

L'impatto della politica di coesione in Italia: una breve rassegna

di

Gianluigi Coppola, Università di Salerno*Sergio Destefanis*, Università di Salerno

È sempre aperto il dibattito sulla persistenza dei divari territoriali in Italia, in particolare tra il Centro-Nord e il Mezzogiorno, e sugli effetti delle politiche di coesione nel nostro Paese. Le due questioni sono strettamente collegate, perché dopo la fine dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno avvenuta nel 1992, i fondi UE rappresentano il principale strumento, se non l'unico, per ridurre tali divari. In questa nota si propone una breve analisi della letteratura empirica sull'impatto della politica di coesione in Italia.

(i) Alcuni aspetti dei divari territoriali in Italia

Il dualismo italiano, misurato in termini di PIL pro capite, è stato caratterizzato nell'ultimo quarto di secolo da una diversa dinamica delle sue componenti: il PIL per occupato, che è una misura della produttività del lavoro, e il tasso di occupazione (dato dal rapporto tra occupati e popolazione). In sintesi, dal 1995 al 2018 tra Centro-Nord e Mezzogiorno è lievemente aumentato il divario in termini di PIL pro capite, mentre si è altrettanto lievemente ridotto il gap nella produttività del lavoro. Entrambe queste variazioni sono state più forti nei periodi precedenti la crisi economica. D'altra parte, è costantemente aumentato in tutto il periodo il differenziale relativo al tasso di occupazione (Tabella 1). Resta aperta la questione se tale evoluzione possa essere almeno in parte ascritta a una diversa efficacia nel tempo delle politiche di coesione.

Tabella 1: Le Componenti del PIL pro capite. Indici: (Centro-Nord=100)

Componenti	Anni		
	1995	2009	2018
PIL pro capite	55,7	58,1	55,2
PIL per occupato	76,6	79,9	76,8
Tasso di occupazione	75,0	73,1	72,1

Fonte: Svimez (2019), pag. 52

(ii) La letteratura empirica

Nel prosieguo prenderemo in considerazione alcuni lavori che si focalizzano su unità territoriali italiane, e sugli effetti delle politiche di coesione UE su PIL pro capite e sue componenti.

Uno dei primi studi che prende in considerazione la politica di coesione nelle regioni italiane è Percoco (2005). Uno stimatore GMM-IV viene applicato per il periodo di programmazione 1994-1999 su sei regioni del Mezzogiorno a una funzione Cobb-Douglas in cui la variabile dipendente scelta è il PIL e i regressori sono il capitale privato, le infrastrutture sociali ed economiche, l'occupazione e il capitale umano. Gli effetti dei fondi UE sul PIL sono imputati tramite il peso che la loro spesa ha sull'andamento di questi regressori. Si trovano quindi effetti variabili tra regioni, ma sostanzialmente positivi.

Coppola e Destefanis (2007, 2015) considerano tutte le regioni dal 1989 al 2006, e utilizzano una procedura non-parametrica a due stadi per scomporre l'evoluzione del PIL pro capite in vari elementi e misurare l'impatto dei fondi UE (di fonte RGS) su ognuno di questi elementi. Essi trovano un impatto positivo, che però si assottiglia per *capital deepening* e occupazione, sino a scomparire negli anni più recenti.

Aiello e Pupo (2009) stimano un modello di convergenza neoclassico aumentato con l'ammontare dei fondi UE (di fonte CPT) per tutte le regioni dal 1996 al 2007. Essi trovano un debole impatto dei fondi (maggiore nelle regioni del Mezzogiorno) sul PIL pro capite, mentre, in contrasto coi lavori precedenti, non trovano alcun effetto sulla produttività del lavoro.

Barone et al. (2016) applicano un'analisi controfattuale tesa a dimostrare che i fondi UE producono effetti solo nel breve termine. Essi prendono in considerazione la dinamica del PIL pro capite dell'Abruzzo. Questa regione ha fatto parte, con tutte le altre regioni del Mezzogiorno dell'Obiettivo 1 solo fino al 1996. Per tale motivo l'Abruzzo non ha più beneficiato dei fondi UE per la convergenza dopo il 2000. Gli autori trovano che, dopo questa data, il PIL pro capite dell'Abruzzo non è cresciuto come nel periodo precedente, e interpretano questo risultato come evidenza che i fondi UE non hanno attivato un processo di crescita endogena.

Coppola et al. (2018) usano dati di fonte RGS (Spesa Statale Regionalizzata) per analizzare congiuntamente l'impatto sul PIL pro capite delle venti regioni dei fondi UE e di alcuni fondi nazionali dal 1994 al 2013. In un quadro di stime dinamiche di panel, gli autori applicano un approccio a funzione di controllo, e tengono dell'incidenza del contesto socio-economico regionale. Essi trovano un impatto positivo dei fondi UE, 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.

Vi sono poi alcuni lavori che valutano l'impatto dei fondi UE su dati sub-regionali o di impresa.

Ciani e De Blasio (2015) stimano l'impatto dei fondi UE su occupazione, popolazione, e prezzi degli immobili nei Sistemi Locali del Lavoro del Mezzogiorno per il periodo 2007-2013. Essi trovano un impatto alquanto limitato dei fondi.

Albanese et al. (2019) misurano l'impatto del Fondo di Sviluppo Regionale sulla produttività totale dei fattori stimata a livello di singola impresa (i dati sono relativi a imprese del Mezzogiorno per il periodo 2007-2015). I risultati ottenuti mostrano l'inefficacia del Fondo di Sviluppo Regionale, a eccezione 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.

In Giua (2016), dove la variabile di risultato è la variazione dell'occupazione intercorsa (su dati censuari) tra il 1991 e il 2001, si trova che la politica regionale europea ha un effetto positivo sulla dinamica dell'occupazione nelle regioni Obiettivo 1 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). Tuttavia in un articolo più recente Crescenzi e Giua (2019) trovano che gli effetti positivi sull'occupazione tratti dall'appartenenza alle regioni dell'Obiettivo 1 non sussistevano più in Italia durante la recente crisi. Utilizzando discontinuità geografiche analoghe alle precedenti, Cerqua e Pellegrini (2018) stimano l'impatto di tutti i progetti pubblici sullo sviluppo locale per il periodo 2007-2015. I risultati delle politiche di coesione sono prevalentemente nulli per il reddito locale (dati di fonte MEF) e positivi per il numero delle unità locali e i loro addetti (dati di fonte ASIA).

(iii) Conclusioni

Gli studi empirici sugli effetti della Politica di Coesione UE in Italia non giungono a risultati univoci. Risulta difficile trovare ragioni sistematiche di questi differenti risultati anche perché essi sussistono tra lavori simili per metodologia adottata, e non è possibile chiarire se l'evoluzione nel tempo di PIL e occupazione dipenda da una diversa efficacia nel tempo della politica. Alcune possibili spiegazioni, che forse non hanno ancora trovato la meritata attenzione in letteratura, riguardano:

1. il trattamento dinamico dei dati di spesa. A questo proposito si noti che in Coppola et al. (2018), similmente a quanto è stato fatto recentemente nelle serie storiche dei fondi UE elaborate dalla Commissione Europea (<https://cohesiondata.ec.europa.eu/Other/Historic-EU-payments-regionalised-and-modelled/tc55-7ysv>), i dati di spesa per i fondi sono anticipati di un anno, al fine di modellarne meglio l'effettivo profilo annuale di spesa;
2. la complessità dei legami dinamici tra PIL e occupazione, che era stata peraltro messa in evidenza da Percoco (2005);
3. il fatto che i fondi destinati all'occupazione possano essere ascritti soprattutto al Fondo Sociale Europeo, le cui modalità di *governance* differiscono da quelle degli altri fondi (per esempio in termini di grande frammentazione dei progetti);
4. l'utilizzazione di banche dati relativamente eterogenee, sia nell'ambito macro-, che microeconomico.

Riferimenti Bibliografici

Aiello F., Pupo V. (2012), Structural Funds and the Economic Divide in Italy, *Journal of Policy Modelling*, 34, 3: 403-418.

- Albanese G., De Blasio G. Locatelli A. (2019), Place-based Policy and Local TFP, *Temi di discussione della Banca d'Italia*, 1253.
- Barone G., David F., De Blasio G. (2016), Boulevard of Broken Dreams: The end of EU funding (1997: Abruzzi, Italy), *Regional Science and Urban Economics*, 60: 31-38.
- Cerqua, A., Pellegrini, G. (2018), Local policy effects at a time of economic crisis, *MPRA Paper 85621*.
- Ciani, E., De Blasio G. (2015), European structural funds during the crisis: evidence from Southern Italy, *IZA Journal of Labor Policy*, 4, 1, 20.
- Coppola G., Destefanis S. (2007), Fondi Strutturali, produttività, occupazione: uno studio sulle regioni italiane, *Rivista di Economia e Statistica del Territorio*: 85-113.
- Coppola G., Destefanis, S. (2015) Structural Funds and Regional Convergence: Some Sectoral Estimates for Italy in Pastore F. Mussida C. (2015), *Geographical Labor Market Imbalances*, Springer AIEL Series in Labour Economics.
- Coppola G., Destefanis S., Marinuzzi G., Tortorella W. (2018), European Union and nationally based cohesion policies in the Italian regions, *Regional Studies*, DOI: 10.1080/00343404.2018.1447099.
- Crescenzi R., Giua M. (2019), One or many Cohesion Policies of the European Union? On the differential economic impacts of Cohesion Policy across member states, *Regional Studies*, DOI: 10.1080/00343404.2019.1665174.
- Giua M. (2017). Spatial Discontinuity for the Impact assessment of the EU Regional Policy; The Case of Italian Objective Regions, *Journal of Regional Science*, 57, 1: 109-131.
- Percoco M. (2005), The Impact of Structural Funds in the Italian Mezzogiorno, 1994-1999, *Régions et Développement*, 21: 141-153.
- Svimez (2019), *Rapporto Svimez. L'Economia e la Società del Mezzogiorno*, Il Mulino.