

Valutare le politiche regionali: una nuova banca dati per l'analisi della spesa

di

Andrea Ciffolilli, Ismeri Europa

Stefano Condello, Ismeri Europa

Marco Pompili, Ismeri Europa

La disponibilità di banche dati attendibili è un elemento cruciale per il miglioramento del processo di policy-making territoriale. Tale disponibilità consente a studenti e ricercatori di testare e raffinare le loro teorie e contribuire alla comprensione delle dinamiche di sviluppo regionale e agli amministratori pubblici di concepire e gestire gli interventi in modo più efficace ed efficiente. Ciò è importante soprattutto nel caso di una politica complessa come la Politica europea di Coesione, dove avere informazioni attendibili e complete concorre al miglioramento delle condizioni di vita di milioni di individui.

Negli studi econometrici realizzati fino alla fine degli anni '90 per valutare gli effetti delle politiche europee, una delle principali debolezze era proprio l'assenza di dati affidabili, come osservato da Ederveen et al. (2002). In particolare la copertura delle regioni europee era parziale e soprattutto non era possibile ricostruire la distribuzione territoriale degli investimenti effettuati con le politiche regionali di coesione. Il limite era superato restringendo l'analisi a livello di paese o ricorrendo a soluzioni ad-hoc, quali variabili dummy utilizzate come proxy delle politiche regionali (ad esempio, variabili con valore "1" per le Regioni dell'Obiettivo 1 e valore zero negli altri casi). Per il periodo di programmazione 1994-1999 uno studio realizzato da Nordregio (2006) ha tentato una prima operazione di ricostruzione delle spese nelle regioni europee con diversi limiti (nella ricostruzione dei settori di intervento e nella metodologia di stima dei dati). Solo a partire dal periodo di programmazione 2000-2006 la Commissione Europea ha finanziato un primo progetto specificatamente rivolto alla ricostruzione territoriale della spesa dei fondi strutturali¹. All'interno di questo quadro, nell'ambito delle attività di valutazione ex-post della Politica di Coesione 2007-2013, la Commissione Europea ha promosso lo studio "Geografia della spesa" (Working Package 13 – WP13). L'obiettivo principale del progetto è stato quello di realizzare un database degli impegni e delle spese della politica di Coesione in Europa nel periodo 2007-2013 a livello di NUTS3 (che in Italia corrispondono alle province), per le 86 priorità tematiche² definite nel Regolamento UE 1828/20. Rispetto al precedente studio del 2006-2006 il valore

¹ Cfr. Sweco (2008), Final Report – ERDF and CF Regional Exenditure, *Studio per la Commissione Europea*.

² Le 86 priorità tematiche definiscono tutte le categorie di spesa eleggibile e spaziano dagli investimenti produttivi (imprenditorialità, ricerca e innovazione, turismo e cultura), alle infrastrutture (trasporti, ICT, energia, protezione dell'ambiente, sviluppo urbano), al capitale umano (istruzione e formazione, adattabilità dei lavoratori, inclusione sociale etc.).

aggiunto del WP13 è stato duplice, in primo luogo affinare la metodologia di stima ed in secondo luogo consolidare i dati del 2007-2013 con quelli precedentemente ottenuti per il 2000-2006 per le regioni dell'UE15 e per un set di settori di investimento. Questo ultimo elemento è da sottolineare, in quanto la verifica degli impatti delle diverse tipologie di investimento è ancora poco approfondita nella letteratura³.

Le principali attività che hanno portato alla realizzazione del database⁴ sono state:

- Raccolta e pulizia dei dati NUTS3 disponibili e ottenuti dalle Autorità di Gestione dei Programmi Operativi co-finanziati dal Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale (ERDF) e dal Fondo di Coesione (CF), con il supporto di 28 esperti nazionali;
- Stima dei dati mancanti a livello NUTS3, sulla base dei dati disponibili a livello più aggregato. La procedura di stima, basata su metodi econometrici o su indicatori di output, è stata definita caso per caso in base alle caratteristiche dei dati. Per i dettagli di queste procedure si rimanda al report finale dello studio (si vedano: la nota a piè di pagina n. 5 per il link al sito della Commissione da cui è possibile scaricare il rapporto e la bibliografia).

Inoltre, nell'ambito del progetto, i dati su spesa e impegni del periodo 2007-2013 (valori cumulati a fine dicembre 2014) sono stati consolidati con i dati relativi al periodo 2000-2006, a livello NUTS2, per i paesi dell'UE15.

La banca dati così costruita si presta, nelle sue differenti versioni (a livello NUTS3 per il periodo 2007-2013, e a livello NUTS2 per il periodo 2000-2013), a varie tipologie di analisi, di diversa complessità.

In questo contributo si propone una prima valutazione della distribuzione spaziale della spesa cumulata a fine 2014. In particolare le figure che seguono descrivono la spesa regionale complessiva per macro categoria di intervento e la spesa delle misure a supporto delle imprese.

La Figura 1 mostra la *spesa regionale complessiva* per le seguenti tre macro categorie di intervento:

- *Productive investment* – investimenti produttivi (aiuti alle imprese, RTDI, turismo e cultura)
- *Infrastructure* – infrastrutture
- *Human capital* – capitale umano.

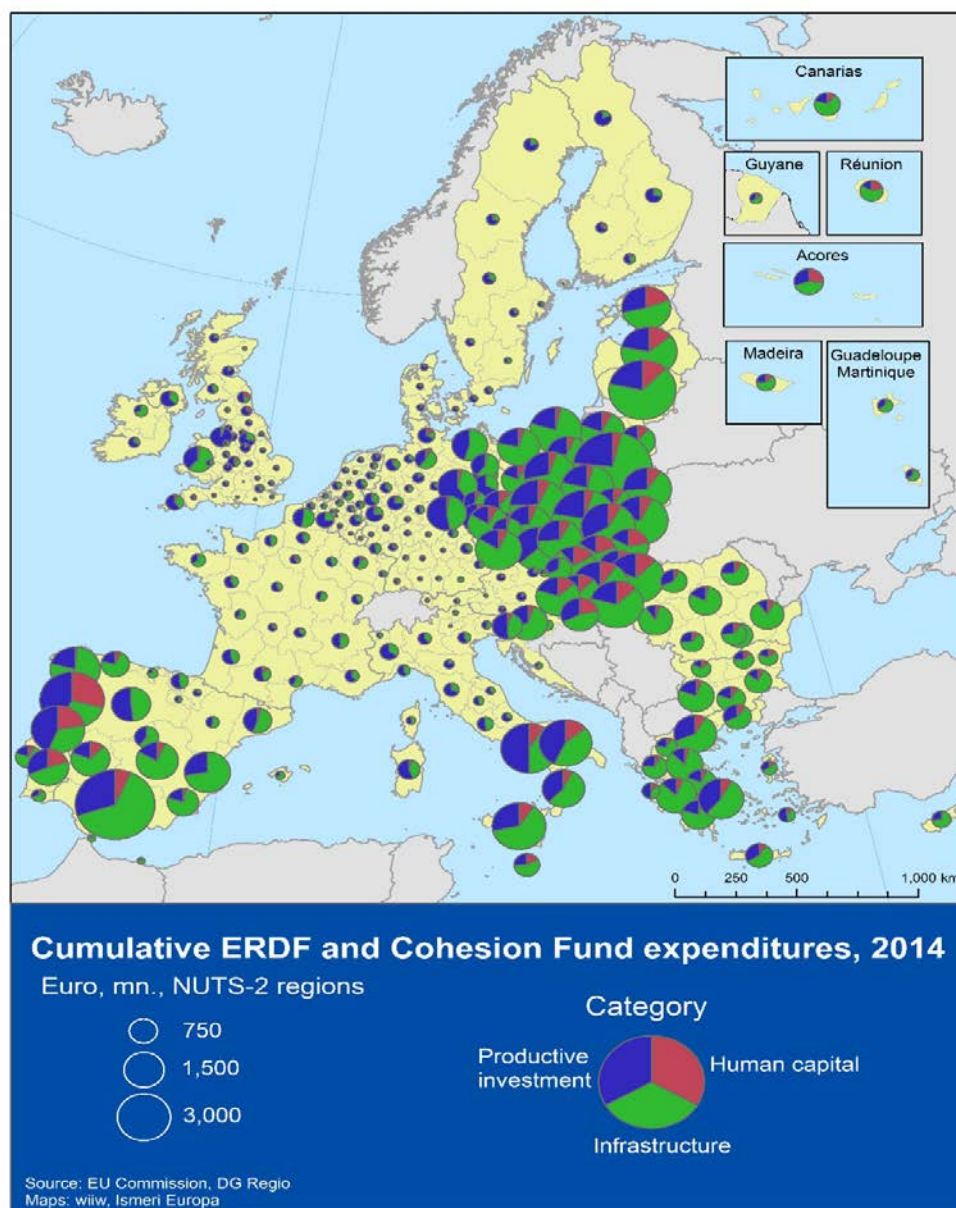
Complessivamente in Europa, nel periodo 2007-2013, 61 miliardi di euro sono stati allocati per investimenti produttivi, 118 miliardi milioni per infrastrutture e 16 per interventi a sostegno del capitale umano. La dimensione delle torte riflette l'ammontare

³ Tra gli altri si vedano Marzinotto (2012), Pieńkowski e Berkowitz (2015).

⁴ Il database finale a livello NUTS3 contiene le seguenti informazioni: Stato Membro; Nome del Programma Operativo; Codice CCI del Programma Operativo; Obiettivo territoriale della politica europea (Convergenza, Competitività, Cooperazione Territoriale Europea); Fondo (ERDF, CF); Priorità tematica (1-86); Codice NUTS3 (regione/provincia); Dati finanziari su risorse allocate e spese cumulati a fine 2013 (cofinanziamento europeo); Dati finanziari su risorse allocate e spese cumulati a fine 2014 (cofinanziamento europeo); Fonti e note.

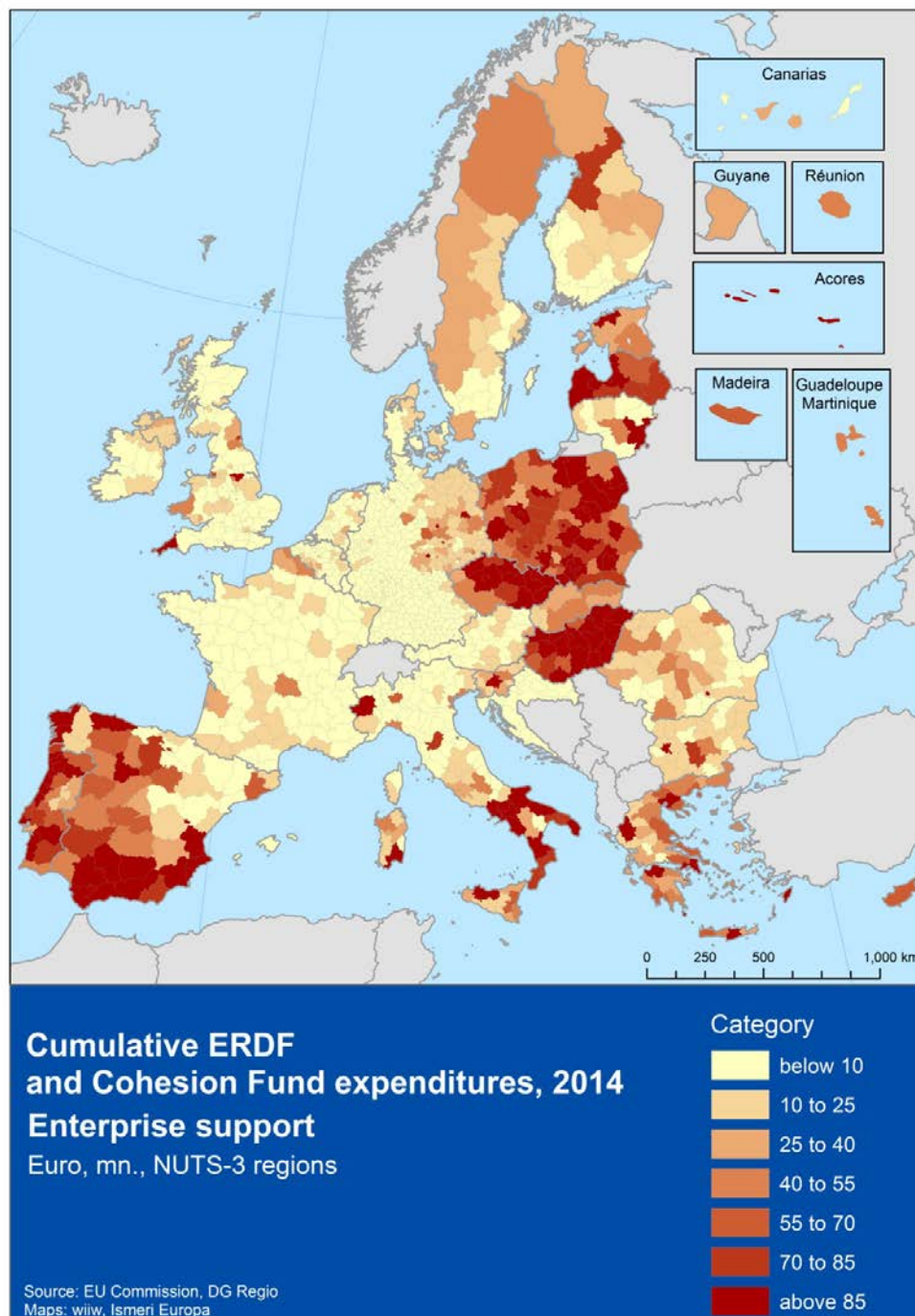
totale delle risorse spese. Vi è una prevalenza di spesa per infrastrutture nell'UE13 rispetto ad un peso maggiore degli investimenti produttivi nell'UE15. In termini comparativi, i dati mostrano come nell'UE15 la spesa per infrastrutture ammonti al 51,5% della spesa totale in questi paesi, mentre nell'UE13 il dato percentuale sale al 67,8%. Le differenze crescono ulteriormente se si considerano gli investimenti produttivi: a fronte di una spesa pari al 40,5% del totale nei paesi UE15, il dato scende al 23,4% nell'UE13. Simile risulta invece la spesa relativa al capitale umano, 8% del totale nell'UE15 e 8,6% nell'UE13.

Figura 1: Spesa a fine 2014 per regione e macro categoria: investimenti produttivi, infrastrutture e capitale umano



La mappa mostra inoltre come la situazione sia piuttosto differenziata anche all'interno della stessa area. Per esempio nell'area della Convergenza, nel Mezzogiorno, la quota di spesa per infrastrutture varia sensibilmente. Mentre in Sicilia le spese al 2014 per infrastrutture ammontano al 62,3% delle spese totali effettuate dalla regione, in Puglia e Campania il corrispettivo si ferma rispettivamente al 43,1% e al 41,4% delle spese totali. Nel caso degli investimenti produttivi, la situazione è opposta: mentre il 49,9% delle spese in Campania afferiscono a questo settore, il corrispettivo in Sicilia è pari al 28,1%.

Figura 2: Spesa per sostegno alle imprese a livello NUTS3 in milioni di euro (fine 2014)



Molte differenze emergono anche tra le regioni dell'Europa dell'Est: in queste regioni le infrastrutture contano molto ma, mentre in alcune assorbono la quasi totalità della spesa, in altre vi è stata un'attenzione significativa anche agli investimenti produttivi. Ritroviamo esempi di questo andamento nelle regioni Est e Sud-Est della Romania la cui spesa per infrastrutture raggiunge rispettivamente l'87% e l'83% della spesa totale. Per contro, altre regioni hanno impiegato maggiori risorse sugli investimenti produttivi: București – Ilfov, Romania (40,6%), Opolskie, Polonia (35,0%) e Bratislavský kraj, Slovacchia (32,8%).

Nel periodo 2007-2013, circa 19,6 miliardi di euro (o 2,8 miliardi l'anno) sono stati spesi per misure di sostegno alle imprese (un sotto ambito della spesa per investimenti produttivi). La Figura 2 fornisce un quadro della distribuzione geografica di tale spesa, a livello NUTS3. La mappa mostra che, sebbene la spesa si concentri nelle regioni della Convergenza, vi sono province, nelle regioni della Competitività, dove l'intensità del sostegno alle imprese è molto elevato in valore assoluto. Invece, se presi in percentuale delle risorse totali disponibili per provincia, i dati mostrano come molte regioni Competitività spendano più di quanto accada nelle regioni Convergenza. Prendiamo a titolo di esempio 2 regioni NUTS3 Convergenza e 2 regioni dell'obiettivo Competitività. Mentre in valori assoluti Hlavní město Praha (CZ) e Granada (ES) spendono per il sostegno alle imprese oltre dieci volte quanto speso in Stockholms län (SE) e Paris (FR), quando si considera la quota sul totale il quadro risulta sensibilmente diverso: la percentuale di spese per il supporto alle imprese sulle risorse totali ammonta a 19,5% e 9,2% per Hlavní město Praha e Granada rispettivamente, mentre raggiunge il 64,1% e il 45,6% in Stockholms län e Paris.

Conclusioni

Il database sviluppato nell'ambito dello studio “Geografia della spesa” può costituire una importante fonte per la valutazione di impatto delle politiche di coesione. Il maggiore elemento di novità è dato dalla disponibilità di dati di spesa a livello di dettaglio molto elevato, sia dal punto di vista territoriale (NUTS3) che tematico (86 temi prioritari). Tali elementi possono essere senz'altro utili alla verifica degli impatti delle diverse tipologie di investimento, tematica che, come si è detto, è ancora poco approfondita nella letteratura.

Il database, realizzato da Ismeri Europa in partenariato con l'istituto austriaco Wiiw è stato pubblicato ed è consultabile insieme al rapporto che lo accompagna sul sito della Commissione Europea⁵

Riferimenti bibliografici

- Ederveen S. (2002), *Funds and Games*, The Hague: CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis
- Marzinotto B. (2012), The growth effects of EU Cohesion Policy: A meta-analysis, *Bruegel working paper*, N°2012/14

⁵ http://ec.europa.eu/regional_policy/it/policy/evaluations/ec/2007-2013/#1

- Nordregio, (2006), The Territorial Effects of the Structural Funds, www.espon.eu
- Pieńkowski J., Berkowitz P. (2015), Econometric assessments of Cohesion Policy growth effects: How to make them more relevant for policy makers?, *Regional Working Paper* 2015 WP 02/2015
- Sweco (2008), Final Report – ERDF and CF Regional Expenditure, Studio per la Commissione Europea
- Wiiw – Ismeri Europa (2015), Geography of Expenditure. Final Report Work Package 13. Ex post evaluation of Cohesion Policy programmes 2007-2013, focusing on the European Regional Development Fund (ERDF) and the Cohesion Fund (CF)