



Munich Personal RePEc Archive

Structural Funds: a regional analysis of concentration level of projects

Ferrarese, Cataldo and Nannariello, Guido

Openeconomics, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ispettorato Generale del Bilancio della Ragioneria Generale dello Stato

7 October 2014

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/54025/>
MPRA Paper No. 54025, posted 08 Oct 2014 17:44 UTC

Fondi strutturali: un'analisi della concentrazione degli interventi su base regionale

Cataldo Ferrarese* e Guido Nannariello^o

Abstract

Questo studio propone un'analisi comparativa condotta a livello regionale, del grado di concentrazione della spesa co-finanziata con i fondi strutturali, nel periodo di programmazione 2007/13. Per le principali tipologie di spesa, si valuta attraverso l'indice di concentrazione di Herfindahl-Hirschman il livello di frammentazione degli interventi. Si verifica poi, se esiste una relazione tra il livello di concentrazione degli interventi e alcune variabili di contesto. Dall'analisi emerge che il finanziamento medio è maggiore nel Mezzogiorno rispetto al Centro-Nord. Nel caso dei contributi alle imprese, gli interventi sono correlati in modo diretto con il numero di imprese presenti sul territorio, un risultato interessante e solo apparentemente contro intuitivo.

Parole chiave: Concentrazione della spesa, Fondi Strutturali, Indice di Herfindahl-Hirschman, Mezzogiorno, Politica regionale, Spesa pubblica.

Classificazione JEL: C80, H11, H72

Structural Funds: a regional analysis of concentration level of projects

Abstract

This study proposes a comparative analysis at regional level, of concentration level of expenditure co-financed by the Structural Funds in the programming period 2007/13. For main types of expenditure, we evaluate by the concentration index of Herfindahl-Hirschman the level of concentration of projects. It is verified also the relationship between it

* OpenEconomics, via Tagliamento 9, 00198 Roma, email: dino.ferrarese@openeconomics.eu

^o Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ispettorato Generale del Bilancio della Ragioneria Generale dello Stato, via XX Settembre 97, 00100, Roma, e-mail: guido.nannariello@tesoro.it.

and some background variables. The analysis shows that the average funding of the projects financed is greater in the South than in the Centre-North. In the case of concentration level of the contributions to the firms, the analysis shows that interventions are correlated directly with the number of firms in the area, this is an interesting result only apparently counterintuitive.

Key words: expenditure concentration, Structural Funds, Herfindahl-Hirschman Index, South Italy, Regional Policy, Public expenditure.

JEL Classification: C80, H11, H72

1. Introduzione¹

Il protrarsi della fase di recessione economica ha riaperto il dibattito in merito alle politiche da intraprendere per colmare i deficit di sviluppo presenti nel nostro paese. Di recente alcuni autori hanno messo fortemente in discussione il sistema di gestione dei fondi strutturali perché ritenuto “inutilmente complesso” e poco efficace (Perotti, Teoldi 2014) tanto da proporre un diverso impiego (Perotti, 2014). Altri suggeriscono maggiore cautela nella valutazione degli effetti delle politiche strutturali che mal si prestano a giudizi sbrigativi basati su analisi sommarie (Viesti, Luongo 2014).

Benché da più parti si ritiene opportuna una rivisitazione delle modalità di impiego dei fondi europei, non esiste uniformità di vedute sugli obiettivi e la dimensione ottimale degli interventi da finanziare. Da un lato si promuovono grandi investimenti, soprattutto in opere infrastrutturali perché ritenute lo strumento più idoneo ad innescare processi di sviluppo duraturi, dall'altro si preferiscono piccoli interventi diffusi sul territorio.

E' pur vero che la letteratura di settore non ha individuato una dimensione “ottimale” degli investimenti da finanziare con i fondi strutturali, tuttavia, i forti ritardi nelle procedure di spesa sembrano far preferire soluzioni caratterizzate da una maggiore concentrazione degli interventi. Ad oggi gli studi valutano soprattutto la capacità di spesa e la “qualità istituzionale” piuttosto che la dimensione della spesa (Gandolfo, Aiello 2013, Rodríguez-Pose, Garcilazo 2013). Molti lavori si focalizzano sull'avanzamento finanziario dei programmi di spesa, essendo questa la misura utilizzata dall'Unione Europea per evitare il disimpegno automatico delle risorse (Brasili 2013, Vinci 2013), tuttavia, nonostante l'elevato ammontare dei finanziamenti, al momento non esiste una stima del grado di frammentazione della spesa.

Questo studio propone un'analisi comparativa condotta a livello regionale, del grado di concentrazione della spesa co-finanziata con i fondi strutturali nel periodo di programmazione 2007/13. Per le principali tipologie di spesa, si valutano il livello di concentrazione / frammentazione degli interventi nei diversi territori e la relazione tra quest'ultima e alcune variabili di contesto.

I dati sono resi disponibili dal portale Opencoesione, l'iniziativa volta a promuovere una maggiore trasparenza (Reggi 2012) nell'uso delle risorse pubbliche, migliorare le politiche di pianificazione e i processi decisionali, aumentare il coinvolgimento degli stakeholders (Amati, De Luca, Reggi 2014).

Dopo una breve descrizione dei principi fondanti e degli obiettivi della politica di coesione, nella sezione 2 si presenta il quadro delle fonti

¹ Questo articolo è il risultato di un lavoro comune da parte degli autori. Le opinioni espresse sono da attribuire esclusivamente agli autori e non coinvolgono l'Istituzione di appartenenza.

finanziarie. Nella sezione successiva si descrivono i contenuti e le finalità delle sei categorie di spesa analizzate in questo studio. Nella sezione 4, si riportano alcuni indicatori sulla numerosità degli interventi e sulla loro distribuzione per classi di finanziamento concesso; questo paragrafo si conclude con una breve descrizione della spesa classificata per macro-aggregati territoriali. Nella sezione 5 si rappresentano le caratteristiche di alcune delle più note misure statistiche di concentrazione e si motivano le ragioni che hanno suggerito l'applicazione dell'indice di Herfindahl Hirschman. Inoltre, si riportano, per tutte le categorie di spesa, i risultati delle elaborazioni sia in termini di finanziamento medio che di indice di concentrazione calcolando anche un indice aggregato a livello regionale. Nella sezione seguente si verificano alcune relazioni teoriche tra gli indici di concentrazione precedentemente calcolati e le variabili di contesto. Infine, nell'ultima parte si riportano le conclusioni dello studio e si propongono alcuni suggerimenti che possono contribuire a ridurre il grado di frammentazione degli interventi co-finanziati con i fondi strutturali.

2. Politica di coesione e fonti finanziarie

La Commissione europea definisce *coesione territoriale* la politica che mira ad assicurare lo sviluppo armonioso dei territori in modo da garantire alle popolazioni europee un miglioramento del proprio benessere (Libro verde sulla coesione territoriale, 2008). In quest'ottica, le differenti caratteristiche intrinseche dei territori e dei loro abitanti sono viste come un punto di forza per favorire uno sviluppo equilibrato e sostenibile. Si tratta, in altri termini, di una politica che punta a rafforzare la coesione economica e sociale dei territori al fine di favorire una crescita equilibrata nei diversi paesi. A partire dal trattato di Lisbona (1986), a livello europeo si è sentita l'esigenza di rafforzare le iniziative per la cooperazione e sono state definite, nel corso del tempo, priorità e obiettivi comuni. Ultimi in ordine cronologico, cinque obiettivi strategici su altrettanti aspetti economico-sociali (occupazione, innovazione, educazione) e ambientali (cambiamento climatico e energia) da conseguire entro il 2020. Si tratta di obiettivi poi declinati sul piano strategico per definire le modalità di impiego dei fondi nell'arco temporale di riferimento e confluiti in vari documenti. Nel precedente periodo di programmazione la definizione degli obiettivi è stata effettuata tramite il documento di Quadro Strategico Nazionale (QSN), in quello attuale – 2014/20 – nell'Accordo di partenariato.

Anche in Italia la coesione territoriale è da sempre considerato un obiettivo primario di politica economica, tanto da essere codificato nella costituzione all'articolo 19 il quale prevede che lo Stato destini risorse aggiuntive al fine di rimuovere gli squilibri economici e di favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona. In accordo con la riforma del Titolo V, i beneficiari di tali risorse sono i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni (L. Cost. 3/2001). In passato i padri costituenti prevedero l'intervento, soprattutto a favore del Mezzogiorno,

attraverso l'assegnazione di contributi speciali a singole Regioni. Oggi le politiche di coesione agiscono, sia pur con regimi differenziati di aiuto, in tutto il Paese e la loro attuazione è affidata alle amministrazioni centrali e regionali.

Le politiche di coesione sono finanziate in parte con fondi europei, ai quali è associata una quota di co-finanziamento nazionale, in parte con fondi nazionali.² Le risorse disponibili per il ciclo di programmazione 2007-2013 sfiorano i 100 miliardi di euro (Tavola 1), di cui 54,8 miliardi coperti dai fondi strutturali europei (FS), 39,3 miliardi stanziati a valere sul Fondo di sviluppo e coesione (FSC) e 5,0 miliardi finanziati dal Piano di azione per la coesione (PAC). La quota di co-finanziamento nazionale dei fondi strutturali è pari a 26,9 miliardi di euro (dati Opencoesione).

Tavola 1. Fonti finanziarie Programmazione 2007 - 13. Milioni di euro.

Fondi europei (FS 2007-2013)	54.892,7
Cofinanziamento nazionale ai programmi operativi dei Fondi strutturali	26.927,7
Fondi strutturali UE (POR, PON, POIN)	27.965,0
Fondi nazionali (FSC 2007-2013)	39.387,5
Delibere CIPE o ex lege, a singoli progetti speciali	17.386,8
PAR delle Regioni del Centro-Nord (eccetto il Lazio), Abruzzo e Molise e alcuni utilizzi disposti con ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri (OPCM) o ex lege	6.432,5
Delibere CIPE settoriali	10.178,9
Obiettivi di servizio Mezzogiorno	1.044,0
Disponibilità da programmare	4.345,3
Piano di Azione per la Coesione (PAC)	5.006,3
Interventi del PAC con programmazione propria	5.006,3
Totale	99.286,6

Fonte: Opencoesione, dati aggiornati al luglio 2012

Le fonti finanziarie nazionali sono assicurate grazie al *Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC)* che ha lo scopo di garantire unità programmatica all'insieme degli interventi aggiuntivi volti al riequilibrio economico e sociale tra le diverse aree del Paese. Anche il Fondo di sviluppo e di coesione è articolato su di un arco temporale coincidente

² Fanno parte dei fondi strutturali per la coesione il Fondo europeo per lo sviluppo (FESR) e il Fondo sociale europeo (FSE). Il primo sostiene programmi in materia di sviluppo regionale, di potenziamento della competitività, di investimenti nella ricerca e di sviluppo sostenibile. Il secondo, è dedicato all'occupazione, all'accesso al mercato del lavoro e all'inclusione sociale. A seconda della scala territoriale di riferimento, i programmi attuativi prendono il nome di Programmi operativi nazionali (PON), Programmi Operativi Regionali (POR) e POIN (Programmi operativi interregionali).

con quello della programmazione dei fondi strutturali europei, in modo da garantire maggiore unitarietà all'azione di governo.

Infine, il Piano di azione per la coesione (PAC) concentra risorse specifiche su alcuni programmi in grave ritardo di attuazione.

Le risorse destinate per la politica di coesione sono modulate con diverse intensità di aiuto in tre obiettivi: 1. Convergenza; 2. Competitività regionale e occupazione; 3. Cooperazione territoriale europea.

Il primo obiettivo ha lo scopo di accelerare la convergenza delle regioni in ritardo di sviluppo, migliorando le condizioni di crescita e di occupazione attraverso investimenti in capitale fisico e umano, lo sviluppo dell'innovazione e delle conoscenze, l'adattabilità ai cambiamenti economici e sociali, la tutela dell'ambiente, l'efficienza amministrativa. I territori interessati dall'obiettivo "Convergenza" sono le regioni di livello NUTS 2 con un PIL (prodotto interno lordo) pro capite inferiore al 75% della media comunitaria, inoltre un regime transitorio decrescente ("phasing-out") è concesso alle regioni che sarebbero state ammissibili ai sensi dell'obiettivo Convergenza se la soglia fosse rimasta al 75% del PIL medio dell'UE a quindici e non a venticinque.

Tutte le regioni che non sono interessate dall'Obiettivo "Convergenza" o dal sostegno transitorio possono fruire dell'obiettivo "Competitività e Occupazione". Infine sino al 2013 è previsto un sostegno transitorio decrescente ("phasing-in") per le regioni di livello NUTS 2 coperte dal precedente Obiettivo 1 con un PIL superiore al 75% della media dell'UE a quindici.

Nel periodo di programmazione 2007-13, le regioni italiane che rientrano nell'obiettivo Convergenza sono: Calabria, Campania, Puglia e Sicilia. La Basilicata, invece, era in regime di "phasing out". Questo regime ricomprende le aree comprese nell'Obiettivo 1 nel periodo di programmazione comunitaria 2000-2006, ma che sono beneficiarie, nel ciclo 2007-2013, di un sostegno transitorio accordato, in quanto la loro uscita dalle aree economicamente depresse è avvenuta per l'effetto statistico dell'allargamento dell'UE a Paesi con PIL sensibilmente inferiori alla media comunitaria e non solo per progressi economici.

Fanno parte del secondo obiettivo tutti i territori che non ricadono nell'obiettivo Convergenza più le regioni che nel periodo di programmazione 2000-2006 facevano parte del cosiddetto Obiettivo 1. Queste ultime beneficiano di un particolare sostegno transitorio per alleggerire gli effetti negativi derivanti dal passaggio ad un sistema di aiuti meno favorevole (regime di "phasing-in"). Le regioni italiane che rientrano in tale obiettivo sono: Abruzzo, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Marche, Molise, Piemonte, Provincia Autonoma di Bolzano, Provincia Autonoma di Trento, Toscana, Umbria, Valle d'Aosta, Veneto e Sardegna (phasing in).

Infine, nell'obiettivo "Cooperazione territoriale europea" vi rientrano le aree che si situano lungo le frontiere terrestri interne e in alcune frontiere esterne e marittime adiacenti, separate da un massimo di 150 chilometri.

3. La natura degli interventi

A partire dagli anni duemila, la programmazione dei fondi strutturali ha recepito alcune delle linee di indirizzo contenute nell'*Agenda di Lisbona*, il programma di riforme economiche approvato dai paesi europei. Successivamente tale programma è stato esteso al 2020 aggiornando i suoi principi strategici. Attualmente *UE 2020* si fonda su tre principi: 1. Crescita basata sulla conoscenza come fattore di ricchezza; 2. Coinvolgimento dei cittadini in una società partecipativa; 3. Economia competitiva interconnessa e verde. L'*Agenda di Lisbona* e *UE 2020* tracciano le linee programmatiche della politica europea, tuttavia la declinazione dei contenuti operativi di tale politica passa attraverso una serie di ulteriori atti che definiscono le priorità, le linee guida e i programmi d'azione a livello europeo.

Su scala nazionale, il documento programmatico che definisce la strategia e le priorità è, nel periodo di riferimento di questo studio (2007-13), il Quadro strategico nazionale (QCS). Esso si articola in macro-obiettivi, priorità, obiettivi generali e specifici.

I programmi operativi che attuano il Quadro strategico nazionale sono ben 66, 42 finanziati dal Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e 24 finanziati dal Fondo sociale europeo (FSE). A seconda del soggetto attuatore e dell'area geografica di destinazione degli interventi, questi 66 programmi sono denominati Programmi operativi Nazionali (PON), Programmi Operativi Regionali (POR) e Programmi Operativi Interregionali (POIN).

Il database Opencoesione traccia molte delle nomenclature attribuite da questo complesso sistema di programmazione dei fondi europei. Al suo interno è possibile ritrovare obiettivi e priorità del Quadro strategico nazionale e dei Programmi operativi oltre che la data, prevista ed effettiva, di inizio e fine dei lavori. Inoltre, sono presenti numerose grandezze di natura finanziaria, come i finanziamenti ottenuti dall'UE e i co-finanziamenti nazionali suddivisi per ente territoriale (Stato, Regione, Provincia, Comune), oltre che l'eventuale quota di finanziamento privato, gli impegni e i pagamenti. Tuttavia, essendo l'archivio alimentato da numerosi soggetti, la coerenza dei dati non sempre è garantita.

Per analizzare correttamente i dati è necessario trovare un compromesso tra dettaglio e accuratezza delle informazioni. Dall'esame degli interventi si è ritenuto che la "natura della spesa" sia l'attributo migliore per comprendere la finalità della spesa su base regionale. Si è scelto il più elevato livello di aggregazione delle informazioni che

consentisse, a prescindere dal programma di appartenenza, di disarticolare la spesa su base regionale.

La Tavola seguente riporta i dati di sintesi degli oltre 739 mila interventi contenuti nel database Opencoesione.

Tavola 2. Numero di interventi, finanziamento pubblico e natura della spesa.

	Interventi	%	Finanziamento pubblico (mln €)	%
ACQUISTO DI BENI	25.302	3,4%	2.198,4	4,2%
REALIZZAZIONE DI SERVIZI	263.290	35,6%	15.929,6	30,8%
CONTRIBUTI A PERSONE	367.685	49,7%	2.837,3	5,5%
INCENTIVI ALLE IMPRESE	66.718	9,0%	8.306,2	16,0%
INFRASTRUTTURE	16.291	2,2%	21.486,2	41,5%
CONFERIMENTI DI CAPITALE	33	0,00%	939,5	1,8%
ALTRO	78	0,0%	68,8	0,1%
TOTALE	739.397	100,0%	51.766,0	100,0%

Fonte: Opencoesione

Quasi la metà di essi (49,7%) è concentrata nella concessione di *contributi a persone* per consentire loro l'acquisto di determinati servizi, inclusa la formazione. Interventi tipici di questa categoria di spesa sono *voucher* e borse di studio destinati alla partecipazione a corsi di formazione master universitari o corsi professionali, sostegno agli ammortizzatori sociali, costituzione di fondi di garanzia. In termini di finanziamento pubblico concesso, l'ammontare di questa tipologia di spesa è pari al 5,5% del totale.

Una quota altrettanto considerevole di iniziative (35,6%) è destinata alla *realizzazione di servizi*, di corsi di formazione, di progettazione e di studi, inclusa la realizzazione di applicativi informatici e l'assistenza tecnica. Con questa finalità sono stati allocati quasi 16 miliardi di euro (30,8%). Gli interventi ricoprono una gamma molto ampia di casi come i contributi a sostegno degli ammortizzatori in deroga, gli strumenti di ingegneria finanziaria (Microcredito), le spese per il sistema informativo sanitario regionale.

Il 9% delle iniziative è destinato alle imprese. Si tratta di concessione di *incentivi* per la riattivazione, la riconversione, l'ammodernamento delle imprese, ma anche per il lavoro, la formazione del personale e l'attività di ricerca. Tra di essi si segnalano le concessioni destinate a finanziare fondi rotativi per gli investimenti a beneficio di diverse regioni e la concessioni di contributi a progetti attuati da singole imprese o gruppi. Il finanziamento maggiore ha come destinatario il progetto FOGA attuato da Unicredit nella regione Campania. Oltre 8,3 miliardi di euro (16,0%) è destinato a questa categoria.

Il 3,4% delle iniziative è impiegato per nuove *forniture di beni* tra cui, ad esempio, l'acquisto di materiale rotabile nell'ambito del POR Puglia e l'acquisto di apparecchiature per laboratori nell'ambito del PON Ricerca e competitività. Quasi 2,2 miliardi sono destinati per all'acquisto di beni.

Il 2,2% degli interventi è per la realizzazione di nuove *infrastrutture* nonché per la manutenzione, il recupero, il restauro, l'ampliamento e il completamento, nonché la demolizione, di infrastrutture già esistenti. I progetti più importanti di questa tipologia, sono il completamento di due linee della metropolitana di Napoli (due progetti da 1,3 miliardi e 643 milioni) e il completamento e la realizzazione di due tratte autostradali siciliane (1 miliardo).

Benché la numerosità di questi interventi sia relativamente modesta, il volume di finanziamenti allocati è di gran lunga il più elevato, ben 21,4 miliardi (41,5%).

Una quota marginale, sia per numero che per valore delle iniziative finanziate, è destinato ai *conferimenti di capitale*, all'acquisto di partecipazioni, ai fondi di garanzia e ai venture capital. Con questi strumenti è stata finanziata, ad esempio, la costituzione del fondo regionale della Campania a favore delle PMI e più in generale sono stati costituiti o ricostituiti fondi di garanzia e cogaranzia.

Infine, alcune iniziative incluse nel database Opencoessione, non contengono alcuna classificazione. Si tratta, tuttavia di un numero trascurabile di interventi che non modificano i rapporti di composizione della spesa.

4. Analisi dei dati

Il totale dei finanziamenti pubblici per le politiche di coesione, nel periodo 2007-13, ha sfiorato i 100 miliardi di euro (Tavola 1). Questo lavoro, come detto, si concentra solo sugli interventi finanziati con i fondi strutturali e/o co-finanziati con fondi nazionali. L'aggregato di riferimento è il primo dei tre riportati nella Tavola 1, pari a 54,8 miliardi di euro (dato aggiornato al 31 luglio 2012).

Questo studio utilizza il database "Fondi strutturali europei" aggiornato al 31 dicembre 2013. Da esso sono stati esclusi gli interventi dell'obiettivo cooperazione territoriale europea, perché non sempre localizzati nelle regioni italiane e gli interventi co-finanziati da parte dei privati.

Pertanto, al netto di queste esclusioni, gli interventi esaminati sono 739.319 a cui corrisponde un finanziamento pubblico pari a 51,766 milioni di euro.

Tuttavia, va specificato che gli oltre 739 mila interventi finanziati non sono dei veri e propri progetti o lotti funzionali ma un universo estremamente variegato di iniziative che vanno dalla realizzazione di opere infrastrutturali, il cui costo è di qualche centinaio di milioni di euro, fino a piccole spese autorizzate a valere sui fondi strutturali di poche centinaia di euro. Nel database ogni spesa equivale ad un *record*, ma è chiaro che il finanziamento di una tratta di una linea metropolitana è cosa ben diversa rispetto alla spesa per la colazione di un meeting o per l'installazione di un "maniglione antipánico" in un edificio scolastico. E' per tale ragione che in questo lavoro si sono preferite le più generiche locuzioni *interventi* o *iniziative* in luogo di "progetti" o "lotti funzionali".

L'eterogeneità dei dati è dovuta all'estrema varietà delle politiche di coesione che intervengono in settori, ambiti tematici e territori molto diversi tra loro. Inoltre, le modalità di monitoraggio adottate dalle Amministrazioni, aggiungono un ulteriore margine di discrezionalità nell'identificazione dell'unità elementare di riferimento (Opencoesione). Il risultato è che i dati rilevati non sempre sono coerenti tra di loro. Per tale ragione si è preferito utilizzare le informazioni contenute nel database con un livello di aggregazione piuttosto elevato.

L'importo complessivo del finanziamento, pari a 51.7 miliardi di euro, è dato dalla sommatoria di tutte le voci di spesa pubbliche, sia italiane che europee, indipendentemente dal programma di appartenenza e dalla fonte di finanziamento. Di seguito la sintesi dei dati esaminati.

Tavola 3. Indici statistici per tipologia di finanziamento pubblico. Milioni di euro

	Importo	Media	Dev. Std	Coeff. Variaz.	Min	Max	Numero di Interventi
ACQUISTO DI BENI	2.198,4	0,087	0,985	11,3	144	49,8	25.302
REALIZZAZIONE DI SERVIZI	15.929,6	0,061	0,505	8,3	1	50,9	263.290
CONTRIBUTI A PERSONE	2.837,3	0,008	0,326	42,2	2	100,0	367.685
INCENTIVI ALLE IMPRESE	8.306,2	0,124	2,136	17,2	1	400,0	66.718
INFRASTRUTTURE	21.486,2	1,319	17,261	13,1	285	1.380,0	16.291
CONFERIMENTI DI CAPITALE	939,5	28,470	43,171	2	165.047	233,0	33
ALTRO	68,8	0,883	4,058	4,6	5.700	25,0	78
	51.766,0	0,070	2,703	38,6	1,0	1.380,0	739.397

Le *infrastrutture* e i *servizi* assorbono il 72,4% del totale dei finanziamenti, mentre, dal punto di vista della numerosità degli interventi, i *contributi alle persone* e i *servizi* coprono l'85,3% del totale. In media i finanziamenti per *conferimenti di capitale* (28,4 milioni) e per le *infrastrutture* (1,3 milioni) sono di importo più rilevante. Dal punto di vista della dispersione dei dati, il coefficiente di variazione è decisamente

elevato per i *contributi alle persone* (42,2), per le *infrastrutture* (13,1) e per l'*acquisto di beni* (11,2), relativamente più contenuto nei restanti casi. La massima dispersione registrata per i *contributi alle persone* è dovuta alla diversa modalità con cui la regione Lombardia ha attribuito i codici identificativi (codice unico progetto, CUP) alla suddetta categoria di interventi.

Come verrà mostrato in seguito, dei 367.685 interventi registrati come *contributi alle persone*, ben 308 mila sono localizzati in Lombardia. In sede di commento si terrà conto di questa circostanza escludendo opportunamente questo dato dall'analisi. Al netto della Lombardia, Puglia e Toscana sono le regioni con il maggior numero di interventi, seguite da Friuli V.G., Sicilia e Campania (Tavola 4). In coda si posizionano il Trentino A.A., la Basilicata e la Valle d'Aosta. Gli interventi sono destinati soprattutto alla *realizzazione di servizi*, agli *incentivi alle imprese* e i *contributi alle persone*.

Tavola 4. Numero di interventi e natura della spesa

	ACQUISTO DI BENI	REALIZZAZIONE DI SERVIZI	CONTRIBUTI A PERSONE	INCENTIVI ALLE IMPRESE	INFRASTRUT- TURE	CONFERI- MENTI DI CAPITALE	ALTRO	TOTALE
ABRUZZO	38	2.525	11.406	3.805	386			18.160
AMB. NAZIONALE*	32	1.431	74	15	6		1	1.559
BASILICATA	16	2.292	1.824	1.653	746			6.531
CALABRIA	3.077	12.465	3.851	4.379	3.179	5		26.956
CAMPANIA	7.808	23.289	165	2.772	2.667	2	3	36.706
EMILIA	4	9.076	2.489	5.123	80	1		16.773
FRIULI	5	44.952	2.668	1.123	119	1		48.868
LAZIO	16	5.803	922	1.444	437	8		8.630
LIGURIA	14	6.649	276	8.743	314			15.996
LOMBARDIA	2	382	308.701	912	366	5	1	310.369
MARCHE	29	11.310	10.260	4.733	385			26.717
MOLISE	2	121	417	724	157	2		1.423
PIEMONTE	2	25.849	1.045	5.866	197			32.959
PUGLIA	6.437	27.673	10.796	7.419	2.318			54.643
SARDEGNA	119	2.539	5.058	1.929	766	3		10.414
SICILIA	7.320	21.866	2.574	3.217	3.022	5	73	38.077
TOSCANA	29	50.055	385	3.729	371	1		54.570
TRENTINO	17	4.519	1.574	878	168			7.156
UMBRIA	25	6.054	60	3.219	375			9.733
VALLE D'AOSTA	1	573	1.397	2.057	19			4.047
VENETO	309	3.867	1.743	2.978	213			9.110
Totale interventi	25.302	263.290	367.685	66.718	16.291	33	78	739.397
	3,40%	35,60%	49,70%	9,00%	2,20%	0,00%	0,00%	100,00%
Finanziamento pubblico	2.198	15.930	2.837	8.306	21.486	940	69	51.766
	4,20%	30,80%	5,50%	16,00%	41,50%	1,80%	0,10%	100,00%

*AMBITO NAZIONALE sono interventi non riferibili ad una singola regione

Dal punto di vista del finanziamento pubblico la spesa si concentra soprattutto nelle regioni del Mezzogiorno facenti parte dell'obiettivo

convergenza (33,3 miliardi), in particolare per la realizzazione di *infrastrutture* (17,6 miliardi). Anche nelle restanti tipologie di spesa, le medesime regioni si collocano ai primi posti (Tavola 5).

Tavola 5. Finanziamento pubblico e natura della spesa. Milioni di euro

	ACQUISTO DI BENI	REALIZZAZIONE DI SERVIZI	CONTRIBUTI A PERSONE	INCENTIVI ALLE IMPRESE	INFRASTRUT- TURE	CONFERI- MENTI DI CAPITALE	ALTRO	TOTALE
ABRUZZO	1,8	174,7	63,3	129,6	97,0			466,4
AMB. NAZIONALE*	138,1	1.342,6	2,2	1,3	50,0		0,2	1.534,3
BASILICATA	22,8	341,0	71,1	95,8	425,9			956,7
CALABRIA	253,6	932,6	172,9	608,2	2.446,2	5,6		4.418,9
CAMPANIA	533,7	2.606,5	194,0	2.429,6	5.823,7	160,0	62,4	11.809,9
EMILIA	14,5	977,6	68,2	207,9	100,2	7,7		1.376,1
FRIULI	2,9	317,3	82,3	102,6	81,4	22,0		608,5
LAZIO	27,6	906,8	73,6	251,9	302,0	199,0		1.760,8
LIGURIA	7,4	402,6	28,4	272,4	266,2			976,9
LOMBARDIA	0,6	187,7	599,9	143,8	207,9	145,8	0,01	1.285,7
MARCHE	1,5	232,4	15,4	179,3	160,9			589,5
MOLISE	0,6	86,9	19,2	60,4	33,2	30,6		230,8
PIEMONTE	1,4	941,9	43,7	716,9	290,5			1.994,3
PUGLIA	573,5	2.044,6	452,2	1.080,0	3.864,9			8.015,3
SARDEGNA	99,8	295,4	428,4	248,9	657,2	300,0		2.029,8
SICILIA	487,7	2.231,8	153,3	708,9	5.473,8	51,2	6,2	9.112,9
TOSCANA	10,8	675,7	45,5	533,2	676,3	17,7		1.959,3
TRENTINO	4,4	375,3	88,4	77,0	66,4			611,7
UMBRIA	2,4	235,1	13,9	175,6	152,2			579,3
VALLE D'AOSTA	0,4	55,2	18,5	27,1	48,5			149,7
VENETO	12,9	565,8	202,9	255,8	261,9			1.299,3
Totale fin. pubblico	2.198,4	15.929,6	2.837,3	8.306,2	21.486,2	939,5	68,8	51.766,0
	4,2%	30,8%	5,5%	16,0%	41,5%	1,8%	0,1%	100%
Numero interventi	25.302	263.290	367.685	66.718	16.291	33	78	739.397
	3,4%	35,6%	49,7%	9,0%	2,2%	0,0%	0,0%	100%

*AMBITO NAZIONALE sono interventi non riferibili ad una singola regione

Dalla distribuzione per classi di finanziamento pubblico (Tavola 6) emerge che il 17% dei finanziamenti ha un importo maggiore di 100 milioni e solo il 4,8% maggiore di 500 milioni. Al di sopra della soglia di un miliardo di euro, vi è un unico progetto riferibile alla linea metropolitana di Napoli. L'80,6% della distribuzione è compresa nell'intervallo 10 mila – 100 milioni di euro. A livello territoriale, con la sola eccezione della Toscana, i finanziamenti superiori a 100 milioni sono localizzati solo nel Mezzogiorno per un importo complessivo di 8,6 miliardi. Di questi, 7,3 miliardi sono destinati per la realizzazione di *infrastrutture* in Calabria, Campania, Puglia, Sardegna e Sicilia.

Tavola 6. Finanziamento pubblico per classi (milioni di euro).

	≤ 1.000	1.001 - 5.000	5.001 - 10.000	10.001 - 50.000	50.001 - 100.000	100.001 - 500.000	500.001 - 1 mln	1 mln - 5 mln	5 mln - 10 mln	10 mln - 50 mln	50 mln - 100 mln	100 mln - 500 mln	500 mln - 1.000 mln	≥ 1.000 mln
ABRUZZO	2,8	20,1	7,6	49,7	50,4	111	50,8	63,9	23,1	87	-	-	-	-
AMB. NAZIONALE*	0	0,3	0,4	5,3	10	107	161,1	704	236,9	309,3	-	-	-	-
BASILICATA	0	1	11	66,5	41,1	182,7	106,7	260,7	104,9	182	-	-	-	-
CALABRIA	0,2	8	33,8	261,2	294	633,8	325,5	844,5	335,3	1132	254,2	296	-	-
CAMPANIA	0	6,2	50,7	356,1	461,7	753,1	466,9	1743	812,1	1554	1214	2369	643	1380
EMILIA	0	7,3	17,9	168,8	155,4	443,6	120,5	207,6	94,1	160,8	-	-	-	-
FRIULI	4,5	49,3	67	107,3	57,3	157,8	34	84,2	14,6	32,4	-	-	-	-
LAZIO	0	1,2	4,6	87,3	109,8	402	132,1	319,8	141,2	411,9	150,9	-	-	-
LIGURIA	0,8	13,1	21,8	77,9	107,3	311,5	89,5	203	51,7	100,5	-	-	-	-
LOMBARDIA	81,9	248,2	88,9	15,3	18	121,8	91,6	224,7	39	225,6	130,6	-	-	-
MARCHE	5	17,7	51,2	70,8	60,7	170,5	76,2	64,2	19	54,3	-	-	-	-
MOLISE	0	0,4	1,1	16,2	12	63,8	28,8	27,7	22,3	58,4	-	-	-	-
PIEMONTE	1,4	24,4	37,7	166,8	351,7	581,6	198,3	322,7	153,6	156,2	-	-	-	-
PUGLIA	0,1	19	84,6	603,1	368	840,5	679,5	1946	755,4	1817	207,7	694	-	-
SARDEGNA	0,1	3,5	9,4	125,1	118,2	229,7	139,9	372,4	210,4	417,6	170,4	233	-	-
SICILIA	0	7,4	56,4	353,4	351,4	1041	483,9	1469	517,9	1412	415,1	1331	595	1080
TOSCANA	7,9	63,5	12,9	107,9	108,9	328,2	186,6	506,3	126,9	159,2	156	195	-	-
TRENTINO	0,1	2,4	5,9	73,4	76,1	269	44,9	104,3	35,7	-	-	-	-	-
UMBRIA	0,3	7,2	11,7	55,6	96,1	169,5	48,7	125,7	46,4	18	-	-	-	-
VALLE D'AOSTA	0,4	4	4,3	17	12,5	35,2	5,2	31	18,2	21,9	-	-	-	-
VENETO	0	2,6	8,8	88,5	110,6	351,5	190,5	296	76	110,7	64	-	-	-
Totale	105,7	506,9	587,8	2873	2971	7305	3661	9920	3835	8422	2763	5118	1238	2460

*AMBITO NAZIONALE sono interventi non riferibili ad una singola regione

Dai grandi aggregati territoriali emerge che il Mezzogiorno assorbe il 71,6% delle risorse, pari a 37 miliardi (Tavola 7), di cui 18,8 miliardi per *infrastrutture* e 8,7 miliardi per la *realizzazione di servizi*. La composizione della spesa per tipologia, è sempre a favore del Mezzogiorno rispetto al Centro-Nord. In particolare, per *l'acquisto di beni* e per le *infrastrutture* il Mezzogiorno assorbe circa il 90% del totale, mentre, nei restanti casi i finanziamenti ricevuti rappresentano circa il sessanta per cento del totale.

Per quanto concerne la numerosità degli interventi questa, come detto, risente della diversa imputazione che la Lombardia ha effettuato nei *contributi alle persone*. Escludendo tale dato, nel Centro-Nord ricade il 54,7% delle iniziative, nel Mezzogiorno il 45%, mentre lo 0,4% non è attribuibile ad uno specifico territorio. Sempre al netto dei *contributi alle*

persone, è nella *realizzazione dei servizi* e negli *incentivi alle imprese* che si concentrano il maggior numero di iniziative. Poco numerosi appaiono, i *conferimenti di capitale* che tuttavia si caratterizzano per essere la tipologia di spesa con il valore medio del finanziamento più elevato, 28,4 milioni di euro.

Nel Mezzogiorno il finanziamento medio è ben 7,9 volte superiore rispetto al Centro-Nord; eliminando la componente Lombardia, il dato del Mezzogiorno resta 3,8 volte superiore rispetto al Centro-Nord.

Solo nella tipologia *acquisto di beni*, il Centro Nord ha un finanziamento medio superiore rispetto al Mezzogiorno, nei restanti casi è sempre vero il contrario.

Tavola 7. Macro-aggregati territoriali

	ACQUISTO DI BENI	REALIZZAZIONE DI SERVIZI	CONTRIBUTI A PERSONE	INCENTIVI ALLE IMPRESE	INFRASTRUT- TURE	CONFERI- MENTI DI CAPITALE	ALTRO	TOTALE
Numero interventi								
Ambito Nazionale	32	1.431	74	15	6		1	1.559
Centro-Nord	453	169.089	331.520	40.805	3.044	16	1	544.928
Mezzogiorno	24.817	92.770	36.091	25.898	13.241	17	76	192.910
Totale	25.302	263.290	367.685	66.718	16.291	33	78	739.397
di cui:								
<i>Centro-Nord (%)</i>	<i>1,79%</i>	<i>64,22%</i>	<i>90,16%</i>	<i>61,16%</i>	<i>18,69%</i>	<i>48,48%</i>	<i>1,28%</i>	<i>73,70%</i>
<i>Mezzogiorno (%)</i>	<i>98,08%</i>	<i>35,23%</i>	<i>9,82%</i>	<i>38,82%</i>	<i>81,28%</i>	<i>51,52%</i>	<i>97,44%</i>	<i>26,09%</i>
Finanziamento pubblico (milioni di euro)								
Ambito Nazionale	138	1.343	2	1	50		0	1.534
Centro-Nord	87	5.873	1.281	2.944	2.614	392	0	13.191
Mezzogiorno	1.973	8.714	1.554	5.361	18.822	547	69	37.041
Totale	2.198	15.930	2.837	8.306	21.486	940	69	51.766
di cui:								
<i>Centro-Nord (%)</i>	<i>3,95%</i>	<i>36,87%</i>	<i>45,14%</i>	<i>35,44%</i>	<i>12,17%</i>	<i>41,74%</i>	<i>0,01%</i>	<i>25,48%</i>
<i>Mezzogiorno (%)</i>	<i>89,77%</i>	<i>54,70%</i>	<i>54,78%</i>	<i>64,55%</i>	<i>87,60%</i>	<i>58,26%</i>	<i>99,67%</i>	<i>71,55%</i>
Finanziamento Medio (milioni di euro)								
Ambito Nazionale	4,32	0,94	0,03	0,09	8,33		0,22	0,98
Centro-Nord	0,19	0,03	0,00	0,07	0,86	24,51	0,01	0,02
Mezzogiorno	0,08	0,09	0,04	0,21	1,42	32,20	0,90	0,19
Totale	0,09	0,06	0,01	0,12	1,32	28,47	0,88	0,07

Tuttavia, in presenza di coefficienti di variazione così ampi (Tavola 4), il dato medio appare un indice non idoneo a misurare la capacità di concentrazione delle risorse finanziarie da parte delle regioni. A tale scopo è più opportuno avvalersi di appositi indici di concentrazione della spesa di cui si dirà nella sezione seguente.

5. Indici di concentrazione

Alcuni indici possono essere utilizzati per misurare il livello di concentrazione / dispersione di determinati fenomeni. Quando le variabili quantitative sono distribuite tra diversi soggetti, può essere utile comprendere il grado di concentrazione delle quote possedute dagli stessi. In economia politica o in economia aziendale, è importante capire se dette quote sono detenute da uno, da pochi o da molti soggetti. Esempi tipici sono la misurazione del grado di concentrazione del reddito posseduto dai cittadini o del grado di concentrazione delle quote di mercato detenute dalle imprese. In economia regionale può essere importante comprendere il grado di concentrazione della spesa pubblica in un determinato territorio. Infatti, benché non vi sia uniformità di giudizio, le linee guida della Commissione Europea per il nuovo ciclo di programmazione 2014-2020 esplicitamente fanno riferimento alla necessità di concentrazione degli interventi finanziati con fondi pubblici, soprattutto, per attivare processi di crescita nelle aree in ritardo di sviluppo (Quadro Strategico Comune (QSC) allegato al Regolamento (UE) 1303/2013 del 17 dicembre 2013).

Per misurare la concentrazione del reddito, tipicamente si ricorre all'indice di Gini che rappresenta una misura della disuguaglianza tra gli n agenti presenti in una collettività. Tale indice aumenta al crescere della concentrazione ed è compreso tra zero (equi-distribuzione) ed uno (massima concentrazione). Quando l'ammontare complessivo della grandezza analizzata è ugualmente distribuito tra tutte le unità della popolazione di riferimento, il valore dell'indice è pari a 0; quando lo stesso ammontare è posseduto da una sola unità, l'indice è pari a 1. Il principale limite di questa misurazione è che due distribuzioni (per esempio il reddito) molto diverse tra loro (una che evidenzia una maggiore disuguaglianza tra poveri, l'altra tra i ricchi), possono restituire lo stesso valore.

Una misura grafica della concentrazione è data dalla famosa curva di Lorenz rappresentata in un diagramma nel quale in ordinata ci sono i valori cumulati delle quote di mercato delle imprese e in ascissa il numero cumulato delle imprese. L'area che è compresa tra la curva e la bisettrice (retta di equi-distribuzione) rappresenta l'area di concentrazione e può essere utilizzata per la misurazione dei rapporti di concentrazione, come ad esempio l'indice di Gini. Maggiore infatti è la concentrazione osservata, maggiore sarà la superficie di tale area. Nel caso della distribuzione del reddito, ad esempio, se tutti i cittadini ne

possiedono la medesima quantità, allora la curva di concentrazione sarà coincidente con la bisettrice. Viceversa, nell'ipotesi che il reddito sia distribuito diversamente, allora la curva di Lorenz si posizionerà al di sotto della bisettrice.

Per misurare il livello di concorrenza del mercato tipicamente si ricorre all'indice di Herfindahl-Hirschman (HHI). Tale indice viene definito dalla somma dei quadrati delle quote di ciascun agente del mercato, in formula:

$$HHI = \sum_{i=1}^N Q_i^2$$

Dove Q_i rappresenta la quota di mercato detenuta dall'agente i -esimo. Così definito l'indice varia tra 0 e 1. Il valore massimo corrisponde a una situazione di monopolio, mentre valori molto bassi sono rappresentativi di mercati nei quali c'è un numero elevato di agenti, ciascuno dei quali detiene una piccola quota di mercato. Questo indice è utilizzato, tra gli altri, dalle autorità antitrust americane per valutare, ad esempio, se una fusione aziendale può provocare una significativa diminuzione del livello di concorrenza in un certo mercato. In Italia è normalmente utilizzato da istituzioni come la Banca d'Italia o la Consob per il monitoraggio del livello di concentrazione dei mercati.

Nonostante l'HHI fornisca una buona misura del grado di concentrazione del mercato, la sua applicazione necessita della conoscenza delle quote possedute da tutti gli operatori, un aspetto questo che di fatto ne limita l'ambito di applicazione.

In questo lavoro l'indicatore si è potuto applicare correttamente ipotizzando che il "mercato" sia dato dalla natura della spesa e le "imprese" siano rappresentate dai singoli interventi. Seguendo questo schema, l'ammontare complessivo del finanziamento pubblico per natura, rappresenta il valore complessivo del mercato. Le quote sono ricavate rapportando il finanziamento pubblico associato a ciascun intervento al totale della spesa per natura.

Disaggregando i dati per tipologia di spesa emerge che nei servizi e nelle *infrastrutture*, voci di spesa che complessivamente rappresentano oltre 37 miliardi di euro di finanziamento pubblico, gli interventi nel Mezzogiorno possiedono una dimensione mediamente superiore rispetto al resto del paese. In altri termini, nelle due tipologie nelle quali si concentra il 71,6% della spesa dei fondi strutturali europei, il Mezzogiorno concentra le risorse a sua disposizione più di quanto non lo facciano le restanti regioni del Centro-Nord. Con la sola eccezione degli *acquisti di beni*, anche nelle altre tipologie di spesa il finanziamento medio è superiore nel Mezzogiorno.

Tavola 8. Finanziamento concesso medio per tipologia di spesa. Elaborazioni su dati *Opencoesione*

	ACQUISTO DI BENI	REALIZZAZIONE DI SERVIZI	CONTRIBUTI A PERSONE	INCENTIVI ALLE IMPRESE	INFRASTRUTTURE	CONFERIMENTI DI CAPITALE
Emilia R.	3.622	Molise	718 <i>Campania Conv</i>	1.176 <i>Campania Conv</i>	876	Valle d'Aosta 2.551 Sardegna 100.000
Lazio	1.723	Lombardia	491 Umbria	232 <i>Sicilia Conv</i>	220 <i>Campania Conv</i>	2.184 <i>Campania Conv</i> 80.000
Basilicata p. out	1.425	Lazio	156 Toscana	118 SUD e ISOLE	204 Toscana	1.823 SUD e ISOLE 32.029
Sardegna	839	Basilicata p. out	149 Veneto	116 Lazio	174 <i>Sicilia Conv</i>	1.811 Lombardia 29.160
Piemonte	698	Veneto	146 Liguria	103 Lombardia	158 SUD e ISOLE	1.718 ITALIA 28.470
Friuli V.G.	589	Sardegna	116 Sardegna	85 <i>Puglia Conv</i>	146 <i>Puglia Conv</i>	1.667 CENTRO-NORD 25.121
Liguria	529	<i>Campania Conv</i>	112 Lazio	80 Toscana	143 Piemonte	1.474 Lazio 24.875
CENTRO-NORD	499	Emilia R.	108 <i>Sicilia Conv</i>	60 <i>Calabria Conv</i>	139 ITALIA	1.319 Friuli V.G. 22.000
Toscana	372	SUD e ISOLE	107 Trentino A.A.	56 Sardegna	129 Emilia R.	1.252 Toscana 17.700
Valle d'Aosta	371	<i>Sicilia Conv</i>	102 Molise	46 ITALIA	124 Veneto	1.229 Molise 15.300
Lombardia	325	Valle d'Aosta	96 <i>Calabria Conv</i>	45 Piemonte	122 CENTRO-NORD	1.214 <i>Sicilia Conv</i> 10.240
Molise	280	Trentino A.A.	83 <i>Puglia Conv</i>	42 CENTRO-NORD	95 Sardegna	858 Emilia R. 7.660
Trentino A.A.	260	<i>Calabria Conv</i>	75 Piemonte	42 Friuli V.G.	91 Liguria	848 <i>Calabria Conv</i> 1.111
Umbria	95	<i>Puglia Conv</i>	74 Basilicata p. out	39 Trentino A.A.	88 <i>Calabria Conv</i>	769 Abruzzo -
<i>Puglia Conv</i>	89	Abruzzo	69 CENTRO-NORD	38 Veneto	86 Lazio	691 Basilicata p. out -
ITALIA	87	Liguria	61 Friuli V.G.	31 Molise	83 Friuli V.G.	684 Marche -
<i>Calabria Conv</i>	82	ITALIA	61 Emilia R.	27 Basilicata p. out	58 Basilicata p. out	571 <i>Puglia Conv</i> -
SUD e ISOLE	80	CENTRO-NORD	42 Valle d'Aosta	13 Umbria	55 Lombardia	568 Liguria -
<i>Campania Conv</i>	68	Umbria	39 ITALIA	8 Emilia R.	41 Marche	418 Piemonte -
<i>Sicilia Conv</i>	67	Piemonte	36 Abruzzo	6 Marche	38 Umbria	406 Trentino A.A. -
Marche	53	Marche	21 SUD e ISOLE	4 Abruzzo	34 Trentino A.A.	396 Umbria -
Abruzzo	47	Toscana	13 Lombardia	2 Liguria	31 Abruzzo	251 Valle d'Aosta -
Veneto	42	Friuli V.G.	7 Marche	1 Valle d'Aosta	13 Molise	211 Veneto -

Legenda: Conv = regioni obiettivo convergenza; p-out = regioni in phasing-out; Sud e Isole = Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia.

Si tratta di un risultato che smentisce la tesi opposta sostenuta da molti osservatori. Tuttavia, quello appena riportato è un risultato espresso in termini relativi che non tiene conto della variabilità delle distribuzioni di frequenza. Infatti, i coefficienti di variazione dimostrano che la media non è un indicatore idoneo a misurare il grado di concentrazione della spesa (Tavola 3).

Una valutazione più accurata del livello di concentrazione / frammentazione degli interventi, può essere ottenuta attraverso l'indice di Herfindahl Hirschman (HHI). L'HHI restituisce una misura in termini assoluti e permette di graduare gli interventi in una scala compresa tra 0 (massima frammentazione) ed 1 (massima concentrazione).

I risultati, riportati nella Tavola 9, non lasciano alcun dubbio interpretativo: solo nel caso dei *conferimenti di capitale* si registra una certa concentrazione delle risorse. Nell'*acquisto di beni* è possibile distinguere tra l'area obiettivo convergenza con valori dell'indice molto bassi e territori con valori uguali ad uno (Valle d'Aosta) o prossimi ad uno (Emilia R., Molise, Piemonte, Lazio). Per le restanti voci di spesa l'HHI ha restituito valori molto bassi, a testimonianza dell'elevatissima frammentazione degli interventi.

Tavola 9. Indice di Herfindahl Hirschman per tipologia di spesa.

ACQUISTO DI BENI	REALIZZAZIONE DI SERVIZI	CONTRIBUTI A PERSONE	INCENTIVI ALLE IMPRESE	INFRASTRUTTURE	CONFERIMENTI DI CAPITALE						
Valle d'Aosta	1,000	Molise	0,077	Umbria	0,365	Lombardia	0,085	Valle d'Aosta	0,141	Emilia R.	1,000
Emilia R.	0,974	Lombardia	0,036	<i>Campania Conv</i>	0,315	Veneto	0,076	Abruzzo	0,102	Friuli V.G.	1,000
Molise	0,965	Abruzzo	0,032	Basilicata p. out	0,220	Sardegna	0,056	Toscana	0,097	Toscana	1,000
Piemonte	0,905	Valle d'Aosta	0,019	<i>Calabria Conv</i>	0,111	Lazio	0,044	<i>Campania Conv</i>	0,079	Sardegna	0,634
Lazio	0,903	Sardegna	0,015	Molise	0,103	<i>Campania Conv</i>	0,044	<i>Sicilia Conv</i>	0,064	Molise	0,585
Friuli V.G.	0,739	Lazio	0,012	Valle d'Aosta	0,089	Toscana	0,033	Emilia R.	0,059	<i>Campania Conv</i>	0,531
Lombardia	0,534	Liguria	0,012	<i>Sicilia Conv</i>	0,080	Valle d'Aosta	0,02	Friuli V.G.	0,032	<i>Calabria Conv</i>	0,328
Basilicata p. out	0,386	Umbria	0,010	<i>Puglia Conv</i>	0,044	<i>Sicilia Conv</i>	0,014	Marche	0,025	<i>Sicilia Conv</i>	0,284
Trentino A.A.	0,320	Basilicata p. out	0,010	Toscana	0,044	<i>Calabria Conv</i>	0,013	Piemonte	0,023	Lombardia	0,280
Liguria	0,278	Veneto	0,007	Sardegna	0,024	Piemonte	0,006	Sardegna	0,023	Lazio	0,192
Umbria	0,220	Toscana	0,006	Marche	0,023	Marche	0,006	Trentino A.A.	0,022	Abruzzo	-
Veneto	0,175	Marche	0,006	Liguria	0,020	Abruzzo	0,005	Molise	0,020	Basilicata p. out	-
Marche	0,145	Emilia R.	0,005	Friuli V.G.	0,019	Molise	0,005	Liguria	0,015	Liguria	-
Toscana	0,083	<i>Calabria Conv</i>	0,003	Lombardia	0,018	<i>Puglia Conv</i>	0,005	Lombardia	0,015	Marche	-
Abruzzo	0,063	<i>Puglia Conv</i>	0,002	Piemonte	0,014	Trentino A.A.	0,004	Basilicata p. out	0,014	Piemonte	-
<i>Calabria Conv</i>	0,051	Trentino A.A.	0,002	Trentino A.A.	0,014	Friuli V.G.	0,003	<i>Calabria Conv</i>	0,013	<i>Puglia Conv</i>	-
Sardegna	0,046	<i>Campania Conv</i>	0,002	Abruzzo	0,012	Basilicata p. out	0,003	Umbria	0,013	Trentino A.A.	-
<i>Puglia Conv</i>	0,025	<i>Sicilia Conv</i>	0,001	Lazio	0,010	Umbria	0,003	Veneto	0,012	Umbria	-
<i>Sicilia Conv</i>	0,023	Friuli V.G.	0,001	Emilia R.	0,009	Liguria	0,001	<i>Puglia Conv</i>	0,009	Valle d'Aosta	-
<i>Campania Conv</i>	0,016	Piemonte	0,001	Veneto	0,007	Emilia R.	0	Lazio	0,008	Veneto	-

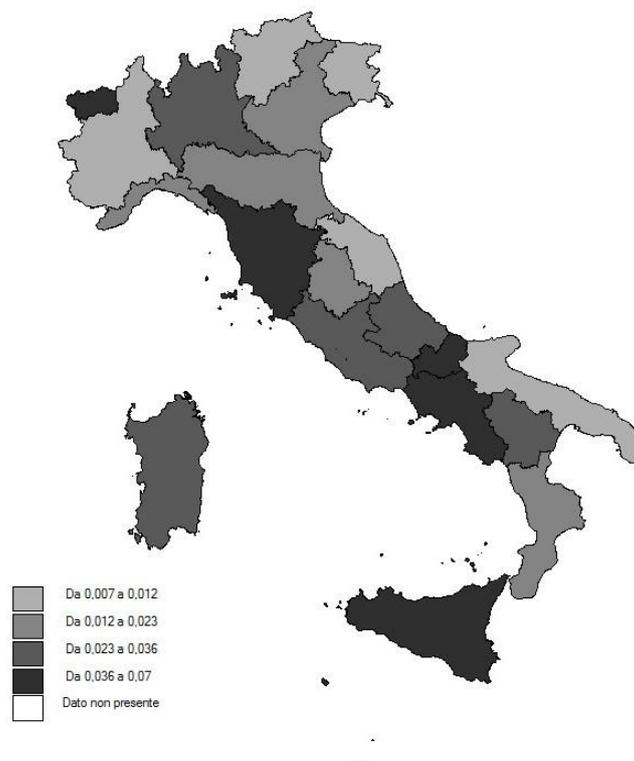
Legenda: Conv = regioni obiettivo convergenza; p-out = regioni in phasing-out; Sud e Isole = Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia.

Nella *realizzazione dei servizi* o nella concessione di *incentivi alle imprese*, i valori massimi fatti registrare dall'HHI sono pari ad appena

0,077 e 0,141, a dimostrazione che in tali categorie la spesa è distribuita tra numerosi interventi di piccole dimensioni. Dall'analisi dei dati non sembra emergere alcuna componente territoriale: le regioni del Centro-Nord come quelle meridionali fanno registrare delle *performance* piuttosto deludenti.

Passando ad un'analisi aggregata a livello regionale, l'HHI di ciascun territorio e di ciascuna categoria di spesa deve essere ponderato con la percentuale di finanziamento di quest'ultima. Un indice di concentrazione, infatti, ha un significato ben diverso se conseguito in una categoria con pochi o molti finanziamenti. Nell'*Acquisto di beni*, ad esempio, la regione Valle d'Aosta possiede un HHI pari ad uno a fronte di una percentuale di finanziamenti destinati a tale categoria molto bassa (0,25%): in questo caso l'indice ponderato è pari a 0,025. All'estremo opposto, la regione Campania possiede un HHI per le *Infrastrutture* modesto (0,08) ma, destinando a tale categoria il 50% della spesa, l'indice ponderato risulta essere 0,04. Ponderando tutti gli indici di concentrazione, si ottiene l'indice aggregato rappresentato nella figura 1 dalla quale emerge che le cinque regioni che fanno registrare un HHI aggregato più elevato sono la Valle d'Aosta, la Campania, il Molise, la Sicilia e la Toscana. I risultati di Valle d'Aosta e Molise sono da attribuire, almeno in parte, alla platea dei potenziali beneficiari dei finanziamenti che risulta essere significativamente inferiore rispetto alle restanti regioni. Valle d'Aosta e Molise, infatti, possiedono una popolazione, un numero di imprese e di enti territoriali, significativamente inferiore rispetto al valore medio regionale. Tra i territori facenti parte dell'obiettivo convergenza, Campania e Sicilia fanno registrare un grado di concentrazione significativamente più elevato rispetto a Calabria e Puglia. Quest'ultima, assieme al Trentino Alto Adige e al Piemonte, sono le regioni che concentrano meno gli interventi co-finanziati con i fondi strutturali.

Figura 1. Indice di Herfindahl Hirschman aggregato



6. Relazioni tra HHI e potenziali beneficiari

Si è infine voluto verificare se esiste una relazione tra la concentrazione degli interventi, misurata attraverso l'indice di Herfindahl Hirschman e la platea dei possibili beneficiari finali dei fondi strutturali. L'ipotesi teorica sottostante è che possa essere proprio l'ampiezza della platea dei potenziali beneficiari, la variabile in grado di spiegare, più di altre, l'elevato grado di dispersione degli interventi.

La relazione è stata verificata per tutte le categorie di spesa³ esaminate con le seguenti variabili di contesto: popolazione residente; numero di imprese; numero di enti territoriali. Si è voluto verificare, ad esempio, se la numerosità dei *contributi alle persone* possa essere messa in relazione con la popolazione residente nella regione, oppure, se la numerosità degli interventi in *opere pubbliche* sia dipendente dagli enti locali presenti nella regione.

Dall'analisi, non emerge alcuna relazione significativa con le variabili considerate in tutti i casi tranne che per la categoria dei *contributi alle imprese*. In quest'ultimo caso, quello dei *contributi alle imprese*, sembra

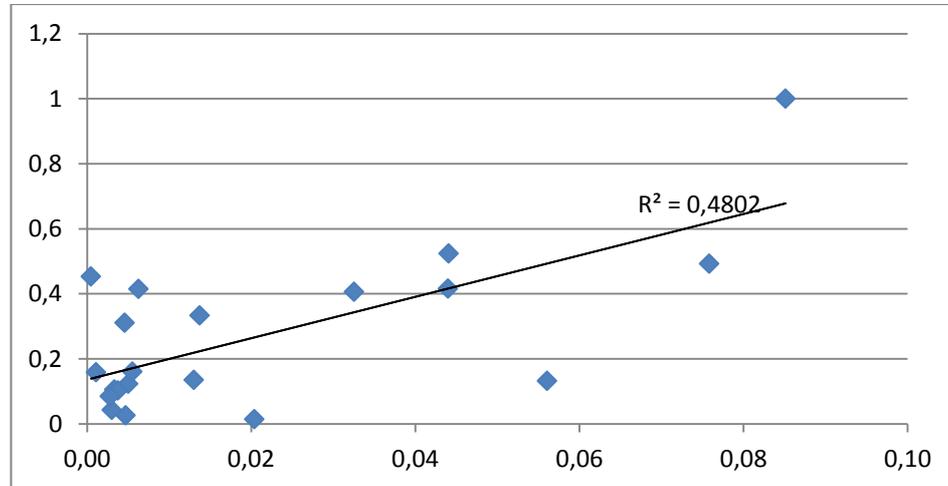
³ La categoria *Conferimenti di capitale* essendo composta da un numero limitato di interventi presenti solo in alcune regioni, non è stata considerata. Il finanziamento totale di tale categoria è pari all'1,8%.

esserci una correlazione positiva con il numero di imprese presenti sul territorio (indice di correlazione = 0,69, $R^2 = 0,48$). Delle sette regioni che hanno il maggior numero di imprese attive, ben 5 fanno registrare l'indice di concentrazione più elevato, mentre, delle quattro che hanno un numero inferiore di imprese, due hanno anche gli interventi meno concentrati. In altri termini le regioni che possiedono più imprese sono anche quelle che fanno registrare un indice di concentrazione relativamente più elevato.

Si tratta di un risultato interessante perché contrasta la tesi diffusa secondo la quale sarebbe proprio l'ampiezza della platea dei potenziali beneficiari la principale causa dell'elevato grado di dispersione degli interventi.

Il ragionamento non appare contro intuitivo. Infatti, nelle regioni con maggiore vocazione imprenditoriale le risorse pubbliche a disposizione delle imprese permettono di finanziare una percentuale di operatori molto inferiore rispetto a quanto avviene nelle restanti regioni. Inoltre, nelle aree più sviluppate, il maggiore radicamento delle attività produttive sul territorio favorisce comportamenti più virtuosi da parte dei soggetti chiamati a gestire i contributi pubblici a favore delle imprese.

Figura 2. Relazione tra HHI e numero di imprese



Tuttavia, la relazione appena presentata è calcolata su indici di concentrazione dei *contributi alle imprese*, caratterizzati da valori particolarmente. I risultati vanno quindi interpretati con le dovute cautele.

6. Conclusioni

Obiettivo di questo studio era quello di verificare a livello regionale, nel periodo di programmazione 2007-13, il grado di concentrazione degli interventi co-finanziati dai fondi strutturali. L'analisi si è basata sui dati messi a disposizione da Opencoessione, il portale del Dipartimento delle politiche di sviluppo, alimentato della Ragioneria Generale dello Stato e dal Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica.

L'analisi si è concentrata sui 739.319 interventi censiti al 31 dicembre 2013, a cui corrisponde un finanziamento pubblico di 51,7 miliardi di euro. Per ragioni connesse alla modalità di classificazione dei dati, l'informazione è stata gestita ad un livello di aggregazione piuttosto elevato. In alcuni casi è stato necessario omettere alcuni dati classificati in modo disomogeneo. In particolare, ciò è avvenuto per i *contributi alle persone* della regione Lombardia.

I 739 mila interventi sono stati analizzati attraverso sei grandi tipologie di spesa: *acquisto di beni* (4,2%), *realizzazione di servizi* (30,8%), *contributi a persone* (5,5%), *incentivi* (16,0%), *infrastrutture* (41,5%) e *conferimenti di capitale* (1,8%): trascurabile la percentuale di interventi non classificati (0,1%).

La spesa complessiva finanziata con i fondi strutturali è nel Mezzogiorno 37 miliardi di euro, pari al 71,6% del totale. Di questa, ben 18,8 miliardi sono allocati in *infrastrutture* (36,4%) e 8,7 miliardi in *servizi* (16,8%). Su tali tipologie, il finanziamento medio è rispettivamente 1,7 e 2,7 volte maggiore nel Mezzogiorno rispetto al Centro-Nord. Anche nei restanti casi, con la sola eccezione per l'*acquisto di beni*, la spesa media nelle regioni del Mezzogiorno, è maggiore rispetto al Centro-Nord. Si tratta di un dato rilevante solo in termini relativi, ma che consente di rigettare la tesi opposta sostenuta da molti osservatori, secondo cui sarebbero proprio le regioni meridionali le principali responsabili della frammentazione della spesa finanziata dei fondi strutturali. Un risultato che, alla luce della variabilità delle distribuzioni di frequenza, va interpretato con cautela.

L'indice di concentrazione di Herfindahl Hirschman, ha mostrato che la spesa finanziata con i fondi strutturali è molto frammentata. Con la sola eccezione della spesa per *conferimenti di capitale* nella quale alcune regioni come Emilia Romagna Friuli V.G. e Toscana concentrano le risorse in un solo intervento, o della spesa per la *realizzazione dei servizi* nella quale Valle d'Aosta, Emilia Romagna, Molise, Piemonte e Lazio concentrano le risorse in uno o pochi interventi, nei restanti casi si assiste ad una vera e propria polverizzazione degli interventi. In altri termini la spesa destinata a ridurre gli squilibri territoriali presenti nel nostro paese, sembra essere frazionata in un numero elevato di interventi di dimensioni relativamente modeste. Un aspetto questo che per la prima volta ha avuto una quantificazione basata su di una procedura analitica.

E' stato poi verificato se esiste una relazione tra il grado di concentrazione degli interventi e la platea dei potenziali beneficiari. La

relazione è stata verificata per tutte le categorie di spesa esaminate ma, ad eccezione del grado di concentrazione dei *contributi alle imprese* che sembrano essere correlati in modo diretto con il numero di imprese presenti sul territorio, non sono emerse altre relazioni significative.

Non era tra gli obiettivi di questo studio ricercare la dimensione ottimale degli interventi finanziati con i fondi strutturali. Tuttavia, anche alla luce della lentezza delle procedure di spesa certificate dall'UE, sarebbe auspicabile introdurre fin dalle prime fasi di programmazione, sistemi di monitoraggio in grado di misurare il grado di concentrazione degli interventi al fine di limitarne la numerosità. In vista del nuovo ciclo di programmazione, una possibile soluzione potrebbe essere quella di utilizzare l'indice elaborato dal famoso economista tedesco Albert Otto Hirschman e dal suo allievo Orris Clemens Herfindahl, fissando delle soglie minime di concentrazione differenziate in base alla natura della spesa e alle caratteristiche dei territori. In altri termini, per evitare una eccessiva frammentazione della spesa co-finanziata con i fondi strutturali, potrebbe essere opportuno introdurre un criterio di ammissibilità che tenga conto, a livello regionale, del livello di concentrazione degli interventi. Una soluzione questa, che consentirebbe da un lato di ridurre la dispersione degli interventi, dall'altro di monitorare meglio il fenomeno.

Riferimenti bibliografici

Amati C., De Luca S., Reggi L. (2014), *Opencoesione, l'iniziativa di open government sulle politiche di coesione*, DPS - Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica, Riunione dei Centri di Informazione Europe Direct, Roma.

Amati C., De Luca S. (2012), *Strumenti innovativi e banche dati territoriali per la valutazione*, XXXIII Conferenza scientifica annuale AISRe, Roma.

Barca F. (2009), *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A Place-based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations*. Independent report.

Brasili C. (2013), *La Politica di Coesione e la qualità istituzionale nelle regioni*, working paper, Università degli studi di Bologna e Associazione RegiosS (Bologna).

Camagni R., Capello R. (2014) *Politiche di competitività e riforma dei fondi strutturali dell'Unione Europea: verso politiche dell'innovazione "intelligenti"* – in *Crescita, investimenti e territorio: il ruolo delle politiche industriali e regionali* Cappellin R., Marelli E., Rullani E., Sterlacchini A. Scienze Regionali.

Chiesa C., di Maggio M. (2014), *FESR 2007-2013 in Lombardia: una lettura territoriale degli ambiti tematici di intervento*, CSTINFORMA 2/2014.

EC – Commission of the European Communities (2008), *Libro verde sulla coesione territoriale: Fare della diversità territoriale un punto di forza*, COM(2008) 616, Brussels: EC.

EC – Commission of the European Communities (2010), *Europe 2020. A Strategy for Smart, Suitable and Inclusive Growth*, Communication from the Commission, COM(2010)2020. Brussels: EC.

Gandolfo G., Aiello V. (2013) in Brasili C. *Le performance di spesa nelle regioni italiane 2007-2013*, working paper, Università di Bologna.

Herfindahl O.C. (1950), *Concentration in the U.S. Steel Industry* (unpublished doctoral dissertation, Columbia University).

Hirschman A.O. (1945), *National Power and Structure of Foreign Trade* (Berkeley, University of California).

IFEL (2014), *La dimensione territoriale nel Quadro Strategico Nazionale 2007 - 2013 - Stato d'attuazione e ruolo dei comuni - Quarta edizione 2014*, Ricerche IFEL.

Perotti R. e Teoldi F. (2014), *Il disastro dei fondi strutturali europei*, e-book pubblicato sul sito Lavoce.info.

Reggi L. (2012), *Transparency on the beneficiaries of Structural Funds in Italy and Europe*, Analisi e Studi, Materiali UVAL 27/2012.

Rodriguez-Pose A., and Garcilazo E. (2013), *Quality of Government and the Returns of Investment: Examining the Impact of Cohesion Expenditure in European Regions*, OECD Regional Development Working Papers, No. 2013/12, OECD Publishing.

UE (2013), Quadro Strategico Comune (QSC) allegato al Regolamento (UE) 1303/2013 del 17 dicembre 2013.

Viesti G., Luongo P. (2014), *I fondi strutturali europei: otto lezioni dall'esperienza italiana*, StrumentiRES - Rivista online della Fondazione RES, Anno VI - n° 1 - Febbraio 2014.

Viesti G., (2013), *“Il Sud vive sulle spalle dell'Italia che produce. Falso!”*, editore Laterza, Roma-Bari.

Vinci F. (2013), *L'efficacia dei fondi strutturali europei. Processi e protagonisti al vaglio della sociologia dell'azione pubblica*, Editore Franco Angeli.

Virno C. (2014), *Come evitare uno spreco annunciato*, articolo pubblicato sul sito Lavoce.info