



AISRe

Associazione Italiana di Scienze Regionali

VALUTAZIONE DELLE POLITICHE PUBBLICHE

Che cosa abbiamo imparato?

a cura di

Augusto Cerqua

Antonella Rita Ferrara

Guido Pellegrini



DONZELLI EDITORE 

In un contesto di rapida evoluzione, questo volume offre un'analisi approfondita delle trasformazioni nella valutazione delle politiche. L'ampio utilizzo di grandi set di dati sta ridefinendo l'approccio alla valutazione, con una crescente domanda di analisi accurate da parte dei decisori politici. Si esplora non solo se un intervento ha avuto un impatto, ma anche come gli effetti variano rispetto a vari aspetti tra cui la dimensione territoriale e settoriale.

Il libro mette in luce la crescente complessità delle tecniche di valutazione e il ruolo cruciale degli esperti nel rendere accessibili le metodologie avanzate e i loro esiti. Con un focus particolare sulle politiche di sviluppo territoriale, il volume semplifica i principali aspetti delle moderne tecniche di valutazione, illustrando risultati recenti e offrendo spunti per nuove ricerche.

Diviso in due parti, il volume esplora i risultati, i metodi e le tecniche delle metodologie valutative, evidenziando le modifiche nel tempo. Approfondisce il ruolo istituzionale nella implementazione delle politiche regionali, con focus su Italia ed Europa. Infine, proietta uno sguardo al futuro, delineando le possibili direzioni di sviluppo nella valutazione delle politiche.

Augusto Cerqua è ricercatore di Statistica economica presso Sapienza, Università di Roma. Ha lavorato su questioni come l'impatto causale delle politiche industriali e regionali, sugli effetti delle politiche locali su flussi migratori e voto di protesta e ha sviluppato metodi di valutazione controfattuale.

Antonella Rita Ferrara è ricercatrice di Economia applicata presso l'Università della Calabria. La sua ricerca si concentra sull'economia regionale, le disuguaglianze territoriali, la valutazione delle politiche e l'economia industriale.

Guido Pellegrini è professore ordinario di Statistica economica e di Metodi di valutazione delle politiche presso Sapienza, Università di Roma. Svolge correntemente attività di analisi e valutazione di politiche pubbliche industriali, territoriali e per la R&S e l'innovazione, e su questi temi pubblica regolarmente su riviste nazionali e internazionali.

Economie dei luoghi / 3

VALUTAZIONE
DELLE POLITICHE PUBBLICHE

Che cosa abbiamo imparato?

a cura di
Augusto Cerqua, Antonella Rita Ferrara e Guido Pellegrini

DONZELLI EDITORE

Comitato scientifico e di redazione:
Rosanna Nisticò (Università della Calabria - direttrice della collana AISRe E-book)
Marco Bellandi (Università di Firenze)
Antonella Rita Ferrara (Università della Calabria - segreteria tecnica)
Ilaria Mariotti (Politecnico di Milano)
Guido Pellegrini (Sapienza Università di Roma)
Francesco Prota (Università di Bari "A. Moro")

© 2024 Donzelli editore, Roma
via Mentana 2b
www.donzelli.it

ISBN 978-88-5522-619-6

Indice

Introduzione: raccontare risultati e metodi della valutazione delle politiche pubbliche

di Augusto Cerqua, Antonella Rita Ferrara e Guido Pellegrini

Parte prima

Esperienze di valutazione di politiche pubbliche: i temi

I. Politica di coesione: ripartiamo dalla valutazione
di Riccardo Crescenzi, Mara Giua e Roberto Martino

II. La valutazione di politiche place-based in Italia
di Gianluigi Coppola e Sergio Destefanis

III. I Contratti di sviluppo. Alcune valutazioni sul recente disegno
della misura di intervento
di Anna Giunta e Marianna Mantuano

IV. La valutazione delle politiche per l'innovazione e la ricerca
di Giuseppe Albanese e Raffaello Bronzini

V. La valutazione di politiche attive nel mercato del lavoro
di Gessica Vella

Parte seconda

Esperienze di valutazione di politiche pubbliche: il ruolo delle istituzioni

VI. Esperienze di valutazione di politiche pubbliche: la Commissione europea
di Giulia Canzian e Antonella Rita Ferrara

VII. La valutazione della politica di coesione: istituzioni e orientamenti di livello nazionale
di Tito Bianchi

VIII. Dove sta andando la valutazione delle politiche?
di Augusto Cerqua e Guido Pellegrini

Riferimenti bibliografici

Gli autori

I. Politica di coesione: ripartiamo dalla valutazione

di Riccardo Crescenzi, Mara Giua e Roberto Martino

1. *Introduzione.*

Anche nell'era del Next Generation Eu (Ngeu), la politica di coesione dell'Unione europea continua a mantenere un ruolo primario nel budget comunitario. Il periodo di programmazione 2021-2027 è partito con premesse importanti. Innanzitutto per la prima volta la politica di coesione non sarà l'unica politica comunitaria di sviluppo nei territori svantaggiati: parallelamente saranno anche attuati i progetti finanziati dal Ngeu (in Italia nell'ambito del Piano nazionale di ripresa e resilienza). Entrambe le politiche hanno orizzonti temporali definiti, e intendono perseguire, negli stessi territori, obiettivi simili, rivolgendosi alla stessa platea di soggetti (sia programmatici che beneficiari). Questo sovrapporsi di azioni potrà avere effetti su entrambe le politiche, di sinergia e/o di spiazzamento nel tempo e nello spazio.

In questo contesto, il saggio discute brevemente gli elementi essenziali della politica di coesione, richiamandone le principali caratteristiche e riassumendo le principali evidenze empiriche delle valutazioni che nel tempo sono state prodotte in ambito accademico, con l'obiettivo di proporre alcune indicazioni per il futuro della politica. Dalla letteratura esistente, ampia e qui solo parzialmente richiamata, emerge infatti che finora gli impatti della politica di coesione sono stati limitati e soprattutto che sono condizionati da una serie di fattori, attribuibili al contesto territoriale di attuazione e alle modalità di intervento. Ci si focalizza in particolare sulla necessità di riflettere sulla *governance* della politica, intesa come l'architettura istituzionale della programmazione (che vede la

partecipazione dell'Unione europea, dei paesi membri, delle regioni e degli attori del partenariato), le modalità e procedure di attuazione che si pongono in essere (all'interno dei diversi programmi operativi), le relazioni tra gli attori coinvolti, sia verticali (es. tra programmatori e attuatori) che orizzontali (es. tra beneficiari).

2. La politica di coesione in breve.

Il processo di crescita e sviluppo favorisce la concentrazione sia delle attività produttive che dell'innovazione e del capitale umano in un numero limitato di località. Questo comporta una distribuzione fortemente concentrata di occupazione, benessere e opportunità economiche con processi cumulativi caratterizzati da *path dependency*. In questo contesto, la politica di coesione intende bilanciare la diseguale distribuzione territoriale delle opportunità socio-economiche, promuovendo investimenti nelle regioni svantaggiate con un duplice obiettivo: da una parte, la rimozione di colli di bottiglia infrastrutturali e socio-economici che rallentano lo sfruttamento del pieno potenziale delle regioni periferiche o con livelli di sviluppo iniziali più ridotti; dall'altra, la mitigazione degli effetti geograficamente asimmetrici di politiche comunitarie settoriali (come la politica agricola comune) e di mercato (come le misure per il mercato unico) che hanno dimostrato di produrre forti effetti centripeti a danno delle aree periferiche e/o meno capaci di resistere alle pressioni competitive del mercato unico. La finalità più generale è quella di promuovere uno sviluppo armonioso dei territori dell'Unione, riducendo le disparità tra regioni in termini di opportunità e di partecipazione all'economia globale.

La coesione economica, sociale e territoriale tra le regioni e i paesi dell'Unione europea era un elemento cardine dell'Unione già dal Trattato di Roma del 1957 e la centralità della politica di coesione è andata progressivamente affermandosi nei periodi di programmazione che si sono susseguiti dagli anni novanta a oggi. Nell'Europa colpita dalla pandemia da Covid-19, infine, il ruolo della politica di coesione ha acquisito una rilevanza ancora maggiore,

almeno per due motivi. Innanzitutto, agendo sui fattori dello sviluppo regionale di lungo periodo, la politica di coesione può contribuire a generare e rafforzare la resilienza dei sistemi economici di fronte a episodi di crisi. Inoltre, rappresentando un'impalcatura rodada e attiva a pieno regime in tutti i territori dell'Unione, è stata subito scelta come strumento di politica pubblica per mettere in atto i primissimi interventi di risposta alla pandemia. Già nella primavera del 2020 la Commissione europea decise di utilizzare le risorse non spese del periodo di programmazione 2014-2020 per finanziare la Coronavirus Response Initiative (Cri e Crie+) e la Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe (React-Eu). Questa esperienza ha sancito il ruolo che la politica di coesione ha (e può avere in modo ancora più diretto) per gli obiettivi di sostenibilità e di resilienza che sono poi divenuti (anche) i cardini del Ngeu.

3. Le evidenze sulla politica di coesione: impatti limitati e condizionati.

La politica di coesione ha rappresentato sin dalle sue origini un caso particolarmente importante di politica di sviluppo anche in comparazione ad altre economie avanzate come gli Stati Uniti, sia per la rilevanza delle risorse economiche mobilitate che per l'approccio proposto, concentrando le risorse nelle aree svantaggiate di un'economia, come quella Europea, che in media ha un livello di sviluppo complessivo molto avanzato, e valorizzando le risorse specifiche di ciascuna regione. Tutto questo attraverso un'impalcatura che coinvolge livelli di *governance* estremamente distanti e non altrimenti abituati a lavorare insieme: la Commissione europea, i governi nazionali, le amministrazioni regionali e le autorità locali.

Anche in considerazione del carattere innovativo della politica di coesione, già nei primi anni duemila ci si interrogava sul valore aggiunto che stava rivestendo per le economie regionali europee. Domande di ricerca riguardanti il ruolo della politica per la convergenza regionale, o quello degli investimenti infrastrutturali per

la distribuzione delle attività economiche, o il diverso ritorno economico che poteva essere associato a investimenti in settori diversi (agricoltura/formazione/imprese) conducevano a risultati piuttosto controversi.

L'evidenza che emergeva chiaramente riguardava l'inadeguatezza delle tradizionali analisi di regressione nel rispondere alla domanda chiave che i ricercatori e le istituzioni europee si ponevano sulla politica di coesione, cioè: quale impatto economico stanno producendo le risorse impiegate?

Considerata la correlazione diretta tra svantaggio territoriale e ammontare di risorse assegnate, per quanto robuste fossero dal punto di vista concettuale, le analisi empiriche soffrivano di un'endogeneità di fondo che poteva essere risolta solo nell'improbabile caso in cui fosse stato possibile «controllare» tutte le variabili correlate con la politica (ad esempio con l'eleggibilità al finanziamento o con la quantità di fondi ricevuti) e aventi anche un possibile impatto sugli effetti d'interesse (come crescita o occupazione). Come si è detto, la politica di coesione ha da subito indirizzato le sue risorse verso le aree più svantaggiate dell'Unione e i fattori di svantaggio strutturale sono anche fortemente correlati con crescita, occupazione e altre misure di sviluppo locale.

Il proliferare della letteratura sul tema è andato di pari passo con l'affermarsi di tecniche econometriche che hanno consentito una più accurata identificazione dei legami di causalità e, a partire dal 2010, l'analisi della politica di coesione si è avvalsa di metodi controfattuali capaci di misurare l'impatto addizionale degli interventi rispetto a un contesto di assenza della politica.

L'obiettivo dell'analisi in questo caso consiste nel costruire un modello di stima in grado di identificare l'impatto della politica al netto dell'effetto sui risultati derivante da fattori correlati alla politica stessa. È così che, nell'impianto metodologico dei metodi quasi-sperimentali, l'assegnazione di una certa regione al gruppo dei «trattati» o al gruppo dei «controlli» dipende dall'aver ricevuto o meno fondi dalla politica di coesione. Considerato che l'assegnazione dei fondi (e quindi l'appartenenza all'uno o all'altro gruppo) dipende dal livello di svantaggio territoriale (misurato dal rapporto tra il Pil

pro capite regionale e quello medio europeo) il gruppo dei «controlli» non può essere utilizzato come paragone per il gruppo dei trattati – in quanto profondamente diverso dal gruppo dei «trattati» non solo in termini di «trattamento» ricevuto (i fondi della politica di coesione) ma anche in termini di svantaggio economico di partenza. Si pone dunque la necessità di ricreare un gruppo «controfattuale» composto da unità che facciano parte del gruppo dei «controlli» ma che siano quanto più possibile simili alle unità del gruppo dei «trattati». Per farlo ci si avvale di metodi econometrici quasi-sperimentali, tra i quali il Regression Discontinuity Design (Rdd).

Nella letteratura in questione i primi studi che hanno applicato un Rdd per valutare la politica di coesione hanno esplorato gli impatti causali medi in termini di crescita economica e occupazione (Pellegrini e altri 2010; Becker, Egger, von Ehrlich 2010) concludendo che in assenza della politica le regioni europee trattate sarebbero cresciute meno di quanto non avrebbero fatto grazie alla politica di coesione. Si è poi guardato ad altre dimensioni di impatto (es. capacità innovativa e dotazione infrastrutturale) ottenendo risultati altrettanto incoraggianti (Ferrara e altri 2017).

Pur rappresentando una rivoluzione per la letteratura sul tema, questi studi non potevano consegnare risposte che andassero oltre quelle relative all'impatto medio. Considerato il contesto in cui la politica agiva, rimanevano almeno due direzioni di chiaro interesse da approfondire: ci sono fattori di contesto che condizionano l'impatto finale della politica? la politica produce effetti simili in tutti i paesi membri?

Si tratta di andare oltre l'interesse per una risposta binaria (affermativa/negativa) sulla presenza di impatto o meno della politica. L'obiettivo è quello di cogliere in modo più generale il potere condizionante, in termini di impatto, dell'eterogeneità dei contesti regionali coinvolti e, più a monte, dei sistemi nazionali che compongono l'Unione e che, in ultima istanza, sono responsabili dell'implementazione delle politiche. È in questa direzione che si è orientata la letteratura degli ultimi dieci anni, consegnando un ricco

insieme di evidenze articolate e dettagliate sul funzionamento della politica a diversi livelli e in riferimento a scelte e contesti eterogenei.

Richiamando gli studi che hanno indagato i fattori condizionanti, il lavoro pionieristico di Becker, Egger e von Ehrlich (2013) ha mostrato come la capacità del territorio di assorbire e utilizzare produttivamente nuove conoscenze e tecnologie svolga un ruolo chiave nel determinare l'efficacia dei fondi, che risulta elevata nei contesti in cui tale capacità è alta. Percoco (2017) ha analizzato invece la rilevanza della struttura produttiva locale dato il peso del settore dei servizi nell'allocazione dei fondi europei, concludendo che un ammontare di risorse maggiore indirizzato al settore dei servizi comporta tassi di crescita minori e deducendo come sia più efficace focalizzare i fondi dove il peso di questo settore sia minore, quindi con un potenziale di crescita della produttività più alto. Bachtrögler, Fratesi e Perucca (2020) hanno dimostrato come la politica abbia avuto un effetto maggiore sulle imprese localizzate in territori più svantaggiati, suggerendo che l'accesso a finanziamenti esterni possa costituire spesso l'unica forma di supporto per allentare vincoli endogeni. Cerqua e Pellegrini (2018) hanno evidenziato che il rendimento della politica di coesione aumenta all'aumentare dell'intensità della spesa, fino a raggiungere un punto di massimo al di là del quale il rendimento marginale diventa decrescente. Ferrara e altri (2022) hanno mostrato che il rendimento non decresce se si guarda a misure di sviluppo più comprensive, legate al benessere regionale. Infine, in Cristofolletti, Gabriele e Giua (2023) si è recentemente stimato che per l'impatto finale conta, oltre all'intensità della spesa, il modo in cui essa si divide tra interventi infrastrutturali e interventi di supporto alle imprese, ricerca e sviluppo, misure di miglioramento della qualità istituzionale e dell'efficienza della pubblica amministrazione.

L'altro filone di letteratura che ha contribuito ad arricchire l'evidenza sull'impatto della politica di coesione è quello che ha investigato l'impatto controfattuale nei diversi paesi membri (alcuni riferimenti per il caso italiano sono: Giua 2017; Cerqua e Pellegrini 2022). Nonostante la sua natura comunitaria, l'attuazione in contesti nazionali profondamente diversi dal punto di vista delle condizioni

macroeconomiche e istituzionali può portare a risultati fortemente eterogenei. Partendo da questa ipotesi Crescenzi e Giua (2020) hanno applicato un modello di Rdd spaziale per stimare l'impatto della politica (2000-2014) con risultati che siano confrontabili tra paesi. Lo studio conferma la diversità degli impatti della politica di coesione, evidenziando come le province tedesche beneficino delle politiche regionali sia in termini di maggiore crescita economica, sia in termini di maggiore occupazione rispetto alle province non beneficiarie; quelle del Regno Unito abbiano impatti positivi sull'occupazione e come invece l'impatto sia diverso in Italia e Spagna. In Italia si registrano effetti positivi sull'occupazione, ma solamente di breve periodo e che non sopravvivono alla crisi del 2008. In Spagna c'è un impatto positivo sulla crescita nel periodo successivo la crisi del 2008, non accompagnato da effetti positivi sull'occupazione. Oltre a sottolineare l'importanza dei contesti nazionali e la loro diversità nel determinare l'impatto delle politiche regionali, lo studio solleva anche interrogativi utili rispetto alla persistenza degli impatti e la capacità della politica di coesione di avviare processi sostenibili di crescita nei territori beneficiari.

Nel tempo, l'impiego dei metodi controfattuali si è rivolto anche a domande di ricerca focalizzate su questioni più specifiche. Ad esempio, Barone, David e de Blasio (2016) hanno studiato la persistenza nel tempo dei benefici della politica, per valutare la capacità della politica di coesione di generare percorsi di sviluppo sostenibili nel lungo termine. Si mostra che l'uscita di una regione dal gruppo dei «trattati» (Abruzzo) comporta una riduzione cumulata del Pil pro capite per un periodo di 7 anni. In questo contesto un processo di crescita di lungo periodo potrebbe essere ottenuto solo a fronte di una continua erogazione di risorse europee. Cerqua e Pellegrini (2023) hanno recentemente mostrato che questo impatto varia a seconda delle caratteristiche delle regioni e del contesto economico locale divenendo rilevante per le regioni che hanno subito una notevole riduzione dei finanziamenti durante una recessione.

Infine, in presenza di un monitoraggio della politica a livello di singolo progetto finanziato (cfr. OpenCoesione in Italia) le analisi di impatto possono avvalersi di dati micro e restituire evidenze molto

dettagliate sul funzionamento della politica partendo dalle sue unità di base (i progetti). Un approccio di questo tipo ha consentito ad esempio di studiare il contributo della politica di coesione all'inclusione sociale ed economica (Giua, Hoxhaj, Pierucci 2022), concludendo che i progetti orientati alla formazione e all'inclusione sociale e lavorativa hanno ridotto il divario salariale tra la popolazione nativa e gli immigrati nei comuni italiani. Sempre a partire dai dati sui singoli progetti, Crescenzi, de Blasio e Giua (2020) hanno studiato l'impatto di un bando del Piano nazionale ricerca e competitività orientato a stimolare la ricerca collaborativa nelle imprese delle regioni del Sud Italia, mettendo in luce specifiche criticità del programma e offrendo indicazioni dettagliate per aumentarne gli impatti futuri.

4. Le evidenze che mancano: il ruolo condizionante della governance.

La ricchezza della letteratura esistente mette in luce che l'impatto dipende da molti fattori di contesto e che cambia nei diversi paesi. Un fattore condizionante, non specificatamente analizzato in ambito di studi controfattuali e sicuramente eterogeneo a livello di paese, è la *governance* della politica – o più specificatamente le modalità di attuazione della politica – cioè il modo in cui questa si trasforma in progetti attivi sul territorio, con procedure di selezione, responsabili e precisi iter di realizzazione e relative tempistiche. Questo sembra un gap rilevante, alla luce della letteratura discussa finora e di alcuni recenti studi che, seppur da un punto di vista descrittivo, hanno messo in evidenza questioni rilevanti sul tema.

Ad esempio, si è riscontrato come i ritardi nell'attuazione dei progetti siano associati positivamente ad alcune modalità di *governance* e negativamente ad altre. Più precisamente, Crescenzi, Giua e Sonzogno (2021) hanno studiato le determinanti dei ritardi nell'attuazione dei progetti attuati in Italia nell'ambito della politica di coesione 2014-2020. L'analisi è di tipo descrittivo (regressione multipla). Tuttavia, grazie alla disponibilità dei dati a livello di singoli

progetti (fonte OpenCoesione) si è potuto concludere che: 1) i progetti operanti nei temi dell'economia digitale e verde sono caratterizzati da ritardi sistematicamente maggiori rispetto alla media di tutti gli altri progetti avviati nello stesso periodo; 2) il coinvolgimento di diversi livelli di governo nell'attuazione dei progetti può risultare una criticità per i tempi di attuazione; 3) nei programmi comunitari si accumulano meno ritardi che in quelli nazionali; 4) la procedura pre-negoziale, rispetto al bando o all'assegnazione diretta, è da ritenersi utile per una realizzazione più puntuale; 5) progetti con più di un attuatore e/o con diverse articolazioni territoriali, seppur auspicabili dal punto di vista degli obiettivi (scambi di conoscenza, ricerca collaborativa, economie di scala), registrano maggiori criticità in termini di attuazione. Oltre a voler essere informativo per la realizzazione delle attuali misure del Ngeu, questo studio sviluppa e conferma alcune considerazioni avanzate in letteratura relativamente ai rischi di approcci interamente *bottom-up* (Crescenzi - Giua 2016).

Un altro studio che, sempre da un punto di vista descrittivo, usa dati a livello di progetto riuscendo a cogliere le modalità di attuazione della politica è quello di Del Monte e altri (2022): anche in questo caso viene mostrato come le autorità centrali abbiano un ruolo chiave nel ridurre i tempi di realizzazione dei progetti, soprattutto in aree con bassa qualità istituzionale.

Queste evidenze suggeriscono l'esigenza di approfondire nell'ambito di stime controfattuali il ruolo condizionante della *governance* della politica in termini di impatto. Al momento, infatti, le evidenze sembrano suggerire come questo elemento sia di fondamentale importanza, in particolare in contesti territoriali istituzionalmente diversificati e frammentati come l'Italia.

5. Alcune direzioni possibili per nuovo modello d'intervento.

Sulla base delle tante evidenze prodotte in questo ultimo decennio ci sono vari cambiamenti che la politica di coesione dovrebbe fronteggiare per potersi presentare al dibattito sul futuro delle

politiche Ue dopo il 2027 come un'adeguata interprete delle significative risorse che riesce a mobilitare nel bilancio comunitario. Un ripensamento graduale e strettamente guidato da dati ed evidenze si rende necessario a fronte degli impatti ridotti (talvolta nulli) degli interventi sinora attuati, in forte contrasto con un enorme ammontare di strutture e procedimenti necessari al funzionamento della politica e che rappresentano un significativo costo opportunità.

Come discusso in questo saggio, tra i più importanti fattori di freno agli impatti della politica potrebbero esserci quelli relativi all'attuale configurazione della stessa, sia nel disegno che nell'attuazione.

La *governance* multilivello, con tutti i suoi aspetti positivi in termini di sussidiarietà e scambio di conoscenza tra i diversi attori coinvolti, presenta significativi risvolti critici in termini di *accountability*, dato che le responsabilità non sono univocamente associate a una o all'altra autorità coinvolta nell'implementazione. Un risultato chiaro di tale impostazione si riverbera nei tempi di messa a terra e realizzazione dei progetti, assolutamente non compatibile con le esigenze degli ecosistemi di innovazione e scoraggianti per chiunque (imprese, cittadini, amministrazioni) guardi alla politica di coesione come un'opportunità per sostenere l'avvio di un progetto imprenditoriale o per superare una crisi aziendale/produttiva.

Inoltre, la partecipazione regionale e locale richiesta nel disegno e attuazione dei progetti presenta forti limiti, soprattutto in un contesto in cui la politica propone cambiamenti continui a cui adeguarsi e la capacità delle amministrazioni – sia in termini di disponibilità di risorse che della loro qualità – è nei fatti molto eterogenea. Il risultato è che il modello decentrato proposto dalla politica di coesione può funzionare in alcuni casi virtuosi ma in molti altri rischia di appesantire e immobilizzare le amministrazioni preposte sottraendo tempo e risorse anche alla gestione dei loro compiti ordinari. Si pensi – ad esempio – al caso del «processo di scoperta imprenditoriale» richiesto dalla Smart Specialization Strategy (S3) nel periodo 2014-2020, reso vincolante per tutta la politica di coesione, senza nessuna certezza sul suo impatto e ben che meno sul valore aggiunto che avrebbe avuto rispetto ad altri

modelli di policy già testati, che è stato comunque capace di assorbire intere unità di gestione prima ancora che di restituire impatti socio-economici tangibili.

Un'ulteriore frizione è rappresentata dalla ciclicità dei periodi di programmazione: ciascun periodo comincia con un denso e fitto processo di partenariato che coinvolge le diverse istituzioni. Succede così che le stesse istituzioni siano contemporaneamente assorbite dagli ultimi anni del periodo di programmazione in fase di chiusura (quando spesso si richiede di gestire il rischio di disimpegno delle risorse) e dal processo di partenariato per il periodo di programmazione in fase di partenza. Probabilmente anche a causa di questa sovrapposizione, il ritardo nell'avvio dei cicli di programmazione, con conseguente slittamento di tutte le fasi attuative, è ormai prassi consolidata.

La politica di coesione è caratterizzata da una certa rigidità della struttura e degli obiettivi stabiliti, e questo ha diverse conseguenze: 1) il rischio che in un contesto profondamente dinamico gli interventi risultino obsoleti già in fase di attuazione, con eventuali modifiche in corso d'opera possibili solo a condizione di farraginose rimodulazioni e riprogrammazioni; 2) l'attrito tra domanda e offerta di *policy*, sia in termini di modalità che di contenuti. Una politica con una struttura rigida e predeterminata non è mai in grado di rappresentare una possibilità pronta per la domanda di finanziamento che, progressivamente, emerge dal territorio e che muta costantemente nel tempo e nello spazio (fino ad arrivare alle singole unità produttive e singoli cittadini). Più precisamente, essa non facilita l'incontro tra domanda e offerta di intervento pubblico.

Bisognerebbe invertire queste dinamiche e reimpostare la politica come uno spazio caratterizzato da una *governance* snella in cui le responsabilità di amministrazione siano assegnate ad attori capaci e chiaramente identificati. Uno spazio in cui cittadini, imprese, amministrazioni e servizi pubblici sappiano di poter trovare un supporto agile, veloce e di qualità per il finanziamento di progetti, già definiti o in ideazione, che possano contribuire a uno sviluppo di lungo periodo. È importante che questo possa accadere senza bisogno di avvalersi di intermediari, senza dunque fronteggiarne i

relativi costi, con tempi ragionevoli e in linea con l'esigenza di ridurre fenomeni di scoraggiamento e abbandono del mercato del lavoro e di assorbire gli shock nel minor tempo possibile (resilienza). L'altra funzione di questo spazio dovrebbe essere quella di mettere a sistema le forze, favorire gli scambi, l'accesso all'informazione e la partecipazione a filiere produttive e di conoscenza, creare collegamenti tra imprese locali e mercati più ampi, nazionali e internazionali. Tutto ciò sempre concentrando le risorse su investimenti produttivi e non sulla spesa corrente o gli ammortizzatori sociali.

Sarà interessante osservare, a questo proposito, il funzionamento del modello alternativo di politica che si sta sperimentando nel caso del Piano nazionale di ripresa e resilienza. Si tratta di un modello meno strutturato – almeno per quanto riguarda la fase di passaggio delle risorse dall'Unione europea agli Stati membri – e più centralizzato nell'attuazione, con un rapporto tra Stato centrale e beneficiari finali più diretto e un'asseverazione condizionata alle «milestones» raggiunte, non alla rendicontazione delle spese. Non ci sono ancora evidenze sul funzionamento di questa impostazione di *governance*, la quale va ancora valutata negli impatti prima di essere presa quale riferimento in altre politiche. Tuttavia, stando a quanto emerso finora in letteratura (Crescenzi, Giua, Sonzognò 2021) e ripreso in questo capitolo, alcune dimensioni attuative che la caratterizzano potrebbero rivelarsi positive perlomeno in termini di riduzione dei ritardi di attuazione.