

A topographic map of Italy is shown in the background, with various geographical features and place names visible. The map is color-coded by elevation, with green for lower elevations and brown/orange for higher elevations. The text is overlaid on the map in a large, bold, black font.

# ***LE POLITICHE DI COESIONE: IERI, OGGI (E DOMANI?)***

Giuseppe Albanese  
Banca d'Italia

8 novembre 2017

# INDICE

- 1) DEFINIZIONE**
- 2) BREVE STORIA DELLE POLITICHE DI COESIONE IN ITALIA E IN EUROPA**
- 3) L'EVIDENZA CORRENTE**
- 4) IL DIBATTITO INTERNAZIONALE**

# Le politiche di coesione

## Una definizione

*Le politiche di coesione, o politiche regionali,...  
...impiegano risorse pubbliche, europee e nazionali...*

*...con la finalità di rimuovere le disuguaglianze di sviluppo, incrementare le opportunità di crescita e inclusione sociale dei cittadini e promuovere la coesione economica fra i territori italiani.*

*Gli interventi delle politiche di coesione traggono fondamento e legittimazione dalla Costituzione italiana (art. 119, quinto comma e art. 3, secondo comma) e dal Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (art. 174), che richiedono "interventi speciali" per promuovere uno "sviluppo armonico" (Trattato) e per "rimuovere gli squilibri economici e sociali" (Costituzione).*

TERMINOLOGIA

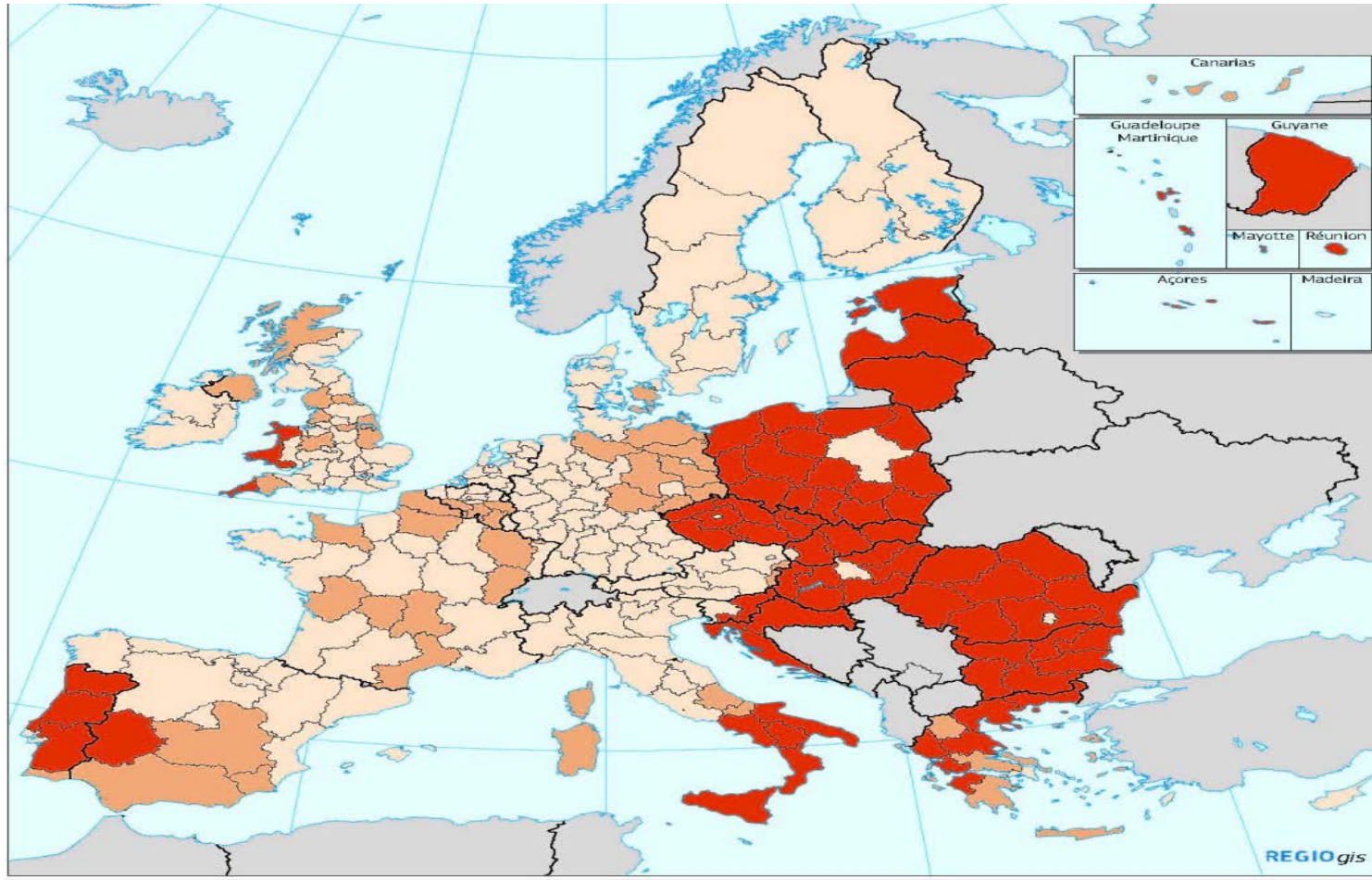
LE RISORSE

GLI OBIETTIVI

LE FONDAMENTA



# Perché ci interessano (tanto)?



# Un cenno ai ritardi di sviluppo

Il presupposto delle politiche regionali è l'esistenza/persistenza di ritardi di sviluppo tra le diverse aree di un paese (o in generale di un'area economicamente integrata).

Il dibattito sulle cause della esistenza/persistenza di tali ritardi (che qui in gran parte ignoreremo) è ampio e complesso, e prende in considerazione:

- Fattori economici
- Fattori extra-economici, quali:
  - i. Storia («*path dependence*»)
  - ii. Cultura (in particolare, il capitale sociale)
  - iii. Geografia
  - iv. Istituzioni

Seppur in assenza di un modello interpretativo comune, il disegno delle politiche suppone comunque che i divari di sviluppo possano essere modificati dall'azione pubblica.

# BREVE STORIA DELLE POLITICHE DI COESIONE IN ITALIA E IN EUROPA

# Gli albori

I **primi occasionali interventi** di politica regionale nel nostro Paese datano alla **legislazione speciale** di epoca giolittiana (primo decennio del '900). Tali azioni hanno una portata limitata e sono in gran parte destinate alla costruzione di **infrastrutture** sul territorio, soprattutto idriche. Tra tali leggi speciali citiamo quella per la Calabria (1906), che faceva seguito ai disastri del terremoto dell'anno precedente.

Nel complesso, i risultati di tale prima fase furono sostanzialmente ridotti, mentre l'implementazione delle politiche mostra già limiti che sarebbero divenuti evidenti nel dopoguerra (lentezze burocratiche, mancanza di coordinamento tra centro e periferia, etc.).

# L'intervento straordinario nel Mezzogiorno

## Prima parte: il periodo 1950-1970

L'intervento straordinario nel Mezzogiorno nasce con la legge 646/1950 che istituisce la **Cassa del Mezzogiorno**. Tale ente si caratterizzava per essere una **struttura tecnica** speciale, posta al di fuori del perimetro delle pubbliche amministrazioni ordinarie, con una **dotazione finanziaria propria, aggiuntiva** rispetto all'azione ordinaria dello Stato e degli enti locali.

Inizialmente, l'azione della Cassa è volta alla realizzazione di grandi opere di **infrastrutturazione** del territorio; a partire dagli anni sessanta, l'enfasi degli interventi si sposta anche verso la **promozione degli investimenti industriali**, sia attraverso l'incentivazione dei privati (contributi in conto capitale e in conto interessi, esenzioni fiscali) sia soprattutto mediante l'azione delle imprese a partecipazione statale.



# L'intervento straordinario nel Mezzogiorno

## Seconda parte: il periodo 1971-1992

A partire dagli inizi degli anni settanta, la politica regionale in Italia comincia a mutare per una serie di fattori:

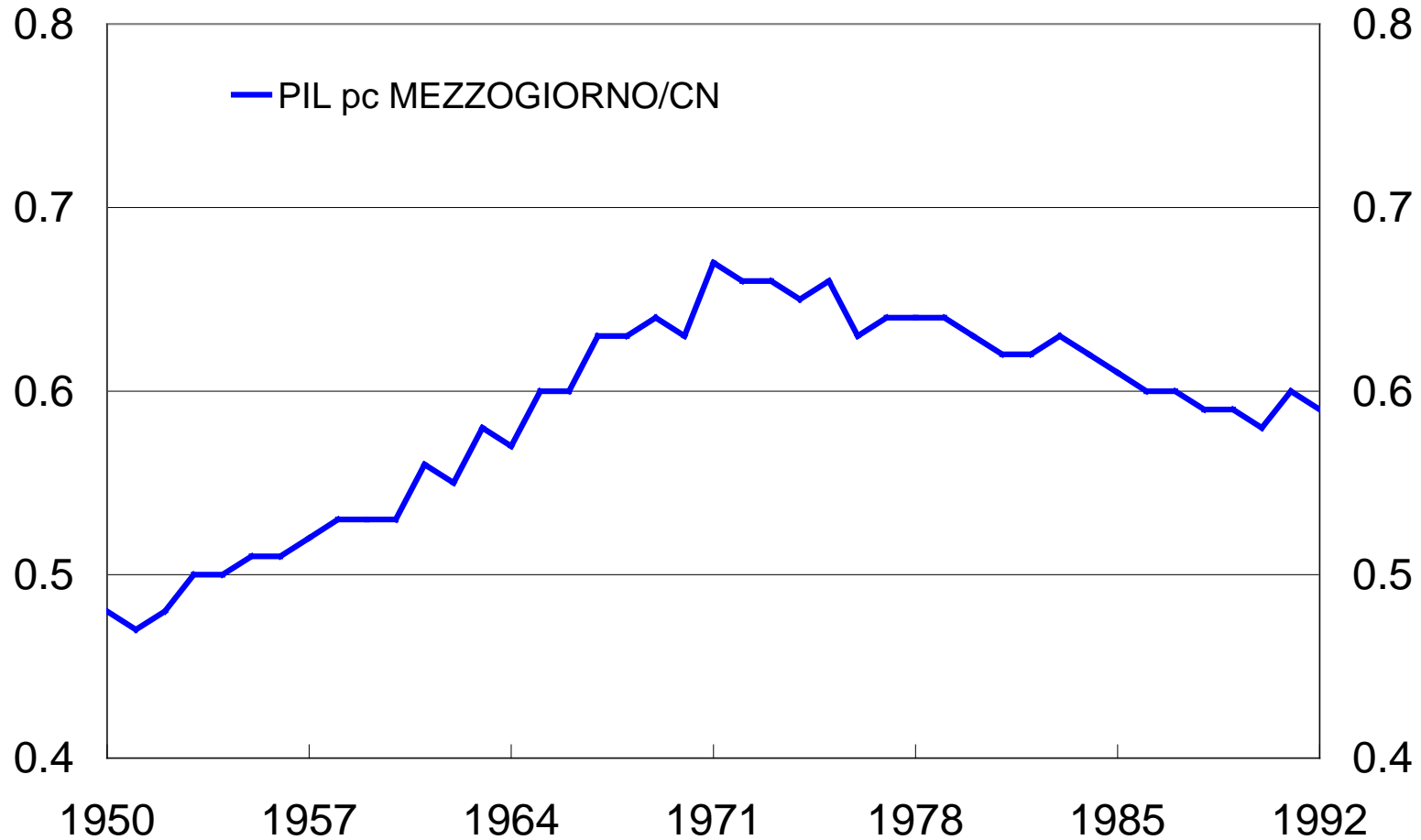
- Maggiore ingerenza della politica nella Cassa del Mezzogiorno;
- Nascita delle Regioni;
- Cambiamenti strutturali dell'economia.

Di conseguenza, entra in crisi il modello dell'intervento dall'alto e si riducono le iniziative che mirano a incidere direttamente sul contesto economico, mentre cresce la componente della **spesa per contributi ed incentivi a favore di imprese e famiglie**.

Con la legge 488/1992 terminerà infine l'esperienza della Cassa del Mezzogiorno, determinata sia dalla sua degenerazione sia dalla crisi di finanza pubblica che il Paese affronta in quegli anni.

# La politica regionale in Italia

## Il divario Mezzogiorno/CentroNord 1950-1992



Fonte: Daniele e Malanima, 2007

# Dopo la Cassa

Con la fine della Cassa, la politica regionale in Italia perderà la sua unitarietà, divenendo generalmente la sommatoria di molteplici programmi a livello regionale o sub-regionale.

In particolare, a partire dagli anni novanta, l'intervento nazionale nel Mezzogiorno si struttura intorno agli strumenti di programmazione negoziata (esempio: patti territoriali, contratti di programma, contratti d'area). Tale **azione dal basso** (*bottom-up*) viene ritenuta in grado di superare le difficoltà (e la successiva degenerazione) dell'intervento dall'alto (*top-down*).

Inoltre, comincerà progressivamente a crescere il ruolo della **politica europea di coesione**, che negli anni duemila diverrà la componente prevalente in termini di spesa.

# La politica europea di coesione

## La storia

**1957** Il trattato di Roma nel suo preambolo fa riferimento all'equiparazione dei diversi livelli di sviluppo tra le regioni

**1968** Viene creato il DG REGIO, al fine di monitorare le politiche regionali messe in atto dai diversi Stati membri.

**1975** Viene creato il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale.

**1986** L'obiettivo della coesione economica e sociale viene introdotto nel nell'Atto unico europeo

**1988** Riforma delle politiche di coesione in vista della creazione del mercato unico ed aumento del budget dei fondi strutturali

# La politica europea di coesione

## Motivazioni

Un'unione di Stati (con mercati unificati) può dotarsi di una politica regionale per motivi economici, sociali e politici:

**FALLIMENTI DEL MERCATO:** La libera circolazione dei lavoratori, dei capitali e delle merci è una condizione necessaria ma sufficiente a produrre di per sé progressi nel benessere di tutti i cittadini dell'UE;

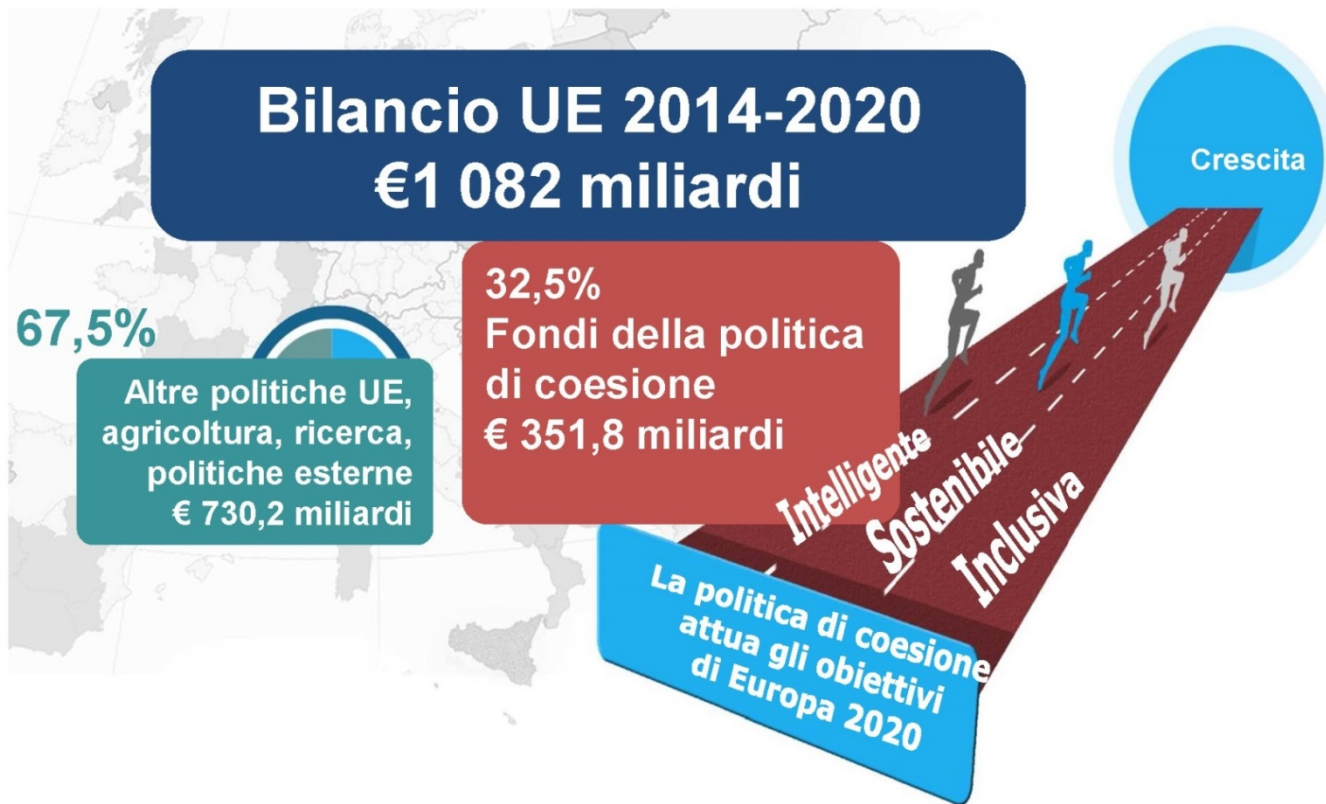
**SOLIDARIETA':** Una politica di sviluppo è necessaria per dare a tutti, ovunque siano nati o vivono, la possibilità di cogliere le opportunità e di affrontare le sfide che si presentano;

**LEGITTIMAZIONE:** Se l'Unione europea non risponde a bisogni diffusi, i cittadini reagiscono opponendosi alla mobilità, le imprese reagiscono opponendosi alle liberalizzazioni.



# La politica europea di coesione Il bilancio

## politica di coesione UE 2014-2020: 1/3 del bilancio comunitario

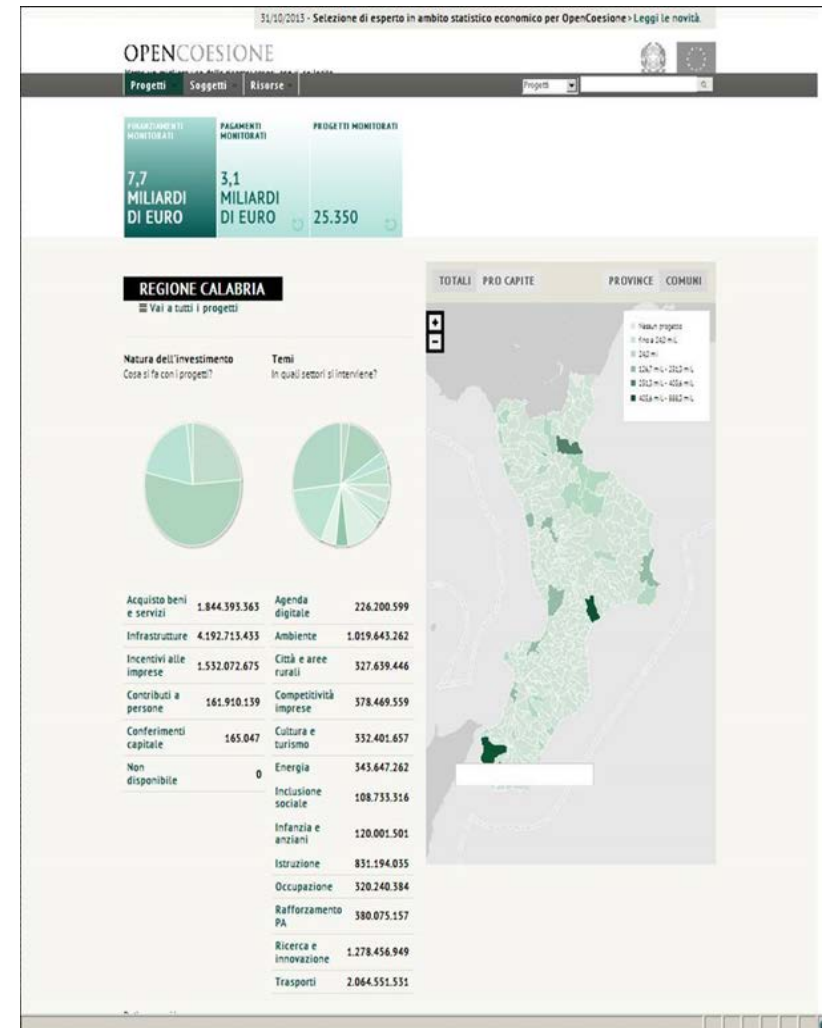


Fonte: Accordo di partenariato 2014

# La politica europea di coesione

## Caratteristiche principali

- Ruolo predominante delle Regioni (anche se esistono programmi statali);
- Estesa regolamentazione a livello comunitario di tutti gli aspetti di gestione/rendicontazione/controllo;
- Finanzia sia investimenti (in particolare per la realizzazione di opere pubbliche) sia incentivi a imprese e famiglie;
- Agisce in vari settori: R&S ambiente ed energia, reti di mobilità, occupazione e inclusione sociale.



# Le politiche di coesione in Italia: oggi

In Italia, le politiche per la coesione relative al ciclo di programmazione 2014-2020 sono finanziate sia da fondi europei sia da fondi nazionali.

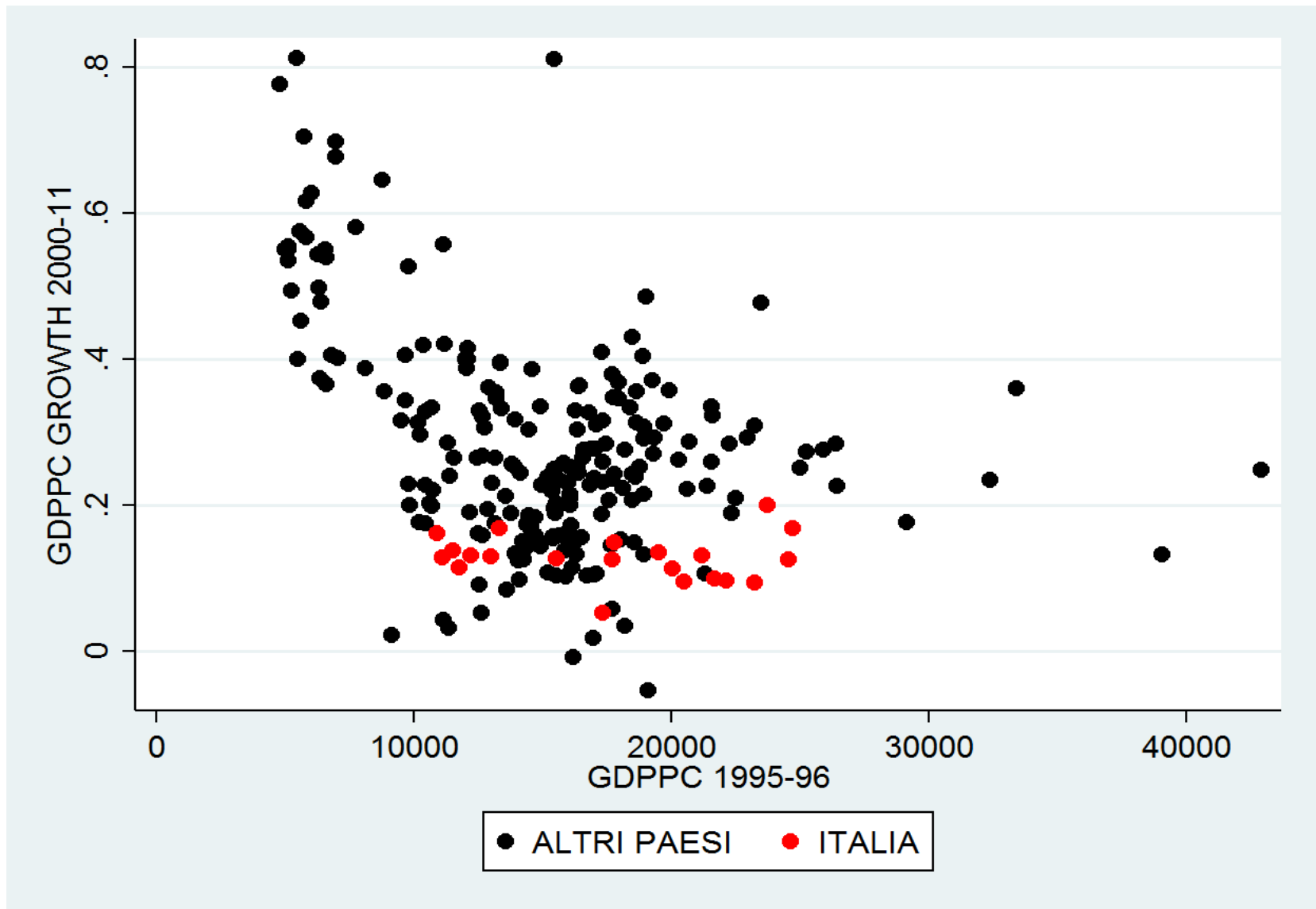
La quota predominante dell'intervento è costituita dai programmi comunitari (circa il 60 per cento), che utilizzano sia i Fondi Strutturali e di Investimento Europeo (SIE), sia risorse nazionale. Altre risorse nazionali sono invece impiegate in interventi progettati e realizzati direttamente dal nostro Paese.

Anche se tre quarti delle risorse sono dedicate al Mezzogiorno, le politiche di coesione finanziano anche interventi per la crescita e l'inclusione sociale nelle regioni del Centro Nord.

# L'EVIDENZA CORRENTE

# L'effetto della politica di coesione

## Dinamica regioni NUTS II dal 2000 al 2011





# L'effetto della politica di coesione in Europa

## La letteratura empirica

Gli studi econometrici sull'efficacia delle politiche di coesione in Europa hanno **risultati misti**.

- Alcuni lavori trovano un effetto piccolo o non significativo delle politiche di coesione (Boldrin e Canova, 2001; Rodriguez-Pose e Fratesi, 2004), mentre altri, soprattutto tra i più recenti, individuano un effetto positivo (Pellegrini et al., 2013).
- Altri ancora osservano un effetto “condizionato” degli interventi: ad esempio, l'efficacia delle politiche di coesione dipenderebbe dalla qualità delle istituzioni locali (Becker et al., 2013).

# L'effetto della politica di coesione in Italia

## La letteratura empirica

Nell'ambito della letteratura empirica che ha analizzato gli effetti delle politiche regionali in Italia, prevalgono le evidenze a favore di una **complessiva inefficacia** degli interventi.

Ciò ha riguardato sia la politica europea di coesione (Aiello e Pupo, 2012; Ciani e de Blasio, 2016), sia la politica nazionale di coesione (de Blasio e coautori, vari anni), anche se vi sono anche alcune evidenze più positive (Giua, 2017).

Un recente lavoro (Barone et al., 2016), riferito al caso dell'Abruzzo, mostra che il sostegno della politica europea di coesione a quella regione ha avuto effetti (di domanda e redistributivi) di breve periodo, mentre non si registrano effetti (di offerta e sulla struttura produttiva) nel medio-lungo periodo.

# Perché le politiche regionali (non) funzionano Un problema di quantità?

Il tema dell'entità delle risorse (troppo poche?) è sempre stato particolarmente discusso in Italia. Tale dibattito è risorto con vigore negli ultimi anni, dato che la crisi ha ristretto le risorse nazionali rivolte alle politiche di coesione. Particolare enfasi viene dedicata anche alla questione della (reale) addizionalità degli interventi.

Nei fatti, tuttavia, la spesa delle politiche per il Mezzogiorno sembra essere stata analoga quantomeno nelle varie fasi di recupero/stabilità/aumento del divario tra le aree del Paese registrate tra il 1950 e il 1992.

Di conseguenza, la quantità delle risorse non può essere considerata come una condizione sufficiente per il successo di tali politiche.

Altri fattori contano probabilmente di più...

# Perché le politiche regionali (non) funzionano

## La qualità degli interventi

Negli ultimi anni, vi è la percezione diffusa di una bassa qualità delle politiche regionali in Italia.

I principali limiti evidenziati sono:

- Bassa qualità della programmazione;
- Difetti di *governance*, in assenza di una definizione del ruolo rispettivo di Stato e Regioni;
- Scarsa velocità di esecuzione, dovuta in particolare a lentezze procedurali e difficoltà finanziarie degli enti pubblici;
- Eccessiva enfasi (soprattutto fino alla metà degli anni duemila) su trasferimenti e incentivi, che si sono spesso dimostrati inefficaci;
- Elevata frammentazione negli obiettivi e negli interventi.

# Perché le politiche regionali (non) funzionano

## L'integrazione con le politiche ordinarie

L'azione dell'operatore pubblico esplica i propri effetti nel Mezzogiorno non solo tramite le politiche regionali, ma anche (e soprattutto) attraverso le politiche destinate a tutto il territorio nazionale.

Gli studi svolti dalla Banca d'Italia mostrano l'esistenza di divari a sfavore del Mezzogiorno nella quantità e nella qualità in importanti aree (giustizia, servizi pubblici locali, sanità, istruzione, sicurezza). Tali differenze affondano le radici nel passato ma dipendono anche dalle attuali capacità amministrative locali.

Le politiche regionali non solo non possono sopperire al malfunzionamento degli apparati amministrativi e delle istituzioni ordinarie, ma ne risultano condizionate.



# IL DIBATTITO INTERNAZIONALE

# Il dibattito internazionale

## *People vs. Place*

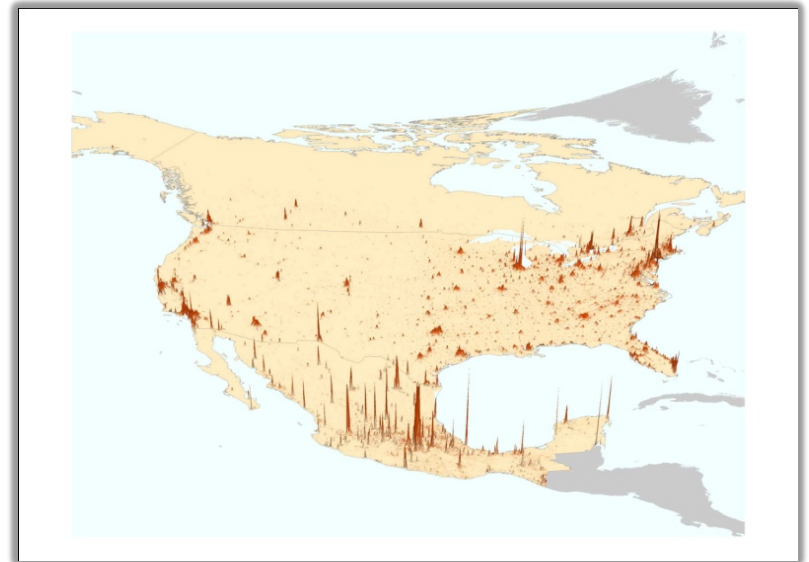
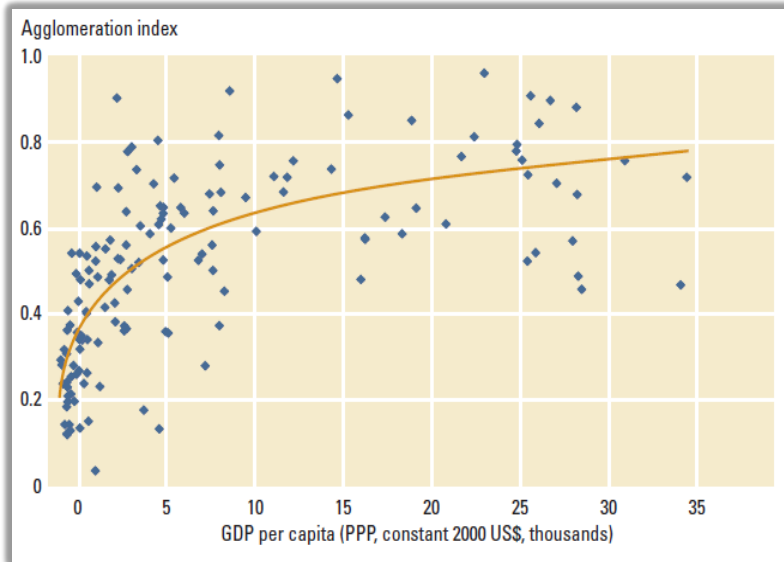
Il dibattito corrente sull'adozione di politiche regionali verte sul dilemma: «*people vs. place*». Questo si può riassumere nelle due seguenti posizioni:

PEOPLE: Se la differenza tra luoghi non è altro che la manifestazione di differenze tra le persone, prendere di mira i luoghi significa essenzialmente mirare alla cosa sbagliata. Di conseguenza, le politiche dovrebbero invece concentrarsi sul miglioramento dei risultati per le persone a prescindere da dove esse vivono.

PLACE: I luoghi in ritardo di sviluppo sono caratterizzati da vincoli e barriere (le cosiddette trappole del sotto-sviluppo) che limitano la loro capacità di esprimere le proprie potenzialità. Politiche spazialmente cieche non sono in grado di rimuovere tali fattori.

# Il dibattito internazionale Serve una politica regionale?

La risposta della Banca Mondiale è **NO**.



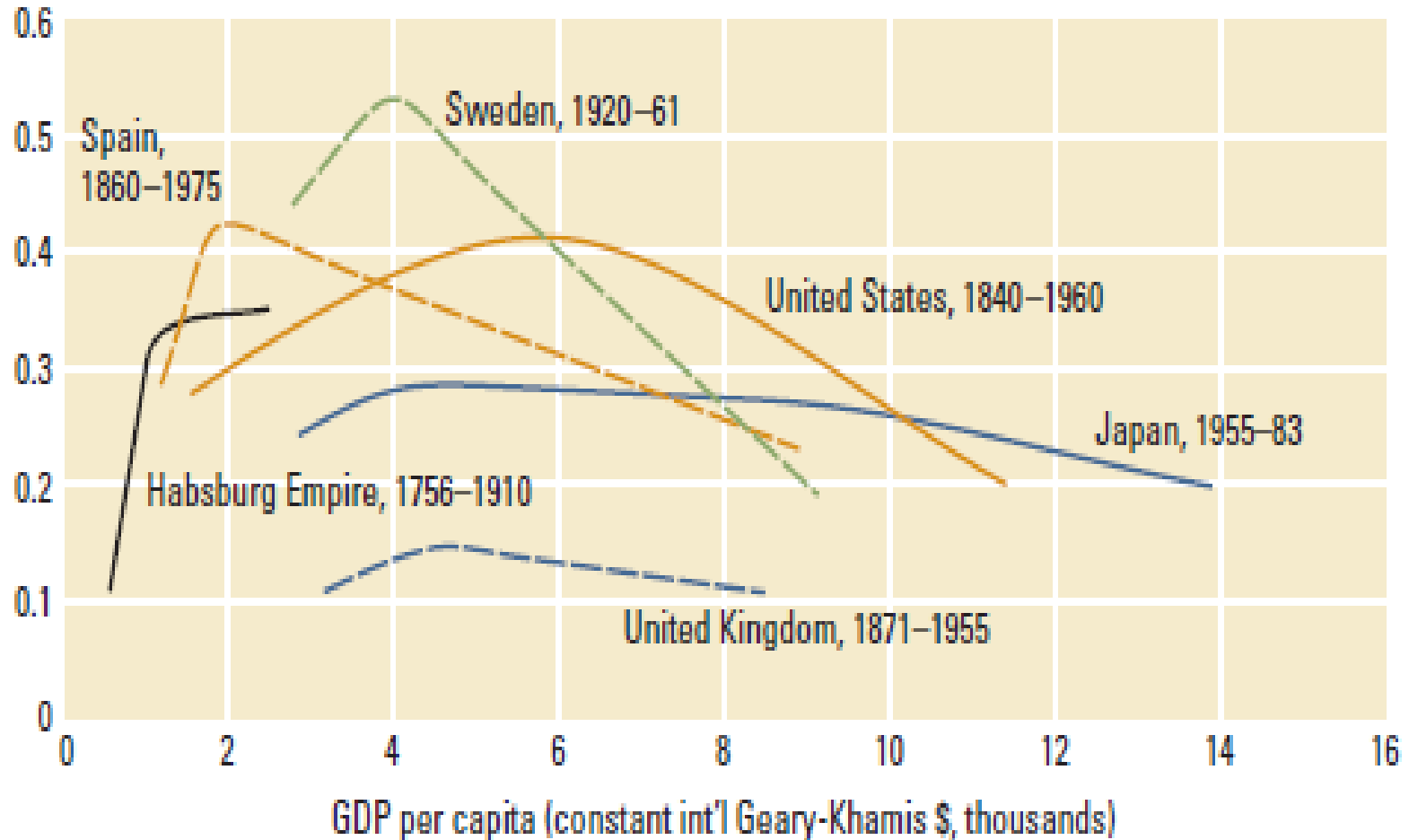
La crescita economica è per natura non bilanciata. Il mercato agisce attraverso tre principali forze: agglomerazione, migrazione e specializzazione.

Ciò crea inevitabilmente concentrazione, disparità territoriali e disuguaglianza.

# Il dibattito internazionale

## Sviluppo e disparità territoriali

Coefficient of variation of regional wages or income



# Il dibattito internazionale

## Ostacoli allo sviluppo e politiche nazionali

1. *Dispersione*

Esistono vantaggi economici che non possono essere sfruttati in mancanza di una sufficiente densità economica e urbana.
  2. *Distanza*

Povertà ed esclusione sociale all'interno di un paese sono spesso associati alla difficoltà di accesso e alla distanza fisica ed economica dalle aree più sviluppate.
  3. *Divisione*

I confini restringono la possibilità che beni, capitali, persone e idee fluiscono e sono spesso associati a conflitti e guerre.
- A. *Concentrazione senza congestione*

I paesi devono impegnarsi a favorire le forze naturali che spingono verso la concentrazione, gestendone gli effetti collaterali negativi.
  - B. *Unità non uniformità*

Lo sviluppo crea differenze. La risposta è l'integrazione, sia in termini sociali (educazione, salute) sia in termini geografici (ridurre le distanze effettive).
  - C. *Vincitori senza confini*

L'apertura ai mercati locali e globali deve procedere contemporaneamente alla cooperazione e l'integrazione con i paesi vicini.

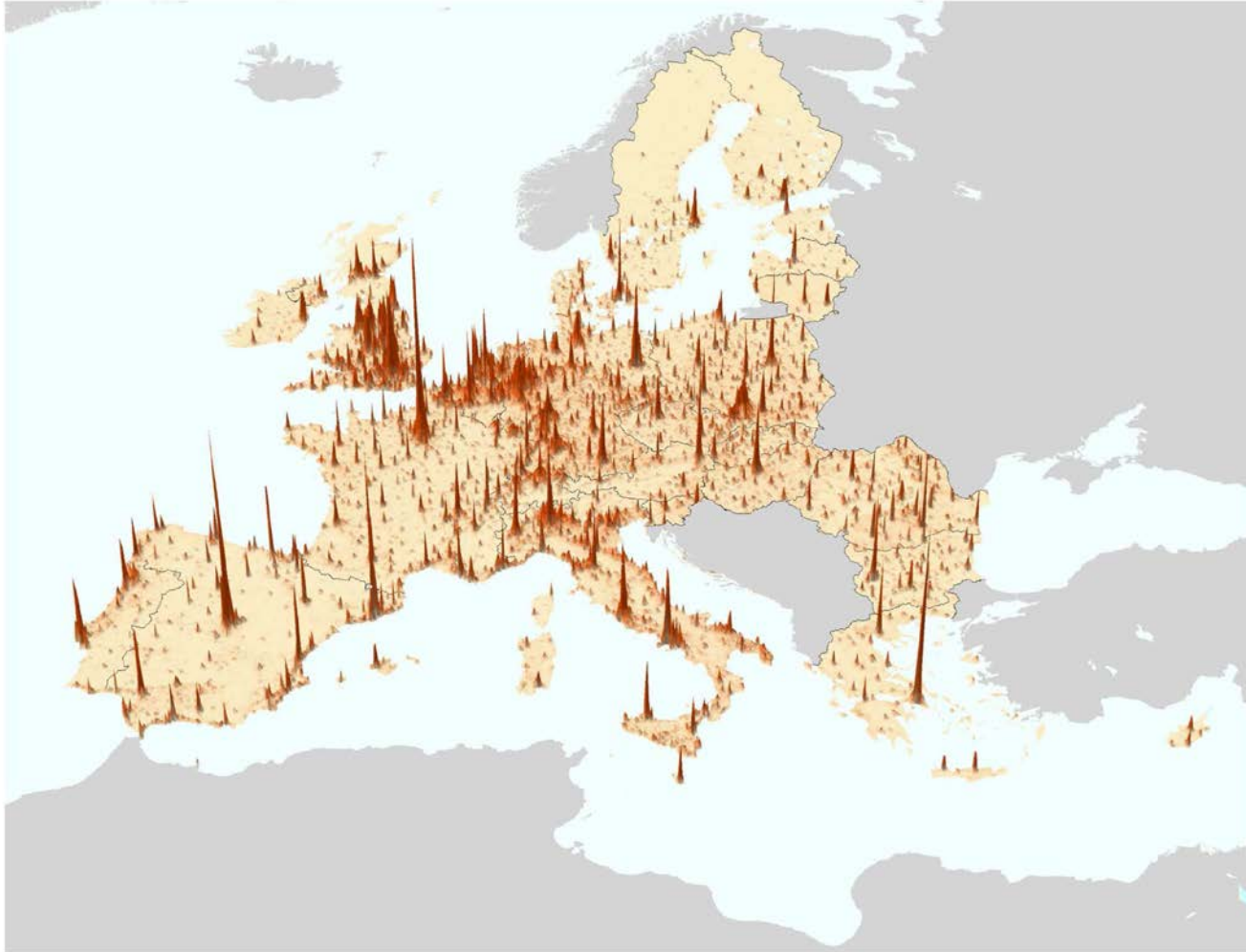
# Il dibattito internazionale

## Serve una politica regionale?

La risposta dell'OCSE è **SI**. In particolare, la visione della Banca Mondiale mancherebbe di considerare una serie di questioni:

- 1) Teoriche - Gli stessi studiosi di geografia economica non sono così sicuri che i vantaggi dell'agglomerazione valgano sempre ed in ogni luogo (es. Krugman Nobel Prize Lecture 2008). Quindi la semplice concentrazione di investimenti e capitale non si traduce necessariamente in ulteriore agglomerazione e sviluppo.
- 2) Empiriche - In molti paesi sviluppati, negli anni duemila, le aree rurali e/o in ritardo di sviluppo hanno contribuito sensibilmente alla crescita complessiva.
- 3) Pratiche - Tutti i paesi sviluppati (per motivi politici o sociali) non rinunciano ad usare politiche di coesione. Meglio quindi focalizzare il dibattito su quali di esse possano funzionare meglio.

# Il dibattito internazionale La diversità europea



# Il dibattito internazionale

## Imparare dagli errori delle politiche passate

I fautori delle politiche regionali sottolineano che il fallimento delle politiche precedenti non significa che altre forme di intervento non possano avere successo.

Occorre solo trarre insegnamento dalle lezioni del passato ed in particolare da:

- I limiti dell'approccio **top-down** (pre-anni '90)
  1. scarso coinvolgimento degli attori locali;
  2. nessuna differenziazione legata alle specificità dei luoghi.
- I limiti dell'approccio **bottom-up** (anni '90 e 2000)
  3. sottovalutazione delle «trappole del sottosviluppo», cioè i fattori che in ogni luogo frenano lo sviluppo (mancanza di «risorse locali» oppure presenza di forze che ostacolano il cambiamento).



# Il dibattito internazionale

## Le politiche di sviluppo rivolte ai luoghi

Secondo il Rapporto Barca (2009) una **politica di sviluppo mirata a luoghi** (o *place-based*) deve essere caratterizzata da:

- Una strategia di sviluppo a lungo termine il cui obiettivo è ridurre la persistente inefficienza e ineguaglianza all'interno di dati luoghi, per mezzo della produzione di pacchetti di beni e servizi pubblici,
- progettati e attuati estraendo e aggregando preferenze e conoscenze locali per mezzo di istituzioni politiche partecipative (**componente endogena**); e
- grazie una strategia promossa dall'esterno del territorio attraverso un sistema di *governance* multilivello, e da trasferimenti condizionati (**componente esogena**).

# Il dibattito internazionale

## Le politiche di sviluppo rivolte ai luoghi

Secondo il Rapporto Barca, vi sono in particolare alcuni **ingredienti** che un intervento di sviluppo *place-based* dovrebbe possedere:

- **Concentrazione delle risorse**
- **Orientamento ai risultati**
- **Trasparenza**
- **Valutazione**
- **Partenariato**
- **Presidio esterno**

La mancanza di tali fattori spiegherebbe gli insuccessi delle forme passate di intervento.

# Alcune conclusioni

Il futuro delle politiche di coesione rimane incerto.

Da una parte, si dibatte su quali siano le cause della persistenza dei ritardi di sviluppo (fattori economici o extra-economici, quali storia, cultura, geografia, istituzioni).

Dall'altra, si discute sulla possibilità di incidere su tali fattori con degli interventi mirati sui luoghi, oppure sulla necessità di concentrare l'attenzione sugli individui («*people vs. place*»).

Poiché tali politiche si basano su una redistribuzione di risorse, il consenso nell'opinione pubblica rimane in ogni caso fondamentale (vedi Catalogna, o il referendum in Lombardia e Veneto)!

Anche per questo, è di certo fondamentale spostare l'attenzione (soprattutto in Italia) dalla «quantità» alla «qualità» dell'intervento.

# UN PO' DI BIBLIOGRAFIA

Barca F. (2009), «[An agenda for a reformed Cohesion Policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations](#)», Brussels: European Commission.

Cannari L., a cura di (2009), «[Mezzogiorno e politiche regionali](#)», Banca d'Italia, Seminari e Convegni n. 2.

Cannari L., Franco D., a cura di (2010), «[Il Mezzogiorno e la politica economica dell'Italia](#)», Banca d'Italia, Seminari e Convegni n. 4.

OECD (2009a), «[How regions grow: Trends and analysis](#)», Paris: OECD.

OECD (2009b), «[Regions Matter: Economic Recovery, Innovation and Sustainable Growth](#)», Paris: OECD.

World Bank (2009), «[World Development Report 2009. Reshaping economic geography](#)» Washington, D.C.: The International Bank for Reconstruction and Development.

**GRAZIE PER L'ATTENZIONE**