

## XXV CONFERENZA ITALIANA DI SCIENZE REGIONALI

### UN CONFRONTO TRA SCELTE DI POLITICA ECONOMICA REGIONALE ALLA LUCE DELLA RIFORMA DEI FONDI STRUTTURALI PER IL 2000-2006

Massimo BAGARANI

Professore Associato di Politica Economica presso l'Università degli Studi del Molise

#### **1. OBIETTIVI E DESCRIZIONE SINTETICA DEL LAVORO**

Le politiche economiche regionali si sono profondamente modificate a seguito del contemporaneo verificarsi di due riforme: la prima riguarda l'introduzione del sistema di elezione diretta dei Presidenti regionali e la riforma del Titolo V della Costituzione; la seconda concerne la nuova filosofia di azione comunitaria per il ciclo di programmazione dei fondi strutturali 2000-2006.

In questo nuovo contesto le Regioni hanno avviato i Programmi Operativi Regionali (POR) nell'ambito del Quadro Comunitario di Sostegno (QCS) nazionale.

Obiettivo dello studio è di confrontare, partendo dalla struttura del QCS, le scelte di programmazione adottate dalle Regioni dell'Obiettivo 1 e dalla Regione Molise (Sostegno Transitorio) così come emergono dai rispettivi POR, sviluppando una prima riflessione sulle differenze nelle scelte di politica economica e analizzando tali differenze alla luce delle specifiche condizioni sociali ed economiche.

Il lavoro, partito dalla riclassificazione dei POR, a livello di Misura, adottando una griglia comune di destinazioni funzionali della spesa, propone un modello unico di classificazione che consente il confronto tra i POR in termini di concentrazione/dispersione della spesa e di profili di politica economica (indici di specializzazioni e di preferenza per specifiche tipologie funzionali).

Una prima verifica della corrispondenza con le principali caratteristiche del contesto socio-economico per ciascun POR, utilizzando strumenti di analisi bivariata e multivariata, mostra la presenza di un comportamento differenziato in genere giustificato dalle condizioni di contesto ma mette anche in luce la necessità di riconsiderare la struttura dei modelli programmatici sinora adottati anche in relazione alle effettive capacità di governo delle Regioni.

#### **2. IL CONTESTO DI RIFERIMENTO**

Tra la fine degli anni novanta e l'inizio del nuovo millennio si è potuto assistere in Italia al concretizzarsi di quel processo di innovazione istituzionale avviato, negli anni precedenti, sia a livello comunitario, sia a livello nazionale. Tale processo è sintetizzabile in via semplificata in un principio apparentemente banale: il centro dell'azione di programmazione della spesa per investimenti si sposta dal livello centrale, lo Stato, a livello locale, le Regioni.

In ambito comunitario il percorso inizia sostanzialmente con l'Atto Unico del 1987 (CEE, 1987), dove il principio della coesione si associa con l'obiettivo della riduzione delle divergenze strutturali tra le Regioni d'Europa (Monti, 1996); per poi trovare via, via rafforzamento nel Trattato Maastricht nel 1992 (Titolo XIV e Protocolli sulla Coesione economica e sociale e sui Comitati Economico e sociale e delle Regioni), con la riaffermazione del principio di sussidiarietà (UE, 1992) e nel secondo ciclo di programmazione dei fondi strutturali (1994-1999). Il processo prosegue con le decisioni assunte nel Consiglio Europeo di Berlino del 1999, in cui si procede alla riforma dei

fondi strutturali per il 2000-2006, terzo ciclo di programmazione dei fondi strutturali, per finire ai giorni nostri, dal Trattato di Nizza (2001) ai Consigli Europei di Lisbona (2000) e Goteborg (2001), con le soluzioni proposte, a seguito dell'ampliamento a 25 della UE, nel Terzo Rapporto sulla Coesione Economica e Sociale (Commissione Europea, 2004)<sup>1</sup>.

E' possibile sostenere che in questo intervallo quasi trentennale si assiste ad una progressiva regionalizzazione della politica europea di sviluppo territoriale (Boccia, Leonardi, Letta, Treu, 2003) accompagnata da una sostanziale modifica del concetto di *governance* a livello locale (Mayntz, 1999) e dall'introduzione e consolidamento di procedure di programmazione della spesa, nei sistemi politico-amministrativi regionali, sempre più incardinate nell'applicazione del concetto di "ciclo del progetto"<sup>2</sup>.

Il processo in questione, oltre a richiedere la presenza di unità amministrative a livello di Regione (il c.d. livello NUTS 2 nella classificazione comunitaria), richiede altresì che tali unità manifestino una efficiente capacità di governare l'intero processo e, quindi, di ottenere i risultati attesi. In altre parole richiede che le Regioni siano in grado di gestire autonomamente i programmi di sviluppo, coordinandosi efficacemente con il livello statale e comunitario, a monte e con il livello delle autonomie locali, a valle, attuando quella che in letteratura è definita come *multi level governance* (MLG).

In ambito nazionale, l'attuazione tardiva del dettato costituzionale, aveva portato alla creazione delle Regioni nel 1970, ma tali entità, soprattutto con riguardo al Mezzogiorno, erano rimaste sostanzialmente prive sia di autonomia politica ed amministrativa (Trigilia, 1992), sia di efficienza ed efficacia nell'azione verso le popolazioni locali (Putnam, 1997).

E' attraverso prima l'esperienza dei Progetti Integrati Mediterranei (PIM), poi dei due cicli di programmazione dei fondi strutturali (1989-1993 il primo ciclo, 1994-1999 il secondo ciclo) e attraverso la contestuale fine dell'intervento straordinario<sup>3</sup>, che si inizia un percorso di acquisizione della capacità di programmazione della spesa, con la conseguente assunzione di responsabilità politiche ed amministrative.

La vera svolta di tipo istituzionale avviene però tra la fine degli anni novanta e l'inizio del duemila. E' a quel periodo che risale l'avvio della c.d. "nuova programmazione" (Ministero del Tesoro, 2000) che si inserisce all'interno di un percorso di rinnovamento istituzionale che vede la riforma elettorale del presidente regionale, con l'elezione diretta dello stesso, e la successiva riforma del Titolo V della Costituzione, con l'ampliamento dei poteri legislativi dei Consigli regionali (Bartole et al., 1997; Bencardino et al., 2002; Bartole et al., 2003; Falcon 2003; per citare solo alcuni dei contributi più recenti nel dibattito sull'ordinamento delle Regioni).

Nello stesso momento in cui si avvia il terzo ciclo di programmazione comunitaria, per il periodo 2000-2006, le Regioni italiane quindi acquisiscono, almeno in termini ordinamentali, una stabilità politica di lungo periodo, grazie all'elezione diretta dei Presidenti che limita drasticamente il ricorso alle crisi di governo come strumento ordinario di politica regionale, ed una autonomia legislativa quasi piena, grazie alla riforma del Titolo V, anche se alcune perplessità rimangono tutt'ora sulla effettiva attuale capacità dei Consigli di assolvere pienamente e con la necessaria efficienza a tale più ampia funzione. Parallelamente la nuova politica avviata dal Ministero del Tesoro pone al

---

<sup>1</sup> Ovviamente si tratta di una rassegna di atti comunitari assolutamente non esaustiva. Per una disamina storica particolarmente attenta si veda Viesti, Prota, 2004.

<sup>2</sup> Per "ciclo del progetto" applicato al caso di programmi complessi, come come debbono essere considerati i programmi comunitari, si intende un percorso di programmazione che prevede in estrema sintesi le seguenti fasi: 1) individuazione dei bisogni della popolazione di riferimento; 2) individuazione delle azioni da sviluppare per soddisfare quei bisogni; 3) valutazione ex-ante delle azioni ipotizzate; 4) avvio della fase esecutiva; 5) monitoraggio della esecuzione; 6) valutazione in itinere o intermedia; 7) valutazione ex-post; 8) attivazione di meccanismi di retroazione nelle diverse fasi di programmazione (per un approfondimento su monitoraggio e valutazione dei fondi strutturali si rimanda all'interessante lavoro di Mantino et al., 2000).

<sup>3</sup> Sulla fine dell'intervento straordinario e più in generale sulla condizione del Mezzogiorno tra gli anni ottanta e novanta esiste una ampia letteratura. Alcuni tra i contributi più significativi sono quelli di Wolleb-Wolleb 1990, D'Antonio 1992, Costabile 1996, Bodo-Viesti 1998, La Spina 2003.

centro della sua azione per il Mezzogiorno interventi basati sul principio della concertazione e tesi prioritariamente al rafforzamento delle capacità amministrative e gestionali delle rinnovate entità regionali.

In effetti il timore che una non adeguata capacità di governo locale, principalmente a livello regionale, possa costituire un potente fattore di freno all'azione di politica di spesa delle Regioni è molto diffuso anche a livello comunitario. Del resto la combinazione dei due processi, comunitario e nazionale, richiedendo alle istituzioni locali, esplicitamente o meno, un adeguato livello di efficienza politica ed amministrativa, ha determinato una inevitabile pressione sulle strutture stesse, facendo nascere, soprattutto per le Regioni del Mezzogiorno, la necessità di affiancare agli obiettivi ordinari della politica economica, anche obiettivi di maggiore efficienza della Pubblica Amministrazione (PA) regionale e locale, da conseguirsi attraverso il miglioramento della qualità del capitale umano, il rinnovo ed il rafforzamento delle dotazioni di capitale con particolare riguardo alle componenti informatiche, lo sviluppo di azioni di assistenza tecnica, l'introduzione di meccanismi di premialità-penalità nel processo di assegnazione dei fondi<sup>4</sup>.

Che, nel contesto italiano, siano risultate poi le Regioni dell'Obiettivo 1<sup>5</sup> quelle esposte al maggior rischio di insuccesso, e di conseguenza quelle con più necessità di supporto tecnico ed amministrativo altamente qualificato, è abbastanza intuibile e non solo perché erano più deboli dal punto di vista della capacità di *governance*, ma soprattutto perché chiamate a soddisfare una domanda di efficiente e organizzata amministrazione molto più delle Regioni del centro-nord. Quest'ultimo aspetto è dovuto al fatto che i fondi strutturali nell'Obiettivo 1 italiano rappresentano una componente finanziaria di non secondaria importanza se si fa riferimento agli interventi di spesa in conto capitale attivati nei territori regionali, tanto dalle Regioni, quanto dallo Stato centrale. Si pone pertanto una esigenza innanzi tutto politica, poi anche economica e sociale, di gestire nel miglior modo possibile tali ingenti partite finanziarie, seguendo le complesse regole imposte dai regolamenti comunitari (per una raccolta completa dei regolamenti comunitari riguardanti la riforma dei fondi strutturali v. Ministero del Tesoro, 2000) e riprese a livello nazionale dal Quadro Comunitario di Sostegno (QCS) (Mantino, 2002, Unione Europea, 2000).

Tra il 2000 ed il 2001 le Regioni dell'Obiettivo 1 hanno dovuto costruire i Programmi Operativi Regionali (POR) ed i collegati Complementi di Programmazione (CdP) ed hanno scelto, in pieno accordo con l'allora Ministero del Tesoro, di adottare lo stesso approccio di programmazione e la stessa struttura di programma impostata dal Ministero nel Programma di Sviluppo del Mezzogiorno (Ministero del Tesoro, 1999), prima, e nel QCS in seguito.

Tale struttura prevedeva, come noto, una articolazione dei programmi in sei assi, strutturati al loro interno in misure, finanziate dai quattro fondi strutturali (finanziamento comunitario) e dai cofinanziamenti nazionali, regionali, locali e dei privati per il periodo di programmazione settennale 2000-2006. I sei assi, adottati da tutti i POR<sup>6</sup>, erano i seguenti:

<i>Asse 1</i>	<i>Risorse naturali</i>
<i>Asse 2</i>	<i>Risorse culturali</i>
<i>Asse 3</i>	<i>Risorse umane</i>
<i>Asse 4</i>	<i>Sistemi locali di sviluppo</i>
<i>Asse 5</i>	<i>Città</i>
<i>Asse 6</i>	<i>Reti e nodi di servizio</i>

---

<sup>4</sup> Questo importante e delicato aspetto era già presente ben prima che si concretizzassero i processi di decentramento descritti. Nel 1992 Trigilia scriveva: "la possibilità di mantenere o stimolare (nelle aree arretrate) lo sviluppo economico sembra dipendere maggiormente dalla capacità del contesto istituzionale subnazionale di fornire risorse materiali e culturali adeguate, dalla capacità della società locale di ridefinire la sua identità per cogliere nuove opportunità di sviluppo.....questo comporta uno spostamento dell'ottica dal livello nazionale, dominato dallo stato centrale, a realtà più limitate di dimensione regionale" (op. cit., pag. 27).

<sup>5</sup> In questo lavoro per Regioni dell'Obiettivo 1 si intendono non solo quelle appartenenti all'area propriamente detta (Puglia, Campania, Basilicata, Calabria, Sicilia e Sardegna), ma anche l'unica Regione italiana in regime di sostegno transitorio (*phasing out*), il Molise.

<sup>6</sup> Con la sola eccezione del POR Molise che non prevedeva alcuna programmazione per l'asse 5 "Città".

Un settimo asse, comune a tutti i programmi, prevedeva gli interventi per l'assistenza tecnica, la gestione del programma da parte dell'Autorità di gestione, comprendente le azioni di monitoraggio, coordinamento, sorveglianza e rendicontazione e infine la valutazione intermedia.

La scelta di adottare un unico modello di programmazione, uguale per tutte le Regioni, pur in presenza di ben note diversità strutturali all'interno dei territori meridionali, se da un lato ha semplificato il processo di costruzione dei POR, dall'altro può aver determinato delle rigidità dovendo necessariamente procedere all'adattamento della comune struttura del programma ai differenti obiettivi che ciascuna Regione avrebbe dovuto conseguire nel periodo di programmazione. Un ulteriore elemento di preoccupazione derivava dall'esigenza di rispettare il requisito comunitario della concentrazione dei fondi e, di conseguenza, degli obiettivi, requisito fondamentale visto che il suo rispetto avrebbe consentito di costituire una massa critica di finanziamenti sufficientemente alta da minimizzare la probabilità di un fallimento nel conseguimento dei pochi obiettivi selezionati.

L'analisi delle scelte di politica di spesa adottate dalle Regioni meridionali con quei programmi, parte proprio dalle domande che nascono dalle considerazioni appena formulate. Si è rispettato il principio della concentrazione pur trovandosi in presenza di una articolazione del QCS in sei Regioni, sette assi, sette anni, quattro fondi strutturali? Le Regioni sono riuscite a diversificare l'offerta di politica economica pur in presenza di identici schemi di programmazione? E, nel caso di una diversificazione dell'offerta, questa è riuscita a rispondere, almeno nella fase di "dichiarazione" delle scelte, alla domanda che proveniva dai territori?

Per rispondere a queste domande il lavoro di ricerca è stato concentrato sull'analisi delle caratteristiche strutturali dei POR e, in parte, del QCS, così come proposti nella loro prima versione alla fine del 2000. Si è scelto di studiare esclusivamente la fase di definizione degli indirizzi di programma, quella che può essere definita come "politica dichiarata", lasciando ad ulteriori approfondimenti successivi lo studio della fase di attuazione e di spesa, che può essere definita come "politica attuata"<sup>7</sup>.

### 3. IL METODO PER L'ANALISI DEI PROGRAMMI

Come detto, tutti i POR, con la sola eccezione del Molise, risultano articolati nei sei assi elencati in precedenza. All'interno di ogni asse la definizione delle attività da sviluppare procede con la individuazione di Misure e, all'interno delle Misure, in molti casi con Azioni<sup>8</sup>.

Data l'omogeneità a livello di asse e visti i vincoli imposti dai diversi fondi a livello comunitario nella definizione delle Misure<sup>9</sup>, la prima scelta metodologica è stata di procedere ad una riclassificazione dei programmi al fine di ricondurre gli stessi all'interno di un comune modello che consentisse una agevole comparazione tra le diverse scelte adottate.

Il processo di riclassificazione ha portato alla individuazione di un *set* di 62 Misure che rappresentano, a livello di intero QCS, l'insieme degli indirizzi di politica di spesa "dichiarati" dalle

---

<sup>7</sup> In realtà nel contesto della riforma dei fondi, la differenza tra le due politiche, dichiarata ed attuata, dovrebbe essere teoricamente nulla se le Regioni operano in modo tale da non incorrere nella sanzione prevista dal principio del disimpegno automatico. In effetti l'uguaglianza tra le due politiche pur esistendo in linea di principio deve essere verificata al netto dei cosiddetti "progetti coerenti" che larga parte hanno avuto nei primi anni di attuazione dei POR di tutte le Regioni Obiettivo 1.

<sup>8</sup> La Misura comunque rappresenta l'unità elementare del programma sia ai fini della valutazione dello stesso nelle diverse fasi (ex-ante, intermedia ed ex-post), sia ai fini dell'attività di gestione diretta della Regione. La Misura infatti è "lo strumento tramite il quale un asse prioritario trova attuazione su un arco di tempo pluriennale e che consente il finanziamento delle operazioni" (Reg. 1260/99, art. 9, lettera j). Per *operazione* invece si intende "ogni progetto o azione realizzato dai beneficiari finali degli interventi" (Reg. 1260/99, art. 9, lettera k).

<sup>9</sup> Si fa particolare riferimento alle richieste di articolazione in precise Misure avanzate in ambito FEOGA (agricoltura e sviluppo rurale), SFOP (pesca) e FSE (formazione e lavoro) e del tutto recepite dalle Regioni nella redazione dei POR e dei CdP.

Regioni attraverso la redazione dei programmi (in appendice viene riportato l'elenco delle Misure riclassificate).

Per alcune destinazioni funzionali, quali ad esempio gli interventi a favore delle imprese industriali ed artigiane previste all'interno dell'asse 4, la Misura è risultata essere un contenitore troppo ampio per poter ottenere una buona articolazione delle scelte effettuate. In questi casi si è fatto ricorso alle Azioni previste all'interno delle Misure ottenendo così una ripartizione funzionale più adeguata per le esigenze di analisi imposte dallo studio.

La riclassificazione è stata effettuata partendo dai Programmi Operativi ma le informazioni di maggior dettaglio sono state ottenute attraverso la disamina dei Complementi di Programmazione. Le versioni utilizzate sono quelle ufficiali originarie (in genere il 2000 per i POR ed il 2001 per i CdP), così come trasmesse al Ministero del Tesoro ed all'Unione Europea dalle Regioni stesse<sup>10</sup>.

Il modello di programma così costruito ha costituito la base per un insieme di analisi, in prevalenza descrittive, mirate ad evidenziare le omogeneità-disomogeneità presenti tra le Regioni e a verificare i diversi gradi di concentrazione conseguiti all'interno dei sette programmi.

Successivamente si è proceduto alla identificazione del "profilo" programmatico scelto da ciascuna Regione (Antonelli, Bagarani, Mellano, 1989). Per questo passo è stato adottato un indice di specializzazione (Lo Cascio, 1984; Bagarani, Lo Cascio, 1991) definito organizzando i dati di stanziamenti previsti di spesa pubblica<sup>11</sup> in una matrice Misure-Regioni, in cui il generico elemento ( $M_{ij}$ ) individua l'ammontare di finanza che la Regione j-esima ha deciso di dedicare, almeno nella formulazione di programma, per la destinazione funzionale espressa dalla Misura i-esima.

L'indice ( $S_{ij}$ ) è pertanto così definito:

$$S_{ij} = \frac{q(x) - q(a)}{[1 - q(x)]q(a) + [1 - q(a)]q(x)}$$

dove:

$$q(x) = \frac{M_{ij}}{M_{.j}} \quad \text{e} \quad q(a) = \frac{M_{i.}}{M_{..}}$$

L'indice soddisfa le seguenti proprietà:

- a) per  $q(x) = q(a)$ ,  $S_{ij} = 0$
- b) per  $q(x) < q(a)$ ,  $S_{ij} < 0$  e se  $q(x) \rightarrow 0$ ,  $S_{ij} = -1$  (massima despecializzazione)
- c) per  $q(x) > q(a)$ ,  $S_{ij} > 0$  e se  $q(x) \rightarrow 1$ ,  $S_{ij} = 1$  (massima specializzazione)

Dato che la specializzazione è costruita come concentrazione relativa, il valore assunto dall'indice misura la preferenza che ciascuna Regione ha assegnato alle singole Misure in confronto con quanto avvenuto nel complesso del sistema di programmazione a livello di QCS.

Tale analisi è stata condotta, oltre che sulla matrice Misure-Regioni, anche sulla matrice aggregata Assi-Regioni. In questo caso l'elemento generico  $A_{ij}$  rappresenta lo stanziamento previsto di spesa pubblica attuato dalla Regione j-esima per l'asse i-esimo.

L'ultimo passo è consistito nella lettura dei bisogni espressi dai territori regionali. A questo fine ci si è avvalsi delle apposite statistiche fornite dall'ISTAT negli "Indicatori regionali per la

<sup>10</sup> Mentre per i POR vale l'approvazione dei programmi in sede UE, per i CdP vale l'approvazione finale avvenuta in sede di Comitato di Sorveglianza.

<sup>11</sup> La spesa nei POR è articolata in:

- a) Spesa totale
  - a1) Spesa pubblica
    - a11) Spesa comunitaria (ulteriormente articolata per fondo)
    - a12) Spesa nazionale (ulteriormente articolata in Stato, Regione, Enti Locali e Altri Enti)
  - a2) Spesa dei privati

Ai fini di questa analisi, che si pone come obiettivo lo studio delle politiche di spesa attuate a livello regionale, la Spesa pubblica è stata considerata l'aggregato più esplicativo.

valutazione delle politiche di sviluppo”<sup>12</sup>. Tali statistiche, costruite di concerto con il Ministero del Tesoro sin dal 1999, producono un insieme di indicatori di “stato” del territorio, articolati per asse di QCS, Regione ed anno.

Per ciascun asse si è proceduto alla scelta di uno o più *set* di indicatori sui quali è stata poi applicata una analisi in Componenti Principali con estrazione del primo fattore, considerato come rappresentativo della caratteristica multivariata della domanda delle Regioni per quell’asse.

Il modello finale prevede un confronto tra l’offerta di politica economica ( $O_{ij}$ ), rappresentata dai “profili” per asse, e la domanda di politica economica ( $D_{ij}$ ), rappresentata dai valori assunti dal primo fattore estratto.

$O_{ij} = S_{ij}$  (calcolato sugli assi)

$$D_{ij} = F_{ij} = \sum_k b_{ijk} X_{ijk}$$

dove

$b_{ijk}$  = peso assegnato al k-esimo indicatore per la spiegazione del primo fattore in una analisi in componenti principali effettuata per asse (i) sulle regioni (j)

$X_{ijk}$  = valore assunto dal k-esimo indicatore per asse (i) e regione (j)

La domanda  $D_{ij}$  è rappresentata pertanto dai punteggi fattoriali assunti, dalle Regioni dell’Obiettivo 1, nel primo fattore di ogni componente principale applicata agli indicatori di asse per l’intero insieme delle Regioni italiane.

Avendo verificato che il segno assunto dai fattori fosse sempre coerente con il segno di variazione della domanda (a domanda crescente deve corrispondere un valore crescente, o decrescente, dei fattori), ci si può attendere che le Regioni abbiano disegnato, attraverso i programmi, profili di politica economica tali per cui a maggiori esigenze del territorio (domande più alte) coincidano specializzazioni più forti nella spesa programmata.

#### 4. IL CONFRONTO TRA I PROGRAMMI

Il confronto tra i POR è avvenuto sia a livello di asse che a livello di Misura. Nel caso degli assi è stato indispensabile distinguere all’interno dell’asse 4 “Sistemi locali di sviluppo” almeno tre indirizzi di spesa profondamente differenti non solo come tipologia di politica economica, ma anche come regolamentazione di base, territori di riferimento e soggetti destinatari degli interventi. L’asse 4 infatti è composto da Misure orientate a sostenere le imprese (artigianali e non) con interventi diretti attuati tramite regimi di aiuto o con interventi indiretti di investimento pubblico nei settori estrattivo, manifatturiero, dei servizi ma, nello stesso tempo, nell’asse sono incluse le Misure per interventi, anche in questo caso diretti o indiretti, destinati al sostegno del settore agricolo-rurale, nonché alla pesca.

E’ quindi necessario effettuare una prima distinzione tra Misure cofinanziate attraverso il Fondo per lo sviluppo regionale (FESR) e Misure cofinanziate attraverso il Fondo di orientamento e garanzia in agricoltura (FEOGA) e dallo strumento finanziario per la pesca (SFOP).

Anche all’interno delle Misure finanziate con il FESR sarebbe poi possibile distinguere tra interventi a favore delle imprese turistiche e interventi destinati agli altri settori, mentre non appare possibile, sulla base dei CdP, disaggregare ulteriormente separando il commercio dall’industria manifatturiera. Per l’analisi che si propone in questo studio, operati gli opportuni aggiustamenti, l’asse 4 è stato disaggregato in due “sotto-assi”:

Sotto-asse 4a            interventi a favore dell’industria manifatturiera e dei servizi (incluso il turismo);

Sotto-asse 4b            interventi a favore del settore agricolo e rurale.

---

<sup>12</sup> Progetto interdipartimentale tra MEF ed ISTAT, “Informazione statistica territoriale e settoriale per le politiche strutturali 2001-2008” cofinanziato dall’Unione Europea (FESR).

L'analisi degli indici descrittivi calcolati sugli assi e riportati nella tabella 1, evidenzia l'esistenza di un buon grado di concentrazione della spesa, con la rilevante eccezione della Sicilia, dove la percentuale è inferiore al 55% per i primi tre assi sugli otto considerati dopo l'aggiustamento nell'asse 4. In particolare emerge una scelta condivisa nei confronti dell'asse 1, che per tutte le Regioni entra a far parte dei primi tre nell'ordinamento basato sulle spese programmate. Anche l'asse 3 (risorse umane finanziate con fondi del FSE) è preferito da tutte le Regioni con esclusione della Sicilia. Sul terzo asse, mentre Basilicata, Calabria, Sicilia e Sardegna concentrano gli interessi di politica economica sul sostegno al settore agricolo-rurale (asse 4b, cofinanziato con fondi del FEOGA), Campania, Sicilia, Molise e Puglia preferiscono orientare gli interventi verso le imprese industriali, commerciali e turistiche (asse 4a cofinanziato dal FESR).

**Tabella 1: statistiche descrittive per Regione sulle spese previste nei sei assi**

Indici descrittivi	Basilicata	Calabria	Campania	Molise	Puglia	Sardegna	Sicilia	Totale Ob. 1
Media	179.161.734	531.117.143	976.959.143	70.052.891	668.300.286	554.162.286	1.080.354.471	4.050.100.398
Deviazione standard	98.860.259	312.171.678	502.326.608	24.864.132	393.351.411	281.744.297	460.777.463	1.872.395.861
Coeff. di variazione	0,551793378	0,587764267	0,514173608	0,354933701	0,588584832	0,508414781	0,426505814	0,462308505
Minimo	45.142.142	116.150.000	377.513.000	34.709.999	249.327.000	233.480.000	487.826.349	1.766.333.923
Massimo	311.384.994	1.052.052.000	1.920.504.000	102.777.351	1.236.878.000	1.041.256.000	1.973.032.365	7.513.671.288
Minimo/Massimo	0,144972118	0,110403288	0,196569755	0,337720312	0,201577682	0,2242292	0,247247008	0,235082672
Concentrazione (*)	65,11%	63,58%	60,72%	63,04%	66,64%	62,54%	57,72%	58,58%

(\*) Calcolata sui primi tre "assi" per dimensione

Anche in termini di coefficiente di variazione (calcolato come rapporto tra la deviazione standard e la media), l'indice mostra un grado di differenziazione minore per il Molise e la Sicilia, mentre molto più spinto per Basilicata, Calabria e Puglia, ma comunque con livelli decisamente bassi e mai superiori allo 0,7.

L'analisi di correlazione (tabella 2) conferma l'esistenza, già a questo livello fortemente aggregato, di quattro possibili gruppi introducendo una soglia pari a 0,85: un primo gruppo costituito dalla sola Basilicata, un secondo formato da Molise e Puglia, un terzo con Campania e Sicilia, l'ultimo che comprende Calabria e Sardegna.

**Tabella 2: matrice di correlazione sulle spese programmate per asse tra Regioni**

	Basilicata	Calabria	Campania	Molise	Puglia	Sardegna	Sicilia
Basilicata	1						
Calabria	0,80	1					
Campania	0,61	0,80	1				
Molise	0,50	0,82	0,88	1			
Puglia	0,52	0,80	0,81	0,96	1		
Sardegna	0,73	0,87	0,71	0,47	0,49	1	
Sicilia	0,50	0,83	0,85	0,68	0,70	0,89	1

La correlazione appare comunque piuttosto elevata per quasi tutte le coppie e testimonia una sostanziale omogeneità di comportamento nelle macro scelte regionali, impressione confermata dal calcolo dei coefficienti di variazione sulle distribuzioni percentuali delle spese tra gli assi a livello di singola Regione (tabella 3).

**Tabella 3: analisi descrittiva sui valori della distribuzione percentuale tra assi**

	Media	Dev. standard	Coef. di variazione
Asse 1	0,256	0,026	0,100
Asse 2	0,074	0,035	0,474
Asse 3	0,165	0,040	0,243
Asse 4a	0,054	0,025	0,458
Asse 4b	0,122	0,024	0,193
Asse 5	0,172	0,055	0,322
Asse 6	0,156	0,044	0,280

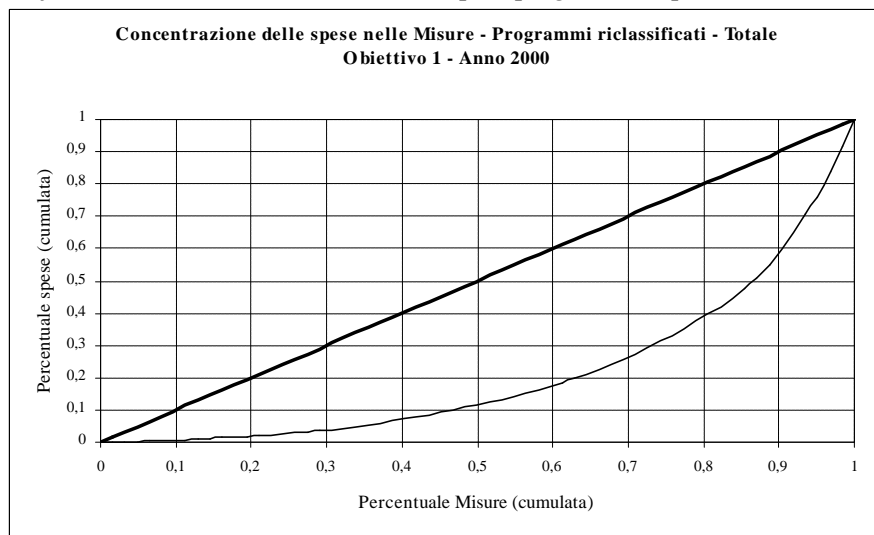
Come si può notare gli assi 1, 3, 4b e 6 presentano una distribuzione senza variazioni di qualche rilevanza tra le Regioni e considerando che gli assi 3 e 4b sono sostanzialmente monofondo (l'asse 3 cofinanziato dal FSE, l'asse 4b cofinanziato dal FEOGA e dallo SFOP), si confermano le iniziali preoccupazioni in merito agli effetti che la combinazione di limiti imposti da un lato nella struttura dei programmi, dall'altro nella partecipazione dei fondi e nella decisione delle Misure, ha determinato sulla diversità di comportamento nelle scelte, almeno a livello di aggregati macro. Scendendo a livello di Misura aumentano considerevolmente sia la concentrazione, sia la variabilità (v. tabella 4), tanto a livello di totale dell'area Mezzogiorno, quanto a livello di singola Regione.

**Tabella 4: statistiche descrittive per Regione sulle spese previste a livello di Misura**

Indici descrittivi	BAS	CAL	CAM	MOL	PUG	SAR	SIC	Totale
Media	30.588.589	72.898.431	129.032.340	11.060.983	101.697.870	82.534.809	164.401.767	457.269.400
Deviazione standard	29.828.009	87.108.501	150.984.753	12.087.522	146.852.914	94.287.105	159.362.042	565.619.739
Coeff. di variazione	<b>0,9751</b>	<b>1,1949</b>	<b>1,1701</b>	<b>1,0928</b>	<b>1,4440</b>	<b>1,1424</b>	<b>0,9693</b>	<b>1,2370</b>
Minimo	2.791.429	1.302.000	5.500.000	600.000	1.926.387	4.000.000	7.142.857	1.926.387
Massimo	127.000.000	414.888.000	635.088.000	57.628.053	753.600.000	510.653.000	638.391.111	2.356.932.391
Min/Max	0,022	0,003	0,009	0,010	0,003	0,008	0,011	0,001
Misure massimo	62	62	62	62	62	62	62	434
Misure effettive	44	65	63	42	54	53	69	390
Mis riclassificate	41	51	53	38	46	47	46	322
Effettive/massimo	0,710	1,048	1,016	0,677	0,871	0,855	1,113	0,899
δ del Gini	0,4970	0,5148	0,5793	0,5322	0,6047	0,5254	0,4993	0,5863

Nonostante la elevata frammentazione degli interventi, distribuiti per il complesso in 390 Misure effettive<sup>13</sup>, con una media decisamente alta di circa 56 Misure a programma, la concentrazione della spesa programmata risulta piuttosto alta. Il valore dell'indice di Gini è pari a circa 0,59 ed il grafico 1 che segue mostra come l'ultimo 10% delle Misure assorba circa il 40% della programmazione di spesa.

**Grafico 1: curva di concentrazione della spesa programmata per il totale delle POR**



All'interno delle Regioni la variabilità aumenta sensibilmente con la Puglia che, oltre a presentare il maggior valore di indice di variazione, risulta anche essere la Regione che ha scelto la strada della maggiore concentrazione dei fondi con un indice di oltre lo 0,60.

All'altro estremo si collocano Sicilia e Basilicata con coefficienti di variazione inferiori all'unità e con indici di concentrazione più bassi dello 0,50.

<sup>13</sup> Per Misure effettive si intendono le misure effettivamente adottate nei POR e CdP da parte delle Regioni. Le Misure riclassificate ed a cui è stata attribuita una destinazione funzionale sono meno numerose delle effettive, anche se il valore massimo teorico offerto dal modello (62) è generalmente superiore al numero di Misure effettive registrate nei programmi.



Ovviamente si modificano anche i valori della correlazione mostrati in tabella 5, non solo abbassandosi i valori dell'indice, ma modificandosi, almeno in parte, anche la struttura delle relazioni tra programmi.

**Tabella 5: matrice di correlazione sulle spese programmate per Misura tra Regioni**

	BAS	CAL	CAM	MOL	PUG	SAR	SIC
BAS	1						
CAL	0,80	1					
CAM	0,64	0,65	1				
MOL	0,64	0,55	0,75	1			
PUG	0,70	0,72	0,60	0,78	1		
SAR	0,84	0,83	0,56	0,59	0,70	1	
SIC	0,69	0,73	0,89	0,69	0,58	0,61	1

Dalla lettura della matrice emerge una sostanziale conferma dei gruppi precedentemente individuati riproponendo l'omogeneità tra le strutture di programma del Molise e della Puglia, della Campania e della Sicilia e la formazione di un gruppo costituito da Basilicata, Calabria e Sardegna.

Questa pur veloce analisi dei programmi regionali, permette una prima risposta alle domande formulate in precedenza. Dai dati riportati sia a livello di intera area Mezzogiorno, sia a livello di singola Regione, appare sostanzialmente confermata una ipotesi di concentrazione nella destinazione dei fondi, concentrazione che è verificabile non tanto nel caso di analisi condotta sugli assi di spesa, quanto, soprattutto, sulle decisioni di destinazione prese a livello di Misura.

Circa la rispondenza o meno dei "profili" di programma alle esigenze espresse dal territorio, è necessario un approfondimento di analisi che, come detto in precedenza, deve introdurre una prima quantificazione della domanda di ciascuna Regione per ognuno dei sette assi.

## 5. IL CONFRONTO TRA DOMANDA E OFFERTA DI POLITICA ECONOMICA

Il metodo proposto stima, come descritto nel paragrafo 3, l'offerta di politica economica ( $O_{ij}$ ) attraverso la costruzione di indici di specializzazione ( $S_{ij}$ ) calcolati sulle spese pubbliche programmate nei POR dalle singole Regioni. Dall'altro lato, la domanda di politica economica ( $D_{ij}$ ) attesa dal territorio, almeno per quanto concerne le spese in conto capitale, è stimabile attraverso una elaborazione multivariata degli indicatori regionali per la valutazione dei programmi di sviluppo, forniti dall'ISTAT di concerto con il MEF ( $F_{ij}$ ).

Le tabelle 6 e 7 riportano i valori calcolati per asse e Regione, rispettivamente, di  $S_{ij}$  e  $F_{ij}$ .

**Tabella 6: valori dell'indice di specializzazione  $S_{ij}$  per asse e Regione**

	Basilicata	Calabria	Campania	Molise	Puglia	Sardegna	Sicilia
Asse 1	-0,1556	0,0451	0,0398	-0,0540	-0,0433	0,0087	-0,0107
Asse 2	-0,4257	-0,4837	0,0402	-0,0146	-0,2442	0,0784	0,2189
Asse 3	0,3005	0,0629	0,0383	0,0492	0,0105	-0,0177	-0,1447
Asse 4a	-0,1825	-0,0122	-0,0160	0,1645	0,2744	-0,2754	-0,0525
Asse 4b	0,1621	0,1332	-0,2367	-0,0634	-0,1681	0,2110	0,0484
Asse 5	-0,0437	0,0991	-0,0642	-1,0000	0,0445	-0,0184	0,0185
Asse 6	-0,0572	0,1460	-0,1305	-0,1490	0,0844	0,0323	0,0208

Per quanto riguarda il calcolo di  $F_{ij}$ , si è fatto ricorso all'analisi in componenti principali, applicata all'intero campione delle Regioni italiane, sugli indicatori proposti dall'ISTAT per l'anno 2000 per

ciascun asse, con estrazione del solo primo fattore e conseguente calcolo dei punteggi fattoriali assunti da ciascuna Regione<sup>14</sup>.

**Tabella 7: valori dei punteggi fattoriali regionali sul primo fattore estratto per Asse ( $F_{ij}$ )**

	Basilicata	Calabria	Campania	Molise	Puglia	Sardegna	Sicilia
Asse 1	0,7895	1,9743	1,2252	0,0887	0,8616	1,3364	1,2931
Asse 2	1,1276	1,0342	-0,5350	1,3759	0,9640	0,4672	-0,2524
Asse 3	0,9075	1,5873	1,4362	1,0050	0,9408	0,9329	1,4448
Asse 4a	0,3436	1,7696	1,3887	0,7897	1,1657	1,1575	1,3736
Asse 4b	0,7843	0,9097	-0,1428	0,7605	-0,0135	0,9687	0,5505
Asse 5	-0,6039	-1,7720	0,4454	-1,6291	0,2346	1,0677	0,2236
Asse 6	1,3349	2,0597	0,5015	0,8077	1,1714	1,0020	1,4767

La tabella 8 riporta le principali statistiche relative al procedimento di estrazione dei fattori. Si è ritenuto opportuno riportare anche i valori dell'autovalore e delle varianze spiegate ottenuti anche per il secondo fattore, al fine di valutare meglio la perdita di informazione derivante dalla scelta di adottare i punteggi fattoriali calcolati soltanto sul primo fattore.

**Tabella 8: principali risultati statistici delle analisi in componenti principali per asse**

	Autovalore del primo fattore	Percentuale spiegata dal primo fattore	Numero di indicatori utilizzato	Autovalore del secondo fattore	Percentuale spiegata dal secondo fattore
Asse 1	4,01121	66,85346	6	0,86911	14,48521
Asse 2	3,10351	62,07028	5	1,05483	21,09668
Asse 3	4,98832	71,26176	7	1,36561	19,50871
Asse 4a	5,32734	66,59176	8	0,91919	11,48989
Asse 4b	3,30053	66,01066	5	0,75236	15,04728
Asse 5	2,14860	53,71500	4	1,38934	34,73350
Asse 6	4,63710	57,96379	8	0,86905	10,86307

Si è perfettamente consapevoli dei limiti che tale approccio presenta soprattutto in merito alla rilevante perdita di informazione che si registra in alcuni assi. In particolare gli assi 5 e 6, in cui il primo fattore riesce a spiegare solo percentuali comprese tra il 54% ed il 58%, risultano particolarmente critici ai fini di una corretta rappresentazione del fenomeno ricercato. D'altro lato, anche la scarsa numerosità degli indicatori non facilita il percorso di scelta dell'insieme da adottare ai fini dell'estrazione del fattore ricercato. Nel complesso, comunque, ponendo anche come soglia indicativa un valore dell'autovalore pari ad 1, l'asse 5 soltanto sembra presentare, sia per variabili, sia per varianza spiegata dal primo e dal secondo fattore, sia ancora per i valori degli autovalori, tali rilevanti criticità, da pregiudicare una possibile utilizzazione della variabile estratta.

Alla luce anche dei risultati di medio termine e tenendo in considerazione quanto emerso dalle valutazioni intermedie dei POR, sarebbe auspicabile che il MEF e l'ISTAT sviluppassero uno studio volto non solo a garantire un più rapido aggiornamento delle banche dati, ma anche un loro sviluppo con l'inclusione di nuovi aggiuntivi indicatori.

Nella consapevolezza dei limiti statistici dell'analisi, si è proceduto al confronto tra offerta e domanda di spesa programmata, così come definite precedentemente.

In particolare si è ipotizzato che l'offerta di politica economica venga costruita, dal politico e dall'amministrazione, in funzione delle caratteristiche attese della domanda. Ulteriori ipotesi è che sia il politico che l'amministrazione siano in possesso di una piena e immediata informazione su tali

<sup>14</sup> In questo caso vengono riportati i punteggi fattoriali assunti dalle sole Regioni meridionali (Obiettivo 1 e sostegno transitorio), con l'avvertenza che per qualche fattore si è reso necessario procedere al cambio di segno, così da garantire la piena coerenza di andamenti con le ipotesi assunte sulla domanda.

caratteristiche, in modo tale da formulare i programmi sulla base delle effettive ed attuali esigenze maturate dai loro territori<sup>15</sup>. Sostanzialmente il modello comportamentale è così specificato:

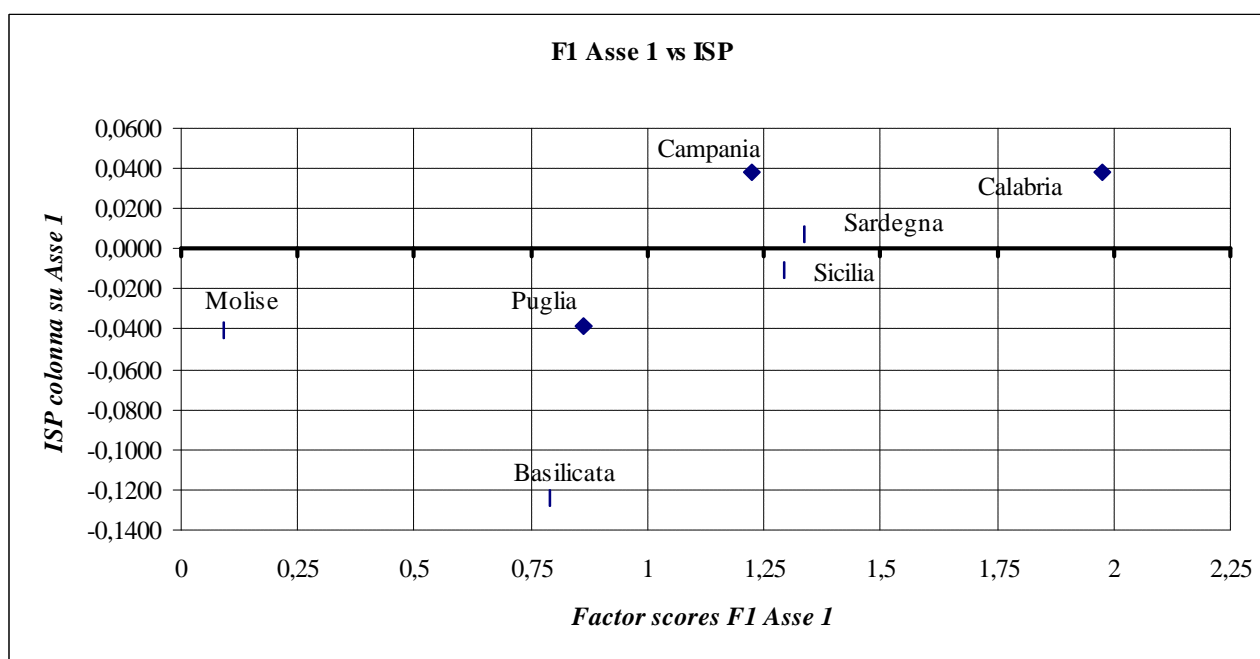
$$S = g(F) \quad \text{con, in genere, } \frac{\partial S}{\partial F} > 0$$

E' altresì vero che non sempre l'esistenza di una derivata prima positiva garantisce la presenza di scelte razionali da parte del politico e dell'amministrazione, come il caso che si vedrà in seguito dell'asse 2 dimostra pienamente.

Il confronto tra le due variabili è stato sviluppato per asse attraverso una rappresentazione grafica, non essendo possibile, vista la ridotta numerosità del campione regionale, procedere ad una stima effettiva della funzione. I risultati ottenuti sono presentati di seguito.

#### Asse 1 – Risorse naturali

Nell'asse 1 si conferma con piena evidenza l'esistenza della relazione ricercata, con l'eccezione del Molise che si comporta da *outlier*. La domanda di interventi strutturali nel settore ambientale e, più in generale, sulle risorse naturali regionali, cresce dalla Basilicata alla Calabria, parallelamente si nota una analoga crescita della specializzazione nella destinazione di spesa verso questo asse.

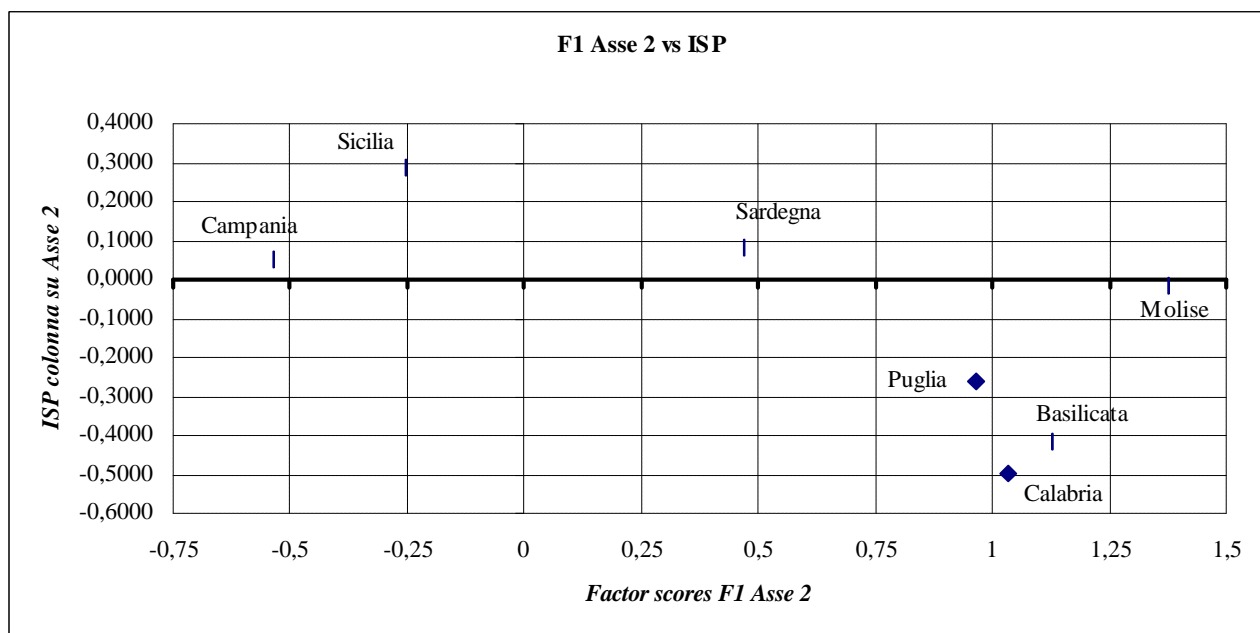


#### Asse 2 – Risorse culturali

Per questo asse la relazione è inversa rispetto alle attese del modello. In realtà si tratta di un asse fortemente condizionato sia dall'esistenza di un adeguato stock di capitale in beni culturali all'interno dei territori regionali, sia dal flusso di turisti che tale stock riesce ad attrarre dall'Italia e dall'estero. La povertà di risorse culturali immobili non può essere superata da una spesa pubblica per investimenti, indipendentemente dal suo volume e dalla sua efficienza ed efficacia. E' pertanto ragionevole attendersi che le Regioni con maggior dotazione di capitale culturale, siano anche quelle più disposte a orientare i propri investimenti nel settore, comportamento contrario ci si dovrà attendere da quelle meno dotate.

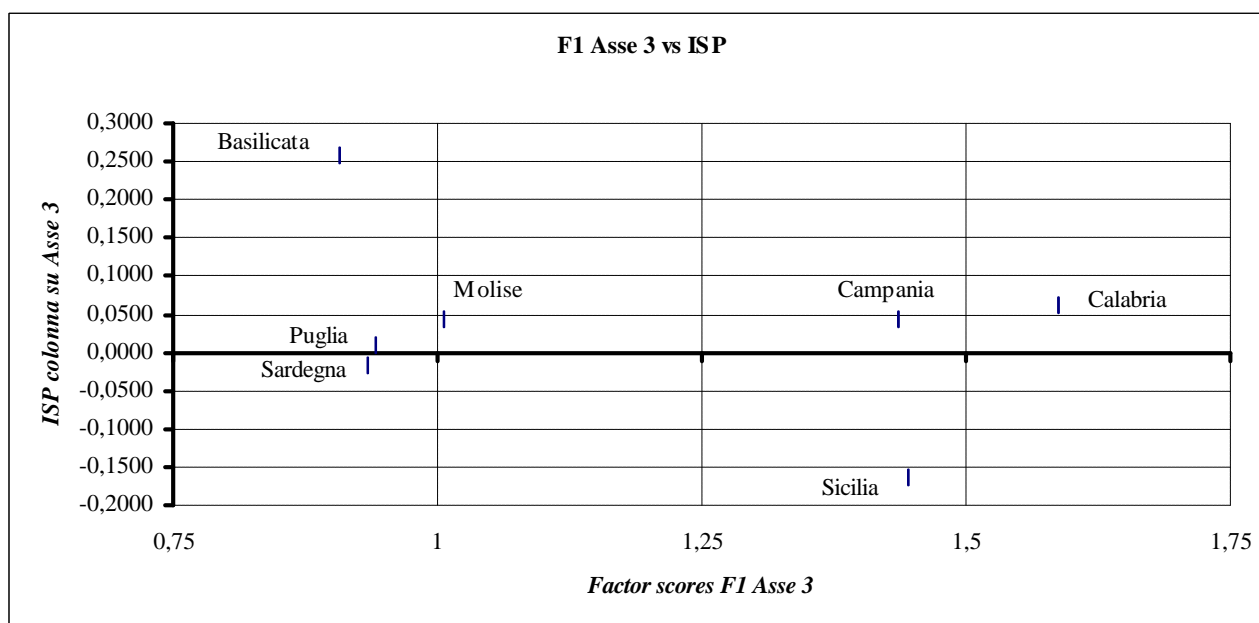
<sup>15</sup> Questa seconda ipotesi, per quanto semplificatrice, può essere agevolmente rimossa utilizzando valori degli indicatori ritardati rispetto all'anno di formulazione dei programmi.

Il grafico evidenzia esattamente questo comportamento. La Sicilia e la Campania, notoriamente molto dotate di capitale in beni culturali, scelgono di specializzarsi nella destinazione, all'opposto Calabria e Basilicata, notoriamente meno dotate, preferiscono ridurre al minimo il profilo di spesa, scegliendo altre specializzazioni ritenute maggiormente efficaci.



### Asse 3 – Risorse umane

L'asse 3 presenta numerose complessità di analisi connesse sia agli obiettivi che con l'asse si intende perseguire, sia alle caratteristiche del tutto peculiari del fondo europeo che lo finanzia (FSE), sia infine alle tipologie di indicatori adottati. L'asse ha come obiettivo la formazione e qualificazione del capitale umano, obiettivo di difficile attuazione e altrettanto difficile misurazione.

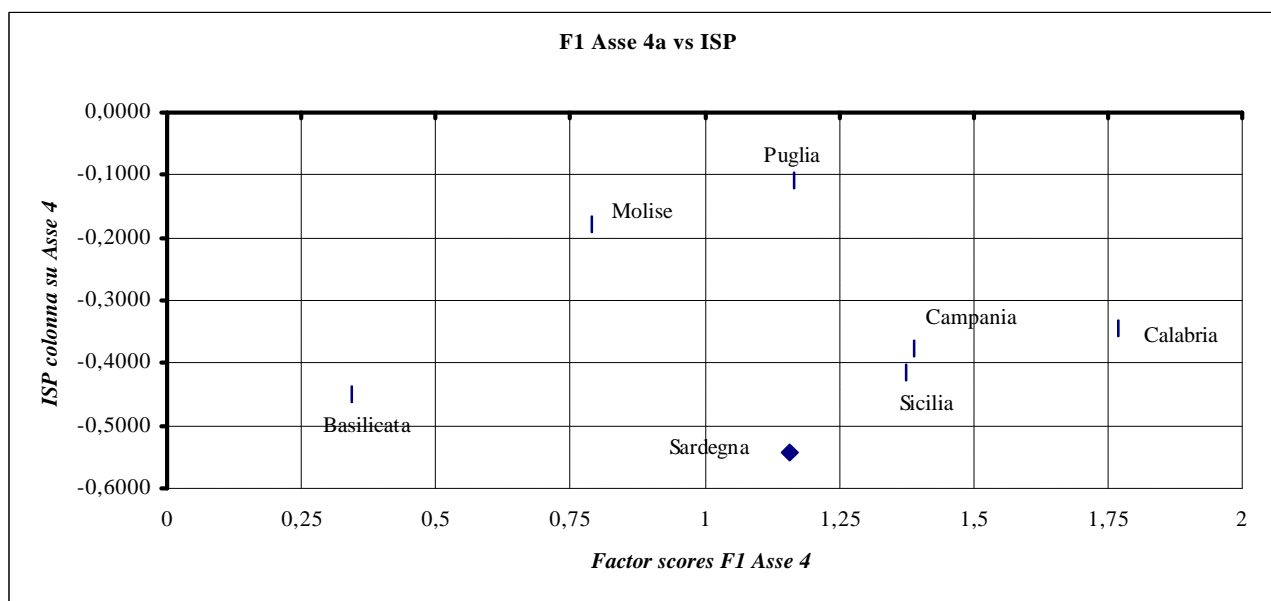


L'ammontare dei fondi da destinare a questo obiettivo è in qualche misura vincolato dalle richieste comunitarie e anche le caratteristiche degli interventi sono rese piuttosto rigide dalla necessità di seguire i regolamenti comunitari e i Piani di Azione nazionali. Se a questo si aggiunge che gli

indicatori non consentono una piena rappresentazione della domanda da parte dei soggetti residenti nei territori regionali, ne deriva una oggettiva difficoltà a verificare l'esistenza o meno di un comportamento razionale da parte dei programmatori pubblici, come mostrato dal grafico relativo.

#### *Asse 4a - Sistemi locali di sviluppo – Industria, commercio, artigianato e turismo*

Anche nel caso dell'asse 4a si è in grado di verificare l'esistenza di una relazione positiva tra offerta e domanda di interventi strutturali. Ciò che emerge però con evidenza è la rilevante esistenza di due distinti modelli di comportamento. Un primo modello, che potrebbe essere chiamato "adriatico", vede interessate le Regioni Basilicata, Molise e Puglia, un secondo modello, che in antitesi al primo può essere denominato "tirrenico", include Campania, Calabria, Sicilia e Sardegna. I due modelli si presentano su piani paralleli, con valori di specializzazione più alti per il primo rispetto al secondo.

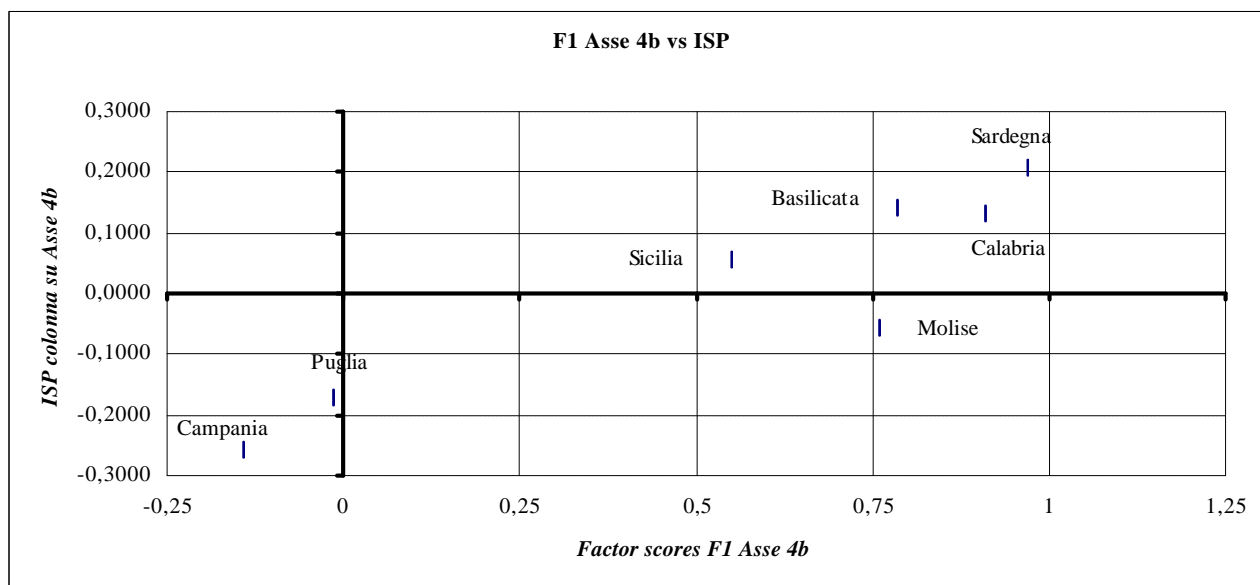


L'esistenza di un modello "adriatico" basato sulla diffusa presenza di piccole e medie imprese e sullo sviluppo, soprattutto negli ultimi anni, di realtà distrettuali, è segnalata in molta letteratura sulle caratteristiche dello sviluppo industriale del Mezzogiorno. Parallelamente è condivisibile l'interpretazione che deriva dalla lettura del grafico che lascia presumere una mancata estensione di tale modello alle Regioni "tirreniche". In questo caso l'apparente incoerenza delle scelte di politica economica che deriverebbe dalla più alta specializzazione nelle Regioni con minori problemi di sviluppo industriale può trovare giustificazione nella maggiore difficoltà che il gruppo "tirrenico" incontra nell'individuare un sostenibile sentiero di sviluppo industriale e quindi in una maggiore resistenza a specializzare verso quella destinazione la spesa strutturale.

#### *Asse 4b – Sviluppo locale – Agricoltura e rurale*

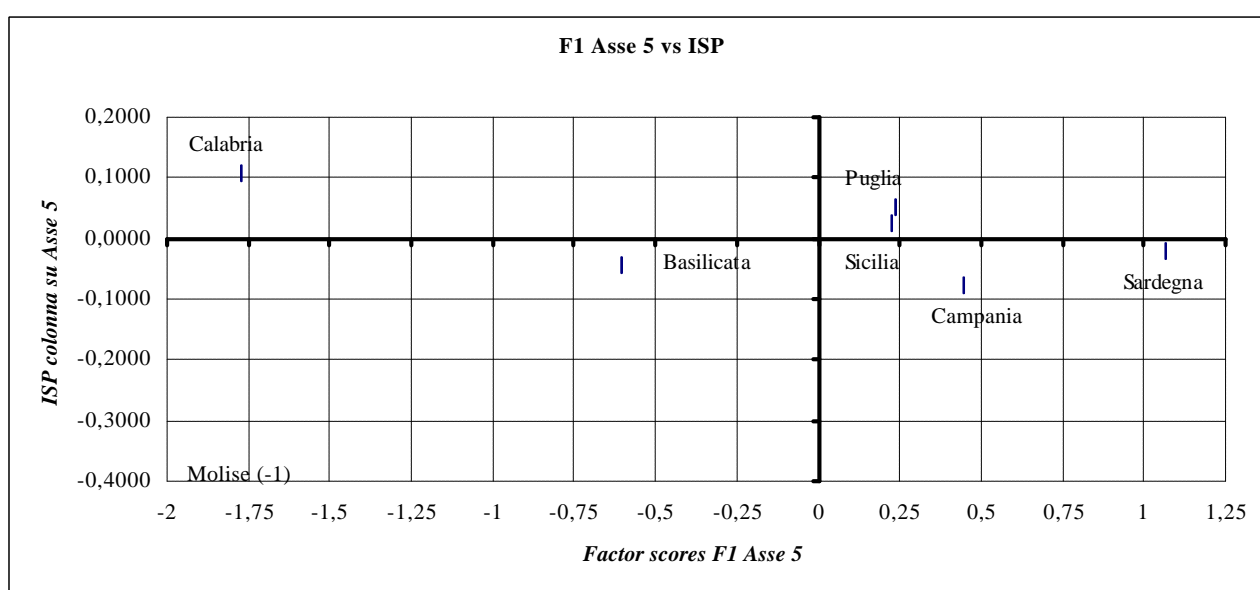
Nel caso dello sviluppo agricolo e rurale la rappresentazione grafica mostra chiaramente l'esistenza di una relazione diretta tra le due variabili di domanda ed offerta e questo nonostante anche per questa destinazione si ponga qualche problema relativo alla gestione dei fondi comunitari provenienti dal FEOGA ed alla conseguente presenza di alcuni vincoli sia di tipo finanziario che regolamentare.

Il grafico evidenzia la presenza di due gruppi distinti, il primo formato da Puglia e Campania, con un minor grado di intensità di domanda e una despecializzazione nella spesa programmata, il secondo costituito dalle rimanenti Regioni, con valori crescenti dei punteggi fattoriali associati ad una crescente specializzazione. Unica Regione, appartenente a questo secondo gruppo con un valore negativo di  $S_{ij}$ , è il Molise che si conferma come Regione atipica, in quanto del resto unica a rientrare nel regime di sostegno transitorio.



#### Asse 5 - Città

L'asse "Città" presenta alcune peculiarità che ne rendono problematico lo studio nella chiave prescelta per questo lavoro. L'asse è infatti contraddistinto da due differenti indirizzi di spesa: da una lato infatti si intende intervenire sull'offerta infrastrutturale in ambiti urbani, compresi anche i piccoli centri, dall'altro, il secondo obiettivo è di incidere sul disagio sociale spesso collegato alla presenza di grandi centri urbani. Mentre nel primo caso si tratta di generare un'offerta destinata, di fatto, all'intera popolazione urbana, con preferenza non assoluta per i grandi centri, nel secondo i destinatari degli interventi sono definiti in un ambito ben circoscritto e generalmente collocati alle periferie urbane del sud. Oltre a ciò, le risorse da destinare al conseguimento di questi due obiettivi sono risultate oggettivamente limitate vista l'articolazione ampia data in sede di QCS e recepita in sede di POR. Dalla presenza di queste limitazioni deriva un confronto che non consente di evidenziare l'esistenza di una relazione tra le variabili.



### Asse 6 – Reti e nodi di servizio

La relazione riscontrata per l'asse che ha per obiettivo lo sviluppo delle infrastrutture di trasporto (strade, porti, aeroporti, ferrovie) e delle reti non fisiche (informatiche e società dell'informazione), è di tipo inverso e quindi non verifica l'ipotesi iniziale. Il principale motivo che fa ritenere comunque coerente la scelta di politica economica risiede nella dimensione richiesta per gli investimenti nel settore delle infrastrutture. Gli interventi in infrastrutture di trasporto richiedono tempi lunghi di realizzazione, in genere pluriennali, e disponibilità finanziarie elevate soprattutto se il territorio è poco dotato di infrastrutture primarie. Dal punto di vista della politica di spesa per queste infrastrutture è fondamentale considerare che sulle grandi infrastrutture di trasporto e sulle grandi reti di servizio, e quindi sugli investimenti più impegnativi dal lato tecnico, finanziario e temporale, la competenza non è più solo regionale ma anche statale. Diversi sono i fondi disponibili a livello nazionale per questi investimenti, basti citare i fondi per le aree sotto-utilizzate o i fondi della "legge Obiettivo". E' quindi lecito attendersi che, all'interno delle Regioni e dei POR, con la necessità di distribuire le risorse finanziarie su molteplici destinazioni, le scelte siano condizionate dalle attese su disponibilità future derivanti, appunto, dagli Accordi di Programma Quadro, nell'ambito delle Intese Istituzionali di Programma, da leggi specifiche, come la "legge Obiettivo", dai piani triennali di ANAS, RFI, ecc. Sicché, almeno per questo asse il modello potrebbe essere specificato in forma differente:

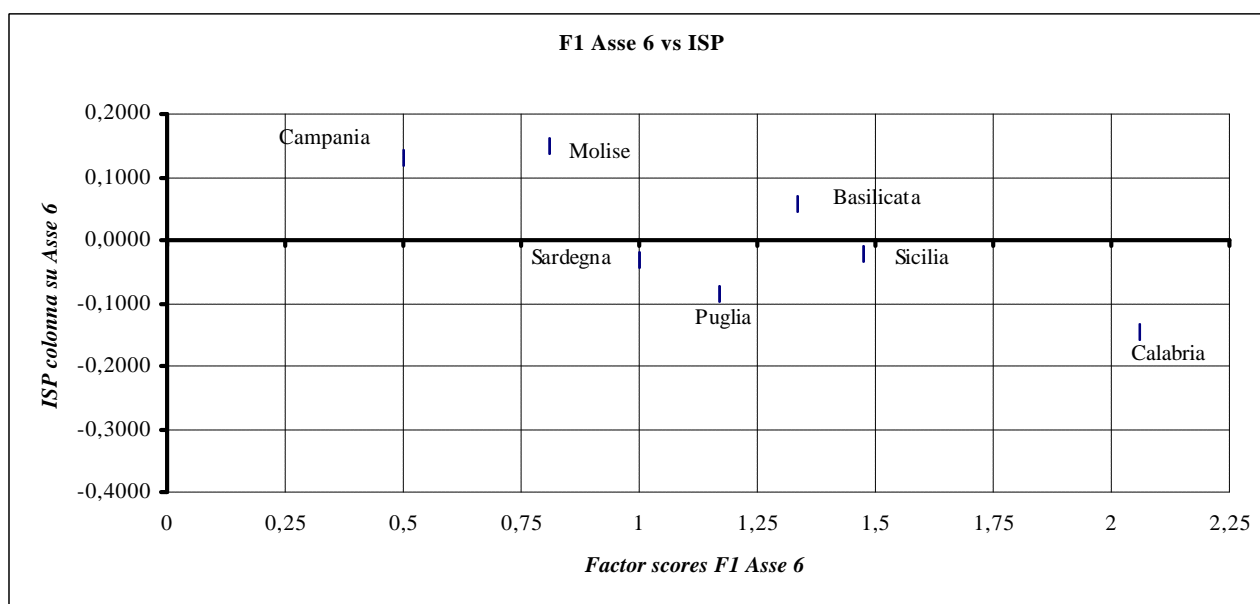
$$S_{ij} = g(F_{ij}, SS_{ij}, Sa_{ij}^{t+1})$$

dove

$Sa_{ij}^{t+1}$  = politica di spesa che ci si aspetta di realizzare vista la politica nazionale e le disponibilità attese sugli specifici fondi

$SS_{ij}$  = politica di spesa concordata con lo Stato e da attuare sul territorio regionale

Con questa chiave di lettura la relazione inversa tra le due variabili può essere letta come un comportamento ottimizzante da parte della politica regionale, teso a specializzarsi meno in obiettivi difficilmente realizzabili con i fondi strutturali a disposizione e comunque integrabili, dal punto di vista finanziario, con numerosi altri fondi resi disponibili da accordi bilaterali con lo Stato.



## 6. CONCLUSIONI

Riprendendo le tre domande poste all'inizio di questo contributo ed alla luce di quanto emerso attraverso le elaborazioni condotte è possibile formulare alcune considerazioni conclusive ed alcune riflessioni per approfondimenti futuri della ricerca.

Le tre domande erano:

1. Si è rispettato il principio della concentrazione pur trovandosi in presenza di una articolazione del QCS in sei Regioni, sette assi, sette anni, quattro fondi strutturali?
2. Le Regioni sono riuscite a diversificare l'offerta di politica economica pur in presenza di identici schemi di programmazione?
3. E, nel caso di una diversificazione dell'offerta, questa è riuscita a rispondere, almeno nella fase di "dichiarazione" delle scelte, alla domanda che proveniva dai territori?

Per quanto riguarda la prima domanda e intendendo per concentrazione la sola concentrazione finanziaria, dal lavoro emerge che a livello di assi, quindi di grandi indirizzi di politica economica di spesa strutturale, il principio non è stato rispettato. I programmi hanno subito una frammentazione eccessiva delle macro destinazioni funzionali (i sei assi) e la ulteriore articolazione all'interno degli stessi, nonché la presenza di quattro fondi comunitari di cofinanziamento<sup>16</sup>, ha certo aumentato la difficoltà a concentrazione delle spese. Maggiore è apparsa la concentrazione a livello di Misura, a testimonianza del fatto che, all'interno dei macro-obiettivi, le Regioni hanno comunque cercato di soddisfare il principio comunitario.

Per quanto riguarda la seconda domanda la risposta è positiva dato che, nonostante tutti i vincoli, le Regioni hanno seguito, sia a livello di asse che a livello di Misure, orientamenti dettati dalle esigenze del territorio, dalle disponibilità di stock di capitali immobili, dalle caratteristiche delle popolazioni locali. I modelli emersi e confermati sia per asse che per Misura, testimoniano l'esistenza di una diversità comportamentale e quindi confermano la presenza di una diversificazione nell'offerta di politica strutturale.

Infine per quanto riguarda la terza domanda, anche in questo caso la risposta è sostanzialmente positiva. Sui sette assi considerati, solo due, gli assi 3 e 5, non consentono di formulare alcun giudizio, per gli altri o sono confermate le ipotesi del modello adottato, o sono proponibili ragioni più che plausibili per giustificare comportamenti contrari a tali ipotesi.

Il lavoro presentato costituisce un primo studio sulle caratteristiche della programmazione dei fondi strutturali da parte delle Regioni del Mezzogiorno. Certamente sono indispensabili ulteriori analisi per poter formulare giudizi più completi su tale attività e, aspetto di grande importanza, sulle qualità di *governance* delle Regioni, sulle possibilità di rafforzamento, sul ruolo che la politica regionale potrà svolgere nel processo di sviluppo del Paese nel contesto europeo anche in considerazione dei profondi mutamenti che deriveranno dall'allargamento dell'Unione.

---

<sup>16</sup> Si nota che, almeno per quanto riguarda l'aspetto della numerosità dei fondi comunitari, la stessa Unione Europea ha previsto, per la nuova regolamentazione degli interventi strutturali nel periodo 2007-2013, la presenza di un solo fondo, il FESR, con il dichiarato obiettivo di procedere ad una drastica semplificazione della complessità di programmazione (CE, 2004)



## ***Appendice 1: elenco delle Misure riclassificate e poste a base del modello di programma***

### ***Asse 1 - Risorse naturali***

- r1.1 Ciclo integrato delle acque
- r1.2 Risorse idriche in agricoltura
- r1.3 Difesa del suolo
- r1.4 Interventi nella silvicoltura
- r1.5 Monitoraggio ambientale
- r1.6 Gestione e smaltimento rifiuti
- r1.7 Aree contaminate
- r1.8 Rete ecologica
- r1.9 Interventi per l'energia
- r1.10 Formazione per l'ambiente
- r1.11 Formazione per le misure dell'asse

### ***Asse 2- Risorse culturali***

- r2.1 Interventi sul patrimonio culturale
- r2.2 Fruizione del patrimonio culturale
- r2.3 Recupero centri storici
- r2.4 Formazione per i beni culturali

### ***Asse 3 - Risorse umane***

- r3.1 Servizi per l'impiego
- r3.2 Inserimento preventivo
- r3.3 Lunga durata
- r3.4 Rischio esclusione sociale
- r3.5 Adeguamento sistema formazione e istruzione
- r3.6 Prevenzione alla dispersione scolastica
- r3.7 Formazione superiore universitaria
- r3.8 Istruzione e formazione permanente
- r3.9 Competitività delle imprese pubbliche e private
- r3.10 Adeguamento competenze P.A.  
Sviluppo e consolidamento della  
imprenditorialità ed emersione del lavoro  
irregolare
- r3.12 Risorse umane nel settore della R&ST
- r3.13 Partecipazione femminile al mercato del lavoro
- r3.14 Infrastrutture scolastiche e per l'occupazione
- r3.15 Ricerca e innovazione
- r3.16 Misura trasversale con azioni collegate agli assi  
prioritari

### ***Asse 4 - Sistemi locali di sviluppo***

- r4.1 Sostegno al tessuto imprenditoriale locale
- r4.2 Sistemi produttivi locali - infrastrutture
- r4.3 Promozione del sistema produttivo regionale
- r4.4 Strumenti di finanza innovativa
- r4.5 Interventi a favore del settore turistico
- r4.6 Potenziamento delle competenze per lo sviluppo  
locale
- r4.7 Investimenti nelle aziende agricole
- r4.8 Trasformazione e commercializzazione dei  
prodotti agricoli
- r4.9 Insediamento di giovani agricoltori
- r4.10 Formazione degli operatori agricoli e forestali
- r4.11 Silvicoltura
- r4.12 Servizi di assistenza alla gestione
- r4.13 Ricomposizione fondiaria
- r4.14 Commercializzazione dei prodotti agricoli di  
qualità
- r4.15 Servizi essenziali per l'economia e la popolazione  
rurale
- r4.16 Villaggi rurali
- r4.17 Diversificazione delle attività agricole
- r4.18 Sviluppo e miglioramento delle infrastrutture
- r4.19 Incentivazione di attività turistiche e artigianali
- r4.20 Calamità naturali
- r4.21 Ingegneria finanziaria e strumenti finanziari  
innovativi
- r4.22 Interventi per la pesca
- r4.23 Misure in corso

### ***Asse 5 - Città***

- r5.1 Interventi nelle aree urbane
- r5.2 Interventi per l'integrazione sociale
- r5.3 Formazione per le misure dell'asse

### ***Asse 6 - Reti e nodi di servizio***

- r6.1 Adeguamento e miglioramento delle reti di  
trasporto
- r6.2 Iniziative per la Società dell'Informazione
- r6.3 Sviluppo dell'internazionalizzazione e della  
cooperazione internazionale
- r6.4 Iniziative per legalità e sicurezza
- r6.5 Risorse umane e società dell'informazione

## BIBLIOGRAFIA

- Antonelli, G., Bagarani, M., Mellano, M. (1989) *Modelli di spesa e politica agraria regionale*, Franco Angeli, Milano
- Bagarani, M., Lo Cascio, M. (1991) “Specializzazione e commercio intra-industriale: il caso Sardegna”, in *Bollettino degli interessi sardi*, (1)
- Bartole, S., Bin R., Falcin G., Tosi R. (2003) *Diritto regionale – Dopo le riforme*, Il Mulino, Bologna
- Bartole, S., Dimora F., Giangaspero P., Mazzarolli L., Tosi R. (1997) *L'ordinamento regionale*, Il Mulino, Bologna
- Bencardino, F., Paradiso M., Santucci R., Zoppoli L. (2002) (a cura di) *Nuova costituzione federale e sviluppo locale nel Mezzogiorno*, Franco Angeli, Milano
- Boccia, F., Leonardi, R., Letta, E., Treu, T. (2003) *I Mezzogiorni di Europa – Verso la riforma dei fondi strutturali*, Il Mulino, Bologna
- Bodo, G. Viesti, G. (1998) *La grande svolta – Il Mezzogiorno nell'Italia degli anni novanta*, Donzelli, Roma
- CEE (1987) *Atto Unico Europeo*, Lussemburgo, pubblicato in GU L 169 del 29.6.87
- Commissione Europea (2004) *Un nuovo partenariato per la coesione - convergenza competitività cooperazione*, Terzo Rapporto sulla Coesione Economica e Sociale, Bruxelles
- Costabile, L. (1996) (a cura di) *Istituzioni e sviluppo economico del Mezzogiorno*, Il Mulino, Bologna
- D'Antonio, M. (1992) (a cura di) *Il Mezzogiorno. Sviluppo o stagnazione?*, Il Mulino, Bologna
- Falcon, G. (2003) *Stato, regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131*, Il Mulino, Bologna
- La Spina, A. (2003) *La politica per il Mezzogiorno*, Il Mulino, Bologna
- Lo Cascio, M. (1984) “Analisi quantitativa della struttura del mercato creditizio italiano”, in *Bollettino degli interessi sardi*, (4)
- Mantino, F. (2002) *Fondi strutturali e politiche di sviluppo: la programmazione e la gestione degli interventi 2000-2006 nell'Unione Europea*, Il Sole 24 Ore, Milano.
- Mantino, F., Monteleone A., Pesce A. (2000) (a cura di) *Monitorare e valutare i fondi strutturali 2000-2006. Strumenti per lo sviluppo rurale*, Inea, Roma
- Mayntz, R. (1999) “La teoria della governance: sfide e prospettive”, in *Rivista italiana di scienza politica*, n.1, pp. 3-21
- Ministero del Tesoro, del Bilancio e della programmazione Economica (2000) *La nuova programmazione e il Mezzogiorno*, Donzelli, Roma
- Ministero del Tesoro, del Bilancio e della programmazione Economica (2000) *I regolamenti comunitari sui fondi strutturali per il periodo di programmazione 2000-2006*, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma
- Ministero del Tesoro, del Bilancio e della programmazione Economica (1999) *Programma di sviluppo del Mezzogiorno*, Roma
- Monti, L. (1996) *I fondi strutturali per la coesione europea*, SEAM, Roma
- Putnam, R. (1997) *La tradizione civica nelle regioni italiane*, Mondadori, Milano

- Triglia, C. (1992) *Sviluppo senza autonomia*, Il Mulino, Bologna
- UE (1992) *Trattato di Maastricht*, Maastricht, pubblicato in GU C 191 del 29 luglio 1992
- Unione Europea (2000) *Quadro Comunitario di Sostegno per le Regioni italiane dell'Obiettivo 1 2000-2006*, decisione C (2000) 2050 del 01.08.2000, Roma
- Viesti, G., Prota, F. (2004) *Le politiche regionali dell'Unione Europea*, Il Mulino, Bologna
- Wolleb, E., Wolleb, G. (1990) *Divari regionali e dualismo economico*, IL Mulino, Bologna