



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI FERRARA  
DIPARTIMENTO DI ECONOMIA E MANAGEMENT  
Via Voltapaletto, 11 - 44121 Ferrara

Quaderno DEM 13/2014

September 2014

**Il ruolo della politica  
di coesione dell'UE a favore del processo  
di sviluppo sul territorio**

Aurelio Bruzzo

**Quaderni DEM, volume 3**

**ISSN 2281-9673**

**Editor:** Leonzio Rizzo ([leonzio.rizzo@unife.it](mailto:leonzio.rizzo@unife.it))  
**Managing Editor:** Paolo Gherardi ([paolo.gherardi@unife.it](mailto:paolo.gherardi@unife.it))  
**Editorial Board:** Davide Antonioli, Francesco Badia, Fabio Donato, Giorgio Prodi, Simonetta Renga

**Website:**  
<http://www.unife.it/dipartimento/economia/pubblicazioni>



**IL RUOLO DELLA POLITICA DI COESIONE DELL'UE  
A FAVORE DEL PROCESSO DI SVILUPPO SUL TERRITORIO <sup>(\*)</sup>**

Aurelio Bruzzo<sup>(\*\*)</sup>

**Abstract**

**The role of EU cohesion policy for a territory-based development process**

This paper pursues a twofold objective: at first, make some critical considerations, albeit in a substantially consistent overall vision, on some contributions presented in two recent studies by AISRe (Associazione italiana di Scienze Regionali); secondly, develop from these considerations a detailed proposal for action aimed to promoting the development process in Italy, discussing further the similar proposals of the studies just mentioned above. The analysis will be based on the available literature, consisting mainly of EU official documents, which usually rely on scientific studies specifically conducted for the European Commission.

Classificazione JEL: R58, O20, Q15  
JEL Classification

Parole chiave: politica di coesione dell'UE, politica di sviluppo, territorio, Italia  
*Keywords: European Union cohesion policy; economic development policy, territory, Italy*

Ferrara, settembre 2014

---

<sup>(\*)</sup> Il presente paper costituisce una versione estesa e rivista dell'intervento presentato dall'autore al *Policy Workshop* su: "Crescita, investimenti e territorio: dalle idee ai progetti" che si è svolto nell'ambito della XXXV Conferenza Scientifica dell'Associazione italiana di Scienze regionali, Padova, settembre 2014.

<sup>(\*\*)</sup> Dipartimento di Economia e Management e Centro di Documentazione Europea - Università di Ferrara  
([aurelio.bruzzo@unife.it](mailto:aurelio.bruzzo@unife.it))



## 1. Introduzione

L'Associazione Italiana di Scienze Regionali (AISRe) ha recentemente promosso alcune iniziative nelle quali si è affrontato e discusso in modo approfondito il ruolo che le politiche industriali e regionali potrebbero svolgere per contrastare l'attuale grave crisi internazionale, che però interessa particolarmente l'Italia. Ci si riferisce, innanzi tutto, alla pubblicazione di un *eBook* dal titolo "Crescita, investimenti e territorio", curato da Cappellin, Marelli, Rullani e Sterlacchini (2014); e, in secondo luogo, a due *workshop*, il primo dei quali – dal titolo "Le politiche per la crescita in Italia e in Europa" – si è svolto (nel luglio scorso) all'Università statale di Milano, mentre il secondo – dal titolo "Crescita, investimenti e territorio: dalle idee ai progetti" – si è svolto all'Università di Padova (nel settembre scorso) nell'ambito della XXXV Conferenza scientifica dell'AISRe.

Col presente *paper* che prende spunto da quanto sostenuto nell'ambito di tali iniziative di studio da parte di coloro che vi hanno attivamente partecipato, si persegue una duplice finalità: innanzi tutto, svolgere alcune considerazioni parzialmente critiche, per quanto in una visione complessiva sostanzialmente concordante, in merito ad alcuni contributi presentati nelle circostanze appena indicate<sup>1</sup>; in secondo luogo, sviluppare da tali considerazioni un'articolata proposta d'intervento pubblico, finalizzato a promuovere un processo di sviluppo socio-economico in Italia, per il quale si specificano maggiormente le misure proposte in alcuni dei contributi considerati.

A tal fine ci si avvarrà di una letteratura costituita in prevalenza da documenti ufficiali dell'UE, anche perché di solito essi si basano su studi scientifici appositamente condotti per conto della Commissione europea. Il più recente di tali documenti è certamente la sesta Relazione periodica sulla coesione economica, sociale e territoriale, nella quale si trattano molti dei temi qui affrontati circa la finalizzazione della corrispondente politica della UE: infatti, oltre a descrivere i principali aspetti di questa politica per il periodo ormai in corso, quali lo sviluppo "intelligente" e la "buona" *governance* ai fini dello sviluppo economico e sociale, anche in tale pubblicazione ufficiale si sottolinea con enfasi il ruolo svolto dagli investimenti pubblici ai fini del superamento della crisi in atto<sup>2</sup>.

## 2. La limitata efficacia della politica fiscale a livello nazionale nel MUE e nell'UEM

La principale valutazione critica che si espone nei confronti delle proposte di misure di politica macroeconomica recentemente avanzate al fine di far uscire il nostro sistema produttivo dalla "grande recessione", riguarda la proposta di avviare in Italia una politica fiscale di tipo espansivo, di derivazione chiaramente Keynesiana, che porti ad un aumento della domanda aggregata, sia per investimenti che per consumi. Infatti, si ritiene che una delle principali manifestazioni presentate dalla crisi ancora in corso sia costituita dall'insufficienza della domanda globale, tale d'aver portato il nostro Paese in una situazione di deflazione.

Tale proposta, a nostro avviso, appare poco convincente quantomeno da due punti di vista: innanzi tutto, perché viene quasi sempre formulata dai suoi sostenitori in modo alquanto generico, quando invece a nostro avviso essa dovrebbe essere presentata in modo molto più preciso e dettagliato per poter risultare effettivamente percorribile. In effetti, ultimamente da parte di vari esponenti politici o studiosi viene proposto un "aumento della spesa pubblica" *tout court*, nonostante i vincoli posti al bilancio pubblico italiano a livello europeo, cioè dal Patto di Stabilità e Sviluppo e successivamente rafforzati dal *Fiscal Compact*; inoltre, questi stessi esponenti non sembrano porsi la fondamentale questione del modo in cui possa essere finanziato un tale aumento, in considerazione, da un lato, dell'estrema difficoltà finora incontrata

<sup>1</sup> Ci si riferisce, in particolare, a Cappellin (2014a) e (2014b), Marelli (2014a) e (2014b), Casini Benvenuti (2014), Camagni, Capello (2014), Vitale (2014) e Camagni (2014).

<sup>2</sup> Cfr. European Commission (2014) a cui per il momento si rinvia, non ritenendo opportuno descriverne in questa sede i principali contenuti, per dedicare a tale relazione piuttosto uno studio apposito.

dai governi che hanno cercato di ridurre le voci di spesa pubblica ritenute eccessive e, dall'altro, dell'impossibilità dal punto di vista politico d'innalzare ulteriormente la pressione fiscale, dal momento che questa si colloca già ai livelli più elevati tra i paesi dell'UE.

Tutt'al più, qualche studioso – come Tabellini (2014) – al fine di contrastare la grave recessione tuttora in atto giunge a proporre di adottare la politica fiscale in modo complementare a quella monetaria<sup>3</sup>, perché questo secondo tipo di politica che nell'UEM è ovviamente condotta dalla BCE, presenta varie carenze, tra cui quella di non risultare sufficiente da sola per convincere, da un lato, gli istituti di credito a concedere i prestiti necessari per finanziare gli investimenti privati e, dall'altro, gli imprenditori ad effettuare nuovi investimenti in presenza di una domanda per beni capitali e di consumo stagnante o, addirittura, in contrazione.

In secondo luogo, la proposta di adottare da parte del governo italiano una politica fiscale espansiva appare poco convincente, perché essa non sembra tener conto della situazione di apertura dei mercati e d'integrazione dei sistemi produttivi in cui si trovano i Paesi europei che rientrano nel Mercato Unico Europeo (MUE) e quelli che hanno aderito anche all'Unione Economica e Monetaria europea (UEM)<sup>4</sup>.

Una simile questione che può essere in qualche misura accostata a quella che è stata oggetto del recente dibattito internazionale sui diversi valori assunti dai moltiplicatori fiscali (European Commission, 2012), può essere adeguatamente rappresentata ricorrendo ad un noto strumento di analisi macroeconomica interregionale o, più precisamente, a uno dei modelli di sviluppo regionale indotto dalle esportazioni (*export-led growth*). Si tratta del modello, elaborato da North (1955), del reddito interregionale che si ritiene possa essere applicato anche a sistemi economici nazionali quando si opera all'interno del MUE e dell'UEM, giacché in tal caso i sistemi economici degli Stati membri possono essere assimilati a dei sistemi regionali appartenenti a un unico sistema produttivo, che nel nostro caso sarebbe quello europeo.

Come si ricorderà, in questo modello – anch'esso di derivazione Keynesiana – il reddito complessivo di una determinata “regione i”, costituita nel nostro caso da uno Stato membro dell'UEM ed operante nel MUE come – ad es. – l'Italia, può essere espresso dalla consueta identità macroeconomica:

$$Y_i = C_i + I_i + G_i + (X_i - M_i)$$

dove i simboli impiegati hanno il significato che viene loro solitamente attribuito nei manuali di macroeconomia. In particolare, il consumo  $C_i$  che dipende dal reddito disponibile ( $Yd_i = Y_i - T_i$ ), è uguale a:  $C_o + c_i Yd_i$ .

Inoltre, le esportazioni contabilizzate dalla stessa regione i corrispondono alla sommatoria delle importazioni effettuate dalle “regioni j” (cioè gli altri Stati europei, nonché il resto del Mondo) presso il sistema produttivo della prima regione, per cui si può scrivere:

$$X_i = \sum M_{ij} = \sum m_{ij} Yd_j$$

D'altro canto, le importazioni della regione i sono date a loro volta dalla sommatoria delle importazioni effettuate da questa regione presso ciascuna delle altre regioni j, in funzione del suo livello di reddito disponibile:  $M_i = \sum m_{ji} Yd_j$

Raggruppando in una sola variabile ( $A_i$ ) le varie componenti autonome di spesa, tra cui la spesa pubblica, si ottiene:  $A_i = a_i + \bar{I}_i + \bar{G}_i$

<sup>3</sup> D'altro canto, anche la politica fiscale – per risultare pienamente efficace ai fini della promozione di un processo di sviluppo – non potrebbe essere condotta singolarmente, bensì in modo complementare a quella monetaria.

<sup>4</sup> Com'è noto, grazie al MUE le merci, i beni, i servizi, nonché i fattori produttivi possono liberamente circolare negli Stati dell'UE senza incontrare alcun ostacolo (barriere tariffarie e non), mentre in seguito all'UEM il commercio tra i Paesi aderenti è reso ancor più agevole grazie alla disponibilità di una moneta comune.

e, sostituendo nella prima espressione le equazioni successivamente introdotte, si ottiene di nuovo il reddito della regione  $i$ , ma nella seguente forma:

$$Y_i = \frac{A_i + \sum m_{ij} Y_i (1 - t_j)}{1 - (c_i - \sum m_{ji}) (1 - t_i)}$$

Da tale espressione si deduce che il reddito della regione  $i$  è dato dalla somma dell'insieme delle spese autonome ( $A_i$ ) e delle esportazioni [ $\sum m_{ij} Y_i (1 - t_j)$ ] della stessa regione, moltiplicata per il valore del moltiplicatore ottenuto dal seguente rapporto:

$$1 / [1 - (c_i - \sum m_{ji}) (1 - t_i)].$$

Di conseguenza, le cause di un aumento del reddito del sistema economico-produttivo considerato possono essere individuate in uno o più dei seguenti fenomeni:

- a) una variazione positiva delle spese autonome locali ( $A_i$ ), tra cui l'aumento della spesa pubblica che corrisponde alla manovra di politica fiscale di tipo espansivo menzionata in precedenza;
- b) una variazione positiva del reddito delle altre regioni ( $Y_j$ ), sulla cui crescita però è pressoché impossibile influire da parte dei governanti della regione  $i$ ;
- c) un aumento della propensione al consumo ( $c_i$ ) e una diminuzione di quella alle importazioni ( $m_{ji}$ ), nonché del tasso d'imposizione fiscale ( $t_i$ ) della regione  $i$ <sup>5</sup>.

Da tale modello emerge con una certa evidenza, tuttavia, che l'eventuale effetto prodotto dal moltiplicatore Keynesiano e derivante da una politica d'incremento degli investimenti pubblici da condurre in Italia – per quanto sia elevato il valore di partenza del moltiplicatore – tenderà invece a ridursi al crescere del coefficiente  $m$ , cioè al crescere della tendenza ad importare dagli altri paesi del resto del mondo, tra cui in particolare quelli europei, sia in seguito all'appartenenza del nostro al MUE e all'UEM, sia in seguito all'ormai prevalente contesto di globalizzazione in cui anche il sistema produttivo italiano si trova a competere.

Inoltre, il valore del coefficiente  $m$  sarà particolarmente elevato se il sistema produttivo nazionale – come talvolta si sostiene per quello italiano – risultasse poco competitivo rispetto agli altri oppure lo stesso sistema fosse costretto ad importare a causa dell'indisponibilità di materie prime e di risorse energetiche, com'è in effetti nel caso dell'Italia il cui sistema produttivo è spiccatamente trasformatore e manifatturiero<sup>6</sup>.

In tal caso, una parte più o meno elevata dell'effetto di crescita prodotto sul reddito da un'eventuale politica fiscale espansiva, costituita da un aumento della spesa per investimenti piuttosto che da un aumento di quella di parte corrente, tenderebbe a disperdersi all'estero, cioè negli altri Paesi con i quali il nostro commercia, anziché rafforzare il processo di sviluppo endogeno. Pertanto, per evitare una simile prospettiva sarebbe necessario ridurre il valore del coefficiente  $m$ , quantomeno per la sua componente connessa al basso livello di competitività del nostro sistema produttivo rispetto a quelli concorrenti (europei e non).

<sup>5</sup> Ovviamente, nella diminuzione della pressione fiscale s'individua l'altra forma che potrebbe assumere una politica fiscale espansiva come quella proposta, in particolare, da Marelli (2014a e 2014b), anche se si è già verificato per i Paesi dell'UE che il valore del corrispondente moltiplicatore risulta inferiore a quello del moltiplicatore applicato alla spesa pubblica. Di conseguenza, tra le due misure di politica fiscale espansiva sarebbe preferibile ricorrere al proposto aumento della spesa pubblica.

<sup>6</sup> Casini Benvenuti (2014) ha constatato che la dipendenza dall'estero del nostro sistema economico è rimasta sostanzialmente inalterata anche durante la crisi, a conferma del fatto che attualmente le importazioni effettuate dalle imprese e dalle famiglie italiane non presentano un'offerta alternativa a livello nazionale. Pertanto, nel caso di un aumento del reddito a loro disposizione una parte di esso sarebbe molto probabilmente destinato ad incrementare le importazioni di beni e servizi.

Per riuscire ad ottenere un simile risultato bisogna evidentemente adottare delle politiche che favoriscano l'aumento della competitività del sistema economico nazionale, tenendo conto che quest'ultima a sua volta dipende in special modo – come sostenuto da Kaldor – dal livello di produttività posseduto dai settori in cui si articola lo stesso sistema economico, nonché dai fattori produttivi in questi impiegati.

Ovviamente, il livello di produttività in termini monetari non va aumentato riducendo solo i costi di produzione, tra cui quelli del fattore lavoro, giacché quello dipende fondamentalmente dal grado d'innovazione tecnologica e organizzativa adottata dal sistema produttivo nel suo complesso, che in Italia – come noto – è formato in prevalenza da piccole e medie imprese (PMI), operanti soprattutto in comparti di tipo tradizionale e solitamente ritenute poco in grado di competere con le più attrezzate imprese dei Paesi dell'Europa settentrionale e centrale.

A nostro avviso, per innalzare il livello di competitività del sistema produttivo italiano bisognerebbe ricorrere a politiche come quella di coesione economica, sociale e territoriale dell'UE, sebbene questa sia pressoché totalmente trascurata dalla maggior parte degli studiosi e questo molto presumibilmente per il motivo che essi continuano ad attribuirle una mera finalità di riequilibrio regionale, quando invece ormai non è più così.

Infatti, l'ambiguità connessa alle finalità perseguite nel passato, cioè fino al 2013, dalla politica di coesione dell'UE è ormai definitivamente superata, come si può cogliere – secondo Albanese, de Matteis (2014) – dal fatto che nei nuovi regolamenti per il periodo 2014-2020 è stato cancellato il riferimento all'obiettivo della convergenza (tra le regioni sviluppate e quelle in ritardo di sviluppo). Altri studiosi, invece, considerano tale politica ai fini della definizione di un nuovo processo di sviluppo socio-economico per l'Italia, concependola però in un modo riduttivo, cioè in termini di sola politica territoriale ed urbana (Cappellin, 2014a), quando essa investe un numero alquanto elevato di aspetti dell'attività economico-produttiva delle imprese e anche di quella delle famiglie.

### **3. Per una più adeguata concezione della passata politica di coesione dell'UE**

Per poter disporre di una più adeguata concezione della politica di coesione dell'UE, riferendoci inizialmente ai pregressi periodi di programmazione, si deve tener innanzi tutto presente che essa già nel periodo 2007-2013 essa era una delle principali politiche comunitarie volte a realizzare la strategia di Lisbona, giacché gran parte del complessivo ammontare di risorse per essa allora stanziato (pari a 347 mld. di euro) doveva essere investita nelle priorità chiave di Lisbona, quali l'economia della conoscenza, la ricerca e lo sviluppo, l'innovazione, il capitale umano e il “*business development*”.

In occasione della diffusione, avvenuta ancora nel lontano dicembre 2007, di una comunicazione della Commissione europea nella quale, oltre a delineare le principali azioni dell'Unione ai fini dell'attuazione della Strategia di Lisbona per il periodo 2008-2011, si valutavano anche i progressi registrati in vista della realizzazione degli obiettivi di Lisbona nel triennio 2005-2007<sup>7</sup>, l'allora Commissaria Danuta Hübner precisava che nelle zone in ritardo di sviluppo, rientranti nell'obiettivo denominato “Convergenza”, gli Stati membri e le Regioni dovevano investire il 65% delle risorse disponibili in azioni prioritarie di Lisbona, dal momento che tali Stati membri e regioni avevano ancora bisogno di investire nelle infrastrutture di base. Le altre Regioni, invece, appartenenti all'obiettivo “Competitività e occupazione”, si erano impegnate a investire nelle priorità di Lisbona ben l'82% dei finanziamenti disponibili. Inoltre, i risultati di questo nuovo orientamento rispetto al passato sarebbero stati maggiormente cospicui nel campo dell'innovazione, cioè proprio in una delle quattro azioni prioritarie nell'ambito della Strategia di Lisbona per il periodo 2008-2011. L'investimento nell'innovazione, infatti, avrebbe dovuto triplicare nel periodo 2007-2013, rispetto a quello del 2000-

---

<sup>7</sup> Cfr. COM (2007)798.

2006, per diventare complessivamente pari a 85 miliardi di euro; nei nuovi Stati membri<sup>8</sup>, poi, la quota percentuale destinata alla ricerca e sviluppo (R&S) e all'innovazione avrebbe dovuto essere addirittura quattro volte maggiore rispetto a quella registrata nel periodo precedente. L'impatto di questi investimenti, relativamente consistenti<sup>9</sup>, avrebbe dovuto essere potenziato da nuovi elementi di natura sia operativa sia istituzionale che erano stati allora introdotti con l'ennesima riforma della politica di coesione e che sono individuabili nei seguenti:

- adeguati meccanismi di rendicontazione per assicurare la coerenza tra i progetti di cui alla politica di coesione e i Programmi Nazionali di Riforma (PNR);
- una maggiore decentralizzazione delle responsabilità politico-amministrative per assicurare la concreta realizzazione del processo di Lisbona, fino ad allora prevalentemente perseguito dai governi nazionali;
- un approccio allo sviluppo maggiormente integrato, in modo da realizzare una strategia intersettoriale e una focalizzazione sulla crescita e l'occupazione.

In secondo luogo, fin dall'inizio della crisi finanziaria internazionale e del conseguente rallentamento economico che ha senza dubbio negativamente influito sul processo di convergenza interregionale all'interno dell'Europa, la politica di coesione ha contribuito alla realizzazione del "Piano europeo di ripresa economica"<sup>10</sup>, quale principale fonte di finanziamento degli investimenti comunitari nell'economia reale, apportando così un notevole sostegno agli investimenti pubblici, compresi quelli condotti a livello regionale e locale, nonché fornendo precise indicazioni ai governi degli Stati membri sulle modalità d'intervento che essi avrebbero dovuto seguire sul piano concreto<sup>11</sup>.

Come accennato, poiché lo scopo della politica di coesione era già allora quello di garantire la pertinenza dei suoi investimenti con la strategia di Lisbona (che nel frattempo era stata rilanciata), più del 65% del totale degli stanziamenti, cioè 230 miliardi di euro, erano "destinati" agli investimenti nei suoi quattro settori prioritari (persone, imprese, infrastrutture ed energia, nonché ricerca ed innovazione). La politica di coesione – oltre a favorire l'elaborazione di strategie di sviluppo coerenti e contribuire alla crescita economica e al progresso sociale a medio termine – rappresentava anche una fonte stabile, sicura e mirata di finanziamento a disposizione delle competenti Autorità nazionali che poteva essere da queste utilizzato per stimolare il rilancio economico all'interno del rispettivo sistema produttivo. Questa selettività e questa continuità costituiscono senza dubbio fattori essenziali per creare un clima di stabilità e per ridare fiducia agli imprenditori, agevolando le loro decisioni d'investimento.

Malgrado all'epoca la portata della recessione non fosse ancora del tutto chiara, era comunque probabile che avrebbe avuto non solo effetti considerevoli, ma anche diversi da uno Stato membro all'altro e, al loro interno, da una regione all'altra. Tuttavia, nei periodi di avversità economica, i gruppi sociali più vulnerabili, come gli esclusi dal punto di vista sociale e i disoccupati, sono quelli destinati a soffrire maggiormente. In questi periodi, dunque, il settore pubblico svolge un ruolo essenziale, garantendo la solidarietà e ripristinando la fiducia, soprattutto mediante la realizzazione di investimenti pubblici con cui rafforzare la domanda interna, a breve termine, e riportare i sistemi economici sulla via dello sviluppo sostenibile, nel più lungo termine.

Dato che le difficoltà finanziarie riscontrate da alcuni Stati – tra cui l'Italia – potevano frenare la realizzazione degli investimenti programmati, la concretizzazione delle priorità definite nel quadro della politica di coesione avrebbe dovuto essere accelerata, grazie al ricorso ai fondi strutturali, e – se possibile – anche concentrata all'inizio del periodo, al fine di rendere l'eco-

<sup>8</sup> Cioè quelli entrati a far parte dell'UE tra il 2004 e il 2007.

<sup>9</sup> Si tenga conto che in quel periodo la politica di coesione assorbiva già un terzo circa del totale delle spese stanziare nel bilancio della UE.

<sup>10</sup> Di cui alla comunicazione COM (2008)800.

<sup>11</sup> Tali indicazioni sono contenute nella comunicazione COM (2008)876 def..

nomia più dinamica e apportare un aiuto alle imprese colpite dalla crisi. I programmi della politica di coesione presentano infatti il potenziale e la flessibilità necessari a garantire l'apporto di un'assistenza mirata, tale da accelerare il ritmo delle spese nei settori che presentano il maggior potenziale di crescita e rispondere il più velocemente possibile alle esigenze prioritarie. In effetti, un'adeguata modulazione nel tempo del finanziamento concesso a titolo della politica di coesione avrebbe potuto consentire di iniettare in poco tempo nell'economia europea un considerevole ammontare di risorse finanziarie, pur continuando a privilegiare la capacità di sviluppo a medio e lungo termine dei sistemi economici degli Stati membri.

Il totale degli investimenti pubblici previsti per il periodo 2007-13 ammontava in media al 6% circa del valore stimato del PIL, mentre in alcuni Stati membri il contributo fornito dalla politica di coesione al totale degli investimenti pubblici avrebbe potuto superare il 50% .

I governi nazionali e le Regioni che sono riusciti a raggiungere rapidamente gli obiettivi dei programmi, sono stati in grado di attenuare – almeno parzialmente – il rallentamento dell'attività produttiva, soprattutto in quelle regioni dell'Europa orientale e meridionale che beneficiavano dei livelli di aiuto più elevati.

Per tutti i programmi compresi nella politica di coesione, il mantenimento delle priorità concordate in materia di crescita e di occupazione avrebbe poi potuto contribuire ad accelerare la ripresa quando lo *shock* economico allora subito avrebbe incominciato ad attenuarsi.

Considerate poi le complementarità esistenti tra le priorità della politica di coesione e gli obiettivi delle politiche settoriali dell'UE, una rapida applicazione dei loro programmi rivestiva certamente un maggior rilievo ai fini della competitività a lungo termine.

Destinata ad appoggiare il piano europeo di rilancio economico, con la comunicazione comunitaria citata nella precedente nota 9 s'intendeva sottolineare l'importanza per l'economia reale degli investimenti pianificati nel contesto della politica di coesione e annunciare una serie di misure volte ad accelerare gli effetti degli investimenti realizzati nell'ambito della politica di coesione. Verso la fine del periodo di programmazione 2007-2013, in effetti, era emerso che la politica di coesione aveva contribuito, da un lato, ad attenuare in qualche misura la crisi e, dall'altro, a favorire la crescita (Commissione europea, 2013), per cui essa va più opportunamente intesa come una politica di sviluppo socio-economico che assegna al territorio e a ciò che questo significa un ruolo prioritario (Sardone, 2009). Tale argomentazione appare convincente non solo perché la politica di coesione territoriale dell'UE e i Fondi strutturali che ne rappresentano lo strumento operativo, sostengono una priorità intrinsecamente rivolta agli aspetti territoriali delle regioni oggetto degli interventi, ma anche perché essa rientra prevalentemente nella competenza delle Amministrazioni regionali e locali<sup>12</sup>.

Inoltre, la "Relazione strategica" sull'attuazione dei programmi della politica di coesione 2007-2013 che riunisce le informazioni messe allora a disposizione dagli Stati membri (nella maggior parte dei casi aggiornate fino alla fine del 2011), conferma la particolare attenzione prestata dalla Commissione ai risultati ottenuti grazie alla realizzazione della politica di coesione. In effetti, nella prospettiva di ulteriori quattro anni, cioè fino a quando - nel 2015 - sarebbe definitivamente terminato il programma allora in attuazione, gli investimenti a valere sul Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), sul Fondo sociale europeo (FSE) e sul Fondo di coesione avevano già determinato progressi e miglioramenti per molti cittadini. Nell'insieme dell'UE questi comprendevano:

---

<sup>12</sup> D'altro canto, però, l'approfondimento dell'attuale configurazione dei Fondi strutturali europei non può prescindere dai vincoli indotti dal nuovo territorio dell'UE sui quali essi poggiano il loro motivo. Infatti, i Fondi strutturali rappresentano la risposta alle esigenze e alle inuguaglianze del nuovo territorio UE. In ragione della dimensione spaziale della UE a 27 (ora a 28) si può rilevare come – a fronte di un'innegabile complessità territoriale che ne condiziona ogni lettura – questa tuttavia si caratterizza per un fattore unico ed innovativo, che non esiste nei singoli Stati membri: tale fattore consiste nella necessità di governare un territorio non più parcellizzato dai confini nazionali, ma contraddistinto piuttosto da una dimensione sempre più continentale e sistemica (Sardone, 2009, p. 36).

- altri 1,9 milioni di cittadini potevano avere accesso alla banda larga;
- altri 2,6 milioni di cittadini erano allacciati alle condutture dell'acqua potabile, mentre altri 5,7 milioni usufruivano quantomeno di progetti per il trattamento delle acque reflue;
- la costruzione di 460 km di strade della rete trans-europea di trasporto e di 334 km di binari della stessa rete;
- e 2,4 milioni di persone, grazie all'assistenza fornita loro dal FSE, avevano trovato un nuovo posto di lavoro.

Anche l'innovazione e le piccole imprese avevano ricevuto un forte sostegno dagli investimenti effettuati nell'ambito della politica di coesione e tale dinamica appariva destinata a intensificarsi: sino ad allora oltre 53.000 progetti di Ricerca e sviluppo tecnologico e altrettante *start-up* avevano ricevuto un sostegno finanziario da parte dell'UE.

Inoltre, via via che sono stati utilizzati i finanziamenti e che i progetti hanno iniziato a essere realizzati dalla relazione si evince:

- un aumento significativo (da circa 10 milioni all'anno prima del 2010 a circa 15 milioni) del numero di persone annualmente supportate sul piano occupazionale a partire da tale anno;
- un'accelerazione significativa dei risultati a partire dal 2010 per quanto concerne il sostegno alle PMI: quasi 400.000 posti di lavoro creati (la metà dei quali nel biennio 2010/11), compresi quasi 16.000 posti di lavoro nell'attività di ricerca e 167.000 posti di lavoro nelle PMI.

La relazione, infine, ribadisce l'importanza delle profonde riforme allora in via di negoziazione tra il Parlamento europeo e i governi degli Stati membri dell'UE che interessano la politica di coesione nel periodo 2014-2020, compresa una concentrazione maggiormente strategica delle risorse su priorità chiave e un ancor più forte accento da porre sulla valutazione (in sede sia *ex ante* sia *ex post*) e, di conseguenza, sui risultati da raggiungere.

In merito a questi ultimi, si potrebbe osservare che quelli fino ad allora effettivamente ottenuti erano limitati, sia in senso assoluto sia con riferimento a quanto sarebbe stato effettivamente necessario in considerazione della gravità della crisi internazionale. In realtà, a tale valutazione critica si può replicare ricordando altre due conclusioni risalenti a vari decenni addietro.

La prima a cui sono giunti Moore e Rhodes in un loro datato, ma sempre valido lavoro relativo alla politica regionale condotta in Inghilterra su iniziativa del governo nazionale<sup>13</sup>, sostiene che molto presumibilmente gli effetti di tale politica in generale sono destinati a risultare sempre inferiori alle attese e, pertanto, insoddisfacenti, a causa dell'effetto "annuncio" prodotto sulla manodopera disoccupata presente nelle regioni sottosviluppate; infatti, questa – prima che venga avviato l'intervento pubblico – non è neppure propensa a iscriversi alle liste di collocamento, in quanto priva di qualsiasi concreta prospettiva occupazionale, mentre in seguito all'avvio della politica regionale – nella speranza più o meno fondata di ottenere un posto di lavoro – è indotta a iscriversi alla liste di disoccupazione, innalzando così il livello del relativo tasso, il quale – invece di diminuire quale risultato della politica di riequilibrio regionale – finisce paradossalmente per aumentare.

La seconda conclusione riguarda invece l'efficacia dell'intervento straordinario condotto nel Mezzogiorno d'Italia che – secondo alcuni studiosi – sarebbe risultata sostanzialmente nulla, dal momento che il divario tra le regioni meridionali e quelle centro-settentrionali è rimasto di fatto immutato per l'intero periodo di durata dell'intervento (dal 1950 al 1993). Al che alcuni meridionalisti hanno ribattuto sostenendo che probabilmente l'intervento straordinario è servito quantomeno a non far aumentare le disparità socio-economiche, così come sarebbe invece accaduto in assenza di intervento pubblico<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> Si veda Moore, Rhodes (1973).

<sup>14</sup> Si veda – tra gli altri – Scarlato (2011), cui si rinvia per un'analisi critica di lungo periodo delle politiche pubbliche volte allo sviluppo delle aree arretrate italiane.

Infine, si osserva che la quantificazione dei risultati finora conseguiti dalla politica di coesione appare quanto mai complessa e difficile, fondamentalmente perché essa non andrebbe effettuata nell'ambito di un singolo periodo di programmazione, sebbene questo sia pluriennale, bensì in un arco di tempo ancora più lungo, per il semplice motivo che il processo di sviluppo regionale costituisce un fenomeno notoriamente di lungo periodo. Il problema è che durante tale lungo periodo il regime normativo viene di solito modificato più o meno profondamente da parte dell'Istituzione responsabile<sup>15</sup>, così come il contesto di riferimento a sua volta tende a modificarsi, per cui tutto questo impedisce di disporre di elementi omogenei di valutazione. In ogni caso, però, è ovvio che la verifica dei risultati di qualsiasi politica economica va effettuata, proprio per constatare se questa appare adeguata o meno rispetto agli obiettivi prefissati in base ai quali si sono stabilite le specifiche modalità d'intervento.

#### 4. La politica di coesione dell'UE oggi

Esistono ulteriori motivi per cui, a mio avviso, pare opportuno ricorrere alla politica di coesione in modo tendenzialmente risolutivo, cioè per riavviare un generale processo di sviluppo nel nostro Paese.

Innanzitutto, la politica di coesione – a partire dal corrente periodo di programmazione 2014-2020 – dovrebbe ispirarsi al *Place-based Approach*, secondo quanto si propone nel noto Rapporto Barca (Barca, 2009). Come ormai risaputo, l'approccio della politica di sviluppo *place-based* (o mirata ai luoghi) incorpora i seguenti elementi di base:

- la specificità territoriale delle risorse naturali e istituzionali, nonché delle preferenze e delle conoscenze individuali;
- il ruolo svolto dai collegamenti (materiali e immateriali) tra i luoghi;
- la conseguente necessità di interventi da adattare ai vari luoghi.

Di conseguenza, una politica di questo tipo può essere configurata in tre punti, vale a dire:

- i) una strategia di sviluppo a lungo termine il cui principale obiettivo rimane quello di ridurre la persistente inefficienza e ineguaglianza all'interno di dati luoghi;
- ii) una componente endogena, costituita dalla produzione di pacchetti di beni e servizi pubblici progettati e attuati estraendo e aggregando preferenze e conoscenze locali per mezzo di istituzioni politiche di tipo partecipativo;
- iii) una componente prevalentemente esogena, riconducibile ad una strategia promossa anche dall'esterno del territorio, attraverso un sistema di *governance* multilivello e di trasferimenti condizionati (da Albanese, de Matteis, 2014, pp. 15-16).

In secondo luogo, la politica di coesione dovrebbe ispirarsi alla “*Smart Specialization Strategy*”, secondo quanto previsto in modo cogente dalla nuova normativa comunitaria (Bellini, 2014). La principale argomentazione della *Smart Specialisation* attiene alla concentrazione degli interventi di *policy* in quegli ambiti applicativi che possano avere per ciascuna regione un particolare rilievo in termini di vantaggio comparato. Ne consegue la sollecitazione nei confronti delle Autorità nazionali degli Stati membri preposte all'attuazione della politica di coesione a investire in specifici segmenti ed in specifiche aree, nelle dinamiche intersettoriali, ed infine nell'adozione, diffusione e adattamento delle tecnologie abilitanti e trasversali, tra cui le ICT. Infatti, come sostiene ancora Bellini (2014), la specializzazione “*smart*” di cui all'attuale politica di coesione, più che un semplice invito a ottenere un maggior livello di specializzazione degli apparati produttivi o a consolidare quello già esistente, consiste in un vero e proprio obbligo a specializzare le varie misure e i loro obiettivi.

Infine, si ricorda che una parte prevalente dei Fondi strutturali e d'investimento europei (FSIE) è destinata – già dal 2010 – al finanziamento delle misure previste per il perseguimento del fine ultimo fissato dalla strategia “Europa 2020”, cioè promuovere un processo di “cre-

<sup>15</sup> L'UE nel caso della politica di coesione europea, oppure il governo e il Parlamento nel caso di una politica di riequilibrio regionale condotta a livello nazionale.

scita intelligente, sostenibile e inclusiva” degli Stati membri con una prospettiva quantomeno decennale<sup>16</sup>, come – del resto – nel caso della precedente Strategia di Lisbona. Sulla base delle tre menzionate priorità – com’è ampiamente noto – l’UE si è posta cinque obiettivi, in materia di occupazione, innovazione, istruzione, integrazione sociale e clima/energia, da raggiungere entro il 2020, anche alla luce di alcune nuove e importanti problematiche, quali l’invecchiamento demografico e il cambiamento climatico, che investono in misura assolutamente non trascurabile anche l’Italia.

Più specificamente, il contributo recato al raggiungimento di questa articolata finalità dalle numerose misure rientranti nella politica di coesione, che dovrebbero essere condotte in modo integrato, può essere esposto nel seguente modo.

A) La politica per l’avanzamento delle conoscenze, cioè la politica della Ricerca scientifica e tecnologica – se condotta in modo coordinato tra i vari Paesi membri coerentemente con il Programma Horizon 2020 – consente di ottenere risultati di valenza comune, cioè sia per gli Stati più sviluppati che per quelli ancora in ritardo di sviluppo. Più estesamente, si è sostenuto che l’importante ruolo svolto dalla politica di coesione<sup>17</sup> nell’attuazione della crescita intelligente rientrante nella strategia Europa 2020 si manifesta in particolare con l’iniziativa faro "L’Unione dell’innovazione". La politica regionale, come ha evidenziato anche il Consiglio europeo, può contribuire a liberare il potenziale di crescita dell’UE, promuovendo l’innovazione in tutte le regioni e, al contempo, garantendo la complementarità tra il sostegno comunitario, quello nazionale e regionale alla R&S, all’innovazione, alle ICT e alla imprenditorialità. La politica di coesione, in sostanza, è uno strumento chiave per tradurre le priorità dell’Unione dell’innovazione in effettive azioni pratiche. Tali azioni – secondo quanto previsto dalla Comunicazione COM(2010) 553 def.<sup>18</sup> – comprendono la creazione di condizioni favorevoli al cosiddetto “triangolo della conoscenza” (innovazione, istruzione e ricerca), in modo da incoraggiare investimenti fortemente orientati alla R&S e all’avanzamento delle conoscenze, nonché iniziative a sostegno di attività a più elevato valore aggiunto. Essa può altresì contribuire a vincere la principale sfida che si presenta agli Stati membri e alle Regioni e che consiste nell’aumentare la capacità di R&S e innovazione delle imprese, nonché nel rafforzare i legami di queste ultime con le università e i centri di ricerca. Dal canto loro, le Regioni rivestono un ruolo centrale, in quanto costituiscono il principale partner istituzionale delle univer-

---

<sup>16</sup> Per il testo di questo fondamentale documento della Commissione europea si veda COM(2010) 2020, mentre per una sua analisi critica si rinvia – tra gli altri – a Sarcinelli (2010), per il quale – al termine della esamina del programma a medio-lungo termine costituito da “Europa 2020”, dello schema *in fieri* del nuovo governo economico per l’UE e per l’Eurozona e del disegno di ri-regolamentazione finanziaria a livello mondiale – i dubbi su una ripresa della crescita in Europa non si sono affatto diradati, giacché “la strategia che dovrà informare le azioni di riforma strutturale è fondamentalmente basata sulla volontà dei paesi partecipanti, poiché il metodo del coordinamento aperto, sebbene migliorato rispetto al passato, non sembra in grado di spingere i governi a comportamenti che facciano privilegiare gli obiettivi europei di medio-lungo periodo a quelli a breve o brevissimo termine che occupano gran parte dell’agenda nazionale, almeno in Italia e in altri paesi dell’Europa meridionale. Ne segue che una spinta alla crescita dall’attuazione della strategia è possibile, [ma] non probabile; inoltre, salvo che non influenzi[no] fortemente le aspettative, gli effetti derivanti dall’attuazione delle sue iniziative faro e delle sue linee di azione si faranno attendere” (pp. 318-319).

<sup>17</sup> In realtà, nei documenti comunitari tale politica viene ancora chiamata regionale.

<sup>18</sup> Questa comunicazione integra quella sull’*Unione dell’innovazione* invitando i responsabili politici di tutti i livelli istituzionali negli Stati membri ad agire rapidamente affinché una parte maggiore delle risorse del FESR ancora disponibili nel passato periodo di programmazione sia investita nella crescita intelligente. Tale documento esamina innanzitutto la situazione della R&S e dell’innovazione esistente nelle regioni europee e le risorse che le Regioni avevano previsto d’investire in questi settori; descrive quindi i principali elementi di un potenziato impegno a sostegno della R&S e dell’innovazione nell’ambito della politica di coesione UE; conclude, infine, proponendo concrete idee per l’attuazione pratica di tale impegno.

sità, di altri istituti di ricerca e istruzione e delle PMI<sup>19</sup>, tutti attori chiave del processo d'innovazione e quindi elementi indispensabili per la strategia Europa 2020.

B) L'iniziativa "L'Unione dell'innovazione", poi, si basa su un concetto ampio d'innovazione che comprende non solo prodotti e processi nuovi o perfezionati, ma anche servizi, nuovi metodi di *marketing*, *branding* e *design*, nuove forme di organizzazione aziendale e accordi di collaborazione fra imprese. L'innovazione, inoltre, è sempre più spesso intesa come un sistema aperto in cui collaborano e interagiscono diversi attori. Di conseguenza, è necessario che il sostegno pubblico all'innovazione si adatti a questi cambiamenti integrando l'impegno a favore di ricerca e tecnologia con la promozione di una collaborazione aperta tra tutte le parti interessate<sup>20</sup>.

Tale sostegno risulta giustificato dato che – come ampiamente noto – le forze di mercato non sempre possono garantire un finanziamento di lungo termine adeguato agli investimenti da effettuare, a causa delle possibili differenze tra i profitti sociali e quelli privati, dell'incertezza dei risultati, dell'asimmetria informativa e di carenze sistemiche (ad es., una normativa inefficace). Gli interventi pubblici, pertanto, sono molto importanti per facilitare tale cambiamento. La geografia dell'innovazione, tuttavia, è molto eterogenea, nel senso che si presenta un divario nel livello dell'innovazione con alcune regioni che risultano competitive a livello mondiale collocandosi sulla frontiera tecnologica, e altre che invece stentano ad avvicinarsi a tale frontiera, anche adottando e adeguando soluzioni innovative alla loro specifica situazione. È pertanto necessario che il sostegno pubblico adatti le proprie strategie e i propri interventi al fine di rimuovere tali diversità<sup>21</sup>.

C) La politica comunitaria dell'istruzione, finalizzata alla diffusione sul territorio europeo anche delle innovazioni, induce l'evoluzione qualitativa del fattore lavoro in capitale umano, così che lo sviluppo delle persone, dei loro talenti e competenze rappresenta un elemento essenziale per la competitività dell'Europa nel lungo termine. Inoltre, è una delle basi per la promozione della coesione sociale e contribuisce a offrire ai cittadini europei posti di lavoro più numerosi e qualitativamente migliori. L'UE – come ampiamente noto – si è dotata di una serie di politiche intese ad affrontare le problematiche che minano la competitività dei lavoratori europei. Molte di queste politiche sono volte a migliorare l'istruzione superiore e i programmi di formazione professionale, a potenziare le competenze della forza lavoro in tutta Europa, nonché a stringere legami più forti fra i vari soggetti che forniscono servizi di formazione e le attività produttive, per garantire che le competenze insegnate siano in linea con le esigenze delle aziende, oggi ma anche in futuro. Più specificamente, in questo campo il FSE opera di

<sup>19</sup> Non va dimenticato che la politica per l'innovazione che rientra anche nel nuovo Programma COSME per le PMI europee, favorisce in particolare la crescita qualitativa dei processi e dei fattori produttivi presenti all'interno delle singole regioni. Del resto anche nel nostro Paese le piccole imprese mostrano una non trascurabile predisposizione a favore dell'adozione dell'innovazione al loro interno; cfr. Castellotti (2014).

<sup>20</sup> In merito a tale aspetto, Bellini (2014) sostiene che nell'era dell'innovazione aperta e delle catene globali del valore, il sistema regionale dell'innovazione non può restare "chiuso", per cui non è pensabile che una politica dell'innovazione risulti efficace senza che il sistema e i suoi attori si dimostrino capaci di connettere i patrimoni locali di conoscenza con quelli che stanno "altrove", cioè in altre regioni del Paese, d'Europa o del mondo. Il rischio che corrono le politiche di tipo autoreferenziale è quello di risultare irrilevanti, perché si riesce più spesso a ottenere la "massa critica" grazie ad un posizionamento internazionale che non all'interno dei confini regionali.

<sup>21</sup> In merito alle implicazioni della specializzazione intelligente Camagni e Capello affermano "che, se da un lato la distinzione dello spazio Europeo tra centro e periferia è troppo sintetica per catturare i diversi modi di innovare delle regioni, l'approccio di identificazioni politiche per singole regioni, dall'altro lato l'indicazione di una strategia per ogni regione lanciata di recente dagli stessi esperti della S3 ... risponde all'esigenza di avere progetti specifici, ma non a quella di evitare allocazioni non efficienti delle risorse e improbabili strategie locali. Queste ultime possono essere evitate solo attraverso linee di indirizzo comuni per contesti territoriali che mostrano modelli innovativi simili. Se questo è vero, è necessario identificare modelli di innovazione regionale basati sulla natura della conoscenza di base utilizzata e delle specificità produttive regionali, come pure identificare i canali attraverso i quali le singole regioni possono acquisire conoscenza dall'esterno, qualora quella interna non sia sufficiente" (Da Camagni, Capello, 2014, p. 174).

concerto con il FESR per sostenere attività che contribuiscono a modernizzare i sistemi di istruzione e formazione, a ridurre gli abbandoni scolastici prematuri, a promuovere un migliore accesso all'apprendimento di qualità per tutti e, nel contempo, a investire in una serie di strutture, come le infrastrutture scolastiche, sociali e sanitarie, che consolidano le collettività e migliorano l'accesso universale ai servizi. Infine, sono resi disponibili anche finanziamenti per i ricercatori e per costituire reti fra università, centri di ricerca e aziende, al fine di promuovere l'innovazione e un'economia basata sulla conoscenza.

D) La politica della sostenibilità dei processi produttivi aumenta l'attrattività del territorio delle singole regioni, sul quale vengono attirati nuovi Investimenti diretti esteri (IDE). Più estesamente, il ruolo che può svolgere la politica regionale nell'applicazione della strategia Europa 2020 sotto questo profilo è rappresentato dall'iniziativa faro "Un'Europa efficace sotto il profilo delle risorse". Anche il Consiglio europeo – nel giugno 2010 – ha sottolineato l'esigenza che la politica di coesione sostenga tale strategia e contribuisca in tal modo a rimettere l'economia dell'UE sulla strada di una crescita sostenibile e, nel contempo, creatrice di posti di lavoro. La concretizzazione degli obiettivi fissati nella strategia Europa 2020 potrebbe dipendere, in larga misura, da decisioni adottate a livello locale e regionale. La politica di coesione, dunque, svolge un ruolo essenziale nel favorire il passaggio ad investimenti destinati a favorire una crescita intelligente e sostenibile, mediante azioni volte a risolvere problemi climatici, energetici ed ambientali (COM (2011) 17 def.). Dal momento che gli orientamenti strategici comunitari in materia di coesione erano stati adottati nel 2006, la citata comunicazione tiene conto delle misure e delle modifiche legislative allora da poco decise al fine di rafforzare lo sviluppo sostenibile nelle regioni. Essa integra la già esaminata comunicazione sul contributo della politica regionale alla crescita intelligente adottata l'anno precedente, al fine di amplificare il contributo delle politiche alle trasformazioni strutturali del sistema economico europeo e alla complessiva riuscita della strategia Europa 2020. Le priorità d'investimento definite dalla politica di coesione dovevano cambiare – come previsto anche nella Quinta Relazione periodica sulla coesione – nel contesto del nuovo orientamento assunto dalla complessiva politica economica dell'UE verso le priorità individuate dalla strategia Europa 2020. In altre parole, sarebbe opportuno ricorrere – ogni volta che ciò risulta utile – ai fondi stanziati nell'ambito della politica di coesione, anche al fine di sostenere le riforme strutturali, molto spesso sollecitate dalle Istituzioni comunitarie – tra cui recentemente anche la BCE – nei confronti dei governi nazionali.

Considerata la situazione di bilancio in cui versa l'Unione e gli importi comunque notevoli resi disponibili nel precedente periodo di programmazione (2007-2013) per la politica di coesione, la comunicazione in esame invita i vari protagonisti della politica di coesione ad agire con tempestività, ad investire ulteriormente nella crescita sostenibile e a utilizzare più efficacemente i fondi disponibili. La strategia giunge a formulare raccomandazioni pratiche anche in questo ambito, invitando in particolare le Regioni ad utilizzare le misure per sviluppare un'economia efficiente in termini d'impiego delle risorse energetiche, con minori emissioni di carbonio, a prova di cambiamenti climatici e, nonostante tutto, anche competitiva. La Commissione, comunque, intende lavorare in stretta collaborazione con le autorità nazionali e regionali per favorire l'attuazione di tali raccomandazioni.

e) Infine, la politica inclusiva, o per l'inclusione sociale<sup>22</sup>, che punta a una crescita che rafforzi la partecipazione delle persone mediante elevati livelli di occupazione, investendo nelle competenze, combattendo la povertà e favorendo altresì la coesione sociale a livello territoriale, è evidente che migliora le condizioni di vita della popolazione localmente residente, così

---

<sup>22</sup> Si ribadisce che crescita inclusiva per l'UE significa, da un lato, promuovere un'economia con un alto tasso di occupazione che favorisca la coesione sociale e territoriale e, dall'altro, costruire una società coesa in cui i cittadini possano prepararsi ai cambiamenti e gestirli così da partecipare attivamente alla società e all'economia; cfr. ancora COM(2010) 2020.

come tende anch'essa ad aumentare l'attrazione esercitata sulla componente più qualificata della manodopera potenzialmente proveniente da altri Stati, grazie alla libertà di spostamento riconosciuta all'interno dell'UE.

#### 4. Conclusioni

Nel caso della politica di coesione, dunque, rispetto alle tradizionali politiche fiscali di tipo espansivo invocate da molti economisti per il rilancio del processo di sviluppo in Italia, l'aumento dei beni d'investimento che ne consegue dalla sua concreta attuazione rientrerebbe prevalentemente nella domanda interna o, comunque, i beni capitali eventualmente acquisiti presso altri sistemi produttivi sarebbero destinati a ubicarsi sul territorio delle regioni italiane, integrandosi con quelli localmente già ubicati.

In effetti, la regolamentazione comunitaria in proposito prevede che il sostegno del FESR si concretizzi, fra l'altro, in investimenti per lo sviluppo del potenziale endogeno attraverso investimenti fissi in attrezzature e infrastrutture di ridotte dimensioni – come conviene del resto anche Marelli (2014a) – tra cui le infrastrutture per la cultura e il turismo sostenibile, i servizi alle imprese, il sostegno ad organismi di ricerca e innovazione, nonché gli investimenti nella tecnologia e nella ricerca applicata da parte delle stesse imprese.

Anche alla luce del fatto che tra i gravi problemi incontrati dal nostro Paese – oltre all'aumento della disoccupazione, soprattutto giovanile – si lamentano anche l'aumento delle disuguaglianze di reddito e, conseguentemente, della povertà, la contrazione della natalità, con conseguente riduzione della popolazione, e perfino l'analfabetismo di ritorno, in sede conclusiva si forniscono alcuni esempi concreti di infrastrutture di ridotta dimensione, ma di notevole rilievo per un Paese come l'Italia giacché per esse si dispone del necessario *know how*:

- innanzi tutto, i vari interventi da realizzare a favore della salvaguardia e del ripristino dell'assetto del territorio, che finora sono sempre stati rinviati dai governi che si sono succeduti negli ultimi decenni, nonostante che la stragrande maggioranza dei comuni italiani sia soggetta al dissesto idrogeologico, lamentando frane e altri disastri di varia entità, come denunciato da tempo dagli operatori del settore<sup>23</sup>. In tali interventi vanno ovviamente coinvolte le competenti Amministrazioni regionali e locali, affinché da una politica dell'oneroso ripristino successivo si passi finalmente ad una di prevenzione;
- in secondo luogo, la bonifica e la riconversione dei complessi industriali dismessi, anche a causa della “grande recessione”, e degli altri numerosi siti contaminati, che vanno recuperati – in *partnership* con imprenditori privati – per essere trasformati in Aree produttive ecologicamente attrezzate (APEA) nelle quali si localizzino nuove attività produttive, soprattutto di piccola e media dimensione, operanti comunque in settori meno inquinanti;
- in terzo luogo, la ristrutturazione e il ripristino dei quartieri degradati delle maggiori città, da un lato, e dei borghi dei piccoli comuni di montagna frequentemente spopolati, dall'altro. In quest'ultimo caso, gli immobili recuperati andrebbero destinati sia alla residenza sia alle attività produttive connesse con la manutenzione dei boschi e con la produzione di energia elettrica “pulita” e rinnovabile;
- ed infine l'installazione di sistemi di sicurezza e di sorveglianza nei musei e nei siti storici che ne sono ancora sprovvisti, nonché il recupero delle numerose opere d'arte, attualmente

---

<sup>23</sup> Dal rapporto sullo stato del territorio italiano elaborato, ancora nel 2010, dal Centro Studi del Consiglio Nazionale dei Geologi, in collaborazione con il CRESME, si apprende che: erano quasi 5.600 i centri abitati italiani a rischio idrogeologico, pari al 70% circa dei Comuni italiani; inoltre, erano 6 milioni gli italiani (il 10% della popolazione totale) che abitano nei 29.500 chilometri quadrati del territorio italiano considerati ad elevato rischio idrogeologico, mentre 1 milione e 260.000 sono gli edifici soggetti a rischio frane e alluvioni; 6000 di questi edifici sono scuole e circa 530 gli ospedali. Cfr. Consiglio Nazionale dei Geologi (2010).

giacenti o addirittura abbandonate in magazzini e scantinati, per essere rese fruibili in spazi adeguatamente allestiti anche grazie all'eventuale iniziativa assunta da mecenati illuminati.

Questi sono soltanto alcuni esempi dei numerosi investimenti da realizzare coerentemente con le indicazioni formulate in merito all'impiego dei fondi strutturali sia nelle aree ancora in ritardo di sviluppo sia in quelle già notevolmente sviluppate, nei quali impiegare non solo le risorse già stanziare e disponibili, ma anche quelle ulteriori da acquisire mediante la partecipazione agli altri numerosi meccanismi di finanziamento rientranti nella politica di coesione (dalla BEI alle nuove iniziative comunitarie assunte in campo finanziario, quali Jasmine, Jaspers, Jeremie e Jessica), a cui i potenziali beneficiari (amministrazioni locali e piccole imprese) tendono a rinunciare per le procedure ritenute particolarmente complesse.

Tali progetti d'investimento si contraddistinguono soprattutto per il loro elevato beneficio sociale e collettivo, che giustifica dal punto di vista della teoria economica l'iniziativa pubblica, nonché per il vantaggio di non richiedere un rilevante ricorso alle importazioni dall'estero per disporre dei beni semilavorati e degli altri beni capitali necessari per la loro realizzazione. In tal modo, poi, si possono creare numerosi posti di lavoro che vanno coperti dagli altrettanto numerosi individui che, pur essendo diplomati o laureati, sono ancora disoccupati o, comunque, privi di un'attività lavorativa consona alle elevate competenze da loro già acquisite.

In definitiva, se si riuscisse a delineare – almeno nel medio periodo – un insieme di prospettive di convenienza economica e di opportunità reddituale per gli imprenditori, nonché ad ottenere una struttura produttiva più avanzata dal punto di vista sia tecnologico che organizzativo così che essa risulti in grado di competere, la disponibilità di fattore lavoro più qualificato ed altamente produttivo, un ambiente locale più vivibile e confacente ad un Paese socialmente sviluppato, tutto ciò non rappresenterebbe altro che il soddisfacimento delle principali condizioni richieste per dare vita ad un processo di sviluppo cumulativo e auto-sostenibile dalla teoria del potenziale endogeno dello sviluppo.

In sede conclusiva, poi, anche per coerenza in un atteggiamento realmente costruttivo non si può fare a meno di menzionare i principali fattori che – secondo l'opinione prevalente – limiterebbero l'efficacia della politica di coesione, sia in generale, sia in particolare, cioè nella specifica esperienza Italiana:

i) la ridotta quantità di risorse stanziare dalla UE, rispetto a quelle effettivamente necessarie per contrastare la profonda e dilagante crisi in atto, la quale però – si ricorda – dipende principalmente dalle scelte politiche assunte circa il volume complessivo del bilancio comunitario e le sue fonti di finanziamento dagli stessi Stati membri in sede di Consiglio europeo<sup>24</sup>;

ii) la scarsa efficienza che è stata registrata a tutto il 2013 dalle Amministrazioni pubbliche italiane, responsabili della gestione e dell'impiego delle risorse stanziare dall'UE ai fini della politica di coesione per il precedente periodo di programmazione 2007-2013 e, soprattutto, dalle Amministrazioni operanti nelle regioni meno sviluppate dell'ex obiettivo "Convergenza" (Bruzzo, 2014).

In merito al primo aspetto si segnala che, in effetti, è la riduzione le risorse stanziare per il periodo in corso sono state ridotte sia rispetto alla precedente programmazione (che a prezzi indicizzati al 2011 si attesta all'8,4%) sia rispetto alla iniziale proposta della Commissione europea. Il risultato tuttavia può essere considerato non disprezzabile se si considera l'accesso dibattito che si era sviluppato durante la fase negoziale e che riguardava proprio l'ammontare

---

<sup>24</sup> Si ricorda in proposito l'atteggiamento a favore del cosiddetto "equo ritorno", tenuto da alcuni Stati nord-europei anche in occasione dell'approvazione del Quadro finanziario pluriennale 2014-2020 dell'UE. Tale atteggiamento che rivela lo spirito opportunistico con cui alcuni di tali Paesi hanno aderito all'UE, implica l'ottenimento dagli stanziamenti previsti nel bilancio comunitario per la realizzazione delle numerose politiche di spesa approvate dalle Istituzioni comunitarie di un ammontare di risorse finanziarie tendenzialmente coincidente con quello che ciascuno Stato versa allo stesso bilancio comunitario, mediante i vari tipi di contributi istituiti per il suo finanziamento. In parole povere, si cerca di recuperare con una mano quello che è stato versato con l'altra.

delle risorse destinate alle politiche di coesione che, in una precedente proposta, erano scese fino a poco più di 300 mld. di euro. D'altro canto, ci sono alcuni fattori da tenere in considerazione circa la dotazione di questa sotto-rubrica del bilancio comunitario: innanzi tutto, l'istituzione di un'Iniziativa a favore della occupazione giovanile (YEI), che opera a favore di tutte le regioni che nel 2012 presentavano un tasso di disoccupazione giovanile superiore al 25%<sup>25</sup>, con un sostegno di 6 mld. di euro, dei quali 3 mld. provengono da interventi mirati del FSE e altrettanti da una linea di bilancio dedicata; in secondo luogo, uno stanziamento notevolmente più consistente a favore del "Meccanismo per collegare l'Europa", pari a 40 mld., che è una dotazione finanziaria destinata a sostenere iniziative infrastrutturali simili a quelle del FC.

La seconda constatazione, invece, è stata confermata da un rapporto elaborato e diffuso molto recentemente (Eurispes, 2014), dal quale si desumono due ulteriori valutazioni: la prima è appunto che il nostro Paese stenta a spendere le risorse messe a disposizione dall'UE. Analizzando i dati ufficiali diffusi dalla Commissione europea (aggiornati all'aprile 2014) e i connessi valori relativi al tasso di realizzazione del Programma di spesa dei fondi strutturali nel periodo 2007-2013, si delinea infatti un quadro a tinte fosche per l'Italia, che si distingue per la sua, tutt'altro che lusinghiera, incapacità nello spendere i fondi comunitari. Emerge in sostanza un ritardo cronico nei confronti degli altri Paesi membri, compresi quelli dell'Europa orientale entrati a far parte dell'UE tra il 2004 e il 2007, i quali vantano tassi di esecuzione decisamente più elevati del nostro, dal momento che ad oggi sarebbe stato speso addirittura meno della metà del totale delle risorse messeci a disposizione dalla stessa UE con la finalità di promuovere lo sviluppo sul nostro territorio. In effetti, la maggior parte dei soldi non spesi, e quindi a rischio disimpegno se non verranno erogati entro la fine del 2015, dovrebbe finanziare proprio l'obiettivo Convergenza, ovvero le regioni economicamente più arretrate del nostro Paese: allo stato attuale, sono proprio le regioni del Mezzogiorno a mostrare una più modesta capacità di spesa, che si manifesta in un tasso di realizzazione estremamente ridotto (45,37%), mentre le altre regioni, nel loro complesso, registrano un tasso di attuazione del programma pari al 59,08%. Di conseguenza, le Regioni del Sud Italia, a causa della loro scarsa capacità di spesa, rischiano paradossalmente di dover rinunciare a risorse finanziarie che sarebbero vitali per dare impulso al loro sviluppo economico. Inoltre, tale scenario produrrebbe l'effetto perverso di accentuare le disparità economiche tra un Nord relativamente sviluppato e un Sud strutturalmente in affanno, anziché produrre quella convergenza che rappresenta la principale ragion d'essere dell'originaria politica regionale<sup>26</sup>.

La seconda considerazione è che ora "il vento è girato a favore dell'est", nel senso che il centro di gravità della politica regionale e di allocazione dei fondi europei si è spostato inevitabilmente verso l'Europa orientale, a discapito delle regioni dell'Europa meridionale che si affacciano sul Mar Mediterraneo. Del resto, circa il 60% delle regioni in ritardo di sviluppo attualmente è localizzato negli Stati membri che hanno aderito all'Unione europea dopo il 2004, giacché in seguito all'allargamento dell'Unione a 27 Stati membri, avvenuto – come noto – all'inizio del 2007, la superficie dell'UE è aumentata di oltre il 25%, la popolazione più del 20%, mentre la ricchezza solo del 5%; pertanto, il PIL medio pro capite dell'UE è diminuito di oltre il 10% e nel contempo è raddoppiato il livello delle disparità regionali.

Una valutazione critica a più largo spettro, nel senso che non riguarda solo il livello di efficienza e di capacità di spesa, ma anche quello di efficacia delle somme erogate nel precedente periodo di programmazione ai fini della politica di coesione è stata altrettanto recentemente avanzata da due economisti italiani (Perotti, Teoldi 2014), i quali sono anche entrati nel merito delle procedure burocratico-amministrative, per concludere avanzando una proposta molto

<sup>25</sup> Potrà dunque beneficiarne anche l'Italia.

<sup>26</sup> Si tenga presente che l'orientamento a concentrare le risorse nelle regioni italiane meno sviluppate, cioè quelle comprese nell'ex obiettivo Convergenza, si conferma anche nella programmazione del periodo 2014-2020, la quale assegna a tali regioni 22,32 miliardi di euro, pari al 68% del totale dei fondi strutturali destinato all'Italia.

drastica, la quale però rivela la loro sostanziale estraneità dal dibattito scientifico condotto su tale tema in Italia già da molti decenni<sup>27</sup>. Dal loro contributo comunque emerge che:

i) la programmazione dei fondi strutturali, a livello europeo, nazionale e regionale, è di una complessità straordinaria. In merito, dopo aver documentato questa complessità, essi argomentano che è impossibile gestirla, anche se si fosse animati dalle migliori intenzioni<sup>28</sup>, e che ciò che è successo in Italia ne è la testimonianza più drammatica. Questa complessità che è certamente non necessaria, a loro avviso sarebbe il frutto di una mentalità burocratica e dirigitica, che pretende di poter programmare la destinazione di decine di miliardi, nei minimi particolari, per i prossimi sette anni, “annaffiando tutto con un mare di retorica e migliaia di pagine di documenti roboanti ma senza contenuto”, con il risultato che questi fondi sono completamente sfuggiti di mano, particolarmente in Italia;

ii) inoltre, la formula del co-finanziamento attuata in Italia sarebbe irragionevole e deleteria, anche se, in linea di principio, il co-finanziamento è un’ottima idea, giacché è un modo per coinvolgere il soggetto beneficiario, assicurando che abbia un interesse nel progetto e che abbia quindi anche gli incentivi giusti a portarlo avanti nel modo più efficace possibile. Il problema, a loro avviso, è che l’applicazione pratica del cofinanziamento è stata finora tale da negare questo principio: ad esempio, mentre tutti i progetti di formazione sono praticamente attuati da Regioni o Province, solo un modesto 4% del finanziamento totale proviene da tali enti. Il resto è finanziato, in parti uguali, dal governo centrale e dall’UE, per cui le Regioni hanno pochissimi incentivi ad assicurarsi che questi progetti funzionino effettivamente;

iii) ogni anno l’Italia spende vari miliardi di euro in numerosi progetti finanziati dai fondi strutturali europei, eppure non si dispone della minima idea degli effetti da loro prodotti. Per esempio, nel periodo 2007-2012 sono stati finanziati circa 500.000 progetti di formazione di vario tipo, per una spesa complessiva di 7,5 miliardi, eppure a tutt’oggi sembra che nessuno sappia quali tipologie di progetti sono meglio di altre, e se valga effettivamente la pena di attuare questi progetti. Ogni anno, poi, si producono centinaia di documenti di valutazione, che alimentano un grande numero di centri di ricerca, ma nessuno di questi documenti avrebbe alcuna utilità nello stabilire se e quali progetti intraprendere;

iv) infine, la programmazione per il periodo 2014-20, da poco iniziata, nella sostanza non sarà diversa da quella precedente, per cui non pare in grado di risolvere i problemi esistenti, rischiando anch’essa di essere destinata a naufragare in un mare di retorica.

Sebbene queste conclusioni non siano totalmente fondate e condivisibili, Perotti e Teoldi sollevano nuovamente un problema che è ben noto a coloro che operano nell’ambito della politica di coesione attuata in Italia a partire addirittura dal 1975, da quando cioè è stato istituito il FESR per finanziare quella che all’epoca era ancora la politica regionale comunitaria. Pertanto, anche a nostro avviso, la sostanziale mancanza di efficienza e di efficacia finora dimostrata da una parte delle Amministrazioni pubbliche incaricate d’impiegare i consistenti fondi stanziati dall’UE a favore della riduzione degli squilibri interregionali costituisce uno dei principali limiti incontrati dal processo di sviluppo socio-economico nel nostro Paese<sup>29</sup>, tenendo conto che purtroppo – come evidenziato da Bortolussi (2014) in base ai dati della Banca mondiale – la pubblica amministrazione italiana risulta una delle meno efficienti d’Europa.

Su questo problema, dunque, il governo in carica dovrebbe prioritariamente concentrare il proprio impegno, perché altrimenti ogni sforzo per favorire la ripresa economica di fatto ri-

<sup>27</sup> Si veda, tra gli altri, Baldi (1997).

<sup>28</sup> In merito, sembrerebbe invece di dover rilevare che gli apparati politico-amministrativi responsabili della gestione della politica di coesione nei Paesi dell’Europa orientale si dimostrano, nonostante tutto, alquanto capaci.

<sup>29</sup> Assieme, ovviamente, alla corruzione nella P.A., alla criminalità organizzata, ormai dilagante in molte altre regioni oltre a quelle meridionali, all’economia sommersa, anch’essa molto diffusa in tutto il territorio nazionale, e alla connessa evasione fiscale che ha raggiunto livelli estremamente elevati, cioè insostenibili per la situazione in cui versa attualmente la finanza pubblica italiana.

schia di risultare inutile<sup>30</sup>, anche alla luce del fatto che proprio per affrontarlo e risolverlo basterebbe fare ricorso alle risorse stanziare col FSE, dal momento che il rafforzamento della capacità istituzionale delle autorità pubbliche e la promozione di un'amministrazione pubblica efficiente è proprio l'undicesimo (ed ultimo) ambito d'intervento su cui si dovranno investire i Fondi strutturali nell'attuale periodo di programmazione. Pertanto, le Istituzioni comunitarie ci forniscono un'ulteriore possibilità della quale le preposte Amministrazioni pubbliche italiane dovrebbero dimostrare di sapersi avvalere e ciò non tanto "perché ce lo dice l'Europa", quanto perché ne va della futura permanenza del nostro Paese, per quanto ancora fortemente dualistico, all'interno del gruppo degli Stati più sviluppati dell'UE, evitando così di essere superato anche da quelli dell'Europa Centro-orientale.

---

<sup>30</sup> E' notizia proprio di questi giorni che il governo presieduto da M. Renzi al fine di rafforzare la capacità di spesa delle Amministrazioni italiane pensa di puntare su un nuovo strumento, denominato Piano di rafforzamento amministrativo (PRA), oltre che ovviamente sull'atteso avvio dell'Agenzia per la coesione territoriale alla quale compete intervenire sul fronte del sostegno tecnico alle Amministrazioni locali titolari dei fondi.

## Riferimenti bibliografici

- Albanese G., de Matteis P. (2014), “L’evoluzione delle politiche di coesione: dibattito teorico e prospettive”, *Rivista di economia e statistica del territorio*, n. 1, pp. 5-24.
- Baldi C. E. (1997), *Per un’Europa possibile. Libro nero dei fondi strutturali*, Editoriale Scientifica, Napoli.
- Barca F. (2009), *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A Place-based Approach to meeting European Union Challenges and Expectation*, European Commission, Brussels.
- Bellini N. (2014), “Smart specialization e apertura dei sistemi dell’innovazione: una sfida per le politiche regionali”, *EyesReg*, vol. 4, n. 4.
- Bortolussi G. (2014), “La nostra pubblica amministrazione è la meno efficiente d’Europa”, *Foedus*, n. 38, pp.44-53.
- Bruzzo A. (2014), “La performance finanziaria delle Regioni nell’ambito della politica di coesione”, *EyesReg*, vol. 4, n. 2.
- Camagni R. (2014), *Towards renewed regional policies: why and how*, relazione al *Policy Workshop* su “Crescita, investimenti e territorio: dalle idee ai progetti”, svoltosi nell’ambito della XXXV Riunione Scientifica dell’AISRe, Università di Padova, Padova, settembre.
- Camagni R., Capello R. (2014), “Politiche di competitività e riforma dei fondi strutturali dell’Unione Europea: verso politiche dell’innovazione “intelligenti””, in Cappellin R., Marelli E., Rullani E. e Sterlacchini A. (a cura di), *Crescita, investimenti e territorio: il ruolo delle politiche industriali e regionali*, [www.rivistasr.it](http://www.rivistasr.it), pp. 173-182.
- Cappellin R. (2014a), *Come rilanciare la crescita: più innovazione e investimenti sono meglio di più spesa pubblica e meno tasse*, Intervento al Workshop su “Le politiche per la crescita in Italia e in Europa”, Milano.
- Cappellin R. (2014b), “Strategie di crescita e reti di innovazione nel territorio”, in Cappellin R., Marelli E., Rullani E. e Sterlacchini A. (a cura di), *Crescita, investimenti e territorio: il ruolo delle politiche industriali e regionali*, [www.rivistasr.it](http://www.rivistasr.it), pp. 251-268.
- Cappellin R., Marelli E., Rullani E. e Sterlacchini A. (a cura di)(2014), *Crescita, investimenti e territorio: il ruolo delle politiche industriali e regionali*, [www.rivistasr.it](http://www.rivistasr.it).
- Casini Benvenuti S. (2014), “La necessità di rilanciare gli investimenti”, in Cappellin R., Marelli E., Rullani E. e Sterlacchini A. (a cura di), *Crescita, investimenti e territorio: il ruolo delle politiche industriali e regionali*, [www.rivistasr.it](http://www.rivistasr.it), pp. 225-236.
- Castellotti G. (2014), *La predisposizione delle piccole imprese verso l’innovazione*, a cura di CNA, Roma, giugno.
- COM (2007) 798 dell’11.12.2007, *Gli Stati membri e le regioni realizzano la strategia di Lisbona per la crescita e l’occupazione mediante la politica di coesione dell’UE 2007-2013*, Comunicazione della Commissione, Bruxelles.
- COM (2008) 800, *Piano europeo di ripresa economica*, Comunicazione della Commissione, Bruxelles.
- COM (2008) 876 def., *Politica di coesione: investire nell’economia reale*, Comunicazione della Commissione, Bruxelles.
- COM (2010) 553 def., *Il contributo della politica regionale alla crescita intelligente nell’ambito di Europa 2020*, Comunicazione della Commissione, Bruxelles.
- COM (2010) 2020, *Europa 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, Comunicazione della Commissione, Bruxelles.
- COM (2011) 17 def., *Il contributo della politica regionale alla crescita sostenibile nel contesto della strategia Europa 2020*, Comunicazione della Commissione, Bruxelles.
- Commissione europea (2013), *Relazione strategica 2013*, Bruxelles.
- Consiglio Nazionale dei Geologi, Centro Studi (2010), *Terra e sviluppo. Decalogo della Terra 2010. Rapporto sullo stato del territorio italiano*, Roma, ottobre.
- Eurispes (2014), *Un’Italia a metà. Le occasioni perdute: fondi Ue, ancora da spendere più della metà delle risorse disponibili*, <http://www.eurispes.eu/>, 12 agosto.
- European Commission (2014), *Investment for jobs and growth. Promoting development and good governance in EU regions and cities*, Publications Office of the European Union, Luxembourg

- European Commission – Directorate-General for Economic and Financial Affairs (2012), *Report on Public finances in EMU -2012*, European Economy/4.
- Marelli E. (2014a), *La crisi, le politiche adottate e quelle auspicabili*, Intervento al Workshop su “Le politiche per la crescita in Italia e in Europa”, Milano.
- Marelli E. (2014b), “Quali politiche dopo la crisi?”, in Cappellin R., Marelli E., Rullani E. e Sterlacchini A. (a cura di), *Crescita, investimenti e territorio: il ruolo delle politiche industriali e regionali*, [www.rivistasr.it](http://www.rivistasr.it), pp. 237-250.
- Moore B., Rhodes J. (1973), “Evaluating the effects of British regional economic policy”, *Economic Journal*, n. 329, pp. 87-110.
- North D.C. (1955), “Location Theory and Regional Economic Growth”, *The Journal of Political Economy*, Vol. 63, n. 3, pp. 243-258.
- Perotti R., Teoldi F. (2014), “Il disastro dei fondi strutturali europei”, *Lavoce.info*, luglio.
- Sarcinelli M. (2010), “Europa 2020”, nuovo governo economico e ri-regolamentazione finanziaria: incentivi o vincoli alla crescita?”, *Moneta e credito*, vol. 63, n. 252, pp. 291-324.
- Sardone A.(2009), *Unione europea. Consistenza fondi strutturali 1957 2013. Rapporto strategico*, Training Team, Milano.
- Scarlato M. (2011), “Le politiche di sviluppo: effetti sulla convergenza o divergenza dei territori”, *Economia italiana*, vol. 3, n. 3, pp. 695-738.
- Tabellini G. (2014), “Politica fiscale per battere la depressione”, *Il Sole 24 Ore*, 7 settembre.
- Vitale M. (2014), *Intervento al Workshop su “Le politiche per la crescita in Italia e in Europa”*, Milano.