

LE REGIONI EUROPEE

**Politiche per la coesione
e strategie per la competitività**

a cura di
**Fabio Mazzola
Rosanna Nisticò**



53 Scienze
Regionali

**Associazione
italiana
di scienze
regionali**

FrancoAngeli

Informazioni per il lettore

Questo file PDF è una versione gratuita di sole 20 pagine ed è leggibile con



La versione completa dell'e-book (a pagamento) è leggibile con Adobe Digital Editions. Per tutte le informazioni sulle condizioni dei nostri e-book (con quali dispositivi leggerli e quali funzioni sono consentite) consulta [cliccando qui](#) le nostre F.A.Q.



Scienze Regionali

Collana dell'Associazione Italiana di Scienze Regionali (AISRe)

Comitato Scientifico della Collana di Scienze Regionali

Cristoforo Sergio Bertuglia, Dino Borri, Ron Boschma, Roberto Camagni, Riccardo Cappellin, Enrico Ciciotti, Giuseppe Dematteis, Fiorenzo Ferlaino (Segretario AISRe), Giocchino Garofoli, Rodolfo Helg, Fabio Mazzola (Presidente AISRe), Guido Pellegrini (Tesoriere AISRe), Enzo Pontarollo, Andrés Rodríguez-Pose, Lanfranco Senn, André Torre, Antonio Vázquez-Barquero.

L'Associazione Italiana di Scienze Regionali, con sede legale in Milano, è parte della *European Regional Science Association* (ERSA) e della *Regional Science Association International* (RSAI).

L'AISRe rappresenta un luogo di confronto tra studiosi di discipline diverse, di ambito accademico e non, uniti dal comune interesse per la conoscenza e la pianificazione dei fenomeni economici e territoriali.

L'AISRe promuove la diffusione delle idee sui problemi regionali e, in generale, sui problemi sociali ed economici aventi una dimensione spaziale. Questa collana presenta monografie e raccolte di saggi, prodotte dagli apporti multidisciplinari per i quali l'AISRe costituisce un punto di confluenza.

Per il triennio 2014-2016 il *Consiglio Direttivo* è costituito da:

Capasso Salvatore, Capello Roberta, Cappellin Riccardo, Corò Giancarlo, Ferlaino Fiorenzo (Segretario), Fratesi Ugo, Gambarotto Francesca, Lattarulo Patrizia, Marcucci Edoardo, Mazzola Fabio (Presidente), Morandi Corinna, Musolino Dario, Padovani Riccardo, Pellegrini Guido (Tesoriere), Rizzi Paolo, Tesauro Carlo. *Revisori dei Conti*: Caragliu Andrea, Provenzano Vincenzo, Volpe Mario.

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

LE REGIONI EUROPEE

**Politiche per la coesione
e strategie per la competitività**

a cura di
Fabio Mazzola
Rosanna Nisticò

FRANCOANGELI

Progetto grafico della copertina: Studio Tandem, Milano

*In copertina: Ad. e M.P. Verneuil, Kaleidoscope Ornaments Abstrait, Ed. Albert Levy, 1925
Orsa Maggiore, 1990*

Copyright © 2016 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it.

Indice

Coesione e competitività: nuove strategie e politiche di sviluppo per le regioni europee <i>Fabio Mazzola, Rosanna Nisticò</i>	7
---	---

Parte I – Politiche di coesione

Sfide globali e politiche regionali nell'Europa della crisi <i>Roberto Camagni, Roberta Capello</i>	23
Disparità regionali e politiche territoriali in Italia nel nuovo secolo <i>Gianfranco Viesti</i>	55
Problematiche teoriche ed empiriche nella determinazione dell'impatto delle politiche europee di coesione <i>Ugo Fratesi</i>	77
Assessing Cohesion Policy Impacts: Recent Results and Perspectives <i>Antonella Rita Ferrara, Rosanna Nisticò</i>	99
Un'analisi controfattuale degli incentivi agli investimenti infrastrutturali per lo sviluppo locale: il caso dei PIT <i>Alessandro Cusimano, Fabio Mazzola, Sylvain Barde</i>	129
Trasparenza e <i>accountability</i> nelle politiche regionali comunitarie. Il contributo di OpenCoesione <i>Domenico Cersosimo, Carmelo francesco Origlia</i>	143

Parte II – Strategie per la competitività

Paradigmi e traiettorie di apprendimento regionali: un approccio dinamico <i>Roberta Capello, Camilla Lenzi</i>	165
Investments, Balance of Payment Equilibrium and Industrial and Regional Policies in Europe <i>Riccardo Cappellin</i>	189
I fattori determinanti delle collaborazioni università-impresa e il loro impatto sulle innovazioni <i>Ornella Wanda Maietta</i>	213
Finance and Technical Efficiency. An Investigation on Italian Firms <i>Mariarosaria Agostino, Francesco Trivieri</i>	239
Il fondo di garanzia per le PMI in Italia: valutazione dell’impatto sulla crescita regionale <i>Marusca De Castris, Guido Pellegrini</i>	263
Competitività di prezzo e vantaggi comparati nei servizi turistici <i>Bernardina Algieri, Antonio Aquino, Marianna Succurro</i>	277
L’impatto turistico nelle regioni italiane: un indicatore composito di attrattività e sostenibilità turistica <i>Barbara Baldazzi, Manuela Morricone, Valentina Talucci, Paola Ungaro</i>	301
La vulnerabilità multidimensionale dei paesaggi degradati: il caso studio della <i>buffer zone</i> di Pompei <i>Paolo F. Biancamano</i>	325

Coesione e competitività: nuove strategie e politiche di sviluppo per le regioni europee

*Fabio Mazzola**, *Rosanna Nisticò*[°]

Le regioni europee stanno vivendo un'intensa stagione di cambiamento strutturale. La crisi economica internazionale ha prodotto effetti differenziati per regione e per Paese e ha stimolato reazioni diversificate a livello territoriale: alcune regioni stanno sperimentando nuovi percorsi di crescita mentre altre continuano a registrare un arretramento delle condizioni economiche e sociali. Complessivamente è cresciuta l'incertezza e con essa il rischio tangibile di scenari di crescita lenta, che minacciano di rendere l'economia delle regioni europee più debole di fronte al verificarsi di eventi negativi, sia di tipo economico che geopolitico (IMF, 2016). Alcuni fattori macroeconomici, quali il rallentamento della crescita delle economie emergenti, in particolare della Cina, con conseguenze notevoli sui mercati internazionali, e il calo del prezzo di materie prime strategiche, quali ad esempio il petrolio, con effetti redistributivi rilevanti sia tra Paesi che tra settori, stanno influenzando le prospettive di crescita in modo differenziato tra Paesi e regioni. Altri rischi sono già in agguato, come la violenta instabilità in alcuni Paesi, quali la Siria e la Turchia, con il conseguente disastro umanitario di rifugiati e profughi verso l'Europa; il manifestarsi di un'ondata crescente di nazionalismi europei ripiegati su se stessi che minacciano la chiusura dei confini per l'immigrazione; la reale possibilità che il Regno Unito esca dall'Unione europea dopo l'esito del referendum che ha decretato la vittoria dei voti a favore dell'uscita, con effetti negativi su un insieme di accordi di scambio e di investimenti intra-europei.

Questa fragile congiuntura accresce l'urgenza di politiche di contrasto di ampio respiro per incoraggiare la ripresa e gestire le possibili vulnerabilità dei diversi sistemi economici. Le politiche di coesione *place-based* (Barca *et al.*,

* Università di Palermo, Dipartimento di Scienze Economiche, Aziendali e Statistiche, Palermo, Italia, e-mail: fabio.mazzola@unipa.it.

° Università della Calabria, Dipartimento di Economia, Statistica e Finanza, Arcavacata di Rende (CS), Italia, e-mail: rosanna.nistico@unical.it.

2012), nella loro essenza di interventi calibrati sulle specifiche caratteristiche sociali, culturali, istituzionali e territoriali nonché sull'interazione tra élite esterne e gruppi locali per produrre nuova conoscenza per lo sviluppo, giocano un ruolo centrale per stimolare cambiamenti in grado di favorire il progresso economico e sociale delle regioni europee. Il nuovo ciclo di programmazione comunitario 2014-2020 è oramai nel pieno della sua fase operativa, con un insieme di obiettivi tematici e specifiche aree di intervento cruciali per lo sviluppo delle regioni europee, tra cui una maggiore attenzione alla qualità della spesa, ai miglioramenti nelle condizioni di benessere dei cittadini, all'accrescimento delle capacità competitive delle imprese locali, al miglioramento della qualità dell'ambiente, all'aumento dell'attrattività dei territori per gli investimenti produttivi, per il capitale umano e per quello finanziario.

Questi temi sono affrontati, sotto diverse prospettive, nei saggi che compongono questo volume, costituito dalla raccolta di una selezione dei contributi presentati nel corso della XXXVI Conferenza Italiana di Scienze Regionali, svoltasi a Arcavacata di Rende (Cosenza) dal 14 al 16 settembre 2015. Il volume si articola in due parti: la prima accoglie alcuni studi che si inseriscono nel dibattito recente sul ruolo, gli obiettivi e gli impatti delle politiche regionali europee; la seconda è dedicata alle strategie per la competitività declinate a livello settoriale e territoriale.

In merito al primo aspetto, le contrastanti evidenze sull'efficacia dei Fondi per la coesione e alcune recenti evidenze sull'incremento dei divari tra le regioni europee hanno posto in primo luogo la questione centrale dell'utilità della stessa Politica di Coesione. Ciò anche alla luce della diffusione di un approccio alla politica territoriale che potremmo definire liberistico, volto ad affermare che, attraverso la dinamica spaziale delle imprese in un contesto di sempre maggiore globalizzazione, l'agglomerazione delle forze produttive nello spazio sia a livello internazionale che a livello interregionale è, nei fatti, la migliore "ricetta" per la riduzione dei divari territoriali (WB, 2009). La piena teorizzazione di tale approccio si è peraltro concretizzata quando la crisi economica aveva già manifestato alcuni dei suoi effetti, acuendo in alcuni casi i divari e mettendo in luce la diversa capacità di resilienza delle regioni europee. In tale ambito, sorge spontaneo il quesito su quanto sarebbero cresciute le disparità regionali in assenza dei Fondi per la coesione e su come correttamente valutare le analisi di impatto complessivo di tali Fondi tenendo adeguatamente in considerazione la specificità del periodo post-2008 e dunque "controllando" in modo esplicito per l'effetto della crisi.

In secondo luogo, sia pur riaffermando il principio della necessità di una politica per la coesione, sorge il problema del come migliorarne l'efficacia, anche considerando l'opportunità di una maggiore attenzione verso nuove strategie per

il rilancio della competitività nelle regioni più deboli, che coniughino gli aspetti redistributivi con quelli di crescita al fine di superare la vecchia dicotomia tra efficienza ed equità. In tale contesto, in considerazione dell'entrata a regime del nuovo ciclo di programmazione 2014-2020 appare opportuno, da un lato, tener conto quanto più possibile delle evidenze e dei possibili limiti delle analisi di impatto sull'utilizzo dei Fondi per la coesione e, dall'altro, superare i principali problemi legati all'attuazione della politica stessa e manifestatisi nel corso dei precedenti cicli di programmazione.

In particolare, le analisi concernenti l'attuazione della politica regionale comunitaria (Mazzola, 2009) hanno messo in rilievo importanti carenze innanzitutto sul piano della limitata concentrazione settoriale dei Fondi e delle difficoltà amministrative nella loro gestione, spesso troppo rivolta ad assicurare il requisito formale della certificazione della spesa e poco attenta ad obiettivi di efficacia qualitativa della stessa. Al contempo, sul piano strategico, si lamenta il mancato decollo di una politica di programmazione unitaria nel quale finanziamenti comunitari, politica per lo sviluppo a conduzione nazionale e spesa ordinaria in conto capitale possano concorrere simultaneamente per la realizzazione di consistenti obiettivi di crescita e rilancio delle economie regionali in Europa. Ulteriori aspetti negativi dei cicli di programmazione precedenti riguardano la mancata attuazione del disegno unitario della politica territoriale, talvolta incentrata su obiettivi contrastanti (crescita della città o sviluppo locale delle aree interne) e i limiti connessi alla definizione di adeguati meccanismi di premialità e criteri di selezione degli interventi, anche attraverso il pieno coinvolgimento del partenariato istituzionale e socio-economico.

In tal senso, tenendo conto che il nuovo ciclo di programmazione dovrà al contempo traghettare le regioni fuori dal periodo di crisi e operare le trasformazioni strutturali necessarie per un modello di sviluppo che operi anche in discontinuità con il recente passato, non si può sottovalutare la necessità che attraverso i Fondi per la coesione si realizzino azioni in grado di creare condizioni per l'impiego della forza lavoro giovanile, per la quale le incertezze legate al percorso di crescita futuro si coniugano indissolubilmente a ulteriori tensioni sociali che le autorità nazionali ed internazionali europee dovranno prima o poi affrontare con la dovuta risolutezza. Ne deriva un quadro complesso in cui la Politica di Coesione sembra sovraccaricata di obiettivi troppo complessi e non appare capace, da sola, di indurre una crescita sufficientemente rilevante sul piano quantitativo, anche laddove si riesca a realizzare il risultato di una migliore qualità dell'intervento.

La prima parte del volume si concentra proprio su questi temi affrontando in particolare gli aspetti legati al disegno della politica *place-based* e ad una più rigorosa ed esaustiva valutazione sull'efficacia della Politica di Coesione.

Nel primo saggio, ad opera di Roberto Camagni e Roberta Capello, si prendono in considerazione le motivazioni per il rilancio della Politica di Coesione fondata sullo sviluppo endogeno mettendola in contrasto con la strategia *space-blind* che prevede, nell'ambito di un approccio di tipo liberista, un'impostazione territoriale che privilegia le grandi concentrazioni urbane. Si tratta di una rivisitazione del già noto dibattito sul *trade-off* tra efficienza ed equità che oggi assume le caratteristiche di una contrapposizione tra politiche per la coesione e politiche per la competitività. L'approccio degli autori è proprio quello di smentire l'esistenza di un *trade-off* tra i due tipi di politica nel contesto del nuovo scenario dettato dalla crisi economica. Infatti, uno dei modi con cui si possono "giustificare" le politiche di coesione in un periodo di restrizione sui bilanci pubblici è proprio quello di concentrare le stesse sul rilancio della competitività nelle aree deboli, ossia dei territori che si sono manifestati meno resilienti alla crisi. L'esigenza di una politica *place-based* è motivata da diverse circostanze. In primo luogo, in un periodo di globalizzazione, è il vantaggio assoluto e non quello relativo a determinare le condizioni di sopravvivenza delle aree deboli. Secondariamente, buona parte degli *assets* territoriali di cui le aree dispongono si fonda su fattori difficilmente trasferibili nello spazio, come il capitale relazionale o quello sociale. Infine, la politica di puro mercato nello spazio determina rilevanti costi di concentrazione di cui l'esplosione del fenomeno migratorio è la dimostrazione più evidente. Gli autori rilevano anche la necessità di un approccio metodologico differente che si chieda in modo esplicito quali possano essere gli effetti spaziali della politica di domanda di tipo macroeconomico e che rifletta sulla necessità di integrare politiche strutturali per la crescita e politiche di stabilizzazione. Non v'è dubbio, infatti, che la crisi e le politiche che ad essa si sono accompagnate hanno determinato pesanti risvolti sul piano produttivo e occupazionale da parte delle regioni maggiormente dipendenti dalla domanda pubblica. Inoltre, anche la politica monetaria, attraverso le differenziazioni nel meccanismo di trasmissione del credito, causa forti asimmetrie che esercitano degli effetti persistenti sui percorsi di crescita delle regioni. Nel ridisegno in direzione *place-based* della politica regionale, notevole attenzione va data al ruolo degli attori locali che devono creare nuove strategie e progetti poi supportati dalle politiche comunitarie. (Boschma, 2014). Le politiche *place-based* dovrebbero per altri aspetti riconoscere e sfruttare la natura multidimensionale dei processi di sviluppo nello spazio, identificata attraverso la piena utilizzazione del capitale territoriale di cui le regioni dispongono. In tale ambito sono da rivedere sia le politiche per l'innovazione che quelle strettamente territoriali in quanto le prime dovrebbero incentivare la diversità di percorsi innovativi delle varie regioni e le seconde puntare sullo sfruttamento del potenziale delle città di secondo e terzo livello e scoraggiare la concentrazione degli investimenti e

dei redditi nelle grandi città. Le sfide territoriali, industriali e macroeconomiche riguardano anche i nuovi Stati membri che sono diventati ormai i principali utilizzatori dei Fondi per la coesione.

Le disparità territoriali interne all'Italia hanno radici antiche e sono ancora lontane dal dissolversi, come ampiamente documentato nel saggio di Gianfranco Viesti, in cui trova spazio anche una sapiente ricostruzione delle politiche di sviluppo finalizzate alla riduzione di tali divari. Ne emerge un quadro di complessivo rallentamento della crescita dell'economia italiana che, già in atto all'inizio del nuovo secolo, si è acuito nel periodo successivo alla crisi internazionale del 2008-2009, con ripercussioni differenziate a livello sub-nazionale. In particolare, il Mezzogiorno, che partiva da una situazione di maggiore debolezza economica nel quadro nazionale, ha subito maggiormente i contraccolpi della crisi: tra il 2007 e il 2014 il Mezzogiorno sperimenta la contrazione del Pil più grande dall'Unità ad oggi, insieme ad una riduzione degli occupati più ampia di quella media nazionale in tutti i settori di attività economica. Il maggiore effetto della crisi al Sud è dovuto principalmente, secondo Viesti, al contestuale verificarsi della caduta della domanda interna e dell'attuazione di politiche di austerità intense e asimmetriche sotto il profilo territoriale. La minore propensione all'esportazione dell'industria meridionale, in confronto a quella del Centro-nord, non ha peraltro consentito di compensare con un aumento di esportazioni il calo della domanda interna e, d'altro canto, la caduta degli investimenti, influenzata dalle difficoltà del credito, non ha permesso di rinnovare la struttura produttiva e migliorare la competitività delle imprese, soprattutto in ambito internazionale. L'austerità perseguita dalle politiche macroeconomiche restrittive messe in atto soprattutto a partire dal 2011 ha determinato effetti maggiori sull'economia del Mezzogiorno che nelle altre aree del Paese, in particolare attraverso un aumento della tassazione e una diminuzione della spesa pubblica avvenute in misura maggiore che nella media nazionale. Un esercizio di simulazione, condotto immaginando per il Mezzogiorno un tasso di occupazione pari a quello medio nazionale, evidenzia l'entità attuale dei divari territoriali prodotti da queste dinamiche, anche considerando il parziale recupero avvenuto nel 2015. Per azzerare le disparità, sarebbe necessario, in base a questa simulazione, occupare il 30% in più dei lavoratori attualmente esistenti nel Mezzogiorno, che si traducono in "vuoti" occupazionali di varia entità nei differenti settori produttivi, con accentuazioni riguardanti la manifattura, le attività di servizio alle imprese e quelle legate al terziario di informazione e comunicazione; marcate risultano le disparità di genere e i deficit occupazionali intergenerazionali, a svantaggio, rispettivamente, di donne e giovani.

A fronte di tali disparità, vi sono forti dubbi che esista attualmente, almeno nell'adeguata intensità, una politica di sviluppo del Mezzogiorno orientata a

ridurre i divari in termini di dotazione di infrastrutture e servizi rispetto alla media italiana e ad assicurare il rilancio degli investimenti al Sud. Viesti dimostra, infatti, attraverso i dati sulla spesa pubblica, come si sia verificata una netta riduzione dell'impegno per il Mezzogiorno nell'ambito della complessiva azione pubblica e come le politiche di sviluppo territoriale siano sempre più affidate alla sola componente europea, in un processo di progressiva sostituzione dei Fondi europei alle politiche nazionali ordinarie e di sviluppo territoriale. Il saggio esamina, infine, con qualche linea critica, la strategia del governo nazionale di predisporre un "Masterplan" per il Mezzogiorno, i relativi Patti e l'effettiva "addizionalità" degli interventi in essi contenuti rispetto all'ordinaria azione pubblica.

Non vi è dubbio che gli interrogativi sull'efficacia della Politica di Coesione dipendono anche dai risultati differenziati che le analisi condotte dai diversi ricercatori hanno ottenuto. I motivi della varietà di tali risultati sono presi in considerazione nel saggio di Ugo Fratesi. L'autore ritiene che tale differenziazione non sia giustificata dalle diverse metodologie utilizzate e dai diversi periodi e cicli di programmazione presi in esame ma piuttosto, in primo luogo, dalle caratteristiche delle regioni analizzate e da come tali caratteristiche interferiscono con le politiche. Fratesi si sofferma sulle possibili cause che spiegano la varietà dei risultati: la fissazione di obiettivi non solo economici, la tipologia di intervento considerata (ad es., infrastrutture o incentivi alle imprese), la difforme persistenza degli effetti delle politiche secondo gli assi prioritari, la scala geografica considerata che include territori con politiche amministrative differenziate, la presenza o meno di considerazioni per gli effetti di *spillover* e, soprattutto, per quelli di interazione o interdipendenza tra regioni non contigue, l'attenzione al ruolo dell'eleggibilità e dell'addizionalità. Due fattori sembrano, inoltre, determinare più di tutti la maggiore o minore efficacia dell'impatto e cioè, da un lato, la quasi totale esclusione, nelle analisi svolte, degli effetti delle altre politiche concorrenti e, dall'altro, la dipendenza degli effetti della politica dalla capacità istituzionali delle regioni. Ai fini di una migliore valutazione degli impatti della Politica di Coesione, appare opportuno, inoltre, comprendere la catena causale che va dalla politica al suo impatto e identificare i canali attraverso cui le politiche di coesione potrebbero avere un effetto sulla crescita regionale. In tale ambito, è importante tener conto delle intuizioni e dei modelli della nuova geografia economica, soprattutto nell'ambito della valutazione degli interventi nelle infrastrutture di trasporto per i quali il minore impatto potrebbe ascrivere ai maggiori effetti agglomerativi generati.

La crescente rilevanza della Politica di Coesione, sia in termini di obiettivi che di budget destinato al finanziamento delle misure di intervento, ha comunque sollecitato negli ultimi decenni un vivace dibattito sul suo ruolo nello sviluppo

delle regioni europee e ha stimolato la realizzazione di molti lavori empirici finalizzati a valutarne l'efficacia. Le principali fasi evolutive, i risultati della letteratura empirica di valutazione e gli aspetti finora ancora poco esplorati nella ricerca degli impatti della politica regionale europea sono analizzati in dettaglio nel saggio di Antonella Rita Ferrara e Rosanna Nisticò. La Politica di Coesione, che nell'attuale periodo di programmazione copre circa un terzo del bilancio dell'Unione, è in continua evoluzione: pur rimanendo ancorata all'obiettivo prioritario di "ridurre le divergenze nei livelli di sviluppo delle varie regioni" (art. 174 del Trattato) è strutturata secondo una pianificazione strategica pluriennale focalizzata, di volta in volta, su specifiche finalità. Ad esempio, la programmazione in corso (2014-2020) individua 11 obiettivi tematici e specifiche aree di intervento in linea con le priorità della strategia "Europa 2020", ponendo in essere un approccio "*place based*" in cui assumono rilevanza sia lo specifico contesto sociale, culturale e territoriale delle aree cui è indirizzata la politica, sia l'interazione tra élite esterne e gruppi locali per produrre nuova conoscenza per lo sviluppo. Tuttavia, la copiosa letteratura empirica orientata a valutare l'efficacia della Politica di Coesione ha finora considerato, nella maggior parte dei casi, il livello complessivo dei trasferimenti: soltanto pochi studi hanno indagato l'impatto della spesa per campo di intervento. Inoltre, la letteratura empirica ha adottato prevalentemente metodologie econometriche basate su modelli classici di crescita, mentre solo in anni più recenti sono stati applicati modelli gravitazionali e tecniche di *regression discontinuity design* in grado di fornire una più esaustiva spiegazione, rispettivamente, degli effetti di *spillover* e di evidenza controfattuale. I risultati degli studi econometrici non sono unanimi e spaziano dal riscontro di effetti positivi sulla performance economica delle regioni europee a impatti di segno opposto, spesso come conseguenza dell'applicazione di metodologie diverse, ma anche di scarsa qualità e disponibilità dei dati e della difficoltà di isolare l'impatto della politica regionale dall'interazione di altri fattori legati agli specifici contesti istituzionali e ad altre componenti macroeconomiche. Tra i molti aspetti deboli di questa letteratura empirica risalta a tutt'oggi la sproporzione tra lo sforzo dedicato alle questioni statistiche e metodologiche e lo spazio dedicato alle implicazioni di *policy* e ai suggerimenti per migliorarne l'efficacia. Infine, tra i campi di ricerca ancora abbastanza inesplorati, una nota particolare merita la valutazione dell'impatto della Politica di Coesione sul benessere delle regioni europee in un'accezione multidimensionale. La gran parte dei lavori empirici di valutazione della Politica di Coesione ha, infatti, come variabile di *outcome* il prodotto interno lordo, che, seppure rappresenti un utile indicatore di produzione, è solo un'approssimazione imperfetta del benessere della popolazione, che invece include un insieme di altre dimensioni rilevanti per la qualità

della vita (come ad esempio, la salute, l'istruzione, il tempo libero, l'ambiente, la sicurezza personale, le relazioni sociali).

Gli ultimi due lavori contenuti nella prima parte trattano, invece, di aspetti più specifici concernenti l'ambito della valutazione degli effetti territoriali della Politica di Coesione. Il contributo di Alessandro Cusimano, Fabio Mazzola e Sylvain Barde si propone di misurare l'impatto *ex-post* di un programma di incentivi per lo sviluppo locale realizzato nel corso del ciclo comunitario 2000-06 con notevole diffusione nel Sud d'Italia. In particolare, i progetti integrati territoriali (PIT) hanno rappresentato probabilmente il più consistente programma di intervento interno alla gestione dei Fondi strutturali avente come riferimento una politica tipicamente *place-based* fondata sulla integrazione di diverse tipologie di interventi quali infrastrutture, regimi di aiuto e azioni pubbliche di carattere trasversale. Il lavoro si occupa di valutare, con un'analisi controfattuale, gli effetti degli interventi infrastrutturali a valere sui PIT con riferimento particolare al settore turistico, il più diffusamente interessato dal tipo di strumento. Attraverso l'utilizzo di una metodologia di tipo *matching diff in diffs* e considerando diverse tecniche per assicurare robustezza ai risultati, si osserva una sostanziale assenza di efficacia del programma quando l'impatto viene confinato al settore oggetto dell'intervento. Se invece l'impatto viene analizzato con riferimento al complesso dell'occupazione nel territorio dei comuni oggetto dell'intervento e all'insieme dei settori considerati, appare un più evidente impatto della *policy*, sia pure non ancora significativo dal punto di vista statistico. Viene mostrato così un possibile effetto indiretto dell'azione pubblica a partire dal settore oggetto dell'intervento. Ciò apre anche all'utilizzo di misure più complete di quelle tradizionalmente utilizzate nell'analisi dei progetti che facciano riferimento alle caratteristiche di integrazione dello strumento di sviluppo locale considerato e a misure di *outcome* non standard rivolte a catturare i potenziali effetti di lungo periodo sulla produzione di beni collettivi. In tal senso, si osserva come la valutazione della Politica di Coesione si presti a diverse linee interpretative e debba essere alla fine ricondotta alla dimensione che attiene alle trasformazioni strutturali generate dall'intervento stesso, senza lasciarsi condizionare troppo da approcci che valutano gli interventi dei Fondi sulla base di obiettivi di breve periodo.

Uno strumento di innovazione organizzativa ispirato al *new public management* e funzionale anche al monitoraggio e alla valutazione delle politiche di coesione è stato introdotto in Italia con la banca dati *Open Coesione*, una delle prime e più ampie piattaforme di pubblicazione di dati in formato aperto da parte della Pubblica Amministrazione italiana. Questa banca dati rende possibile, infatti, accedere liberamente e a distanza alle informazioni sulle risorse assegnate ed effettivamente spese nell'ambito degli interventi finanziati con le politiche di

coesione territoriale, permettendo di conoscerne vari aspetti quali-quantitativi: le localizzazioni degli interventi, gli ambiti tematici, i soggetti programmatori e attuatori, i tempi di realizzazione. Domenico Cersosimo e Carmelo Francesco Origlia esplorano per la prima volta l'impatto per la pubblica amministrazione, a livello locale e centrale, dell'investimento nella creazione di questa banca dati, l'influenza esercitata sui policy maker e sui soggetti coinvolti nelle politiche di coesione, l'effetto sul miglioramento nella produzione di dati e nei contenuti dei progetti finanziati attraverso la politica regionale europea. Il saggio fornisce un interessante profilo degli utilizzatori effettivi di *Open Coesione*, dei loro fabbisogni conoscitivi, delle loro esperienze di utilizzo dei dati in essa contenuti, dei loro giudizi sull'utilità e sulla qualità del data base, oltre che degli utilizzatori "potenziali", ovvero soggetti che, per caratteristiche individuali o ruolo professionale, risultano potenzialmente interessati a usare i dati *Open Coesione*. L'indagine valutativa è stata condotta attraverso la realizzazione di una *survey* che ha coinvolto 224 utilizzatori effettivi e 36 potenziali, 18 testimoni-utenti privilegiati, e l'applicazione di tecniche di analisi dei dati non convenzionali, come il "web scraping" e la "sentimental analysis". Dalla ricerca emerge un ruolo preminente di *Open Coesione* in termini di *accountability* pubblica, rispetto a quello di base informativa per la creazione di nuove opportunità economiche. Gli effetti in termini di miglioramento della partecipazione attiva alla policy rimangono incerti: mentre il portale viene molto usato da esperti e dirigenti pubblici, esso non sembra aver finora funzionato da stimolo per incrementare il dibattito pubblico sulle politiche di coesione. Vari fattori potrebbero aver influito su questo risultato: dall'operare di barriere cognitive di tipo statistico-informativo e terminologico-procedurale alla scarsa diffusione dell'esistenza e fruibilità della banca dati. Possibili correttivi risiedono nella predisposizione di materiali a carattere più esplicitamente didattico formulato in un linguaggio meno specialistico e privo di tecnicismi rispetto al gergo proprio delle *policy*, e da opportune campagne di comunicazione promozionali in grado di raggiungere i soggetti interessati a utilizzarli. Suggerimenti rilevanti che emergono dalla ricerca riguardano, infine, la necessità di dare stabilità nel tempo alla banca dati *Open Coesione* e di migliorare la qualità del trasferimento dei dati dalle amministrazioni beneficiarie dei progetti a valere sulle risorse delle politiche di coesione verso il centro.

La seconda parte del volume ospita contributi che si focalizzano sulla competitività in specifici settori produttivi, declinata a livello territoriale. Non vi è dubbio che, guardando al futuro, il modello di specializzazione scelto nel nuovo ciclo di programmazione dei Fondi strutturali riporta a possibili *drivers* del processo di crescita che tengono conto del nuovo paradigma che emerge dal periodo di crisi. In tal senso, molti nuovi Programmi Operativi sono indirizzati in modo particolare ad interventi per l'efficientamento energetico, la trasformazione

digitale, l'attività di ricerca e sviluppo soprattutto privata, i trasporti "puliti" con particolare riferimento al settore ferroviario, la valorizzazione dei servizi turistici piuttosto che la conservazione del patrimonio culturale. In tal senso, il modello di specializzazione scelto dagli organismi comunitari e poi seguito dalle regioni che hanno disegnato la loro "strategia di specializzazione intelligente" cerca di agire sui processi di trasformazione strutturale facendo al contempo tesoro dei possibili errori del passato che hanno portato ad una notevole dispersione degli interventi in diversi comparti, con ciò impedendo la realizzazione dell'effetto "soglia" sperato. Piuttosto che selezionare alcuni settori di intervento su cui fondare le future strategie di competitività delle regioni europee, si è preferito concentrare l'analisi su tre ambiti che hanno una valenza trasversale e che, al tempo stesso, si collegano strettamente ad alcune delle tematiche sviluppate nella prima parte.

In particolare, alcuni contributi della seconda parte trattano il tema dell'innovazione che può rappresentare il filo conduttore che collega le imprese e il mondo produttivo all'utilizzo di capitale umano. In tale area di intervento appare evidente la necessità di abbandonare le politiche interamente fondate sullo squilibrio spaziale delle attività al fine di individuare strategie di tipo *place-based* che possano identificare traiettorie e percorsi innovativi diversificati per regione, le quali presentano rilevanti difformità nelle dotazioni di partenza, nella densità delle relazioni tecnologiche e nel contesto istituzionale. Si è accennato, inoltre, al tema della limitatezza dei Fondi dal punto di vista quantitativo e alla necessità di ampliare la base finanziaria dei Fondi stessi anche attraverso il collegamento tra le politiche per la coesione e le altre politiche per lo sviluppo da attuare in sede nazionale. In tal senso, è sembrato opportuno affrontare il tema del credito e interrogarsi su come alcuni strumenti di intervento finanziario possano nei fatti accrescere l'efficacia dei Fondi attraverso un effetto leva che è puntualmente evocato nel disegno dei nuovi Programmi Operativi. Infine, ulteriori contributi si soffermano sul ruolo della attrattività e in particolare di quella turistica allo scopo di fornire adeguati strumenti di interpretazione di tale fenomeno e di meglio indirizzare le valutazioni di impatto in questo settore. Nel comparto turistico abbiamo assistito ad una ingente distribuzione di stanziamenti negli ultimi cicli di programmazione e, al contempo, ad una molto minore efficacia dell'azione per la coesione, come dimostrato anche da alcune analisi presenti nel volume. La valorizzazione degli *assets* del territorio appare oltremodo centrale anche alla luce delle tendenze in atto nel sistema produttivo internazionale citato all'inizio di questo saggio introduttivo.

In merito alle strategie volte a ricercare il rilancio della competitività attraverso l'innovazione, Roberta Capello e Camilla Lenzi analizzano le condizioni che permettono alle regioni di modificare il proprio pattern innovativo. Queste

condizioni dipendono dalle traiettorie e dai paradigmi tecnologici che la regione ha seguito e che a loro volta riguardano sia la dimensione propriamente tecnologica e cognitiva che il sistema relazionale, istituzionale e sociale della regione. Il lavoro cerca di collegare gli insegnamenti della teoria evolutiva del progresso tecnico con le risultanze dell'approccio evolucionista in geografia economica allo scopo di identificare il momento, la causa e la modalità con cui le regioni modificano il loro *pattern* di innovazione attraverso un processo che tiene conto sia degli elementi di continuità che di quelli di trasformazione. In linea con altri studi ad opera delle stesse autrici (Capello, Lenzi, 2013), vengono identificati tre possibili *patterns* di innovazione: quello basato sulle scoperte scientifiche, quello incentrato sull'applicazione creativa e quello di tipo imitativo. All'interno di ciascun modello innovativo regionale varia sia la modalità con cui viene acquisita la conoscenza che la struttura relazionale. Ciascun *pattern* ha due possibili traiettorie all'interno di ciascun paradigma con una possibile biforcazione tra una traiettoria a più elevato contenuto innovativo ed una a minore contenuto innovativo. Il territorio manifesta un ruolo importante nel processo di apprendimento di ciascun paradigma e di ciascuna traiettoria mediante la dotazione di competenze acquisite in sede locale, le regole e le prassi consolidate nell'area e il processo di apprendimento collettivo localizzato. In tal modo, l'attenzione si sposta sempre più dallo spazio tecnologico a quello relazionale e sociale. Se il cambiamento tecnologico guida il passaggio da una traiettoria all'altra sulla base di un processo di apprendimento incrementale che attiene alla sfera tecnica e cognitiva, è invece il cambiamento nelle strutture funzionali, istituzionali, sociali e relazionali che determina il passaggio da un paradigma all'altro. In esso i principali elementi che determinano la persistenza (*path dependency*) riguardano gli effetti di specializzazione, quelli di coordinamento, le aspettative adattive e la base di conoscenza comune incorporata in ciascun luogo. Le autrici illustrano poi gli elementi che determinano il cambiamento di sentiero nelle traiettorie e nei paradigmi regionali distinguendo il caso di creazione da quello di diversificazione e di avanzamento (*upgrading*) con riferimento a ciascuno dei tre paradigmi. Vengono evidenziate le strategie regionali di *policy* che nei tre casi di modifica del sentiero permettono il passaggio da un paradigma all'altro. Queste strategie investono congiuntamente sia la sfera funzionale che quella più propriamente relazionale.

La necessità di una nuova politica industriale a carattere territoriale, in grado di stimolare gli investimenti e la domanda aggregata interna, viene evidenziata nel saggio di Riccardo Cappellin come un fattore cruciale per il rilancio dell'economia europea. Si sostiene, infatti, che la ridotta crescita dell'Europa sia dovuta principalmente alla dinamica lenta degli investimenti, che una efficace politica industriale dovrebbe orientare non soltanto verso l'aumento della competitività

delle esportazioni, ma anche verso quei settori per i quali la domanda di beni e servizi è in continua espansione e dove si realizzano nuove produzioni. Attraverso un modello macroeconomico di crescita guidata dalla domanda interna viene illustrato come l'innovazione influenzi gli investimenti in nuovi settori e, per questa via, determini incrementi del Pil. Queste dinamiche possono rimuovere, almeno parzialmente, i vincoli di bilancia dei pagamenti, sia accrescendo le esportazioni che aumentando la domanda interna diretta ai nuovi prodotti nazionali. A differenza dei modelli classici, dunque, la competitività e la crescita economica si associano agli investimenti in innovazione delle imprese e al cambiamento nella domanda dei consumatori e non soltanto ai costi di produzione dei beni esportati. La scelta di investimento tra diversi settori, sia tra quelli orientati alle esportazioni che tra quelli più direttamente rivolti a soddisfare la domanda interna, è un aspetto decisivo della nuova politica industriale. Nuovi settori emergono dalla graduale sostituzione di nuove a vecchie produzioni divenute obsolete perché meno capaci di soddisfare i cambiamenti nella domanda per soddisfare nuove esigenze: in una sorta di processo di "distruzione creativa" si genera, dal lato dell'offerta, un trasferimento di fattori produttivi, dalle produzioni tradizionali a quelle innovative, e, dal lato della domanda, uno spostamento del consumo da beni e servizi tradizionali a prodotti a maggiore contenuto innovativo che rispondono a nuovi bisogni emergenti della popolazione. La strategia di crescita dell'Unione Europea dovrebbe, dunque, prioritariamente puntare alle "nuove" produzioni e a potenziare gli investimenti in settori innovativi.

Le collaborazioni tra università e imprese rappresentano un ulteriore aspetto rilevante nei processi di creazione di innovazione e di crescita della competitività. L'articolo di Ornella Wanda Maietta individua i fattori che determinano le collaborazioni in Ricerca e Sviluppo tra università e impresa ed esamina il loro impatto sulle innovazioni concentrando l'attenzione sul settore alimentare italiano in un arco temporale di 12 anni. Basandosi su un campione di oltre 1700 imprese, lo studio adotta un approccio econometrico in cui si stimano simultaneamente tre processi utilizzando un modello *probit* trivariato: la decisione delle imprese di collaborare in ricerca e sviluppo con le università, la decisione di innovare i prodotti aziendali e la decisione di innovare i processi produttivi dell'impresa. Il *data-base* costruito per tenere conto delle variabili che influenzano i tre processi descritti è ampio e considera la gran parte dei fattori evidenziati in letteratura come determinanti della collaborazione tra imprese e università: l'attitudine a collaborare per attività innovative *intra* ed *extra-muros*, le caratteristiche dell'occupazione, le dimensioni e l'età dell'impresa, la sua forma giuridica, la prossimità geografica con gli atenei e la presenza di corsi di laurea legati al settore alimentare, la composizione e specializzazione disciplinare del corpo docente, gli indicatori di qualità della ricerca universitaria. I risultati

indicano che le imprese a più elevata intensità di ricerca e sviluppo, che collaborano con laboratori pubblici o privati oppure effettuano ricerca e sviluppo al loro interno, mostrano maggiore propensione anche alla collaborazione con le università. Tali relazioni di collaborazione influenzano positivamente le innovazioni di processo, in misura maggiore quanto più elevato è il numero di progetti di ricerca finanziati da fonti nazionali e internazionali. Ad esercitare effetti positivi sulle innovazioni di prodotto intervengono, invece, fattori maggiormente legati alla prossimità geografica, ma non gli indicatori di conoscenza codificata delle università, tra cui il punteggio di valutazione della qualità della ricerca (VQR).

Politiche rilevanti per la competitività sono quelle finalizzate ad accrescere la disponibilità di finanziamenti per le imprese: la possibilità di ottenere fondi consente alle imprese di introdurre innovazioni in grado di elevare la produttività e il successo di mercato. Su questo rilevante argomento insiste il saggio di Maria-rosaria Agostino e Francesco Trivieri, in cui viene esplorato il legame tra finanza ed efficienza tecnica, considerando una particolare fonte di finanziamento, denominata “*trade credit*”. Essa consiste nel finanziamento che le imprese ottengono attraverso il credito di fatto concesso dai fornitori quando accordano una dilazione dei pagamenti dovuti per i prodotti acquistati dall’impresa utilizzatrice. La relazione tra crediti commerciali ed efficienza tecnica, definita in termini di capacità delle imprese di massimizzare la produzione date le risorse a disposizione e la tecnologia, viene analizzata lungo un arco temporale di otto anni su un campione di oltre cinquemila imprese italiane operanti in diversi settori manifatturieri, senza stabilire alcuna aspettativa a priori sul segno di questa relazione, che, secondo la letteratura esistente, potrebbe esercitare effetti in diverse direzioni. Le variazioni di produttività sono misurate attraverso il calcolo di un indice di efficienza tecnica (indice di Malmquist) basato su un approccio non parametrico per la stima delle frontiere di produzione (*Data Envelopment Analysis*). La ricerca di Agostino e Trivieri conferma, tuttavia, l’influenza positiva esercitata dal credito dei fornitori sul grado di utilizzazione della capacità produttiva. Possibili spiegazioni risiedono nel fatto che il credito dei fornitori aiuta, da un lato, a rendere stabile il processo produttivo, evitando interruzioni o inefficienze nella produzione dovute a carenza di scorte di *inputs* e, dall’altro, esercita effetti positivi sulla disciplina dei *managers* delle imprese utilizzatrici, che non possono correre il rischio dell’eventuale interruzione nella fornitura di un *input* indispensabile nel processo produttivo qualora il fornitore riscontrasse un comportamento opportunistico della controparte.

Il saggio di De Castris e Pellegrini valuta invece, per mezzo di un approccio controfattuale, l’impatto sulla crescita locale (a livello provinciale) dello strumento del fondo di garanzia per le piccole e medie imprese. La novità dell’approccio è di testare la validità di uno strumento finanziario frequentemente utilizzato