



**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](http://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

## Introduzione.

# Come raccontare risultati e metodi della valutazione delle politiche pubbliche

di Augusto Cerqua, Antonella Rita Ferrara e Guido Pellegrini

Le prospettive della valutazione delle politiche sono in rapida trasformazione. L'impiego sempre più diffuso di grandi set di dati sta influenzando sia l'approccio alla valutazione che la disponibilità di metodi di analisi. Inoltre, c'è una crescente e più specifica domanda di valutazione da parte dei decisori politici: non è più sufficiente sapere se un intervento ha avuto un impatto, ma si richiede, per esempio, di comprendere se gli effetti sono variati per dimensioni, aree, settori e altro ancora, o se l'impatto su imprese o individui rifletta l'impatto sul territorio nel suo complesso. Inoltre, la valutazione è chiamata a convalidare la «teoria del cambiamento» alla base dell'intervento, che teoricamente descrive la sequenza di eventi che va dall'implementazione della politica alle modifiche desiderate, ed esamina se ci siano anche effetti non previsti.

Tecniche sempre più sofisticate stanno rendendo la valutazione sempre più complessa e meno accessibile per i decisori politici e per i cittadini. Questo costituisce un pericolo significativo: se l'approccio e i risultati dell'analisi valutativa non vengono compresi, c'è il rischio che siano trascurati nella proposta e nello sviluppo di nuove politiche. È quindi compito degli esperti diffondere queste tecniche e risultati, mettendo in evidenza, a volte, più le premesse, il contenuto e i risultati dell'analisi valutativa piuttosto che gli aspetti puramente metodologici. Questo appare particolarmente rilevante nell'analisi delle politiche regionali, che coinvolgono una molteplicità di soggetti ed enti locali anche di ridotte dimensioni, e che sono molto diffuse e replicate sul territorio.

Il contesto attuale richiede una maggiore trasparenza e responsabilità nelle politiche adottate. Non è più sufficiente valutare quanto denaro sia stato speso, ma è altrettanto cruciale esaminare come è stato speso e se ciò ha effettivamente contribuito al conseguimento degli obiettivi previsti. La trasparenza e la rendicontazione delle politiche non bastano; diventa essenziale diffondere e rendere accessibili, soprattutto ai cittadini e agli elettori, i risultati della loro valutazione, ovvero gli impatti che si sono realizzati, quelli che non si sono invece concretizzati e anche quelli inattesi. Garantire che tali risultati siano accessibili e utili al pubblico, ai decisori politici e ad altri soggetti interessati diventa fondamentale per avere una «buona politica».

Garantire trasparenza e qualità nel processo valutativo richiede di coinvolgere attivamente gli stakeholder nella valutazione. Questo coinvolgimento riguarda cittadini, esperti, gruppi di interesse e organizzazioni della società civile, che devono inserirsi in modo appropriato nel processo di valutazione. Questo è anche conseguenza dell'allargarsi degli ambiti, con maggiore attenzione agli impatti sociali, ambientali e sulla salute degli interventi pubblici. È necessario creare spazi, anche virtuali, in cui le valutazioni delle politiche vengano presentate e discusse.

Questo volume si concentra sull'obiettivo di presentare, in modo necessariamente semplificato ma comunque accurato, i principali aspetti riguardo le tecniche, il contesto istituzionale e i risultati salienti ottenuti delle moderne tecniche di valutazione, con una attenzione particolare alle politiche di sviluppo territoriale. Lo scopo è indicare gli sviluppi recenti della valutazione, raccontandone i risultati principali e più attuali, illustrando le tecniche su cui si basano e spiegando in modo accessibile i percorsi metodologici intrapresi e quelli che offrono spazio per nuove ricerche.

Il volume è suddiviso in due parti: la prima descrive risultati, metodi e tecniche delle metodologie valutative applicate a differenti tipologie di politiche, e alle loro modifiche nel tempo; la seconda mostra il ruolo istituzionale nell'implementazione delle politiche specificatamente regionali a livello nazionale, in Italia, e a livello

europeo. Il volume chiude con un saggio che cerca di delineare quali siano le linee future di sviluppo della valutazione delle politiche.

Nel primo saggio, a cura di Riccardo Crescenzi, Mara Giua e Roberto Martino, si analizza il tema della valutazione della politica di coesione dell'Unione europea, il più grande esperimento di redistribuzione del reddito tra regioni e paesi mai attuato. Il lavoro riassume 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. I risultati evidenziano come gli effetti della politica siano stati positivi ma limitati e soprattutto eterogenei. Sono molti i fattori individuati che condizionano l'impatto della politica. Gli autori si focalizzano sul tema della *governance*, e in particolare quella multilivello, intesa come l'impalcatura del processo che coinvolge tutti gli attori istituzionali a diversi livelli territoriali e sulle modalità di programmazione e attuazione della politica. Il lavoro conclude proponendo uno snellimento della *governance*, una maggiore flessibilità negli obiettivi e nelle procedure, e chiede di prestare attenzione a quanto previsto per il Pnrr, «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», come esempio di un modello di *policy* meno strutturato, più flessibile, più orientato a ridurre i ritardi di implementazione e attuazione delle politiche.

Il saggio di Gianluigi Coppola e Sergio Destefanis si concentra sulle politiche *place-based* in Italia. Lo scopo è di effettuare una breve rassegna della letteratura concernente la valutazione di efficacia di queste politiche, in particolare di quelle mirate a ridurre i divari fra Mezzogiorno e il resto del paese. Lo studio si sofferma sulle politiche basate sulla Programmazione negoziata, e anche sull'interazione fra politiche nazionali ed europee. Le conclusioni pongono l'accento, in questo studio come nel precedente, sulla *governance* come fattore determinante per l'efficacia di questo tipo di politiche. In particolare, vengono evidenziati i limiti degli interventi nazionali rispetto a quelli comunitari, soprattutto perché la programmazione pluriennale e la *governance* multilivello di questi

ultimi sarebbero in grado di salvaguardarne la pianificazione e la gestione da influenze locali nocive. D'altronde, notano gli autori, «un miglioramento della *governance* è un processo che richiede tempo e, anche, investimenti in capitale umano», e inoltre un maggiore orientamento ai risultati.

Il terzo saggio, a cura di Anna Giunta e Marianna Mantuano, sviluppa il tema della valutazione di una misura selettiva di politica industriale finalizzata a incentivare progetti di investimento di grandi dimensioni, come i Contratti di sviluppo, in modo originale rispetto agli altri lavori del volume. Infatti, data la novità dello strumento e la limitata letteratura, si focalizza su alcune tematiche rilevanti non solo ai fini della valutazione dei Contratti di sviluppo, ma anche di interesse più generale per la valutazione degli strumenti di intervento a sostegno delle imprese. Le dimensioni che vengono analizzate riguardano: il meccanismo di selezione, l'equità perequativa territoriale e la valutazione *ex post*. Il lavoro conclude segnalando come vi siano state numerose variazioni significative nel disegno della *policy* in un breve periodo, che minano uno dei principi di base delle *best practice* di *policy*, ovvero la stabilità delle regole di ingaggio. Inoltre, vi è stato, secondo le autrici, un accentuarsi della selettività della misura e, in parallelo, un restringimento dei margini di discrezionalità nella scelta del progetto da incentivare. La valutazione sul «funzionamento» complessivo dell'intervento e la sua efficacia viene demandata all'uso di adeguate tecniche controfattuali che dovrebbero tenere nel dovuto conto i cambiamenti recenti nel disegno della *policy*.

Il capitolo di Giuseppe Albanese e Raffaello Bronzini si concentra sull'impatto delle politiche per sostenere l'innovazione e la ricerca privata. Data la vastità di questa letteratura, gli autori si sono focalizzati sui lavori che riguardano misure regionali e sull'esperienza italiana. Lo studio mostra come i sussidi diretti e gli sgravi fiscali per le spese in R&S risultano avere generalmente un effetto addizionale positivo sull'attività di R&S, specialmente per le imprese di minore dimensione. Simili risultati emergono anche per le politiche per supportare le start up innovative. D'altra parte, sembra esserci una scarsa efficacia delle politiche che hanno mirato a rafforzare il

sistema locale dell'innovazione agendo sulla collaborazione e l'integrazione tra i vari attori locali. Gli autori chiudono il loro contributo sottolineando come servano ulteriori sforzi di ricerca riguardo l'impatto delle politiche per supportare le start up innovative, in quanto questa letteratura appare molto differenziata in termini di robustezza dell'analisi e di eterogeneità degli effetti stimati.

L'ultimo capitolo della prima parte dell'e-book è stato curato Gessica Vella e delinea le caratteristiche chiave del mercato del lavoro in Italia, con particolare attenzione a questioni riguardanti la flessibilità, i salari minimi e le politiche relative alla maternità. L'autrice sottolinea, inoltre, che la letteratura empirica ha visto un aumento degli studi di valutazione, compresi quelli relativi al mercato del lavoro in Italia, anche se manca una cultura di valutazione sistematica delle politiche attive del lavoro. Le analisi esistenti sono varie e spesso utilizzano metodi sofisticati, in particolare il metodo controfattuale, poiché sovente coinvolgono programmi o interventi normativi specifici. Tuttavia, c'è ancora bisogno di uno sforzo per creare uniformità, condividere visioni e rappresentare meglio le fasce più deboli del mercato del lavoro.

La seconda parte del volume si apre con il saggio curato da Giulia Canzian e Antonella Rita Ferrara che tratta dell'importanza dell'Evidence-Based Policy Making (la formulazione di politiche pubbliche basate sull'evidenza empirica) nel processo decisionale pubblico, concentrandosi in particolare sulla Commissione europea. Questo approccio mira a migliorare la qualità dei servizi pubblici e l'allocazione efficiente delle risorse attraverso l'uso di evidenze scientifiche nella progettazione, attuazione e valutazione delle politiche. Le autrici sottolineano il riconoscimento da parte della Commissione europea dell'importanza di questo approccio nel migliorare la qualità e l'efficacia delle politiche, utilizzando valutazioni *ex ante* per analizzare le opzioni politiche proposte ed *ex post* per esaminare l'efficacia delle politiche implementate. Nel 2015, la Commissione europea ha apportato significativi cambiamenti al suo approccio alla valutazione attraverso l'attuazione della riforma della Better Regulation, che ha rafforzato il collegamento tra le valutazioni

*ex ante* ed *ex post*, ridefinendole come parte integrante del ciclo politico anziché un'appendice. Nel complesso, emerge dal capitolo che una valutazione più rigorosa promuove la trasparenza e la responsabilità, dimostrando l'impegno per una *governance* responsabile e costruendo fiducia nell'azione delle istituzioni pubbliche.

Il focus del lavoro di Tito Bianchi è l'analisi di come la valutazione delle politiche trovi collocazione nel contesto istituzionale italiano, presentando le modalità di committenza, gli organismi tecnici e le politiche che la propongono, la conducono, ne incentivano la qualità e ne diffondono le buone pratiche, e il meccanismo di formazione delle domande di valutazione che vengono richieste ai valutatori da parte degli enti pubblici. La domanda che si pone è se l'assetto istituzionale sia adeguato a garantire indipendenza e qualità della valutazione. Le conclusioni sono di grande interesse. L'autore segnala come il sistema istituzionale italiano, basato sostanzialmente su quello della politica di coesione, colloca la valutazione in un ruolo sostanzialmente interno rispetto alle funzioni di programmazione e gestione delle politiche. Questo implica per la valutazione vantaggi e svantaggi: all'ovvia limitazione dell'autonomia di espressione, si contrappone la possibilità di aumentarne la qualità. Afferma l'autore che «con questo tipo di assetto istituzionale c'è da aspettarsi che i valutatori possano essere agevolati nell'instaurare un rapporto collaborativo con i committenti/valutati e nell'accedere alle informazioni riguardanti gli interventi, con l'effetto complessivo di rendere la valutazione più funzionale alla decisione pubblica rispetto a quanto accadrebbe se essa fosse affidata a un soggetto del tutto autonomo rispetto ai programmi da valutare». Il rischio che la valutazione non sia autonoma dalla gestione dei programmi viene d'altronde temperato dalla costruzione di una rete di scambio nazionale fra i diversi presidi tecnici che a vario titolo si occupano di valutazione, coordinata dal Nuvap, il Nucleo di valutazione centrale del Dipartimento politiche di coesione.

L'ebook si chiude con un capitolo dedicato ai metodi di valutazione delle politiche a cura di Augusto Cerqua e Guido Pellegrini. Gli autori si focalizzano sui recenti sviluppi delle tecniche di valutazione

controfattuale, soffermandosi su due ambiti di sviluppo tra i più forieri di innovazioni dal punto di vista metodologico: l'uso delle tecniche di *machine learning* nel settore della valutazione e il recente proliferare di studi riguardanti nuovi Causal Panel Methods. Nella seconda parte dello studio invece vengono descritti due ambiti di valutazione dove c'è necessità di ulteriori sforzi da parte dei ricercatori: i metodi per stimare effetti di *spillover* e interferenza tra soggetti trattati e non trattati e i metodi che permettano di stimare gli impatti di trattamenti continui, invece che binari. Lo studio si chiude con una riflessione riguardo la necessità di accedere a dati adeguati alla valutazione e con una previsione futura del ruolo della valutazione «il ruolo del valutatore sarà sempre di più quello di gettare ponti tra l'analisi econometrica e l'interpretazione economica dei risultati ottenuti. Significa che il valutatore non solo deve utilizzare al meglio la metodologia disponibile, ma deve comunicare in modo semplice ma efficace i pregi e i limiti della metodologia stessa, consentendo quindi al *policy maker* un'interpretazione corretta dell'analisi valutativa».

I saggi raccolti portano principalmente a due riflessioni generali: da una parte testimoniano la ricchezza di risultati e di spunti di miglioramento delle *policy* che emergono dagli studi di valutazione, spunti che però sono stati spesso trascurati dai *policy maker* in fase di riallestimento delle politiche; dall'altra, segnalano come, anche recentemente, le tecniche econometriche di valutazione si siano fortemente modificate, influenzando le analisi di *policy evaluation*. Si è data molta più attenzione al disegno della valutazione, al tema della endogeneità, alla causalità implicita nelle stime, all'impatto complessivo degli interventi, superando metodi ormai antiquati di stima degli effetti. In questo lavoro vengono presentati i campi dove le innovazioni metodologiche recenti appaiono più promettenti, quali ad esempio l'uso di modelli di *machine learning* e lo studio di modelli alla frontiera per catturare gli *spillover* e la variabilità degli effetti.

Nei saggi questi temi sono trattati in modo accessibile anche per chi non è un esperto del settore. Il filo rosso che lega i diversi saggi è proprio questo: offrire una panoramica dei molteplici e più recenti risultati delle analisi valutative e una disamina delle tecniche di

valutazione più aggiornate in modo chiaro e possibilmente semplice, sebbene metodologicamente corretto, e quindi accessibile a tutti, cittadini e *practitioner*.

L'insieme del volume mostra l'importanza di una valutazione delle politiche metodologicamente corretta, orientata a cogliere gli effetti positivi e anche negativi degli interventi e trasparente, nei metodi e nella comunicazione. A fronte della crescente domanda di valutazione, sia estensiva che intensiva, sostenuta anche dal progredire delle tecnologie che consentono di accumulare informazioni sui risultati attesi e non attesi delle politiche in grande quantità, anche in ambiti innovativi, è importante che aumenti anche la «cultura della valutazione», tra i *policy maker* e i cittadini, per rendere la valutazione uno strumento utile al miglioramento della qualità delle politiche.

# Valutazione delle politiche pubbliche

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

## 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. Bachtrögl, 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 Sonzognò (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-negoziata, 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.

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

### 1. *Introduzione.*

L'economia italiana è caratterizzata da un dualismo Nord-sud, che si è rivelato essere tendenzialmente stabile nel corso del tempo. Se si analizza la dinamica dei divari in termini di Pil pro capite dagli inizi degli anni cinquanta, si nota che essi si sono ridotti sino ai primi anni settanta per poi rimanere sostanzialmente stabili (Carrascal-Incera e altri 2020). Proprio la persistenza di tali divari, che lo scorso secolo veniva definita la «questione meridionale», ha messo costantemente in discussione l'efficacia delle politiche economiche dirette a ridurre tali divari territoriali.

Scopo di questo scritto è di effettuare una breve rassegna della letteratura concernente la valutazione di efficacia di queste politiche, ponendo particolare attenzione alle politiche concepite e realizzate nel segno dell'approccio denominato come *place-based*.

Le politiche *place-based* sono definite dall'Oecd (2009) come politiche volte a migliorare il benessere e gli standard di vita delle regioni generando e sostenendo i vantaggi competitivi regionali. Il loro approccio di base consiste nello sviluppare le potenzialità di crescita esistenti in ciascuna regione, mettendo in atto misure che mirano ad aiutare le regioni in ritardo di sviluppo a realizzare tali potenzialità, e a uscire dalla trappola del sottosviluppo. La formulazione di questo paradigma si basa sulla convinzione che il vantaggio competitivo si crea e si sostiene attraverso un processo focalizzato sulle specificità locali come la qualità del capitale umano, la presenza di infrastrutture legate alla conoscenza, o l'esistenza di reti e cluster di imprese (Barca, McCann, Rodríguez-Pose 2012).

Ciò premesso, questo capitolo è articolato nel modo seguente. Il secondo paragrafo contiene un breve excursus storico sulle politiche volte ad affrontare il divario economico tra il Mezzogiorno e il resto del paese. Il terzo paragrafo esamina la letteratura che si è interessata all'esperienza della cosiddetta Programmazione negoziata, mentre il quarto paragrafo si concentra sulla realizzazione dell'approccio *place-based* mediante le politiche di coesione europee e nazionali. Alcune considerazioni conclusive offrono una valutazione di sintesi e chiudono il capitolo.

## *2. Un breve excursus storico.*

Nell'Italia del secondo dopoguerra si possono distinguere diverse fasi per quel che concerne le politiche di intervento o per lo sviluppo del Mezzogiorno.

La prima fase è il periodo dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno, realizzato attraverso la Cassa per il Mezzogiorno, che va dall'inizio degli anni cinquanta (la Cassa viene istituita con la legge n. 646 del 10 agosto 1951) sino al 1992, anno in cui la Cassa viene abolita. Analizzare la Cassa per il Mezzogiorno è oggi fondamentale, perché quell'esperienza ha coinciso con l'unica fase di avvicinamento dell'economia del Sud Italia a quella del resto del paese, e ha favorito anche la realizzazione del «miracolo economico italiano», quando il Mezzogiorno ha contribuito in maniera significativa a elevare il tasso di crescita dell'Italia nel suo insieme.

Felice e Lepore (2013) mostrano come vi sia una chiara corrispondenza fra il periodo di maggiore operatività ed efficacia della Cassa e la crescita economica nel Mezzogiorno. Questa corrispondenza dipende soprattutto dalle modalità con cui si sono attuati gli interventi della Cassa fino agli anni sessanta: l'irrobustimento delle infrastrutture e la creazione di un'industria moderna e produttiva.

Nel periodo successivo, coinciso con la crisi degli anni settanta, si è vista l'operatività dell'istituto svanire in una molteplicità di interventi a pioggia, di mero sostegno al reddito, senza più una

visione strategica. Negli anni ottanta, l'intervento della Cassa è andato perdendo di intensità, ma senza smarrire le caratteristiche assunte nel decennio precedente.

Secondo D'Adda e de Blasio (2014), lo spartiacque decisivo è costituito dalla legge 717 del 1965, in base alla quale la struttura di *governance* della Cassa subì importanti cambiamenti. Da un governo tecnico e centralistico, ispirato alla Tennessee Authority Valley e caratterizzato da una forte autonomia rispetto alle pressioni politiche, si passò a un assetto in cui le istanze politiche locali (anche attraverso il ruolo delle regioni, istituite nel 1970) divennero sempre più influenti. A questo passaggio è associato un affievolimento dell'effetto positivo che la Cassa per il Mezzogiorno aveva sulla crescita economica per il periodo 1950-1970. Questo affievolimento è più intenso per i territori che secoli prima appartenevano al Regno delle Due Sicilie.

Alla dismissione della Cassa, dopo un periodo di «non intervento», in cui la politica economica è concentrata sul raggiungimento dei parametri per poter entrare nell'Eurozona, in Italia si è assistito all'avvento della Nuova programmazione economica (o Programmazione negoziata).

### 3. *La Programmazione negoziata.*

La Programmazione negoziata risponde all'esigenza, propria dell'approccio *place-based*, di promuovere una programmazione economico-territoriale di tipo *bottom-up*, attivante partenariati locali in grado di coinvolgere sia soggetti pubblici territoriali che soggetti privati (in particolare le imprese). La Programmazione negoziata prende forza nel periodo della Concertazione del 1992-1993, benché i contratti di programma fossero operanti sin dal 1986. I patti territoriali sono creati nel 1995, e nel 1997 sono stati introdotti tre nuovi strumenti: contratti di area, intese istituzionali di programma e accordi di programma quadro. Dai rapporti annuali del Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione sugli interventi nelle aree sottoutilizzate, del ministero dell'Economia e delle Finanze, si ricava

che nel periodo 1998-2007, periodo di grande sviluppo della Programmazione negoziata, gli impegni relativi a patti territoriali, contratti di programma e contratti di area sono stati rispettivamente di 5,3; 2,5, e 1,9 miliardi di euro.

Esistono tre principali studi sulla Programmazione negoziata: Accetturo e de Blasio (2012), trattante i patti territoriali, Bianchi, Masselli e Pellegrini (2008) e Andini e de Blasio (2014), che studiano i contratti di programma. I patti territoriali sono piani di sviluppo (comprendenti una serie di investimenti privati e pubblici) tra i governi locali e i rappresentanti della società civile (principalmente imprenditori e sindacati) di comuni limitrofi. I contratti di programma prevedevano invece accordi, finalizzati alla realizzazione di interventi più puntuali, stipulati tra l'amministrazione statale competente, grandi imprese, consorzi di piccole e medie imprese e rappresentanze di distretti industriali.

Bianchi Masselli e Pellegrini (2008) effettuano nove studi di caso per altrettante grandi imprese interessate da contratti di programma. Secondo gli autori, risulta difficile stimare l'entità dell'impatto controfattuale dei contratti. Peraltro, aiutando la permanenza delle grandi imprese per un periodo prolungato in un dato territorio, essi sortirebbero comunque un effetto benefico. Accetturo e de Blasio (2012) valutano l'efficacia dei patti territoriali confrontando la performance in termini di occupazione e numero di impianti dei comuni aderenti a un patto con comuni simili non coinvolti da questa politica. I loro risultati suggeriscono che i patti territoriali sono stati in gran parte inefficaci nello stimolare la crescita. Anche Andini e de Blasio (2014) confrontano le aree esposte alla politica con vari tipi di controfattuale. Essi trovano un limitato impatto dei contratti sui tassi di crescita degli impianti e dell'occupazione, che è confinato in una piccola area (un solo comune) e spiazza la crescita economica delle aree circostanti.

Nel commentare questi risultati è opportuno tenere conto del fatto che gli studi per i programmi analoghi di altri paesi danno risultati molto eterogenei. Una serie di fattori, come, ad esempio, la scelta delle variabili incluse nello studio, la tipologia di imprese esaminate, le tempistiche (breve vs. lungo periodo) di analisi, sembrano avere

molta importanza nel determinare la valutazione di un dato programma (Accetturo - De Blasio 2012).

Peraltro, l'inefficacia di queste politiche è ricondotta a due spiegazioni molto differenti, ma non necessariamente contrastanti: esiguità e frammentazione delle risorse pubbliche impegnate nella Programmazione negoziata per ogni singolo patto o contratto, e problemi delle istituzioni pubbliche e private. Era diffusa la percezione (Magnatti e altri 2005) che la gestione di patti territoriali e contratti di programma fosse troppo lenta, e talvolta politicizzata, in maniera tale da scoraggiare almeno una parte degli imprenditori più dinamici. Bianchi, Masselli e Pellegrini (2008) auspicavano a questo proposito che i contratti di programma si limitassero a valutare e sostenere le migliori proposte di investimento ricevute dalle imprese, senza ingerenze dirette nei piani di investimento formulati dalle imprese. Che esistessero poi problemi di frammentazione degli interventi, nonché della loro *governance*, è stato riconosciuto anche dal legislatore che, già con la legge n. 133/2008, ha definito un nuovo strumento per sostituire i contratti di programma. A questo strumento, denominato «Contratti di sviluppo», è dedicato il terzo capitolo del presente libro.

#### 4. *L'approccio «place-based» e le politiche di coesione.*

Quasi contemporaneamente alla dismissione della Cassa per il Mezzogiorno, alla fine degli anni ottanta con l'Atto unico europeo, entrato in vigore nel 1987, si assiste al processo di «europeizzazione» della «questione meridionale», ovvero alla trasformazione del problema del ritardo del Mezzogiorno da una dimensione nazionale a una europea. In altri termini, il Mezzogiorno da macroregione arretrata in Italia, diventa una regione arretrata europea. In questo contesto le politiche di coesione, gestite, come si vedrà qui sotto, in pieno accordo con le autorità di Bruxelles, diventano parte integrante dell'approccio *place-based* (Ufficio valutazione di impatto 2018).

Nell'ambito del bilancio a lungo termine dell'Ue per il nuovo periodo di programmazione (2021-2027), in Europa sono stati stanziati 330,2 miliardi di euro per la politica di coesione, quasi un terzo (30,7%) del bilancio totale dell'Ue, 1074,3 miliardi di euro al netto di Next-Generation Eu<sup>1</sup>. Questi fondi, denominati Fondi strutturali e di investimento europei (Fondi Sie) sono gestiti congiuntamente dalla Commissione europea e dai paesi e regioni dell'Ue. I principali fondi Sie sono:

- il Fondo di coesione (Fc), che non riguarda le regioni italiane, ma finanzia i progetti nel settore dei trasporti e dell'ambiente nei paesi in cui il Reddito nazionale lordo (Rnl) pro capite è inferiore al 90% della media dell'Ue. Nel periodo 2014-2020, si tratta di Bulgaria, Croazia, Cipro, Repubblica Ceca, Estonia, Grecia, Ungheria, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Portogallo, Romania, Slovacchia e Slovenia;

- il Fondo europeo di sviluppo regionale (Fesr), che mira a rafforzare la coesione economica, sociale e territoriale nell'Ue, correggendo gli squilibri tra le sue regioni. Questo fondo è principalmente indirizzato alle regioni dell'Obiettivo convergenza (Obiettivo 1), e si focalizza su competitività e produttività;

- il Fondo sociale europeo plus (Fse+), che è il principale strumento dell'Unione europea per investire nelle persone. Con un bilancio complessivo di circa 99 miliardi di euro per il periodo 2021-2027, l'Fse+ continuerà a fornire un contributo importante alle politiche dell'Ue in materia di occupazione, società, istruzione e competenze, comprese le riforme strutturali in questi settori e le politiche attive del mercato del lavoro. Questo fondo è molto più frammentato di Fesr (e Fc).

Dal 1998 vi sono quattro principi alla base dell'attuazione dei fondi Sie: concentrazione, programmazione (in tempo), partenariato e addizionalità.

Il principio di concentrazione implica che i Fs siano indirizzati a pochi obiettivi prioritari, possibilmente localizzati all'interno di aree target. Il principio di programmazione è incentrato sull'istituzione di

periodi di programmazione pluriennali che vanno dai sei ai sette anni.

Il principio di partenariato introduce un approccio multilivello alla gestione dei fondi, coinvolgendo attori nazionali, regionali e locali nell'attività di programmazione, che parte dagli accordi di partenariato. Ovviamente la *governance* multilivello dei fondi Sie è parte integrante dell'approccio *place-based*. Mediante questo tipo di *governance* la qualità delle istituzioni nazionali o regionali può influire sulla gestione dei fondi. Prove favorevoli a questa presunzione si trovano in letteratura. Infine, il principio di addizionalità afferma che le risorse dell'Ue dovrebbero essere aggiuntive e non sostitutive rispetto ad altre fonti di finanziamento interne esistenti nelle regioni obiettivo. Tale principio prevede anche l'obbligo da parte delle amministrazioni nazionali e/o regionali di cofinanziare le spese fino a una determinata percentuale.

L'Accordo di partenariato 2021-2027 che riguarda i fondi Sie vale in tutto circa 75,3 miliardi di euro, di cui 43,1 miliardi di fondi europei, in particolare risorse del Fesr e del Fse+, e i restanti 32,2 miliardi ammontando essenzialmente al cofinanziamento nazionale.

In particolare, le risorse europee a valere sui Fondi Fesr e Fse+, oltre 41 miliardi, sono così ripartite:

- regioni meno sviluppate (per l'Italia, in base alla decisione n. 1130/2021, rientrano in questa categoria Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia e Sardegna): 30,1 miliardi;
- regioni in transizione (Abruzzo, Umbria e Marche): 1,5 miliardi;
- regioni più sviluppate (restanti regioni del Centro-nord): 9,5 miliardi.

Esiste d'altra parte in Italia, una politica di coesione nazionale, volta alla rimozione degli squilibri economici e sociali in attuazione dell'articolo 119, comma 5, della Costituzione italiana, il cui strumento finanziario principale è il Fondo per lo sviluppo e la coesione (Fsc). Il Fsc ha la sua origine nei Fondi per le aree sottoutilizzate (Fas), istituiti con la legge finanziaria per il 2003 (legge 27 dicembre 2002, n. 289 – articoli 60 e 61) presso il ministero dell'Economia e delle Finanze e il ministero delle Attività produttive. Il Fsc ha carattere pluriennale, in coerenza con

l'articolazione temporale della programmazione dei Fondi Sie, garantendo in linea di principio l'unitarietà e la complementarità delle procedure di attivazione delle relative risorse con quelle previste per i fondi europei. La dotazione iniziale del Fondo per lo sviluppo e la coesione (Fsc) per il ciclo di programmazione 2021-2027 è pari a complessivi 50 miliardi di euro.

Esiste un'ampia letteratura sulla valutazione dell'efficacia dei fondi Sie in Italia. Prenderemo qui in esame alcuni lavori scientifici relativamente recenti e particolarmente rappresentativi, distinguendoli in base al tipo di dati utilizzati: 1. dati regionali e 2. dati sub-regionali o di impresa.

### *1. Studi basati su dati regionali*

Aiello e Pupo (2012) stimano un modello di convergenza neoclassico aumentato con l'ammontare effettivamente speso (fonte Conti pubblici territoriali) dei Fondi Sie per tutte le regioni dal 1996 al 2007. Essi trovano un debole impatto di questi fondi (maggiore nelle regioni del Mezzogiorno) sul Pil pro capite. Inoltre, i fondi Sie hanno un effetto positivo sull'accumulazione del capitale umano e sugli investimenti privati (quest'ultimo più debole). In generale, i fondi strutturali hanno un impatto maggiore nelle regioni del Mezzogiorno che nel Centro-nord, ma non così tanto da ridurre effettivamente il divario tra le due aree del paese.

Barone e altri (2016) sviluppano un'analisi tesa a dimostrare che i fondi Sie producono effetti solo nel breve termine, o, mutuando le parole degli autori, hanno una natura palliativa e non curativa. Essi prendono in considerazione il Pil pro capite dell'Abruzzo. Questa regione ha fatto parte dell'Obiettivo 1 solo fino al 1996. Per tale motivo l'Abruzzo non ha più beneficiato dei fondi Sie per la convergenza dal 2000 in poi. Trovando che, dopo questa data, il Pil pro capite dell'Abruzzo è cresciuto di meno che nel periodo precedente, gli autori concludono che i fondi Sie non hanno attivato un processo di crescita endogena.

Coppola e altri (2020) usano dati di fonte della Ragioneria generale dello Stato (Spesa statale regionalizzata) per analizzare l'impatto sul Pil pro capite delle regioni italiane sia dei fondi Sie che

di alcuni fondi nazionali dal 1994 al 2013. In un quadro di stime dinamiche di panel, gli autori tengono conto del meccanismo di assegnazione dei fondi e dell'incidenza del contesto socio-economico regionale. Essi trovano un impatto positivo dei fondi Sie, e, per i fondi nazionali, un impatto di importanza minore per i sussidi di parte corrente alle imprese. La capacità di *governance* delle regioni ha un impatto solo per questi ultimi.

Arbolino, Di Caro e Marani (2020) studiano le relazioni tra l'assorbimento dei fondi Sie e il mercato del lavoro regionale nelle regioni italiane durante la grande recessione. Essi trovano che la politica di coesione ha contribuito alla resilienza dei mercati del lavoro regionali italiani. Tuttavia, l'efficacia di questa politica è stata condizionata dalla qualità eterogenea delle istituzioni regionali.

Destefanis e altri (2022), stimando i moltiplicatori di diverse tipologie di spesa pubblica per le regioni italiane nel periodo 1994-2016, trovano che i fondi Sie forniscano i moltiplicatori più elevati. Un'analisi esplorativa della determinazione dei moltiplicatori suggerisce che essi siano associati positivamente alla quantità di manodopera inutilizzata e alla dimensione della regione.

## *2. Studi basati su dati sub-regionali o di impresa*

Ciani e de Blasio (2015), stimando l'impatto dei fondi Sie su occupazione, popolazione e prezzi degli immobili nei Sistemi locali del lavoro del Mezzogiorno per il periodo 2007-2013, trovano che questo impatto è limitato.

Albanese e altri (2021) utilizzano dati relativi a imprese del Mezzogiorno per il periodo 2007-2015. Misurando l'impatto del Fesr sulla produttività totale dei fattori stimata a livello di singola impresa trovano che esso è molto debole, a eccezione però della quota spesa in infrastrutture.

Infine, alcuni lavori applicano il metodo della Regression Discontinuity Design, considerando come discontinuità geografica i confini amministrativi tra i comuni appartenenti alle regioni sotto l'Obiettivo 1 della politica di coesione Ue e quelli (confinanti) rientranti nelle altre regioni.

Giua (2017) trova che la politica regionale europea ha un effetto positivo sulla dinamica dell'occupazione nelle regioni Obiettivo 1 tra il 1991 e il 2001, e non c'è alcun effetto di spiazzamento ai danni dell'occupazione nelle altre regioni. L'impatto è particolarmente positivo per alcuni settori chiave (industria, costruzioni, commercio al dettaglio, turismo). Più recentemente Crescenzi e Giua (2020) trovano che la recessione del 2008 ha praticamente azzerato in Italia questo effetto positivo. Tuttavia, utilizzando discontinuità geografiche analoghe alle precedenti, Cerqua e Pellegrini (2022) stimano l'impatto di tutti i progetti pubblici sullo sviluppo locale per il periodo 2007-2015. I risultati rivelano un impatto positivo delle politiche di coesione con un considerevole aumento dell'occupazione e del numero di impianti nelle aree a esse sottoposte.

Cusimano e altri (2021), utilizzando dati a livello comunale, stimano l'impatto di una specifica politica *place-based*, implementata all'interno del Ciclo di programmazione 2000-2006: i Progetti integrati territoriali in Sicilia. Essi trovano che i Progetti integrati territoriali producono effetti positivi in termini di numero di occupati e di impianti. In termini di questi effetti, il confronto coi Patti territoriali è nettamente a sfavore di questi ultimi. Inoltre, gli effetti positivi sono monotonicamente. Contrariamente a quanto suggerito in Cerqua e Pellegrini (2017) per tutte le regioni europee, non esiste un ammontare di fondi erogati oltre il quale essi abbiano effetti sfavorevoli.

### *3. Una sintesi*

In sintesi, gli studi empirici sugli effetti delle politiche di coesione in Italia non giungono a risultati univoci. Peraltro, è possibile dire che, dai lavori su dati regionali, emerge sostanzialmente una certa efficacia di queste politiche, specialmente per ciò che riguarda i fondi Sie. A questo proposito si noti che in Coppola e altri (2020) e in Destefanis, Di Serio, Fragetta (2022), similmente a quanto è stato fatto recentemente nelle serie storiche dei fondi Ue elaborate dalla Commissione europea<sup>2</sup>, i dati di spesa per i fondi sono anticipati di un anno, al fine di modellarne meglio l'effettivo profilo annuale di spesa. Il fatto che Barone, David e de Blasio (2016) trovino che,

dopo il 2000, il Pil pro capite dell'Abruzzo è cresciuto di meno che nel periodo precedente, al di fuori di un modello di crescita endogena può essere letto come una controprova dell'impatto significativo dei fondi Sie sul Pil pro capite. D'altra parte, usando metodo e dati differenti, Cerqua e Pellegrini (2023) trovano che i fondi Sie producono effetti che permangono anche nel lungo periodo. Essi differiscono soprattutto, per variabile considerata, e in particolare per periodo di programmazione e per regione. Una riduzione dei fondi europei ha un impatto negativo soprattutto nei periodi di crisi. Ciò riguarda soprattutto i paesi, tra cui l'Italia, che a seguito della crisi del 2008, hanno adottato politiche fiscali restrittive per ridurre il debito pubblico.

I risultati degli studi su micro-dati o dati sub-regionali sono meno univoci, soprattutto per ciò che riguarda l'occupazione. In questo caso, però, è opportuno notare che l'evoluzione dinamica dell'occupazione potrebbe essere maggiormente complessa di quella che caratterizza altre variabili. D'altra parte, il fatto che i fondi destinati all'occupazione possano essere ascritti soprattutto al Fse+ (in realtà, in passato, al Fse) potrebbe giustificare una minore efficacia delle politiche di coesione in questo ambito. In effetti, le modalità di *governance* del Fse hanno presentato caratteristiche differenti da quelle degli altri fondi Sie, per esempio in termini di una maggiore frammentazione dei progetti. Da varie fonti aneddotiche traspare infatti come i progetti di larga scala vengano seguiti più attentamente di quelli di scala più piccola.

La tematica della *governance* delle politiche è ovviamente di fondamentale importanza, e verrà più compiutamente svolta nelle considerazioni conclusive. A mo' di conclusione di questo paragrafo è comunque opportuno sottolineare che i lavori nei quali si sono messe a confronto politiche dalla *governance* nazionale con politiche nelle quali la *governance* dipendeva anche dalla Ue (Coppola e altri 2020; Destefanis, Di Serio, Fragetta 2022; Cusimano, Mazzola, Barde 2023) danno un responso univoco. Le politiche dalla *governance* strettamente nazionale risultano essere di gran lunga meno efficaci.

## 5. Considerazioni conclusive.

Al netto delle difficoltà della valutazione di queste politiche, già evidenziata da Accetturo e de Blasio (2012), dalla discussione della letteratura effettuata nei paragrafi 3 e 4 emerge con chiarezza l'importanza in questo ambito delle istituzioni private e pubbliche. La loro rilevanza viene enfatizzata da Accetturo e de Blasio (2012), e Andini e de Blasio (2014), nell'ambito della Programmazione negoziata, nonché da Arbolino, Di Caro e Marani (2020) e da Coppola e altri (2020) riguardo all'efficacia delle politiche di coesione<sup>3</sup>. D'altra parte, è stato da tempo evidenziato come la realizzazione delle politiche *place-based* richiede di adattare gli interventi di *policy* ai contesti specifici e di dare maggiore peso decisionale ai livelli di *governance* regionali e locali, chiamandone direttamente in causa la capacità amministrativa (Barca 2009). Ovviamente il richiamo alla *governance* permetterebbe pure di spiegare perché gli studi sulla politica di coesione a livello europeo diano generalmente responsi più favorevoli di quelli riscontrati a livello italiano<sup>4</sup>.

Peraltro, i fondi Sie sembrano essere più efficaci in Italia di quelli nazionali (Coppola e altri 2020; Cusimano e altri 2021). Ipotizzando che nel caso delle regioni italiane più svantaggiate vi siano due influenze contrastanti, l'una negativa, dettata da una limitata capacità amministrativa, e l'altra positiva, legata a modelli di convergenza del Pil pro capite, sembrerebbe che la maggiore efficacia dei fondi Sie ne evidenzii un migliore modello di *governance*<sup>5</sup>. La programmazione pluriennale e la *governance* multilivello dei fondi Sie sarebbero dunque in grado di salvaguardarne la pianificazione e la gestione da influenze locali nocive. Peraltro, un particolare problema di *governance* riguarda la mancata addizionalità tra fondi Sie e fondi nazionali. Per l'Fsc, la tendenza a un uso contingente, sganciato dalla reale missione di un fondo nazionale a carattere straordinario finalizzato alla riduzione dei divari territoriali, ha assunto nel tempo sempre più evidenza. Per il ciclo di programmazione 2014-2020 è stato utilizzato in questa

chiave circa il 28% delle risorse stanziata<sup>6</sup>. Già in precedenza, durante il cosiddetto periodo di «abbandono del Sud» (2006-2011), una cospicua quantità di risorse finanziarie, precedentemente destinata al Sud, era stata riorientata alle regioni del Centro-nord<sup>7</sup>. Poiché apparentemente queste riduzioni di risorse non hanno portato a performance migliori, è lecito ipotizzare che un miglioramento della *governance* è un processo che richiede tempo e, anche, investimenti in capitale umano. È però opportuno segnalare in questa sede che non esistono studi approfonditi di un'eventuale variazione nel tempo dell'efficacia delle politiche *place-based* in Italia.

Più in generale, un miglioramento della *governance* richiede un maggiore orientamento ai risultati. Le decisioni di programmazione, e di assorbimento della spesa, vengono attualmente seguite con molta maggiore attenzione dei risultati conseguiti. Questa prassi non rispecchia, a nostro parere, i dettami dell'Evidence-Based Policy Making.

Segnaliamo infine altri aspetti delle politiche *place-based* non ancora sufficientemente analizzati in studi di valutazione:

1. l'efficacia delle politiche di coesione sulle diverse componenti del Pil pro capite;

2. le ragioni per cui si riscontra una loro maggiore efficacia nell'industria che nei servizi (Percoco 2017; Giua 2017; Coppola e altri 2023);

3. l'esistenza di un ammontare ottimale nell'impiego dei fondi. Qui Cusimano e altri (2021) trovano per la Sicilia risultati differenti da quelli evidenziati a livello europeo da Cerqua e Pellegrini (2017);

4. la dimensione di spillover positivi o negativi delle politiche *place-based*, che ne permettano eventualmente di determinare un'area ottimale di applicazione.

---

<sup>1</sup> <https://op.europa.eu/it/publication-detail/-/publication/d3e77637-a963-11eb-9585-01aa75ed71a1/language-en>.

<sup>2</sup> [https://cohesiondata.ec.europa.eu/Other/Historic-EU-payments-regionalised-and-modelled/tc55-7ysv/about\\_data](https://cohesiondata.ec.europa.eu/Other/Historic-EU-payments-regionalised-and-modelled/tc55-7ysv/about_data).

<sup>3</sup> I legami, certamente complessi e non univoci, tra politiche di coesione e istituzioni pubbliche e private, sono evidenziati anche dalle analisi di De Angelis, de Blasio e Rizzica (2020), Arbolino e Boffardi (2023).

<sup>4</sup> A questo proposito, si veda l'intervista di Giuseppe Chiellino a Elisa Ferreira, Commissaria europea alle politiche regionali su «Il Sole 24 Ore» dell'8 luglio 2023.

<sup>5</sup> Si noti che Psycharis, Tselios e Pantazis (2020) trovano per la Grecia risultati che vanno esattamente nel senso opposto. La maggiore efficacia dei fondi nazionali in quel paese potrebbe essere spiegata da una minore frammentazione della loro *governance* (Coppola e altri 2023).

<sup>6</sup> Si veda l'articolo di C. Fotina, *Il Fondo sviluppo e coesione destinato al Sud ma usato come bancomat per le emergenze*, in «Il Sole 24 Ore», 23 aprile 2023.

<sup>7</sup> G. Marinuzzi - W. Tortorella, *L'effetto doping delle risorse straordinarie sulla spesa della Pa italiana*, *ivi*, 16 novembre 2017.

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

#### 1. *Introduzione.*

Negli ultimi dieci anni, la Commissione europea ha avviato un processo di riforma complessiva del sistema europeo di controllo degli aiuti di Stato. Pressoché in parallelo, la stessa Commissione ha delineato i criteri a cui attenersi nella attività di valutazione dell'impatto socio-economico, diretto e indiretto, degli aiuti di Stato.

Rientrano all'interno della tipologia aiuti di Stato, i Contratti di sviluppo (Cds), uno strumento rilevante di sostegno alle imprese finalizzato a incentivare, con contributi e finanziamenti agevolati, investimenti di grandi dimensioni (l'importo minimo per i progetti industriali è di 20 milioni di euro), strategici, innovativi e progetti di filiera, con particolare riferimento alle regioni del Mezzogiorno. I Cds hanno un importante precedente normativo: nascono, infatti, come derivazione dei Contratti di programma (Cdp), istituiti con l'ultima legge dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno (la legge 64/1986), soggetti nel corso del tempo a diverse modifiche normative<sup>1</sup>.

Con il decreto del ministero dello Sviluppo economico del 25 marzo 2022, i Cds sono inclusi nel Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr) all'interno della missione «Digitalizzazione, innovazione e competitività nel sistema produttivo» (M1C2). L'allocazione è pari a 750 milioni di euro con una riserva del 40% per le regioni meridionali. Successivamente, il decreto del ministero delle Imprese e del Made In Italy (Mimit, 11 maggio 2023) indice una

nuova tornata di bandi con uno stanziamento pari a circa 391 milioni di euro.

Focalizzandoci sulla recentissima disposizione del bando Mimit, l'obiettivo del nostro contributo è analizzare alcune tematiche ritenute oltretutto rilevanti ai fini della valutazione dei Cds, anche di interesse più generale per la valutazione degli strumenti di intervento a sostegno delle imprese. Ci soffermeremo in particolare su tre dimensioni:

- la selettività (paragrafo 2);
- l'equità perequativa territoriale (paragrafo 3);
- la valutazione *ex post* (paragrafo 4).

## 2. Selettività dei Cds.

I Cds si connotano come una misura selettiva di politica industriale finalizzata a incentivare progetti di investimento di grandi dimensioni. Alla misura è attribuito anche un obiettivo di riequilibrio territoriale, nello spirito delle politiche cosiddette *place-based*, obiettivo su cui torneremo nel terzo paragrafo. Sia nei Cds del Pnrr che quelli presenti nel bando Mimit, la selettività della misura si rinviene nell'individuazione di specifiche filiere, soggette ad incentivazione, connotate come strategiche.

Va notato, in prima battuta, che, nel giro di un breve arco di tempo, il decisore abbia scelto di promuovere un ampliamento e una parziale sostituzione delle filiere potenzialmente oggetto di incentivazione ([tabella 1](#)). In parziale discontinuità con il passato recente, il decreto del Mimit include nell'elenco delle filiere produttive il comparto della gomma e plastica e settori tecnologicamente più avanzati quali l'aerospazio e aeronautica, oltre a una conferma del chimico e farmaceutico; vengono confermati, inoltre, alcuni comparti di consolidata specializzazione del modello italiano, quali alimentari, design-moda-arredo, a cui si aggiunge la filiera del metallo ed elettromeccanica.

Tabella 1. Filiere strategiche individuate nei due bandi recenti sui Contratti di sviluppo.

Bando Pnrr	Bando Mimit
Automotive	Aerospazio e aeronautica
Design-moda-arredo	Design-moda-arredo
Microelettronica e semiconduttori	Metallo ed elettromeccanica
Agro-industria	Chimico e farmaceutico
Chimico-farmaceutico	Gomma e plastica
	Alimentare (solo attività non rientranti nella trasformazione e commercializzazione di prodotti agricoli)

Al di là della individuazione delle filiere, quali sono i requisiti dell'investimento che ne enfatizzano la potenzialità strategica? Anche su questo versante, si registrano cambiamenti significativi da cui si deduce un diverso orientamento di politica industriale.

Nei bandi dei Cds-Pnrr, in cui la procedura è a sportello, un investimento viene connotato di rilevanza strategica se presenta almeno due dei seguenti requisiti:

- significativo impatto occupazionale;
- consolidamento o realizzazione di sistemi di filiera allargata;
- rafforzamento o attrazione degli investimenti esteri;
- sviluppo tecnologico;
- rilevante impatto ambientale.

Nel bando recente del Mimit si riscontrano due novità significative:

1. la procedura non è più a sportello. Quest'ultima è stata soggetta a critiche, in quanto causa di una gestione poco efficiente dello sportello;

2. si prevedono, invece, criteri specifici di selettività con attribuzione di un punteggio<sup>2</sup>; quest'ultimo, calcolato con una media ponderata, è determinato dai valori attribuiti a:

- innovatività del programma di sviluppo (peso 50%);
- positivo impatto sulla occupazione (peso 35%);
- coinvolgimento di piccole e medie imprese (peso 15%).

In prima battuta, sembra che, nella tornata del maggio 2023, il decisore effettui una valutazione *ex ante* su quali siano le variabili che massimizzano il carattere strategico e l'impatto socio-economico dell'investimento, laddove nei bandi Pnrr apparirebbero esserci per Invitalia (soggetto gestore della misura agevolativa), più ampi margini *ex post* sia di negoziabilità che di discrezionalità decisionale nella attribuzione della rilevanza dei diversi requisiti e dunque, in ultima istanza, nella scelta del progetto di investimento<sup>3</sup>.

È un cambio significativo delle regole del gioco che potrebbe anche segnalare un nuovo corso della *policy*.

Il disegno di tali criteri, per lo meno nella formulazione corrente del decreto Mimit, potrebbe, peraltro, sortire effetti di spiazzamento fra le filiere stesse, privilegiandone alcune a scapito di altre. In quanto segue cercheremo di fornire alcuni elementi la cui lettura combinata potrebbe evidenziare una sorta di *selection bias* per la possibile approvazione dei progetti.

Analizzeremo in particolare tre aspetti, connessi ai rispettivi criteri di valutazione:

- 1) innovatività dei progetti;
- 2) impatto occupazionale;
- 3) coinvolgimento di più imprese della filiera.

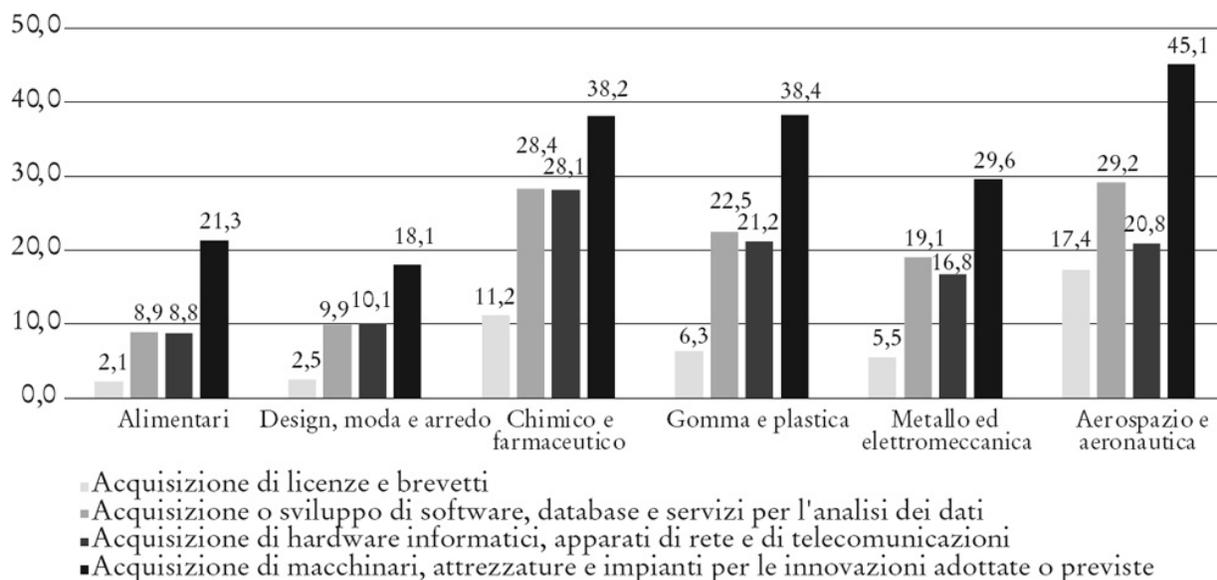
### *Innovatività dei progetti*

Come anticipato, uno dei criteri per la valutazione delle domande presentate è relativo all'innovatività del programma di sviluppo. In questo caso (articolo 6, comma 2, punto b), «il punteggio è dato dal rapporto tra le spese relative a beni strumentali nuovi, materiali e immateriali, [...] e l'ammontare totale delle spese previste per il programma di sviluppo». I beni strumentali cui si fa riferimento sono definiti nell'ambito del programma Industria 4.0 e successive modifiche e integrazioni, fino all'attuale Transizione 4.0.

In relazione a tale criterio, la [figura 1](#) riporta le quote di imprese con almeno 3 addetti per tipologia di innovazione adottata/introdotta, sul totale delle imprese della filiera. Le innovazioni non sono mutuamente esclusive, ovvero la stessa

impresa può aver adottato più forme di innovazione tra quelle rappresentate.

Figura 1. Quote di imprese con almeno 3 addetti per attività nell'ambito di progetti di innovazione sul totale imprese della filiera (anno 2018, valori percentuali).



Fonte: elaborazioni su dati Istat, censimento permanente delle imprese 2018.

Come era ragionevole attendersi, le filiere relative a settori tecnologicamente più avanzati sono anche quelle in cui l'attività innovativa è maggiore. Ciò è vero sia per le caratteristiche dei prodotti che dei processi. In particolare, le imprese risultano essere più propense all'innovazione nelle filiere di aerospazio e aeronautica e chimico e farmaceutico. Dato il più alto peso (50%) attribuito nei punteggi alla innovatività del progetto, ne consegue che saranno presumibilmente premiate le filiere di aeronautica e aerospazio, chimico e farmaceutico e gomma e plastica, a scapito delle rimanenti.

### *Impatto occupazionale*

Le caratteristiche strutturali di tali filiere consentono di determinare l'importanza relativa che rivestono nel panorama manifatturiero nazionale. Nel complesso, tali filiere rappresentano il 59,5% delle imprese manifatturiere attive e il 55,7% degli addetti. L'eterogeneità dei vari comparti produttivi traspare dai dati strutturali sia guardando alla dimensione media delle imprese, sia al peso relativo che i settori hanno all'interno del comparto manifatturiero (tabella 2).

Tabella 2. Caratteristiche strutturali e trend occupazionale delle filiere produttive.

Filiera	Imprese attive 2021	Addetti delle imprese attive 2021	Dimensione media 2021	Quota % imprese su totale manifattura	Quota % addetti su totale manifattura	2016-2021
Alimentari	49 841	418 910	8,4	13,6	11,2	4,3
Design, moda e arredo	74 610	529 676	7,1	20,4	14,1	-5,9
Chimico e farmaceutico	4 715	173 787	36,9	1,3	4,6	4,4
Gomma e plastica	9 593	184 166	19,2	2,6	4,9	6,2
Metallo ed elettromeccanica	78 549	73 5048	9,4	21,5	19,6	12,2
Aerospazio e aeronautica	195	46 135	236,6	0,1	1,2	4,9
Totale manifattura	365 790	3 747 939	10,2	100,0	100,0	2,3

Fonte: elaborazioni su dati Istat, Asia imprese.

A fronte di tali evidenze, rispetto al criterio occupazionale, emergono alcune considerazioni. Innanzitutto, in base a quanto previsto nel decreto Mimit, il punteggio attribuito al progetto è dato

dal rapporto fra i nuovi occupati (in termini di Ula) – cioè la differenza fra gli occupati previsti a seguito della realizzazione degli investimenti e gli occupati che risultano nei 12 mesi antecedenti alla presentazione della domanda di agevolazione – e l'ammontare delle agevolazioni richieste in valore nominale. Poiché il criterio è basato sul valore dell'agevolazione per nuova Ula e non sul valore assoluto delle Ula, potrebbe non essere rispettato il principio insito nella misura, ovvero di favorire quanta più occupazione possibile. Sarebbe possibile, infatti, privilegiare progetti con un rapporto nuove Ula/agevolazione maggiore anche se l'occupazione attivata in valore assoluto si rivelasse minore di altri. L'inserimento di un premio per il delta di occupazione attivata, indipendentemente dal suo costo unitario in termini di agevolazione, potrebbe essere maggiormente corrispondente al requisito occupazionale.

Inoltre, posto che in cinque filiere su sei negli ultimi anni è stata generata occupazione aggiuntiva, ci si pone la domanda se l'obiettivo del *policy maker* sia generare occupazione *tout-court* oppure intervenire laddove ci siano maggiori difficoltà. Anche in questo caso, ipotizzare una sorta di premialità per i progetti presentati in settori che scontano condizioni meno favorevoli, anche per la crescente competizione internazionale e l'erosione di quote di mercato da produttori a più basso costo, potrebbe essere maggiormente in linea con l'obiettivo, annunciato nel decreto, di favorire resilienza e sviluppo.

### *Coinvolgimento di più imprese della filiera*

Il terzo criterio premiale (è il più basso in peso, pari al 15% della premialità) concerne la specificità del progetto in termini di ispessimento delle relazioni tra le imprese. Si richiede (art. 4, comma 2) in particolare di «fornire indicazioni dei rapporti di natura produttiva e/o commerciale in essere, e dei benefici che il programma di sviluppo determinerà, in termini economici e produttivi, sulla complessiva filiera».

I dati a nostra disposizione ci consentono di verificare in quali filiere sono più attive le relazioni tra imprese. Ovviamente, laddove sia già presente una consolidata rete relazionale, è più alta la

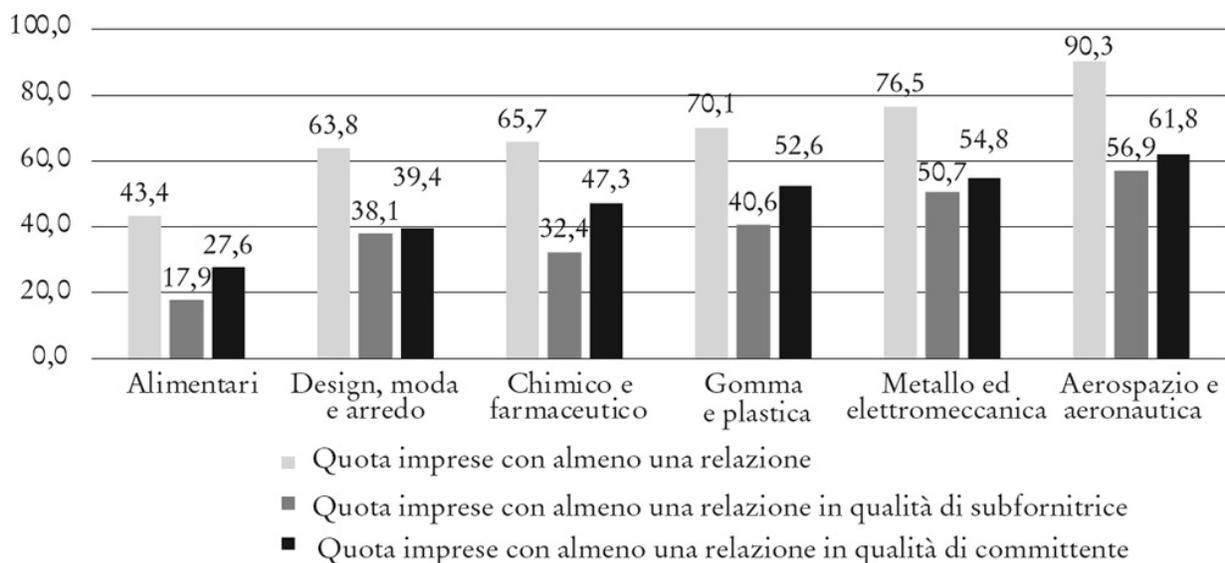
probabilità di coinvolgere altre imprese, direttamente o indirettamente, nel progetto e, quindi, di rafforzare la filiera stessa.

Dalle evidenze riportate nella [figura 2](#), nella filiera aerospazio e aeronautica la quasi totalità delle imprese ha dichiarato di avere almeno una relazione, formale o informale, con altre imprese (90,3%). A seguire: metallo ed elettromeccanica (76,5%), gomma e plastica (70,1%), chimico e farmaceutico (65,7%), design, moda e arredo (63,8%) e alimentari, unica filiera in cui la quota di imprese che dichiara di avere almeno una relazione attiva è inferiore al 50% del totale (43,4%).

---

Figura 2. Quota di imprese con almeno 3 addetti che hanno dichiarato di avere almeno una relazione, una relazione in qualità di subfornitrice e una relazione in qualità di committente, sul totale delle imprese della filiera (anno 2018, valori percentuali).

---



---

Fonte: elaborazioni su dati Istat, censimento permanente delle imprese 2018.

Acquisito il dato relazionale, rimane da esplorare (e qui occorrerebbero dati più fini anche sul versante della territorialità delle relazioni tra le imprese) quali siano gli effetti di spillover auspicati dal decisore. È plausibile ritenere che si punti a una

ricaduta del progetto di investimento sulle imprese nazionali per tutelare la sovranità tecnologica (è il caso dell'aerospazio e del farmaceutico) e la sovranità alimentare a fronte delle criticità che si sono palesate, secondo alcuni, con i due shock esogeni della pandemia e della guerra in Ucraina.

### 3. *L'equità perequativa territoriale.*

Nella loro formulazione originaria, i Cds perseguono anche un obiettivo di riequilibrio territoriale. È tale finalità che spiega la quota del 40% dello stanziamento previsto per il totale dei Cds nel Pnrr riservata appunto a investimenti nelle regioni meridionali.

Nel successivo decreto Mimit, il bando (art. 4, comma 1) circoscrive il territorio in cui possono essere realizzati i programmi di sviluppo industriale escludendo le aree definite «zona A» nella Carta degli aiuti di Stato a finalità regionale vigente, escludendo quindi di fatto quasi tutte le regioni del Mezzogiorno, a eccezione dell'Abruzzo<sup>4</sup>. La scelta sembra essere guidata dalla volontà di premiare l'efficienza allocativa ai danni della equità perequativa territoriale.

A questo riguardo due ulteriori ordini di considerazioni. L'esclusione delle regioni del Mezzogiorno mette in questione l'originaria missione dei Cds come misura *place-based*, finalizzata al riequilibrio delle disparità territoriali. In secondo luogo, solleva alcuni dubbi sulla potenziale addizionalità della misura stessa. Diversi studi dimostrano infatti che nei piani progettuali di una grande impresa la fruibilità dell'incentivo influenzi la localizzazione, in quanto misura di compensazione delle diseconomie esterne di un'area, piuttosto che l'investimento stesso.

### 4. *La valutazione ex post.*

I contributi ospitati nel volume offrono contezza di quanto sia ineludibile, utilizzando appropriate tecniche controfattuali, misurare

l'impatto delle politiche pubbliche con il fine di conoscere se la politica abbia raggiunto l'obiettivo prefissato, se le risorse pubbliche siano state ben spese e, non ultimo, facilitare un apprendimento istituzionale, mettendo in evidenza eventuali necessità di correzioni di tiro nel disegno di future misure di intervento.

È stato parimenti messo in evidenza in questa sede e in numerosi altri studi quanto si sia incresciosamente allargato il divario tra i progressi nelle tecniche di analisi controfattuale e l'arretratezza amministrativa della raccolta dei dati, per non parlare dell'accessibilità ai dati utili per effettuare la valutazione.

Nel caso dei Cdp (misura antesignana dei Cds), questa esigenza valutativa è stata per la larga parte disattesa. Malgrado la rilevanza dei Cdp, ancora oggi non esiste, infatti, una valutazione compiuta e comprensiva di questa misura di incentivazione<sup>5</sup>.

Si registra, come anticipato, un significativo avanzamento nell'attività valutativa della misura Cds grazie all'intervento di una disciplina esogena: il regolamento dell'Unione europea per gli aiuti di Stato (Ue 651/2014) che fornisce anche indicazioni su come debbano essere redatti i piani di valutazione (Common Methodology for State Aid Evaluation; Swd 179 final 28 maggio 2014). Questi ultimi dovranno analizzare gli impatti diretti e indiretti del regime di aiuti attraverso metodologie sia controfattuali che *theory based*<sup>6</sup>.

In osservanza al regolamento, è attualmente in corso la valutazione dell'impatto con riferimento al biennio di operatività della misura, vale a dire 2015-2016, ma, al fine di aumentare la massa critica di dati disponibili, verranno utilizzati anche i dati del precedente regime (periodo 2011-2014). La valutazione è stata affidata a un organismo indipendente sia dall'allora ministero dello Sviluppo economico (dal 4 novembre 2022 Mimit), che concede l'aiuto, sia dall'agenzia governativa Invitalia, che fornisce l'assistenza tecnica per la gestione del regime di aiuto.

Secondo il dettato della Commissione europea, «i dati raccolti rimarranno a disposizione dell'agenzia Invitalia e del Ministero dello Sviluppo economico per futuri studi ed approfondimenti. Tali dati potranno essere messi a disposizione a fronte di richieste da parte di

istituzioni accademiche ovvero di altre autorità concedenti aiuti alle imprese al fine di garantire la replicabilità e la continuità delle attività di valutazione sull'impatto generato dal regime» (Commissione europea 2017, p. 8).

Come sottolineato da Giunta e Iapadre (2022, p. 197), tale esercizio valutativo costituisce un significativo avanzamento rispetto al passato. È seriamente auspicabile che si faccia un ulteriore passo in avanti nella prassi valutativa mettendo a disposizione, senza alcuna restrizione, della platea della ricerca indipendente tutti i dati necessari all'attività di valutazione sia sui Cds che sulle altre misure di incentivazione alle imprese, per consentire una valutazione terza rispetto a quella delle autorità preposte alla concessione di aiuti.

## 5. Conclusioni.

I Contratti di sviluppo sono una misura di incentivazione importante perché costituiscono una opportunità di rilancio degli investimenti privati (nazionali ed esteri) in Italia e di parziale riequilibrio del divario territoriale Nord-sud. Vanno dunque, a nostro avviso, guardati con favore l'orientamento del *policy maker* e il conseguente impegno di risorse.

Nell'arco di un tempo breve, si sono effettuati mutamenti significativi nel disegno della *policy*, mutamenti che incidono sulle aspettative degli agenti e sulla loro operatività. Mutamenti che minano uno dei principî di base delle *best practice* di *policy*: la stabilità delle regole di ingaggio.

Nel merito della *policy*, il nostro contributo ha evidenziato un accentuarsi della selettività della misura e, in parallelo, un restringimento dei margini di discrezionalità nella scelta del progetto da incentivare. Vanno letti in questa luce l'identificazione di quali siano le filiere ritenute strategiche, le priorità prestabilite (innovatività, occupazione, relazioni tra imprese), i pesi di premialità.

Sorge inoltre più di un dubbio sulla scelta di escludere le regioni meridionali dalla possibilità di fruizione dell'incentivo. Esclusione che

potrebbe peggiorare la polarizzazione territoriale dell'industria italiana.

In sintonia con quanto messo in evidenza dagli altri contributi ospitati nel volume, sarà dunque cruciale valutare l'efficacia dell'impatto socio-economico della misura con adeguate tecniche controfattuali: valutazione che, oltre a ottemperare alle linee guida della Commissione europea, dovrebbe tenere nel dovuto conto i cambiamenti recenti nel disegno della *policy* e, di conseguenza, esprimersi sul «funzionamento» complessivo dell'intervento.

---

<sup>1</sup> Per una ricostruzione e valutazione in sintesi dei Contratti di programma, cfr. Giunta e Iapadre (2022) e la bibliografia lì citata. Si segnala, in particolare, Bianchi, Masselli e Pellegrini (2008).

<sup>2</sup> Articolo 6, comma 2 del decreto legge dell'11 maggio 2023.

<sup>3</sup> Sul trade off «regole vs discrezionalità» nelle politiche pubbliche, cfr. Cingano e altri (2022).

<sup>4</sup> <https://politichecoesione.governo.it/it/politica-di-coesione/la-programmazione-2021-2027/risorse-2021-2027/aiuti-a-finalita-regionale-2022-2027/>.

<sup>5</sup> Giunta e Iapadre (2022), offrono una sintetica disamina delle ricerche effettuate sui Cdp.

<sup>6</sup> La «Theory based impact evaluation» non fornisce una stima quantitativa dell'impatto della misura, ma piuttosto una valutazione dei singoli stadi del processo che dovrebbero condurre agli obiettivi prefissati.

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

### 1. *Introduzione.*

Le politiche per sostenere l'innovazione e la ricerca privata sono largamente utilizzate nella maggior parte delle economie avanzate ed emergenti. Nell'ambito dell'Unione europea tali misure rappresentano il cuore della strategia che mira a rafforzare la competitività dei paesi europei con il programma Horizon Europe (che è succeduto a Horizon 2020). La maggior parte delle politiche pubbliche in questo ambito si basa su uno schema semplificato: una funzione di produzione della conoscenza in cui l'attività di ricerca e sviluppo (R&S) rappresenta il principale input del processo produttivo (cfr. Griliches 1990). Ma perché è necessario favorire l'attività di R&S e l'innovazione e non lasciare invece che le forze di mercato ne producano il quantitativo ottimo, come per gli altri tipi di investimenti, beni e servizi? Il motivo risiede nei tipici fallimenti di mercato che colpiscono l'attività di ricerca e il suo output.

In primo luogo, l'innovazione ha le caratteristiche di un bene pubblico: chi investe in R&S si appropria solo in parte del frutto della spesa, perché la conoscenza prodotta con l'investimento va a beneficio anche di chi non investe in quella specifica attività. Ne deriva un livello di equilibrio di attività di R&S privata inferiore a quello che sarebbe ottimale sul piano della collettività. Il secondo motivo è che l'attività innovativa non solo presenta un elevato livello di rischio, ma spesso non è agevole – o addirittura possibile – misurarne la rischiosità in modo adeguato. In queste circostanze, l'attività di R&S è più soggetta di altre ad asimmetrie informative – chi intende investire ha una maggiore capacità di valutare la

rischiosità dell'investimento dei suoi finanziatori – e ai vincoli finanziari da esse prodotte. I privati quindi hanno accesso a un insufficiente quantitativo di risorse messo a disposizione dal mercato rispetto a quanto l'investimento meriterebbe. Una terza ulteriore motivazione, che ha generato una particolare famiglia di politiche territoriali per l'innovazione, è legata alle teorie dei sistemi nazionali e locali dell'innovazione, fondate sul presupposto che il processo di produzione della conoscenza abbia natura sistemica. Secondo tale approccio, l'innovazione non dipende solo dallo sforzo effettuato all'interno delle imprese, ma anche dalle caratteristiche economiche e istituzionali dei sistemi locali di innovazione che possono facilitare o ostacolare le economie di agglomerazione e la diffusione locale della conoscenza, e che dipendono anche dall'efficienza dell'operatore pubblico e dalla tipologia di relazioni che si sono instaurate tra gli agenti. Il focus delle politiche si sposta in questo caso dai fallimenti di mercato, che interessano principalmente le imprese, ai fattori che impediscono il buon funzionamento del sistema locale di innovazione.

Sul piano applicato la principale sfida dei lavori empirici è affrontare in modo convincente la questione dell'endogeneità delle politiche (trattamento). Ad esempio, le imprese migliori potrebbero essere quelle che hanno una maggiore probabilità di accesso agli incentivi, ma anche quelle che mostrano una performance migliore in termini di spesa in R&S o di altre variabili con le quali si vuole misurare gli effetti della *policy*. Dato che la probabilità di accedere agli incentivi e la performance delle imprese possono essere correlate, i risultati di analisi che non affrontano tale aspetto in modo appropriato – in altre parole l'endogeneità del trattamento – possono risultare distorte.

Nel seguito del capitolo si offre un percorso attraverso la vasta letteratura di valutazione degli effetti delle politiche per l'innovazione, indicando come si è affrontato in modo convincente il problema dell'endogeneità, in particolare usando metodi di valutazione basati sul controfattuale. Innanzitutto si esamineranno i lavori che hanno valutato gli incentivi per l'attività di R&S delle imprese (paragrafo 2), selezionando in particolare alcuni studi più

robusti e innovativi sul piano metodologico. Questo filone di analisi, che sul piano teorico si collega più strettamente al tipico fallimento di mercato innescato dagli spillovers di conoscenza e dai vincoli finanziari, è quello maggiormente consolidato, anche dal punto di vista metodologico. Successivamente si discuteranno i contributi che hanno valutato le politiche per l'innovazione che presentano come target il territorio, più che uno specifico agente individuale, e mirano dunque ad affrontare i fallimenti dei sistemi locali di innovazione (paragrafo 3). Si tratta di una letteratura meno folta – anche per le difficoltà intrinseche di condurre un'attendibile valutazione di impatto di interventi articolati che coinvolgono diversi attori – che meriterebbe di essere ulteriormente arricchita. Il paragrafo 4 propone invece una sintetica analisi delle politiche per le start up innovative che, più di altre imprese, sono soggette ad asimmetrie informative e a vincoli finanziari che ne rendono subottimale la nascita e la crescita. Tali politiche racchiudono un ampio ed eterogeneo tipo di interventi, che rendono l'attività di valutazione d'impatto particolarmente impegnativa, ma anche utile e stimolante, vista la loro popolarità e l'ingente ammontare di risorse messe in campo in questo ambito. Infine, il paragrafo 5 contiene alcune considerazioni conclusive.

Nel complesso abbiamo privilegiato i lavori che possano offrire una panoramica sui modelli empirici utilizzati in questo filone di analisi, in particolare sulle misure regionali e nell'esperienza italiana. La scelta dei contributi rimane come ovvio non esaustiva e in qualche modo discrezionale. Per avere una panoramica più completa sugli interventi che mirano a rafforzare l'innovazione di un sistema economico, non solo rivolti alle imprese, come quelle dirette al potenziamento del capitale umano e della ricerca pubblica, la protezione dei diritti di proprietà intellettuale e le misure pro-concorrenza, si rimanda a Bloom, Van Reenen e Williams (2019).

## 2. *Gli incentivi all'attività di R&S e all'innovazione delle imprese.*

Le politiche più ampiamente utilizzate per rafforzare l'innovazione delle imprese mirano a ridurre il costo dell'investimento in R&S e sono principalmente di due tipi: i sussidi diretti e gli sgravi fiscali. Gli sgravi fiscali, come il credito di imposta sulle spese in R&S sono per loro natura automatici, in quanto concessi alle aziende che possono godere del beneficio fiscale nei limiti delle spese oggetto dell'agevolazione e senza la necessità di uno screening preliminare; al contrario, i sussidi sono assegnati alle imprese eleggibili sulla base di una valutazione *ex ante* che individua, in genere con procedure competitive, i progetti meritevoli dell'agevolazione sulla base di una serie di criteri prestabiliti.

### *L'impatto dei sussidi diretti*

La maggioranza dei lavori in questo ambito valuta se le aziende hanno effettuato una spesa in R&S maggiore di quanto avrebbero effettuato in assenza dell'incentivo (effetto addizionale degli incentivi), mentre un numero minore di contributi si focalizza su variabili di output dell'attività di R&S, come i brevetti, o altri indicatori di performance dell'impresa come l'occupazione e la produttività. Nella vasta rassegna di Zuñiga-Vicente e altri (2014) si esaminano una moltitudine di lavori pubblicati a partire dagli anni sessanta. Sebbene i risultati siano nel complesso piuttosto eterogenei e dipendenti dalla popolazione di imprese osservate e dall'approccio empirico utilizzato, gli autori rilevano che nel 60% dei casi si riscontra un effetto positivo addizionale dei sussidi sulla spesa in R&S delle imprese. Si sottolinea però come solo a partire dagli anni duemila la questione dell'endogeneità dei sussidi sia stata affrontata in modo più robusto, grazie a un maggior utilizzo dei dati di impresa e di opportuni modelli econometrici, tra cui quelli che adottano approcci controfattuali.

Tra i lavori più recenti, Einiö (2014) stima gli effetti di un programma di incentivi alla R&S delle imprese avviato in Finlandia (Tekes). L'autore impiega il metodo delle variabili strumentali basandosi sulla variabilità regionale nella disponibilità di risorse a

valere sul Fondo europeo per lo sviluppo regionale (Fesr). Il programma Tekes, infatti, risulta più generoso per le imprese delle regioni che possono beneficiare di un maggiore ammontare di fondi del Fesr, ma questi ultimi sono assegnati secondo criteri, come la bassa densità della popolazione, che possono essere considerati non correlati al programma Tekes, e quindi la variabile utilizzata come strumento può essere considerata esogena rispetto all'accesso agli incentivi. Il lavoro utilizza dunque come variabile strumentale una *dummy* che individua se l'impresa appartiene a una regione che rientra nell'Obiettivo 1 del Fesr; queste imprese infatti presentano una maggiore probabilità di accedere agli incentivi (trattamento). I risultati mostrano come il programma sia stato in grado di accrescere la spesa in R&S delle imprese, l'occupazione e il fatturato. Nel lavoro inoltre si registra un impatto positivo anche sulla produttività del lavoro, ma solo dopo tre anni dalla partecipazione al programma.

Vari altri studi hanno analizzato gli effetti dei sussidi utilizzando tecniche di *Regression discontinuity design* (Rdd), che sfruttano il criterio di assegnazione dei fondi. Nello specifico, nei casi in cui l'assegnazione del sussidio sia stabilita sulla base di un punteggio minimo, l'effetto è stimato tramite la discontinuità della variabile risultato Y (ad esempio la spesa in R&S delle aziende) intorno alla soglia che separa le imprese che hanno ricevuto un punteggio appena sufficiente (che consentiva loro di beneficiare del sussidio) e quelle che hanno ricevuto un punteggio appena insufficiente. Bronzini e Iachini (2014) esaminano un programma di incentivi alla spesa in R&S avviato in Italia dalla Regione Emilia-Romagna per rafforzare la competitività delle aziende regionali con tale metodo. Poiché gli incentivi sono erogati sulla base di un punteggio assegnato ai progetti presentati dalle imprese, gli autori utilizzano il metodo Rdd e trovano che per il complesso delle imprese i sussidi non sono stati in grado di accrescere gli investimenti in R&S, ma stimano un effetto positivo sulla spesa in R&S di quelle di minore dimensione. In particolare, per queste l'effetto addizionale sulla spesa in R&S risulta pari al sussidio erogato. Nel lavoro si argomenta che tale effetto sia dovuto alle maggiori difficoltà di finanziamento che incontrano le imprese più piccole: in una serie di esercizi, infatti,

si riscontra un effetto più elevato degli incentivi anche sulle aziende più giovani o quelle più vulnerabili sul piano finanziario che, in linea di principio, sono anche quelle soggette a maggiori vincoli finanziari, come le imprese più piccole. In un lavoro successivo, Howell (2017) studia gli effetti di un ampio programma di incentivi alle imprese di piccola e media dimensione degli Stati Uniti (Sbir program). Utilizzando una metodologia analoga su un più ampio campione di imprese mediamente giovani, il lavoro registra un effetto positivo degli incentivi sul fatturato, la capacità innovativa delle imprese, misurata dai brevetti, e su quella di ricevere successivamente finanziamenti tramite *venture capital*. Lo studio conferma inoltre come ci sia un effetto più pronunciato degli incentivi per le imprese che sono più soggette a vincoli finanziari.

Sebbene, come discusso, gli effetti dei sussidi possano essere eterogenei tra le imprese, larga parte della letteratura tende a stimare un effetto medio su tutto il campione di aziende. In realtà l'efficacia del sussidio può essere condizionata non solo dalle caratteristiche delle imprese (ad esempio: piccole vs. grandi), ma anche dalla generosità del beneficio ricevuto. È la questione che approfondiscono Cerulli e altri (2022). Gli autori analizzano un programma locale di incentivi per le spese in R&S delle imprese della Provincia di Trento, per verificare in che misura l'efficacia degli incentivi sia dipendente dall'ammontare dei sussidi ricevuti. Per fare ciò è utilizzata una strategia controfattuale chiamata *Dose-response function*. In sintesi, dopo aver utilizzato tecniche di *matching*, l'effetto del trattamento è stimato – con un opportuno modello econometrico – come una funzione continua degli incentivi su una serie di variabili come la dinamica dell'occupazione, quella del costo unitario del lavoro e le immobilizzazioni dell'impresa. Nel complesso, l'effetto stimato in funzione dell'ammontare degli incentivi si presenta nella forma di U invertita. Per livelli di incentivi bassi o alti, l'effetto non risulta significativo, mentre è significativo per livelli medi di sussidio. In particolare, il lavoro trova un effetto significativo per livelli medi di sussidio sulla crescita dell'occupazione e del costo unitario del lavoro, che segnala un *upgrading* della qualità degli occupati, e sulle immobilizzazioni immateriali (ma non sul totale delle

immobilizzazioni). Questa eterogeneità dei risultati suggerisce come un livello di sussidi non ottimale possa rappresentare uno spreco di risorse, in quanto non induce cambiamenti nelle imprese, ad esempio perché tali sussidi sono indirizzati a progetti che non avevano bisogno dell'incentivo per essere realizzati. Il corollario sottolineato dagli autori è come sia indispensabile scegliere accuratamente i progetti e le imprese beneficiarie per massimizzare gli effetti delle *policy*.

### *Gli effetti degli sgravi fiscali*

Come i sussidi, anche gli sgravi fiscali per la R&S e l'innovazione (in genere nella forma dei crediti d'imposta – *tax credit*) riducono il costo dell'investimento; tuttavia, rispetto ai primi presentano alcune importanti differenze. Da un lato, l'automaticità dell'intervento ha il vantaggio di ridurre le possibili distorsioni indotte dall'incentivo (come la scelta del progetto) e i costi amministrativi per l'ente pubblico che gestisce l'incentivo; per l'impresa beneficiaria l'automaticità dell'intervento garantisce inoltre una maggiore rapidità e snellezza delle procedure. D'altra parte, gli sgravi fiscali potrebbero essere meno adatti a incentivare le imprese più soggette a vincoli finanziari, come quelle più giovani o di piccole dimensioni, in quanto premiano l'impresa solo dopo che ha effettuato la spesa; inoltre consentono meno di indirizzare l'attività delle imprese verso progetti e investimenti con specifiche caratteristiche, come quelli più innovativi. Ma l'aspetto più critico di questo tipo di incentivi è che possono indurre le imprese a riclassificare le spese effettuate, anche se sostenute per altre tipologie di costi estranei all'attività di R&S, al fine di usufruire del beneficio fiscale (*relabeling*).

Anche gli sgravi fiscali sono stati oggetto di un'ampia letteratura che ha valutato se gli incentivi abbiano indotto un aumento della spesa in R&S delle imprese. Un'ampia rassegna dei lavori di valutazione su questo tipo di misure è presentata da Becker (2015), che mostra come in prevalenza tali studi riscontrano un effetto positivo delle misure fiscali sulla spesa in R&S. Per stimare l'effetto degli sgravi fiscali, alcuni recenti lavori che impiegano dati di impresa sfruttano cambiamenti inaspettati delle politiche fiscali che

modificano, da un certo momento in poi, la generosità degli incentivi per alcuni gruppi di imprese. Dechezleprêtre e altri (2023) sfruttano una modifica apportata agli sgravi fiscali per la ricerca e lo sviluppo nel Regno Unito che, nel 2008, ha innalzato la soglia dimensionale delle imprese che potevano beneficiare di incentivi più generosi. Ciò ha consentito di seguire un approccio Rdd per valutare l'impatto della policy. Il lavoro mostra come gli incentivi abbiano consentito un aumento dell'attività di R&S e brevettazione delle imprese. Inoltre, nel lavoro si mostra anche come gli sgravi abbiano stimolato spillovers tecnologici tra aziende e come la politica sia stata più efficace per le piccole e medie imprese a causa dei maggiori vincoli finanziari. Chen e altri (2021) considerano un intervento in Cina che ha modificato le soglie di R&S in rapporto al fatturato che consentivano alle imprese di accedere a un regime di agevolazione fiscale (InnoCom program). Sfruttando tecniche introdotte per stimare l'elasticità di una variabile di output a un cambiamento della soglia (*bunching estimator*), il lavoro mostra come le imprese abbiano adattato significativamente la loro spesa in R&S in seguito alla policy e che l'aumento delle spese dichiarate sia in parte determinato dalla riclassificazione delle spese (*relabeling*). In particolare, le stime indicano che circa un quarto delle spese riportate in R&S è riconducibile al *relabeling*.

### 3. *Le politiche per lo sviluppo regionale dell'innovazione.*

Ai sussidi e agli incentivi fiscali, utilizzati tradizionalmente dalle politiche pubbliche per aumentare gli investimenti innovativi delle imprese a livello individuale, negli ultimi decenni si sono affiancati anche ulteriori interventi di *policy* mirati a stimolare la collaborazione tra le imprese e potenziare i sistemi locali di innovazione. Tali politiche si fondano sul presupposto che l'innovazione e lo sviluppo tecnologico siano il risultato di complesse relazioni tra imprese, università, centri di ricerca pubblici e il governo locale il cui successo dipende non solo dagli sforzi e dalle caratteristiche individuali dei singoli soggetti coinvolti, ma anche dall'ambiente socio-istituzionale e

dalla qualità delle connessioni all'interno del sistema (secondo il modello della così detta «tripla elica»). In tal senso, un possibile ruolo delle politiche pubbliche è quello di superare un fallimento di sistema, piuttosto che di mercato, e rimuovere gli ostacoli che non consentono un pieno sviluppo del sistema locale di innovazione. In queste circostanze le politiche dovrebbero mirare a favorire la nascita o rafforzare le attività di collaborazione basate sullo scambio di conoscenza e tecnologia, che in assenza di intervento pubblico possono essere insufficienti a causa di barriere culturali e istituzionali tra gli attori locali o anche per il disallineamento dei loro interessi. A fronte di un chiaro riferimento teorico, la complessità e multidimensionalità di tale obiettivo rende però difficile poter valutare in pratica il grado di successo di tali iniziative di *policy*. Risulta infatti più controverso da un lato individuare gli opportuni indicatori che possano univocamente essere utilizzati per valutare lo sviluppo del sistema locale dell'innovazione, dall'altro escludere eventuali *confounding factors*. Pertanto anche in questo caso generalmente si è ricorso a misure di output a livello individuale.

Il gruppo più nutrito di *policy* adottate è costituito da quelle per i clusters innovativi, che si basano sul ruolo cruciale svolto dalle economie di conoscenza associate alla prossimità geografica. Nonostante la loro diffusione negli ultimi due decenni (in particolare in Italia sotto forma di distretti tecnologici e poli di innovazione), vi sono pochi lavori nel nostro paese che applicano tecniche di valutazione controfattuale ai fini di determinare gli effetti di tali politiche. Tra questi, vi è in particolare lo studio di Bertamino e altri (2017), che esamina il caso dei distretti tecnologici, promossi nei primi anni duemila sotto forma di raggruppamenti locali di imprese, università e centri di ricerca localizzate in aree geografiche circoscritte, aventi lo scopo di migliorare la capacità di innovazione e la competitività dell'area. La valutazione di impatto dei distretti richiede in particolare l'adozione di tecniche di analisi controfattuale necessarie per trattare il *bias* di selezione nei trattati, dato che ad esempio le imprese che hanno aderito a un distretto erano più grandi e innovative, in termini di attività brevettuale, rispetto alle altre imprese appartenenti agli stessi settori e aree geografiche. Lo

studio impiega tecniche di matching che individuano il gruppo di controllo delle imprese non trattate dalla *policy* come quelle della stessa area geografica e più simili a quelle trattate sulla base delle principali variabili osservabili, combinate a regressioni di tipo *Difference-in-Differences* (DiD), che depurano la stima dell'effetto causale da eventuali differenze nelle variabili outcome tra i due campioni di imprese che emergono prima della *policy*. I risultati mostrano che, dopo la nascita del distretto tecnologico, la performance delle imprese aderenti (in termini di crescita dimensionale, redditività, produttività, struttura finanziaria, tasso di investimento e brevetti depositati) non si è discostata significativamente da quella di imprese operanti nella stessa area e simili per settore e altre caratteristiche aziendali. Alcuni effetti positivi, in termini di maggiore redditività, si rilevano soltanto per le imprese più grandi e localizzate al Nord-ovest – dove i sistemi locali di innovazione erano più solidi e i distretti più ampi – mentre la *policy* non avrebbe avuto effetti sulle piccole imprese di beneficiare di tali iniziative, soprattutto nei casi di distretti più piccoli, poco diversificati e poco fedeli alla struttura produttiva locale, come spesso accaduto nel Mezzogiorno.

Uno studio di Crescenzi, de Blasio e Giua (2020) esamina il caso dei progetti di ricerca industriale finanziati dal Pon 2007-2013 ricerca e competitività, rivolto a imprese situate nelle regioni italiane meno sviluppate (ovvero le regioni incluse nell'Obiettivo convergenza: Calabria, Campania, Puglia e Sicilia). Tale iniziativa era rivolta alla creazione o al potenziamento di forme più o meno ampie e strutturate di collaborazione tra imprese, università e centri di ricerca (distretti ad alta tecnologia e laboratori pubblico-privati). Grazie alla disponibilità di informazioni sulle graduatorie utilizzate per l'ammissione al finanziamento dei progetti, lo studio utilizza il metodo Rdd per valutare la performance delle imprese beneficiarie. I risultati del lavoro suggeriscono che l'impatto di tale intervento in termini di investimenti aggiuntivi, valore aggiunto e occupazione non è risultato nel complesso significativo, suggerendo che le collaborazioni indotte dalla ricerca di incentivi pubblici potrebbero essere meno efficaci di quelle basate su una ricerca aperta e libera

dei migliori partner possibili. Vi sono però delle eterogeneità degli impatti stimati lungo una serie di caratteristiche del regime e delle imprese beneficiarie. In particolare, risultati peggiori si osservano per le collaborazioni che prevedevano un numero maggiore di soggetti partecipanti. Ancora, si osservano risultati peggiori per i progetti ricadenti all'interno di settori ad alta intensità di tecnologia e conoscenza, rispetto a quelli relativi ai comparti più tradizionali, generalmente più connessi alle specializzazioni che caratterizzano i territori coinvolti nell'intervento.

Infine, uno strumento meno diffuso ma ancor più imperniato sulla vicinanza fisica tra imprese è costituito dai parchi scientifici e tecnologici. Si tratta di strutture generalmente presenti in prossimità di università e centri di ricerca, volte da una parte a offrire servizi specializzati a vantaggio delle imprese localizzate al loro interno e dall'altra a stimolare i legami e la collaborazione tra le imprese e i vicini atenei e istituti di ricerca. Gli effetti dei parchi in Italia sono stati esaminati da uno studio di Liberati, Marinucci e Tanzi (2016), che applica una analisi DiD per valutare la performance delle imprese che si sono spostate all'interno di un parco, rispetto a imprese simili per area geografica, età e settore. In questo caso, i risultati del lavoro mostrano alcuni effetti positivi sul fatturato delle imprese, ma nessun impatto su redditività e attività brevettuale (mentre i risultati sugli investimenti sono contrastanti e poco robusti). Allo stesso tempo, effetti più positivi e intensi si riscontrano per i parchi più vecchi, suggerendo come sia necessario del tempo per strutturare efficacemente tali iniziative e influenzare la performance delle imprese ospitate.

#### 4. *Le policy per le start up innovative.*

Nella letteratura economica le start up innovative sono imprese giovani o nascenti, che presentano una forte dose d'innovazione e un elevato potenziale di crescita. Questo tipo di aziende ha attirato l'attenzione di analisti e *policy maker*, anche per la rilevanza di alcuni casi di successo e il contributo che forniscono alla crescita

dell'occupazione, dell'innovazione e della produttività del sistema economico. In vari paesi sono state adottate pertanto diverse misure per favorire la nascita e lo sviluppo di start up innovative, motivate dall'esigenza di correggere i tipici fallimenti di mercato a cui le imprese e gli investimenti innovativi sono più soggetti, indotti dagli spillovers di conoscenza e dai vincoli finanziari. In particolare, per le imprese innovative giovani o nascenti le barriere all'entrata e i vincoli finanziari risulterebbero accentuati anche per l'impossibilità di sfruttare il valore segnaletico di una consolidata reputazione e per la ridotta capacità di fornire garanzie agli investitori.

Nel complesso i lavori che hanno stimato gli effetti delle politiche per le start up innovative mostrano, in prevalenza, effetti positivi per le imprese beneficiarie; tuttavia si tratta di una letteratura molto più eterogenea in termini di robustezza dell'analisi e in generale meno consolidata di quella che esamina i sussidi all'attività di R&S. Infatti, come evidenziato da Audretsch e altri (2020), le politiche per le start up innovative si rivelano molto eterogenee. Innanzitutto le misure differiscono in termini di target della *policy* perché la definizione di start up innovativa non è univoca: si possono considerare infatti le imprese che ancora devono nascere (*pre entry*) oppure le imprese giovani (*incumbent*). Inoltre i criteri per definire imprese innovative sono diversi, ad esempio alcune *policy* considerano innovative quelle con elevati livelli della spesa in ricerca e sviluppo o attività brevettuale, altri quelle con un alto livello di istruzione degli imprenditori o appartenenti a specifici settori di attività (imprese ad alta intensità di tecnologia e conoscenza) o il fatto che le imprese siano nate come spin-off di università o centri di ricerca. In secondo luogo, le politiche differiscono per il tipo di sostegno fornito, che può assumere la forma di misure così dette *hard* – come sussidi per la ricerca e sviluppo o per ridurre i costi di ingresso, incentivi fiscali o finanziari (garanzie pubbliche) – ma anche misure *soft* – come voucher per consulenze aziendali, tutoraggio o coaching. Infine, anche gli obiettivi della politica possono essere diversi: dall'aumento del tasso di natalità o la crescita aziendale delle start up già esistenti, al rafforzamento dell'innovazione e degli investimenti in ricerca e sviluppo.

Sul piano delle analisi empiriche di valutazione, solo i lavori più recenti adottano tecniche controfattuali, maggiormente idonee a ottenere risultati robusti. Con riguardo all'Italia, Manaresi, Menon e Santoleri (2021) forniscono una valutazione complessiva dello «Start up Act», un ampio intervento nazionale di *policy* introdotto nel 2012 e volto a sostenere le start up innovative. In particolare, tale politica prevede una serie di vantaggi di tipo fiscale e amministrativo per le imprese iscritte a un apposito registro speciale. Combinando diverse tecniche econometriche al fine di risolvere i problemi di endogeneità nella partecipazione al registro (matching, DiD, metodo delle variabili strumentali), lo studio mostra come la *policy* avrebbe favorito l'accesso delle imprese ai finanziamenti esterni e dunque sostenuto la crescita della dimensione aziendale, in particolare con l'aumento delle immobilizzazioni immateriali. Con riguardo alla performance economica, lo studio mostra un effetto positivo (anche se statisticamente più debole) su ricavi e occupazione, mentre la probabilità di sopravvivenza delle imprese non sarebbe stata modificata. Nonostante l'elevato numero di politiche regionali adottate nel nostro paese, pochi sono invece i lavori di valutazione effettuati su *policy* locali di questo tipo. Ramaciotti, Muscio e Rizzo (2017) studiano l'effetto di una politica attuata in Emilia-Romagna, che sosteneva le nuove imprese ad alta tecnologia sia con misure hard, come i sussidi, sia con misure soft, come il tutoraggio e l'accesso a servizi di consulenza specifici. Gli autori utilizzano tecniche di matching, confrontando le start up beneficiarie della *policy* con un gruppo di controllo costituito da imprese nuove nate nello stesso periodo e nella stessa regione che non hanno ricevuto gli aiuti. Poiché gran parte dei beneficiari erano spin-off accademici, le aziende non beneficiarie sono state selezionate tra questo tipo di start up. Gli autori dimostrano che le misure soft sono state efficaci per aumentare la crescita del fatturato, mentre le misure hard non hanno avuto effetto. Accetturo (2022) valuta l'impatto di una serie di politiche attuate dalle Province di Trento e Bolzano che miravano a far nascere nuove imprese innovative e tecnologicamente avanzate. Tali misure finanziavano una serie di tipici costi che le imprese nascenti sono tenute a sostenere, come quelli relativi alle analisi di

mercato, business plan, gli investimenti e i brevetti. L'autore sfrutta il meccanismo di assegnazione dei fondi – che avveniva tramite una valutazione *ex ante* da parte di specifici comitati – e il punteggio che veniva assegnato, per valutare gli effetti delle *policy* con il metodo Rdd. I risultati mostrano che nei primi tre anni dall'avvio della politica le misure hanno avuto l'effetto di accrescere tra il 30 e il 40% la probabilità di creare una nuova impresa, ma non hanno incrementato l'innovazione misurata dall'attività brevettuale.

## 5. Conclusioni.

In questo capitolo abbiamo discusso l'ampia letteratura di valutazione degli effetti delle politiche per l'innovazione e la ricerca delle imprese, con particolare riferimento ai lavori che utilizzano metodi controfattuali. Da questa rassegna è possibile trarre alcune conclusioni sulla base dei principali risultati ottenuti dai lavori esaminati.

La letteratura che stima gli effetti dei sussidi diretti e degli sgravi fiscali per le spese in R&S risulta piuttosto consolidata e riscontra generalmente un effetto addizionale positivo degli incentivi sull'attività di R&S e su altre variabili di performance, come i brevetti. Tale effetto è maggiore per le imprese di minore dimensione, presumibilmente perché più esposte ai vincoli finanziari; tra le criticità dei sussidi vi è quella di individuare l'intensità ottimale di aiuto, oltre che l'opportuna selezione dei beneficiari. Nel confronto tra i due strumenti, emergono alcuni vantaggi a favore degli sgravi fiscali legati all'automaticità dell'intervento, soprattutto per le imprese più mature e grandi; il loro utilizzo comporta tuttavia la necessità di limitare la possibilità delle imprese di riclassificare le spese – sostenute per altre tipologie di costi estranei all'attività di R&S – al fine di godere del beneficio fiscale.

Anche i lavori che hanno stimato gli effetti delle politiche per le start up innovative mostrano in prevalenza effetti positivi per le imprese beneficiarie. Tuttavia, rispetto a quella che esamina i sussidi all'attività di R&S, questa letteratura appare molto più differenziata in

termini di robustezza dell'analisi e di eterogeneità degli effetti stimati. Rimane pertanto un ambito di ricerca in cui c'è ancora molto da esplorare.

Per quanto riguarda invece le politiche che hanno mirato a rafforzare il sistema locale dell'innovazione agendo sulla collaborazione e l'integrazione tra i vari attori locali (imprese, università e centri di ricerca pubblici, governi locali), le analisi che hanno provato a verificarne gli effetti, sebbene meno numerose, mostrano generalmente una scarsa efficacia di questi incentivi. Questo indica come sia complesso ricreare con l'azione pubblica quei presupposti e quei risultati che sono presenti nei sistemi di innovazione di successo nati spontaneamente.

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

### 1. *Introduzione.*

Le politiche attive nel mercato del lavoro, si concretizzano in interventi mirati a promuovere mercati del lavoro efficienti, bassi tassi di disoccupazione, minore staticità dei flussi occupazionali, alti livelli di produttività, tutela e benessere dei lavoratori. Si concretizzano in sussidi, formazione, salari minimi e sono al centro del dibattito politico ed economico ormai da decenni. Il modo in cui queste politiche sono definite permette di costruire agevolmente scenari che favoriscono il monitoraggio e l'applicazione di metodi di valutazione controfattuale, utili a informare il processo di *policy-making*.

In Italia il lavoro è tutelato a partire dal dettato costituzionale e tra i più recenti aggiornamenti normativi, mirati a radicare anche nel contesto lavorativo italiano una cultura della valutazione, la legge 92 del 28 giugno 2012 prevede un sistema di monitoraggio e valutazione finalizzato a verificare gli effetti delle misure intraprese in termini di efficienza del mercato del lavoro e occupabilità dei cittadini.

Il mercato del lavoro italiano è stato per anni caratterizzato da regimi di protezione all'impiego relativamente stringenti, spesso visti come causa principale degli elevati tassi di disoccupazione, per cui da decenni ormai, si assiste alla concentrazione degli obiettivi dei governi verso una maggiore flessibilità dei sistemi lavoristici. Le motivazioni a supporto di una maggiore flessibilità del lavoro si basano essenzialmente sull'idea che regole meno stringenti rendano i mercati del lavoro più efficienti, favoriscano una minore staticità dei

flussi occupazionali e aumentino i livelli di produttività. La liberalizzazione dei contratti flessibili spesso, non sindacalizzati, rientra tra le motivazioni che accendono il dibattito circa i salari minimi, soprattutto quando ad animare gli animi è il divario in termini di potere d'acquisto tra Nord e Sud Italia, dove il salario minimo è stabilito attraverso la contrattazione collettiva. In paesi come l'Italia poi, caratterizzati da produttività stagnante, salari più alti potrebbero fungere da stimolo agli investimenti ad alta intensità di capitale e secondo le teorie dei salari d'efficienza aumenterebbero l'impegno e l'efficienza dei lavoratori.

Sebbene non riconducibili a sintesi univoche, le diverse misure attive di politiche del lavoro adottate negli anni sono state sottoposte a valutazioni pubbliche spesso schematiche, ma guardando a contesti europei o internazionali, anche la letteratura economica e in generale scientifica si è mossa in tal senso, con una forte espansione nell'ultimo decennio.

Card, Kluve e Weber (2018), per esempio, passano in rassegna 207 studi di valutazione delle politiche attive del lavoro. Dai principali risultati si evince quanto importante sia distinguere i diversi profili temporali associati alle diverse politiche del lavoro. Le politiche mirate a chi è alla ricerca di una prima occupazione producono effetti molto diversi rispetto ai programmi di investimenti beckeriani in capitale umano quali, per esempio, la formazione sul posto di lavoro. L'impatto della politica, inoltre, subisce variazioni sostanziali legate al gruppo target di riferimento, pare infatti che a donne e disoccupati di lungo periodo siano associati effetti maggiori rispetto ad altri gruppi. Infine, diversamente da quanto ci si potrebbe aspettare, cicli economici o condizioni istituzionali influiscono poco sull'efficacia del programma attivato.

In questo saggio si presentano le caratteristiche più salienti del mercato del lavoro italiano, specie per i temi riguardanti flessibilità, salari minimi e maternità, e si presentano i principali risultati in tema di valutazione dell'impatto delle misure adottate.

## *2. Un mercato del lavoro duale.*

Dagli anni cinquanta in poi le prestazioni di lavoro furono esclusivamente definite da rapporti a tempo pieno e indeterminato, fatta salva qualche modesta eccezione. La legge 230/1962, ad esempio, sanciva l'ammissibilità del lavoro a tempo determinato soltanto in situazioni occasionali e straordinarie nelle attività d'impresa oppure in specifici settori produttivi. La flessibilità del lavoro, dal punto di vista giuridico poteva e può essere raggruppata in tre diverse definizioni: flessibilità in entrata, riferendosi al tipo di rapporto di lavoro che si instaura in termini contrattuali; flessibilità nell'esercizio, inteso come il contenuto organizzativo-aziendale del rapporto in essere e i conseguenti diritti e obblighi che da esso scaturiscono e flessibilità in uscita che riguarda le modalità di scioglimento del rapporto e le eventuali tutele previste.

Sin dal 1973, la normativa permetteva i licenziamenti individuali solo in presenza di giustificata causa e l'interruzione dei contratti di lavoro per motivi economici era proibita e sanzionata in base alla dimensione d'impresa, determinata attorno alla soglia dei 15 dipendenti.

Le nuove forme di lavoro atipico sono emerse da un percorso evolutivo del quadro istituzionale che gradualmente ha definito un mercato del lavoro frammentato, cosiddetto duale, perché caratterizzato dalla convivenza di lavoratori tipici, ai quali sono riservate una serie di tutele standard, e lavoratori cosiddetti atipici, spesso caratterizzati dall'assenza di tutele per l'impiego. Le prime modifiche significative sono registrate nell'ambito della flessibilità in entrata con le leggi 285/1977 e 845/1978 e le loro regolamentazione sulla formazione professionale, allo scopo di creare nuovi posti e favorire l'ingresso dei giovani in un mercato devastato dalla crisi economica degli anni settanta. Tuttavia, la prima sostanziale riforma verso un mercato del lavoro flessibile si è avuta nel 1997 con la legge 196, che ha approvato il cosiddetto «Pacchetto Treu», ha modificato la normativa su vari istituti tra i quali i contratti a termine, apprendistato e part-time, e ha legalizzato le agenzie interinali del lavoro che accrescono l'utilizzo dei contratti temporanei, soprattutto

nel Nord Italia e nel settore manifatturiero. Nel 2003, si è avviata la riforma più importante per l'Italia in termini di impatto sul mercato del lavoro con l'approvazione della legge Biagi, che ha apportato dei radicali cambiamenti nelle modalità di assunzioni, variando i contratti precedentemente diffusi e liberalizzando circa 40 diverse tipologie contrattuali. L'ultima rilevante riforma in tema di flessibilità si è avuta con la legge 92/2012, che è intervenuta sulle forme contrattuali flessibili, modificandone la disciplina dei licenziamenti e il sistema di ammortizzatori sociali.

In generale, alla base della considerevole diffusione delle diverse forme di lavoro flessibile vi sono motivazioni sia dal lato dell'offerta sia della domanda di lavoro.

Per le imprese, in qualità di datori di lavoro, vi sono ragioni strettamente legate ai costi di licenziamento. La naturale scadenza dei contratti di lavoro a tempo determinato permette alle imprese di ridurre i non trascurabili costi da sostenere in fase di licenziamento dei lavoratori assunti con contratti ordinari. Da questa prima e dominante motivazione all'utilizzo del lavoro temporaneo, si sviluppano per le imprese altre vantaggiose opportunità. In primo luogo, i contratti temporanei sono essi stessi uno strumento sfruttabile allo scopo di testare l'abilità e l'idoneità non direttamente osservabile del lavoratore, prima di adottare contratti maggiormente vincolanti per la stessa posizione offerta. La maggiore flessibilità organizzativa e produttiva inoltre, fornisce alle imprese una più ampia adattabilità al contesto economico, per cui le stesse possono aggiustare i livelli di capitale umano alle stagionali e cicliche fluttuazioni di domanda (Ordine, Rose, Vella 2017).

Ciò che per l'impresa può rappresentare la fase di preselezione nei rapporti di lavoro con contratti altrimenti troppo vincolanti, può per i lavoratori identificare un canale d'ingresso nel mercato del lavoro a tempo indeterminato, concedendogli la possibilità di segnalare le proprie abilità non direttamente osservabili e sviluppare reti e competenze professionali (Hopp, Minten, Toropova 2016). Il contratto temporaneo, inoltre, può semplicemente essere una preferenza per coloro che scelgono soluzioni poco stringenti date

condizioni individuali eterogenee, soprattutto per le donne e i giovani.

L'analisi economica del processo evolutivo di deregolamentazione dei regimi di protezione all'impiego e la valutazione dell'impatto che le graduali nuove politiche hanno avuto sulle performance delle principali variabili di mercato del lavoro si sono tradotte in anni di letteratura empirica dai risultati non univoci. Mentre da un lato l'aumento della flessibilità ha ridotto la durata media della disoccupazione e generato nuovi flussi in entrata (Blanchard - Landier 2002), dall'altro l'assenza di tutele ha prodotto risultati poco attraenti e favorito il sorgere di un mercato del lavoro duale, in cui lavoratori protetti e meno protetti coesistono. Dalla maggior parte della letteratura infatti, emergono condizioni lavoristiche genericamente meno attrattive rispetto a quelle legate a forme di lavoro standard: perdite in termini di sicurezza (Berton, Richiardi, Sacchi 2009), bassa produttività e riduzione dei salari (Cahuc - Postel-Vinay 2002).

Dalla teoria sulle compensazioni salariali, in un mercato perfettamente concorrenziale e date condizioni iniziali simili ci si aspetterebbe che un lavoratore assunto temporaneamente riceva salari maggiori rispetto a quelli ricevuti da un lavoratore permanente allo scopo di compensare l'instabilità dovuta alla natura del contratto stesso. Tuttavia, l'assenza di mercati perfettamente competitivi contrasta tale aspettativa, e molti recenti contributi scientifici dimostrano, attraverso modelli mirati ad analizzare eventuali differenze tra i salari percepiti dai lavoratori assunti a tempo determinato e indeterminato la presenza di un gap nei guadagni dei primi rispetto ai secondi. Inoltre, modelli di matching spiegano con successo l'effetto causale dello status di lavoratore flessibile sulla probabilità di stabilizzarsi nel periodo successivo. Esiste, infatti, una vasta evidenza empirica per cui i contratti di lavoro temporanei sono riconosciuti come «stepping stones» (trampolini di lancio) verso lavori più stabili (Booth, Francesconi, Frank 2002), e in mercati con forti barriere all'entrata ciò può generare una situazione in cui lavoratori altamente qualificati scelgono lavori flessibili al fine di

dimostrare le loro abilità accettando salari iniziali più bassi (Ichino, Polo, Rettore 2003; Picchio - Staffolani 2019).

Sianesi nel 2008, nell'analizzare la diversa performance legata a sei programmi attivi nel mercato del lavoro, mette in luce che quanto più la politica punta a lavori «regolari o tipici» tanto più efficace è per i suoi partecipanti.

### 3. *Salari minimi.*

La forte diffusione del lavoro flessibile, spesso precario e non sindacalizzato, affiancato a una forte mobilità dei fattori di produzione e l'aumento diffuso delle soglie di povertà, spinge l'Italia, seppure con toni inferiori rispetto ad altri paesi europei, a inserirsi nel dibattito circa i salari minimi.

Il salario minimo è stabilito attraverso interventi statali o attraverso la contrattazione collettiva. I paesi che adottano un sistema in cui il salario minimo è disposto per legge, in genere prevedono specifiche modalità di controllo e presentano molti aspetti positivi, come la possibilità di ridurre il gap salariale tra lavoratori insiders e outsiders<sup>1</sup> o tra settori. Generalmente il lavoratore interessato ha il potere di denunciare un'eventuale violazione da parte del suo datore di lavoro, godendo di una serie di tutele specifiche. Il salario minimo stabilito per legge, tuttavia, tende a stabilizzare gli standard su livelli mediamente più bassi rispetto ai paesi in cui vigono minimi contrattuali.

In Italia invece, il sistema scelto per definire il salario minimo è quello della contrattazione collettiva, che stabilisce e «contratta» soglie differenziate su base settoriale o tipo di occupazione. A partire dagli anni cinquanta, l'Italia assume i minimi tabellari del contratto nazionale come riferimento per stabilire l'adeguata proporzionalità delle retribuzioni minime nei vari settori. Nessuna legge disciplina la contrattazione collettiva né il salario minimo, tuttavia il sistema è guidato dall'articolo 36, comma 1 della costituzione, per cui un salario deve essere proporzionato alla quantità e alla qualità del lavoro svolto e sufficiente a garantire un'esistenza libera e dignitosa.

É proprio il concetto di retribuzione «sufficiente» che nel suo utilizzo ha assunto le funzioni di salario minimo.

Se si considera l'indice di Kaitz<sup>2</sup>, il sistema italiano si mostra in grado di conseguire livelli minimi fra i più elevati d'Europa, accreditandosi così un valido modello contrattuale. Secondo gli studi Eurofound (2018), nonostante sensibili variazioni in Europa, il 23% dei lavoratori europei che percepivano un salario minimo ha dichiarato di avere difficoltà o grandi difficoltà ad arrivare a fine mese. Nell'Ue circa il 16% dei dipendenti guadagna al di sotto della soglia del 60% del salario mediano. Tale indice tuttavia, non considera, come si deduce da alcuni studi comparativi, che i salari medi sono tra i più bassi a livello internazionale. Esiste inoltre un forte problema di copertura contrattuale, per cui settori come alberghi, ristorazione e agricoltura sono fuori da ogni logica di inclusione in una qualche forma di salario minimo.

La Direttiva n. 2022/2041 sul salario minimo adeguato, approvata dal Parlamento europeo nell'ottobre 2022, costituisce una tappa cruciale del processo di integrazione europea e si pone in netta controtendenza rispetto alle passate iniziative in campo sociale.

La stessa prevede di aumentare la copertura della contrattazione collettiva e facilitare l'esercizio del diritto della stessa sulla determinazione dei salari. Ogni Stato membro, qualora il tasso di copertura della contrattazione collettiva sia inferiore a una soglia dell'80%, dovrà prevedere un quadro di condizioni favorevoli alla contrattazione collettiva, per legge a seguito della consultazione delle parti sociali o mediante un accordo con queste ultime.

Dall'archivio Uniemens (un archivio Inps costruito a partire dalle denunce mensili obbligatorie del datore di lavoro del settore privato sui dati relativi alle retribuzioni mensili corrisposte ai dipendenti), in Italia il 50% dei salari orari medi ammonta a 10,59 euro mentre il 60% dei salari mediani a 7,65 euro (escluso il settore pubblico). Dato l'indice di Kaitz, tale intervallo tra 7,65 e 10,59 è coerente con le proposte di valori del salario minimo di legge in Italia tra 8 e 9 euro.

Le ricerche internazionali di valutazione sul tema salariale, richiamate anche nello studio di impatto della Commissione europea

sulla proposta di Direttiva sul salario minimo, evidenziano che sia nei paesi con salario minimo legale, sia in quelli con salario minimo contrattuale l'inosservanza dei minimi retributivi applicabili è un fenomeno generalmente diffuso nei paesi membri. La valutazione degli effetti del salario minimo sul mercato del lavoro è ampia, ma i risultati rimangono incoerenti. Martínez e Martínez (2021), analizzano 588 studi sugli effetti dei salari minimi che abbracciano più di un secolo, dal 1900 al 2020. La maggior parte degli studi appartengono a paesi sviluppati e meno di un terzo proviene da paesi in via di sviluppo. L'impatto sull'occupazione è l'aspetto più esaminato; i risultati suggeriscono un effetto negativo del salario minimo sui livelli occupazionali, indipendentemente dal paese considerato. Un effetto della contrattazione collettiva nazionale e della elevata copertura degli accordi collettivi (Fabiani e altri 2015), infatti, risiede nella rigidità salariale che generalmente trasferisce l'onere dell'aggiustamento degli shock economici principalmente sull'occupazione (a tempo determinato). Un recente lavoro (Boeri e altri 2021) analizza la relazione tra contrattazione centralizzata e distribuzione del reddito, confrontando le istituzioni che fissano i salari e i loro effetti sui mercati regionali del lavoro in Italia e Germania, che adottano due modelli diversi di contrattazione salariale. I risultati suggeriscono che in Italia vi sia un livellamento salariale molto più forte tra le diverse aree territoriali rispetto alla Germania.

Il dibattito circa i sistemi di salario minimo diventa ancora più intenso ogni qualvolta ci si riferisce al potere d'acquisto e all'opportunità di determinare zone salariali. In termini di costo della vita, l'Italia presenta un divario territoriale tra le regioni del Nord rispetto al Sud tra i più accentuati d'Europa. Alesina e Giavazzi (2006) sostengono che il pubblico impiego, molto più diffuso nel Mezzogiorno, dove il costo della vita è più basso, genera una sorta di inflazione spaziale e una conseguente questione di equità. La letteratura empirica (D'Alessio 2017) mette in luce l'idea che la mobilità territoriale, nel passaggio di migranti verso il Nord, o di dipendenti del Nord che non migrano verso il Sud, sia giustificata dal fatto che gli standard di vita percepiti sono significativamente

influenzati dalle opportunità occupazionali, dalla qualità dei servizi sanitari, dall'assistenza all'infanzia e dalla pubblica sicurezza.

#### 4. *Maternità.*

Da un po' di tempo, il legame tra incertezza economica e calo delle nascite ha assunto un ruolo centrale nei dibattiti politici, economici e demografici. Tra le nuove sfide che si presentano nel mercato del lavoro, troviamo la necessità di conciliare il tempo dedicato al lavoro e quello riservato alla vita personale (*work-life balance*), nonché gli impegni professionali e quelli familiari.

Negli anni più recenti, stiamo assistendo a una crescente diffusione delle politiche attive del lavoro che mirano a ridefinire l'ambiente lavorativo, promuovendo la partecipazione delle donne e adottando politiche adeguate in materia di genitorialità.

Tra le politiche a sostegno del lavoro femminile, rientrano quelle di protezione alla maternità, in vigore dal 1971. La legge 1204 permette a tutte le donne indipendentemente dalla dimensione d'impresa, dal settore e dalla durata del rapporto di lavoro il periodo di astensione obbligatorio dal lavoro per maternità (cosiddetto congedo). Durante il congedo, l'Inps eroga alle lavoratrici l'80% della retribuzione e alcuni contratti collettivi pongono a carico dell'impresa il restante 20%. Alle imprese è proibito licenziare le donne per 21 mesi a partire dall'inizio della gravidanza (9 mesi) fino a un anno dopo alla nascita (12 mesi), fatta eccezione per alcuni casi: grave colpa in capo alla lavoratrice e cessazione d'attività dell'impresa.

Con la legge quadro n. 53/2000, denominata «Disposizioni per il sostegno della maternità e della paternità, per il diritto alla cura e alla formazione e per il coordinamento dei tempi della città» la normativa sulla maternità è stata estesa per dare tutele anche al padre lavoratore.

Nel 2015, sono state strutturalmente introdotte alcune modifiche importanti all'art. 32 del Tu in tema di congedi. Ultime in ordine temporale, le misure del «pacchetto famiglia» introdotte dalla legge di bilancio 2017 e confermate negli anni successivi.

La letteratura circa gli effetti delle politiche a sostegno della genitorialità è variegata, soprattutto alla luce del fatto che le normative tra paesi europei e oltre, sono spesso molto diverse, e i risultati non portano a conclusioni univoche.

Seppure vero, che solo il 20% del congedo per maternità è pagato dalle imprese (ove previsto dal Ccnl), l'astensione obbligatoria dal lavoro per le donne in maternità può rappresentare per le imprese un costo in termini organizzativi. L'impresa ha bisogno di sostituire la posizione temporaneamente scoperta, o con nuove assunzioni e dunque pagare per la formazione e l'eventuale licenziamento in seguito al rientro della lavoratrice assente, o pagando le ore di straordinario al resto dell'organico lavoro per compensare l'assenza della lavoratrice in maternità. Ordine, Rose e Vella (2019) mostrano che politiche del lavoro relativamente stringenti tutelano le donne in età fertile riducendo le disparità salariali di genere.

I problemi di selezione avversa rendono difficile l'analisi circa le politiche attive del lavoro, i regimi di protezione all'impiego e i loro effetti sui flussi occupazionali nel mercato del lavoro femminile. Il rapporto tra il precariato legato al tipo di contratto in essere e i tassi di natalità, a ogni modo, è stato indagato in diversi paesi europei e si discute spesso sulla necessità di allungare i tempi di congedo. In Italia lo studio di Vignoli, Drefahl e De Santis (2012), mostra che l'impatto dell'incertezza lavorativa è correlato alle caratteristiche dei nuclei familiari e la sicurezza professionale di entrambi i partner è associata a una più elevata fertilità, intesa come una maggiore propensione ad avere figli. Joseph e altri (2013) valutano l'impatto del congedo parentale breve sullo status occupazionale delle madri e sulle conseguenti retribuzioni in Francia, con particolare attenzione all'opzione del congedo parentale part-time. I risultati mostrano che il congedo parentale retribuito a tempo pieno e di breve durata non ha quasi alcun effetto sulla partecipazione al mercato del lavoro e sui salari delle madri a livello globale. Tuttavia, per i beneficiari di congedi retribuiti a tempo parziale, la riforma aumenta il tasso di occupazione, ma diminuisce i salari successivi. I salari rimangono più

bassi nei due anni dopo la nascita del bambino, soprattutto per donne con livelli d'istruzione elevati che scelgono l'opzione part-time.

Tuttavia, i risultati di tali studi non conducono a conclusioni univoche: Adserà (2004) ha evidenziato come una minore sicurezza nell'occupazione possa ridurre i tassi di fertilità, mentre Bratti, Bono e Vuri (2005) hanno stimato una maggiore probabilità di rientro al lavoro dopo periodi di maternità all'aumentare del livello di protezione nell'impiego. Inoltre, lo studio condotto da Booth e Francesconi (2000) ha dimostrato che le donne hanno una probabilità significativamente maggiore di essere licenziate rispetto agli uomini.

In generale, la letteratura empirica ha intensificato gli studi di valutazione con riguardo anche al mercato del lavoro, seppure ancora manca una cultura legata alla sistematicità della valutazione delle politiche attive del lavoro nel contesto italiano. Le analisi presenti sono in ogni caso varie, con metodologie mirate e tecniche sofisticate, l'approccio frequente è quello del metodo controfattuale data la natura stessa della valutazione spesso legata a programmi o interventi normativi *ad hoc* su target specifici della popolazione. C'è ancora del lavoro da fare, soprattutto per conferire uniformità, visioni condivise e voce alle fasce più deboli del mercato del lavoro.

---

<sup>1</sup> In mercati del lavoro caratterizzati da contrattazioni collettive, se i lavoratori permanenti (che assumono il ruolo di «insiders») sono la parte dominante, la presenza di lavoratori temporanei (nel ruolo di «outsiders») accresce il loro potere contrattuale nel richiedere aumenti salariali dato che, gli outsiders saranno i primi a essere licenziati, (Bentolila - Dolado 1994).

<sup>2</sup> L'indice delle diseguaglianze detto indice di Kaitz, fissa la soglia relativa di povertà al 60% del salario lordo mediano e il 50% del salario lordo medio.

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

1. *L'importanza della valutazione delle politiche pubbliche nell'ambito della Commissione europea.*

L'elaborazione di politiche pubbliche sulla base dell'evidenza empirica (il cosiddetto Evidence-Based Policy Making) è importante per la *governance* pubblica perché contribuisce a migliorare la qualità dei servizi pubblici e l'allocazione efficiente di risorse scarse. Utilizzando l'evidenza empirica nella progettazione, nell'attuazione e nella valutazione delle politiche, i *policy makers* possono prendere decisioni più informate, basate su dati e ricerche affidabili, riuscendo così a mettere in atto politiche più efficaci.

Questo approccio al processo decisionale si basa su evidenze rigorose e sistematiche per informare le scelte politiche, e implica – tra le altre cose – l'utilizzo di analisi volte a comprendere l'impatto e l'efficacia di politiche e programmi. L'obiettivo è quello di garantire che le risorse scarse (input) siano assegnate agli interventi di cui è stata dimostrata l'efficacia e che si sono mostrati capaci di produrre i migliori impatti sociali, così da raggiungere i risultati previsti. Pertanto, l'attenzione si sposta dagli input e dagli output agli outcome e ai risultati, consentendo ai decisori pubblici di prendere decisioni informate basate sull'evidenza piuttosto che su ipotesi o considerazioni politiche. In questo quadro, è necessario innanzitutto identificare le domande chiave a cui rispondere per informare le decisioni politiche; le domande dovrebbero essere rilevanti per le politiche e suscettibili di essere risolte attraverso metodi rigorosi di valutazione d'impatto.

In questo contesto, uno strumento fondamentale per la definizione di politiche basate sulle evidenze empiriche è la valutazione d'impatto, che consiste nel confrontare i risultati di un programma o di una politica con ciò che sarebbe accaduto in assenza dell'intervento. Per essere efficace come strumento di progettazione politica, la valutazione d'impatto deve rispettare due criteri. Innanzitutto, le valutazioni devono utilizzare metodi di analisi scientificamente robusti, che garantiscano affidabilità e credibilità dei risultati. In secondo luogo, i risultati di queste analisi devono essere diffusi tempestivamente agli attori istituzionali coinvolti, in un modo facilmente accessibile e comprensibile che ne garantisca quindi la più alta possibilità di fruizione.

Data la sua natura, l'Evidence-Based Policy Making aiuta anche ad affrontare pregiudizi e opinioni distorte circa i fenomeni economici e sociali che si intendono governare, perché promuove una comprensione più completa di questioni complesse e allo stesso tempo promuove la trasparenza e la credibilità. Così facendo, l'Evidence-Based Policy Making permette di rinnovare la fiducia nelle istituzioni di governo fornendo uno strumento che sostiene processi decisionali più solidi.

La Commissione europea da molto tempo riconosce l'importanza di un processo decisionale basato sulle evidenze per migliorare la qualità e l'efficacia delle sue politiche. L'obiettivo è garantire che le politiche si basino su una solida comprensione dei problemi che intendono affrontare, delle potenziali soluzioni disponibili e dei probabili impatti di tali soluzioni. In tal modo, la Commissione mira a migliorare la qualità, l'efficacia e la legittimità dei suoi interventi. Essa infatti, cerca di garantire che le decisioni siano basate su prove affidabili, che le politiche siano ben informate e mirate e che i risultati siano regolarmente valutati. In questo processo la raccolta e l'analisi sistematica di essi attraverso la ricerca scientifica rappresentano un elemento chiave e sono al centro delle due principali attività analitiche svolte: la valutazione *ex ante* e la valutazione di impatto *ex post*.

La Commissione conduce valutazioni d'impatto *ex ante* per determinare i potenziali effetti economici, sociali e ambientali delle

politiche proposte. Queste valutazioni comportano l'analisi dei costi, dei benefici e dei rischi associati alle diverse opzioni politiche e prendono in considerazione le opinioni delle parti interessate. Questo tipo di analisi vengono svolte in fase di progettazione della politica. Le valutazioni *ex post*, invece, valutano la performance e l'impatto delle politiche pubbliche una volta che sono state messe in atto. Esse forniscono la prova che le azioni hanno raggiunto i risultati previsti e identificano le aree di miglioramento, aiutando così i *policy makers* a comprendere l'efficacia, l'efficienza e l'impatto delle loro azioni, consentendo loro di prendere decisioni informate e migliorare le politiche future. In questo senso, la valutazione *ex post* contribuisce anche a garantire che la Commissione sia responsabile nei confronti del Parlamento europeo e delle altre istituzioni interessate.

Come vedremo in dettaglio nel prosieguo del capitolo, negli ultimi anni la Commissione ha investito molto nel garantire la qualità del processo decisionale. In questo contesto si inserisce la revisione della Better Regulation Agenda, uno strumento normativo volto a migliorare la qualità dell'elaborazione delle politiche dell'Ue, garantendo che esse raggiungano gli obiettivi previsti e apportino benefici ai cittadini e alle imprese. All'interno della Better Regulation Agenda, un posto di riguardo è naturalmente riservato alla valutazione, sia *ex ante* che *ex post*.

Da un punto di vista accademico, gli sforzi politici verso l'incremento della qualità negli strumenti normativi si sono accompagnati negli ultimi anni a un grande sviluppo nella letteratura economica empirica di nuovi metodi analitici e strategie di identificazione che cercano di quantificare in modo corretto e consistente gli effetti causali della politica.

Tuttavia, l'insieme di questi recenti progressi pone non poche sfide in termini di raccolta dei dati, metodi econometrici e una combinazione dei due.

## 2. *Approccio alla valutazione di politiche pubbliche nella Commissione europea.*

L'esigenza di valutare le politiche pubbliche all'interno della Commissione europea risale agli anni ottanta, quando la Commissione ha iniziato a valutare i programmi di spesa in base agli obblighi stabiliti nelle procedure finanziarie e di bilancio. In effetti, nei primi tempi l'obiettivo principale di tali esercizi di valutazione era quello di garantire una buona rendicontazione della spesa pubblica alle parti interessate. Con il passare del tempo e l'aumento della complessità del contesto sociale ed economico, l'attenzione si è spostata verso un approccio più completo alle politiche pubbliche, ispirato al principio «evaluate first» («prima valuta!»), ovvero la necessità di valutare le iniziative pubbliche passate per produrre risultati che possano essere usati per informare la progettazione di politiche future. È grazie a questo principio che le valutazioni, insieme alla loro qualità, hanno acquisito crescente importanza, poiché si è ritenuto che solo potendo stimare in maniera scientificamente valida e robusta ciò che aveva e non aveva funzionato nell'attuazione delle politiche passate, si sarebbe potuta migliorare la progettazione di quelle future.

I cambiamenti più rilevanti nell'approccio della Commissione europea alla valutazione sono stati apportati nel 2015 dall'attuazione della riforma della Better Regulation (European Commission 2021a). La Better Regulation Agenda (Bra) ha infatti stabilito che le valutazioni *ex post* devono essere considerate parte integrante del ciclo politico, e non solo un'appendice. Le valutazioni *ex post* chiudono il ciclo politico e costituiscono la base su cui costruire le future revisioni delle politiche, secondo il principio «evaluate first». A questo proposito, la Bra rafforza il legame tra le valutazioni *ex ante* ed *ex post* delle politiche pubbliche, stabilendo che quelle *ex post* debbano considerare le ipotesi formulate nella fase di valutazione d'impatto *ex ante*. Un altro importante passo avanti compiuto dalla Bra è l'attenzione rivolta alla raccolta dei dati e al monitoraggio delle politiche. Per garantire la disponibilità di dati, la Bra prescrive che già nella fase della valutazione d'impatto i responsabili politici debbano

specificare come l'iniziativa sarà valutata in futuro, e che debbano garantire la raccolta di dati adeguati ai fini del monitoraggio e della valutazione, introducendo specifici requisiti relativi a raccolta dei dati e misurazione dei risultati già nell'atto giuridico.

Da un punto di vista pratico, la riforma ha avuto il merito di definire chiaramente le linee guida interne alla Commissione sui principi e le procedure da seguire per condurre le valutazioni. Tutti i principi che guidano la Better Regulation sono raccolti nelle rispettive linee guida e nel Toolbox a esse associato. Tra i principi che governano la Bra alcuni meritano di essere menzionati. In primo luogo, la Better Regulation richiede che le valutazioni – così come tutte le altre iniziative *ex ante* – siano innanzitutto *evidence-based*, cioè basate sulle migliori evidenze disponibili. Anche se i dati di natura amministrativa sono preferibili, essi possono essere integrati da altre fonti di dati più qualitative, come opinioni e consultazioni degli stakeholder. In secondo luogo, le valutazioni devono essere di alta qualità. A tal fine, la Bra del 2015 ha conferito ulteriori poteri al Regulatory Scrutiny Board (Comitato per il controllo normativo), un comitato indipendente nato nel 2006 con il compito di esaminare tutte le proposte politiche e le valutazioni *ex post* più rilevanti, al fine di garantire che tutti i principi della Bra siano stati rispettati, in particolare quello basato sulle evidenze empiriche. In terzo luogo, le valutazioni devono essere indipendenti, cioè non devono essere influenzate da considerazioni politiche, e devono essere trasparenti verso l'esterno, ossia i risultati delle valutazioni devono essere disponibili pubblicamente e facilmente comprensibili dalla collettività.

Lungo il percorso tracciato dalla Bra, un altro importante – seppur piccolo – passo avanti per garantire un'elevata qualità delle valutazioni della Commissione europea è stato il lancio del Competence Centre on Microeconomic Evaluation (Cc-Me) nel 2016. Il centro fa parte del Centro comune di ricerca che fornisce supporto alle Direzioni generali (Dg) per quanto riguarda le analisi necessarie a progettare e revisionare le proposte politiche. L'obiettivo del Cc-Me è quello di diffondere la cultura della valutazione rigorosa, basata sulle evidenze empiriche e sui dati. Lo fa innanzitutto fornendo un supporto metodologico alle Dg su come condurre le valutazioni e su

come raccogliere i dati per le stesse e, in alcuni casi, il Cc-Me è chiamato a condurre direttamente delle valutazioni. La peculiarità del centro è l'attenzione alle tecniche di Counterfactual Impact Evaluation: fin dal suo avvio, il Cc-Me ha costantemente cercato di promuovere l'adozione dei metodi Cie offrendo formazione alle Dg e conducendo esercizi di valutazione specifici. È anche grazie al Centro se le nuove linee guida della Bra, pubblicate nel 2021, prevedono e suggeriscono i metodi di valutazione d'impatto controfattuale come «gold standard» per la valutazione dell'efficacia di una politica. Il Cc-Me collabora anche con il Regulatory Scrutiny Board nell'esaminare le proposte di valutazione contenute nelle nuove iniziative politiche.

### *3. Dati e metodi utilizzati nella valutazione di politiche pubbliche.*

La valutazione degli effetti previsti da una politica, dati gli obiettivi dichiarati, richiede agli economisti e agli scienziati sociali l'adozione di modelli teorici specifici, basati su ipotesi identificative stringenti che imitano la realtà. Nonostante l'accuratezza del modello, la realtà potrebbe talvolta scontrarsi con la rappresentazione teorica, rendendo i risultati distorti. Pertanto, una valutazione accurata delle politiche non è semplice e richiede dati appropriati e una metodologia rigorosa.

In questo contesto, un aspetto importante è la granularità dei dati che identifica il livello di dettaglio – più o meno «aggregato» – con cui vengono raccolte le informazioni. I microdati sono raccolti a livello individuale, aziendale o territoriale, mentre i dati più aggregati sono a livello statale o sovranazionale. Ciascun progetto di valutazione richiede un diverso livello di granularità delle informazioni. La valutazione di un intervento rivolto ai singoli individui, ad esempio, richiederebbe microdati a livello individuale. Un programma di finanziamento regionale potrebbe invece essere valutato con successo con dati regionali. Informazioni più aggregate si adatterebbero invece all'analisi degli effetti macroeconomici di un intervento. Tuttavia, le informazioni dettagliate non sono sempre disponibili o pronte all'uso; per questa ragione, la raccolta dei dati

dovrebbe essere prevista e strutturata nella fase preliminare della progettazione di una politica e, se possibile, prima dell'avvio della politica stessa. Inoltre, è necessario che i dati siano accessibili e facilmente collegabili con altre informazioni, per fornire un quadro completo di analisi.

I dati sono infatti essenziali ai fini della valutazione, e possono essere raccolti da fonti già disponibili o prodotti appositamente per scopi specifici di analisi e valutazione. Le fonti di informazione possono essere classificate come primarie quando i dati sono raccolti direttamente e generati come conseguenza diretta di azioni legate al ciclo delle politiche pubbliche e solitamente forniti nella fase di monitoraggio. Al contrario, le fonti di dati sono secondarie quando sono tipicamente derivate da fonti statistiche ufficiali o da archivi amministrativi, facilmente disponibili e accessibili, secondo criteri di costo-efficacia. Un'ulteriore fonte di dati è rappresentata dalle indagini campionarie, progettate *ad hoc* per l'analisi e che di solito coprono solo un sottocampione della popolazione.

Una grande spinta in termini di accessibilità dei dati è arrivata dal riconoscimento di quelli amministrativi come importante fonte informativa. Questi, infatti, sono raccolti per scopi amministrativi dalla pubblica amministrazione o dal governo durante le attività ordinarie. Nel caso degli individui, questi archivi contengono informazioni che coprono una varietà di dimensioni (tasse, casellario giudiziario, previdenza sociale, istruzione, occupazione, salute e alloggio) collegati tra loro tramite codici identificativi nazionali (il codice fiscale, per esempio). Simili banche dati esistono anche per le imprese e le unità territoriali. Per la loro natura «amministrativa», queste informazioni sono generalmente di qualità superiore rispetto alle indagini *ad hoc* e coprono campioni più ampi (intera popolazione), escludendo così i problemi legati alla rappresentatività del campione e le questioni correlate (abbandono, errore di misurazione e mancata risposta). Inoltre, il costo marginale associato alla raccolta dei dati è molto limitato, poiché essi sono già disponibili e richiedono solo azioni minori di trattamento e pulizia (anonimizzazione, collegamento). Il collegamento dovrebbe essere agevolato anche dall'esistenza, in questa tipologia di archivi, di codici

identificativi univoci. Il processo di raccolta è inoltre continuo e non invasivo, con conseguenti vantaggi in termini di accuratezza ma anche rispetto alla percezione degli individui nella condivisione di informazioni.

Tuttavia, il ricorso ai dati amministrativi può presentare anche alcuni svantaggi. In particolare, non tutte le informazioni rilevanti potrebbero essere incluse o raccolte in modo continuativo e tempestivo. I dati amministrativi presentano, inoltre, forti limitazioni legate alla normativa vigente in materia di protezione dei dati personali che richiede una accurata anonimizzazione delle informazioni prima della loro condivisione. Questo implica che ogni operazione sui dati originali, nonché il collegamento (*merge*) con altre informazioni sia effettuato dagli uffici che custodiscono i dati non anonimizzati. Inoltre, l'affidabilità dei dati potrebbe non essere perfetta e soggetta a cambiamenti nelle regole di raccolta. Nonostante queste limitazioni, il ricorso a dati amministrativi per la ricerca orientata alle politiche è stato fortemente incoraggiato all'interno e all'esterno dell'Unione europea. Nel 2016, la Commissione europea ha approvato una direttiva che favorisce una forte cooperazione tra la essa e gli Stati membri per lo scambio di dati, informazioni e conoscenze per una migliore definizione delle politiche.

Va da sé che dati migliori producono conclusioni più solide, ma è necessario impegnarsi anche nella scelta della metodologia più appropriata. I metodi adottati dalla Commissione europea negli esercizi di valutazione ufficiale sono molto diversi e comprendono sia approcci qualitativi che quantitativi o una loro combinazione. Da un lato, i metodi qualitativi possono fornire il contesto e aiutare a spiegare i risultati quantitativi ottenuti, ottenendo una visione dei meccanismi alla base dell'effetto stimato dell'intervento, o fornire informazioni sul processo di attuazione, che può essere diverso da come l'intervento era stato inizialmente pianificato (includono, ad esempio, focus group o interviste approfondite con beneficiari selezionati). D'altra parte, i metodi quantitativi aiutano a perseguire l'obiettivo finale della valutazione, che è quello di valutare l'impatto causale della politica, isolando altre variabili che potrebbero aver

avuto un effetto sul risultato osservato. Il «gold standard» per i metodi quantitativi scientifici è rappresentato dagli studi di controllo randomizzati che vantano favorevoli proprietà statistiche nell'identificazione dell'impatto causale poiché le unità sono assegnate al trattamento o al gruppo di controllo in modo casuale. Tuttavia, gli studi di controllo randomizzati sono talvolta costosi, non etici o non applicabili.

Nel complesso, queste tecniche, note come metodi di valutazione controfattuale d'impatto (Cie), rispondono alla domanda «cosa sarebbe successo ai beneficiari della politica se non fossero stati trattati?», il che, a sua volta, consente di identificare gli effetti diretti e (auspicabilmente) indiretti dell'intervento, rilevanti per indagare l'efficienza, l'efficacia e il valore aggiunto dell'Ue. Una corretta applicazione dei metodi Cie necessari a condurre una valutazione rigorosa potrebbe richiedere l'affiancamento da parte di esperti esterni che forniscano conoscenze tecniche specifiche per la scelta della metodologia più appropriata. La rilevanza dei metodi Cie nel processo di valutazione è ampiamente riconosciuta e promossa all'interno dei servizi della Commissione anche attraverso il supporto *ad hoc* degli scienziati del Ccr. In particolare, la versione più recente della Bra (Tool #67) contiene una lista completa dei vari metodi controfattuali e fornisce esempi di analisi svolte dal Cc-Me utilizzando tali metodi.

#### *4. Studio di casi: esperienze di valutazione di politiche pubbliche.*

Come descritto nelle sezioni precedenti, il Cc-Me ha collaborato con le Dg in studi di valutazione d'impatto *ex post*, che sono stati infine utilizzati come benchmark per la conduzione di valutazioni *ex post* nel contesto del Better Regulation Toolbox. Di seguito, forniamo alcuni esempi di queste analisi in diverse aree politiche.

*a) Il regolamento «Roam-Like-At-Home» e il suo impatto sui consumatori e sulle imprese europee*

Nel 2017 la Commissione europea ha raggiunto una pietra miliare nel suo sforzo di regolamentare il mercato delle telecomunicazioni mobili, implementando il cosiddetto regolamento «Roam-Like-At-Home». Quest'ultimo ha essenzialmente vietato agli operatori mobili di imporre un supplemento di prezzo ai volumi prodotti (roaming europeo) dai consumatori europei quando viaggiano all'interno dell'Unione. Di conseguenza, i consumatori dovranno pagare solo le tariffe nazionali per i servizi voce, sms e dati. Allo stesso tempo, il regolamento ha posto dei limiti ai prezzi all'ingrosso massimi che gli operatori nazionali possono imporre agli operatori stranieri per consentire loro di offrire servizi di roaming ai clienti.

Il regolamento è stato particolarmente importante per la Commissione perché è stato considerato un grande passo verso il completamento del mercato interno unico, in quanto ha eliminato la barriera dei prezzi che i consumatori dovevano affrontare quando viaggiavano in Europa. Il regolamento è scaduto nel 2022 e si è resa necessaria una nuova proposta di proroga. Nel contesto della nuova proposta, è stato chiesto al Cc-Me di produrre una valutazione d'impatto per dimostrare quale fosse stato il valore aggiunto del regolamento per i consumatori europei, in particolare per quanto relativo alle conseguenze sul benessere sociale delle norme in vigore dal 2017.

L'esercizio analitico è stato reso possibile grazie alla disponibilità di un database dettagliato che raccoglie informazioni sui volumi e sui ricavi roaming della maggior parte degli operatori mobili europei (Canzian e altri 2021). I dati sono raccolti dal Body of European Regulators for Electronic Communications (Berec) in collaborazione con le autorità nazionali, in base a un obbligo legale contenuto nel regolamento Rlah. Applicando una strategia di *Difference-in-Differences* (DiD), l'analisi ha misurato l'impatto del Rlah sulla dinamica dei volumi roaming. Ha dimostrato che subito dopo l'attuazione del Rlah, l'utilizzo dei dati in roaming è aumentato di quasi il 120%, mentre i volumi voce hanno registrato una variazione

del 77%. I parametri causali stimati sui volumi sono stati poi utilizzati per stimare la variazione del surplus dei consumatori indotta dal Rlah. Quest'ultima è risultata pari a 2 miliardi di euro. Inoltre, gli stessi coefficienti causali sono stati utilizzati per stimare anche la variazione dei profitti degli operatori mobili: anche se il loro prezzo di riferimento è stato notevolmente abbassato, la diminuzione dei profitti non ha contrastato l'aumento del surplus dei consumatori, cosicché la variazione del benessere totale è stata positiva e pari a quasi 1 miliardo di euro.

### *b) Politiche attive del mercato del lavoro nelle Fiandre*

Le politiche attive del mercato del lavoro (Almp) rivolte ai giovani sono diventate particolarmente comuni nel corso degli ultimi tre decenni e le loro valutazioni hanno ricevuto crescente attenzione nella letteratura accademica. Il Cc-Me ha collaborato per molti anni con la Dg Employment e gli Stati membri europei nelle valutazioni di diverse politiche attive del mercato del lavoro, in particolare quelle finanziate attraverso il Fondo sociale europeo (Fse). Nel 2018, il Dipartimento Fse del ministero fiammingo dell'Occupazione e dell'Economia sociale ha contattato il Cc-Me per effettuare una valutazione del programma «Work Experience for Young Persons» (esperienza lavorativa per i giovani), implementato nelle Fiandre dal 2015 e rivolto a giovani disoccupati senza qualifiche, al fine di agevolarne l'ingresso nel mercato del lavoro. Lo scopo del Dipartimento Fse fiammingo era capire se il programma avesse prodotto gli esiti previsti, altrimenti sarebbe stato rivisto. L'analisi (Canzian, Meroni, Santangelo 2023) si è basata su dati amministrativi contenenti informazioni dettagliate sulle caratteristiche socio-demografiche sia dei beneficiari che dei non beneficiari. Inoltre, sono state messe a disposizione informazioni sulle loro storie lavorative precedenti. L'ampia quantità di informazioni disponibili ha permesso l'implementazione del «Coarsened Exact Matching» (Cem) per stimare l'effetto causale del programma in termini di probabilità di essere impiegati, disoccupati o inattivi dei beneficiari rispetto ai non beneficiari, dopo il termine del programma. I risultati hanno suggerito che coloro che hanno

partecipato al programma avevano probabilità di occupazione ed educazione più basse rispetto a coloro che hanno partecipato alle attività standard proposte dai servizi pubblici per l'impiego. Tuttavia, i beneficiari che hanno partecipato al programma per un periodo più breve, cioè meno di 14 mesi, hanno mostrato un effetto positivo sull'occupazione, suggerendo che gli effetti negativi sulla probabilità di occupazione erano determinati dai giovani individui che seguivano traiettorie prolungate.

### *c) Le valutazioni della Direttiva sui ritardi di pagamento*

I ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali sono una preoccupazione importante per le imprese. Pagamenti eccessivamente ritardati determinano maggiori rischi di costo e di liquidità per il fornitore e sono una delle principali cause di insolvenza e fallimento. Queste preoccupazioni hanno portato la Commissione europea ad adottare nel 2011 la Direttiva sui ritardi di pagamento (Lpd), revisione di una precedente direttiva sui ritardi di pagamento adottata nel 2000. L'obiettivo della Lpd è quello di contrastare i ritardi di pagamento nelle transazioni «business-to-business (B2B)» e «public administration-to-business (Pa2B)» e di promuovere una «cultura del pagamento rapido» nell'Ue. Il Cc-Me è stato coinvolto nella valutazione della direttiva in due fasi diverse. Il primo studio (Conti e altri 2021) ha dimostrato che l'adozione della Lpd è stata associata a tassi di uscita più bassi e a livelli di occupazione più elevati nei settori che storicamente erano caratterizzati da maggiori flussi commerciali con la Pubblica amministrazione (Pa).

Il secondo studio (Ferrara - Ferraresi 2022) si è concentrato sulle transazioni commerciali B2B, considerando un panel di nove paesi europei. I risultati indicano che la Lpd è stata associata a un flusso di cassa maggiore nelle aziende che avevano sperimentato tempi più lunghi per riscuotere i loro crediti in passato. In particolare, quattro anni dopo l'adozione della Lpd, il flusso di cassa medio è circa il doppio rispetto al suo valore nell'anno precedente l'introduzione della direttiva, quando si confrontano le aziende fortemente esposte ai ritardi di pagamento con quelle meno esposte. Gli studi del Cc-Me

adottano un DiD sfruttando l'adozione scaglionata della Direttiva nei diversi Stati membri dell'Ue e l'esposizione eterogenea al trattamento. I risultati hanno contribuito alla stesura della nuova regolamentazione da parte della Commissione europea per sostenere la revisione della Direttiva, attualmente in corso e presentata come priorità nel discorso della presidente von der Leyen sullo stato dell'Unione nel 2022.

*d) Gli effetti della compensazione dei costi indiretti dell'Ue Ets sulla performance delle imprese*

La Commissione europea intende raggiungere obiettivi ambientali ambiziosi attraverso il Green Deal europeo entro il 2050. Uno degli strumenti principali per ridurre le emissioni di gas serra è il Sistema europeo di scambio delle quote di emissione (Ets), istituito nel 2005. Nell'ambito del sistema Ets, le industrie hanno un tetto massimo di emissioni totali che possono produrre e devono detenere quote per le loro emissioni, che possono essere scambiate. Per evitare la rilocalizzazione delle emissioni, in cui le industrie ad alta intensità di carbonio si trasferiscono al di fuori dell'Ue per sottrarsi ai limiti normativi (*carbon leakage*), l'Ue compensa le imprese per i costi diretti e indiretti sostenuti nell'ambito del sistema Ets. I costi diretti riguardano l'acquisto di quote di emissione, mentre i costi indiretti derivano dall'aumento della spesa per l'elettricità dovuto ai produttori di energia elettrica che devono sostenere i costi diretti.

Lo studio (Ferrara - Giua 2022) trae origine da diversi scambi tra il Cc-Me e la Direzione generale della concorrenza (Dg Comp) in relazione alla prevista revisione delle linee guida sulle misure di aiuto di Stato nel contesto del sistema di scambio di quote di emissioni di gas serra, inizialmente discussa durante un incontro a monte con l'Rsb nell'aprile 2019.

L'obiettivo dell'analisi è valutare l'impatto della compensazione dei costi indiretti fornita dagli Stati membri dal 2013 al 2017. Utilizzando dati a livello di impresa provenienti da vari settori in 12 Stati membri (sei dei quali offrono finanziamenti per la compensazione). L'analisi utilizza un approccio DiD e mette a confronto le imprese che hanno ricevuto una compensazione con un gruppo simile che opera senza

aiuti, valutando l'impatto sul fatturato per lavoratore, sul valore delle attività totali per dipendente, sugli investimenti e sul mantenimento dei posti di lavoro. L'esercizio di valutazione ha sfruttato le informazioni contenute nei registri dei beneficiari della compensazione dei costi indiretti trasmessi alla Dg Comp dagli Stati membri che hanno approvato gli aiuti di Stato nell'ambito del quadro Ets dell'Ue.

I risultati rivelano che la compensazione indiretta dei costi ha avuto un effetto limitato o nullo sulle misure di competitività, come il fatturato e il valore delle attività per dipendente. Tuttavia, le imprese che hanno ricevuto sovvenzioni più elevate hanno dimostrato prestazioni migliori in termini di fatturato, investimenti e mantenimento dei posti di lavoro rispetto a quelle che hanno ricevuto importi inferiori.

L'analisi è confluita nel documento di lavoro dei servizi della Commissione per la revisione delle linee guida Ets (2020). Inoltre, le problematiche riscontrate nella gestione dei dati hanno contribuito a sensibilizzare gli Stati membri sulla necessità di adottare un modello standard di rendicontazione, che è stato poi redatto dal Cc-Me e messo a disposizione dei funzionari nazionali nel 2022 per supportare il monitoraggio e le future analisi d'impatto.

## *5. Conclusioni.*

Come discusso in questo capitolo, la valutazione è una fase cruciale del processo politico, che persegue due scopi essenziali: valutare l'efficacia degli interventi passati e migliorare la progettazione delle azioni future. Al giorno d'oggi, l'Evidence-Based Policy Making può beneficiare dell'accesso a metodi scientifici moderni e avanzati, oltre che di una grande quantità di dati, che possono giovare notevolmente al processo di valutazione.

La Commissione europea riconosce ampiamente l'importanza di esaminare l'impatto delle politiche, promuovendo metodi di valutazione rigorosi. Come altre istituzioni pubbliche, essa incoraggia l'attuazione di valutazioni tempestive e accurate per garantire che le

politiche raggiungano i risultati previsti. Adottando questi approcci, i responsabili politici possono prendere decisioni più informate e ottimizzare l'allocazione delle risorse.

Inoltre, la pratica di una valutazione rigorosa è fondamentale per promuovere la trasparenza e la responsabilità all'interno delle istituzioni pubbliche. Condividendo i risultati delle valutazioni con i cittadini e le parti interessate, i responsabili politici dimostrano il loro impegno per una *governance* responsabile. Questa trasparenza non solo aiuta a informare i cittadini sull'efficacia della spesa pubblica e della regolamentazione, ma contribuisce anche a creare fiducia nelle azioni e nelle decisioni delle istituzioni.

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

di Tito Bianchi

### 1. *Introduzione: il panorama italiano.*

La valutazione delle politiche non è una prerogativa esclusiva delle istituzioni pubbliche. La possibilità di valutare risultati e impatti di interventi finanziati con fondi pubblici, o gli effetti di altre decisioni di tipo normativo o regolamentare, è aperta a soggetti di qualunque genere, trovando un limite solo nella disponibilità dei decisori a condividere dati e informazioni sul proprio operato<sup>1</sup>. Tuttavia, nei fatti, gli esempi di studi applicati a carattere valutativo condotti per iniziativa di istituzioni private o miste come università, fondazioni o centri studi, rimangono limitati nel numero e per la rilevanza che hanno. La valutazione di politiche e interventi pubblici è dunque in larga misura avviata su mandato di enti pubblici a cui viene affidata questa responsabilità.

Quale motivo o incentivo dovrebbe indurre le organizzazioni pubbliche a sottoporre il proprio operato a un'analisi imparziale come la valutazione, comprensiva di elementi di giudizio e orientata al cambiamento? Se assumessimo che le amministrazioni esprimono una volontà unitaria guidata solo dal perseguimento dell'interesse pubblico, la scelta di avviare volontariamente valutazioni ne discenderebbe per loro in modo naturale, motivata dall'intento di migliorare l'impiego delle risorse della collettività. Più realisticamente, quello che si osserva è che la quasi totalità delle valutazioni vengono avviate da enti pubblici per effetto di obblighi normativi e regolamentari, in genere introdotti da organismi diversi dagli attuatori delle misure quali gli organi di controllo che

promuovono valori più ampi di trasparenza, efficienza ed efficacia dell'azione pubblica.

Nonostante gli auspici e gli appelli perché vengano condotte valutazioni (variamente intese), che sono frequentemente formulati nel contesto di convegni o incontri di discussione dedicati alle politiche, nel contesto italiano la valutazione vera e propria rimane un evento relativamente raro rispetto alle politiche valutabili, per una serie di ragioni che nei fatti collocano quest'attività piuttosto in basso nella scala di priorità della politica o dell'amministrazione. Questa discrasia fra le aspettative che il pubblico e gli esperti rivolgono verso la valutazione, e la sua pratica effettiva, suggerisce che il problema risieda fra l'altro nel contesto istituzionale in cui essa dovrebbe avvenire (Bianchi - Severati 2013). In questo capitolo si ragiona sulla valutazione delle politiche di coesione cofinanziate da fondi europei, che in Italia nella sostanza rappresentano il principale ambito di intervento pubblico in cui la valutazione ha un riconoscimento istituzionale stabile, e un certo grado di obbligatorietà.

Pur essendo al momento il più rilevante, non si tratta però dell'unico ambito di *policy* in cui vengono commissionate e realizzate valutazioni. È opportuno menzionare qui, per non parlarne nel seguito di questo scritto, l'iniziativa delle clausole di valutazione che vengono in alcuni casi introdotte dagli organi legislativi nei dispositivi di legge in particolare di livello regionale. Tale pratica viene stimolata e sostenuta dall'Associazione per lo sviluppo della valutazione e l'analisi delle politiche pubbliche (Asvapp) allo scopo di promuovere la cultura e la pratica della valutazione. Non sono mancati casi in cui il Comitato interministeriale per la programmazione economica (Cipe), all'interno delle stesse delibere in cui stanziava risorse per investimenti pubblici, abbia contestualmente previsto lo svolgimento di attività di monitoraggio e valutazione. Tuttavia a queste previsioni, non ricevendo priorità e in assenza di sanzioni, non sempre viene dato seguito, né i risultati di tali attività, anche quando vengono condotte, ricevono adeguata comunicazione attraverso la pubblicazione dei relativi rapporti di valutazione. Sempre in sede europea, la valutazione degli effetti è stata resa obbligatoria per le

misure di aiuto alle imprese del valore complessivo superiore ai 150 milioni di euro, con il fine di verificare se il loro effetto positivo sopravanza gli effetti distorsivi dei mercati che esse causano<sup>2</sup>. In questo essenziale elenco, è da menzionare anche l'attività di verifica svolta dalla Corte dei conti italiana, che in alcuni casi assume carattere valutativo nella misura in cui, nel seguire linee tematiche di spesa pubblica, si interroga sui risultati raggiunti e sull'efficacia dell'impiego delle risorse anche in raffronto a opzioni alternative con cui gli stessi obiettivi avrebbero potuto essere perseguiti. È infine da segnalare che una normativa introdotta nel 2021<sup>3</sup> apre nuovi orizzonti per la valutazione anche della spesa ordinaria degli enti pubblici, attribuendo alla Ragioneria generale dello Stato (ministero dell'Economia e Finanze) il compito di formulare metodologie e indirizzi per le attività di valutazione richieste nell'ambito del processo di controllo della spesa.

In conclusione di questa premessa è opportuno sottolineare che, nel tentare tracciare un quadro di massima delle istituzioni e delle responsabilità in materia di valutazione, un fattore di complicazione è rappresentato dal fatto che non sempre sono chiari i confini che distinguono l'attività di valutazione, anche solo quella di tipo *ex post* di cui qui si tratta, da quelle di analisi e rendicontazione di politiche e interventi che, pur non essendo classificate come «valutazione», risultano essere in alcuni casi simili a essa per finalità e per metodi applicati. Viceversa, una serie di attività nominalmente collocate sotto la rubrica della «valutazione» risulta essere nei fatti ben poco incisiva in termini dei giudizi e delle implicazioni di *policy* che portano con sé. Con tutte queste cautele, nel seguito di questo capitolo si cerca di ragionare sulle caratteristiche distintive che il sistema della valutazione delle politiche di coesione presenta in Italia sia sul piano istituzionale, che su quello delle pratiche e dei metodi.

## *2. La valutazione nel comparto delle politiche di coesione europee.*

Nella filiera di *policy* della coesione la valutazione è resa obbligatoria dai regolamenti europei che, in ciascun ciclo di

programmazione, le riservano uno o più articoli<sup>4</sup>. Al di là della necessità di condurre attività di valutazione, tale obbligo non è accompagnato da prescrizioni di dettaglio circa l'approccio da seguire, o gli oggetti specifici a cui la valutazione debba applicarsi. La Commissione europea si limita a chiarire che l'obiettivo delle attività è quello «di migliorare la qualità della progettazione e dell'attuazione dei programmi»<sup>5</sup>, e a richiedere che ogni Autorità di gestione (Adg) per ciascun programma rediga un Piano delle valutazioni, improntando ciascuna attività a uno o più dei seguenti criteri: efficacia, efficienza, rilevanza, coerenza e valore aggiunto dell'Unione.

In campo nazionale, le autorità che gestiscono i programmi esaudiscono tale richiesta nella maggioranza dei casi acquistando servizi di valutazione da società specializzate, o in alcuni casi da esperti singoli reclutati allo scopo. Le risorse utilizzate per sostenere ciascuna attività di valutazione sono ricavate nella quasi totalità dei casi dagli stessi programmi cofinanziati dall'Unione europea che la valutazione dovrebbe esaminare e in qualche misura giudicare. La circostanza è ben nota agli addetti ai lavori, che la danno per scontata, ma merita di essere qui esplicitata: a impostare e governare la valutazione degli interventi dei fondi della coesione sono le stesse autorità il cui operato è sottoposto a valutazione, ciascuna per il programma di cui è responsabile. I costi della valutazione vengono coperti dalle risorse riservate all'assistenza tecnica dei programmi, che servono ad acquisire risorse materiali, immateriali e umane, utili al loro funzionamento.

Il sistema istituzionale della politica di coesione inquadra dunque la valutazione in un ruolo che si può definire interno e organico rispetto alle funzioni di programmazione e gestione delle politiche. Una tale architettura istituzionale, che non è l'unica immaginabile né è specificamente richiesta dai regolamenti comunitari, presenta per la valutazione vantaggi e svantaggi: se per alcuni versi, per evidenti motivi, ne limita l'autonomia di espressione, per altri versi può contribuire alla sua qualità. Con questo tipo di assetto istituzionale c'è da aspettarsi che i valutatori possano essere agevolati

nell'instaurare un rapporto collaborativo con i committenti/valutati e nell'accedere alle informazioni riguardanti gli interventi, con l'effetto complessivo di rendere la valutazione più funzionale alla decisione pubblica rispetto a quanto accadrebbe se essa fosse affidata ad un soggetto del tutto autonomo rispetto ai programmi da valutare.

Pur essendo nella maggioranza dei casi affidata a soggetti esterni, la valutazione richiede comunque all'amministrazione di occuparsi di attività specialistiche che non sono del tutto esternalizzabili, e che le Adg dei programmi comunitari trovano difficoltà a espletare, concentrate come sono sulla corretta amministrazione dei fondi europei. Ci si riferisce in particolare alla definizione dei mandati di valutazione (descrittivi di oggetto, domande, tempi, costi del servizio), al controllo della qualità dei lavori di valutazione, all'interpretazione e alla diffusione dei loro risultati. Sia la valutazione vera e propria, sia le funzioni a essa connesse seguono una logica affine a quella che guida le attività di ricerca socio-economica, che è ben diversa da quella amministrativa che rappresenta il «core business» delle Adg dei programmi. Per questo, la gestione della valutazione, e in alcuni casi il suo stesso svolgimento, vengono frequentemente affidate a organismi tecnici che operano all'interno dell'amministrazione, come i Nuclei di valutazione, o alle dirette dipendenze di essa come le società *in house*, che detengono competenze e hanno accumulato esperienze in questo campo pur mantenendo un punto di vista in varia misura solidale con quello dell'amministrazione a cui sono legate.

Un tale modello, per poter funzionare nel senso qui brevemente esposto, anche assicurando che le amministrazioni provino verso la valutazione un certo senso di *ownership*, fa quindi affidamento su una serie di organismi tecnici, più o meno prossimi, più o meno collegati con l'operato delle Adg, fra i quali, soprattutto a livello regionale, rivestono un'importanza prioritaria i Nuclei di valutazione. Questi sono stati istituiti nel 1999<sup>6</sup> con lo scopo di offrire «supporto tecnico nelle fasi di programmazione, valutazione, attuazione e verifica di piani, programmi e politiche di intervento». Si tratta di organismi ai quali, fin dalla loro concezione originaria, sono state

conferite una gamma ampia di competenze che spazia dalla gestione dei sistemi di monitoraggio, al supporto alla programmazione e valutazione di politiche e interventi. Il loro finanziamento è assicurato da fondi nazionali per la coesione il cui riparto segue perciò criteri, fortemente favorevoli alle regioni in ritardo di sviluppo. La creazione di questi nuclei tecnici offre alle regioni, e in particolar modo a quelle del Mezzogiorno, il supporto di risorse umane che, pur essendo innestate nella filiera delle politiche di coesione, possono specializzarsi fra l'altro nell'attività di valutazione e fungere da raccordo con altre componenti dell'amministrazione pubblica come gli uffici statistici, quelli responsabili di strategie e politiche tematiche ecc. Come si vedrà oltre, i Nuclei di valutazione sono anche riuniti in una rete nazionale che ne sostiene l'attività facilitando la condivisione di informazioni, promuovendo l'adesione di standard comuni e organizzando attività capacitanti.

Come si è detto, i Nuclei di valutazione non sono i soli soggetti tecnici specialistici che supportano in vario modo le Adg dei fondi della coesione per la gestione delle attività valutative. A livello nazionale un ruolo simile lo svolgono enti strumentali controllati dalle amministrazioni centrali e perciò connotati da specializzazioni tematiche come Invitalia (innovazione, competitività, energia, ambiente), Anpal (politiche per l'occupazione), Eutalia (beni culturali, ricerca, accordo di partenariato), Invalsi e Iindire (istruzione), Crea (sviluppo rurale). A livello regionale, oltre ai Nuclei di valutazione degli investimenti pubblici attivi per effetto della legge 144/1999, alcune regioni in particolare del Centro-nord si avvalgono di società specializzate come Ires (Piemonte), Irpet (Toscana), e altre, che hanno accumulato competenza ed esperienza nella valutazione delle politiche. Si tratta in entrambi i casi – i Nuclei di valutazione e gli enti strumentali o *in house* – di organismi posti sotto il controllo dell'amministrazione, ma che si specializzano in attività ad alta intensità di conoscenza, fra cui la valutazione, e perciò condividono aspetti sia della cultura delle amministrazioni pubbliche che di quella degli organismi di ricerca.

Questo complesso variegato di enti di livello nazionale e regionale va a comporre una sovrastruttura tecnica che, oltre a sollevare le

amministrazioni strettamente intese dall'onere di gestire la partita specialistica della valutazione, contribuisce a salvaguardare un certo grado di indipendenza alla valutazione, che un sistema che, come si è detto, ha ampiamente «internalizzato» tale funzione, rischia fortemente di comprimere. A livello sistemico, due attributi fra loro collegati propri di questo composito apparato contribuiscono in una certa misura all'autonomia della funzione valutativa: la dotazione di competenze e il collegamento in rete.

L'autonomia della funzione di valutazione da quella della programmazione e della gestione delle politiche, come si è detto, trova fondamento nella diversità dei metodi e dei valori che la contraddistinguono dall'operato amministrativo vero e proprio. Al comune obiettivo del perseguimento dell'interesse pubblico, la valutazione associa i valori del rigore e della verificabilità dei metodi utilizzati. Tali metodi, a loro volta, sono in gran parte mutuati dai metodi di ricerca propri delle scienze economiche e sociali, ma assumono tratti specifici una volta inseriti nel ciclo di vita delle politiche pubbliche. Ne è prova anche il fatto che alla valutazione e ai suoi metodi sono oggi dedicati numerosi corsi di specializzazione di varia durata indetti da istituzioni accademiche italiane ed estere. Negli ultimi 25 anni, anche per effetto dell'obbligo regolamentare di cui si è detto, centinaia di esperti, funzionari e consulenti dell'amministrazione pubblica o degli enti a essa collegati, ricercatori accademici o in forza a società private specializzate, si sono cimentati nella pianificazione, nella definizione, nell'utilizzo o nella conduzione diretta di attività di valutazione. Benché le competenze disponibili in questo campo non possano definirsi sufficienti, non c'è dubbio che siano cresciute e risultino oggi diffuse a diversi livelli all'interno del sistema. È evidente che la propensione a interpretare la valutazione come adempimento formale, o a piegarne i risultati alle esigenze di breve respiro della politica e/o dell'amministrazione, trovano un argine laddove la valutazione sia affidata a soggetti dotati di competenze metodologiche solide e in linea con gli standard in uso nell'ambiente della ricerca sociale e accademica.

Tuttavia, la dotazione di competenze dei valutatori e dei loro mandanti non è sufficiente per assicurare che la valutazione venga

effettuata in modo diligente e imparziale. Possedere competenze adeguate non offre di per sé incentivi ai valutatori a offrire il migliore servizio nell'interesse pubblico, a meno che queste competenze non siano riconosciute e in qualche modo premiate all'interno di una comunità professionale. La conoscenza delle tecniche di valutazione più probabilmente realizza il suo potenziale quando opera in presenza dell'altro fattore di cui si è detto: il far parte di una rete. In realtà più che come mera esistenza di una rete per lo scambio di informazioni sulle valutazioni, questa dimensione istituzionale collettiva che sostiene la qualità e l'imparzialità della valutazione andrebbe meglio descritta come composta da diversi elementi: in primis un certo grado di trasparenza circa l'operato dei valutatori, fondato sulla pubblicità dei rapporti di valutazione e sull'accessibilità delle fonti e dei metodi utilizzati, che rende i risultati della valutazione verificabili; in secondo luogo, l'esistenza di occasioni di scambio e di confronto aperte ai professionisti della valutazione, ai loro committenti pubblici e agli esperti di carattere più accademico, in cui la validità dei lavori di valutazione possa essere messa a confronto, e la credibilità dei loro risultati possa essere sottoposta allo scrutinio di una comunità di pratiche. Infine, è fondamentale che tale rete di relazioni abbia un risvolto economico. Il mercato della valutazione deve poter offrire opportunità di guadagno ai valutatori, fra l'altro, in proporzione alle competenze e all'esperienza dimostrate nelle diverse sedi di confronto<sup>7</sup>, professionale e accademico, sulla base dei valori che quella comunità si è data e riconosce.

Se il sistema delle politiche di coesione possenga oggi le qualità descritte – competenze diffuse e collegamento in rete – in misura sufficiente ad assicurare qualità e correttezza nello svolgimento delle attività di valutazione da parte dei diversi enti che ne fanno parte, dipende dalle aspettative e dalla prospettiva che si assume. È innegabile, tuttavia, che a livello nazionale le autorità centrali della politica di coesione abbiano profuso un impegno continuativo in questo senso, che di seguito si va a descrivere.

### 3. *Il Nucleo di valutazione centrale della politica di coesione e gli indirizzi nazionali per la valutazione.*

Riconoscendo il ruolo chiave che la valutazione può giocare per il miglioramento dell'efficacia delle politiche pubbliche, l'amministrazione centrale di coordinamento delle politiche di coesione a partire dalla fine del secolo scorso si è dotata di un organismo tecnico a cui affida il compito di sovrintendere alla valutazione della politica di investimento in favore delle aree in ritardo di sviluppo. Tale struttura, oggi denominata Nucleo di valutazione e analisi per la programmazione (Nuvap)<sup>8</sup>, opera in posizione di staff all'interno del Dipartimento per le politiche di coesione, oggi collocato alla Presidenza del Consiglio dei ministri dopo essere stato soggetto a numerose riorganizzazioni e trasferimenti. Si tratta di un nucleo tecnico composto da un massimo di trenta esperti a cui sono richieste elevate professionalità, e a cui viene affidata, analogamente a quanto abbiamo visto per i Nuclei di valutazione regionali che per certi versi ne seguono il modello, una gamma ampia di compiti e di responsabilità<sup>9</sup>.

Questa unità tecnica in effetti non si occupa solo di valutazione ma, insieme a essa, di molte attività di produzione, elaborazione e diffusione di conoscenze utili al miglioramento della programmazione e attuazione delle politiche di coesione, sia a vantaggio dell'amministrazione centrale di cui fa parte, sia delle decine di amministrazioni (centrali e regionali) fra cui sono distribuite le responsabilità di programmazione, gestione e valutazione. Come i Nuclei di valutazione la cui rete coordina, il Nuvap si occupa delle basi dati di monitoraggio, degli indicatori di realizzazione, risultato e impatto impiegati per la misurazione; di diffondere metodi di valutazione da cui dipende la qualità e l'affidabilità dei risultati della valutazione, nonché di creare le condizioni per cui tali risultati vengano presi in conto nella definizione di nuove politiche e programmi. Oltre a condurre in proprio alcune valutazioni e analisi rilevanti per la *policy*, il Nuvap coordina il Sistema nazionale di valutazione della politica regionale unitaria, attraverso cui mira a

sostenere le capacità di valutazione. Al di fuori dell'ambito della valutazione il Nuvap contribuisce in varie forme alla programmazione delle politiche di livello nazionale. La prossimità al centro motore dell'articolata macchina della coesione ha consentito che molte delle conoscenze prodotte dalle valutazioni e da altre analisi venissero tradotte in strategie e azioni all'interno dei documenti di programmazione strategica e operativa di scala nazionale, perché parti di quegli stessi testi sono stati redatti da alcuni degli esperti del nucleo stesso. Il Nuvap è agevolato nello svolgere tali compiti dal fatto di fare parte, come alcuni degli organismi tecnici sopra elencati, contemporaneamente sia della comunità dei programmatori che di quella dei valutatori delle politiche, operando come interfaccia tra questi due mondi secondo il modello descritto al paragrafo precedente.

Il Nuvap svolge in proprio alcune valutazioni su ambiti tematici, progetti o politiche che sono di interesse comune, assumendo quel punto di vista nazionale e strategico che nessun altro attore del sistema della coesione è nella condizione di assumere. Gli argomenti su cui svolgere le proprie valutazioni vengono scelti in alcuni casi per restituire una prospettiva nazionale che trascende i singoli programmi e strumenti, su alcuni ambiti tematici di intervento (come nel caso delle politiche di ricerca e innovazione, o di valorizzazione di beni culturali); in altri casi per indagare su politiche e interventi poco sperimentati ma di interesse prospettico per molti programmi (come nel caso della valorizzazione di beni confiscati); in altri ancora per sperimentare metodi poco utilizzati nella valutazione delle politiche di coesione, e così sperabilmente aprire la strada per altri simili progetti di valutazione (come nel caso del grande progetto infrastrutturale della metro di Napoli finanziato in diversi periodi di programmazione).

Tuttavia, a giudizio di chi scrive, non meno importanti della valutazione che svolge direttamente, che inevitabilmente può applicarsi a un numero limitato di politiche o investimenti, sono le attività che il nucleo svolge, secondo quanto descritto nel paragrafo precedente, per creare quelle condizioni di contesto favorevoli alla conduzione di valutazioni di qualità da parte dei molti altri soggetti

che all'interno del sistema le svolgono. Gli ambiti di attività più significativi in questo senso riguardano: 1) il progressivo miglioramento della qualità e dell'accessibilità delle basi informative necessarie per la valutazione; 2) la formulazione di indirizzi che riguardano i metodi di valutazione e la sua gestione; 3) la facilitazione degli scambi di metodi, pratiche e risultati delle valutazioni fra i diversi soggetti che le svolgono.

Quanto all'impegno che profonde per il miglioramento delle basi informative ci si limita qui a segnalare che il Nuvap partecipa da numerosi anni al gruppo di lavoro tecnico dedicato alla definizione e al progressivo miglioramento del sistema di monitoraggio della politica di coesione, all'interno del quale rappresenta, fra l'altro, l'interesse della comunità degli analisti e dei valutatori a utilizzare dati rispondenti al vero e disponibili in modo affidabile e tempestivo. All'interno del Nuvap ha preso forma anche il progetto, arricchitosi e perfezionatosi negli anni, che ha portato alla pubblicazione della medesima base dati di monitoraggio in modalità e formati digitali – progetto che ha avuto uno sbocco nel portale di trasparenza Opencoesione, oggi disponibile al pubblico e ampiamente utilizzato, che il Nuvap ancora gestisce sul piano tecnico.

Lo sforzo di organizzare la comunità dei valutatori promuovendo scambi virtuosi avviene nell'ambito del Sistema nazionale di valutazione (Snv), che il Nuvap coordina. L'Snv è un'istituzione a rete prevista dall'accordo di partenariato della politica di coesione a cui partecipano gli organismi tecnici preposti all'attività di valutazione, le Adg dei fondi della coesione, e numerosi professionisti che operano sul mercato della valutazione. Nel coordinare e organizzare le attività di questa rete dedicata al tema della valutazione, che si riunisce svariate volte l'anno con finalità formative, collaborative o di discussione tematica, il Nuvap propone metodi e pratiche di valutazione considerati validi e agevola lo scambio di informazioni, con l'obiettivo ultimo di innescare processi virtuosi basati sulla reputazione, e strutturare gli incentivi in capo ai differenti soggetti in modo favorevole alla valutazione. Fra le attività di servizio che svolge nell'ambito della rete, il Nuvap gestisce un osservatorio dei processi e dei prodotti della valutazione, che raccoglie e mette a disposizione

del pubblico informazioni e documenti inerenti tutte le attività di valutazione condotte nel contesto della coesione<sup>10</sup>.

Pur non possedendo l'autorità per imporre regole, metodi o pratiche, attraverso il suo ruolo di coordinamento il Nuvap ha promosso negli anni un approccio che ha permeato i valori condivisi all'interno del sistema, e ne ha perciò indirettamente ma diffusamente influenzato le pratiche. In quel che rimane di questo paragrafo si espongono sommariamente alcuni elementi dell'approccio che il nucleo ha avanzato sia attraverso l'esempio, che offrendo il proprio punto di vista all'interno dell'Snv nell'ambito di sessioni formative, laboratoriali e di scambio collaborativo.

A fondamento della visione istituzionale e metodologica della valutazione che il Nuvap propone c'è il principio per cui la valutazione debba essere circoscritta a specifici e ben identificati oggetti, e guidata da domande che li riguardano. Questo non accade sempre nella pratica della valutazione delle politiche di coesione, che comprende molti casi in cui gli incarichi di valutazione sono definiti in modo ampio sia dal punto di vista dell'oggetto che della durata, spesso estendendosi a interi programmi multisettoriali per un intero settennio di programmazione. Incarichi di valutazione pluriennali, anche se poi si concretizzano in più prodotti di valutazione dedicati a specifiche tematiche o strumenti, rischiano di far perdere incisività alla valutazione, instaurando un rapporto meno produttivo fra committente e prestatore di servizi di valutazione, anche perché meno aperto allo scrutinio esterno. Per di più questo tipo di incarichi quadro, che spesso le amministrazioni scelgono anche solo per ridurre l'impegno che comporterebbero acquisti ripetuti di servizi, hanno l'effetto di spingere il mercato della valutazione verso la concentrazione, limitando la concorrenza ed escludendo alcuni soggetti detentori di competenze specialistiche preziose, ad esempio provenienti dal mondo universitario.

Per promuovere lo sviluppo del mercato italiano della valutazione, e al suo interno la concorrenza e la trasparenza, il Nuvap propugna quindi un maggiore frazionamento dei mandati valutativi, da definirsi sulla base di domande di valutazione circoscritte, e un abbassamento

delle barriere all'accesso agli incarichi di valutazione al fine di includere nuovi soggetti. In questa visione, il principale grimaldello per sbloccare un migliore funzionamento del mercato e promuovere la qualità e la rilevanza della valutazione, è proprio la domanda di valutazione. Da domande di valutazione formulate in modo chiaro e diretto discendono lavori a carattere valutativo la cui qualità è più chiaramente apprezzabile sia da chi li ha commissionati, che da lettori esterni. Inoltre, l'enfasi sulle domande ha in larga parte sottratto il Nuvap alle storiche divisioni fra i sostenitori dei metodi a carattere quantitativo e qualitativo, che ancora oggi sono separati da un solco culturale profondo al punto da interagire poco fra di loro. Una visione della valutazione che attribuisce primazia alle domande rimanda di per sé al pluralismo e alla varietà metodologica. Su questi aspetti, a partire dai primi anni duemila, la posizione del Nuvap è stata quella di considerare la molteplicità dei metodi una ricchezza<sup>11</sup>.

Se è dalle domande di interesse del *policy maker* che discende la forma dei mandati di valutazione, il loro valore economico, la loro durata, e i metodi utilizzati, allora non esistono metodi di valutazione superiori ad altri in tutto e per tutto, ma solo metodi più e meno adatti alle questioni di *policy* da indagare. Naturalmente i metodi di valutazione non sono solo funzione delle domande che la guidano, ma anche di altri elementi di contesto, primo fra tutti la disponibilità e la qualità dei dati sui funzionamenti e gli esiti delle politiche da valutare. Per fare l'esempio più scontato, laddove una misura di incentivo a imprese o persone abbia completato il suo ciclo di spesa, e quindi abbia presumibilmente raggiunto alcuni effetti, in presenza di informazioni piuttosto dettagliate sui progetti finanziati e sui loro beneficiari, è realistico che nei finanziatori nascano domande circa i risultati raggiunti in termini di modifiche arrecate al comportamento dei percettori degli incentivi. In tale contesto risulta appropriato applicare, magari congiuntamente ad altri, metodi quantitativi miranti a stimare gli effetti netti dei finanziamenti messi in campo. Con riguardo a interventi più complessi, compositi, o che si adattano alle condizioni dei beneficiari-richiedenti, risulta più naturale che la valutazione sia guidata da domande più esplorative che nascono per

testare teorie o affinarle, che si interrogano sull'effettiva modalità in cui l'intervento dispiega i suoi benefici. A questo tipo di domande corrispondono meglio metodi di valutazione più qualitativi e aperti. Nella visione proposta è invece da contrastare la prassi, non infrequente, per cui le competenze metodologiche degli esperti di valutazione indirizzano verso l'uso di specifiche tecniche anche laddove non sono appropriate, perché il loro uso fa premio, o verso determinati oggetti della valutazione non perché siano quelli di maggior valore per la collettività ma perché sono gli unici a cui esse si possono applicare.

Non è qui possibile presentare in maggiore dettaglio le questioni che riguardano le diverse domande di valutazione. Basti dire che all'interno della rete si è sviluppato un certo orientamento di favore verso domande che investano i risultati raggiunti dagli interventi<sup>12</sup>, ossia che si rivolgano a politiche o misure che risultano almeno in una certa misura concluse, nella convinzione che da questo tipo di indagini, più che da quelle che investono le fasi intermedie dell'attuazione, si possano trarre indicazioni in generale più utili al miglioramento dell'efficacia delle politiche. La preferenza generica per indagini di tipo retrospettivo non corrisponde però a una visione della valutazione di tipo solo rendicontativo. Riguardo agli esiti delle politiche possono nascere sia domande che tendono a stimare l'entità degli effetti eventualmente raggiunti, sia domande che esplorano i meccanismi attraverso cui (a che condizioni e a favore di chi) tali effetti si materializzano. Tali differenti domande si completano fra loro, e possono essere poste congiuntamente nell'ambito dello stesso incarico di valutazione anche se, come si è detto, rimandano a differenti metodi d'indagine e quindi a differenti competenze da parte dei valutatori.

Se non esistono metodi intrinsecamente superiori ad altri, è anche vero che tutti i metodi possono essere impiegati in modo rigoroso ovvero superficiale, e che, anche se questo non è a prima vista evidente a tutti, non esistono metodi più facili di altri da applicare. Nella visione proposta al sistema, il rigore metodologico di ciascun metodo è legato, oltre che all'adesione alle pratiche più avanzate e

riconosciute nella comunità di ricerca, alla trasparenza con cui i metodi e le fonti utilizzati e i diversi passi seguiti per il trattamento e l'interpretazione delle informazioni raccolte, vengono condivisi con il pubblico.

#### *4. Conclusioni.*

La politica di coesione in Italia viene valutata in modo distribuito per iniziativa delle stesse amministrazioni che gestiscono ciascun programma. Questo assetto istituzionale offre maggiori possibilità alla valutazione di influenzare la formulazione e revisione delle politiche, rispetto a un modello in cui la valutazione fosse totalmente autonoma dalla gestione dei programmi. Le autorità pubbliche per le attività di valutazione, assieme agli organismi tecnici che le assistono nel condurle, partecipano a una rete nazionale coordinata dal Nuvap, il nucleo di valutazione centrale del Dipartimento politiche di coesione. Condividendo al suo interno conoscenze e pratiche, questa organizzazione in rete è pensata per mitigare i rischi connessi al fatto che in Italia la funzione di valutazione è organica ai processi di programmazione e gestione delle politiche di coesione. Stimolando e organizzando gli scambi fra i diversi presidi tecnici che a vario titolo si occupano di valutazione, il sistema nazionale di valutazione ricerca un punto di equilibrio fra le logiche della indagine socio-economica a cui la valutazione dovrebbe conformarsi, e quelle dell'amministrazione per le quali vuole rimanere rilevante.

In questo sistema istituzionale a rete gioca un ruolo centrale il Nuvap, che al suo interno svolge un ruolo di animazione e di regolazione finalizzato a innescare fra i suoi partner dinamiche e incentivi favorevoli alla qualità e alla significatività dei lavori di valutazione. Il Nuvap ha storicamente sviluppato e propone al sistema una visione per cui il pluralismo dei metodi di valutazione rappresenta un valore, le domande che guidano i mandati di valutazione determinano quali sono i metodi più appropriati, e il rigore con cui essi vengono utilizzati si lega alla loro trasparenza e verificabilità.

Come per i Nuclei di valutazione che ne ricalcano il modello, il fatto di non dedicarsi esclusivamente ad attività di valutazione rappresenta per il Nuvap un punto di forza. Esercitandosi in varie attività legate al ciclo di vita delle politiche, e condividendo i valori e i metodi sia dell'amministrazione che del mondo della ricerca economico-sociale, il Nuvap si trova in una posizione adatta per promuovere l'assorbimento dei risultati della valutazione nella definizione e attuazione delle politiche di coesione. Tuttavia, a livello del sistema nel suo complesso l'effettivo utilizzo dei risultati della valutazione nella definizione di norme e politiche pubbliche è da ritenersi ancora insufficiente. La rilevanza e perciò l'utilizzo della valutazione dipendono dalla diffusione di competenze fra chi commissiona e fra chi realizza valutazioni. La presenza di adeguate competenze, tuttavia, può sostenere la qualità e l'imparzialità della valutazione solo all'interno di un sistema trasparente che riconosca e incentivi il valore dei prodotti e dei servizi di valutazione. Nonostante i progressi svolti negli anni recenti, la valutazione delle politiche di coesione non realizza ancora a pieno quell'influsso qualificante e disciplinante che potrebbe esercitare sulle politiche.

---

<sup>1</sup> Questo capitolo si occupa solo della valutazione retrospettiva (*ex post*) sull'operato del settore pubblico in Italia. Per evitare possibili fraintendimenti legati all'ampiezza e flessibilità del termine valutazione, è il caso di chiarire quali siano alcune forme di «valutazione» a cui qui non ci si riferisce. In primo luogo questo capitolo non riguarda attività di natura valutativa sull'operato autonomo di imprese e istituzioni private, anche se perseguono finalità quasi-pubbliche come organizzazioni del terzo settore, fondazioni e altri enti di beneficenza. Non si fa riferimento ad attività di valutazione *ex ante* su progetti, piani e programmi, che hanno carattere preminentemente speculativo e previsionale. Inoltre, fra le attività di tipo retrospettivo, ci si sta occupando primariamente della valutazione di politiche di investimento e non della spesa ordinaria degli enti pubblici fra cui, in particolare, rientra la valutazione della performance di dipendenti o organismi pubblici, che presenta caratteristiche e problemi distintivi.

<sup>2</sup> Per ulteriori informazioni cfr. <https://www.politicheeuropee.gov.it/it/attivita/aiuti-di-stato/approfondimento-aiuti-di-stato/valutazione-e-trasparenza/>.

<sup>3</sup> D. l. 06 novembre 2021, n. 152 art. 9.

<sup>4</sup> Nel periodo di programmazione 2021-2027 si tratta degli articoli 44 e 45 del Regolamento di disposizioni comuni 1060 del 2021 dedicati, rispettivamente, alle valutazioni svolte dallo Stato membro, e a quelle di responsabilità della Commissione europea.

<sup>5</sup> Non ci si riferisce qui alla filiera dello sviluppo rurale, in cui altri regolamenti istituiscono e disciplinano, con dettaglio maggiore di quanto vale per i Fondi della coesione, le attività di valutazione richieste per ciascun programma.

<sup>6</sup> Legge 17 Maggio 1999 n. 144, art. 1.

<sup>7</sup> Fra le istituzioni che assumono un ruolo simile c'è l'Associazione italiana di valutazione (Aiv) che si riunisce annualmente riunendo la comunità dei valutatori professionali e accademici, e pubblica una rivista («Rivista Italiana di Valutazione») affrontando temi metodologici e dando visibilità ad alcuni significativi lavori di valutazione.

<sup>8</sup> Il Nucleo di valutazione, evolutosi a partire da un organismo che era stato incaricato di svolgere l'istruttoria dei progetti di investimento pubblico utilizzando in particolare tecniche di valutazione costi/benefici, ha assunto responsabilità simili a quelle che ricopre oggi in seguito ad una serie di interventi normativi intervenuti a partire dalla fine degli anni novanta con la chiusura dell'Intervento straordinario in favore del Mezzogiorno e la creazione del Dipartimento politiche di coesione all'interno del riformato ministero dell'Economia e delle Finanze.

<sup>9</sup> D.p.c.m. 19 novembre 2014.

<sup>10</sup> I dati prodotti dall'osservatorio sono consultabili all'indirizzo: <https://www.valutazionecoesione.it/attivita-di-sistema/osservatorio.html>.

<sup>11</sup> Cfr. ad esempio Marchesi, Tagle, Befani (2011).

<sup>12</sup> L'orientamento favorevole verso valutazioni incentrate sui risultati è in linea con quello proposto nei più recenti documenti comunitari di orientamento in tema di misurazione e valutazione. Cfr. European Commission (2021b)

## VIII. Dove sta andando la valutazione delle politiche?

di Augusto Cerqua e Guido Pellegrini

### 1. *Introduzione.*

Il contesto della valutazione delle politiche è in rapida trasformazione anche per quanto riguarda i metodi. Questo lavoro ambisce a indicare quali sono gli sviluppi recenti della valutazione, e su quali tecniche si basano, spiegando in modo semplice ma corretto i percorsi metodologici che si sono intrapresi o per cui vi è ancora spazio per una nuova ricerca metodologica. In particolare, nel lavoro si evidenziano due ambiti di sviluppo, che appaiono tra quelli più forieri di innovazioni dal punto di vista metodologico: l'uso delle tecniche di *machine learning* nel settore della valutazione (paragrafo 2) e il recente proliferare di studi riguardanti nuovi Causal Panel Methods (paragrafo 3). A seguire, nel paragrafo 4, ci concentreremo sugli sviluppi recenti di due ambiti della valutazione che, a nostro avviso, sono ancora non sufficientemente investigati: il superamento dei vincoli alla stima di relazioni di *spillover* e di interferenza tra soggetti trattati e non e il superamento dei trattamenti binari per l'analisi di quelli continui. Ovviamente questo non esaurisce i campi di innovazione nella *policy evaluation*, ma comunque ne rappresenta aspetti alla frontiera di sicuro interesse. Infine, il paragrafo 5 discute alcune problematiche non solo metodologiche ma che riguardano l'utilizzo della valutazione e il suo ruolo sempre più importante per l'*accountability* delle politiche, per poi sintetizzare le conclusioni sullo sviluppo futuro della *policy evaluation*.

## 2. *L'utilizzo delle tecniche di machine learning nel settore della valutazione.*

In questo paragrafo presentiamo tre diversi modi in cui le tecniche di *machine learning* sono entrate a far parte della cassetta degli attrezzi del valutatore delle politiche negli ultimi anni.

1. A partire dagli anni settanta sono stati proposti molti metodi basati sul modello degli outcome potenziali di Rubin per stimare effetti causali in ambito osservazionale, come le tecniche di matching, lo stimatore della differenza nelle differenze (DiD), il metodo del controllo sintetico e il *regression discontinuity design* (Rdd). Tuttavia, l'utilizzabilità di tutte queste metodologie dipende criticamente da un requisito fondamentale: la disponibilità di un gruppo di controllo. Senza di esso, queste tecniche non possono essere utilizzate. Tuttavia, in molte circostanze, non esiste un gruppo di controllo adeguato. Si pensi, ad esempio, a uno shock su larga scala come la pandemia da Covid-19 o a un programma nazionale per il quale non esiste un gruppo di unità non trattate. In tali casi, una possibile soluzione è quella di utilizzare la tecnica delle serie storiche interrotte per stimare cosa sarebbe successo alle unità trattate in caso di assenza di trattamento. Tuttavia, tale soluzione è possibile solo nel caso si disponga di molti periodi temporali pre-trattamento. In caso invece di disponibilità di pochi periodi temporali pre-trattamento ma di informazioni su molte variabili e unità, un'altra soluzione è quella di utilizzare tecniche di *machine learning* per *forecasting* (si veda ad esempio Cerqua, Letta, Menchetti 2023).

Questo approccio, denominato Machine Learning Control Method (Mlcm), sfrutta tecniche di *machine learning* come il Gradient Descent Boosting per stimare lo scenario controfattuale di ogni unità trattata e questo permette di ottenere stime degli effetti causali individuali o di gruppo, spesso denominati Conditional Average Treatment Effects (Cates). La disponibilità di stime a un livello disaggregato è un aspetto cruciale del Mlcm, in quanto fornisce maggiori informazioni ai *policy maker* sugli impatti eterogenei di una politica (si veda il terzo paragrafo di questa sezione per maggiori dettagli).

2. Nell'ultimo decennio sono stati proposti diversi metodi per stimare gli effetti delle politiche sfruttando il potere predittivo dei metodi di *machine learning*. Uno degli studi più rilevanti è quello di Chernozhukov e altri (2018), dove viene proposta una procedura denominata Double/Debiased Machine Learning. Tale metodo mira a stimare gli effetti del trattamento in situazioni con informazioni limitate ma con grandi basi di dati a disposizione. Ad esempio, tale stimatore può essere utilizzato in contesti in cui non conosciamo la relazione tra X e Y (che potrebbe anche essere non-lineare), né sappiamo quali variabili tra le  $p$  variabili del vettore X siano rilevanti. In secondo luogo, non conosciamo la natura della relazione tra i potenziali vettori confondenti X e la variabile di trattamento di interesse. Inoltre,  $p$  non deve essere necessariamente piccolo rispetto alla dimensione del campione  $N$ ; infatti, la dimensione di  $p$  può essere perfino più grande rispetto a  $N$ .

Chernozhukov e altri (*ibid.*) dimostrano che sotto determinate condizioni (piuttosto stringenti), tale metodo riesce a stimare gli effetti causali in modo non distorto.

3. Per molte politiche, sapere che abbiano un effetto positivo in media spesso non è sufficiente e vorremmo sapere per quali soggetti (individui, imprese, aree...) funzionano meglio o peggio, cioè vorremmo stimare gli effetti di trattamento eterogenei. Possiamo ipotizzare che le politiche abbiano conseguenze significative per alcuni sottogruppi, ma un effetto minore o nullo su altri. Ad esempio, nel caso in cui ci aspettiamo che i destinatari della politica traggano maggiori benefici rispetto ai non destinatari, osserveremo che l'Average Treatment Effect on the Treated (Att) è più grande dell'Average Treatment Effect (Ate).

Più in generale, gli studiosi possono mirare a identificare i sottogruppi più reattivi per determinare quali unità beneficiano maggiormente del trattamento, in modo che i *policy maker* possano assegnare meglio i diversi trattamenti per bilanciare obiettivi concorrenti, come la riduzione dei costi e la massimizzazione dei risultati per gruppi mirati. L'approccio tradizionale è quello di ripetere l'analisi per diversi sottogruppi per cui ci si possono aspettare effetti eterogenei determinati in base alla teoria vigente (ad esempio, la

suddivisione tra giovani e anziani oppure quella tra aree sviluppate e arretrate). Tuttavia, negli ultimi anni sono stati proposti dei nuovi metodi per stimare effetti eterogenei in modo data-driven: tra i più utilizzati ci sono senza dubbio gli alberi e le foreste causali. Tali stimatori modificano la funzione obiettivo di celebri metodi di *machine learning* come gli alberi decisionali o le foreste casuali con l'obiettivo di studiare l'eterogeneità degli effetti del trattamento rispetto ad alcune covariate prestabilite.

Prendiamo ad esempio gli alberi causali introdotti da Athey e Imbens (2016). Essi sono alberi decisionali adattati per scoprire l'eterogeneità dell'effetto del trattamento. In un albero causale, vogliamo la migliore previsione dell'effetto del trattamento e per ottenere ciò l'algoritmo suddivide i dati per minimizzare l'eterogeneità degli effetti del trattamento all'interno delle foglie (cioè le differenze negli esiti potenziali), piuttosto che minimizzare l'eterogeneità degli esiti (osservati) all'interno delle foglie. Ad esempio, Brand e altri (2021) generano un albero causale per stimare le principali fonti di eterogeneità dell'effetto causale dell'università sul lavoro a basso salario. Confrontando gli alberi causali con tecniche convenzionali, gli autori mostrano come le analisi convenzionali non siano in grado di identificare alcuni sottogruppi interessanti evidenziati dall'albero causale.

### 3. *Sviluppi recenti nei «causal panel methods».*

I modelli Two-Way Fixed Effects (Twfe) sono ampiamente utilizzati per l'analisi d'impatto delle politiche. Fino a pochi anni fa tali stimatori sono stati considerati come innocue estensioni dello stimatore DiD; tuttavia, i recenti progressi metodologici mettono in dubbio la validità dello stimatore Twfe in presenza di effetti di trattamento eterogenei (soprattutto quando il trattamento è scaglionato nel tempo – *staggered adoption*) e di violazioni dell'ipotesi di trend paralleli (Pta), ovvero dell'ipotesi che prima del trattamento, trattati e non trattati si muovano seguendo lo stesso trend. Ad esempio, è stato dimostrato che la stima dell'Att tramite

Twfe con *staggered adoption* corrisponde a una media pesata di effetti causali per ciascun gruppo di trattamento, dove i pesi non sono proporzionali al numero di trattati e possono addirittura essere negativi in alcuni casi. Inoltre, è possibile che il Twfe possa confrontare unità che passano da essere non trattate a trattate con unità che sono trattate in entrambi i periodi.

La letteratura recente ha proposto stimatori alternativi in grado di risolvere i problemi di ponderazione e di «confronti proibiti». Tra i metodi più utilizzati troviamo gli stimatori parametrici DiD con periodi di tempo multipli sviluppati da de Chaisemartin e d'Haultfoeuille (2020) e Callaway e Sant'Anna (2021) e l'estensione non-parametrica dello stimatore DiD proposta da Imai e altri (2023). Di seguito descriviamo il funzionamento del metodo proposto da Imai, Kim e Wang (2023) in quanto si tratta di un metodo di facile esposizione, oltre a non essere basato su restrizioni parametriche. Tale metodo basa la sua strategia di identificazione su quattro fasi:

1. nel primo passaggio (opzionale) ciascuna unità trattata viene gemellata in modo esatto con le unità non trattate aventi lo stesso valore di una o più covariate ritenute cruciali dal valutatore (ad esempio ogni area trattata potrebbe essere abbinata con aree non trattate appartenenti alla stessa regione);

2. nel passaggio seguente viene utilizzato il metodo di matching basato sul *propensity score* o sulla metrica di Mahalanobis al fine di dare un peso maggiore alle unità non trattate più simili a quelle trattate in base a delle covariate appositamente selezionate;

3. nel terzo passaggio, viene stimato il controfattuale di ogni unità trattata come la media pesata delle unità non trattate a essa abbinate. I pesi utilizzati sono quelli definiti nel passaggio precedente;

4. infine, si applica lo stimatore DiD per stimare l'effetto causale del trattamento per ciascuna unità trattata e poi viene fatta la media di questi effetti per ricavare l'Att.

Si sta inoltre verificando una vera e propria convergenza tra il metodo del controllo sintetico (Scm), inizialmente ideato per stimare gli impatti su un'unica unità trattata – e i recenti stimatori appena elencati. Un chiaro esempio di ciò è fornito da Arkhangelski e altri

(2021) che hanno proposto il synthetic DiD (SDiD). SDiD è un approccio generale di riponderazione per l'inferenza causale, che si basa sul Scm e sullo stimatore DiD, consentendo di stimare l'effetto del trattamento in presenza di una, poche o molte unità trattate. Come l'Scm, lo SDiD pondera le unità di controllo facendo corrispondere i trend pre-trattamento di esse con quelle dei trattati per indebolire la dipendenza dalle ipotesi di trend paralleli. Come il DiD, permette che trattati e non-trattati possano differire nel valore medio di Y per una costante e consente un'inferenza valida su un ampio panel.

Va infine sottolineato come tutte le stime ottenute tramite le tecniche presentate in questa sezione possano essere mostrate graficamente con un Event-Study Plot, cioè un grafico che mostra le stime puntuali e gli intervalli di confidenza degli impatti sia nei periodi post-trattamento che nei periodi pre-trattamento. Ciò rappresenta un grande passo in avanti rispetto al passato, in quanto con un singolo grafico si mostra l'evoluzione dell'impatto, l'incertezza delle stime e la credibilità della Pta, l'assunzione cruciale per valutare la attendibilità delle stime prodotte dai Causal Panel Methods.

#### *4. Alla frontiera della valutazione: la stima degli spillover e degli effetti di trattamenti continui.*

##### *a) Stima degli effetti di spillover e la valutazione con interferenza fra unità*

Il tema della valutazione in presenza di *spillover*, e di come possono essere stimati tali effetti coerentemente al quadro valutativo, è uno degli aspetti più complessi di questa analisi, e un tema in cui la ricerca deve ancora giungere a soluzioni soddisfacenti e condivise, anche se recentemente sono stati scritti lavori innovativi in questa direzione. Il problema è facilmente identificabile. Nel caso di intensità del trattamento uguale per tutte le unità e di presenza di *spillover* (o di interferenze), il risultato potenziale per ciascuna unità, è descritto come una funzione del trattamento della unità stessa e del trattamento di tutte le altre unità. È chiaro che se le unità sono

N, gli effetti da stimare sono  $N-1$  elevato alla  $N-1$ . Esiste quindi un vincolo di numerosità che impedisce di calcolare quale sia l'impatto del trattamento ricevuto o meno da ogni unità su tutte le altre.

La soluzione del problema richiede quindi di porre alcune restrizioni per semplificare tale problema. Le metodologie di valutazione si sono in genere basate sull'ipotesi che non vi siano interferenze tra le unità, il che implica che l'esito potenziale di un'unità non è influenzato dallo stato di trattamento di altre unità. Pertanto, le strategie di valutazione basate sulla assunzione di non interferenza non modellano il modo in cui le unità si influenzano a vicenda, ma assumono che, anche se interagiscono, il trattamento ricevuto da una o più di queste unità non influenzi i risultati potenziali delle altre unità interagenti utilizzate come unità di controllo. Ciò implica che gli effetti di *spillover* sono esclusi da questa ipotesi. Questa è una forte semplificazione, che in letteratura è conosciuta come (la seconda parte de) l'ipotesi Sutva (la prima parte afferma che il trattamento sia uguale per tutte le unità trattate come vedremo più avanti).

È evidente che questa semplificazione non sempre può avere una base teorica. Se possiamo immaginare che le scelte lavorative di un individuo non dipendano, in via generale, da quelle degli altri individui, le scelte di investire in un territorio certamente dipendono da quanto investiranno le altre imprese. Quindi, sebbene alcune politiche pubbliche possano essere valutate in modo credibile in base alla assunzione di non interferenza, questa ipotesi è raramente confermata nel caso della valutazione di politiche di aiuto alle imprese o di tipo *place-based*. In genere, qualsiasi valutazione di una politica che si basi sulla Sutva dovrebbe motivare perché, nel contesto in analisi, questa ipotesi possa essere ritenuta credibile. Nella maggior parte dei casi, i ricercatori giustificano l'adozione dell'assunzione di non interferenza selezionando un gruppo di controllo che si ritiene sia influenzato in modo marginale dalla politica; spiegando perché gli eventuali *spillover* siano trascurabili e quindi la loro misurazione è di limitata importanza, in modo che tali unità non trattate possano rappresentare il controfattuale delle unità trattate. Questa scelta, comunque, impedisce la stima degli *spillover*

in modo coerente con le tecniche valutative utilizzate. Si noti, infine, che la presenza di effetti di *spillover* viola la Sutva anche in studi randomizzati. Questo crea due tipi di problemi per i valutatori delle politiche. In primo luogo, gli stimatori comunemente utilizzati sono probabilmente distorti, con la distorsione che dipende dal livello di interferenza ma anche sul grado di associazione tra trattamenti individuali e aggregati (Forastiere e altri 2022). In secondo luogo, gli effetti diretti del trattamento non sono sufficienti a riassumere correttamente l'impatto della politica. In effetti, l'impatto dell'intervento dipende sia dagli effetti diretti che indiretti, e quindi è dalla somma di questi che si può valutare correttamente gli effetti totali. Sobel (2006) mostra che ignorare la presenza di interferenza può portare a conclusioni errate sull'efficacia del trattamento.

L'assenza in molti lavori di una stima coerente degli effetti di *spillover* delle politiche è piuttosto curiosa, perché diverse politiche, in particolare quelle *place-based*, orientate alla crescita delle regioni sottosviluppate, ma anche molte di tipo ambientale o sanitario, sono progettate per generare esternalità, in questo caso di tipo spaziale. Per affrontare tali aspetti, parte della letteratura di valutazione si è orientata verso la considerazione e la stima simultanea degli impatti delle politiche e degli *spillover*. D'altronde, progettare una strategia di valutazione che tenga conto della presenza di effetti di *spillover* richiede la comprensione e l'identificazione di quali siano le unità non trattate soggette a *spillover*, in quanto questa variabile non può esistere nei dataset costruiti. Questa analisi teorica è fondamentale, in quanto individua il sottoinsieme di unità non trattate che hanno maggiori probabilità di essere indirettamente interessate da un particolare trattamento, sottolineando così le possibili restrizioni all'identificazione di un modello causale che tenga conto degli *spillover*. In altre parole, viene posta maggiore struttura al problema per risolvere il problema di identificazione.

Il problema di come identificare questo gruppo, ovviamente utilizzando ipotesi credibili e poco restrittive, è quindi alla base della nuova letteratura sugli *spillover* (si veda, ad esempio, Wang e altri, 2023). La strategia di valutazione più comune in questo filone di letteratura sfrutta queste informazioni teoriche per suddividere le

unità non trattate in quelle indirettamente interessate dalla politica e quelle non interessate dalla politica. Quindi si confrontano tre gruppi di unità (trattate, non trattate e non influenzate, non trattate ma influenzate). In genere, l'effetto dell'intervento sarà dato dalla differenza tra l'outcome delle unità trattate e delle unità non trattate; gli *spillover* sono dati dalla differenza tra l'outcome delle unità non trattate ma influenzate e delle unità non trattate. Naturalmente, il problema è come identificare questi tre gruppi. In estrema sintesi, possiamo identificare tre tipi di strategie:

1. la prima strategia è quella dove vi sono forti apriori teorici sulle relazioni tra unità. In genere avviene quando le unità possono essere suddivise in gruppi, ed è plausibile presumere che l'interferenza si verifichi all'interno dei gruppi ma non tra i gruppi. Sobel (2006) nomina questo approccio come «interferenza parziale». Utilizzando tale presupposto, negli studi randomizzati è possibile ottenere stime non distorte degli effetti causali diretti, indiretti e complessivi. Per esempio, è plausibile che *peer effect* fra studenti siano rilevanti all'interno delle classi ma non fra classi differenti (si veda, ad esempio, Hoxby 2000). Un altro caso riguarda interventi in villaggi nei paesi sottosviluppati, dove gli *spillover* di produttività e conoscenza avvengono plausibilmente all'interno dello stesso villaggio piuttosto che tra villaggi differenti. Ovviamente tali restrizioni sono abbastanza rare, e limitano l'analisi degli *spillover* a pochi esempi;

2. una seconda strategia può essere utilizzata quando i dati a disposizione identificano direzione (e intensità) dei rapporti tra unità trattate e non. Questo è il caso della costruzione delle catene del valore tra imprese, e soprattutto della network analysis, tra individui e tra imprese (es. Calvò-Armengol, Patacchini, Zenou 2009). Questo permette di identificare i soggetti non trattati ma influenzati dall'intervento. In letteratura questo approccio ha avuto un certo sviluppo ma è comunque limitato dalla disponibilità di dati;

3. infine, il terzo approccio è quello più comune: se si assume che la presenza di interferenza dipenda direttamente dalla distanza, geografica ma anche economica, è possibile utilizzare modelli econometrici spaziali (si veda, tra gli altri, Anselin 2006), che

utilizzano una matrice di pesi spaziale (basata sulle distanze geografiche) per modellare le interazioni tra le unità. In tali modelli, la dipendenza spaziale espande il set di informazioni per includere informazioni provenienti da unità vicine. Tuttavia, l'uso dell'econometria spaziale per la stima di parametri causali è stato criticato a causa di rilevanti problemi di identificazione (si veda, ad esempio, Gibbons - Overman 2012). Per ovviare a tali problemi, è possibile selezionare il gruppo di unità indirettamente interessate dalla politica utilizzando diverse soglie di distanza. Inoltre, spesso si mettono assieme vincoli sulla distanza con altri tipi di vincoli. Ad esempio, riguardo ai programmi di incentivazione agli investimenti industriali, Cerqua e Pellegrini (2017) considerano la presenza di interferenza tra le imprese ipotizzando che gli *spillover* siano possibili solo all'interno dello stesso settore economico ed entro una certa distanza geografica.

#### *b) Stima degli effetti in caso di trattamento continuo*

La maggior parte degli studi valutativi misura i vantaggi dell'essere «trattato», ovvero di ricevere la politica, indipendentemente dalla quantità di trattamento (dose) erogata ai singoli soggetti trattati. Questo è coerente con la prima parte dell'ipotesi Sutva, ma spesso non con quanto succede in realtà. Infatti, in molte politiche, la quantità di trattamento è variabile, e questo ovviamente ne influenza i risultati. Un esempio noto è dato dalla politica regionale europea, dove anche tra il gruppo dei trattati la quantità di fondi pro capite distribuita tra le regioni è estremamente eterogenea. Ad esempio, Cerqua e Pellegrini (2018) mostrano come nelle regioni rientranti nell'Obiettivo 1 nel periodo dal 1994 al 2006 ed escluse le regioni scarsamente popolate, la regione con fondi pro capite più elevati (Região Autónoma dos Açores) ricevesse un «trattamento» 11 volte più elevato di quello nella regione con fondi pro capite minori (North-Holland). In questi casi il valutatore è interessato alla relazione che si instaura tra l'intensità del trattamento e l'impatto dello stesso, chiamata funzione dose-risposta. Tale funzione può essere rappresentata graficamente mostrando esplicitamente come si modifica la variabile dipendente al

variare dell'intensità del trattamento. La stima di una funzione dose-risposta fornisce quindi informazioni importanti sull'efficacia di trattamenti continui, e in particolare permette di valutare l'esistenza di un livello ottimale di intensità di trattamento. Supponiamo che si stia analizzando l'impatto di sussidi alle imprese e che si stimi una funzione dose-risposta in cui l'impatto aumenta con l'importo della sovvenzione fino a un certo punto e poi questa relazione si appiattisce. Ciò suggerisce che il livello ottimale di incentivi potrebbe corrispondere al livello osservato appena prima dell'appiattimento della relazione.

La valutazione del trattamento continuo è complessa, ed è un campo alla frontiera dell'analisi. Uno dei motivi è l'endogeneità dell'intensità di trattamento. Poiché l'importo dell'aiuto è legato alle caratteristiche delle imprese e dei progetti, ci si aspetta che le imprese che ricevono diversi importi di incentivi differiscano tra loro e quindi non siano direttamente comparabili. Questa caratteristica di endogeneità del meccanismo di assegnazione rende quindi complessa la stima della funzione dose-risposta. Tuttavia, è importante notare che la stima della funzione dose-risposta può avvenire anche utilizzando solo i dati delle unità trattate, quindi in questo caso non è indispensabile costruire un campione di controllo basato sulle unità non trattate.

Hirano e Imbens (2004) hanno proposto di affrontare questa sfida di identificazione definendo una generalizzazione del modello basato sulla propensione al trattamento binario, denominato punteggio di propensione generalizzato (Gps). Lo stimatore proposto conta di una prima fase in cui si stima il modello di trattamento, che produce il Gps, ovvero la probabilità di essere assegnati a un particolare livello di trattamento dato un insieme di covariate pre-trattamento, e di una seconda fase in cui si stima il modello di esito potenziale, che utilizza il punteggio come covariata per correggere la stima degli esiti potenziali a differenti intensità di trattamento. L'uso degli esiti potenziali invece degli esiti osservati ci permette di fare un confronto tra la stessa popolazione di unità, mentre l'utilizzo di una curva di regressione rappresenterebbe diverse popolazioni a diversi livelli di trattamento. Hirano e Imbens (2004) dimostrano che

l'aggiustamento per le covariate rilevanti pre-trattamento può potenzialmente eliminare tutte le fonti di distorsione associate alle differenze nelle covariate, consentendo una stima non distorta degli esiti potenziali. Tuttavia, sebbene il Gps abbia il potenziale di stimare la funzione dose-risposta in modo non distorto, le assunzioni su cui si basa sono molto forti. Prima di utilizzare tale approccio, il valutatore dovrebbe chiedersi se nel contesto sotto analisi esistano unità simili ma trattate con diverse intensità e se, in tal caso, sono disponibili tutte le informazioni necessarie per bilanciare le covariate tra unità con diversa intensità di trattamento. Pertanto l'applicazione del Gps dovrebbe essere limitata ai contesti in cui l'intensità del trattamento può essere considerata come assegnata in modo quasi casuale, condizionatamente a un insieme di caratteristiche osservabili pre-trattamento.

Negli ultimi anni, molti ricercatori hanno proposto stimatori basati su assunzioni meno restrittive rispetto a quelle del Gps. La letteratura si è sviluppata in due direzioni principali: da un lato, si è allontanata dal fare affidamento su ipotesi parametriche nel modello di trattamento e, dall'altro, nel modello di esiti potenziali. Sono emersi nuovi approcci che si basano sull'ottimizzazione di specifiche caratteristiche del punteggio piuttosto che sulla modellazione esplicita del Gps in sé (si veda, ad esempio, Tübbicke 2022). Per quanto riguarda il modello di esiti potenziali, la maggior parte della letteratura ha utilizzato il punteggio come peso stabilizzato per riequilibrare le osservazioni nel modello di esito. Di recente, il lavoro di Wu e altri (2022) adatta le tecniche di matching non parametriche all'ambito di trattamento continuo. Uno dei vantaggi principali di tale approccio è quello di separare la fase di progettazione dalla fase di analisi. Ciò, in effetti, può migliorare l'oggettività dell'analisi in quanto nella fase di progettazione non vengono utilizzate in alcun modo informazioni post-trattamento.

In contesti di dati panel, sono stati recentemente proposti approcci che utilizzano delle estensioni dello stimatore DiD. Ad esempio, Callaway, Goodman-Bacon e Sant'Anna (2021) esaminano degli approcci basati sullo stimatore DiD per identificare e stimare gli effetti causali di un trattamento multi-valore o continuo. Nell'articolo

gli autori mostrano che alcune delle criticità presentate sopra per il Gps possono essere superate attraverso ipotesi alternative di trend paralleli. Tuttavia, tali ipotesi sono più forti di quelle tipicamente considerate dai ricercatori usando una strategia di identificazione DiD. Infine, una estensione del modello di Rdd in caso di trattamento continuo viene presentata in Cerqua e Pellegrini (2018).

### 5. *Riflessioni conclusive.*

La valutazione sta assumendo un ruolo sempre più importante nel *policy making*. In primo luogo, si dà sempre più rilevanza ai risultati raggiunti dalle politiche nel passato per migliorare quelle esistenti. Esiste quindi una maggiore enfasi sulla necessità di basare le politiche pubbliche su solide evidenze empiriche (Evidence-Based Policy Making). Ciò ha portato a una maggiore attenzione alla valutazione rigorosa delle politiche al fine di determinare l'impatto effettivo delle stesse. Vi è quindi la richiesta di affiancare a ogni politica uno studio dei risultati delle precedenti esperienze, anche in altri paesi, basati su tecniche valutative.

A questo si accompagna la necessità di dare maggiore trasparenza e *accountability* delle politiche stesse. Non è più importante solo quanto si è speso, ma come si è speso e se questo ha portato al raggiungimento degli obiettivi della politica. Non basta solo la trasparenza e la rendicontazione delle politiche, ma è ormai necessario diffondere e rendere noti, in particolare agli elettori, i risultati delle valutazioni delle politiche. Quindi è essenziale garantire che i risultati delle valutazioni siano accessibili e utili per il pubblico, i decisori politici e gli altri attori interessati.

Per questo, appare anche importante il coinvolgimento attivo degli stakeholder nella valutazione, che garantisce la trasparenza e la qualità della valutazione stessa. Ciò include il coinvolgimento di cittadini, esperti, gruppi di interesse e organizzazioni della società civile nel processo di valutazione, nelle forme adeguate. Questo richiede lo sforzo di creare luoghi anche virtuali dove le valutazioni delle politiche vengano presentate e discusse.

Si allarga inoltre il campo metodologico di applicazione della *policy evaluation*, precedentemente orientato sulle politiche economiche. Ora si presta maggiore attenzione agli impatti sociali, ambientali e sulla salute degli interventi pubblici, utilizzando adeguate tecniche valutative. Inoltre, la valutazione delle politiche sta cambiando perché sta cambiando la composizione delle politiche anche in ambito economico. In particolare, come argomentano Juhász, Lane e Rodrik (2023), la politica industriale si sta indirizzando verso l'uso di una gamma più ampia di strumenti piuttosto che i «classici» sussidi. Questi nuovi approcci riguardano la valutazione di servizi pubblici, spesso di tipo individuale, e la rimozione di ostacoli alla produttività (come, per esempio, politiche per la vendita e il commercio di beni particolari). Inoltre, la deindustrializzazione della struttura economica, che procede ormai da molti decenni, necessariamente porterà i *policy maker* a dedicare maggiore attenzione ai settori dei servizi e agli andamenti della produttività in questi settori, quindi sollecitando valutazioni e necessariamente strumenti valutativi tagliati per questi comparti.

Anche le tecniche econometriche si sono fortemente modificate, influenzando le analisi di *policy evaluation*. Si è dato molta più attenzione al disegno della valutazione, al tema della endogeneità, alla causalità implicita nelle stime, all'impatto complessivo degli interventi, superando metodi ormai antiquati di stima degli effetti. In questo lavoro sono stati presentati i campi dove le innovazioni metodologiche recenti appaiono più promettenti. L'uso di modelli di *machine learning*, lo sviluppo di nuovi Causal Panel Methods, lo studio di modelli alla frontiera per catturare gli *spillover* e la variabilità degli effetti nel caso di trattamento continuo permettono ai *policy maker* stime più accurate e credibili dell'impatto delle politiche.

Questa domanda crescente di valutazione, sia estensiva che intensiva, è sostenuta anche dal progredire delle tecnologie che consentono di accumulare informazioni sui risultati attesi e non attesi delle politiche in grande quantità, anche in ambiti innovativi, come ad esempio la quantità di illuminazione notturna come *proxy* della crescita, o la localizzazione dei cellulari per identificare eventuali

spostamenti dei consumatori e della domanda. Come è stato presentato nel lavoro, la valutazione delle politiche pubbliche si sta adattando, sviluppando nuovi strumenti e metodi per raccogliere, analizzare e interpretare una grande mole di dati. Tecnologie come l'analisi dei big data, l'intelligenza artificiale e l'apprendimento automatico hanno il potenziale per migliorare l'efficienza e la precisione delle valutazioni.

Non è quindi difficile prevedere un futuro di grande crescita per la valutazione delle politiche. Lo sviluppo della domanda, anche se sempre più sofisticata, e la disponibilità di dati, ne sosterranno la diffusione e l'uso. A questo si accompagnano però due rischi, che possono ridurre la fiducia verso questo tipo di strumento:

1. una possibile caduta verso il tecnicismo nella diffusione dei risultati. Questo renderebbe la valutazione una discussione fra iniziati, e quindi ne ridurrebbe l'impatto. Chi costruisce le politiche spesso non ha gli strumenti tecnici per smontare e rimontare un esercizio valutativo: se manca un esperto capace di comunicare i risultati, con pregi e difetti, la valutazione diventerebbe un esercizio sterile e quindi poco utile;

2. la mancanza di dati adeguati alla valutazione. Non sempre avere tanti dati significa avere buoni dati. Questo significa che le informazioni disponibili possono non essere adeguate a rispondere in maniera corretta ai quesiti valutativi. Infatti, i dati possono essere incompleti, segmentati, non abbinabili, non aggiornati e con vari altri problemi. Per questo appare opportuno, e questa è un'indicazione rivolta ai *policy maker*, costruire contemporaneamente l'intervento e gli archivi di dati necessari alla valutazione. Solo in questo modo vi sarà la garanzia che la valutazione che poi verrà fatta dell'intervento sia metodologicamente corretta, utile e trasparente.

In questo contesto, in cui cresce il contenuto tecnico dell'analisi, il ruolo del valutatore sarà sempre di più quello di gettare ponti tra l'analisi econometrica e l'interpretazione economica dei risultati ottenuti. Significa che il valutatore non solo deve utilizzare al meglio la metodologia disponibile, ma deve comunicare in modo semplice ma efficace i pregi e i limiti della metodologia stessa, consentendo

quindi al *policy maker* un'interpretazione corretta dell'analisi valutativa.

## Riferimenti bibliografici

Accetturo, A. 2022

*Subsidies for Innovative Start-Ups and Firm Entry*, in «Industrial and Corporate Change», 31, 5, pp. 1202-22.

Accetturo, A. - de Blasio, G. 2012

*Policies for Local Development: An Evaluation of Italy's «Patti Territoriali»*, in «Regional Science and Urban Economics», 42, 1, pp. 15-26.

Adsera, A. 2004

*Changing Fertility Rates in Developed Countries. The Impact of Labor Market Institutions*, in «Journal of population economics», 17, pp. 17-43.

Aiello, F. - Pupo, V. 2012

*Structural Funds and the Economic Divide in Italy*, in «Journal of Policy Modelling», 3, 3, pp. 403-18.

Albanese, G., de Blasio, G., Locatelli, A. 2021

*Does Eu Regional Policy Promote Local Tfp Growth? Evidence from the Italian Mezzogiorno*, in «Papers in Regional Science», 100, 2, pp. 327-48.

Alesina, A. - Giavazzi, F. 2006

*Goodbye Europa. Cronache di un declino economico e politico*, Rizzoli, Milano.

Andini, M. - de Blasio, G. 2014

*Local Development that Money Cannot Buy: Italy's Contratti di Programma*, in «Journal of Economic Geography», 16, 2, pp. 365-93.

Anselin, L. 2006

*Spatial Econometrics*, in *Palgrave Handbook of Econometrics. Econometric Theory*, I, a cura di T. Mills e K. Patterson, Palgrave Macmillan, Basingstoke, pp. 901-69.

Arbolino, R. - Boffardi, R. 2023

*Organized Crime and Corruption: What Are the Consequences for Italian Cohesion Policy Investments*, in «Regional Studies», 17 aprile.

Arbolino, R., Di Caro, P., Marani, U. 2020

*Did the Governance of Eu Funds Help Italian Regional Labour Markets during the Great Recession?*, in «Journal of Common Market Studies», 58, pp. 235-55.

- Arkhangelsky, D., Athey, S., Hirshberg, D. A., Imbens, G. W., Wager, S. 2021  
*Synthetic Difference-in-Differences*, in «American Economic Review», 111, 12, pp. 4088-118.
- Athey, S. - Imbens, G. 2016  
*Recursive Partitioning for Heterogeneous Causal Effects*, in «Proceedings of the National Academy of Sciences», 113, 27, pp. 7353-60.
- Audretsch, D. B., Colombelli, A., Grilli, L., Minola, T., Rasmussen, E. 2020  
*Innovative Start-Ups and policy Initiatives: Heterogeneity, Impact and Implications*, in «Research Policy», 49, 10.
- Bachtrögl, J., Fratesi, U., Perucca, G. 2020  
*The Influence of the Local Context on the Implementation and Impact of Eu Cohesion Policy*, in «Regional Studies», 54, 1, pp. 21-34.
- Barca, F. 2009  
*An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A Place-Based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations*, European Commission, Brussels.
- Barca, F., McCann, P., Rodríguez-Pose, A. 2012  
*The Case for Regional Development Intervention: Place-Based versus Place-Neutral Approaches*, in «Journal of Regional Science», 52, 1, pp. 134-52.
- Barone, G., David, F., de Blasio, G. 2016  
*Boulevard of Broken Dreams: The End of Eu funding (1997: Abruzzi, Italy)*, in «Regional Science and Urban Economics», 60, pp. 31-8.
- Becker, B. 2015  
*Public R&D Policies and Private R&D Investment: A Survey of the Empirical Evidence*, in «Journal of Economic Surveys», 29, 5, pp. 917-42.
- Becker, S. O., Egger, P. H., von Ehrlich, M. 2010  
*Going Nuts: The Effect of Eu Structural Funds on Regional Performance*, in «Journal of Public Economics», 94, 9-10, pp. 578-90.
- Becker, S. O., Egger, P. H., von Ehrlich, M. 2013  
*Absorptive Capacity and the Growth and Investment Effects of Regional Transfers: A Regression Discontinuity Design with Heterogeneous Treatment Effects* in «American Economic Journal: Economic Policy», 5, 4, pp. 29-77.
- Bentolila, S. - Dolado, J. J. 1994  
*Labour Flexibility and Wages: Lessons from Spain*, in «Economic policy», 9, 18, pp. 53-99.
- Bertamino, F., Bronzini, R., De Maggio, M., Revelli, D. 2017  
*Regional Policies for Innovation: The Case of Technology Districts in Italy*, in «Regional Studies», 51, 12, pp. 1826-39.
- Berton, F., Richiardi, M., Sacchi, S. 2009  
*Flessibilità del lavoro e precarietà dei lavoratori in Italia: analisi empiriche e proposte di policy*, in «Rivista italiana di politiche pubbliche», 4, 1, pp. 33-

70.

- Bianchi, T., Masselli, M., Pellegrini, G. 2008  
*L'efficacia economico-sociale dei Contratti di Programma. I risultati di una ricerca valutativa*, in «Rivista di economia e statistica del territorio», 3, pp. 5-27.
- Bianchi, T. - Severati, P. 2013  
*Valutare le politiche pubbliche*, il Mulino, Bologna.
- Blanchard, O. - Landier, A. 2002  
*The Perverse Effects of Partial Labour Market Reform: Fixed Term Contracts in France*, in «The Economic Journal», 112, 480, pp. F214-F44.
- Bloom, N., Van Reenen, J., Williams, H. 2019  
*A Toolkit of Policies to Promote Innovation* in «Journal of Economic Perspectives», 33, 3, pp. 163-84.
- Boeri, T., Ichino, A., Moretti, E., Posch, J. 2021  
*Wage Equalization and Regional Misallocation: Evidence from Italian and German Provinces*, in «Journal of the European Economic Association», 19, 6, pp. 3249-92.
- Booth, A. L. - Francesconi, M. 2000  
*Job Mobility in 1990s Britain: Does Gender Matter?*, in «Research in Labor Economics», pp. 173-89.
- Booth, A. L., Francesconi, M., Frank, J. 2002  
*Temporary Jobs: Stepping Stones or Dead Ends?*, in «The Economic Journal», 112, 480, pp. F189-F213.
- Brand, J. E., Xu, J., Koch, B., Geraldo, P. 2021  
*Uncovering Sociological Effect Heterogeneity Using Tree-Based Machine Learning*, in «Sociological Methodology», 51, 2, pp. 189-223
- Bratti, M., Bono, E. D., Vuri, D. 2005  
*New Mothers' Labour Force Participation in Italy: The Role of Job Characteristics*, in «Labour», 19, pp. 79-121.
- Bronzini, R. - Iachini, E. 2014  
*Are Incentives for R&D Effective? Evidence from a Regression Discontinuity Approach*, in «American Economic Journal: Economic Policy», 6, 4, pp. 100-134.
- Cahuc, P., Postel-Vinay, F. 2002  
*Temporary Jobs, Employment Protection and Labor Market Performance*, in «Labour economics», 9, 1, pp. 63-91.
- Callaway, B., Goodman-Bacon, A., Sant'Anna, P. H. C. 2021  
*Difference-in-Differences with a Continuous Treatment*, luglio,  
[https://psantanna.com/files/Callaway\\_Goodman-Bacon\\_SantAnna\\_2021.pdf](https://psantanna.com/files/Callaway_Goodman-Bacon_SantAnna_2021.pdf).
- Callaway, B. - Sant'Anna, P. H. C. 2021

- Difference-in-Differences with Multiple Time Periods*, in «Journal of Econometrics», 225, pp. 200-30.
- Calvò-Armengol, A., Patacchini, E., Zenou, Y. 2009  
*Peer Effects and Social Networks in Education*, in «Review of Economic Studies», 76, 4, pp. 1239-67.
- Canzian, G., Mazzarella, G., Ranchail, L., Verboven, F., Verzillo, S. 2021  
*Evaluating the Impact of Price Caps-Evidence from the European Roam-Like-at-Home Regulation*, Cepr Discussion Paper n. 16554.
- Canzian, G., Meroni, E. C., Santangelo, G. 2023  
*Evaluation of a Flemish Active Labour Market Policy in the Framework of the European Social Fund. Results and Challenges*, in «Socio-Economic Planning Sciences», 88.
- Card, D., Kluve, J., Weber, A. 2018  
*What Works? A Meta Analysis of Recent Active Labor Market Program Evaluations*, in «Journal of the European Economic Association», 16, 3, pp. 894-931.
- Carrascal-Incera, A., McCann, P., Ortega-Argilés, R., Rodríguez-Pose, A. 2020  
*UK Interregional Inequality in a Historical and International Comparative Context*, in «National Institute Economic Review», 253, pp. R4-R17.
- Cerqua, A., Letta, M., Menchetti, F. 2023  
*Losing Control (Group)? The Machine Learning Control Method for Counterfactual Forecasting*, Iuglio, <https://ssrn.com/abstract=4315389>.
- Cerqua, A. - Pellegrini, G. 2017  
*Industrial Policy Evaluation in the Presence of Spillovers*, in «Small Business Economics», 49, 3, pp. 671-86.
- Cerqua, A. - Pellegrini, G. 2018  
*Are we Spending too Much to Grow? The Case of Structural Funds*, in «Journal of Regional Science», 58, 3, pp. 535-63.
- Cerqua, A. - Pellegrini, G. 2022  
*How Much does State Aid Mitigate Employment Losses? Local Policy Effects at a Time of Economic Crisis*, in «Regional Studies», 56, 10, pp. 1698-712.
- Cerqua, A. - Pellegrini, G. 2023  
*I Will Survive! The Impact of Place-Based Policies when Public Transfers Fade Out*, in «Regional Studies», 57, 8, pp. 1605-18.
- Cerulli, G., Corsino, M., Gabriele, R., Giunta, A. 2022  
*A Dose-Response Evaluation of a Regional R&D Subsidies Policy*, in «Economics of Innovation and New Technology», 31, pp. 173-90.
- Chen, Z., Liu, Z., Suárez Serrato, J. C., Xu, D. Y. 2021  
*Notching R&D Investment with Corporate Income Tax Cuts in China*, in «American Economic Review», 111, 7, pp. 2065-100.

- Chernozhukov, V., Chetverikov, D., Demirer, M., Duflo, E., Hansen, C., Newey, W., Robins, J. 2018  
*Double/Debiased Machine Learning for Treatment and Structural Parameters*, in «The Econometrics Journal», 21, 1, pp. C1-C68.
- Ciani, E. - de Blasio, G. 2015  
*European Structural Funds During the Crisis: Evidence from Southern Italy*, in «Iza Journal of Labor Policy», 4, pp. 1-20.
- Cingano, F., Pinotti, P., Palomba, F., Rettore, E. 2022  
*Making Subsidies Work: Rules vs. Discretion*, Temi di discussione n. 1364, Banca d'Italia, [https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/temi-discussione/2022/2022-1364/en\\_tema\\_1364.pdf?language\\_id=1](https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/temi-discussione/2022/2022-1364/en_tema_1364.pdf?language_id=1).
- Commissione Europea 2017  
*Aiuto di Stato SA.48248 (2017/N) – Italia – Piano di valutazione concernente il regime di aiuto a favore di grandi progetti di investimento «Contratti di sviluppo»*, 12 ottobre, [https://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/cases/269675/269675\\_1948556\\_67\\_2.pdf](https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/269675/269675_1948556_67_2.pdf).
- Conti, M., Elia, L., Ferrara, A. R., Ferraresi, M. 2021  
*Governments' Late Payments and Firms' Survival: Evidence from the European Union*, in «The Journal of Law and Economics», 64, 3, pp. 603-27.
- Coppola, G., Destefanis, S., Marinuzzi, G., Tortorella, W. 2020  
*European Union and Nationally Based Cohesion Policies in the Italian Regions*, in «Regional Studies», 54, 1, pp. 83-94.
- Coppola, G., Destefanis, S., Marinuzzi, G., Tortorella, W. 2023  
*Regional Policies and Sectoral Outputs in Italy*, in «Regional Studies», 57, 11, pp. 2192-206.
- Crescenzi, R., de Blasio, G., Giua, M. 2020  
*Cohesion Policy Incentives for Collaborative Industrial Research: Evaluation of a Smart Specialisation Forerunner Programme*, in «Regional Studies», 54, 10, pp. 1341-53.
- Crescenzi, R. - Giua, M. 2016  
*The Eu Cohesion Policy in Context: Does a Bottom-Up Approach Work in All Regions?*, in «Environment and Planning A», 48, 11, pp. 2340-57.
- Crescenzi, R. - Giua, M. 2020  
*One or Many Cohesion Policies of the European Union? On the Differential Economic Impacts of Cohesion Policy Across Member States*, in «Regional Studies», 54, 1, pp. 10-20.
- Crescenzi, R., Giua, M., Sonzogno, G. V. 2021  
*Mind the Covid-19 Crisis: An Evidence-Based Implementation of Next Generation Eu*, in «Journal of Policy Modeling», 43, 2, pp. 278-97.
- Cristofolletti, E., Gabriele, R. Giua, M. 2023

- Gaining in Impacts by Leveraging the Policy Mix: Evidence from the European Cohesion Policy in More Developed Regions*, in «Journal of Regional Science», 18 agosto.
- Cusimano, A., Mazzola, F., Barde, S. 2021  
*Place-Based Policy in Southern Italy: Evidence from a Dose-Response Approach*, in «Regional Studies», 55, 8, pp. 1442-58.
- de Chaisemartin, C. - d'Haultfoeuille, X. 2020  
*Two-Way Fixed Effects Estimators with Heterogeneous Treatment Effects*, in «American Economic Review», 110, pp. 2964-96.
- D'Adda, G. - de Blasio, G. 2017  
*Historical Legacy and Policy Effectiveness: The Long-Term Influence of Preunification Borders in Italy*, in «Journal of Regional Science», 57, 2, pp. 319-41.
- D'Alessio, G. 2017  
*Well-Being, the Socio-Economic Context and Price Differences: The North-South Gap*, Bank of Italy Occasional Paper n. 385, Roma.
- De Angelis, I., de Blasio, G., Rizzica, L. 2020  
*Lost in Corruption. Evidence from Eu Funding to Southern Italy*, in «Italian Economic Journal», 6, 2, pp. 355-77.
- Dechezleprêtre, A., Einiö, E., Martin, R., Nguyen, K., Van Reenen, J. 2023  
*Do Tax Incentives for Research Increase Firm Innovation? An RD Design for R&D*, in «American Economic Journal: Economic Policy», 15, 4, pp. 486-521.
- Del Monte, A., De Iudicibus, A., Moccia, S., Pennacchio, L. 2022  
*Speed of Spending and Government Decentralization: Evidence from Italy*, in «Regional Studies», 56, 12, pp. 2133-46.
- Destefanis, S., Di Serio, M., Fragetta, M. 2022  
*Regional Multipliers Across the Italian Regions*, in «Journal of Regional Science», 62, 4, pp. 1179-1205.
- Einiö, E. 2014  
*R&D Subsidies and Company Performance: Evidence from Geographic Variation in Government Funding Based on the Erdf Population-Density Rule*, in «Review of Economic and Statistics», 96, 4, pp. 710-28.
- Eurofound 2018  
*Concept and Practice of a Living Wage*, Publications Office of the European Union, Brussels,  
<https://www.eurofound.europa.eu/it/publications/report/2018/concept-and-practice-of-a-living-wage>.
- European Commission 2021a  
*Better Regulation Toolbox*, Office for Official Publications of the European Union, Brussels.
- European Commission 2021b

- Performance, Monitoring and Evaluation of the European Regional Development Fund, the Cohesion Fund and the Just Transition Fund in 2021-2027*, Staff Working Document, Brussels.
- Fabiani, S., Lamo, A., Messina, J., Rõõm, T. 2015  
*European Firm Adjustment During Times of Economic Crisis*, in «Iza Journal of Labor Policy», 4, 1, pp. 1-28.
- Felice, E. - Lepore, A. 2013  
*Le politiche di sviluppo nel Sud Italia rivisitate: storia d'impresa e conti regionali relativi all'intervento della «Cassa per il Mezzogiorno»*, in «Rivista Economica del Mezzogiorno», 27, 3, pp. 593-634.
- Ferrara, A. R., Dijkstra, L., McCann, R., Nisticó, R. 2022  
*The Response of Regional Well-Being to Place-Based Policy Interventions*, in «Regional Science and Urban Economics», 97, 103830.
- Ferrara, A. R. - Ferraresi, M. 2022  
*Assessing the Economic Impact of Faster Payments in B2B Commercial Transactions*, Publications Office of the European Union, Brussels.
- Ferrara, A. R. - Giua, L. 2022  
*Indirect Cost Compensation Under the Eu Ets: A Firm-Level Analysis*, in «Energy Policy», 165, 112989.
- Ferrara, A. R., McCann, P., Pellegrini, G., Stelder, D., Terribile, F. 2017  
*Assessing the Impacts of Cohesion Policy on Eu Regions: A Non-Parametric Analysis on Interventions Promoting Research and Innovation and Transport Accessibility*, in «Papers in Regional Science», 96, 4, pp. 817-41.
- Forastiere, L., Mealli, F., Wu, A., Airoidi, E. M. 2022  
*Estimating Causal Effects Under Network Interference with Bayesian Generalized Propensity Scores*, in «The Journal of Machine Learning Research», 23, 1, pp. 13101-61.
- Gibbons, S. - Overman, H. G. 2012  
*Mostly Pointless Spatial Econometrics?*, in «Journal of Regional Science», 52, 2, pp. 172-91.
- Giua, M. 2017  
*Spatial Discontinuity for the Impact Assessment of the Eu Regional Policy; The Case of Italian Objective 1 Regions*, in «Journal of Regional Science», 57, 1, pp. 109-31.
- Giua, M., Hoxhaj, R., Pierucci, E. 2022  
*Inclusive Europe. The Impact of the Eu Cohesion Policy on Immigrants' Economic Integration in Italy*, in «Journal of Policy Modeling», 44, 3, pp. 532-49
- Giunta, A. - Iapadre, L. 2022  
*Politiche di sostegno all'apertura internazionale dell'economia italiana*, in *La globalizzazione fragile e l'autonomia strategica dell'Europa: le sfide per la*

*politica economica estera dell'Italia*, a cura di Cer - Eures, Roma, pp. 157-230.

Griliches, Z. 1990

*Patent Statistics as Economic Indicators: A Survey*, in «Journal of Economic Literature», 28, 4, pp. 1661-707.

Hirano, K. - Imbens, G. W. 2004

*The Propensity Score with Continuous Treatments*, in *Applied Bayesian Modeling and Causal Inference from Incomplete-Data Perspectives*, a cura di G. Andrew e X.-L. Meng, Wiley, Chichester, pp. 73-84).

Hopp, C., Minten, A., Toporova, N. 2016

*Signaling, Selection and Transition: Empirical Evidence on Stepping-Stones and Vicious Cycles in Temporary Agency Work*, in «The International Journal of Human Resource Management», 27, 5, pp. 527-47.

Hoxby, C. M. 2000

*Peer Effects in the Classroom: Learning from Gender and Race Variation*, Nber Working Paper n. 7867.

Howell, S.T. 2017

*Financing Innovation: Evidence from R&D Grants*, in «American Economic Review», 107, 4, pp. 1136-64.

Ichino, A., Polo, M., Rettore, E. 2003

*Are Judges Biased by Labor Market Conditions?*, in «European Economic Review», 47, 5, pp. 913-44.

Imai, K., Kim, I. S., Wang, E. 2023

*Matching Methods for Causal Inference with Time-Series Cross-Sectional Data*, in «American Journal of Political Science», 67, 3, pp. 587-605.

Joseph, O., Pailhé, A., Recotillet, I., Solaz, A. 2013

*The Economic Impact of Taking Short Parental Leave: Evaluation of a French Reform*, in «Labour Economics», 25, pp. 63-75.

Juhász, R., Lane, N., Rodrik, D. 2023

*The New Economics of Industrial Policy*, Nber Working Paper n. 1538.

Kaitz, H. 1970

*Experiences of the Past: The National Minimum Wage, Youth Unemployment, and Minimum Wages*, in «US Bureau of Labor Statistics Bulletin», 1657, pp. 30-54.

Klueve, J. 2010

*The Effectiveness of European Active Labor Market Programs*, in «Labour Economics», 17, pp. 904-18.

Liberati, D., Marinucci, M., Tanzi, G. M. 2016

*Science and Technology Parks in Italy: Main Features and Analysis of their Effects on the Firms Hosted*, in «Journal of Technology Transfer», 41, 4, pp. 694-729.

- Magnatti, P., Ramella, F., Trigilia, C., Viesti, G. 2005  
*Patti Territoriali. Lezioni per lo sviluppo*, il Mulino, Bologna.
- Manaresi, F., Menon, C., Santoleri, P. 2021  
*Supporting Innovative Entrepreneurship: An Evaluation of the Italian Start-Up Act*, in «Industrial and Corporate Change», 30, 6, pp. 1591-614.
- Marchesi, G., Tagle, L., Befani, B., 2011  
*Approcci alla valutazione degli effetti delle politiche di sviluppo regionale*, Materiali Uval n. 22, Roma.
- Martínez, M. J. - Martínez, M. J. 2021  
*Are the Effects of Minimum Wage on the Labour Market the Same Across Countries? A Meta-Analysis Spanning a Century*, in «Economic Systems», 45, 1, 100849.
- Oecd 2009  
*How Regions Grow: Trends and Analysis*, Oecd Publishing.
- Ordine, P., Rose, G., Vella, G. 2017  
*The Effect of Temporary Agency Workers on Wage of Permanent Employees: Evidence from Linked Employer Employee Data*, in «Labour», 31, 4, pp. 415-32.
- Ordine, P., Rose, G., Vella, G. 2019  
*Employment Protection and Gender Gap: Evidence from a Reform of the Italian Labor Market Regulation System*, in «International Journal of Manpower», 41, 1, pp. 1-16.
- Pellegrini, G., Terribile, F., Tarola, O., Muccigrosso, T., Busillo, F. 2010  
*Measuring the Effects of European Regional Policy on Economic Growth: A Regression Discontinuity Approach*, in «Papers in Regional Science», 92, 1, pp. 217-33.
- Percoco, M. 2017  
*Impact of European Cohesion Policy on Regional Growth: Does Local Economic Structure Matter?*, in «Regional Studies», 51, 6, pp. 833-43.
- Picchio, M. - Staffolani, S. 2019  
*Does Apprenticeship Improve Job Opportunities? A Regression Discontinuity Approach*, in «Empirical Economics», 56, pp. 23-60.
- Psycharis, Y., Tselios, V., Pantazis, P. 2020  
*The Contribution of Cohesion Funds and Nationally Funded Public Investment to Regional Growth: Evidence from Greece*, in «Regional Studies», 54, 1, pp. 95-105.
- Ramaciotti, L., Muscio, A., Rizzo, U. 2017  
*The Impact of Hard and Soft Policy Measures on New Technology-Based Firms*, in «Regional Studies», 51, 4, pp. 629-42.
- Sianesi, B. 2008

*Differential Effects of Active Labour Market Programs for the Unemployed*, in «Labour Economics», 15, pp. 370-99.

Sobel, M. E. 2006

*What do Randomized Studies of Housing Mobility Demonstrate? Causal Inference in the Face of Interference*, in «Journal of the American Statistical Association», 101, 476, 1398-1407.

Tübbicke, S. 2022

*Entropy Balancing for Continuous Treatments*, in «Journal of Econometric Methods», 11, 1, pp. 71-89.

Ufficio valutazione di impatto 2018

*L'impatto della Politica di Coesione in Italia e in Europa*, documento di valutazione n. 11, Senato della Repubblica, Roma.

Vignoli, D., Drefahl, S., De Santis, G. 2012

*Whose Job Instability Affects the Likelihood of Becoming a Parent in Italy? A Tale of Two Partners*, in «Demographic Research», 26, pp. 41-62.

Wang, Y., Samii, C., Chang, H., Aronow, P. M. 2023

*Design-Based Inference for Spatial Experiments under Unknown Interference*, marzo, <https://arxiv.org/pdf/2010.13599.pdf>.

Wu, X., Mealli, F., Kioumourtoglou, M.A., Dominici, F., Braun, D. 2022

*Matching on Generalized Propensity Scores with Continuous Exposures*, in «Journal of the American Statistical Association», dicembre, <https://doi.org/10.1080/01621459.2022.2144737>.

Zúñiga-Vicente, J., Alonso-Borrego, C., Forcadell, F. J., Galàn, J. I. 2014

*Assessing the Effect of Public Subsidies on Firm R&D Investment: A Survey*, in «Journal of Economic Surveys», 28, 1, pp. 36-67.

## Gli autori

*Giuseppe Albanese*, economista presso la Banca d'Italia, dove coordina l'Unità di analisi e ricerca economica e territoriale della filiale di Catanzaro. In precedenza, è stato post-doc researcher presso l'Università di Palermo e visiting researcher presso le Università di Bruxelles e Cambridge. I suoi interessi di ricerca riguardano principalmente l'economia regionale, l'economia pubblica e le politiche per lo sviluppo territoriale.

*Tito Bianchi*, è componente del Nucleo di valutazione del Dipartimento delle politiche di coesione alla Presidenza del Consiglio dei ministri. Economista di formazione, è PhD in Urban Studies and Planning all'Mit e un master in Economia applicata. Ha condotto e supervisionato attività di valutazione soprattutto nel campo delle politiche di sostegno alle Pmi, per l'innovazione e per lo sviluppo locale. È coinvolto in varie iniziative per la diffusione della cultura della valutazione e il miglioramento della trasparenza dell'azione pubblica.

*Raffaello Bronzini*, è dirigente della Banca d'Italia, attualmente è responsabile del Nucleo di coordinamento delle attività di analisi e ricerca del ministero dell'Università e della Ricerca. Ha studiato presso l'Università Sapienza di Roma, l'Université Catholique de Louvain-la-neuve e l'Università di Berkeley. Ha pubblicato diversi lavori sulle politiche regionali, le politiche per l'innovazione e le imprese multinazionali.

*Giulia Canzian*, è ricercatrice senior presso il Centro studi industria leggera (Csil) di Milano. In precedenza ha ricoperto il ruolo di economic analyst presso il Joint Research Centre della Commissione europea. I suoi principali interessi di ricerca riguardano la valutazione controfattuale delle politiche pubbliche e l'economia industriale.

*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. Su questi temi ha pubblicato numerosi articoli su riviste scientifiche nazionali e internazionali come il «Journal of Public Economics», «Journal of Urban Economics» e «European Economic Review». È attualmente tesoriere della Associazione italiana di scienze regionali (Aisre).

*Gianluigi Coppola*, è ricercatore confermato in Economia politica presso il Dipartimento di Scienze Economiche e Statistiche dell'Università degli Studi di Salerno. Si occupa prevalentemente di temi legati allo sviluppo economico ed ai divari territoriali in Italia ed in Europa.

*Riccardo Crescenzi*, è professore ordinario di Economic Geography presso la London School of Economics. La sua attività di ricerca si concentra sui temi dello sviluppo economico regionale, innovazione, investimenti diretti esteri e catene globali del valore, nonché nell'analisi e valutazione delle politiche regionali. È membro dell'High Level Reflection Group sul «Futuro della politica di coesione», istituito dalla Commissione europea per massimizzare l'impatto della politica di coesione.

*Sergio Destefanis*, è professore ordinario di Economia politica presso l'Università di Salerno. Ha vinto il Premio Tarantelli (Aiel) nel 1995, e il Premio Banco di Napoli (per la ricerca più innovativa sull'economia del Mezzogiorno) nel 1999. È stato presidente dell'Associazione italiana degli economisti del lavoro.

*Antonella Rita Ferrara*, è ricercatrice di Economia applicata presso l'Università della Calabria. In precedenza ha ricoperto il ruolo di economic analyst presso il Joint Research Centre della Commissione europea. La sua ricerca si concentra sull'economia regionale, le disuguaglianze territoriali, la valutazione controfattuale delle politiche e l'economia industriale. Su questi temi ha pubblicato numerosi articoli su riviste scientifiche nazionali e internazionali come il «The Journal of Law and Economics» e «Regional Science and Urban Economics».

*Mara Giua*, è professoressa associata di Politica economica presso il Dipartimento di economia dell'Università Roma Tre e membro del direttivo del Centro di ricerche Manlio Rossi-Doria, Centro di eccellenza dell'Università Roma Tre. Si occupa di crescita e sviluppo locale, disparità economiche e valutazione d'impatto di politiche territoriali.

*Anna Giunta*, è professoressa ordinaria di Economia applicata, Università Roma Tre. Ha diretto dal 2013 al 2023 il Centro di ricerche Manlio Rossi-Doria,

Centro di eccellenza dell'Università Roma Tre. È membro del consiglio di reggenza della Banca d'Italia, sede di Roma e del comitato scientifico di Leap (Luiss Institute for European Analysis and Policy). Le sue aree di ricerca riguardano l'internazionalizzazione delle imprese, le catene globali del valore, le politiche industriali, il trasferimento tecnologico, l'economia italiana.

*Marianna Mantuano*, è primo ricercatore presso l'Istituto nazionale di statistica, Direzione centrale per le statistiche ambientali e territoriali. Svolge attività lavorative e di ricerca relative ad analisi dei contesti territoriali, costruzione e diffusione di nuovi indicatori per finalità di *policy*, prevalentemente nell'ambito del progetto «Informazione statistica territoriale e settoriale per le politiche di coesione 2014-2020», siglato dall'Istat con la Presidenza del Consiglio dei ministri.

*Roberto Martino*, è ricercatore presso l'Università di Siena. Le sue attività di ricerca riguardano l'economia dell'innovazione, le transizioni verde e digitale, lo sviluppo regionale, le istituzioni e l'analisi dell'impatto delle politiche di ricerca e innovazione.

*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. È stato presidente della Associazione italiana di scienze regionali (Aiscre) ed è attualmente nel consiglio di amministrazione della Svimez.

*Gessica Vella*, è ricercatrice presso l'Università della Calabria. I principali interessi di ricerca rientrano nell'ambito della politica economica, con particolare attenzione al mercato del lavoro, l'economia della cultura e l'impatto economico della soglia sociale dell'invecchiamento. Su tali temi ha pubblicato diversi contributi di carattere scientifico di rilevanza nazionale e internazionale.