



**Università
degli Studi
di Ferrara**

E DIPARTIMENTO
DI ECONOMIA
E MANAGEMENT

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI FERRARA

DIPARTIMENTO DI ECONOMIA E MANAGEMENT
Via Voltapaletto, 11 - 44121 Ferrara

Quaderno DEM 6/2019

August 2019

SITUAZIONE SOCIO-ECONOMICA E POLITICA DI COESIONE
IN EMILIA-ROMAGNA A FINE 2018

Aurelio Bruzzo

Quaderni DEM, volume 8

ISSN 2281-9673

Editor: Leonzio Rizzo (leonzio.rizzo@unife.it)
Managing Editor: Paolo Gherardi (paolo.gherardi@unife.it)
Editorial Board: Davide Antonioli, Fabio Donato,
Massimiliano Ferraresi, Federico Frattini,
Antonio Musolesi, Simonetta Renga

Website:

<http://eco.unife.it/it/ricerca-impreseterritorio/quaderni-dipartimento/quaderni-dem>

Situazione socio-economica e politica di coesione in Emilia-Romagna a fine 2018

Aurelio Bruzzo^(*)

Sommario

(Socio-economic situation and Cohesion Policy in Emilia-Romagna at the end of 2018)

L'anno in corso è il penultimo del periodo di programmazione 2014-2020 della politica di coesione dell'Unione europea condotta dall'Amministrazione regionale in Emilia-Romagna. Pertanto, sembra opportuno avviare la valutazione dei risultati che si stanno conseguendo in termini economico-finanziari, senza attendere la conclusione del settennio.

A tale scopo si prestano alcuni documenti ufficiali che sono stati recentemente diffusi in cui si presentano, da un lato, gli esiti delle misure realizzate nell'ambito di tale politica contabilizzati alla fine del 2018 e, dall'altro, i valori assunti dalle principali variabili socio-economiche nel contesto emiliano-romagnolo nel corso degli ultimi anni.

Il quadro che si ottiene da tale confronto appare contrastante, riproponendo l'annoso conflitto tra efficienza ed equità che caratterizza la disciplina della politica economica in generale e, in particolare modo, la sua componente avente come obiettivo il riequilibrio inter- o intra-regionale.

Abstract

Socio-economic situation and Cohesion Policy in Emilia-Romagna at the end of 2018

The current year is the penultimate of the 2014-2020 programming period of the European Union Cohesion Policy conducted by the Regional Administration in Emilia-Romagna. Therefore, it seems appropriate to start assessing the results that are being achieved in economic and financial terms, without waiting for the end of the seven-year period.

For this purpose some official documents which have recently been released have been used: they show: on the one hand, the results of the measures implemented under this policy accounted for at the end of 2018; and on the other hand, the values assumed over the last few years by the main socio-economic variables in the Emilia-Romagna context.

The picture that is obtained from this comparison appears to be contrasting, re-proposing the long-standing conflict between efficiency and equity that characterizes the discipline of economic policy in general and, in particular, its component with the aim of inter- or intra-regional rebalancing.

Keywords: socio-economic analysis; cohesion policy; public accounting; Emilia-Romagna Region.

JEL Classification: R11; R58; M48.

Ferrara, agosto 2019

^(*) Dipartimento di Economia e Management dell'Università di Ferrara; email: aurelio.bruzzo@unife.it.

1. Introduzione

In occasione dell'ultima riunione del Comitato di Sorveglianza del Programma Operativo Regionale FESR dell'Emilia-Romagna, svoltasi all'inizio dell'estate, è stato presentato lo stato di attuazione a fine 2018 di tale Programma, con cui si sta realizzando in questa regione la politica di coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione europea (UE) per il periodo 2014-2020 ormai arrivato in fase di conclusione¹. Più o meno contestualmente, cioè in occasione dell'ultima riunione dell'Osservatorio dell'Economia della Camera di Commercio di Ferrara sono stati da questa diffusi i dati aggiornati relativi alla situazione socio-economica della provincia, comparata con l'analoga risultante a livello regionale, nazionale e internazionale².

Mediante questi importanti contributi conoscitivi si può avviare la valutazione dei risultati che si stanno conseguendo in termini economico-finanziari grazie alla politica di coesione dell'UE condotta dall'Amministrazione regionale in Emilia-Romagna, già nell'anno in corso che è il penultimo del periodo di programmazione 2014-2020, vale a dire senza attendere la conclusione del settennio di riferimento, perché a quell'epoca una simile operazione risulterebbe tardiva.

Ovviamente in questa sede non s'intende condurre un'indagine al livello di approfondimento che sarebbe effettivamente necessario, giacché si tratterebbe di un impegno considerevole che in base alla normativa vigente in materia viene affidato ad appositi organismi istituzionali, come le autorità di controllo e di audit³, nonché a centri di ricerca indipendenti.

L'obiettivo perseguito col presente paper è più semplicemente quello di sollecitare l'attenzione da parte sia degli studiosi, che dei *policy maker*, su questo rilevante tema di politica economica in ambito locale che purtroppo viene molto spesso trascurato o sottovalutato, nonostante che dalla realizzazione delle varie misure d'investimento, infrastrutturale e/o produttivo, a suo tempo programmate negli ambiti d'intervento individuati nel POR dipenda in qualche misura il conseguimento di un più elevato livello di sviluppo socio-economico per l'area territoriale di riferimento.

In questo caso, l'area territoriale che s'intende privilegiare nell'analisi qui condotta è costituita dalla provincia di Ferrara, e ciò per il semplice motivo che essa rappresenta la porzione del territorio regionale notoriamente meno sviluppata dal punto di vista socio-economico: come si verificherà più ampiamente in seguito, in sede introduttiva è sufficiente segnalare che il valore pro capite del Valore aggiunto fatto registrare dalla provincia di Ferrara negli ultimi anni continua ad essere il più basso all'interno dell'Emilia-Romagna e risulta inferiore anche al corrispondente dato nazionale. Più specificamente, in base alle più recenti stime effettuate dall'Istituto G. Tagliacarne dell'Unioncamere il dato ferrarese dista dalla media regionale quasi 24 punti percentuali, mentre nella graduatoria nazionale (decrescente) la provincia di Ferrara occupa il 46mo posto, cioè si colloca soltanto verso metà classifica. Di fatto, essa può essere considerata la zona dell'Emilia-Romagna più arretrata, nonostante le notevoli risorse ambientali, artistiche e culturali di cui essa dispone e delle quali evidentemente non riesce ad avvalersi nel modo più opportuno.

Pertanto, da un punto di vista logico, ci si attenderebbe una particolare attenzione da parte dell'Amministrazione regionale nei confronti delle numerose e variegata esigenze manifestate da questa provincia mediante una più consistente destinazione, rispetto al resto del territorio regionale, delle risorse rese disponibili dallo Stato e dalla Commissione europea proprio con la specifica finalità, prevista per la politica di coesione dal Trattato sul funzionamento dell'UE, di perseguire un più "armonioso" livello di sviluppo economico all'interno del territorio europeo⁴.

¹ Si vedano i seguenti documenti: Regione Emilia-Romagna, POR FESR (2019a) e (2019b).

² Si veda Camera di Commercio di Ferrara (2019).

³ Cfr. Regione Emilia-Romagna, POR FESR (2019d).

⁴ Si ricorda che, riconoscendo l'importanza della politica regionale, il Trattato sul funzionamento dell'UE, nella sua versione consolidata del 2016, dedica cinque articoli alla «coesione economica, sociale e territoriale» (articoli 174-178), di cui i principali sono riportati in appendice del presente lavoro. A tale politica è affidato lo scopo di ridurre le disparità economiche, sociali e territoriali esistenti tra le regioni dell'Unione sostenendo la creazione di posti di lavoro, la competitività, la crescita economica, il miglioramento della qualità della vita e lo sviluppo sostenibile. I fondi strutturali e di investimento europei aiutano le regioni a superare i loro handicap e in tal modo ad invertire la tendenza alla «fuga dei cervelli», nonché gli altri svantaggi che le colpiscono.

Per quanto attiene lo specifico periodo tuttora in corso, invece, la Commissione europea ha elaborato una Comunicazione nella quale si sottolinea la riforma del complessivo quadro “normativo” che è stato adottato per dare una maggiore efficacia ai Fondi strutturali e d’investimento europei (Commissione europea, 2015). In particolare, in questo documento si ribadisce che – seguendo gli insegnamenti tratti da precedenti periodi di programmazione e tenendo conto della necessità di un migliore utilizzo dei Fondi SIE – i regolamenti per il periodo 2014-2020 hanno introdotto alcune riforme fondamentali. Da essi traspare una chiara evoluzione verso un approccio strategico più mirato, un più forte orientamento ai risultati, solide condizioni quadro per gli investimenti, un più coordinato impiego dei finanziamenti recati dai Fondi SIE e ciò grazie al Quadro strategico comune e ad un miglioramento dei legami logici tra le priorità perseguite dall’UE e le specifiche esigenze regionali.

A tutto ciò va infine ricordato che la parte più occidentale della provincia di Ferrara – assieme ad altre porzioni di quelle di Modena, Reggio Emilia, Bologna, Mantova e Rovigo – è stata colpita nella primavera del 2012 da un sisma che – oltre ad aver prodotto notevoli danni sia al patrimonio architettonico e residenziale, sia alle strutture produttive – ha notevolmente compromesso le sue potenzialità di recupero dal suo ritardo registrato nel processo di sviluppo.

Per ripristinare le condizioni precedentemente esistenti la Regione Emilia-Romagna è intervenuta tempestivamente, nonché in modo efficiente ed efficace mediante appositi provvedimenti; tuttavia, non si può assolutamente pensare che tali misure siano state considerate dall’Amministrazione regionale come parzialmente compensative delle azioni rientranti nella successiva programmazione mirata alla politica di coesione, le quali sarebbero state in qualche misura limitate nella loro portata finanziaria in considerazione appunto dei finanziamenti già concessi per la ricostruzione.

Tale ipotesi sarebbe logicamente da escludere anche per il semplice motivo che la parte della provincia di Ferrara che lamenta condizioni di maggiori difficoltà socio-economiche, è piuttosto quella orientale, la quale è andata pressoché indenne dagli effetti distruttivi del sisma.

2. La realizzazione della politica di coesione in Emilia-Romagna alla fine del 2018

Dall’analisi della documentazione già citata l’avanzamento fisico e finanziario del POR-FESR appare assolutamente positivo in termini sia di programmazione che di attuazione delle linee di intervento. Infatti, oltre il 90% delle risorse disponibili è già stato destinato ai circa 3.000 progetti presentati da imprese ed enti pubblici, generando un investimento complessivo di circa 813 milioni di euro.

In termini di certificazione di spesa, poi, sono stati raggiunti non solo i target previsti per la fine del 2018, ma anche quelli relativi al 2019, cioè di fatto con un anno di anticipo rispetto ai tempi inizialmente previsti⁵. D’altro canto, la Regione ha cercato di mantenere un’impostazione orientata prevalentemente al contenuto qualitativo dei progetti finanziati, come emerge anche dall’analisi dei singoli assi in cui si articola il POR, la quale – stante la numerosità degli spunti meritevoli di essere esposti⁶ – verrà svolta qui di seguito limitandoci a sottolineare soltanto gli aspetti ritenuti più significativi.

Relativamente all’Asse 1 riguardante la Ricerca e l’Innovazione, la Regione negli anni in oggetto ha investito un ammontare considerevole di risorse, in termini sia assoluti che relativi, anche perché l’azione prevista dal POR è stata integrata con l’attuazione della legge regionale n.14 del 2014, finalizzata alla promozione degli investimenti in Emilia-Romagna. Inoltre, l’obiettivo perseguito è stato quello di puntare su una politica improntata non su singoli progetti, bensì su un’azione integrata fra le imprese e il settore della ricerca scientifica, in una logica di filiera o di rete collaborativa, con l’evidente, quanto condivisibile finalità di massimizzare la ricaduta sul locale sistema produttivo dei risultati dell’attività di ricerca scientifica e tecnologica.

⁵ In merito al margine ci si potrebbe chiedere: poiché l’anticipazione del raggiungimento dei risultati sul piano finanziario è eclatante, c’è forse stato un errore da parte dell’Amministrazione regionale nella preventiva determinazione dei tempi necessari per il raggiungimento dei target? Oppure, l’accelerazione nell’espletamento delle pratiche è soltanto riconducibile alla volontà di poter usufruire delle riserve di efficienza/efficacia previste dalla regolamentazione comunitaria?

⁶ Un aspetto a cui nella Relazione annuale di attuazione si dedica particolare attenzione è quello degli indicatori di output fisico, i quali invece nelle relazioni svolte durante la riunione del Comitato di sorveglianza sono stati di fatto trascurati, probabilmente perché sono molto numerosi e diversificati, rendendo reso alquanto dispersiva la loro esposizione.

Per quanto riguarda il completamento dell'Asse 2, relativo all'Agenda digitale e alle ICT, va soprattutto precisato che restano ancora da chiarire con la Commissione Europea e con il governo nazionale le modalità di chiusura delle sue misure, con riferimento all'attuazione del grande Progetto Banda Ultra-Larga, nel caso in cui questo non si concluda entro il periodo dell'attuale programmazione.

Per quanto riguarda l'Asse 3, Competitività e attrattività del sistema produttivo, sono state attivate azioni molto articolate e complesse, anche perché esse sono state finanziate ricorrendo a contributi misti (a fondo perduto e di finanza agevolata), onde cercare di far fronte alla scarsità di risorse finanziarie, così come suggerito dalla stessa Commissione europea.

Relativamente all'Asse 4, *Low Carbon Economy*, vanno tenute presenti le difficoltà che hanno affrontato i Comuni nell'attuazione degli interventi gestiti attraverso appalti pubblici, senza però trascurare di sottolineare i buoni risultati da quelli ottenuti nell'ambito della mobilità sostenibile, anche in seguito allo stretto raccordo tra gli interventi realizzati e gli strumenti di programmazione (PUMS). Per quanto riguarda invece l'Asse 5, rivolto alla valorizzazione delle risorse artistiche, culturali e ambientali, con particolare riferimento alla riqualificazione dei beni pubblici a fini turistici e culturali, va evidenziato come nel corso del processo amministrativo sia stato svolto un monitoraggio circa l'entità delle economie derivanti dalle gare d'appalto, il quale alla fine del 2018 ha consentito l'attivazione di nuove progettazioni in seguito ad un ulteriore scorrimento della corrispondente graduatoria dei soggetti ammessi.

Circa l'Asse 6, Città attrattive e partecipate, va messo in risalto la notevole partecipazione da parte delle città emiliano-romagnole all'azione dei cosiddetti Laboratori Aperti, che ha visto un forte impegno in fatto di riqualificazione dei beni pubblici.

Circa lo stato di attuazione del POR FESR risultante al giugno 2019, cioè ad uno stadio ancora più aggiornato, i dati messi a disposizione evidenziano uno stanziamento pari a 480 milioni di euro, contando anche su una quota di *overbooking* attivata con risorse regionali, tanto che la quasi totalità delle risorse disponibili sono già state attribuite alle diverse azioni individuate in sede di programmazione iniziale⁷. Il costo totale dei progetti risulta pari a 749 milioni di euro, per i quali sono stati già impegnati 354 milioni. Di questi impegni, a loro volta, sono stati pagati 184 milioni, mentre le certificazioni di spesa presentate alla Commissione europea mostrano un avanzamento complessivo particolarmente significativo.

Per quanto riguarda l'avanzamento dei singoli assi in cui si articola il POR, il documento diffuso dall'Amministrazione regionale dà minuziosamente conto dei risultati ottenuti in termini di risorse stanziare, contributi concessi e operazioni approvate, evidenziandone la relativa *performance*. Qui di seguito, invece, ci si limiterà a sottolineare solo quest'ultimo aspetto, anche perché appare quello cui la stessa Amministrazione guarda con maggiore interesse.

Pertanto, va immediatamente evidenziata l'ottima performance dell'Asse 1, quale risultato della strategia condotta dalla Regione in materia di ricerca ed innovazione. Per l'Asse 2, mentre si deve constatare il buon avanzamento degli interventi di infrastrutturazione digitale delle aree industriali, realizzata attraverso la società Lepida S.p.A., va segnalata una più rallentata situazione allo stato attuale per la parte dell'azione attuata attraverso il Grande Progetto Banda Ultra Larga. Per l'Asse 3, si evidenzia in particolare la buona performance del bando sugli investimenti produttivi per la cui attuazione – come si è già detto – è stata sperimentata una formula mista di contributo a fondo perduto e contributo di finanza agevolata, coerentemente del resto con le indicazioni fornite dalla Commissione europea. Per quanto riguarda l'Asse 4, si mette in evidenza la buona performance del Fondo Rotativo Multiscopo, in seguito all'elevata richiesta avanzata da parte delle imprese emiliano-romagnole che ha indotto ad un incremento nella dotazione delle risorse attribuite allo strumento. Inoltre, va almeno menzionata la recente pubblicazione del bando per la riqualificazione energetica degli edifici pubblici, dedicato in particolare alle Aziende sanitarie.

Si termina la panoramica sullo stato di avanzamento del POR FESR considerando gli Assi 5 e 6, per i quali va ricordato che nella legislazione nazionale in tema di appalti pubblici sono recentemente

⁷ Si veda Regione Emilia-Romagna, POR FESR (2019c).

intervenuti vari cambiamenti che hanno reso particolarmente complessa l'attuazione degli interventi in quelli contenuti; proprio per questo motivo vanno menzionate le Amministrazioni comunali, soprattutto nel caso dell'Asse 6, per le procedure da loro adottate nell'affidamento dei servizi ai soggetti gestori dei Laboratori Aperti in quanto esse risultano particolarmente innovative.

Di notevole rilievo, poi, appare la valutazione espressa in merito alla Relazione annuale sullo stato di attuazione dal Rappresentante della Commissione europea in seno al Comitato, secondo il quale i dati in essa risultanti alla fine del 2018 evidenziano il notevole lavoro svolto dagli Uffici della Giunta che ha portato la Regione Emilia-Romagna addirittura al primo posto tra le Regioni italiane in termini sia di tasso di selezione di progetti che di spesa dichiarata ai beneficiari⁸.

Alla luce di tutto ciò si potrebbe affermare che la conduzione della politica di coesione in Emilia-Romagna abbia portato ad una sua esecuzione del tutto ottimale e che, pertanto, il periodo di programmazione 2014-2020 si possa puntualmente concludere, entro la scadenza prevista, senza imbattersi nelle difficoltà sofferte da buona parte delle altre Amministrazioni regionali, le quali invece – in base ai risultati ufficiali diffusi all'inizio d'anno dall'Agenzia per la Coesione Territoriale⁹ – apparivano procedere molto più stentatamente, tanto che alcune di esse non sono riuscite ad assumere in tempo utile tutti gli impegni previsti dai rispettivi Programmi¹⁰.

Alle valutazioni positive e di piena soddisfazione dell'Emilia-Romagna ci si può associare però solo se ci si limita a considerare gli aspetti strettamente finanziari dell'attuazione della politica di coesione europea, senza cioè considerare i suoi risvolti sul piano reale, come l'effettivo impatto socio-economico che si è manifestato concretamente sull'intero territorio regionale e che può essere esaminato in modo indiretto se si considerano alcune fonti ufficiali di documentazione statistica.

3. La situazione socio-demografica in Emilia-Romagna

Allorquando si prendono in esame i più recenti dati disponibili circa la situazione socio-economica esistente nel territorio regionale, infatti, tende ad apparire un quadro che stride notevolmente con il compiacimento espresso da parte sia della Regione che della Commissione europea.

Pertanto, in questa sede si ritiene opportuno esporre e commentare brevemente i dati relativi ai principali indicatori mediante i quali è possibile presentare in termini estremamente sintetici l'effettiva situazione socio-economica rilevabile in ambito locale, consapevoli del fatto che il tema qui affrontato è molto ampio ed impegnativo, tanto da richiedere un'indagine molto più approfondita rispetto a quella presentata qui di seguito.

In base ai dati recentemente pubblicati dagli Uffici statistici sia della Camera di Commercio di Ferrara che dell'Unioncamere regionale, l'andamento della popolazione residente in Emilia-Romagna fatto registrare nello scorcio del nuovo secolo finora trascorso appare quello tipico di una regione "matura". Infatti, dopo una fase di crescita certamente non trascurabile e dopo il consueto "scompenso statistico" registrato in corrispondenza del 2011 in seguito alla decennale rilevazione censuaria effettuata proprio in quell'anno, nel periodo successivo il totale della popolazione si è mantenuto stabile intorno ai 4,4 milioni di abitanti¹¹.

Come ci si può facilmente immaginare, però, questo dato aggregato non risulta uniforme se lo si scompone dal punto di vista territoriale. Prendendo in considerazione due sole province a titolo meramente esemplificativo – ma certamente in modo non casuale anche perché esse sono tra loro confinanti¹² – ci si può facilmente accorgere che in provincia di Bologna l'ammontare della popolazione risulta pressoché costantemente crescente dall'inizio dell'attuale secolo (Grafico 2).

⁸ In realtà, sulla base dei dati diffusi dalla ACT a fine giugno 2019 anche la Regione Toscana risulta non dover certificare nessuna spesa alla Commissione Europea; cfr. Chiellino (2019).

⁹ Cfr. Agenzia per la Coesione Territoriale (2019).

¹⁰ Si veda, da ultimo, Bruzzo, Barca (2019).

¹¹ Si confronti il Grafico 1 riportato nell'Appendice grafica.

¹² Il fatto di essere due province tra loro confinanti non significa che spariscono le differenze esistenti tra loro, però in una simile situazione è più probabile e frequente che vengano effettuati dei confronti da parte delle collettività che le abitano..

Invece, la popolazione residente nella provincia di Ferrara già a partire dal 2010 ha drasticamente invertito il suo precedente trend crescente, finendo per tornare ai livelli fatti registrare all'inizio del nuovo millennio (Grafico 3) e facendo presumere un lento, quanto inarrestabile declino demografico per il prossimo futuro senza adeguate contromisure di medio e lungo periodo¹³.

Senza entrare nel merito dei possibili motivi di tale netta contrapposizione, qui ci si limita a sottolineare come all'interno dell'Emilia-Romagna si presentino situazioni nettamente contrapposte per una variabile sociale molto significativa e rilevante com'è quella della popolazione residente, tanto da ridurre notevolmente l'effettivo significato del complessivo valore regionale che è stato inizialmente esposto, nel senso che l'andamento complessivo rilevato a livello regionale non è rappresentativo di quello effettivamente registrato in tutte le varie parti della regione.

Altre due variabili sociali strettamente connesse a quella della popolazione e certamente molto importanti anche nell'attuale fase temporale sono quelle dell'occupazione e della disoccupazione (Grafico 4), che attengono al mercato del lavoro¹⁴.

Sebbene in questo caso si consideri un periodo temporale più breve (dal 2012 al 2019), che però tende a coincidere con il settennio di programmazione della politica di coesione, e sebbene ci si limiti ad effettuare un confronto tra il valore medio regionale e quello della provincia di Ferrara, si ottiene una conferma della preoccupazione manifestata illustrando l'andamento della popolazione.

Infatti, a livello regionale – dopo il 2013 in cui si è registrata l'ultima forte contrazione – l'occupazione ha evidenziato un andamento alterno, ma comunque positivo, almeno fino al 2018. Invece, in provincia di Ferrara l'andamento dell'occupazione – oltre ad aver subito una maggiore contrazione nel 2013 – già negli ultimi due anni del periodo risulta di nuovo negativo.

Ancora più preoccupanti sono il livello e l'andamento della disoccupazione in provincia di Ferrara: mentre in Emilia-Romagna il tasso di disoccupazione – oltre a risultare nettamente inferiore a quello nazionale – mostra un andamento lentamente declinante, nella parte più orientale della regione esso – pur mostrando una lieve tendenza alla riduzione – rimane su livelli decisamente più elevati, con uno scarto di circa il 50% rispetto al dato regionale (9,1% rispetto al 6% circa).

Infine, si prende in considerazione il parametro che viene solitamente ritenuto uno degli indici più significativi circa il livello di sviluppo economico di un'area territoriale, cioè il valore aggiunto pro capite, per il quale – grazie alle stime effettuate dall'Istituto di ricerca G. Tagliacarne – si dispone dell'intera serie storica dall'inizio del nuovo secolo/millennio praticamente fino ad oggi.

Ebbene, dal grafico 5 emerge chiaramente come:

- i) in provincia di Ferrara tale indicatore, sebbene negli ultimi anni manifesti un andamento crescente, alla fine del periodo considerato assume valori ancora inferiori rispetto sia alla media nazionale, sia e ancor più nettamente rispetto a quella regionale;
- ii) il valore pro capite del V.A. di Ferrara, inoltre, tende ad evidenziare uno scostamento – in negativo – rispetto al corrispondente valore regionale addirittura più accentuato rispetto a quello di 15 anni prima, sebbene in tutte le altre province dell'Emilia-Romagna sia presente anche una porzione di territorio appenninico e, perciò, notoriamente svantaggiata dal punto di vista morfologico rispetto alla provincia ferrarese, che invece è interamente pianeggiante;
- iii) più precisamente, il valore della variabile ora in esame manifesta una tendenza del tutto analoga a quella più generale evidenziata dalla regione cui la provincia di Ferrara appartiene, dopo però che – in corrispondenza del 2009, cioè in seguito alla grande recessione internazionale – aveva subito un arretramento nettamente maggiore e più prolungato, probabilmente a causa della minore resilienza della struttura produttiva ferrarese, cioè della sua minore capacità di resistere alla recessione economica¹⁵.

¹³ Per un'indagine sull'andamento demografico in provincia di Ferrara si rinvia a Bonnini, Bruzzo, Curzola (2014).

¹⁴ La rilevanza e, nel contempo, la preoccupazione nutrita nei confronti dei problemi sollevati dal mercato del lavoro ferrarese dalle Amministrazioni pubbliche e dalle forze sociali e produttive localmente operanti sono confermate dalla attenzione manifestata su Ferrara nell'ambito del patto regionale per il lavoro; cfr. Regione Emilia-Romagna (2018).

¹⁵ Tale ipotesi è suffragata dal piazzamento al 49mo posto di Ferrara, in base all'indice di resilienza economica, che nel 2013 era il meno elevato di tutte le province dell'Emilia-Romagna; Cfr. Cavicchi (2015).

Anche questi aspetti, sia per la loro rilevanza in quanto tali sia per le loro possibili implicazioni di politica economica, andrebbero esaminati in modo molto più approfondito, soprattutto al fine di coglierne i fattori causali. In effetti, questi ultimi presumibilmente risiedono in buona parte all'interno dello stesso territorio provinciale che risulta arretrato sia economicamente sia da altri punti di vista, ma anche in qualche misura al suo esterno, vale a dire vanno ricercati nel resto del mondo in conseguenza del non trascurabile grado di apertura che caratterizza il sistema produttivo ferrarese.

In altre parole, è facile presumere che anche il sistema produttivo risulti più o meno fortemente condizionato dall'andamento del commercio internazionale, così come dai suoi legami con le altre province dell'Emilia-Romagna e con le regioni confinanti (Veneto e Lombardia), le quali d'altro canto rientrano fra le più sviluppate e dinamiche dell'intera Unione europea.

Purtroppo, in questo breve contributo non sembra possibile condurre un'indagine esauriente in proposito, preferendo limitarci a segnalare le condizioni socio-economiche in cui vive ed opera la collettività ferrarese, in quanto queste non appaiono del tutto soddisfacenti, soprattutto nel confronto con le analoghe condizioni presenti nelle altre realtà territoriali della stessa regione e, in special modo, in quelle più vicine alla provincia di Ferrara, con cui essa tende naturalmente a confrontarsi.

4. La distribuzione territoriale della politica di coesione in Emilia-Romagna

Sulla poco confortante situazione socio-economica che caratterizza la provincia di Ferrara dovrebbe intervenire – come si è documentato in sede introduttiva riferendoci al Trattato sul funzionamento dell'UE – la politica di coesione co-finanziata dall'Unione, in modo da consentire il conseguimento di uno sviluppo equilibrato e bilanciato sia tra le varie regioni ed aree urbane europee sia al loro interno, al fine di evitare in tal modo il permanere nel lungo periodo di porzioni del territorio in condizioni di arretratezza socio-economica. Poiché, però, nella Relazione sullo stato di attuazione del POR FESR dell'Emilia-Romagna a fine 2018 non compaiono, se non in modo occasionale, informazioni a livello territoriale, per disporre di una più adeguata documentazione sulle erogazioni effettuate nell'ambito della politica di coesione a livello sub-regionale occorre avvalersi di un'altra fonte di informazione statistica, che però è altrettanto ufficiale e affidabile di quelle precedentemente esposte. Si tratta di un sito web che costituisce l'esito più appariscente di un'iniziativa di *open government* sulle politiche di coesione in Italia, coordinata dal Dipartimento per le Politiche di Coesione della Presidenza del Consiglio dei Ministri¹⁶, la quale considera l'impiego di entrambi i principali Fondi strutturali, cioè il FESR e il FSE, di cui è destinatario il nostro Paese. Da questo portale sono desumibili dati circa le risorse programmate e spese, distinte per ambiti tematici, la loro localizzazione, i soggetti programmatori e attuatori, i tempi di realizzazione, nonché i pagamenti effettuati per i singoli progetti. Tutti i cittadini interessati possono così valutare come le risorse finanziarie stanziare vengano utilizzate rispetto ai bisogni dei propri territori.

Grazie a tale strumento di documentazione è possibile stabilire, in particolare, come si distribuiscono tutti i vari programmi predisposti nell'ambito di questa politica di redistribuzione dello sviluppo socio-economico e i connessi pagamenti. Ad esempio, si possono confrontare le due province dell'Emilia-Romagna di Bologna e Ferrara, tra loro confinanti: da questo semplice esercizio emerge con immediatezza il divario tra l'ammontare delle risorse finora destinate nel periodo 2014-2020 alla prima rispetto a quelle destinate alla seconda: ben il 40% in più (Grafico 6).

Ciò significa che c'è stata una maggiore concentrazione dei pagamenti effettuati nell'area del capoluogo regionale che nell'area periferica, quando le situazioni socio-economiche presenti nelle due aree – come si è verificato nel precedente paragrafo – sono tra loro esattamente opposte.

In altri termini, si rileva che nella provincia di Bologna che disponeva nel 2016 di un livello di PIL pro capite superiore di 39 punti percentuali rispetto a quello della provincia di Ferrara (Tabella 3), ha potuto disporre di un volume di risorse, stanziare nell'ambito della politica di coesione per il periodo 2014-2020, che risulta sostanzialmente proporzionale al suo maggiore livello di sviluppo socio-economico.

¹⁶ Ci si riferisce a: <https://opencoesione.gov.it/it/>.

Di conseguenza, si potrebbe affermare che la politica europea di coesione – così come viene attualmente realizzata all'interno dell'Emilia-Romagna – tende a consolidare gli squilibri e le disparità socio-economiche esistenti, anziché eliminarle o quantomeno cercare di ridurle.

In realtà, gli effetti prodotti dalla politica di coesione potrebbero risultare ancora più incoerenti rispetto alle sue finalità generali. Infatti, proprio in seguito all'opposto andamento demografico che risulta tra le due province, il valore pro capite delle risorse finanziarie attribuite alla provincia di Ferrara nell'ambito della politica di coesione durante l'attuale periodo di programmazione risulta in un certo senso «sovra-stimato» rispetto a quello ottenuto per la provincia di Bologna.

In effetti, nella prima provincia il dato demografico che è posto al denominatore del rapporto tramite il quale si ottiene il valore pro capite dei pagamenti erogati, è andato diminuendo negli ultimi anni e finisce così per innalzare il risultato del rapporto; invece, in provincia di Bologna – compresa la sua area montagnosa che dovrebbe essere oggettivamente sfavorita – è successo esattamente il contrario, col risultato di ridurre il valore pro capite delle risorse in essa erogate.

Se invece si ipotizzasse un andamento demografico uniforme per le due province, cioè se per entrambe - ad esempio - si registrasse una situazione di stazionarietà demografica come in effetti emerge a livello di intera regione, allora il divario tra i valori pro capite risulterebbe ancora più elevato rispetto a quello del 40% qui ottenuto con riferimento alla popolazione, la quale – si ricorda – può essere considerata uno dei più rilevanti indicatori del fabbisogno di spesa, sia per il funzionamento dei servizi già disponibili, sia per i nuovi investimenti da effettuare per aumentare la dotazione di tali servizi. Se infine si considerassero i valori pro capite dei pagamenti effettuati per la politica di coesione in tutte le province dell'Emilia-Romagna, si potrebbe constatare che quelle che non sono state menzionate nel presente studio, hanno finora beneficiato di importi di spesa ancora minori rispetto a quelli ottenuti dalla provincia di Ferrara, per cui questa non è da considerarsi come l'unica penalizzata rispetto al capoluogo regionale, dove sono già presenti – come ampiamente noto – delle strutture, pubbliche e private, di notevole rilievo a livello sia nazionale che internazionale¹⁷. Quello che differenzia la provincia di Ferrara dalle altre della regione è il fatto di collocarsi all'ultimo posto in termini di livello di sviluppo e di reddito, sebbene anche quella di Piacenza (a ovest) e quelle di Ravenna, Forlì-Cesena e Rimini (ad est) dispongano di un valore pro capite di PIL inferiore alla media regionale.

5. Considerazioni conclusive

In definitiva, appare a nostro avviso evidente che l'attuale politica di coesione condotta in Emilia-Romagna, invece di favorire il riequilibrio intra-regionale che dovrebbe essere uno dei primari obiettivi di tale politica europea, grazie alla concentrazione soprattutto territoriale degli investimenti cofinanziati sta incrementando la forza attrattiva del capoluogo regionale, con l'evidente fine di sostenere la sua competizione rispetto alle altre metropoli europee.

Tale constatazione sembra in qualche misura contrapporsi con le dichiarazioni ufficiali dei *policy maker* e dei dirigenti regionali secondo i quali, invece, la politica sarebbe caratterizzata da una «equa» distribuzione delle risorse, anche con riferimento a quelle destinate alla ricerca scientifica e all'innovazione tecnologica (Asse 1 del POR), che risultano nettamente prevalenti rispetto alle altre finalità perseguite col lo stesso POR per il periodo 2014-2020.

¹⁷ Ad esempio, proprio recentemente sono stati presentati i sette pre-accordi per lo sviluppo congiunto di attività scientifiche, tecnologiche e produttive raggiunti dall'Amministrazione regionale con i principali protagonisti del Giappone nel campo del super-calcolo e delle scienze neurali. Ovviamente, questa importante iniziativa riguarda l'hub di Bologna che, con il *Big data technopole*, sta prendendo forma nell'area dismessa dell'ex Manifattura Tabacchi e che sta diventando l'asse portante del sistema scientifico non solo italiano ma addirittura comunitario, se si considerano il *data center* del centro meteo europeo; i supercomputer di Cineca e Infn; il centro di coordinamento del *Cherenkov Telescope Array* (il più grande osservatorio mondiale per raggi gamma, costituito da 118 telescopi in rete), senza dimenticare che prossimamente l'Ibm aprirà all'interno del tecnopolo il centro europeo sull'invecchiamento il quale lavorerà in rete con le strutture di Kyoto e Zurigo (Vesentini, 2019). Pertanto, è del tutto evidente che il polo bolognese dei big data e dell'intelligenza artificiale costituisce un'infrastruttura strategica per l'intero Paese e tutto il Sud Europa. Ciò, nonostante, è sperabile ed auspicabile che di tutti questi rilevanti investimenti pubblici sappiano avvalersi anche le province periferiche dell'Emilia-Romagna che distano pochi chilometri da Bologna

Infatti, in base a quanto emerso dai dati riportati nei grafici e nelle tabelle qui allegati, la distribuzione territoriale sembra avvenire a scapito delle aree periferiche della regione, dando luogo ad un processo di sviluppo regionale riconducibile al modello teorico della “causazione circolare e cumulativa”, che è stato elaborato nel secolo scorso da G. Myrdal (Myrdal, 1957). Si tratta di un processo di sviluppo che tende a sottrarre risorse (non solo finanziarie, ma anche umane e tecniche) all’*hinterland* della regione per concentrarle nell’*heartland* della stessa, con la conseguenza che, in tal modo, l’iniziale divario in termini di livello di sviluppo socio-economico finisce per accentuarsi, senza neppure mostrare una qualche prospettiva d’inversione del processo, magari nel lungo periodo¹⁸.

Infatti, l’atteggiamento assunto da Myrdal sugli sbocchi a lungo termine che il processo di sviluppo è destinato ad assumere, è molto pessimista, negando qualsiasi possibilità di riequilibrio dei livelli di sviluppo economico tra il centro e la periferia, come si è indotti a pensare anche per quanto concerne le relazioni territoriali all’interno dell’Emilia-Romagna, alla luce del fatto che dopo vari decenni nel corso dei quali si è implementata la politica regionale, prima, e quella di coesione, poi, non si è ancora riusciti a raggiungere l’obiettivo del riequilibrio.

Si potrebbe addirittura presumere che, continuando a procedere in questo modo, cioè accumulando risorse nel capoluogo regionale, combinando quelle stanziare dalle Amministrazioni pubbliche alle quantità dei fattori attratti dalle aree periferiche, si finisca per modificare l’attuale struttura urbanistico-territoriale dell’Emilia-Romagna, passando da una regione tendenzialmente policentrica (come era anche il Veneto), in cui i vari centri urbani e produttivi svolgono un ruolo di complementarità verso un obiettivo di sviluppo sostanzialmente condiviso¹⁹, ad una regione di tipo monocentrico (come il Piemonte e la Lombardia), dove il rispettivo capoluogo regionale prevale nettamente sui centri urbani e produttivi minori, ai quali viene di fatto attribuito un ruolo solo marginale.

Si presume che l’Amministrazione regionale dell’Emilia-Romagna sia consapevole di tutto ciò, così come è pienamente informata circa i condizionamenti che la sua attività di programmazione ha dovuto molto probabilmente subire nella iniziale interlocuzione a suo tempo avvenuta a livello sia europeo che nazionale; invece, molto presumibilmente non sono consapevoli di tutto i cittadini e tutte le altre forze sociali e produttive che li rappresentano nelle varie sedi istituzionali (dalle Amministrazioni locali alle organizzazioni datoriali e sindacali).

Pertanto, sarebbe molto importante cercare di approfondire – mediante specifiche indagini mirate – i vari temi che in questa sede sono stati solo accennati, anche perché il prospettato approfondimento richiede il passaggio da un approccio metodologico di tipo squisitamente macroeconomico, come

¹⁸ In realtà, quanto si è evidenziato potrebbe essere ricondotto quantomeno ad altre due note teorie dello sviluppo economico elaborate a livello internazionale: la teoria “centro-periferia” di J. Friedmann, formulata tra gli anni ’60 e ’70, e quella del “polo di sviluppo” di F. Perroux, elaborata negli anni ’50. La scelta a favore della teoria della causazione circolare e cumulativa dipende anche dal fatto che quella “centro-periferia” è più incentrata sull’indagine delle cause del formarsi dello squilibrio, mentre quella del “polo di sviluppo” è soprattutto rivolta a individuare gli strumenti, tra cui l’“industria motrice”, mediante i quali riuscire a diffondere lo sviluppo economico nelle aree arretrate.

Secondo la dinamica centro-periferia, infatti, i principali centri di innovazione vengono definiti come regioni centrali: tutte le altre aree all’interno di un dato sistema territoriale sono definite come periferiche. Più precisamente, le regioni centrali sono sottoinsiemi sociali territorialmente organizzati che presentano un’elevata capacità di trasformarsi in senso innovativo; le regioni periferiche, invece, sono sottoinsiemi il cui ritmo di sviluppo è determinato principalmente dalle istituzioni presenti nella regione centrale rispetto alle quali esse si pongono in una posizione di sostanziale dipendenza (Friedmann, 1972). Secondo la teoria del “polo di sviluppo”, invece, lo sviluppo economico non può avvenire in ogni luogo nella stessa misura, ma trae origine in pochi punti dello spazio, nei “poli di crescita”, dai quali si propaga in modo diverso, coinvolgendo parti diverse dello stesso spazio. Questi poli corrispondono alle agglomerazioni industriali, nelle quali sono localizzate le imprese o le attività motrici, ovvero settori produttivi che - per la loro dimensione, o per la loro capacità ad innovare, o ancora per i rapporti privilegiati con le altre imprese e gli altri settori (sub-fornitori, acquirenti, ecc.) - generano un effetto moltiplicatore e dunque delle economie esterne, capaci di suscitare la crescita e la localizzazione di altre attività economiche (Perroux, 1950).

Quale sia il modello teorico a cui fare riferimento per spiegare l’attuale processo di sviluppo socio-economico che si è realizzato negli ultimi decenni in Emilia-Romagna sarebbe un argomento di studio molto interessante, quanto impegnativo cui dovrebbero dedicarsi coloro che sono favorevoli ad uno sviluppo socio-economico di tipo equi-distribuito.

¹⁹ Anche grazie all’omogeneità politico-ideologica che caratterizzava questi sistemi regionali fino agli ultimi decenni del secolo scorso.

quello qui privilegiato, ad uno molto più articolato: vale a dire, di tipo settoriale e microeconomico, ma anche di tipo interdisciplinare, così da avvalersi anche di altre discipline sociali, nel tentativo di individuare i principali fenomeni che stanno alla base sia del già illustrato squilibrio socio-economico, sia dell'evidente incapacità finora dimostrata dall'area meno favorita della regione di riuscire a sfruttare le inequivocabili economie esterne di cui la vicinanza alla provincia di Bologna mette, almeno apparentemente, a sua disposizione.

Sarebbe però molto importante che un simile approfondimento venisse effettuato non in un futuro più o meno prossimo, bensì nell'attuale fase temporale in cui si sta già discutendo anche in ambito regionale del modo in cui impostare la politica di coesione per il prossimo periodo di programmazione 2021-2027 in base alla apposita proposta avanzata in sede ufficiale (European Commission, 2019). Ovviamente, sebbene si sia in fase di conclusione del presente testo, non ci si può esimere dal fornire un qualche contributo, anche al fine di favorire l'avvio di un dibattito che purtroppo non può prescindere dal tornare ad affrontare il noto *trade off* tra l'efficienza, favorita dalla concentrazione settoriale e territoriale delle risorse e degli investimenti, e l'equità, che invece implica una più equilibrata distribuzione sia sociale che territoriale del reddito e della ricchezza.

In ambito UE, in seguito all'adozione dell'Atto Unico europeo della metà degli anni '80 e alla famosa riforma dei Fondi strutturali, alla precedente politica di riequilibrio regionale che per vari motivi era risultata alquanto inefficiente, è subentrata la politica di coesione, la quale – essendo fondata sulla contestuale teoria economica dello sviluppo endogeno – ha teso a privilegiare il processo di sviluppo ottenuto grazie alla valorizzazione delle risorse localmente esistenti, e ciò anche a scapito della tendenza alla redistribuzione delle risorse provenienti dai territori più sviluppati.

Per molti economisti la crescita economica è così diventata la condizione necessaria, ma anche sufficiente, per assicurare equità e stabilità sociale ai singoli sistemi socio-economici. In realtà, affinché la crescita sia anche condizione sufficiente occorre che i suoi esiti siano distribuiti in modo da evitare il permanere e l'approfondimento delle diseguaglianze sociali e territoriali²⁰.

Una simile affermazione si rifà al pensiero del famoso filosofo J. Rawls, secondo cui va considerata equa, anche se ineguale, una distribuzione degli effetti della crescita, purché siano avvantaggiati coloro che stanno peggio. Si ottiene così la condizione per poter assicurare, da un lato, l'ottimalità della crescita in presenza di una più equa distribuzione dei suoi esiti e, dall'altro, la presenza di relazioni non conflittuali tra i vari gruppi sociali, le quali risultano strumentali all'ulteriore crescita del sistema socio-economico (Rawls, 1971 e 1982).

A meno che non si condivida la tesi, che va controcorrente rispetto alle più affermate linee di pensiero nel campo delle scienze sociali, formulata da A. Deaton secondo cui la crescita, in linea di principio, è alla portata di tutti i soggetti e i territori, a patto che si dismettano le politiche redistributive finalizzate a contenere o addirittura a rimuovere le ineguaglianze; ciò per il semplice motivo che, a suo parere, le disuguaglianze sono funzionali alla crescita e allo sviluppo²¹ (Deaton, 2013).

Se le differenze economiche costituiscono un requisito funzionale alla crescita, la tesi di Deaton non può non sollevare l'interrogativo di quanto la crescita sia legata al grado di disuguaglianza esistente. Infatti, i numerosi esempi storici forniti da questo economista sulla relazione in oggetto sembrano portare ad affermare – in modo palesemente contraddittorio – che, se le risorse necessarie da erogare ai soggetti e ai territori meno fortunati mancano o sono insufficienti, la disuguaglianza può diventare insostenibile sul piano sociale (Sabattini, 2014). Guardando infatti ai soggetti delle regioni e dei Paesi arretrati, la maggioranza di questi – malgrado il loro impegno e gli sforzi profusi nel corso del tempo – non è riuscita e non riesce tuttora a rimanere agganciata al ritmo di crescita dei soggetti più favoriti che operano in regioni e Paesi più avanzati.

Se poi, in chiusura, si ritorna a considerare lo specifico contesto dell'Emilia-Romagna e delle sue aree periferiche, sembra di poter ribadire che le disuguaglianze siano correlate oltre che alle tendenze economiche, anche e soprattutto ai processi socio-politici, tra cui la propensione di alcuni

²⁰ Cfr. Sabattini (2014).

²¹ A ben vedere tale parere appare con la concezione di K. Marx, sebbene formulata in termini critici.

imprenditori a “smarrire” la propria funzione attribuita loro da J. Schumpeter, per preferire quella meno impegnativa di “cercatori di rendite”²². Per recuperare gli imprenditori al loro ruolo originario di innovatori sembra allora opportuno adottare varie politiche pubbliche, tra cui quelle che dovrebbero favorire la convergenza dei redditi attraverso la diffusione delle conoscenze e gli investimenti nell’istruzione. In tal modo si dovrebbe riuscire ad eliminare le rigidità strutturali che il crescente divario fra i tassi di rendimento del capitale e quelli dello sviluppo socio-economico ha provocato nel recente passato e che sembra continuare a provocare anche nell’attuale fase di stagnazione, soprattutto nelle aree a prevalente specializzazione agricola, nonostante le misure realizzate mediante il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale a causa delle limitate risorse per esso stanziare.

Appendice documentale

Titolo XVIII del Trattato sul Funzionamento dell’Unione europea

COESIONE ECONOMICA, SOCIALE E TERRITORIALE

Articolo 174 (ex articolo 158 del TCE)

Per promuovere uno sviluppo armonioso dell’insieme dell’Unione, questa sviluppa e prosegue la propria azione intesa a realizzare il rafforzamento della sua coesione economica, sociale e territoriale. In particolare l’Unione mira a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite.

Tra le regioni interessate, un’attenzione particolare è rivolta alle zone rurali, alle zone interessate da transizione industriale e alle regioni che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici, quali le regioni più settentrionali con bassissima densità demografica e le regioni insulari, transfrontaliere e di montagna.

Articolo 175 (ex articolo 159 del TCE)

Gli Stati membri conducono la loro politica economica e la coordinano anche al fine di raggiungere gli obiettivi dell’articolo 174. L’elaborazione e l’attuazione delle politiche e azioni dell’Unione, nonché l’attuazione del mercato interno tengono conto degli obiettivi dell’articolo 174 e concorrono alla loro realizzazione. L’Unione appoggia questa realizzazione anche con l’azione che essa svolge attraverso fondi a finalità strutturale (Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia, sezione “orientamento”, Fondo sociale europeo, Fondo europeo di sviluppo regionale), la Banca europea per gli investimenti e gli altri strumenti finanziari esistenti.

La Commissione presenta ogni tre anni al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni una relazione sui progressi compiuti nella realizzazione della coesione economica, sociale e territoriale e sul modo in cui i vari strumenti previsti dal presente articolo vi hanno contribuito. Tale relazione è corredata, se del caso, di appropriate proposte.

Le azioni specifiche che si rivelassero necessarie al di fuori dei Fondi, fatte salve le misure decise nell’ambito delle altre politiche dell’Unione, possono essere adottate dal Parlamento europeo e dal Consiglio, che deliberano secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni.

Articolo 176 (ex articolo 160 del TCE)

Il Fondo europeo di sviluppo regionale è destinato a contribuire alla correzione dei principali squilibri regionali esistenti nell’Unione, partecipando allo sviluppo e all’adeguamento strutturale delle regioni in ritardo di sviluppo nonché alla riconversione delle regioni industriali in declino.

²² Qui si riprende l’opinione di F. Saraceno, espressa in occasione della sua recensione al famoso libro di T. Piketty, pubblicata nella rivista *il Mulino* (n. 2, 2014).

Appendice statistica

Tabella 1: Avanzamento finanziario del POR FESR della Regione Emilia-Romagna 2014-2020

Dati di gestione al 31/12/2018 (valori in milioni di euro)

Dotazione del Programma	Risorse stanziare	Spesa certificata	N+3 al 31/12/2018
481,9	394,4	145,9	76,1

Dati Monit al 31/12/2018 (valori in milioni di euro)

Impegni	Pagamenti
350,5	166,0

Fonte: Nostra rielaborazione su dati Regione Emilia-Romagna, POR FESR (2019b)

Tabella 2: Stato di realizzazione degli indicatori finanziari del POR FESR della Regione Emilia-Romagna 2014-2020 (Valori assoluti in milioni di euro)

Assi	Target finanziario	Spesa certificata al 31/12/2018	% di realizzazione
Asse 1	36,8	54,7	148
Asse 2	6,5	7,2	111
Asse 3	32,8	35,1	107
Asse 4	25,4	23,4	94
Asse 5	5,8	8,5	148
Asse 6	5,6	5,9	105
TOTALE	112,8	135,1	---

Fonte: Nostra rielaborazione su dati Regione Emilia-Romagna, POR FESR (2019a)

Tabella 3: PIL pro capite (a parità di potere d'acquisto) delle province dell'Emilia-Romagna nell'anno 2016 (valori assoluti in euro)

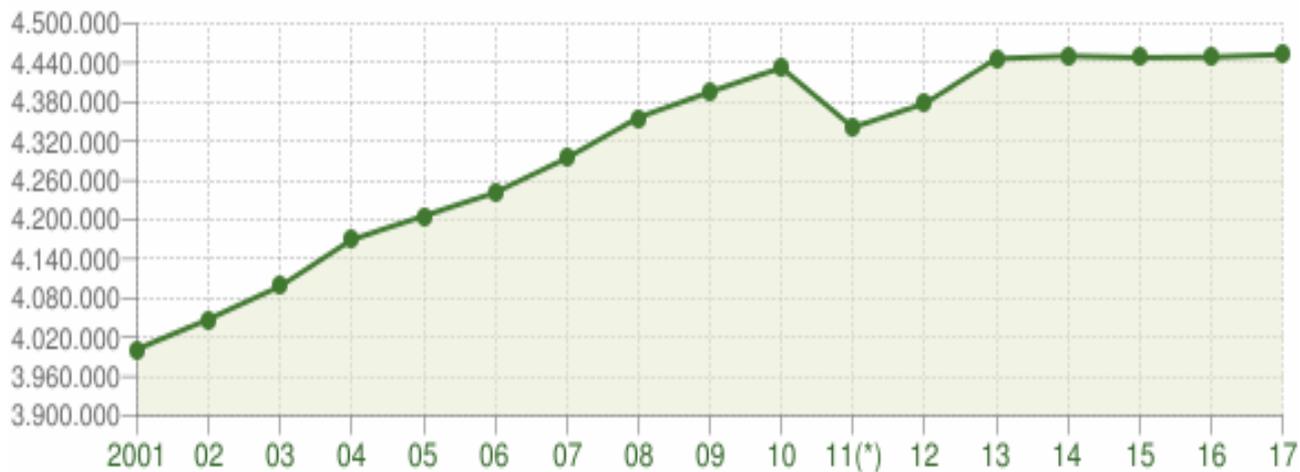
Province	PIL pro capite	N° indice
Piacenza	31.900	92,26
Parma	36.700	106,14
Reggio nell'Emilia	35.400	102,38
Modena	38.500	111,35
Bologna	40.300	116,55
Ferrara	27.000	78,09
Ravenna	32.200	93,13
Forlì-Cesena	32.000	92,55
Rimini	29.900	86,48
Emilia-Romagna	34.576	100,00

Fonte: nostre elaborazioni su dati ISTAT

Appendice grafica

Grafico 1: Popolazione dell'Emilia-Romagna nel periodo 2001-2017

Andamento demografico della popolazione residente in Emilia-Romagna dal 2001 al 2017.



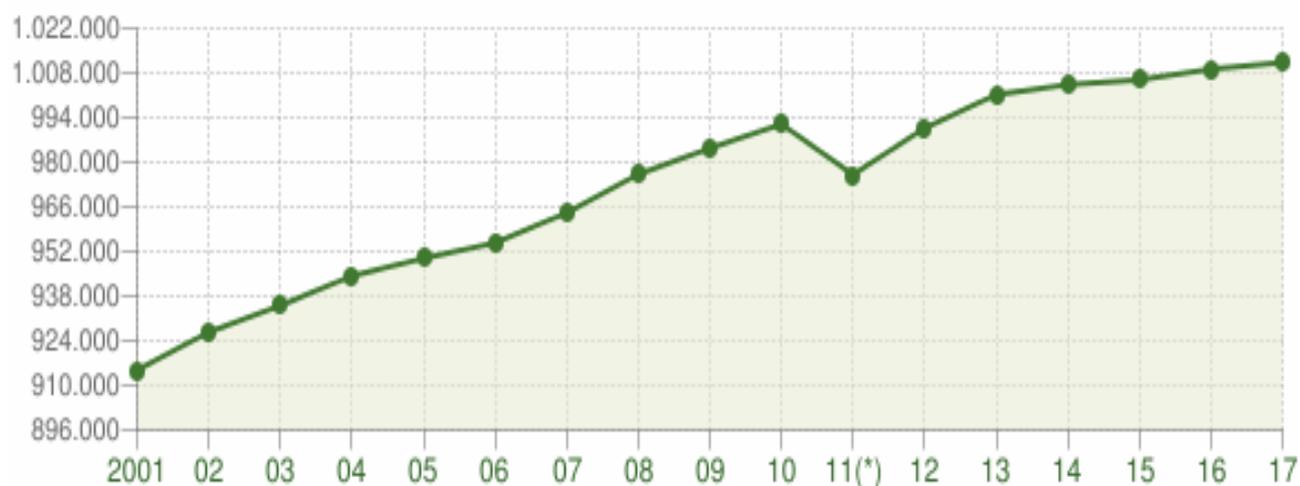
Andamento della popolazione residente

EMILIA-ROMAGNA - Dati ISTAT al 31 dicembre di ogni anno - Elaborazione TUTTITALIA.IT

(*) post-censimento

Grafico 2: Popolazione della città metropolitana di Bologna nel periodo 2001-2017

Andamento demografico della popolazione residente nella città metropolitana di Bologna dal 2001 al 2017.



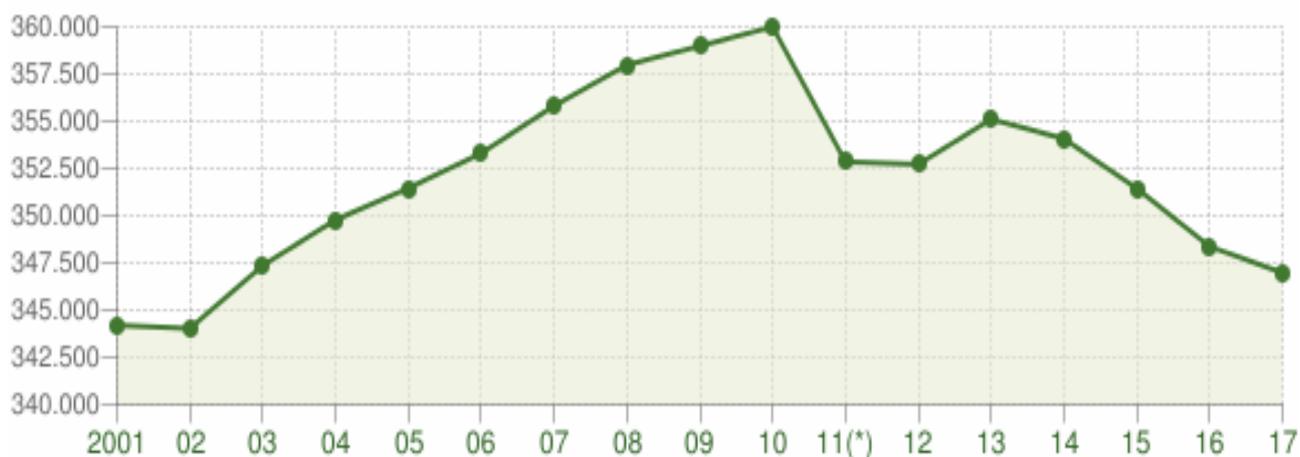
Andamento della popolazione residente

CITTÀ METROPOLITANA DI BOLOGNA - Dati ISTAT al 31 dicembre - Elaborazione TUTTITALIA.IT

(*) post-censimento

Grafico 3: Popolazione della provincia di Ferrara nel periodo 2001-2017

Andamento demografico della popolazione residente in provincia di Ferrara dal 2001 al 2017.



Andamento della popolazione residente

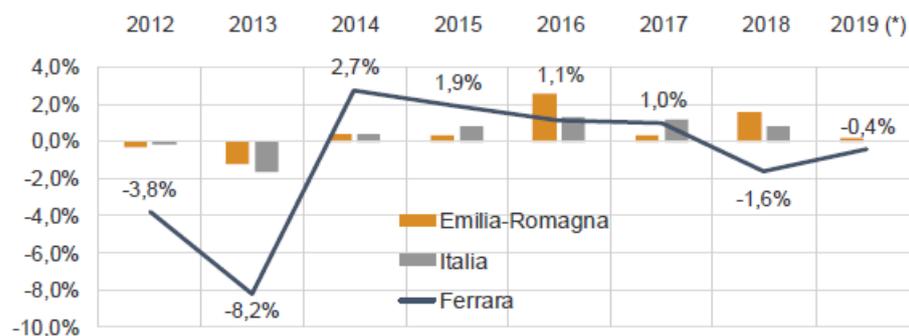
PROVINCIA DI FERRARA - Dati ISTAT al 31 dicembre di ogni anno - Elaborazione TUTTITALIA.IT

(*) post-censimento

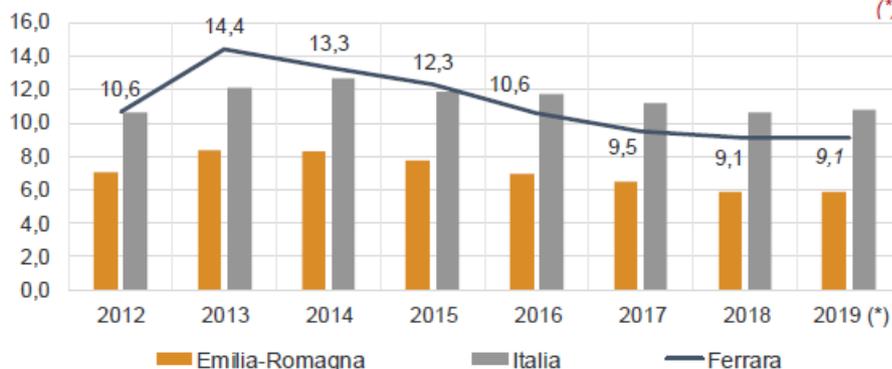
Grafico 4: Andamento dei tassi di occupazione e di disoccupazione nel periodo 2012-2019



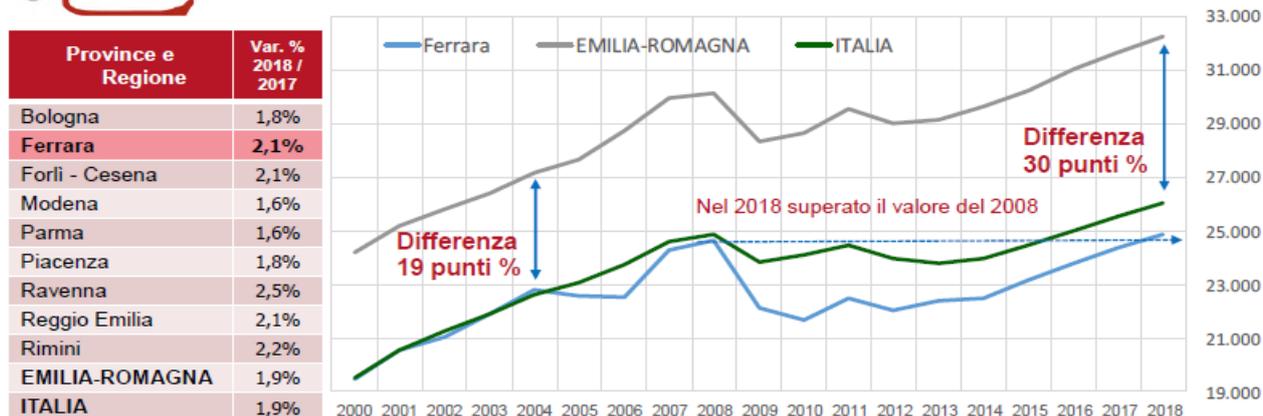
Andamento occupazione
15 anni o più
Variazione %



(*) stime preliminari Prometeia



Tasso di disoccupazione
15 anni o più
% disoccupati su forze di lavoro

Grafico 5: Valori pro capite del Valore Aggiunto nel periodo 2000-2018**Valore aggiunto pro capite – Serie storica**

Nelle stime del **TAGLIACARNE** il valore aggiunto ferrarese pro capite per il 2018 ammonta a **24.883** euro, con un aumento del 2,1% rispetto all'anno precedente.

Nonostante l'incremento relativo sia tra i più alti della regione, il valore di Ferrara rimane il più basso in Emilia-Romagna ed inferiore anche al dato nazionale.

Al confronto con il massimo raggiunto dieci anni prima, il valore del 2018 risulta superiore solo di un punto. Lentamente ci stiamo riavvicinando al livello medio italiano, che abbiamo superato significativamente solo nel 2004; molto più lentamente si sta riducendo il divario con la regione. Il dato ferrarese, da sempre il più basso in Emilia-Romagna, dista dalla media regionale quasi 24 punti percentuali; l'anno in cui si è avvicinato di più è stato sempre il 2004 quando la distanza è stata di 19 punti.

Nella graduatoria nazionale decrescente, Ferrara occupa il 46° posto.

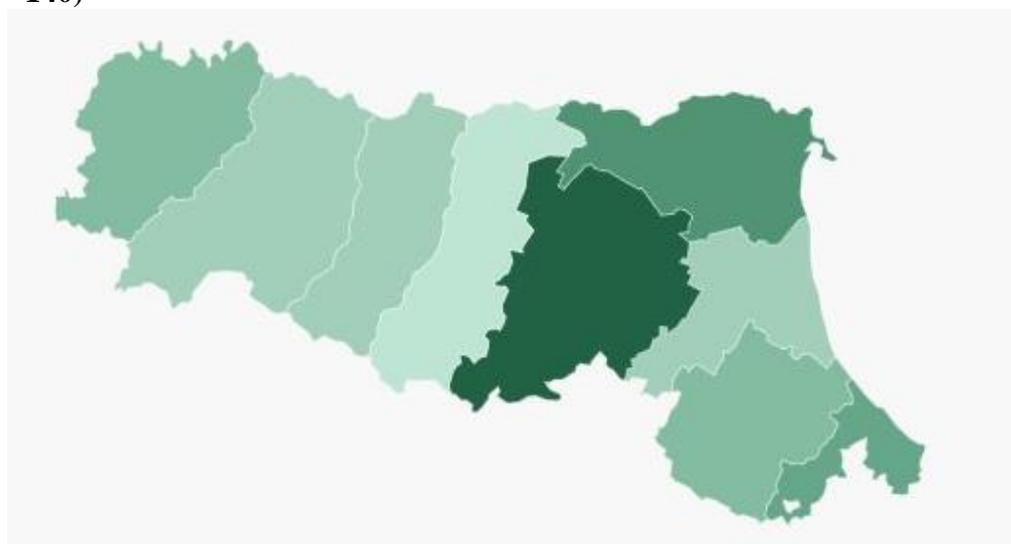
dati provvisori

Grafico 6: Politica di coesione della UE nel periodo 2014-2020 in Emilia-Romagna

Finanziamento per province (valori pro capite e n° indice):

Ferrara: 462 euro (= 100)

Bologna: 650 euro (= 140)



Fonte: *Opencoesione*

Bibliografia

- Agenzia per la Coesione Territoriale (2019), *Programmazione comunitaria 2014-2020: raggiungimento dei target di spesa N+3 al 31 dicembre 2018*, Roma, 2 gennaio.
- Bonnini S., Bruzzo A., Curzola E. (2014), *Ferrara 1861-2011. L'evoluzione socio-demografica della provincia per sistemi locali del lavoro nei 150 anni dall'unità d'Italia*, Roma, Aracne.
- Bruzzo A., Barca M. (2019), "Politica di coesione 2014-2020 e capacità di spesa delle Amministrazioni Italiane al 2018", *EyesReg*, n. 2.
- Camera di Commercio di Ferrara (2019), *Osservatorio dell'Economia. Dati congiunturali al 1° trimestre 2019 e Scenari previsionali al 2° trimestre 2019*, giugno.
- Cavicchi F. (2015), "Economic crisis and the resilience of Italian regions: the case of Emilia-Romagna", *argomenti*, terza serie n. 2, pp. 47-65.
- Chiellino G. (2019), "Fondi Ue, entro fine anno 3,24 miliardi da spendere", *Il Sole 24 Ore*, 7 agosto.
- Commissione europea (2015), *Investire nella crescita e nell'occupazione - ottimizzare il contributo dei Fondi strutturali e di investimento europei*, Comunicazione della Commissione COM(2015) 639 final, Bruxelles.
- Deaton A. (2013), *The Great Escape: Health, Wealth and the Origins of Inequality*, Princeton University Press.
- European Commission (2019), *Politica di coesione. Investimenti nel 2021-2027*, giugno.
- Friedmann J. (1972), "A General Theory of Polarized Development". in Hansen N.M., *Growth Centers in Regional Economic Development*, Free Press, New York, pp. 82 e ss.
- Myrdal G. (1957), *Economic Theory and Under-developed Regions*, London, Duckworth.
- Perroux F. (1950), "Economic Space: Theory and Application", *Quarterly Journal of Economics*, n. 21, 1950.
- Rawls J. (1971), *A Theory of Justice*, Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Rawls J. (1982), *Teoria della giustizia*; a cura di Sebastiano Maffettone, Milano, Feltrinelli.
- Regione Emilia-Romagna (2018), *Patto per il lavoro. Focus Ferrara*, febbraio.
- Regione Emilia-Romagna, POR FESR 2014-2020 (2019a), *Attuazione degli obiettivi del Performance Framework*, giugno.
- Regione Emilia-Romagna, POR FESR 2014-2020 (2019b), *Relazione annuale di attuazione 2018*, giugno.
- Regione Emilia-Romagna, POR FESR 2014-2020 (2019c), *Stato di avanzamento del programma operativo al 10/06/2019*, giugno.
- Regione Emilia-Romagna, POR FESR 2014-2020 (2019d), *Valutazione POR FESR Emilia-Romagna*, giugno.
- Sabattini G. (2014), "Se il morto acchiappa il vivo", *Mondoperaio*, n. 6, giugno, p. 5 e ss.
- Vesentini i. (2019), "Intelligenza artificiale, intesa tra Emilia e Giappone", *Il Sole 24 Ore*, 27 agosto.

Indice

1. Introduzione	p. 1
2. La realizzazione della politica di coesione in Emilia-Romagna alla fine del 2018	p. 2
3. La situazione socio-demografica in Emilia-Romagna	p. 4
4. La distribuzione territoriale della politica di coesione in Emilia-Romagna	p. 6
5. Considerazioni conclusive	p. 7
Appendice documentale	p. 10
Appendice statistica	p. 11
Appendice grafica	p. 12
Bibliografia	p. 15