

## Le politiche europee di sostegno alle aree svantaggiate hanno ridotto le differenze di sviluppo?

### Gli effetti dei fondi strutturali sulla crescita economica e sulla convergenza delle regioni europee

Con un investimento di 454 miliardi di euro per il periodo 2014-2020, i Fondi strutturali (ora denominati fondi ESI) sono lo strumento principale della politica di investimento nell'UE e ne impegnano oltre un terzo del bilancio complessivo. Investimenti di questa entità mirano a promuovere e sostenere numerosi interventi ad ampio raggio che differiscono notevolmente tanto in termini di caratteristiche quanto in termini di obiettivi. È questa multiformità a rendere difficile e complessa una valutazione globale degli effetti di questi fondi. Vi sono tuttavia studi che si cimentano con questo tema, cercando di capire in che misura gli investimenti riescono a perseguire alcuni dei macroobiettivi che li caratterizzano. Uno di questi è la riduzione delle disparità nelle condizioni economiche dei territori dell'Unione.

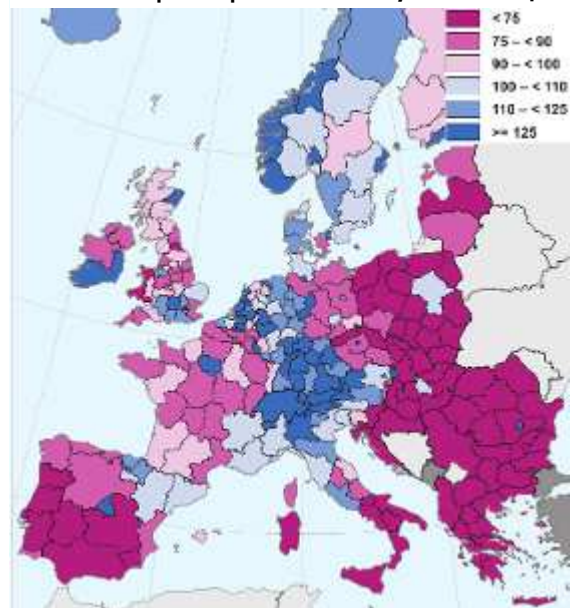
### Lo sviluppo territoriale e la Politica di coesione

Le regioni economiche sono aree geografiche caratterizzate da elementi di convergenza e di interazione sul piano economico e produttivo. Lo sviluppo economico si identifica nella capacità di un sistema territoriale (con le sue risorse e competenze) di produrre ricchezza e, di conseguenza, creare condizioni di benessere per la comunità che vi abita. L'indicatore di sviluppo più utilizzato per descrivere questa condizione è il Prodotto Interno Lordo (PIL), che misura la produzione di ricchezza di una data regione e ne coglie il livello di benessere. Più precisamente, si fa spesso riferimento, rapportando la grandezza alla popolazione residente in una certa area, al PIL pro capite. È sulla base di questa variabile che si pongono spesso a confronto i territori per comprendere in che misura esistano situazioni di squilibrio.

La Tav. 1 mostra per il 2014 il valore indicizzato del PIL pro capite nelle regioni NUTS 2 (l'equivalente delle regioni italiane): per ogni regione il valore del PIL è rappresentato in scala percentuale rispetto alla media europea (posta uguale a 100). Il divario economico interregionale è, come si può ben vedere dalla figura, notevole.

Nella figura sono evidenziate in viola le aree con un PIL pro capite inferiore al 75% della media europea. La soglia del 75% è stata per decenni utilizzata per identificare le aree con il maggiore ritardo di sviluppo. Queste aree sono il target prioritario degli aiuti finanziari, i cosiddetti Fondi Strutturali, nell'ambito della Politica europea di coesione (PEC).

Tav. 1 - PIL pro capite nell'EU28, anno 2014



Fonte: Eurostat

**"Intervenire a fronte delle differenze di sviluppo tra le regioni più ricche e quelle più povere"**

## In cosa consiste la politica?

**“La politica di coesione può essere concettualizzata come un sistema di regole per assegnare risorse su scala locale, secondo obiettivi stabiliti a livello centrale.”**

Sin dalla nascita dell'Unione Europea risultava evidente il bisogno di intervenire per contenere le profonde differenze tra le regioni più ricche e quelle più povere. A tale scopo fu varata un'apposita politica, di coesione appunto, gestita per mezzo di investimenti a beneficio delle aree più svantaggiate: i cosiddetti Fondi Strutturali.

Nati per finanziare lo sviluppo economico in generale, i fondi sono cinque e ciascuno è rivolto ad una tematica circoscritta: (i) Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR); (ii) Fondo sociale europeo (FSE); (iii) Fondo di coesione (FC); (iv) Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR); (v) Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP).

Pur mantenendo sostanzialmente i medesimi obiettivi di base, i Fondi Strutturali sono stati oggetto, da un ciclo di programmazione all'altro, di progressive modifiche che hanno ridefinito i vari gruppi di regioni target e le loro necessità. Ad ogni ciclo le regioni sono infatti suddivise in insiemi caratterizzati da uno stesso problema di fondo e, di conseguenza, da un medesimo obiettivo di dettaglio. Si crea in questo modo una mappa che identifica **differenti situazioni con differenti obiettivi e intensità di intervento**. La Tav. 2 mostra l'evoluzione dei target nei tre ultimi cicli di

programmazione conclusi.

### LE AREE OBIETTIVO 1

I finanziamenti si concentrano nelle cosiddette Aree Obiettivo 1 (Tav. 2), cioè le regioni “in ritardo di sviluppo” identificate da un PIL pro capite sotto il 75% della media europea. L'Obiettivo 1 si rivolge ad un numero limitato di aree, ma dispone mediamente di circa il 70% del monte risorse. Alle altre aree viene corrisposta una minore intensità di aiuto. Nonostante ciascun Fondo e ciascuna area obiettivo avessero intensità e tematiche di sviluppo diverse, la priorità è sempre stata quella di sostenere le aree più sottosviluppate. Lo testimonia il fatto che il “criterio del 75%” è rimasto sostanzialmente invariato durante i diversi cicli di programmazione dei Fondi Strutturali. **Per semplificare, la politica di coesione può essere concettualizzata come un sistema di regole per assegnare risorse su scala locale, secondo obiettivi stabiliti a livello centrale.** Tali risorse vengono assegnate agli Stati membri in base alla presenza di aree svantaggiate e utilizzate da ogni singolo Stato per co-finanziare (sommandosi ad una quota di spesa nazionale stabilita) interventi di sostegno in svariati ambiti: dal settore produttivo all'istruzione, dalla ricerca all'ambiente.

## In che modo è stata valutata?

Molti studi sono stati realizzati per stabilire il contributo della PEC agli obiettivi di convergenza e, più in generale, alla crescita economica europea. **L'evidenza prodotta risulta tuttavia**

**contraddittoria, e non esiste un pubblico consenso rispetto alla sua efficacia.** Se da un lato alcune analisi suggeriscono un impatto positivo sulla crescita economica e sul riequilibrio territoriale (de la Fuente e Vives 1995; Cappelen et al. 2003; Beugelsdijk e Eijffinger 2005; Mohl e Hagen 2010), altri studi mostrano effetti positivi irrilevanti quando non addirittura negativi (Fagerberg e Verspagen 1996; Boldrin e Canova 2001; Dall'erba e Le Gallo 2008). Tale contraddittorietà è spiegabile non solo con le limitazioni sul versante della comparabilità dei dati disponibili, ma anche (e soprattutto) con la difficoltà di isolare gli effetti sulla crescita economica prodotti dalla PEC dagli effetti prodotti da altri fattori. Uno di questi studi, realizzato nel 2010, cerca di ovviare a questa

Tav. 2 - Aree obiettivo dei fondi strutturali

1994-1999	2000-2006	2007-2013
<b>Obiettivo 1:</b> sviluppo delle regioni in ritardo.	<b>Obiettivo 1:</b> sviluppo e adeguamento strutturale delle regioni in ritardo di sviluppo.	<b>Convergenza</b> (ex Obiettivo 1), diretto a Stati e regioni in ritardo di sviluppo.
<b>Obiettivo 2:</b> riconversione delle regioni in declino.	<b>Obiettivo 2:</b> riconversione economica e sociale delle zone con problemi strutturali.	<b>Competitività regionale e occupazione</b> (ex Obiettivi 2 e 3), interessa tutte le regioni che non rientrano nell'obiettivo Convergenza.
<b>Obiettivo 3:</b> disoccupazione e inserimento professionale.	<b>Obiettivo 3:</b> adattamento e ammodernamento delle politiche e dei sistemi di istruzione, formazione e occupazione.	<b>Cooperazione territoriale europea</b> (ex iniziativa comunitaria Interreg), volta a rafforzare la cooperazione transfrontaliera e transnazionale.
<b>Obiettivo 4:</b> adattamento ai mutamenti industriali.		
<b>Obiettivo 5a e 5b:</b> sviluppo agricoltura, pesca e zone rurali fragili.		
<b>Obiettivo 6:</b> sviluppo delle regioni a scarsissima densità di popolazione.		

Fonte: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/guides/compare/refo\\_it.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/compare/refo_it.pdf)

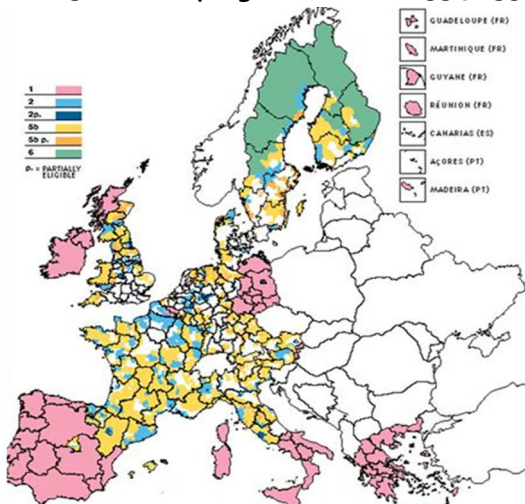
difficoltà sfruttando le regole di assegnazione delle risorse nell'ambito dell'Obiettivo 1. Le regole determinano in pratica una sorta di graduatoria, basata sul PIL pro capite indicizzato, secondo la quale solo le regioni con un livello inferiore al 75% della media comunitaria sono eleggibili. Se esistono delle regioni con un livello di poco superiore al 75% queste saranno escluse, ma saranno molto simili a quelle incluse con un livello di poco inferiore alla stessa soglia. In pratica, **intorno alla soglia l'assegnazione delle regioni all'Obiettivo 1 rasenta la casualità**. Il metodo del *confronto intorno al punto di discontinuità* (o *Regression Discontinuity Design*) sfrutta questa situazione: **intorno alla soglia le regioni sono inizialmente molto simili, quindi senza finanziamenti esse avrebbero mostrato condizioni simili anche in seguito**. Dal momento che un gruppo riceve i finanziamenti previsti dall'Obiettivo 1 e l'altro no, il loro confronto a una certa distanza dal finanziamento stima correttamente l'effetto cercato. È da notare che queste conclusioni valgono solo intorno alla soglia: poco si può dire delle regioni con un PIL pro capite molto diverso, per le quali

l'eventuale effetto potrebbe essere di entità diversa; in assenza però di un gruppo di confronto simile, l'analisi non può essere condotta con lo stesso metodo.

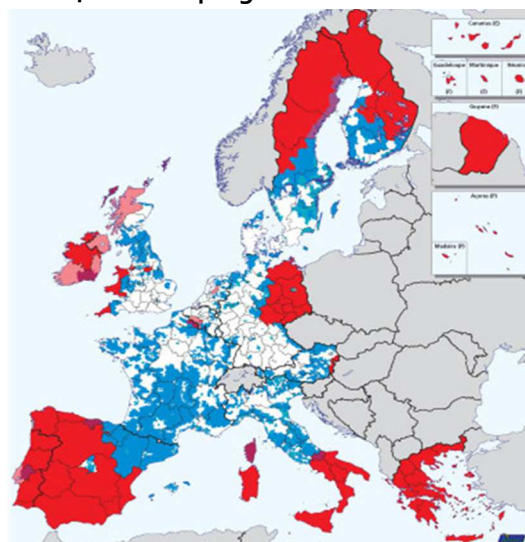
**I DATI UTILIZZATI**

I dati utilizzati provengono dalla Commissione Europea e da Eurostat e coprono il territorio dell'UE15 per i cicli 1994-1999 e 2000-2006. Sono analizzate 190 regioni: 57 di queste sono classificate Obiettivo. Le Tav. 3 e 4 raffigurano le aree Obiettivo 1 nei due cicli di e mostrano come le regioni "trattate" (in rosa e in rosso) rimangono sostanzialmente le stesse nel tempo.

Tav. 3 - Ciclo di programmazione 1994-1999



Tav. 4 - Ciclo di programmazione 2000-2006



Fonte: Commissione Europea—DG Regio

**La politica funziona?**

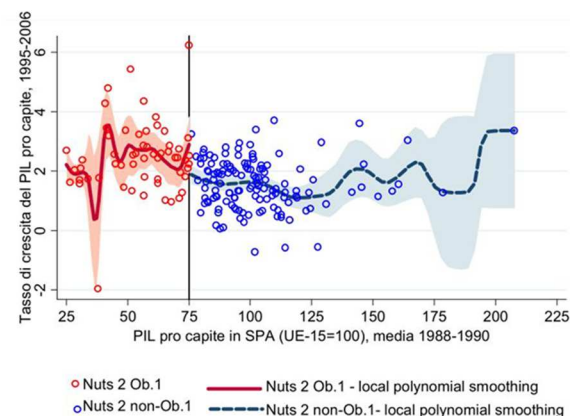
I finanziamenti previsti dalla PEC hanno prodotto un aumento nel tasso di crescita del PIL pro capite? Per rispondere a questa domanda i ricercatori pongono a confronto il tasso di crescita annuale nel periodo 1995-2006 tra regioni finanziate e non finanziate nell'ambito dell'Obiettivo 1.

Nella Tav. 5 viene presentato graficamente il confronto, con le regioni finanziate nel settore rosso a sinistra e quelle non finanziate nel settore blu di destra.

In media, le regioni Obiettivo 1 presentano tassi di crescita più elevati rispetto alle altre. Se si prendesse il semplice confronto tra i due gruppi per una stima affidabile dell'effetto della PEC si commetterebbe però un errore, dal momento che si porrebbero a confronto due gruppi non solo "trattati" in modo diverso, ma mediamente già diversi in partenza. Ciò significa che, anche in assenza di PEC, non è garantito che i due gruppi avrebbero mostrato un livello di crescita uguale. Il confronto va fatto "a parità di condizioni iniziali", seguendo la logica del confronto intorno alla discontinuità illustrata in precedenza.

**"In media, le regioni Obiettivo 1 presentano tassi di crescita più elevati rispetto alle altre."**

Tav. 5 - Tassi di crescita del PIL pro capite



## LE STIME CON *REGRESSION DISCONTINUITY DESIGN*

Per minimizzare l'influenza delle differenze iniziali si ricorre quindi alle sole unità di osservazione più vicine alla soglia di ammissibilità. Un semplice confronto basato sull'osservazione dei punti rossi e blu intorno alla soglia suggerisce una crescita effettivamente maggiore per i primi. I ricercatori esplicitano questo confronto "a occhio" andando a calcolare la differenza di crescita tra i gruppi immediatamente a sinistra e a destra della soglia. A questo scopo provano varie alternative, allargando e restringendo la banda entro cui far ricadere le unità osservate (più stretta è la banda, più prossime alla soglia - ma meno numerose - sono le unità analizzate, e viceversa).

Le stime così ottenute suggeriscono che l'aumento del PIL pro capite è cresciuto, grazie alla PEC, di circa 0.6 punti

percentuali.

I ricercatori affinano poi questo confronto iniziale ricorrendo a una tecnica di analisi leggermente più sofisticata: essi prima definiscono, e poi stimano, una relazione matematica ben definita tra PIL pro capite iniziale e crescita successiva. Sulla base del modello così stimato, essi verificano in che misura il PEC abbia modificato la crescita del PIL rispetto alle attese. Queste stime "parametriche" suggeriscono un effetto pari a 0.9 punti percentuali di crescita annua del PIL pro capite. Una stima maggiore, ma sostanzialmente in linea con la precedente, il che porta a concludere che probabilmente il "vero" effetto della PEC si trova in mezzo a questa forbice, e che dunque sia ragionevole ipotizzare un effetto positivo compreso da 0.6 e 0.9 punti percentuali sul tasso di crescita del PIL pro capite delle Aree Obiettivo 1.

**"Secondo le stime l'effetto della PEC sulle regioni Obiettivo 1 oscilla tra 0.6 e 0.9 punti percentuali in più nel tasso di crescita del PIL pro capite"**

## Quali conclusioni trarre dallo studio?

Il lavoro descritto mira a stimare l'effetto della PEC sullo sviluppo delle aree Obiettivo 1. A questo scopo pone a confronto le regioni finanziate e non finanziate dall'intervento che giacciono intorno alla soglia di ammissione.

I risultati sono positivi, se pure di entità moderata: secondo lo studio il PIL pro capite delle regioni Obiettivo 1 è cresciuto, grazie agli investimenti della PEC, di 0.6 punti percentuali all'anno in più rispetto a quanto si sarebbe osservato in assenza di aiuti. Lo studio esplora differenti tecniche di analisi, per quanto tutte riconducibili all'idea del *Regression Discontinuity Design*, che producono risultati sostanzialmente allineati, e oscillanti da

un minimo di 0.6 punti percentuali a un massimo di 0.9.

Dati i risultati ottenuti, l'opportunità dell'investimento si può valutare attribuendo un valore economico all'effetto e confrontandolo con le spese sostenute. Nello studio citato non si riporta quest'ultimo ordine di confronti. Lo fanno altri studi sul tema, ad esempio quello di Becker *et al.* (2008), dove si afferma che un investimento di un euro produce un ritorno aumentato complessivamente del 20%. Nello studio citato però si perviene a tali conclusioni a fronte di un effetto ben superiore, praticamente doppio (1.8%), rispetto a quello stimato nella ricerca qui descritta.

### Riferimenti bibliografici

- Busillo F., Muccigrosso T., Pellegrini G., Tarola O., Terribile F., *L'impatto della politica regionale sulla crescita delle regioni europee: un approccio basato sul Regression discontinuity design*, Materials Uval, Ministero dello Sviluppo Economico, 2010.
- Becker S. O., Egger P. H., von Ehrlich M., Fenge R., *Going NUTS: The effect of EU Structural Funds on regional performance*, Stirling Economics Discussion Paper 2008-27, Department of Economics, University of Stirling.
- European Commission, *website*.
- Eurostat, *website*.

La presente nota è stata redatta da Gianluca Strada dell'Associazione per lo Sviluppo della Valutazione e l'Analisi delle Politiche Pubbliche. Progetto CAPIRe è un'iniziativa della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee Legislative delle Regioni e delle Province Autonome. Le attività di ricerca, analisi e formazione sono curate dall'Associazione per lo Sviluppo della Valutazione e l'Analisi delle Politiche Pubbliche di Torino.



CONFERENZA DEI PRESIDENTI  
DELLE ASSEMBLEE LEGISLATIVE  
DELLE REGIONI E DELLE  
PROVINCE AUTONOME