



# SINERGIE E CONFLITTI DELLE POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA CON L'OBIETTIVO DI COESIONE TERRITORIALE

*Riccardo Crescenzi , Fabrizio de Filippis e Fabio Pierangeli*

# ***Sinergie e conflitti delle politiche dell'Unione Europea con l'obiettivo di coesione territoriale***

*Riccardo Crescenzi<sup>\*</sup>, Fabrizio De Filippis<sup>\*\*</sup> e Fabio Pierangeli<sup>\*\*\*</sup>*

## **Abstract**

*Questo saggio si propone di analizzare congiuntamente la struttura delle Politiche Regionali, Agricole e di Sviluppo Rurale dell'Unione Europea per identificarne le sinergie a livello territoriale e la compatibilità con l'obiettivo 'generale' di coesione territoriale ed economica. L'articolo si propone di valutare se le successive riforme di queste politiche abbiano contribuito ad aumentarne la coerenza reciproca e con i fattori di svantaggio strutturale delle regioni e se lo spostamento di risorse finanziarie da un'area di policy all'altra possa rendere la spesa comunitaria complessiva più compatibile con la coesione territoriale dell'Unione. Queste ipotesi vengono testate empiricamente attraverso l'analisi delle decisioni di spesa a livello regionale sia per i Fondi Strutturali dell'Ue che per le politiche agricole e di sviluppo rurale con indici di autocorrelazione spaziale e modelli di regressione. Gli indici di concentrazione spaziale vengono utilizzati per valutare la concentrazione territoriale della spesa e la sua evoluzione nel tempo. L'analisi di regressione per dati panel è impiegata per valutare la relazione tra fondi allocati (variabile dipendente) e fattori di svantaggio territoriale (variabili esplicative) dopo aver controllato per le condizioni di partenza delle regioni 'invarianti' nel tempo (come la qualità istituzionale, la posizione geografica ecc.). L'analisi – che copre il ventennio 1994-2013 e approssimativamente il 90 per cento della spesa comunitaria totale – mette in evidenza che la compatibilità delle diverse aree di politica comunitaria con l'obiettivo di coesione territoriale ha subito un'evoluzione non sempre lineare nel tempo in contrasto con la crescente enfasi posta su questo problema dall'Ue in tutti i suoi documenti di programmazione strategica. Lo spostamento di risorse del bilancio comunitario da un'area di politica all'altra non sembra di per sé capace di garantire percorsi virtuosi in termini di coesione territoriale: l'aumento di risorse disponibili sembra anzi favorire la perdita di focus territoriale delle politiche che ne beneficiano. L'aumento della vocazione territoriale della spesa comunitaria complessiva dipende quindi crucialmente dalla definizione di idonei meccanismi allocativi e interventi basati sulle caratteristiche di ciascuna regione e sui bisogni 'locali'.*

## **1. Introduzione**

Una distribuzione territorialmente equa dei benefici del processo d'integrazione è un principio ispiratore per tutte le politiche dell'Unione Europea (Ue) (art. 175 del

---

*La ricerca i cui risultati sono presentati in questo lavoro ha beneficiato del sostegno finanziario del Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca (Programma di Ricerca Scientifica di Rilevante Interesse Nazionale 2007 su "Politiche dell'Unione Europea, processi di integrazione economica e commerciale ed esiti del negoziato WTO").*

*<sup>\*</sup> Università degli Studi Roma Tre e London School of Economics and Political Science.*

*<sup>\*\*</sup> Università degli Studi Roma Tre.*

*<sup>\*\*\*</sup> Istituto Nazionale di Economia Agraria (INEA).*

Trattato sull'Unione Europea) che viene ribadito con forza nei recenti documenti di programmazione strategica, incluso *Europe 2020* (European Commission 2010a). Nell'ambito della corrente riflessione sul futuro delle politiche Ue è emersa con chiarezza l'idea che il perseguimento dell'obiettivo di coesione sociale e territoriale dell'Unione non possa essere affidato unicamente alle politiche di coesione (EESC 2007) ma che sia necessario, da un lato, valutare il contributo di tutte le altre politiche – anche quelle di natura non territoriale – al raggiungimento di tale obiettivo (European Commission 2010) e, dall'altro, ripensare i meccanismi di coordinamento tra le diverse politiche comunitarie per massimizzarne le sinergie in tale ambito (Barca 2009).

A questa esplicita richiesta da parte dei *policy maker* comunitari di strumenti per la valutazione territoriale delle interrelazioni tra politiche di diversa natura corrisponde un significativo *gap* nella letteratura esistente. Alcuni contributi (sia accademici che a più marcato orientamento di *policy*) hanno affrontato l'analisi delle politiche regionali e agricole dell'Ue, per verificarne l'impatto sui processi di coesione. Tuttavia, l'attenzione di studiosi e analisti si è concentrata alternativamente sull'una o sull'altra area di politica trascurando la loro interazione (sinergica o conflittuale) sul territorio. Tale separazione riflette, da un lato, le differenti provenienze disciplinari degli studiosi che si sono cimentati in materia, prevalentemente economisti agrari per le politiche agricole ed economisti regionali e geografi economici per le politiche regionali (Kilkenny 2010) e, dall'altro, la divisione di competenze all'interno degli organi comunitari (Dg Agri e Dg Regio) e a livello ministeriale nei singoli Stati membri. La conseguenza è che la letteratura esistente offre scarsi spunti analitici per la comprensione delle relazioni *tra* politiche e sulla possibilità di influenzare la coesione territoriale modificando l'allocazione territoriale (*territorial allocation*) e la composizione della spesa comunitaria complessiva a favore di strumenti a più marcata vocazione territoriale.

Questo lavoro si propone colmare, almeno parzialmente, questa lacuna e di contribuire al dibattito in corso sul futuro delle politiche comunitarie dopo il 2013, analizzando congiuntamente politiche regionali, agricole e di sviluppo rurale dell'Unione Europea con una copertura della spesa comunitaria complessiva pari a quasi il 90 per cento.

In primo luogo, per analizzare congiuntamente politiche progettate e attuate per obiettivi diversi e rivolte a una platea di beneficiari in larga misura differenziata, occorre adottare un approccio territoriale. La valutazione della loro compatibilità con l'obiettivo di coesione, infatti, rimanda alla capacità, da una parte, di interagire sul medesimo territorio e, dall'altra, di indirizzare la spesa verso i fattori di svantaggio strutturale di ciascuna area (Barca 2009). Questo studio adotta, quindi, una prospettiva territoriale, in modo da tenere conto delle profonde interazioni sistemiche che esistono a questo livello tra i diversi beneficiari delle diverse politiche e che influenzano le dinamiche di crescita e sviluppo e, con esse, la stessa coesione territoriale.

In secondo luogo – differentemente rispetto a larga parte della letteratura esistente – l'analisi viene qui svolta considerando la struttura *a priori* delle politiche piuttosto che cercando di valutarne l'impatto *ex post*. L'analisi *ex post* risulterebbe, infatti, notevolmente indebolita dalla difficoltà (anche concettuale) di cogliere gli effetti di politiche così differenti che possono presentarsi dopo periodi di tempo differenziati e manifestarsi in modi e forme diverse. Questo approccio all'analisi delle politiche comunitarie consente, inoltre, di sviluppare dei criteri di valutazione per la struttura della spesa attualmente in corso (periodo di programmazione 2007-2013), mentre

l'analisi *ex post* consente di analizzare la spesa solo dopo un consistente periodo di tempo dalla chiusura del ciclo di programmazione. La maggior parte degli studi esistenti sono basati su dati relativi di spesa precedenti al 2000, impedendo ai *policy maker* di trarre alcuna lezione – ancorché provvisoria – dall'esperienza dei due successivi periodi di programmazione interessati da importanti riforme.

In risposta a queste difficoltà, la nostra analisi si concentra sulla struttura spaziale dei fondi relativi alle diverse aree di politica, per valutarne potenziali sinergie e conflitti prima ancora che i relativi interventi vengano attuati. L'analisi si concentra, quindi, sull'esito del processo di allocazione delle risorse a livello territoriale per valutarne la struttura spaziale (allocazione territoriale), le sinergie tra aree diverse di politica (composizione della spesa e coordinamento territoriale) che la coerenza con la geografia dei fattori di svantaggio strutturale, dalla cui rimozione dipende la capacità di ogni politica di promuovere la coesione territoriale.

In questa prospettiva il saggio analizza in primo luogo la struttura e l'evoluzione nel tempo delle tre aree di politica comunitaria, per evidenziare gli eventuali punti di contatto dichiarati dai *policy maker*, con particolare riferimento al loro coordinamento reciproco e al principio di coesione territoriale. L'analisi empirica della struttura territoriale della spesa comunitaria per ciascuna delle tre aree di politica su un periodo di quasi due decenni (1994-2013) permette poi di sottoporre a verifica la corrispondenza tra la spesa effettiva e le potenziali sinergie emerse dall'analisi precedente (coordinamento tra le politiche). L'ampiezza dell'intervallo di tempo considerato consente, inoltre, di valutare l'impatto potenziale dello spostamento di fondi da un'area di politica all'altra (ad es. dalle politiche squisitamente settoriali del primo pilastro della PAC a favore degli interventi territoriali di sviluppo rurale) su struttura spaziale e grado di coordinamento e associazione con lo svantaggio strutturale della spesa comunitaria complessiva, gettando luce sulla sua coerenza con l'obiettivo di coesione territoriale.

## **2. Politiche settoriali, politiche territoriali e svantaggio strutturale delle regioni europee**

Nel corso dell'attuale dibattito sul futuro assetto del bilancio e delle politiche dell'UE sembra esistere una convergenza di vedute sulla necessità di armonizzare le diverse politiche comunitarie e di assicurare la loro compatibilità con l'obiettivo di coesione territoriale. Questo consenso è ormai incorporato sia nella complessiva strategia di crescita e sviluppo dell'Unione (Europe 2020<sup>1</sup>) che nelle linee guida per la riforma delle singole politiche in linea con tale strategia (Fifth Report on Economic, Social and Territorial Cohesion e Barca Report<sup>2</sup> per le politiche regionali; The CAP Towards 2020<sup>3</sup> per le politiche agricole e di sviluppo rurale). La costruzione di un idoneo

---

<sup>1</sup> «*Economic, social and territorial cohesion will remain at the heart of the Europe 2020 strategy [...]. Cohesion policy and its structural funds, while important in their own right, are key delivery mechanisms to achieve the priorities of smart, sustainable and inclusive growth in Members States and regions*» (European Commission 2010a, p.20).

<sup>2</sup> «*The European Agriculture Rural Development Fund (EARDF or Rural fund) and the European Fisheries Fund (EFF or Fisheries fund), which financed interventions for these two fields of action, were moved out of the realm of cohesion policy and included under "agricultural policy" and "fisheries policy" respectively, although most of their interventions are inspired by principles similar to those of cohesion policy*» (Barca 2009, p. 61)

<sup>3</sup> «*Together, the present set of policy measures results in what is the main contribution of the CAP – a territorially and environmentally balanced EU agriculture within an open economic environment*» (European Commission 2010b, p. 4).

apparato analitico e di valutazione a sostegno di queste emergenti priorità – soprattutto per valutarne la concreta traduzione in reali cambiamenti delle politiche – passa per il superamento della rigida separazione tra “*sectoral*” e “*place based*” *policies* che ha, a lungo, dominato le politiche comunitarie e la loro analisi. Mentre alcune politiche possono essere considerate “*space neutral*”, sia nei loro obiettivi (*intent*) che nel loro impatto (*outcome*) – ad esempio le politiche per la concorrenza – altre, pur neutrali, negli obiettivi – come nel caso della PAC – presentano invece un marcato impatto spaziale (Dühr *et al.* 2010). Il comune *outcome* spaziale rende possibile l’analisi congiunta delle politiche regionali e agricole non solo per far emergere il «costo del non-coordinamento» (Robert *et al.* 2001), ma anche per valutare i reali progressi verso un suo superamento in risposta ai cambiamenti nei meccanismi di *allocazione* e nella *composizione* della spesa comunitaria.

## **2.1 Le politiche per l’agricoltura: dal ‘vecchio’ paradigma settoriale alla centralità del territorio**

### **2.1.1 Il primo pilastro della PAC**

Fin dalla sua istituzione per il raggiungimento dei suoi obiettivi la PAC, pur nella natura di politica settoriale, avrebbe dovuto intervenire in agricoltura, considerandola parte integrante dell’economia, riconoscendo che i problemi specifici del settore non potessero essere risolti con misure limitate all’ambito strettamente agricolo (European Commission 1968). Tuttavia, la marcata enfasi sul sostegno dei prezzi dei prodotti agricoli e la residualità della politica strutturale che ha caratterizzato i primi vent’anni della PAC, ha prodotto una serie di squilibri ed una distribuzione distorta delle risorse finanziarie. Già nei primi anni ’80 lo studio RICAP (Commission of the European Community 1981), che ha esaminato l’impatto delle risorse della PAC sulle regioni Europee Nuts1 nel ventennio precedente, aveva messo in guardia sulla spinta alla polarizzazione dei redditi agricoli generata dalla spesa PAC, suggerendone un impatto potenzialmente perverso in termini di «equità distributiva». Proprio il tema dell’equità sia interna al settore che in termini territoriale emerge come uno dei principali fallimenti del modello di intervento della PAC (Barbero *et al.* 1984; European Commission 1985).

Il profondo processo di revisione della PAC, iniziato con la riforma Mac Sharry del 1992 e proseguito con Agenda 2000 (1999), la riforma Fischler (2003) e, infine, l’*Health Check* (2008), ha sensibilmente mutato nel tempo il peso finanziario delle diverse tipologie di spesa e cercato di correggere tali squilibri. Ciò ha portato alla sostituzione delle originarie sezioni del FEOGA (Sezione Garanzia ed Orientamento) con due fondi distinti: il primo, il Fondo Europeo Agricolo di Garanzia (FEAGA), destinato a finanziare le misure di mercato, e il secondo, il Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR), destinato a finanziare i programmi di sviluppo rurale (PSR) con un approccio *place based*. Tuttavia, l’impatto dei successivi cambiamenti nell’organizzazione e nella struttura finanziaria della PAC sulla reale distribuzione territoriale delle risorse non è completamente chiaro. Tarditi e Zaniias (2001), analizzando gli effetti redistributivi della politica nei primi anni ’90, indicano – facendo però riferimento a macroregioni a livello Nuts1 – una relazione inversa tra livello di sviluppo regionale e trasferimenti netti operati dalla PAC, suggerendo un miglioramento nella compatibilità con l’emergente obiettivo di coesione territoriale. Tuttavia, Tarditi e Zaniias (2001) tornavano a sottolineare il problema della equità distributiva tra i beneficiari della politica (per la quale l’80 per cento dei beneficiari

riceve meno del 20 per cento dei pagamenti complessivi<sup>4</sup>), che rimane di fatto invariata a livello di UE15 ancora nel 2006 (Velazquez 2008). D'altra parte, proprio sul terreno redistributivo la riforma Mac Sharry, che ha innescato il processo di revisione della PAC, presentava la sua caratteristica più deludente, in quanto il calcolo dei pagamenti per ettaro si fondava su un criterio compensatorio. Tale criterio non è cambiato in Agenda 2000, mentre anche nelle successive riforme la questione redistributiva non è affrontata in modo deciso e rimane comunque legata alle scelte degli Stati membri (Chatellier e Guyomard, 2010). È lo studio ESPON (2004) che mette definitivamente in luce le implicazioni spaziali di tale persistente iniquità distributiva: considerando dati ad un livello di disaggregazione spaziale molto più fine rispetto agli studi precedenti è possibile cogliere l'impatto anticoesione della spesa PAC primo pilastro solo potenzialmente mitigato dalle – allora emergenti – misure di sviluppo rurale (Shucksmith *et al.* 2005). Nella stessa direzione vanno le analisi di Bivand e Brundstad (2003) che, con più sofisticate tecniche di econometria spaziale, mettono in luce l'impatto negativo dei pagamenti PAC sui processi di convergenza economica tra le regioni UE negli anni '90. Anche Esposti (2007), con riferimento allo stesso periodo temporale, pone in luce come l'ingente spesa PAC non produca un effetto positivo sulla crescita regionale, pur non qualificandosi come un «*counter-treatment*» rispetto alle emergenti politiche regionali. Tuttavia, anche nell'ambito della successiva Riforma Fishler le istanze di equità e coordinamento funzionali alla strategia di Lisbona sono rimaste largamente trascurate in riferimento al primo pilastro, trovando solo qualche rispondenza parziale nella riforma del secondo pilastro (Esposti 2008). Guardando all'evoluzione della PAC dopo il 2013, le analisi esistenti sottolineano il rischio di un fondamentale conflitto tra gli effetti dell'intervento in agricoltura e gli obiettivi della politica di coesione (Bureau e Mahè 2008)<sup>5</sup>.

L'evoluzione della PAC verso modelli d'intervento che tengano conto della sua natura spaziale è resa particolarmente difficoltosa dall'interazione tra *path dependancy* e resilienza temporale. In primo luogo, la PAC è stata definita, nelle sue componenti essenziali, sin dalle origini del processo di integrazione europea, in un periodo in cui le attuali priorità di coesione sociale e territoriale non erano ancora pienamente formulate: il principio di coesione viene introdotto con il *Single European Act* (1986) e formalmente incorporato nelle finalità della PAC solo nell'ultimo periodo di programmazione (Esposti 2008); ancora più recente è la sua accezione territoriale<sup>6</sup>. In secondo luogo, la distribuzione della spesa agricola (con riferimento al primo pilastro) – nonostante le modifiche operate agli strumenti della PAC e i nuovi ruoli e funzioni attribuiti all'agricoltura – è tuttora legata alla vecchia logica del sostegno dei prezzi e delle Organizzazioni Comuni di Mercato. In altre parole, la *sectoral vocation* della PAC resta ancora lontana dalla *regional vision*; la vocazione settoriale risulta tanto più marcata quanto più il disaccoppiamento attuato in uno Stato membro (a partire dal 2005) si fonda sul modello storico, che determina il congelamento della distribuzione passata del sostegno, legata a criteri settoriali (Bureau e Mahè 2008).

---

<sup>4</sup> [...] 80 per cent of the support provided by FEOGA is devoted to 20 per cent of farms which account also for the greater part of the land used in agriculture". Communication of the Commission to the Council, COM(91): The Development and Future of the CAP, Reflection Paper, Brussels, February 1, 1991.

<sup>5</sup> «First-pillar measures of the CAP – which account for most of the budget – do not contribute much to the cohesion objectives, given their uneven benefits across countries, regions and sectors» (Bureau and Mahè 2008, p. 5).

<sup>6</sup> La finalità di coesione territoriale viene formalmente introdotta nella PAC con il *Green Paper on Territorial Cohesion: Turning Territorial Diversity into Strength* (European Commission 2008).

### 2.1.2 Lo sviluppo rurale

Con la crescente consapevolezza degli effetti redistributivi potenzialmente perversi del primo pilastro della PAC si fa strada l'idea che all'origine di tale distorsione vi sia il «*disembedding of agriculture from regional and local context*» (Gallent *et al.* 2008, p. 108) che accentua la concentrazione dei benefici della politica a favore di pochi grandi produttori localizzati nelle aree rurali economicamente più dinamiche. La vitalità delle aree rurali non può essere determinata esclusivamente dalla modernizzazione delle strutture agricole; inoltre, la crescente diversificazione delle attività economiche nelle aree rurali impone di rispondere ad esigenze di carattere sempre più territoriale (Saraceno 2002) e *place based*. A ciò ha contribuito anche l'ingresso nel dibattito politico dell'esigenza di una maggiore integrazione tra le varie aree di politica comunitaria avviata con la prima riforma dei Fondi Strutturali (Commissione Europea 1988)<sup>7</sup>. E' in questo contesto che maturano una serie di innovazioni, quali l'utilizzo coordinato e congiunto dei fondi comunitari (FESR, FSE, FEOGA Orientamento, SFOP), la programmazione pluriennale, la concentrazione degli interventi su obiettivi prioritari, la loro concertazione e addizionalità. Nonostante ciò, la componente territoriale è rimasta a lungo in una posizione subalterna rispetto a quella volta alla modernizzazione delle strutture agricole, se non addirittura in competizione con essa, perdendo le possibili sinergie e complementarietà di cui invece necessitano le aree rurali (Saraceno 2002). E' con Agenda 2000 che l'esigenza dell'integrazione territoriale delle politiche agricole si fa più evidente. Su questo fronte, la Conferenza Europea sullo sviluppo rurale tenuta a Cork nel 1996, *Rural Europe – Future Perspectives* (1996), sancisce la necessità di un ulteriore rafforzamento della politica di sviluppo rurale, la rilevanza delle aree rurali nel quadro delle politiche di coesione, nonché la necessità di un approccio multidisciplinare e multisettoriale orientato alla dimensione territoriale ed alla concentrazione delle risorse. È in questa fase che venne varata una più organica politica di sviluppo rurale, cercando di razionalizzare e riorganizzare tutti gli strumenti in un unico contenitore, costituendo il secondo pilastro della PAC. Tuttavia, l'aver messo insieme, sotto la stessa etichetta, un insieme di interventi molto eterogenei fu frutto di un compromesso che rese ancora più evidente la predominanza della funzione settoriale nell'ambito dello sviluppo rurale (De Filippis e Storti 2002). Agenda 2000 introduce, infatti, un sistema di programmazione dello sviluppo rurale basato su un doppio binario per regioni Obiettivo 1 e regioni fuori Obiettivo 1. Nelle prime permaneva l'integrazione con la programmazione dei Fondi Strutturali, con le misure strutturali finanziate nell'ambito dei Programmi Operativi Regionali (POR) dal FEOGA Sezione Orientamento, mentre le misure di accompagnamento rientravano in una programmazione a parte, tramite i Programmi di Sviluppo Rurale (PSR) ed erano finanziate a carico del FEOGA Sezione Garanzia<sup>8</sup>. Nelle regioni fuori Obiettivo 1, invece, fu prevista un'unica programmazione tramite i PSR, finanziati integralmente dalla Sezione Garanzia. Tale doppio binario ha evidenziato alcuni limiti importanti: in particolare, relativamente alle regioni Obiettivo 1, ha di fatto vanificato l'individuazione di una fonte unica di finanziamento e ha accentuato lo scollamento delle misure strutturali agricole da quelle finanziate dalla Sezione Garanzia, facendo

---

<sup>7</sup> Quella del 1988 rappresenta un momento molto importante: è in questa fase che vengono gettate le basi, sia per la politica regionale che per la politica di sviluppo rurale, che guideranno l'azione e gli interventi comunitari nei successivi periodi di programmazione.

<sup>8</sup> Per le aree ricadenti in Obiettivo 2 era data la possibilità di mantenere una programmazione integrata tramite i Documenti Unici di Programmazione – DocUP. Al riguardo la programmazione francese, con oltre venti DocUP regionali, rappresenta una interessante eccezione nel 2000-2006.

rientrare queste ultime in una programmazione separata; tuttavia, il sistema manteneva un approccio integrato con la programmazione dei Fondi Strutturali che mancava, invece, nelle regioni fuori Obiettivo 1.

Con il periodo di programmazione 2007-2013, il FEOGA Sezione Orientamento, nonché la parte delle risorse specifiche destinate allo sviluppo rurale del FEOGA Sezione Garanzia, sono stati assorbiti dal nuovo fondo per lo sviluppo rurale, ossia il Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR), che finanzia tutti gli interventi a favore dello sviluppo rurale, ma al di fuori dal quadro giuridico della politica di coesione. La nuova configurazione comporta, di fatto, l'azzeramento delle interrelazioni della politica di sviluppo rurale con le politiche regionali e il processo di riforma si consolida nell'ambito della PAC. Anche se va ricordato che il regolamento (CE) n. 1698/2005 (all'art. 5) stabilisce che i PSR devono comunque essere coerenti con gli obiettivi degli altri fondi (quali ad esempio, competitività e coesione) e che va comunque valutato il loro contributo al conseguimento delle priorità comunitarie (Esposti 2008): «*the most widespread concern is with the separation of the Rural Development component of the Agriculture-Rural Fund (EARDF) from the whole of cohesion policy*» (Barca 2009, p. 162). Accertata la difficoltà – per i motivi discussi in precedenza – di funzionalizzare la spesa del primo pilastro della PAC agli obiettivi di coesione sociale e territoriale, il dibattito rimane concentrato sulle opportunità offerte in questo senso dallo spostamento di risorse verso gli interventi di sviluppo rurale in virtù della loro natura territoriale e *place based*. L'analisi empirica svolta in questo lavoro consentirà di valutare proprio la reale entità di tali opportunità.

## **2.2 Politiche regionali e coesione economica e territoriale: un nesso non scontato**

Dotata di una propria base giuridica con il *Single European Act* (1986) che le assegna l'obiettivo di ridurre le disparità di sviluppo tra le diverse regioni europee, la politica di coesione dell'UE costituisce una politica spaziale, sia negli obiettivi che nell'impatto, caratterizzata da un approccio *place based*. Tuttavia, il suo reale contributo al processo di coesione – ovvero l'effettiva capacità di indirizzarsi verso i fattori di svantaggio delle regioni – è tutt'altro che scontato alla luce delle significative distorsioni che ne caratterizzano sia l'evoluzione istituzionale che l'implementazione.

Per quanto riguarda l'evoluzione istituzionale, il punto di svolta da semplice strumento di coordinamento delle politiche di sviluppo nazionali (e.g. *in the area of the big transnational infrastructures where the need for such coordination is stronger*) a vera e propria politica comunitaria si registra con l'ingresso nell'allora Comunità Europea di Danimarca, Regno Unito e Irlanda. «*In a Community whose budget was heavily skewed towards the support of continental agriculture, the UK, with less than 2 per cent of its working population active in the primary sector, considered the establishment of a Regional Fund as a way of recovering some of the payments delivered to the EC budget*» (Rodriguez-Pose 2002, p. 44). Nel 1980, l'accesso di Grecia, Spagna e Portogallo enfatizzò sia le disparità regionali all'interno dell'Unione che la domanda di una redistribuzione più equa delle risorse del bilancio dell'UE. I tre nuovi Stati membri (insieme all'Irlanda) premettero per un incremento della spesa a favore delle «*poor regions*» e per «*offset the burden of the single market for southern countries and other less favoured regions*» (European Commission's web site<sup>9</sup>). L'incremento di risorse dedicate alle politiche regionali è stato giustificato

---

<sup>9</sup> [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/intro/regions2\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/intro/regions2_en.htm)



come una compensazione per la distribuzione asimmetrica del peso socio economico del processo di integrazione, che sembrava acuire le disparità territoriali. (Armstrong e Taylor 2000). Sino ad allora, la crescita (in termini assoluti e relativi) della spesa strutturale era andata di pari passo con le ulteriori integrazioni e allargamenti. Tuttavia, come evidenziato da Baldwin e Wyplosz (2006), «*since 1994 the connection between poor nations and structural spending has been greatly diluted (as) large parts of Finland and Sweden were designated as eligible, and even some Austrian regions, together with all of the former East Germany*». Nel periodo 1994-1999 oltre metà della popolazione comunitaria rientrava in aree oggetto di sostegno, nonostante l'impegno per una maggiore concentrazione dei fondi. E' la pressione legata alla ricerca di nuove risorse per finanziare l'imminente allargamento ad Est dell'Unione che spinge, con Agenda 2000, a perseguire una maggiore efficacia degli interventi, tramite una ulteriore concentrazione delle risorse e una continuazione nel processo di semplificazione (Armstrong 2001). La necessità di una maggiore concentrazione della spesa comunitaria continua ad emergere nel dibattito sulle politiche regionali nei periodi di programmazione successivi. Il Terzo Rapporto sulla Coesione (Commission of the European Communities 2004) presenta concentrazione, programmazione e partenariato come i principi chiave per il miglioramento dell'efficienza della spesa strutturale, sottolineando però come «le valutazioni [della politica regionale] suggeriscano che le risorse comunitarie sono spesso ancora allocate ad un numero di beneficiari eccessivamente ampio e con importi relativamente ridotti» (p. 22).

Ancora per il periodo di programmazione 2007-2013, il dibattito sulle politiche di coesione enfatizza l'opportunità di concentrare ulteriormente le risorse finanziarie verso paesi e regioni più bisognosi di sostegno strutturale con un rafforzamento del principio del decentramento delle politiche di coesione verso le regioni e le collettività locali (Mantino 2008). Il dibattito si è articolato su un disegno di riforma che si riflette in primo luogo su una revisione degli obiettivi prioritari, degli strumenti finanziari e della allocazione delle risorse tra gli obiettivi prioritari. Nell'ambito di tale dibattito il principio di concentrazione ha assunto un'importanza notevole (Batchtler e Polverari 2007).

Per quanto riguarda l'impatto della politica regionale dell'UE sull'obiettivo di coesione economica e territoriale le evidenze empiriche sono piuttosto contraddittorie. Una parte consistente di questi lavori, sia di stampo neoclassico (Boldrin e Canova 2001) che in una prospettiva di "nuova teoria della crescita" (Magrini 1999) o di *New Economic Geography* (Martin 1999; Puga 2002), mettono in luce un impatto molto limitato o assente delle politiche regionali dell'UE sul processo di convergenza, sottolineandone il ruolo fondamentalmente distorsivo degli equilibri di mercato. Altri contributi, relativamente più recenti e con prospettive teoriche capaci di valutare le politiche nella loro interazione con un numero potenzialmente più ampio di fattori, pur concordando circa la limitatezza dell'impatto delle politiche sul grado di convergenza, ne offrono spiegazioni più differenziate. Midelfart-Knarvic e Overman (2002) mettono, ad esempio, in risalto l'effetto distorsivo dei Fondi Strutturali sulle scelte di localizzazione delle imprese a più elevato potenziale innovativo (in risposta agli incentivi offerti dalla politica alla localizzazione in aree svantaggiate) che vengono così a trovarsi in aree con un'insufficiente dotazione di capitale umano, determinando un'inconsistenza tra domanda e offerta di lavoro in termini di *skill*. Sempre con una particolare attenzione sulle dinamiche innovative e in una prospettiva neo Schumpeteriana, Cappellen *et al.* (2003) concludono che (abbastanza paradossalmente) l'impatto dei Fondi Strutturali è dipeso crucialmente dalla capacità

ricettiva delle regioni beneficiarie, producendo un impatto maggiore nelle aree relativamente meno svantaggiate. Risultato confermato in ottica neoclassica da Ederveen *et al.* (2006). A conclusioni opposte giungono invece Beugelsdijk e Eijffinger (2005) guardando alle condizioni istituzionali dei paesi riceventi (non delle singole regioni): «*less clean countries (or as we measure it, more “corrupt” countries) of the current EU15 do not gain less economic growth from the structural funds*» (p. 48). È tuttavia con il contributo di Rodriguez-Pose e Fratesi (2004) che si procede ad una valutazione dell’impatto dei Fondi Strutturali sul processo di convergenza distinguendo il ruolo giocato dai diversi assi di intervento (composizione della spesa) in cui si articola la politica regionale. Questo approccio consente di mettere in luce come una sbilanciata distribuzione dei fondi (soprattutto a favore degli investimenti in infrastrutture di trasporto) costituisca un’importante spiegazione dello scarso impatto della politica osservato nell’analisi di convergenza, ponendo così in luce come le distorsioni *a priori* delle politiche stesse possano limitare la loro efficacia. Mohl e Hagen (2010) passano in rassegna almeno quindici altri lavori quantitativi che, con approcci simili a quelli discussi sinora, giungono a conclusioni complessivamente contrastanti sull’impatto delle politiche di coesione.

Sia dall’analisi dell’evoluzione istituzionale delle politiche regionali che da quella del loro impatto *ex post* emerge con chiarezza che anche per gli interventi *place based* la compatibilità con i processi di coesione territoriale non è assolutamente scontata e quindi da sottoporre – come si farà in questo lavoro – ad attenta valutazione empirica. Questo è particolarmente rilevante anche per valutare come cambiamenti nella composizione della spesa comunitaria complessiva, da interventi settoriali a favore di politiche esplicitamente *place based* (sia attraverso l’incremento della quota di budget complessivo riservato alle politiche di coesione in senso stretto sia attraverso l’incorporazione di altre tipologie di interventi “ibride” come quelle dello sviluppo rurale), possa essere più o meno favorevole ai processi di coesione.

### **3. Insieme per la coesione? Analisi empirica di una relazione complessa**

Come si è discusso in precedenza, la compatibilità delle tre aree di politica comunitaria con l’obiettivo generale di coesione territoriale è un fattore di crescente importanza per il *policy maker* comunitario. Tuttavia – come ha mostrato la rassegna della letteratura – non esiste un consenso univoco sul contributo di queste politiche ai processi di coesione. Tutti i lavori esistenti affrontato, con metodologie differenti, il problema della valutazione dell’impatto territoriale delle politiche regionali e agricole, confrontandosi con il problema di identificare un idoneo controfattuale (“Che cosa sarebbe successo in assenza della politica?”). Problema che diviene particolarmente significativo quando si cerca di valutare in modo simultaneo e comparativo il contributo ai processi di crescita regionale di politiche differenti (come quella regionale e quella agricola). L’impatto delle differenti politiche sui processi di crescita economica passa, infatti, attraverso meccanismi diversi che implicano non solo tempistiche diverse per la manifestazione degli effetti ma anche possibili “effetti collaterali” differenziati.

Le difficoltà poste dalla costruzione di un idoneo controfattuale suggeriscono di adottare un approccio differente, in particolare quando si vogliono valutare le sinergie tra diverse politiche come nel presente lavoro. Un approccio alternativo è quello di valutare la struttura della politica, analizzando il modo in cui le risorse sono assegnate agli obiettivi per valutare la corrispondenza tra intenti dichiarati e risorse a loro effettivamente destinate. Si analizza, quindi, la struttura *a priori* delle politiche piuttosto che cercare di valutarne l’impatto *ex post*. In altre parole ci si concentra

sull'analisi della struttura spaziale dei fondi relativi alle diverse aree di politica prima ancora che i relativi interventi vengano attuati. L'analisi si concentra, quindi, sull'esito del processo di allocazione delle risorse a livello territoriale, per valutarne sia la struttura spaziale che la coerenza con la geografia dei fattori di svantaggio strutturale dalla cui rimozione dipende la capacità di ogni politica di promuovere la coesione territoriale.

Per valutare la compatibilità *a priori* dell'allocazione dei fondi comunitari con l'obiettivo di coesione territoriale è necessario analizzarne – come ribadito dalla stessa Commissione Europea in coincidenza delle successive riforme delle politiche regionali – il grado di concentrazione territoriale, ovvero la capacità di mantenere all'interno delle aree trattate gli effetti delle politiche contenendo il più possibile gli *spillover* all'interno delle aree svantaggiate (Dall'Erba 2005) e massimizzando quindi l'impatto potenziale delle politiche stesse. Gli effetti "esterni" costituiscono, infatti, una componente importante della politica: «i benefici dei Fondi Strutturali in isolamento sono modesti, suggerendo che i veri benefici di lungo periodo dipendono dal modo in cui le economie svantaggiate rispondono alle opportunità offerte dal resto dell'UE» (p. 197).

In secondo luogo, il grado di compatibilità delle tre aree di politica comunitaria con l'obiettivo di coesione può essere valutato attraverso l'associazione tra effettiva allocazione di risorse finanziarie e fattori di svantaggio strutturale delle regioni, misurando la capacità della politica di indirizzare le proprie risorse dove la concentrazione dello svantaggio impedisce alle regioni di esprimere il proprio potenziale (Mairate 2006). La verifica della corrispondenza tra la geografia dello svantaggio strutturale e quella dei fondi stanziati è necessaria per valutare la presenza di distorsioni che potrebbero impedire *a priori* all'intervento di raggiungere i propri obiettivi, confermando una tendenza abbastanza generalizzata delle politiche spaziali: quella di «perdere focalizzazione» territoriale con il tempo (Greenbaum e Bondonio 2004), vanificando i benefici di un approccio *place based* e riproponendo quindi il problema di equità distributiva del vecchio paradigma settoriale.

### 3.1 Metodologia e modello di analisi empirica

L'analisi delle allocazioni regionali dei fondi comunitari per le politiche regionali, di sviluppo rurale e agricole consentirà di testare empiricamente:

- a) potenziali inconsistenze/conflitti nell'allocazione dei fondi delle varie politiche (correlazione tra la spesa nelle diverse aree di politica);
- b) la coerenza delle varie politiche con il principio di concentrazione territoriale (struttura spaziale della spesa);
- c) la capacità (potenziale) delle politiche di favorire il processo di coesione attraverso la loro associazione con i fattori di svantaggio strutturale.

L'analisi della struttura spaziale della spesa verrà effettuata attraverso il calcolo di un indice di autocorrelazione spaziale (Moran's I). Il Moran's I è calcolato sulla base della formula seguente:

$$(1)$$

dove  $w_{ij}$  è una sequenza di pesi normalizzati che mette in relazione l'osservazione (regione)  $i$  con tutte le altre osservazioni (regioni)  $j$  nel dataset. Valori dell'indice I

maggiori (minori) del valore atteso  $E(I)=-1/(n-1)$  denotano la presenza di autocorrelazione spaziale positiva (negativa).

Nell'analisi empirica svolta in questo saggio l'elemento  $w_{ij}$  della matrice dei pesi è:

$$w_{ij} = \frac{\frac{1}{d_{ij}}}{\sum_j \frac{1}{d_{ij}}} \quad (2)$$

dove  $d_{ij}$  è la distanza lineare tra la regione  $i$  e la regione  $j$ .

Per rispondere alle domande a) e c) viene, invece, specificato il seguente modello di regressione per dati panel:

$$y_{i,t} = \alpha + \mu_i + \tau_t + \beta' X_{i,t} + \gamma' P_{i,t} + \varepsilon_{i,t} \quad (3)$$

dove:

$y$  è la spesa procapite a livello regionale per le diverse politiche: regionale, di sviluppo rurale e PAC primo pilastro;

$X$  è l'Indice di Svantaggio Strutturale delle regioni calcolato con l'Analisi in Componenti Principali (ACP)

$P$  è la spesa procapite nelle *ALTRE* aree di politica Comunitaria diverse da  $y$   
 $\mu$  sono gli effetti fissi individuali: caratteristiche inosservabili delle regioni che incidono sull'allocazione dei fondi ma che possono essere considerate invarianti nel tempo;

$\tau$  è il trend temporale

$\varepsilon$  è l'errore idiosincratico

e dove  $i$  rappresenta la regione e  $t$  il periodo di programmazione (1994-1999, 2000-2006, 2007-2013).

La stima del parametro  $\beta$  è dunque informativa sulla capacità dei fondi di indirizzarsi verso le regioni più svantaggiate dell'Unione Europea contribuendo a promuoverne la convergenza economica. Un valore significativo e positivo del parametro  $\beta$  denoterebbe un'associazione sistematica tra svantaggio strutturale delle regioni europee e intensità del sostegno erogato dalle varie politiche. Tale associazione offre una misura della compatibilità delle politiche – a prescindere dalle loro differenti funzioni specifiche – con il più generale obiettivo di coesione territoriale. Viceversa, l'assenza di significatività di questa relazione suggerirebbe una distribuzione delle risorse comunitarie sostanzialmente neutrale da un punto di vista territoriale e potenzialmente in conflitto con gli obiettivi di coesione enunciati dal *policy maker* comunitario e discussi nei paragrafi precedenti. La stima del parametro  $\gamma$  è, invece, informativa rispetto ai *trade off* o alle sinergie che esistono tra le diverse aree di politica. Un valore significativo e negativo di questo parametro suggerirebbe l'esistenza di un meccanismo compensativo tra le politiche, volto a mantenere un sostanziale equilibrio tra i trasferimenti ricevuti dalle diverse regioni dell'Unione. Al contrario, un valore positivo del parametro suggerisce una tendenza dei fondi relativi a politiche diverse a indirizzarsi alle medesime aree con un processo cumulativo e/o di trascinamento tra le politiche. La stima di un termine d'interazione, infine, tra

svantaggio strutturale e ammontare dei fondi allocati per politiche diverse consentirà di valutare se questo effetto di trascinamento tra politiche abbia luogo in coincidenza delle aree maggiormente svantaggiate (suggerendo la presenza di sinergie pro coesione) oppure se questo sia legato alla capacità delle regioni di attrarre fondi da politiche differenti in virtù di caratteristiche diverse dallo svantaggio.

L'Indice di Svantaggio Strutturale delle regioni ( $X$ ) è definito sulla base di quelle caratteristiche strutturali delle economie regionali che la letteratura economica è concorde nell'associare (singolarmente o in combinazioni differenti) alla ridotta o assente capacità di convergere verso i livelli di crescita e sviluppo caratteristici del cuore dell'UE (Boschma 2004; Budd and Hirmis 2004; Cheshire and Magrini 2000; Huggins 2009a; Pike et al. 2006; Rodriguez-Pose 1998a e b). Questi caratteri fanno riferimento a tre dimensioni principali: l'accumulazione di capitale umano (Lundvall 1992; Malecki 1997; Crescenzi 2005; Huggins 2009b), l'impiego produttivo di questo capitale in termini di domanda e offerta di specifiche competenze (Gordon, 2001) e settoriali ed, infine, la dotazione complessiva di infrastrutture di base (Chancre e Thompson 2000; Crescenzi e Rodriguez-Pose 2008) che rende possibile la circolazione e l'utilizzo produttivo delle risorse della regione. Ciascuna di queste possibili fonti di svantaggio strutturale trova giustificazione in filoni differenti della letteratura sulla performance economica delle regioni: mentre la letteratura di stampo neoclassico ha posto maggiore enfasi sul ruolo della dotazione di capitale fisico (pubblico e privato) per la crescita della produttività dei fattori locali, le più recenti teorie legate alla crescita endogena hanno posto in risalto l'importanza del capitale umano e della sua composizione qualitativa (in termini di *skill composition*) in linea – soprattutto per quest'ultimo aspetto – con la letteratura sul funzionamento del mercato del lavoro a livello locale e sulle determinanti della concentrazione spaziale della disoccupazione. Le sinergie tra questi diversi filoni di letteratura sono state valorizzate in alcuni recenti contributi (Crescenzi e Rodriguez-Pose 2009; Crescenzi et al. 2007; Kitson et al. 2004) che si sono proposti specificamente di far interagire diversi filoni di letteratura per identificare, anche empiricamente, i fattori di freno sia per la capacità innovativa che di crescita delle regioni europee. La presenza simultanea di diversi fattori di svantaggio socio economico costituisce un ostacolo permanente allo sviluppo di lungo periodo delle regioni europee: l'efficacia delle politiche di sviluppo regionale dipende, quindi, dalla loro capacità di aggredire in modo bilanciato tutti questi fattori simultaneamente. Per questo motivo la capacità delle singole politiche di distribuire risorse comunitarie in modo più o meno compatibile con il più generale obiettivo di coesione territoriale viene testata empiricamente valutando la relazione tra svantaggio strutturale – ovvero simultanea presenza di fattori svantaggio in tutte le dimensioni discusse in precedenza – e fondi destinati a ciascuna regione. I meccanismi distributivi di una politica vengono quindi considerati virtuosi, da un punto di vista della coesione territoriale, quando riescano ad indirizzare un ammontare maggiore di risorse verso le aree strutturalmente più bisognose, ovvero quelle dove lo svantaggio strutturale sia più elevato. Questo criterio prescinde dalla valutazione dell'impatto delle singole politiche: politiche differenti si propongono obiettivi differenti e producono, quindi, il loro impatto su fattori differenti (dalla tutela dei prezzi dei prodotti agricoli per il vecchio primo pilastro della PAC alla formazione del capitale umano per alcuni programmi di sviluppo regionale). Tuttavia, la geografia complessiva della distribuzione delle risorse comunitarie ha un impatto consistente sui più generali processi di coesione e convergenza economica attraverso le sinergie o i conflitti che vengono a crearsi tra le diverse aree di politica. Valutare la capacità dei meccanismi redistributivi comunitari di indirizzare risorse verso lo svantaggio strutturale costituisce dunque una misura *a*

*priori* della loro compatibilità generale con l'esigenza di coesione territoriale. L'analisi dell'evoluzione nel tempo della relazione tra svantaggio e fondi ricevuti dalle regioni consente anche di valutare come sia le successive riforme dei relativi meccanismi di allocazione e intervento che lo spostamento di risorse tra un'area di politica all'altra abbiano modificato la relazione tra coesione ed politiche UE.

Il concetto di Svantaggio Strutturale delle regioni europee viene operazionalizzato attraverso l'identificazioni di idonee *proxy* relative a ciascuna delle tre dimensioni identificate in precedenza: la "percentuale di popolazione con titolo di studio di terzo livello" e la "percentuale di occupati con titolo di studio di terzo livello" vengono scelte come *proxy* per l'accumulazione di capitale umano; la "percentuale di lungo periodo della disoccupazione totale" e "la percentuale di occupati in agricoltura" (Federico 2005) sono scelte come *proxy* per l'impiego produttivo del capitale umano; e "chilometri di autostrade per 1000 abitanti" come *proxy* la dotazione d'infrastrutture di base. La scelta di questi semplici indicatori è vincolata dalla limitata disponibilità di dati statistici omogenei per tutte le regioni d'Europa a partire dal 1993 ovvero dall'anno precedente al primo periodo di programmazione preso in considerazione nella presente analisi. L'informazione contenuta nelle variabili selezionate viene sintetizzata in un unico indicatore (appunto l'Indice di Svantaggio Strutturale) attraverso l'Analisi in Componenti Principali (ACP) (Duntenam 1989; Joliffe 1986) i cui risultati sono riportati nelle tabb. A1 e A2 in Appendice A, generando l'Indice di Svantaggio Strutturale impiegato nella successiva analisi empirica.

### **3.2 Una banca dati unitaria e territorializzata per la spesa comunitaria dal 1994 al 2013**

L'analisi svolta nel saggio è basata su un'innovativa banca dati (Banca dati territorializzata sulle politiche strutturali, agricole e di sviluppo rurale dell'UE)<sup>10</sup> che raccoglie le informazioni relative al primo e il secondo pilastro della PAC e ai Fondi Strutturali della politica regionale, negli ultimi tre periodi di programmazione (1994-1999, 2000-2006 e 2007-2013), relativamente agli Stati membri dell'UE15, con una copertura della spesa comunitaria complessiva per l'ultimo ventennio che approssima il 90 per cento del totale. A quanto ci risulta, una copertura così completa e territorialmente dettagliata della spesa comunitaria non ha precedenti nelle letteratura esistente.

I dati contenuti nella banca dati sono aggregati a livello di autorità amministrativamente significative nell'ambito delle politiche considerate. Chiaramente, il livello amministrativo di interesse (ovvero l'Autorità di Gestione di un Programma Operativo o di un Programma di Sviluppo Rurale) cambia da uno Stato membro ad un altro, in base alla ripartizione nazionale delle competenze in materia di agricoltura, sviluppo rurale e politiche regionali. Pertanto, se in linea generale le informazioni raccolte contribuiscono a costituire una banca dati regionalizzata, più in dettaglio, si hanno diversi livelli di contesti territoriali (*Nomenclature of Territorial Units – NUTS*)<sup>11</sup>.

Le informazioni raccolte costituiscono l'ammontare di risorse a carico della Comunità Europea; pertanto, le risorse finanziarie derivanti dal cofinanziamento nazionale non

---

<sup>10</sup> [http://www.inea.it/prog/pac/it/index.php?action=detail&id\\_cat=117&id\\_art=1858](http://www.inea.it/prog/pac/it/index.php?action=detail&id_cat=117&id_art=1858)

<sup>11</sup> In particolare: Belgio, Germania e Regno Unito sono a livello di NUTS1 (comprendendo Fiandre, Vallonia, Länder tedeschi, Galles, ecc.), mentre Danimarca, Irlanda e Lussemburgo non hanno alcuna ripartizione sub-nazionale; i restanti Stati membri dell'UE15, la gran parte, sono invece a livello di NUTS2.

rientrano nella banca dati utilizzata nell'analisi. Questo ha una duplice giustificazione: da un lato, l'analisi mira a indagare, non l'impatto territoriale determinato dalle risorse effettivamente spese, bensì la loro allocazione geografica *a priori*, dall'altro, volendo focalizzare l'attenzione sulla struttura delle politiche negoziate a livello comunitario, il cofinanziamento modificherebbe soprattutto le relazioni tra primo pilastro della PAC, che non prevede un contributo nazionale, e secondo pilastro e Fondi Strutturali.

L'arco temporale considerato si caratterizza per un percorso evolutivo che ha coinvolto obiettivi assegnati alle politiche, strumenti finanziari e il tipo di programmazione, di cui viene di seguito proposta una schematizzazione (Fig. 1).

**Fig. 1 – Struttura della banca dati per periodo di programmazione e area di politica**

	Programmi	1994-1999		2000-2006		2007-2013				
		Tipo di fondo		Tipo di fondo		Tipo di fondo				
Politica Agricola	PAC – primo pilastro	FEOGA - Garanzia		FEOGA - Garanzia		FEAGA				
		FEOGA - Garanzia (misure accomp.*)		FEOGA - Garanzia		FEASR				
Sviluppo Rurale	Ob. 1 Ob. 5A Ob. 5B Ob. 6 Leader II	FEOGA - Orientamento		FEOGA - Orientamento						
				Leader+						
Politica di Coesione	Ob. 1	FESR	FSE	SFOP	Ob. 1	FESR	FSE	SFOP	Convergenza	FESR
	Ob. 6	FESR	FSE	SFOP		FESR	FSE	FESR		
	Ob. 2	FESR	FSE		Ob. 2	FESR	FSE	Competitività & occupazione	FESR	
	Ob. 5B	FESR	FSE			FESR	FSE		FSE	
	Ob. 3	FSE			Ob. 3	FSE		Cooperazione Territoriale	FESR	
	Ob. 4	FSE				fondi diversi				
13 Iniziative Comunitarie	fondi diversi		4 Iniziative Comunitarie	fondi diversi				FESR		

\* le informazioni sulle misure di accompagnamento per il periodo 1994-1999 (FEOGA Sezione Garanzia) non sono al momento disponibili.

FEAGA: Fondo Europeo Agricolo di Garanzia

FEASR: Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale

FESR: Fondo Europeo di Sviluppo Regionale

FSE: Fondo Sociale Europeo

SFOP: Strumento Finanziario di Orientamento della Pesca

La banca dati non contiene informazioni relative al Fondo di Coesione.

Per quanto riguarda il primo pilastro della PAC, tutta la letteratura esistente ha riscontrato una marcata difficoltà a reperire dati consolidati relativi all'agricoltura per le regioni dell'UE15 e per un intervallo di tempo relativamente ampio. Anche per gli anni più recenti, a fronte dell'iniziativa *European Transparency Initiative* (Reg. (CE) n. 1290/2005), che ha vincolato gli Stati membri alla pubblicazione annuale dei beneficiari di stanziamenti del Fondo Europeo Agricolo di Garanzia (FEAGA) e del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e degli importi da essi percepiti, è stata da più parti evidenziata frammentazione e scarsa utilizzabilità dei dati<sup>12</sup>. Per ovviare a tali limitazioni, mentre nello sviluppo rurale e nella politica regionale sono impiegate le allocazioni finanziarie effettivamente assegnate a ciascun contesto territoriale, i dati relativi al primo pilastro della PAC sono stati elaborati in modo innovativo in questo lavoro, sulla base della banca dati del *Farm Accountancy*

<sup>12</sup> *AgraFacts* n.35/09. Solo recentemente l'obbligo è stato limitato alle persone giuridiche (Reg. (CE) n. 410/2011).

*Data Network* (FADN) (Vedi Appendice B per una discussione dettagliata delle procedure seguite).

Nell'ambito dello sviluppo rurale, come visto precedentemente, gli interventi sono stati finanziati sia sulla Sezione Garanzia che quella Orientamento del FEOGA, fino all'ultimo periodo di programmazione in cui le risorse sono state fatte confluire in un unico fondo (FEASR). Sia nel periodo di programmazione 1994-1999 che con Agenda 2000, i dati afferenti alla politica di sviluppo rurale hanno una duplice fonte: Dg Regio, quelli relativi alla Sezione Orientamento del FEOGA, che comprendono i Programmi Operativi e i programmi Leader+; Dg Agri<sup>13</sup> i dati relativi alla Sezione Garanzia. Nel periodo di programmazione 2007-2013, i dati relativi al FEASR derivano dai singoli strumenti di programmazione degli Stati membri dell'UE<sup>14</sup>.

Infine, i dati relativi ai Fondi Strutturali derivano da una estrazione *ad hoc* fornita dalla Direzione Generale della Politica regionale della Commissione Europea (Dg Regio) nel maggio 2009. Per ciascun periodo di programmazione e per singolo fondo, sono esplicitati: paese, codice di riferimento del programma, titolo del programma (in cui si evince la regione di riferimento), nonché spesa allocata, impegnata, pagata e performance di spesa. Nella banca dati sono pertanto raccolte tali informazioni per singolo programma afferente a ciascuna Autorità di Gestione.

Complessivamente la banca dati è costituita da circa 3.000 osservazioni, che specificano la stima della spesa effettivamente erogata (per il primo pilastro) ovvero la spesa allocata (per Fondi Strutturali e sviluppo rurale) nei tre periodi di programmazione considerati relativamente agli Stati membri dell'UE<sup>15</sup>.

I dati relativi alle caratteristiche strutturali delle regioni utilizzati per la costruzione dell'Indice di Svantaggio Strutturale sono di fonte EUROSTAT.

### **3.3 La struttura dell'allocazione dei fondi per le politiche comunitarie alle regioni europee: evidenze empiriche**

Seguendo la metodologia delineata nel paragrafo precedente è possibile analizzare la struttura della distribuzione delle risorse comunitarie alle regioni europee sulla base delle informazioni raccolte nella banca dati sulle allocazioni di spesa per le politiche regionali, di sviluppo rurale e agricole dell'UE. Per valutare la capacità delle singole politiche di contribuire in modo coordinato all'obiettivo di coesione territoriale si procederà, quindi, in primo luogo, all'analisi della correlazione delle allocazioni a livello regionale per le diverse politiche e nei vari periodi di programmazione anche al fine di valutare la persistenza nelle allocazioni regionali di spesa. Successivamente, si procederà all'esame della struttura spaziale di tali allocazioni per analizzarne il grado di concentrazione territoriale. L'analisi dell'associazione tra svantaggio strutturale e fondi comunitari sarà, invece, affidata alla stima del modello delineato nell'equazione 3.

---

<sup>13</sup> I dati derivano dai PSR dell'UE15 ([http://ec.europa.eu/agriculture/rur/countries/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/rur/countries/index_en.htm)).

<sup>14</sup> [http://ec.europa.eu/agriculture/rur/countries/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/rur/countries/index_en.htm)

<sup>15</sup> Con riferimento agli strumenti finanziari che richiedono una programmazione pluriennale a livello di Autorità di Gestione (AdG), il numero di documenti di programmazione richiesti è andato progressivamente riducendosi nel tempo: il numero di osservazioni, infatti, passa da circa 1.700 unità del 1994-1999 (tra cui mancano gli interventi finanziati dal FEOGA Sezione Garanzia per le misure di accompagnamento) alle 340 del 2007-2013. Questa contrazione evidenzia in modo lineare il processo di profonda semplificazione della programmazione e concentrazione degli obiettivi intrapreso e perseguito dalla Commissione nel corso dei periodi di programmazione.



### 3.3.1 Correlazione delle allocazioni di spesa per le diverse politiche

La tab. 1 presenta l'analisi preliminare delle correlazioni semplici (e della loro significatività statistica) tra la spesa procapite a livello regionale, rispettivamente per le politiche regionali, di sviluppo rurale e per il primo pilastro della PAC nei tre periodi di programmazione considerati (1994-1999; 2000-2006; 2007-2013). Osservando la correlazione tra le allocazioni di spesa per la medesima politica in periodi di programmazione successivi è possibile valutare il grado di persistenza nel tempo della politica stessa nella distribuzione delle sue risorse a livello territoriale. L'analisi della persistenza nell'allocazione regionale della spesa consente di effettuare una prima valutazione dell'impatto territoriale delle riforme che si sono sovrapposte nel tempo nei diversi ambiti di politica comunitaria. Ciò riguarda sia lo spostamento di risorse finanziarie da un ambito di politica ad un altro (composizione), così come l'applicazione del principio di concentrazione geografica delle risorse fortemente perseguito nell'ambito della politica regionale (allocazione), specialmente nei primi due periodi di programmazione (1994-1999 e 2000-2006)<sup>16</sup>, in contrasto con la potenziale eleggibilità di tutto il territorio comunitario alle misure di sviluppo rurale, introdotta con Agenda 2000.

Sia le politiche regionali che il primo pilastro della PAC mostrano un elevato grado di persistenza nell'allocazione regionale dei fondi tra i periodi di programmazione: per le politiche regionali si osserva una correlazione del 97 per cento tra il periodo di programmazione 1994-1999 e quello 2000-2006 e del 92,5 per cento tra il 2000-2006 e 2007-2013; mentre per la spesa regionalizzata del primo pilastro della PAC, la correlazione è rispettivamente del 94 per cento e del 93 per cento, segno del nesso che ancora lega l'attuale politica agricola con la "vecchia" politica di mercato (in termini di distribuzione regionale oltre che di beneficiari finali, come visto al par. 2.1.1, pur con strumenti di interventi nettamente meno distorsivi che in passato). E' nella politica di sviluppo rurale che è possibile osservare un dinamismo relativamente maggiore nel tempo con una correlazione tra periodi successivi rispettivamente del 64 per cento tra il 1994-1999 e il 2000-2006 e dell'80 per cento tra il 2000-2006 e il 2007-2013. Sembra evidente il passaggio rappresentato da Agenda 2000 che, se da un lato, ha il merito di aver dato vita ad una più organica politica di sviluppo rurale, dall'altro, ne ha determinato un "annacquamento" per effetto della soppressione delle zone rurali come aree specifiche di intervento e l'inserimento in un unico contenitore di interventi già esistenti nel quadro giuridico comunitario, facendo prevalere quelli con funzione settoriale agricola.

#### [Tab.1]

Sempre facendo riferimento alla tab. 1 è possibile valutare il grado di correlazione tra le diverse aree di politica nel medesimo periodo di programmazione e la sua evoluzione nel tempo per valutare il grado di complementarità/sostituibilità tra politiche comunitarie a livello regionale. In questo ambito risulta immediatamente evidente la significativa riduzione nella correlazione della spesa a livello regionale tra le politiche regionali e sviluppo rurale: dall'80 per cento del 1994-1999 si passa al 59 per cento del 2000-2006 e al 50 per cento del 2007-2013, suggerendo un progressivo allontanamento tra queste due aree di politica. Come accennato precedentemente, l'origine di questo processo sembra riconducibile ad Agenda 2000, e rafforzato con l'attuale periodo di programmazione, probabilmente determinato dall' "abbandono"

<sup>16</sup> La quota di popolazione dei 15 Stati membri che beneficia degli Obiettivi 1 e 2 è scesa dal 51 per cento ad un livello di circa il 40 per cento.

dell'approccio integrato nella programmazione. Relativamente inferiore ma sostanzialmente stabile nel tempo l'associazione tra le altre aree di politica. Alla differente persistenza nel tempo delle varie politiche si associa, dunque, un processo di evoluzione nelle loro relazioni reciproche in risposta a successivi processi di riforma.

### **3.3.2. Coerenza con il principio di concentrazione territoriale**

L'analisi di correlazione tra le allocazioni regionali per la medesima politica in periodi di programmazione successivi e tra politiche diverse nello stesso intervallo temporale ha posto in luce il complesso equilibrio tra persistenza e compensazione nelle relazioni tra le diverse aree di politica comunitaria. Tuttavia, per gettare luce sulla relazione tra gli equilibri tra le politiche e la loro compatibilità potenziale con l'obiettivo di coesione territoriale, occorre guardare alla distribuzione delle loro risorse finanziarie nello spazio e alla loro capacità di concentrarsi geograficamente, in linea con lo svantaggio strutturale delle regioni.

La tab. 2 mostra gli Indici I di Moran calcolati secondo l'equazione 1 discussa in precedenza, per ciascuna politica e periodo di programmazione e per l'indice di Svantaggio Strutturale delle regioni. L'assenza di autocorrelazione spaziale nell'allocazione dei fondi – con un indice I prossimo al valore atteso  $E(I)$  indicato nella tabella – suggerirebbe una distribuzione “a pioggia” dei fondi. Al contrario un indice I di Moran positivo e significativamente diverso da  $E(I)$  denoterebbe la presenza di autocorrelazione spaziale positiva: ad aree con spesa elevata si associa un “vicinato” di aree con livelli di spesa relativamente elevata in linea con il principio di concentrazione geografica della spesa per la massimizzazione della sua efficacia in termini territoriali.

#### **[Tab.2]**

L'indice I di Moran per le politiche regionali suggerisce la presenza di una chiara concentrazione della spesa comunitaria che tende ad aumentare, seppure marginalmente, in risposta alle successive riforme ed in linea con il progressivo rafforzamento del criterio di concentrazione territoriale della spesa. La politica di sviluppo rurale, pur presentando un grado di concentrazione territoriale notevolmente inferiore rispetto alle politiche regionali, mostrano un significativo incremento nella loro capacità di focalizzare le risorse finanziarie in specifiche aree d'intervento, a partire dall'ultimo periodo di programmazione. Nonostante il progressivo sganciamento dalle politiche regionali discusso in precedenza, i meccanismi di selezione dei beneficiari della politica, sviluppati per il periodo di programmazione 2007-2013, sembrano comunque capaci di garantire una più elevata focalizzazione territoriale. Per contro la geografia della spesa relativa al primo pilastro della PAC – in linea con la natura settoriale e non territoriale di questa politica – presenta un grado di concentrazione territoriale molto inferiore (e statisticamente meno significativo) rispetto allo sviluppo rurale con un differenziale che tende ad ampliarsi nel 2007-2013.

Per valutare se il grado di concentrazione territoriale raggiunto dalle politiche sia idoneo o meno a far fronte al persistente svantaggio strutturale della periferia economica dell'UE occorre confrontarne il grado di autocorrelazione spaziale con quello dell'Indice di Svantaggio Strutturale. Lo svantaggio strutturale (Tab. 2) risulta notevolmente più concentrato spazialmente rispetto ai fondi comunitari che dovrebbero contribuire ad attenuarlo, suggerendo la necessità di proseguire verso un ulteriore incremento nella concentrazione territoriale degli interventi.

Complessivamente questi risultati suggeriscono che uno spostamento di risorse dal primo pilastro della PAC a favore degli interventi di sviluppo rurale può aumentare la coerenza della spesa comunitaria complessiva con il criterio di concentrazione territoriale, avvicinandosi tendenzialmente al grado di concentrazione dello svantaggio strutturale delle regioni. Tuttavia, se la PAC deve contribuire al conseguimento degli obiettivi di lungo termine dell'UE sembra necessario un miglioramento nei criteri di distribuzione che tenga maggiormente conto degli svantaggi economici e territoriali in cui viene svolta l'attività agricola. Questo è ancor più pertinente nell'ambito dello sviluppo rurale in virtù della propria componente territoriale, anche attraverso un ripensamento sull'approccio integrato alla programmazione plurifondo.

### **3.3.3 Associazione tra fondi ricevuti e svantaggio strutturale**

Dopo aver analizzato la struttura spaziale delle risorse comunitarie, rimane da approfondire la capacità di questi fondi, da una parte, di sviluppare sinergie reciproche (che la semplice correlazione tra le diverse aree di spesa sembrerebbe mettere in dubbio) e, dall'altra, di indirizzarsi effettivamente verso le aree più svantaggiate, promuovendo i processi di coesione economica, sociale e territoriale.

La stima del modello di regressione specificato nell'equazione 3 consente un'analisi sistematica della struttura territoriale dei fondi comunitari. La tab. 3 presenta i risultati della stima *cross-section* del modello di analisi empirica che viene stimato separatamente per ciascuna politica comunitaria e per ciascun periodo di programmazione. La spesa procapite a livello regionale per ciascuna politica comunitaria viene, quindi, regredita sull'Indice di Svantaggio Strutturale discusso in precedenza e su un set di variabili *dummy* "nazionali", volte a cogliere l'eventuale effetto fisso nazionale: la sistematica capacità delle regioni appartenenti ad un stesso paese di ricevere maggiori (o minori) fondi a prescindere dal loro grado di svantaggio rispetto alle altre aree dell'Unione.

#### **[Tab.3]**

I risultati relativi alle politiche regionali (Tab. 3, colonne 1-3) mettono in evidenza la presenza di una correlazione positiva e statisticamente significativa tra svantaggio strutturale e fondi ricevuti dalle regioni. Ad un maggior grado di svantaggio strutturale di accompagna una spesa più elevata per le politiche regionali a prescindere dal paese di appartenenza della regione. L'associazione tra svantaggio e spesa comunitaria tende ad aumentare a partire dal 2000 con un incremento della significatività del coefficiente. L'analisi dei coefficienti associati alle variabili *dummy* nazionali offre una conferma della capacità esplicativa del modello di analisi empirica. Le regioni della Germania post-riunificazione hanno ricevuto (nel periodo 1994-1999) un livello di finanziamento sistematicamente più elevato rispetto alle altre, oltre a quello che sarebbe stato giustificato dal proprio grado di svantaggio strutturale. Tale effetto tende a scomparire nei successivi periodi di programmazione. Sistematico e persistente – positivo e statisticamente significativo in tutti i periodi di programmazione – è invece il "premio" per le regioni dei paesi della coesione Portogallo, Spagna e Grecia. Tale premio va ad aggiungersi al Fondo di Coesione, riservato a questi paesi, oltre all'Irlanda che ne è uscita a partire da gennaio 2004<sup>17</sup>. Non trova, invece, riscontro nei dati l'ipotesi di un meccanismo redistributivo tra

---

<sup>17</sup> Il Fondo di Coesione non è incluso nella banca dati, essendo le sue risorse allocate a livello nazionale.

diversi ambiti di politica sistematicamente a favore del Regno Unito come compensazione per il ridotto beneficio derivante dal primo pilastro della PAC<sup>18</sup>.

Per quanto riguarda, invece, la politica di sviluppo rurale (Tab. 3, colonne 4-6), l'associazione tra fondi e svantaggio strutturale risulta notevolmente più debole rispetto alle politiche regionali e soprattutto decrescente nel tempo a partire dal periodo di programmazione 2000-2006. Questa debolezza sembra sottolineare ancora una volta la predominanza della funzione settoriale nell'ambito dello sviluppo rurale anche nei criteri di ripartizione delle risorse. Al progressivo sganciamento tra politiche regionali e di sviluppo rurale osservato nei paragrafi precedente si aggiunge quindi una riduzione dell'associazione tra queste ultime e lo svantaggio strutturale delle regioni, forse determinato dalla rinuncia ad una programmazione congiunta e integrata tra i diversi fondi. Guardando alla distribuzione dei "premi nazionali" impliciti nell'allocazione regionale dei fondi per lo sviluppo rurale è possibile riscontrare, anche in questo caso, un meccanismo di premialità per i paesi della Coesione (*dummy* nazionali significative e positive in tutti i periodi di programmazione) a cui però si uniscono anche – a partire dal 2000-2006 – alcuni paesi economicamente forti come Svezia, Finlandia e Austria, che in parte può essere spiegato per via della elevata quota di superficie agricola classificata come *Less Favoured Areas* (IEEP, 2006)<sup>19</sup>.

Per quanto riguarda il primo pilastro della PAC (Tab. 3, colonne 7-9), l'associazione con lo svantaggio rimane positiva e significativa, in linea con Tarditi e Zanias 2001, tuttavia, la variabilità totale nell'allocazione regionale dei fondi spiegata dal modello, (come segnala l'R-quadro) è abbastanza ridotta e decrescente nel tempo. Come si vedrà meglio nella tavola successiva tale relazione non è robusta all'introduzione di ulteriori controlli per le caratteristiche delle regioni. E' tuttavia possibile riscontare che per il primo pilastro – in linea con le aspettative – non sia riscontrabile alcun meccanismo premiale a favore dei paesi della periferia dell'UE anche se l'iniziale penalizzazione del Portogallo (riscontrata per il periodo 1994-1999) sembra essere stata corretta nei periodi successivi. Anche la penalizzazione a cui erano soggette le regioni italiane e britanniche sembra scomparire nei periodi di programmazione più recenti nei quali, invece, si rafforza il premio per le regioni francesi.

La disponibilità di dati di spesa regionalizzati per tre periodi di programmazione consecutivi consente di utilizzare simultaneamente sia la variabilità cross-sezionale che temporale dei dati attraverso le metodologie di analisi di dati panel. La stima del modello di analisi empirica nella sua specificazione per dati panel ad effetti fissi rende possibile valutare la relazione tra svantaggio strutturale e fondi comunitari dopo aver controllato per tutte le caratteristiche specifiche di ciascuna regione, inosservabili/non misurabili e invariabili nel tempo (effetto fisso), e per tutti i fattori comuni a tutte le regioni e soggetti ad evoluzione nel tempo (*dummy* temporali). Questa specificazione consente di valutare la capacità delle varie politiche di indirizzare i propri fondi allo svantaggio strutturale, depurando questa relazione non solo dell'effetto dell'appartenenza di una regione ad un certo paese (come nell'analisi *cross-section* discussa in precedenza) ma anche – ad esempio – della posizione geografica, dei

---

<sup>18</sup> Lo sbilanciamento della posizione contributiva del Regno Unito portò all'Accordo di Fontainebleau (1984) e alla fissazione di un rimborso permanente (*rebate*) del contributo del paese al finanziamento del bilancio comunitario (De Filippis, Sardone, 2010).

<sup>19</sup> Questo è particolarmente vero per Austria e Finlandia che nel 2005 contavano rispettivamente il 72 per cento e il 100 per cento della Sau (IEEP, 2006).

fattori storici, della qualità istituzionale (ovvero della capacità generale delle istituzioni locali di attrarre risorse comunitarie), della macro struttura settoriale e delle imprese ecc. La tab. 4 riporta i risultati per la stima del modello di analisi empirica specificato nell'equazione 3 e stimato con una metodologia panel ad effetti fissi *two-way*.

#### [Tab.4]

Le colonne 1 e 2 della tab. 4 mostrano come la relazione tra svantaggio strutturale e fondi per politiche regionali non sia robusta dopo aver controllato per le caratteristiche *time invariant* delle singoli regioni. Una debole correlazione tra fondi e svantaggio strutturale variabile nel tempo denota una scarsa capacità delle politiche regionali di indirizzarsi verso le aree strutturalmente più arretrate, aggredendone i fattori di svantaggio che possono evolvere nel tempo. Guardando alla relazione tra diverse aree di politica (colonna 2) non sembra sussistere a livello regionale alcun meccanismo compensativo tra politiche regionali e primo pilastro: ricevere un ammontare meno (più) elevato rispetto alla media in termini di fondi PAC primo pilastro non viene compensato da uno stanziamento maggiore (minore) in termini di Fondi Strutturali come indicato dal coefficiente non significativo. La relazione tra le due aree di politica risulta non sistematica anche quando si cerca di porre in relazione potenziali sinergie/meccanismi di compensazione con lo svantaggio strutturale attraverso un termine d'interazione tra queste due variabili (colonna 3).

Analizzando la struttura delle politiche di sviluppo rurale, che l'analisi precedente ha suggerito aver subito l'evoluzione più significativa negli ultimi anni, in termini sia di finanziamento che di struttura territoriale, è possibile riscontrare una buona capacità di indirizzo delle risorse finanziarie verso le aree maggiormente svantaggiate (colonna 4). La natura in qualche modo "ibrida" delle politiche di sviluppo rurale, come risultato della trasformazione delle "vecchie" politiche settoriali in chiave *place based* emerge con chiarezza nell'effetto di trascinamento dei fondi per lo sviluppo rurale sia con i fondi PAC primo pilastro (colonna 5) che con quelli per le politiche regionali (colonna 7). Dopo aver controllato per le condizioni di svantaggio strutturale le aree che ottengono più fondi per le politiche di sviluppo rurale sono quelle che già ricevono un ammontare relativamente più elevato di fondi per le altre due aree di politica comunitaria, denotando un effetto di trascinamento che non si riscontrava invece per le politiche regionali. E' questo un processo virtuoso di concentrazione delle risorse di politiche differenti? I termini di interazione tra spesa per altre politiche e indice di svantaggio suggeriscono l'assenza di questo tipo di sinergie: sia per le spese PAC primo pilastro (colonna 6) che per le politiche regionali (colonna 8) la concentrazione dei fondi nelle medesime aree non coincide con le zone più svantaggiate. La politica di sviluppo rurale sembra, quindi, significativamente influenzata dalle altre aree di politica, di cui assorbe risorse e mutua modelli d'intervento, ma questo non riesce a tradursi in stanziamenti sinergici nelle aree più svantaggiate. La riduzione del peso relativo (in termini di bilancio comunitario) della spesa per il primo pilastro della PAC sembrerebbe favorire un aumento della relazione complessiva tra spesa e svantaggio strutturale (rendendo il bilancio UE complessivamente più pro coesione): la spesa per il primo pilastro della PAC non è in alcun modo collegata con lo svantaggio delle aree beneficiarie (colonna 9). Tuttavia un'allocazione regionale dei fondi maggiormente compatibile con l'obiettivo di coesione territoriale non è una conseguenza automatica dello spostamento di risorse da un'area di politica all'altra. Una lettura sistematica dei risultati suggerisce che il

rafforzamento della politica di sviluppo rurale può potenzialmente favorire la compatibilità tra allocazione di risorse comunitarie e coesione; tuttavia, lo sviluppo di sinergie nelle aree svantaggiate tarda a svilupparsi in modo sistematico, dipendendo crucialmente dalla necessità di un più marcata *territorial vocation* delle politiche, dalla debole integrazione e coordinamento tra le stesse e dalle politiche attuate sul campo. Ugualmente per le politiche regionali la capacità di indirizzare risorse verso le aree più deboli deve ancora essere migliorata e risulta sicuramente molto sensibile ai cambiamenti nei meccanismi di regolazione della politica.

#### **4. Conclusioni**

L'analisi strutturata e sistematica della struttura territoriale delle allocazioni di spesa comunitaria per le politiche regionali, di sviluppo rurale e agricole su quasi un ventennio (tre periodi di programmazione dal 1994 al 2013) ha posto in luce come la relazione tra le diverse aree di politica e loro compatibilità con l'obiettivo di coesione economica dell'Unione sia in costante evoluzione e per nulla consolidata.

L'analisi dei documenti comunitari mostra una crescente enfasi sul coordinamento tra le politiche e sulla loro compatibilità con uno sviluppo territorialmente coeso dell'UE. Tuttavia, l'analisi dell'impatto che i successivi aggiustamenti del bilancio comunitario e i macro processi di riforma hanno prodotto sulla struttura spaziale della spesa mostra che se, da una parte, le diverse aree di politica mostrano significative interrelazioni, dall'altra, le sinergie tra le politiche rimangono relativamente limitate e con andamenti non sempre in linea con gli obiettivi dichiarati dalle riforme intraprese. Risulta, inoltre, evidente l'assenza di un chiaro trend verso un'allocazione complessivamente più favorevole al processo di coesione, in virtù di una maggiore concentrazione spaziale e/o di un migliore orientamento verso le aree strutturalmente più svantaggiate. Le successive riforme operate in tutte le aree di politica (allocazione territoriale) e la riallocazione di risorse tra politiche all'interno del bilancio comunitario (composizione) non hanno prodotto un impatto univoco sul loro grado di compatibilità con i processi di coesione territoriale.

I risultati prodotti consentono, tuttavia, di identificare con chiarezza i fattori di debolezza delle varie politiche rispetto alla coesione territoriale e i momenti in cui questi sono emersi, offrendo utili spunti per il dibattito attualmente in corso sia sulla composizione del bilancio comunitario (in termini di risorse da attribuire alle diverse politiche) che sulla riforma dei meccanismi d'intervento delle singole politiche che determinano l'allocazione territoriale delle loro risorse e il corrispondente impatto sulla coesione.

Per quanto riguarda la composizione della spesa comunitaria i risultati pongono in luce la necessità di incrementare il coordinamento tra i diversi ambiti di politica comunitaria, valorizzando le sinergie e complementarità che possono scaturire da un utilizzo coerente e integrato delle risorse. Tuttavia, risulta chiaro che né il coordinamento con le politiche regionali né lo spostamento di risorse da un'area di politica all'altra sono in quanto tali virtuosi, in termini di coesione territoriale. Tutte le aree di politica comunitaria – comprese le politiche regionali – presentano luci ed ombre in termini di indirizzo delle risorse verso lo svantaggio strutturale: la capacità di contribuire positivamente alla coesione territoriale dipende crucialmente dalle politiche effettivamente attuate all'interno delle singole aree di politica e dai rispettivi meccanismi di allocazione.

Per quanto riguarda l'evoluzione della composizione della spesa comunitaria, di grande rilevanza è il caso del primo pilastro della PAC. Questa politica ancora assorbe

una componente significativa del bilancio comunitario (circa 1/3), e la cui spesa risulta svincolata dai fattori di svantaggio strutturale, conservando un approccio fondamentalmente settoriale pur in presenza di una crescente enfasi da parte dei *policy maker* sulla necessità di una *regional vision* per questa politica. La natura di contro-trattamento rispetto agli intereventi delle politiche di coesione troverebbe giustificazione solo negli obiettivi squisitamente settoriali (es. conservazione dei terreni agricoli, *food quality*, *food security*) della politica, suggerendo la necessità di una loro attenta valutazione. In questo senso, guardando alle compatibilità con i processi di coesione territoriale, l'evoluzione nella composizione del budget con un progressivo spostamento verso il secondo pilastro può potenzialmente risultare virtuosa rispetto all'obiettivo di promuovere la coesione economica. Tuttavia, questo dipende fortemente dalla capacità di queste politiche di non perdere focalizzazione in termini tematici e spaziali, traendo in parte beneficio dall'esperienza delle politiche regionali ma senza incorrere negli stessi difetti. In questo senso i nostri risultati suggeriscono che l'incorporamento delle politiche di sviluppo rurale nella cornice più complessiva delle politiche di coesione – secondo quanto proposto dal Rapporto Barca – non costituisce di per se una garanzia di maggiore orientamento alla coesione di questi interventi. Anche per quanto riguarda le politiche regionali, esistono, infatti, ancora significativi margini di miglioramento nei meccanismi di allocazione dei fondi per aumentarne concentrazione spaziale e focus sullo svantaggio. Il progressivo aumento di risorse destinate a quest'area di politica comunitaria non ha prodotto benefici in termini di struttura della spesa ma sembra aver piuttosto determinato un parziale annacquamento degli interventi nel corso del tempo.

I risultati dell'analisi della struttura allocativa (*territorial allocation*) convergono con le recenti evidenze sull'impatto della politica prodotte da Becker *et al.* 2010: «*some reallocation of the funds across target regions would lead to higher aggregate growth in the EU and could generate faster convergence than current scheme does*» (p. 1). Questo invita a guardare con cautela alla «*conservative view on territorial allocation*» (p. 113) adottata dal Rapporto Barca che propone di lasciare invariati i meccanismi allocativi esistenti (suggerendo l'assenza di valide alternative e mettendo in risalto i “costi” politici di un negoziato su questi temi). Per contro la nostra analisi ha messo in evidenza la possibilità di miglioramento della concentrazione geografica delle risorse finanziarie in tutti gli ambiti di politica comunitaria da perseguirsi sia attraverso un'attenta valutazione dei fabbisogni specifici delle singole aree (anche in termini di priorità tematiche) che attraverso la definizione di criteri di ripartizione delle risorse finanziarie più trasparenti e sensibili allo svantaggio effettivo per «*concentrate resources where economic inefficiency or social inclusion traps are more pressing*» (Barca 2009, p. 114).

## Bibliografia

- H.W. Armstrong, *European Union Regional Policy* in A.M. El-Agraa (a cura di), *The European Union*, 6<sup>th</sup> Edition, Prentice Hall, Harlow, 2001.
- H.W. Armstrong, J. Taylor, *Regional Economics and Policy*, Blackwell, Oxford, 2000.
- R. Baldwin, C. Wyplosz, *The Economics of European Integration. 2<sup>nd</sup> edition*. McGraw-Hill, London, 2006.
- G. Barbero *et al.*, *The Siena memorandum on the reform of the common agricultural policy*, 17-18 febbraio 1984.
- F. Barca, *An Agenda for a reformed cohesion policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*, Independent report, prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy, Brussels, 2009.
- J. Batchtler, L. Polverari, *Delivering territorial cohesion and the European Model of society*, in A. Faludi (a cura di) *Territorial Cohesion and the European Model of Society*, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge (Ms), 2007.
- J. Batchtler, C. Wren, *Evaluation of European Union Cohesion Policy: Research Questions and Policy Challenges*, *Regional Studies* 40(2), London, 2006, pp. 143-153.
- S.O. Becker, P.H. Egger, M. von Ehrlick, *Too much of a good thing? On the growth effects of the EU's Regional Policy*, CEPR Discussion Paper 8043, 2010.
- M. Beugelsdijk, S. C.W. Eijffinger, *The effectiveness of structural policy in the European Union: an empirical analysis for the EU-15 in 1995–2001*, *Journal of Common Market Studies* 43, 2005, pp. 37–51.
- R.S. Bivand, R.J. Brundstad, *Regional Growth in Western Europe: An Empirical Exploration of Interactions with Agriculture and Agricultural Policy*, in B. Fingleton (a cura di), *European Regional Growth*, Springer, Berlin Heidelberg New York, 2003.
- M. Boldrin, F. Canova, *Inequality and convergence in Europe's regions: reconsidering European regional policies*. *Economic Policy* 16, 2001, pp. 207-253.
- D. Bondonio, R.T. Greenbaum, *Do business investment incentives promote employment in declining areas?*, Evidence from EU Objective-2 regions, *European Urban and Regional Studies*, 13(3), 2006, pp. 225-244.
- R. A. Boschma, *Competitiveness of regions from an evolutionary perspective*, *Regional Studies*, 38(9), 2004, pp. 1001-1014.
- P. Boulanger, *Distribution of agricultural support: selected French evidences*, OECD *Workshop on the Disaggregated Impacts of CAP Reform*, March 10-11, Paris, 2010.
- L. Budd, A.K. Hirmis, *Conceptual framework for regional competitiveness*, *Regional Studies*, 38(9), 2004, pp. 1015-1028.
- J.C. Bureau, L. P. Mahè, *CAP reform beyond 2013: An idea for a longer view*. *Notre Europe Studies and Research* 64, Brussels, 2008.
- A. Cappelen, F. Castellaci, J. Fagerberg, B. Verspagen, *The impact of EU regional support on growth and convergence in the European Union*, *Journal of Common Market Studies*, 41, 2003, pp. 621-644.
- A. Chancre, E. Thompson, *Does public infrastructure affect economic activity? Evidence from the rural interstate highway system*, *Regional Science and Urban Economics*, 30, 2000, pp. 457-90.



- V. Chatellier, H. Guyomard, *Le bilan de santé de la PAC en France : une profonde redistribution budgétaire?*, OECD Workshop on the Disaggregated Impacts of CAP Reform, March 10-11, Paris, 2010.
- P. Cheshire, S. Magrini, *Endogenous processes in European regional growth: Convergence and policy*, Growth and Change, 31, 2000, pp. 455-479.
- A. D. Cliff, J.K. Ord, *Spatial processes: models and applications*, Pion, London, 1981.
- Consiglio Europeo, Decisione del Consiglio relativa agli orientamenti strategici comunitari per lo sviluppo rurale (periodo di programmazione 2007-2013) 2006/144/CE, 2006.
- R. Crescenzi, *Innovation and regional growth in the enlarged Europe: the role of local innovative capabilities, peripherality and education*, Growth and Change, 36(4), 2005, pp. 471-507.
- R. Crescenzi, *Undermining the principle of territorial concentration? EU regional policy and the socio-economic disadvantage of European regions*, Regional Studies, 43(1), 2009, pp. 111-133.
- R. Crescenzi, A. Rodríguez-Pose, *Infrastructure endowment and investment as determinants of regional growth in the European Union*, European Investment Bank Papers, 13(2), 2008, pp. 62-101.
- R. Crescenzi, A. Rodríguez-Pose, *Systems of innovation and regional growth in the EU: endogenous vs. external innovative efforts and socioeconomic conditions*, in U. Fratesi, L. Senn (a cura di) *Growth and innovation of competitive regions*, Springer-Verlag, Berlin, 2009, pp. 167-192.
- R. Crescenzi, A. Rodríguez-Pose, M. Storper, *The territorial dynamics of innovation: a Europe-United States Comparative Analysis*, Journal of Economic Geography, (7:6), 2007, pp. 673-709.
- S. Dall'èrba, G.J.D. Hewings, *European Regional Development policies: the trade-off between efficiency-equity revisited*, Discussion Paper REAL 03-T-02, University of Illinois at Urbana Champaign, 2003.
- S. Dall'èrba, *Distribution of Regional Income and Regional Funds in Europe 1989-1999: an Exploratory Spatial Data Analysis*, Annals of Regional Science, 39, 2005, pp. 121-148.
- F. De Filippis, R. Sardone, *Il dibattito sul bilancio UE e il ruolo della PAC. Funzionamento, evoluzione e prospettive*, INEA, Roma, 2010.
- F. De Filippis, D. Storti, *Le politiche di sviluppo rurale nell'Unione Europea: un 'secondo pilastro' tutto da inventare*, Sviluppo Locale, vol. IX, n. 19, 2002.
- A. De la Fuente, R. Doménech, *The redistributive effects of the EU budget*, Journal of Common Market Studies, 39, 2001, pp. 307-330.
- Directorate General Regional Policy, *Analysis of the impact of Community Policies on Regional Cohesion. Final Report* (disponibile al link: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/studies/study\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/study_en.htm)), 2003.
- S. Duhr, C. Colomb, V. Nadin, *European Spatial Planning and Territorial Cooperation*, Routledge, London, 2010.
- G.H. Duntenam, *Principal Component Analysis*, Sage Publications, London, 1989.
- S. Ederveen, H.L.F. de Groot, R. Nahuis, *Fertile soil for structural funds? A panel data analysis of the conditional effectiveness of European cohesion policy*, Kyklos 59, 2006, pp. 17-42.
- ESPON, Project 2.1.3, *The Territorial Impact of CAP and Rural Development Policy*, Final Report, August 2004.

- R. Esposti, *Regional Growth and Policies in the European Union: Does the Common Agricultural Policy Have a Counter-Treatment Effect?* American Journal of Agricultural Economics, Vol. 89 Issue 1, 2007, pp. 116-134.
- R. Esposti, *Reforming the CAP: An Agenda for Regional Growth?*, paper prepared for the 109<sup>th</sup> EAAE Seminar *The CAP after the Fischler Reform: national implementations, impact assessment and the agenda for future reforms*, November 20-21<sup>st</sup>, Viterbo, 2008.
- European Economic and Social Committee, *Opinion of the European Economic and Social Committee on the Impact and consequences of structural policies on EU cohesion*, Official Journal of the European Union (2007/C 93/02), 2007.
- European Commission, *Newsletter on the Common Agricultural Policy*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 1968.
- European Commission, *Study of the regional impact of the Common agricultural policy*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 1981.
- European Commission, *Perspective for the Common Agricultural Policy*, COM(85)333 final, 1985.
- European Commission, *The Future of Rural Society*, Commission communication transmitted to the Council and the European Parliament on 29th July, COM(88)501, 1988.
- European Commission, *The development and future of the CAP*, reflections paper of the Commission (COM(91)100 final), Bruxelles, 1991.
- European Commission, *Agenda 2000 - For a stronger and wider Union*, COM (97) 2000 final, 1997.
- European Commission, *Towards a Common Agricultural and Rural Policy for Europe*, Report of an Expert Group (Buckwell Report), Brussels, 1997.
- European Commission, *Real convergence and catching-up in the EU, EUROPEAN ECONOMY*, 71, Office for Official Publications of the EC, Luxembourg, 2000.
- European Commission, *A new partnership for cohesion: convergence, competitiveness, cooperation*, Third Report on Economic and Social Cohesion, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2004.
- European Commission, *The demographic future of Europe – from challenge to opportunity*, COM(2006) 571 final, Brussels, 2006.
- European Commission, *Green paper on territorial cohesion: Turning territorial diversity into strength*, Communication from the Commission, COM(2008) 616 Final, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2008.
- European Commission, *Europe 2020, A European Strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, COM(2010)2020, Brussels, 2010a.
- European Commission, *The CAP towards 2020: Meeting the food, natural resources and territorial challenges of the future*, COM(2010) 672 final, Brussels, 2010b.
- European Commission, *Investing in Europe's Future, Fifth report on economic, social and territorial cohesion*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2010c.
- J. Fagerberg, B. Verspagen, M. Caniels, *Technology, growth and unemployment across European Regions*, Regional Studies, 31(5), 1997, pp. 457-466.
- G. Federico, *Feeding the World: An Economic History of World Agriculture, 1800-2000*, Princeton University Press, Princeton, 2005.
- N. Gallent, M. Juntti, S. Kidd, D. Shaw, *Introduction to Rural Planning*, Routledge, London, 2008.

- I.R. Gordon, *Unemployment and spatial labour markets: strong adjustment and persistent concentration*, in R. Martin, P. Morrison (a cura di) *Geographies of Labour Market Inequality*, Routledge, London, 2001.
- R.T. Greenbaum, D. Bondonio, *Losing focus: A comparative evaluation of spatially targeted economic revitalisation programmes in the US and the EU*, *Regional Studies*, 38(3), 2004, pp. 319-334.
- R. Henke, *La nuova politica agricola comunitaria tra multifunzionalità e territorio*, in *Agricoltura, Istituzioni Mercati*, 1, 2007.
- R. Huggins, *Regional Benchmarking in a Global Context: Knowledge, Competitiveness and Economic Development*, *Economic Development Quarterly*, 23(4), 2009a, pp. 275-293.
- R. Huggins, *Regional competitive intelligence: Benchmarking and policy-making*, *Regional Studies*, First Published On Line, Jan. 2009b.
- IEEP, *Implementation of Articles 18, 19, 20 and 16 of Regulation (EC) no. 1257/1999 in the 25 Member States of the European Union*, Report, 2006.
- INEA, *Rapporto sulle politiche agricole dell'UE*, Osservatorio delle politiche agricole dell'UE, Roma, 1997.
- I. T. Jolliffe, *Principal Component Analysis*. Springer-Verlag, New York, 1986.
- M. Kilkenny, *Urban/Regional Economics and Rural Development*, *Journal of Regional Science*, 50(1), 2010, pp. 449-470.
- M. Kitson, R. Martin, P. Tyler, *Regional competitiveness: An elusive yet key concept?*, *Regional Studies*, 38(9), 2004, pp. 991-999.
- J. S. Lehman, *Updating urban policy*, in H. Sheldon, G. Danziger, D. Sandefur, D.H. Weinberg (a cura di) *Confronting Poverty: Prescriptions for Change*, Russell Sage Foundation, New York/Harvard University Press, Cambridge, MA, 1994, pp. 226-52.
- B.Å. Lundvall, *National systems of innovation: Towards a theory of innovation and interactive learning*. Pinter, London, 1992.
- S. Magrini, *The evolution of income disparities among the regions of the European Union*, *Regional Science and Urban Economics*, 29, 1999, pp. 257-281.
- A. Mairate, *The 'Added Value' of European Union Cohesion Policy*, *Regional Studies*, 40(2), 2006, pp. 167-177.
- E. Malecki, *Technology and Economic Development: The Dynamics of Local, Regional and National Competitiveness*, 2<sup>nd</sup> edition Addison Wesley Longman, London, 1997.
- P. Martin, *Can regional policies affect growth and geography in Europe?*, *World Economy*, 21, 1998, pp. 757-774.
- P. Martin, *Are European regional policies delivering?* EIB Papers, 4(2), 1999, pp. 10-23.
- R. Martin, P. Tyler, *Evaluating the impact of the structural funds on Objective 1 regions: an explanatory discussion*, *Regional Studies*, 40(2), 2006, pp. 201-210.
- K. Mattas, F. Arfini, P. Midmore, M. Schmitz, Y. Surry, *CAP's impacts on regional employment: A multi-modelling cross country approach*, *OECD Workshop on the Disaggregated Impacts of CAP Reform*, March 10-11, Paris, 2010.
- H. Midelfart-Knarvik, H.G. Overman, *Delocation and European integration: is structural spending justified?*, *Economic Policy*, 17(35), 2002, pp. 322-359.
- P. Mohl, T. Hagen, *Do EU structural funds promote regional growth? New evidence from various panel data approaches*, *Regional Science and Urban Economics*, 40, 2010, pp. 353-365.
- A. Pike, A. Rodriguez-Pose, J. Tomaney, *Local and regional development*, Routledge, London, 2006.

- D. Psaltopoulos, K. J. Thomson, S. Efstratoglou, J. Kola, A. Daouli, *Regional social accounting matrices for structural policy analysis in lagging EU rural regions*, *European Review of Agricultural Economics*, 31, 2004, pp. 149–178.
- D. Puga, *European regional policy in the light of recent location theories*, *Journal of Economic Geography*, 2, 2002, pp. 373-406.
- J. Robert, T. Stumm, J.M. de Vet, C.J. Reincke, M. Hollanders, M.A. Figueiredo, *Spatial Impacts of Community Policies and Costs of Non-Coordination*, study carried out at request of the European Commission DG REGIO, Brussels, 2001.
- A. Rodríguez-Pose, *The dynamics of regional growth in Europe: Social and political factors*. Oxford University Press, New York, 1998a.
- A. Rodríguez-Pose, *Social conditions and economic performance: The bond between social structure and regional growth in Western Europe*, *International Journal of Urban and Regional Research*, 22, 1998b, pp. 443–459.
- A. Rodríguez-Pose, *The European Union. Economy Society and Polity*, OUP, Oxford, 2002.
- A. Rodríguez-Pose, R. Crescenzi, *R&D, spillovers, innovation systems and the genesis of regional growth in Europe*, *Regional Studies*, 42(1), 2008, pp. 51-67.
- A. Rodríguez-Pose, U. Fratesi, *Between development and social policies: the impact of structural funds in Objective 1 regions*, *Regional Studies*, 38(1), 2004, pp. 97-114.
- E. Saraceno, *Rural development policies and the second pillar of the common agricultural policy*, paper prepared for the 10<sup>th</sup> EAAE Congress *Exploring Diversity in the European Agri -Food System*, August 28-31, Zaragoza, Spain, 2002.
- M. Shucksmith, K. Thomson, D. Roberts, (a cura di), *CAP and the Regions: Territorial Impact of Common Agricultural Policy*, CAB International, Wallingford, UK, 2005.
- S. Tarditi, G. Zanas, *Common Agricultural Policy*, in R. Hall, A. Smith, L. Tsoukalis (a cura di), *Competitiveness and Cohesion in EU Policies*, Oxford University Press, 2001, pp.179-215.
- B. E. Velazquez, *The single payment scheme in the impact assessment of the CAP Heath Check*, paper prepared for the 109<sup>th</sup> EAAE Seminar *The CAP after the Fischler Reform: national implementations, impact assessment and the agenda for future reforms*, November 20-21<sup>st</sup>, Viterbo, Italy, 2008, p. 16.
- C. Wren, *Regional Grants: are they worth it?*, *Fiscal Studies*, 26(2), 2005, pp. 245-275.
- C. Wren, J. Taylor, *Industrial restructuring and regional policy*, *Oxford Economic Papers*, 51(3), 1999, pp. 487-516.

**APPENDICE A – Indice di Svantaggio Strutturale delle Regioni Europee:  
Analisi in Componenti Principali (ACP)**

**Scoring coefficients**

sum of squares(column-loading) = 1

Variable	Component 1	Component 2	Component 3	Component 4	Component 5
Agricultural Labour Force	-0.4357	-0.1607	0.5541	0.6907	-0.0137
Long Term Component of Unemployment	-0.1988	0.6518	0.5816	-0.439	0.0674
Education Population	0.5864	-0.1657	0.3517	0.0632	0.7078
Education Employed People	0.582	-0.0958	0.3971	0.0123	-0.703
Kms of motorways per thousand inhabitants	0.2967	0.716	-0.2706	0.571	0.0052

**Principal components/correlation**

Component	Eigenvalue	Difference	Proportion	Cumulative
Component 1	2.424	1.29763	0.4848	0.4848
Component 2	1.12637	0.102927	0.2253	0.7101
Component 3	1.02344	0.611799	0.2047	0.9148
Component 4	0.411645	0.397104	0.0823	0.9971
Component 5	0.0145409	.	0.0029	1

## APPENDICE B – Metodologia di stima della spesa relativa al primo pilastro della PAC nelle regioni dell’UE

I campi del FADN relativi ai pagamenti della PAC presi in considerazione per la stima del trasferimento di risorse del primo pilastro alle regioni sono: i sussidi totali sulle colture<sup>20</sup>, i sussidi totali sugli allevamenti<sup>21</sup> e i pagamenti disaccoppiati<sup>22</sup>. Va tenuto presente che i sussidi FADN presi in considerazione non comprendo parte dell’articolo 69 Reg. (CE) n. 1782/2003 (codice SE621 “*Environmental subsidies*“).

L’elaborazione è articolata nelle seguenti fasi:

- 1) in un primo momento sono stati aggregati i *sussidi annuali* (fonte FADN) sopra indicati (espressi in €/azienda)<sup>23</sup> per regione – ove possibile – per poi riportarli all’universo delle aziende rappresentate (fonte FADN);
- 2) il calcolo dei *sussidi totali regionali* è stato ottenuto dal prodotto tra sussidi e numero di aziende rappresentate per ciascuna regione e Stato membro;
- 3) tali valori sono stati confrontati con l’evoluzione della spesa annuale, a livello nazionale, indicata nelle relazioni finanziarie concernenti il FEOGA Sezione Garanzia (fonte Commissione Europea, 1994-2009) e da essa sono stati sottratti;
- 4) la parte residuale ottenuta, espressa a livello nazionale, è stata successivamente ripartita tra le aziende non rappresentate dal FADN per singola regione, in base alla percentuale che le aziende non commerciali di una regione spiegano sul totale nazionale della stessa tipologia di aziende ( $\text{aziende non FADN}_{\text{per regione}} / \text{aziende non FADN}_{\text{per Stato membro}}$ ). A tal fine sono state prese in considerazione le aziende rientranti nelle classi al di sotto delle Ude (fonte EUROSTAT) necessarie per poter rientrare nell’indagine FADN. Tale soglia minima non è però omogenea in tutta l’UE15 ma varia da paese a paese<sup>24</sup>.
- 5) successivamente sono i due importi ottenuti stati aggregati: *sussidi totali regionali per aziende rappresentate nel FADN* (fase 2) e *sussidi residuali per aziende non rappresentate nel FADN* (fase 4);
- 6) i sussidi complessivi annuali (fase 5) sono stati sommati per gli anni corrispondenti ai periodi di programmazione della politica regionale. Il 2007, ultimo anno disponibile nella banca dati del FADN, è stato considerato come una stima di ciascuna annualità fino al 2013.

Come ulteriore precauzione la metodologia appena descritta è stata sottoposta a validazione, confrontando le (poche) informazioni a disposizione sulla spesa effettiva

---

<sup>20</sup> Comprendono:

-Amounts paid to producers of cereals, oilseeds and protein crops (COP crops) and energy crops payments.

-Amount of premiums received by COP producers obliged to set aside part of their land. Such land may, however, be used for certain non-food crops

-All other farm subsidies on field, horticultural and permanent crops

<sup>21</sup> Comprendono: Any subsidies on dairy products, All farm subsidies received for cattle other than dairy cows in production, Any subsidies on sheep/goat milk products, All other farm subsidies on other livestock or livestock products.

<sup>22</sup> Comprendono: Single Farm payment, Single Area payment, Amount resulting from the application of modulation to the first EUR 5000 or less of direct payments

<sup>23</sup> In presenza di valori mancanti per alcune annualità in determinate regioni, si è provveduto a stimare il valore in proporzione alla quota di contributi che la stessa regione riceve rispetto al totale nazionale nelle annualità prossime ai dati mancanti. La stessa operazione è stata fatta per i valori mancati nel numero di aziende rappresentate dal FADN.

<sup>24</sup> Vedi nota 2.

con i valori ottenuti. Questo processo di validazione è stato possibile esclusivamente per l'Italia, avendo a disposizione la spesa erogata dagli Organismi Pagatori (O.P.R.) per diverse campagne del periodo oggetto di analisi (1994, 1996 e 2000-2007). La correlazione (di Pearson) è risultata molto soddisfacente, mai inferiore allo 0,98 e sempre significativa (vedi tabella correlazioni in allegato).

Nel valutare gli indicatori prodotti è opportuno tenere inoltre presente che:

- le unità dell'indagine, selezionate sulla base di un piano campionario regionalizzato, non sono rappresentative di tutte le aziende agricole nell'Unione, ma solo di quelle che, per dimensione – fisica ed economica – possono essere considerate commerciali<sup>25</sup>. Quindi, le aziende di piccole o piccolissime dimensioni rientrano nella stima solo successivamente, venendo loro attribuita una spesa residuale, determinata – come successivamente descritto – dalla differenza tra la spesa FEOGA Sezione Garanzia contenuta nei report finanziari<sup>26</sup> e la elaborazione realizzata a partire dai dati FADN;
- la metodologia applicata nel FADN mira a fornire dati stratificati in relazione a tre dimensioni: contesto territoriale (regione), dimensione economica (Ude) e orientamento tecnico prevalente (Ote). La dimensione relativa ai pagamenti della PAC non è pertanto rappresentativa, comportando distorsioni nel riportare all'universo il dato micro.
- le regioni FADN non sempre coincidono con quelle contemplate nei NUTS. La corrispondenza, infatti, esiste per otto Stati membri: a livello subnazionale, per Belgio, Germania, Spagna, Francia e Italia e, a livello di paese, per Danimarca, Irlanda e Lussemburgo. In altri casi, si è proceduto ad aggregare i NUTS in macroaree, in modo tale che coincidessero con i confini delle regioni FADN, per poi attribuire lo stesso valore procapite ottenuto nella stima ai singoli NUTS; è questo il caso di Grecia, Portogallo, Finlandia, Svezia e Regno Unito<sup>27</sup>. Infine per Austria e Paesi Bassi non è stato possibile ricostruire ambiti subnazionali poiché i dati FADN sono esclusivamente a livello di Stato.

---

<sup>25</sup> Per azienda commerciale si intende una azienda sufficientemente larga per fornire un livello di reddito sufficiente per sostenere il conduttore e la sua famiglia. In pratica, al fine di essere classificata come commerciale una azienda deve superare la dimensione economica minima prevista ([http://ec.europa.eu/agriculture/rica/methodology1\\_en.cfm#](http://ec.europa.eu/agriculture/rica/methodology1_en.cfm#)). Tuttavia, a causa della differenza nelle strutture agricole nell'UE, la dimensione economica ritenuta "minima" non è omogenea, ma si differenzia da uno Stato membro ad un altro, variando tra le 16 Ude di Belgio, Germania, Paesi Bassi e Regno Unito, e le 2 Ude di Irlanda, Grecia e Portogallo (nell'UE15). Per l'Italia la soglia è data dalle 4Ude.

<sup>26</sup> Da questi non sono state estrapolate le spese per sussidi alle esportazioni.

<sup>27</sup> Tuttavia, in alcuni casi a causa dello spostamento di porzioni di territorio da una regione ad un'altra, non è possibile ricostruire una corrispondenza perfetta tra regioni FADN e NUTS.

**Tab. B.1 - Numero di documenti programmatori contenuti nella banca dati, per Stato membro per periodo di programmazione**

	1994-1999	2000-2006	2007-2013	Totale per Sm
Austria	71	22	12	105
Belgio	71	34	14	119
Germania	268	97	63	428
Danimarca	25	9	4	38
Spagna	211	129	78	418
Finlandia	32	22	9	63
Francia	350	105	64	519
Grecia	100	64	15	179
Irlanda	36	18	5	59
Italia	244	144	94	482
Lussemburgo	20	6	4	30
Olanda	71	19	6	96
Portogallo	59	61	17	137
Svezia	48	22	10	80
Regno Unito	188	70	26	284
Totale per periodo di progr.	1.794	822	421	3.037

*Per facilità di esposizione sono considerati come programmi anche le stime regionali fatte a titolo del primo pilastro*

**Tab. B-2 – Correlazione tra spesa erogata dagli Organismi Pagatori (O.PR.) e valori ottenuti con la metodologia descritta, per diverse campagne (1994, 1996 e 2000-2007)**

		ORGANISMI PAGATORI								
		1994	1996	2000	2001	2002	2004	2005	2006	2007
FADN 1994	Corr. Pearson	.993**	.993**	.994**	.992**	.995**	.989**	.983**	.992**	.990**
	Sig. (2-code)	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000
	N	21	21	21	21	21	21	21	21	21
FADN 1996	Corr. Pearson	.995**	.997**	.997**	.996**	.998**	.995**	.988**	.994**	.993**
	Sig. (2-code)	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000
	N	21	21	21	21	21	21	21	21	21
FADN 2000	Corr. Pearson	.997**	.998**	.998**	.997**	.998**	.996**	.990**	.995**	.994**
	Sig. (2-code)	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000
	N	21	21	21	21	21	21	21	21	21
FADN 2001	Corr. Pearson	.996**	.997**	.997**	.996**	.998**	.995**	.988**	.994**	.994**
	Sig. (2-code)	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000
	N	21	21	21	21	21	21	21	21	21
FADN 2002	Corr. Pearson	.997**	.998**	.998**	.996**	.998**	.995**	.989**	.994**	.994**
	Sig. (2-code)	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000
	N	21	21	21	21	21	21	21	21	21
FADN 2004	Corr. Pearson	.997**	.998**	.999**	.998**	.999**	.998**	.989**	.998**	.998**
	Sig. (2-code)	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000
	N	21	21	21	21	21	21	21	21	21
FADN 2005	Corr. Pearson	.998**	.998**	.999**	.998**	.999**	.998**	.990**	.998**	.998**
	Sig. (2-code)	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000
	N	21	21	21	21	21	21	21	21	21
FADN 2006	Corr. Pearson	.997**	.997**	.998**	.998**	.998**	.998**	.988**	.999**	.999**
	Sig. (2-code)	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000
	N	21	21	21	21	21	21	21	21	21
FADN 2007	Corr. Pearson	.998**	.998**	.999**	.999**	.999**	.998**	.990**	.999**	.999**
	Sig. (2-code)	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000
	N	21	21	21	21	21	21	21	21	21

\*\* La correlazione è significativa al livello 0,01 (2-code).



**Table 1 - Correlation analysis: per capita expenditure for regional policy, rural development and PAC 1st pillar**

	Regional Policy 94-99	Regional Policy 00-06	Regional Policy 07-13	Rural Development 94-99	Rural Development 00-06	Rural Development 07-13	PAC 1st Pillar 94-99	PAC 1st Pillar 00-06	PAC 1st Pillar 07-13
Regional Policy 94-99 (Per Capita Expenditure)	1								
Regional Policy 00-06 (Per Capita Expenditure)	0.9680* (0.000)	1							
Regional Policy 07-13 (Per Capita Expenditure)	0.8961* (0.000)	0.9250* (0.000)	1						
Rural Development 94-99 (Per Capita Expenditure)	<b>0.8090*</b> (0.000)	0.7884* (0.000)	0.7464* (0.000)	1					
Rural Development 00-06 (Per Capita Expenditure)	0.5553* (0.000)	<b>0.5946*</b> (0.000)	0.5645* (0.000)	0.6377* (0.000)	1				
Rural Development 07-13 (Per Capita Expenditure)	0.4498* (0.000)	0.4909* (0.000)	<b>0.4982*</b> (0.000)	0.5626* (0.000)	0.7998* (0.000)	1			
PAC 1st Pillar 94-99 (Total Regional Payment pc)	<b>0.4126*</b> (0.000)	0.4475* (0.000)	0.4156* (0.000)	<b>0.4755*</b> (0.000)	0.3699* (0.000)	0.3390* (0.000)	1		
PAC 1st Pillar 00-06 (Total Regional Payment pc)	0.3897* (0.000)	<b>0.4315*</b> (0.000)	0.4110* (0.000)	0.4760* (0.000)	<b>0.4545*</b> (0.000)	0.4961* (0.000)	0.9374* (0.000)	1	
PAC 1st Pillar 07-13 (Total Regional Payment pc)	0.3869* (0.000)	0.4126* (0.000)	<b>0.3800*</b> (0.000)	0.4687* (0.000)	0.4152* (0.000)	<b>0.4155*</b> (0.000)	0.8498* (0.000)	0.9347* (0.000)	1

**Tab.2 - Measures of global spatial autocorrelation**

Variables	I	E(I)	sd(I)	z	p-value*
Regional Policy 94-99	0.244	-0.007	0.042	5.973	0.000
Regional Policy 00-06	0.25	-0.007	0.042	6.14	0.000
Regional Policy 07-13	0.258	-0.007	0.042	6.305	0.000
Rural Development 94-99	0.13	-0.007	0.042	3.254	0.001
Rural Development 00-06	0.11	-0.007	0.04	2.932	0.002
Rural Development 07-13	0.201	-0.007	0.042	5.01	0.000
PAC 1st Pillar 94-99	0.116	-0.007	0.042	2.922	0.002
PAC 1st Pillar 00-06	0.12	-0.007	0.042	3.03	0.001
PAC 1st Pillar 07-13	0.105	-0.007	0.042	2.676	0.004
Index of Structural Disadvantage (PCA)	0.339	-0.007	0.042	8.209	0.000

\*1-tail test

**Table 3 - Cross section analysis with country dummies**

VARIABLES	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
	Regional Policy	Regional Policy	Regional Policy	Rural Development	Rural Development	Rural Development	PAC 1st Pillar 1	PAC 1st Pillar 1	PAC 1st Pillar 1
	1994-99	2000-06	2007-13	1994-99	2000-06	2007-13	1994-99	2000-06	2007-13
Index of Structural Disadvantage (PCA)	54.05** (20.82)	85.97*** (28.58)	80.38*** (23.87)	17.27*** (6.038)	35.89* (18.34)	21.02* (11.13)	189.3*** (44.94)	263.7*** (63.44)	224.0*** (67.28)
SE	28.97 (33.09)	21.67 (88.38)	85.08 (68.78)	7.375 (10.66)	114.0*** (22.32)	173.6*** (11.21)	-193.8 (148.8)	139.4 (145.7)	132.7 (150.4)
DE	242.3*** (91.83)	273.1* (145.8)	219.0** (106.5)	59.75* (32.60)	91.04* (46.15)	89.73** (35.91)	-228.5 (153.1)	-157.5 (166.9)	-61.47 (189.6)
IT	131.6 (88.24)	71.79 (147.1)	51.63 (113.1)	34.07 (30.67)	25.39 (77.78)	89.90 (54.96)	650.0*** (220.7)	-708.8** (276.7)	-543.4* (298.7)
FR	40.13 (50.94)	-72.09 (97.10)	-107.4* (61.45)	-0.0428 (15.31)	-3.962 (40.70)	31.67 (24.87)	304.2 (208.7)	450.9* (236.7)	544.8** (250.0)
AT	-27.67 (70.94)	-78.80 (123.9)	-139.9* (83.59)	-9.364 (17.34)	323.4*** (45.77)	420.3*** (26.96)	466.7*** (168.0)	-116.7 (190.3)	-302.3 (205.8)
BE	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)
PT	1,095*** (99.77)	1,402*** (184.6)	1,310*** (195.3)	125.6*** (29.75)	206.5** (85.07)	227.0*** (49.44)	-587.4** (259.3)	-642.8* (335.9)	-521.2 (343.2)
NL	20.15 (50.57)	-93.19 (96.87)	154.4*** (53.73)	-10.51 (12.98)	-48.99* (29.25)	-30.30* (18.24)	-129.2 (154.1)	-317.6* (162.7)	-249.6 (172.3)
UK	83.71 (59.20)	-14.93 (90.97)	24.00 (84.98)	-10.92 (12.94)	-39.82 (27.58)	24.46 (21.95)	-325.6** (152.7)	-294.1* (159.4)	-161.0 (174.7)
ES	615.0*** (86.93)	677.9*** (134.7)	430.2*** (102.1)	84.62*** (19.48)	187.1** (71.97)	156.3*** (45.40)	-32.19 (211.0)	367.6 (278.0)	617.5** (305.9)
GR	1,193*** (112.3)	1,754*** (177.7)	1,109*** (115.0)	150.1*** (28.72)	241.2*** (80.30)	237.4*** (49.07)	419.9 (270.0)	393.3 (331.8)	421.0 (402.7)
FI	29.19 (54.28)	175.4 (138.1)	142.1 (100.2)	33.78* (20.01)	197.1 (191.5)	511.2*** (169.5)	735.7*** (168.6)	1,914*** (339.8)	1,619*** (331.9)
Constant	129.9** (50.88)	338.7*** (97.31)	326.9*** (61.41)	40.06*** (15.06)	111.9*** (40.76)	78.88*** (25.15)	925.5*** (157.9)	1,103*** (172.3)	946.5*** (191.7)
Observations	139	139	139	139	139	139	139	139	139
R-squared	0.811	0.827	0.787	0.502	0.421	0.604	0.537	0.539	0.465

*Robust standard errors in parentheses*

\*\*\*  $p < 0.01$ , \*\*  $p < 0.05$ , \*  $p < 0.1$

**Tab. 4 - Panel data analysis (fixed effect two-way): regional policy, rural development policy, PAC 1st pillar 1994-2013**

VARIABLES	(1) Regional Policy	(2) Regional Policy	(3) Regional Policy	(4) Rural Development	(5) Rural Development	(6) Rural Development	(7) Rural Development	(8) Rural Development	(9) PAC 1st Pillar 1
	1994- 2013	1994- 2013	1994- 2013	1994- 2013	1994- 2013	1994- 2013	1994- 2013	1994- 2013	1994- 2013
Index of Structural Disadvantage (PCA) Panel	44.27 (27.45)	47.71* (26.06)	30.17 (30.00)	27.40* (14.33)	32.06** (13.79)	44.55*** (14.25)	24.81* (13.51)	26.92* (14.26)	-54.84 (50.63)
PAC 1st Pillar		0.0627 (0.0565)	0.0630 (0.0578)		0.0849*** (0.0326)	0.0847*** (0.0318)	0.0753** (0.0309)	0.0749** (0.0304)	
Regional Policy							0.152*** (0.0241)	0.157*** (0.0290)	
Interaction Term Disadvantage*PAC 1st Pillar			0.0153 (0.0185)			-0.0109 (0.00865)			
Interaction Term Disadvantage*Regional Policy								-0.00472 (0.0101)	
TD00	96.02*** (27.00)	89.25*** (25.89)	89.14*** (26.03)	-19.89 (13.89)	-29.06** (13.72)	-28.98** (13.81)	-42.62*** (12.82)	-42.39*** (12.80)	108.0** (43.17)
TD94	-169.6*** (34.05)	-159.3*** (36.18)	-155.6*** (36.57)	-159.7*** (20.26)	-145.7*** (20.09)	-148.4*** (20.09)	-121.5*** (21.26)	-121.1*** (21.39)	-164.2*** (60.91)
Constant	557.1*** (20.38)	493.7*** (64.10)	486.6*** (66.82)	222.3*** (10.04)	136.6*** (34.12)	141.7*** (32.82)	61.53 (40.02)	61.01 (40.33)	1,010*** (38.53)
Observations	417	417	417	417	417	417	417	417	417
R-squared	0.291	0.297	0.299	0.325	0.354	0.358	0.403	0.404	0.277
Number of id	139	139	139	139	139	139	139	139	139

Robust standard errors in parentheses

\*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1