proceduto ad aggregare i NUTS in macroaree, in modo tale che coincidessero con i confini delle regioni FADN, per poi attribuire lo stesso valore procapite ottenuto nella stima ai singoli NUTS; è questo il caso di Grecia, Portogallo, Finlandia, Svezia e Regno Unito³⁶. Infine per Austria e Paesi Bassi non è stato possibile ricostruire ambiti subnazionali poiché i dati FADN sono esclusivamente a livello di Stato.

³⁴ Per azienda commerciale si intende una azienda sufficientemente larga per fornire un livello di reddito sufficiente per sostenere il conduttore e la sua famiglia. In pratica, al fine di essere classificata come commerciale una azienda deve superare la dimensione economica minima prevista (http://ec.europa.eu/agriculture/rica/methodology1_en.cfm#). Tuttavia, a causa della differenza nelle strutture agricole nell'UE, la dimensione economica ritenuta "minima" non è omogenea, ma si differenzia da uno Stato membro ad un altro, variando tra le 16 UDE di Belgio, Germania, Paesi Bassi e Regno Unito, e le 2 UDE di Irlanda, Grecia e Portogallo (nell'UE15). Per l'Italia la soglia è data dalle 4UDE.

³⁵ Da questi non sono state estrapolate le spese per sussidi alle esportazioni.

³⁶ Tuttavia, in alcuni casi a causa dello spostamento di porzioni di territorio da una regione ad un'altra, non è possibile ricostruire una corrispondenza perfetta tra regioni FADN e NUTS.

Tab. B.1 - Numero di documenti programmatori contenuti nella banca dati, per Stato membro per periodo di programmazione

| | 1994-1999 | 2000-2006 | 2007-2013 | Totale per Sm |
|------------------------------|-----------|-----------|-----------|---------------|
| Austria | 71 | 22 | 12 | 105 |
| Belgio | 71 | 34 | 14 | 119 |
| Germania | 268 | 97 | 63 | 428 |
| Danimarca | 25 | 9 | 4 | 38 |
| Spagna | 211 | 129 | 78 | 418 |
| Finlandia | 32 | 22 | 9 | 63 |
| Francia | 350 | 105 | 64 | 519 |
| Grecia | 100 | 64 | 15 | 179 |
| Irlanda | 36 | 18 | 5 | 59 |
| Italia | 244 | 144 | 94 | 482 |
| Lussemburgo | 20 | 6 | 4 | 30 |
| Olanda | 71 | 19 | 6 | 96 |
| Portogallo | 59 | 61 | 17 | 137 |
| Svezia | 48 | 22 | 10 | 80 |
| Regno Unito | 188 | 70 | 26 | 284 |
| Totale per periodo di progr. | 1.794 | 822 | 421 | 3.037 |

Per facilità di esposizione sono considerati come programmi anche le stime regionali fatte a titolo del primo pilastro

Tab. B-2 – Correlazione tra spesa erogata dagli Organismi Pagatori (O.PR.) e valori ottenuti con la metodologia descritta, per diverse campagne (1994, 1996 e 2000-2007)

| | | ORGANISMI PAGATORI | | | | | | | | |
|-----------|---------------|--------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| | | 1994 | 1996 | 2000 | 2001 | 2002 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
| FADN_1994 | Corr. Pearson | .993** | .993** | .994** | .992** | .995** | .989** | .983** | .992** | .990** |
| | Sig. (2-code) | .000 | .000 | .000 | .000 | .000 | .000 | .000 | .000 | .000 |
| | N | 21 | 21 | 21 | 21 | 21 | 21 | 21 | 21 | 21 |
| FADN_1996 | Corr. Pearson | .995** | .997** | .997** | .996** | .998** | .995** | .988** | .994** | .993** |
| | Sig. (2-code) | .000 | .000 | .000 | .000 | .000 | .000 | .000 | .000 | .000 |
| | N | 21 | 21 | 21 | 21 | 21 | 21 | 21 | 21 | 21 |
| FADN_2000 | Corr. Pearson | .997** | .998** | .998** | .997** | .998** | .996** | .990** | .995** | .994** |
| | Sig. (2-code) | .000 | .000 | .000 | .000 | .000 | .000 | .000 | .000 | .000 |
| | N | 21 | 21 | 21 | 21 | 21 | 21 | 21 | 21 | 21 |
| FADN_2001 | Corr. Pearson | .996** | .997** | .997** | .996** | .998** | .995** | .988** | .994** | .994** |
| | Sig. (2-code) | .000 | .000 | .000 | .000 | .000 | .000 | .000 | .000 | .000 |
| | N | 21 | 21 | 21 | 21 | 21 | 21 | 21 | 21 | 21 |
| FADN_2002 | Corr. Pearson | .997** | .998** | .998** | .996** | .998** | .995** | .989** | .994** | .994** |
| | Sig. (2-code) | .000 | .000 | .000 | .000 | .000 | .000 | .000 | .000 | .000 |
| | N | 21 | 21 | 21 | 21 | 21 | 21 | 21 | 21 | 21 |
| FADN_2004 | Corr. Pearson | .997** | .998** | .999** | .998** | .999** | .998** | .989** | .998** | .998** |
| | Sig. (2-code) | .000 | .000 | .000 | .000 | .000 | .000 | .000 | .000 | .000 |
| | N | 21 | 21 | 21 | 21 | 21 | 21 | 21 | 21 | 21 |
| FADN_2005 | Corr. Pearson | .998** | .998** | .999** | .998** | .999** | .998** | .990** | .998** | .998** |
| | Sig. (2-code) | .000 | .000 | .000 | .000 | .000 | .000 | .000 | .000 | .000 |
| | N | 21 | 21 | 21 | 21 | 21 | 21 | 21 | 21 | 21 |
| FADN_2006 | Corr. Pearson | .997** | .997** | .998** | .998** | .998** | .998** | .988** | .999** | .999** |
| | Sig. (2-code) | .000 | .000 | .000 | .000 | .000 | .000 | .000 | .000 | .000 |
| | N | 21 | 21 | 21 | 21 | 21 | 21 | 21 | 21 | 21 |
| FADN_2007 | Corr. Pearson | .998** | .998** | .999** | .999** | .999** | .998** | .990** | .999** | .999** |
| | Sig. (2-code) | .000 | .000 | .000 | .000 | .000 | .000 | .000 | .000 | .000 |
| | N | 21 | 21 | 21 | 21 | 21 | 21 | 21 | 21 | 21 |

** . La correlazione è significativa al livello 0,01 (2-code).

Table 1 - Correlation Analysis: Per Capita Expenditure for Regional Policy, Rural Development and PAC 1st Pillar

| | Regional Policy 94-99 | Regional Policy 00-06 | Regional Policy 07-13 | Rural Development 94-99 | Rural Development 00-06 | Rural Development 07-13 | PAC 1st Pillar 94-99 | PAC 1st Pillar 00-06 | PAC 1st Pillar 07-13 |
|---|---------------------------|---------------------------|---------------------------|-------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|
| Regional Policy 94-99 (Per Capita Expenditure) | 1 | | | | | | | | |
| Regional Policy 00-06 (Per Capita Expenditure) | 0.9680* (0.000) | 1 | | | | | | | |
| Regional Policy 07-13 (Per Capita Expenditure) | 0.8961* (0.000) | 0.9250* (0.000) | 1 | | | | | | |
| Rural Development 94-99 (Per Capita Expenditure) | 0.8090* (0.000) | 0.7884* (0.000) | 0.7464* (0.000) | 1 | | | | | |
| Rural Development 00-06 (Per Capita Expenditure) | 0.5553* (0.000) | 0.5946* (0.000) | 0.5645* (0.000) | 0.6377* (0.000) | 1 | | | | |
| Rural Development 07-13 (Per Capita Expenditure) | 0.4498* (0.000) | 0.4909* (0.000) | 0.4982* (0.000) | 0.5626* (0.000) | 0.7998* (0.000) | 1 | | | |
| PAC 1st Pillar 94-99 (Total Regional Payment pc) | 0.4126* (0.000) | 0.4475* (0.000) | 0.4156* (0.000) | 0.4755* (0.000) | 0.3699* (0.000) | 0.3390* (0.000) | 1 | | |
| PAC 1st Pillar 00-06 (Total Regional Payment pc) | 0.3897* (0.000) | 0.4315* (0.000) | 0.4110* (0.000) | 0.4760* (0.000) | 0.4545* (0.000) | 0.4961* (0.000) | 0.9374* (0.000) | 1 | |
| PAC 1st Pillar 07-13 (Total Regional Payment pc) | 0.3869* (0.000) | 0.4126* (0.000) | 0.3800* (0.000) | 0.4687* (0.000) | 0.4152* (0.000) | 0.4155* (0.000) | 0.8498* (0.000) | 0.9347* (0.000) | 1 |

Tab.2 - Measures of global spatial autocorrelation

| Variables | I | E(I) | sd(I) | z | p-value* |
|--|-------|--------|-------|-------|----------|
| Regional Policy 94-99 | 0.244 | -0.007 | 0.042 | 5.973 | 0.000 |
| Regional Policy 00-06 | 0.25 | -0.007 | 0.042 | 6.14 | 0.000 |
| Regional Policy 07-13 | 0.258 | -0.007 | 0.042 | 6.305 | 0.000 |
| Rural Development 94-99 | 0.13 | -0.007 | 0.042 | 3.254 | 0.001 |
| Rural Development 00-06 | 0.11 | -0.007 | 0.04 | 2.932 | 0.002 |
| Rural Development 07-13 | 0.201 | -0.007 | 0.042 | 5.01 | 0.000 |
| PAC 1st Pillar 94-99 | 0.116 | -0.007 | 0.042 | 2.922 | 0.002 |
| PAC 1st Pillar 00-06 | 0.12 | -0.007 | 0.042 | 3.03 | 0.001 |
| PAC 1st Pillar 07-13 | 0.105 | -0.007 | 0.042 | 2.676 | 0.004 |
| Index of Structural Disadvantage (PCA) | 0.339 | -0.007 | 0.042 | 8.209 | 0.000 |

*1-tail test

Table 3 - Cross Section Analysis with country dummies

| VARIABLES | (1) | (2) | (3) | (4) | (5) | (6) | (7) | (8) | (9) |
|--|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|
| | Regional Policy | Regional Policy | Regional Policy | Rural Development | Rural Development | Rural Development | PAC 1st Pillar 1 | PAC 1st Pillar 1 | PAC 1st Pillar 1 |
| | 1994-99 | 2000-06 | 2007-13 | 1994-99 | 2000-06 | 2007-13 | 1994-99 | 2000-06 | 2007-13 |
| Index of Structural Disadvantage (PCA) | 54.05** (20.82) | 85.97*** (28.58) | 80.38*** (23.87) | 17.27*** (6.038) | 35.89* (18.34) | 21.02* (11.13) | 189.3*** (44.94) | 263.7*** (63.44) | 224.0*** (67.28) |
| SE | 28.97 (33.09) | 21.67 (88.38) | 85.08 (68.78) | 7.375 (10.66) | 114.0*** (22.32) | 173.6*** (11.21) | -193.8 (148.8) | 139.4 (145.7) | 132.7 (150.4) |
| DE | 242.3*** (91.83) | 273.1* (145.8) | 219.0** (106.5) | 59.75* (32.60) | 91.04* (46.15) | 89.73** (35.91) | -228.5 (153.1) | -157.5 (166.9) | -61.47 (189.6) |
| IT | 131.6 (88.24) | 71.79 (147.1) | 51.63 (113.1) | 34.07 (30.67) | 25.39 (77.78) | 89.90 (54.96) | 650.0*** (220.7) | -708.8** (276.7) | -543.4* (298.7) |
| FR | 40.13 (50.94) | -72.09 (97.10) | -107.4* (61.45) | -0.0428 (15.31) | -3.962 (40.70) | 31.67 (24.87) | 304.2 (208.7) | 450.9* (236.7) | 544.8** (250.0) |
| AT | -27.67 (70.94) | -78.80 (123.9) | -139.9* (83.59) | -9.364 (17.34) | 323.4*** (45.77) | 420.3*** (26.96) | 466.7*** (168.0) | -116.7 (190.3) | -302.3 (205.8) |
| BE | 0 (0) | 0 (0) | 0 (0) | 0 (0) | 0 (0) | 0 (0) | 0 (0) | 0 (0) | 0 (0) |
| PT | 1,095*** (99.77) | 1,402*** (184.6) | 1,310*** (195.3) | 125.6*** (29.75) | 206.5** (85.07) | 227.0*** (49.44) | -587.4** (259.3) | -642.8* (335.9) | -521.2 (343.2) |
| NL | 20.15 (50.57) | -93.19 (96.87) | 154.4*** (53.73) | -10.51 (12.98) | -48.99* (29.25) | -30.30* (18.24) | -129.2 (154.1) | -317.6* (162.7) | -249.6 (172.3) |
| UK | 83.71 (59.20) | -14.93 (90.97) | 24.00 (84.98) | -10.92 (12.94) | -39.82 (27.58) | 24.46 (21.95) | -325.6** (152.7) | -294.1* (159.4) | -161.0 (174.7) |
| ES | 615.0*** (86.93) | 677.9*** (134.7) | 430.2*** (102.1) | 84.62*** (19.48) | 187.1** (71.97) | 156.3*** (45.40) | -32.19 (211.0) | 367.6 (278.0) | 617.5** (305.9) |
| GR | 1,193*** (112.3) | 1,754*** (177.7) | 1,109*** (115.0) | 150.1*** (28.72) | 241.2*** (80.30) | 237.4*** (49.07) | 419.9 (270.0) | 393.3 (331.8) | 421.0 (402.7) |
| FI | 29.19 (54.28) | 175.4 (138.1) | 142.1 (100.2) | 33.78* (20.01) | 197.1 (191.5) | 511.2*** (169.5) | 735.7*** (168.6) | 1,914*** (339.8) | 1,619*** (331.9) |
| Constant | 129.9** (50.88) | 338.7*** (97.31) | 326.9*** (61.41) | 40.06*** (15.06) | 111.9*** (40.76) | 78.88*** (25.15) | 925.5*** (157.9) | 1,103*** (172.3) | 946.5*** (191.7) |
| Observations | 139 | 139 | 139 | 139 | 139 | 139 | 139 | 139 | 139 |
| R-squared | 0.811 | 0.827 | 0.787 | 0.502 | 0.421 | 0.604 | 0.537 | 0.539 | 0.465 |

Robust standard errors in parentheses

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Tab. 4 - Panel Data Analysis (Fixed Effect Two-Way): Regional Policy, Rural Development Policy, PAC 1st Pillar 1994-2013

| VARIABLES | (1) Regional Policy | (2) Regional Policy | (3) Regional Policy | (4) Rural Developmen t | (5) Rural Developmen t | (6) Rural Developmen t | (7) Rural Developmen t | (8) Rural Developmen t | (9) PAC 1st Pillar 1 |
|--|---------------------------|---------------------------|---------------------------|---------------------------------|---------------------------------|---------------------------------|---------------------------------|---------------------------------|----------------------------|
| | 1994- 2013 | 1994- 2013 | 1994- 2013 | 1994-2013 | 1994-2013 | 1994-2014 | 1994-2013 | 1994-2014 | 1994-2013 |
| Index of Structural Disadvantage (PCA) Panel | 44.27 (27.45) | 47.71* (26.06) | 30.17 (30.00) | 27.40* (14.33) | 32.06** (13.79) | 44.55*** (14.25) | 24.81* (13.51) | 26.92* (14.26) | -54.84 (50.63) |
| PAC 1st Pillar | | 0.0627 (0.0565) | 0.0630 (0.0578) | | 0.0849*** (0.0326) | 0.0847*** (0.0318) | 0.0753** (0.0309) | 0.0749** (0.0304) | |
| Regional Policy | | | | | | | 0.152*** (0.0241) | 0.157*** (0.0290) | |
| Interaction Term Disadvantage*PAC 1st Pillar | | | 0.0153 (0.0185) | | | -0.0109 (0.00865) | | | |
| Interaction Term Disadvantage*Regional Policy | | | | | | | | -0.00472 (0.0101) | |
| TD00 | 96.02*** (27.00) | 89.25*** (25.89) | 89.14*** (26.03) | -19.89 (13.89) | -29.06** (13.72) | -28.98** (13.81) | -42.62*** (12.82) | -42.39*** (12.80) | 108.0** (43.17) |
| TD94 | 169.6*** (34.05) | 159.3*** (36.18) | 155.6*** (36.57) | -159.7*** (20.26) | -145.7*** (20.09) | -148.4*** (20.09) | -121.5*** (21.26) | -121.1*** (21.39) | -164.2*** (60.91) |
| Constant | 557.1*** (20.38) | 493.7*** (64.10) | 486.6*** (66.82) | 222.3*** (10.04) | 136.6*** (34.12) | 141.7*** (32.82) | 61.53 (40.02) | 61.01 (40.33) | 1,010*** (38.53) |
| Observations | 417 | 417 | 417 | 417 | 417 | 417 | 417 | 417 | 417 |
| R-squared | 0.291 | 0.297 | 0.299 | 0.325 | 0.354 | 0.358 | 0.403 | 0.404 | 0.277 |
| Number of id | 139 | 139 | 139 | 139 | 139 | 139 | 139 | 139 | 139 |

Robust standard errors in
parentheses

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1