

L'importanza di avere dei buoni vicini

Un nuovo approccio per la valutazione della politica regionale europea

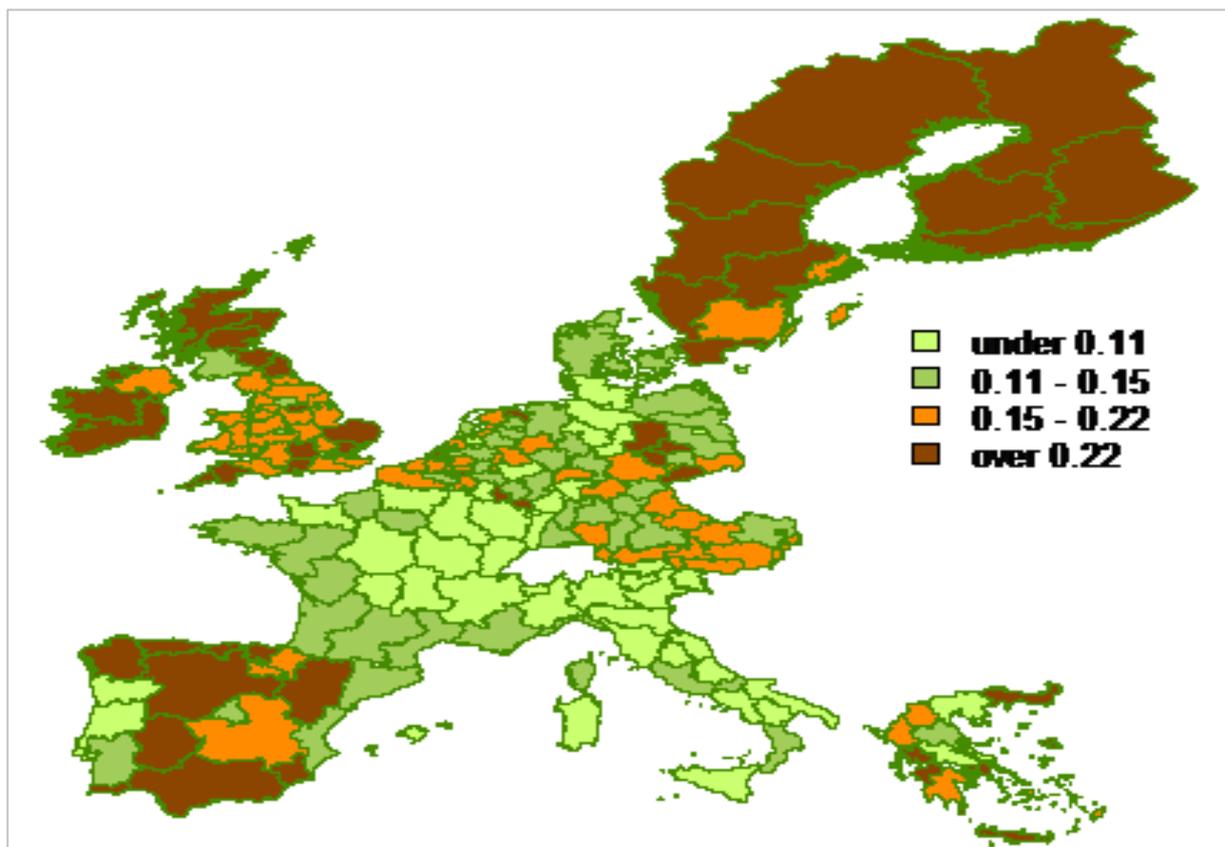
Luglio 2023

La **politica regionale europea (ERP)** ha l'obiettivo di ridurre le disparità economiche e sociali tra i territori, **redistribuire la ricchezza** tra regioni e paesi e **stimolare la crescita nelle aree in ritardo di sviluppo**. È la politica-pilastro dell'Unione Europea e il più grande esperimento di redistribuzione dei redditi tra regioni e paesi nell'economia occidentale.

Ma l'ERP funziona? Molti studi hanno cercato di dare una risposta ma **la stima dell'impatto rimane controversa**, anche perché **l'impatto si rafforza o si indebolisce** a seconda delle caratteristiche dei territori finanziati. Il motivo? Uno dei più rilevanti è **l'effetto-vicinato**: come rivela questa ricerca, **l'essere circondati da regioni povere incide negativamente sui risultati** della politica regionale, perché le interazioni (negative) con i vicini diminuiscono l'efficacia degli interventi e contribuiscono ad aumentare le disuguaglianze. È quello che avviene **in molte aree dell'Europa meridionale**, dove si concentrano aree con bassa produttività, alta disoccupazione, bassi livelli di istruzione e basso reddito. A partire dal nostro **Mezzogiorno**.

Il punto di partenza

La politica regionale europea trae fondamento dal Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (art. 174), e in Italia anche dalla Costituzione italiana (art. 119, quinto comma, e art. 3, secondo comma) che richiedono "interventi speciali" per promuovere uno "sviluppo armonico" e "rimuovere gli squilibri economici e sociali".

Figura 1- Eterogeneità del tasso di crescita del PIL *pro capite* regionale (1999-2007)

Fonte: elaborazione su dati della Commissione Europea

La politica regionale è, dagli anni Novanta, una delle politiche cardine dell'Unione. Le **risorse** a disposizione sono **umentate** dai circa **160 miliardi iniziali di ECU** ai **351 miliardi di euro** (un terzo del bilancio UE) nell'ultimo periodo di programmazione concluso (2014-2020). **All'Italia sono stati destinati 44 miliardi di euro, pari a circa il 13%.**

La maggior parte degli interventi è stata dedicata a ridurre gli squilibri economici e sociali, tramite un sostegno allo **sviluppo e adeguamento strutturale delle regioni in ritardo di crescita**. Queste sono definite a livello NUTS-2 e vengono identificate quali regioni **con un PIL pro capite inferiore al 75% della media europea.**

Gli **effetti** di queste politiche regionali si manifestano in modo più evidente in un **periodo lungo**. La ricerca valuta quindi gli impatti della politica focalizzandosi sui risultati del **ciclo di programmazione dei fondi strutturali 2000-2006** che ha riguardato l'Europa prima dell'allargamento ad Est. L'eterogeneità dello sviluppo risulta evidente dalla **figura 1** che mostra come i tassi di crescita delle regioni in Europa siano stati in questo periodo molto differenziati.

Il quadro

Nel periodo **2014-2020** le regioni europee in ritardo di crescita hanno beneficiato di finanziamenti per **217 miliardi** di euro, che rappresentano più della metà (il 61,8%) dei 351 miliardi spesi dall'Unione attraverso i fondi strutturali.

A fronte di questo impegno finanziario, i risultati sono ancora controversi. Il principale motivo è la forte **eterogeneità degli effetti**, che si riflette in un impatto differenziato dell'ERP sulle diverse

regioni.

Sono molti i **fattori** alla base di questa eterogeneità, tra cui ad esempio il **diverso sostegno finanziario** ricevuto: le regioni a più alta intensità di sussidi hanno ricevuto fondi pro capite fino a 11 volte più elevati di quelle con bassi sussidi (figura 2).

Un elemento fondamentale di eterogeneità riguarda gli effetti di **spillover**, cioè le ricadute

generate dall'interazione (spaziale) tra regioni confinanti: lo sviluppo economico di un territorio dipende infatti non solo dai fattori locali, ma anche dalla *performance* delle aree vicine.

Questo spiega perché in alcune aree gli effetti della politica regionale risultano più intensi che in altre.

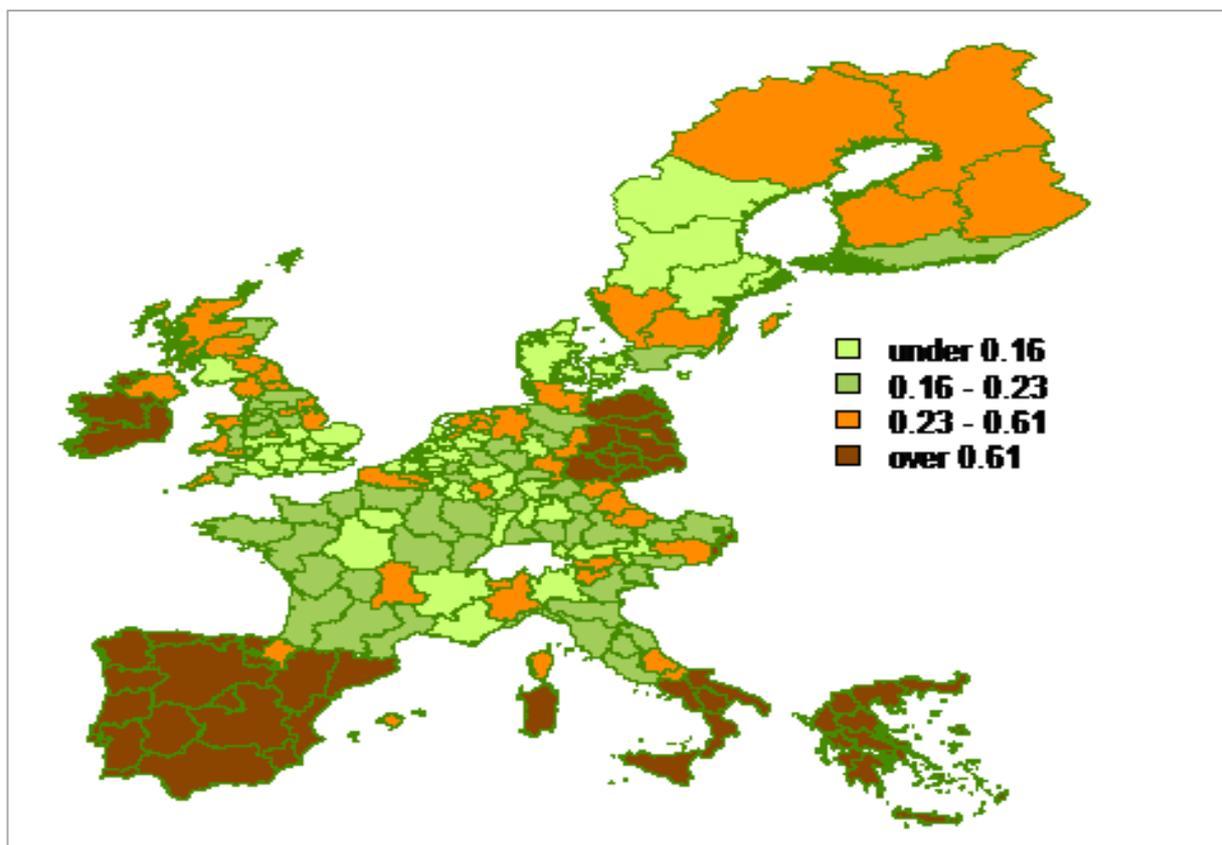
L'ERP nel Mezzogiorno d'Italia

Nei vari cicli di programmazione le regioni del Mezzogiorno sono state inserite nel gruppo delle "regioni meno sviluppate", se pur con alcuni adeguamenti nel tempo: **l'Abruzzo** (fino al 1996), **il Molise e la Sardegna** (fino al 2006), **la Campania, la Puglia, la Basilicata, la Calabria e la Sicilia**. In media queste regioni hanno avuto, a livello *pro capite*, **più del doppio di risorse** provenienti dai fondi strutturali **rispetto al resto del Paese**.

L'intensità massima dell'intervento è stata raggiunta in Calabria, quella minima in Abruzzo.

Per approfondire: *Spendere per crescere? Trent'anni di interventi Ue per le aree depresse: l'impatto della coesione in Italia e in Europa.* <http://www.senato.it/4746?dossier=2401>

Figura 2 – Distribuzione regionale dei fondi strutturali *pro capite* (2000-2006).



Fonte: elaborazione su dati della Commissione Europea

Gli *spillover* spaziali. Una questione di metodo

La valutazione della politica regionale europea deve, ad avviso degli autori di questo studio, basarsi su metodologie di analisi controfattuale che tengano conto dell'esistenza di interazioni economiche e sociali tra regioni. Il classico modello di valutazione degli impatti, noto come modello di analisi controfattuale, introdotto da Rubin (Rubin, 1974), non risponde a tale esigenza, poiché assume *a priori* l'assenza di interferenze, e quindi di *spillover*, tra unità, siano esse persone, imprese o aree

territoriali.

La letteratura più recente prova a superare questo limite proponendo modelli che considerano le interazioni specie dovute alla presenza di contiguità spaziale. L'interferenza, in termini di generazione di *spillover*, è un fattore determinante per le politiche regionali poiché il *policy maker* definisce la *policy* con l'auspicio di generare ricadute positive non solo sui territori dell'intervento ma anche su quelli vicini. La dimensione degli effetti di *spillover* è connessa con la vicinanza spaziale e con l'intensità dei sussidi. Il punto di partenza di questo studio poggia su due elementi centrali per la definizione della metodologia di analisi:

- l'intensità del trattamento, ovvero l'ammontare di risorse finanziarie ricevute dalle regioni;
- la misura della contiguità o della distanza spaziale tra regioni che influenza la potenziale interazione spaziale delle stesse.

Questi elementi sono cruciali per la stima dell'impatto della politica. L'approccio tradizionale che valuta l'effetto delle politiche in un quadro controfattuale, quando è noto il livello del trattamento, è denominato *Generalized Propensity Score* o GPS (cfr. Becker, 2012 per il caso dei fondi strutturali). Il metodo GPS 'classico' consente la stima di una funzione (tipo dose-risposta) dove l'effetto marginale del trattamento varia in risposta ai diversi livelli dello stesso trattamento. Il GPS permette di tenere conto di effetti di selezione tra aree, ma non tiene conto degli effetti di *spillover*. In presenza di interazioni tra territori, anche un perfetto controllo dell'effetto di selezione non è sufficiente, tuttavia, a evitare errori di stima dell'effetto della *policy* (Cerqua e Pellegrini, 2017). Nella letteratura non sono stati presentati finora lavori che affrontano esplicitamente entrambe le questioni, cioè l'interferenza spaziale tra le unità e il trattamento continuo, cioè a intensità differenziata per le diverse aree.

La metodologia proposta in questo lavoro estende l'approccio dello *spatial propensity score matching* utilizzato in De Castris e Pellegrini (2015) al caso del trattamento continuo. L'idea è di confrontare le regioni sussidiate e non con effetti di *spillover* simili, cosicché la differenza tra i risultati dei due gruppi di regioni identifica gli effetti della politica al netto degli *spillover*.

Il metodo più semplice è quello di incorporare l'intensità di *spillover* nella stima del GPS. L'intensità degli *spillover* viene rappresentata da variabili ritardate nello spazio che rappresentano il valore del fenomeno nell'unità vicina. Il nuovo approccio ha però un costo: non si possono stimare direttamente e simultaneamente gli effetti di *spillover*. È possibile solo derivarli indirettamente, confrontando i risultati con quelli dell'approccio standard.

In dettaglio. L'impatto spaziale della politica regionale europea

Figura 3 – Stima senza *spillover* spaziali

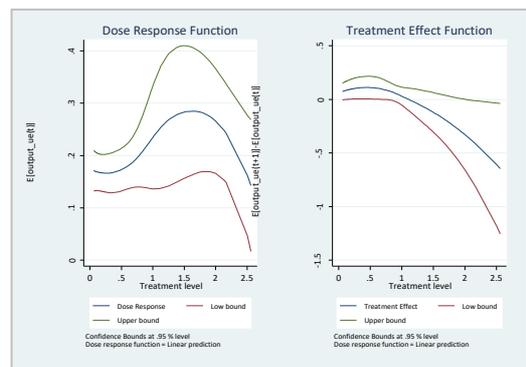
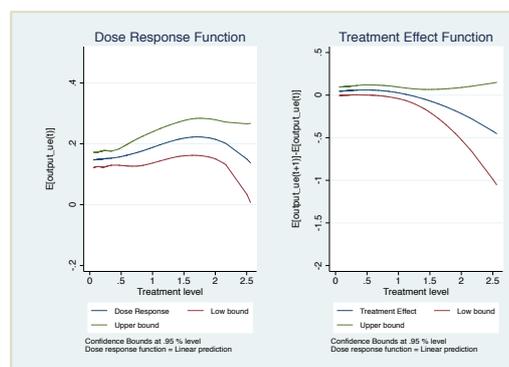


Figura 4 – Stima con *spillover* spaziali



Fonte: Pellegrini, De Castris (2019)

La letteratura sull'ERP ha dimostrato (Becker, 2012; Cerqua e Pellegrini, 2018) che **l'effetto positivo sulla crescita annuale del Pil non è lineare: aumentando l'erogazione di fondi strutturali oltre una certa soglia (340 euro pro capite) l'impatto sul territorio è trascurabile o nullo.**

Questa nuova analisi sull'ERP, confermando i risultati, aggiunge un fattore importante che spiega le differenze nell'impatto: **la presenza di spillover spaziali.**

L'analisi empirica stima, con il metodo del

GPS, la relazione tra risorse finanziarie (*pro capite* e per anno) messe a disposizione dall'ERP in una regione (la dose di trattamento) e la crescita del PIL *pro capite* della regione stessa (la risposta).

Tale relazione, detta *funzione dose-risposta*, viene stimata **in presenza e in assenza di interazioni spaziali.** Da questa funzione è possibile derivare l'effetto marginale del trattamento (l'incentivo dato dalla ERP), sia al lordo degli *spillover* che senza *spillover*. I risultati mostrano che **gli spillover apportano in media un contributo positivo alla crescita**, anche se non sempre statisticamente significativo.

Un vicinato problematico: Mezzogiorno & Co.

Per mostrare l'importanza degli effetti spaziali della politica regionale europea, lo studio presenta una simulazione riguardante l'impatto in alcune regioni caratterizzate da un basso reddito. L'analisi considera per il periodo di programmazione 2000-2006, le regioni in *Obiettivo 1* di quattro paesi mediterranei: Portogallo, Spagna, **Italia** e Grecia.

In questo gruppo si individuano tre *cluster* principali (Spagna meridionale e Portogallo, **Mezzogiorno**, Grecia meridionale) caratterizzati da **regioni a basso reddito con aree contigue sempre a basso reddito.**

L'analisi si focalizza sulla crescita regionale nel periodo 1999-2007. L'effetto complessivo della politica regionale, se valutato senza isolare gli effetti di *spillover*, risulta pari a **un incremento della crescita del 7,2%**. La **crescita è invece superiore e pari al 9,5% se si escludono le interazioni con le regioni limitrofe** (in questo caso negative).

Il fatto di essere circondati da regioni in media a basso reddito ha quindi un effetto negativo pari a -2,3%, circa un terzo dell'effetto totale del modello tradizionale.

Conclusioni

L'impatto della politica regionale europea sulla crescita dell'economia **è in genere eterogeneo fra le diverse regioni** destinatarie degli interventi: la differenza non è tanto nel segno degli effetti, che è sostanzialmente sempre positivo, ma nella sua intensità.

Le ragioni sono molteplici, come, ad esempio, la **diversa quantità di finanziamenti pro capite tra regioni**: nelle regioni NUTS-2 con un livello mediano di fondi *pro capite*, la politica regionale mostra un impatto sulla crescita del PIL pro capite maggiore di quello nelle regioni NUTS-2 che ricevono un livello di fondi *pro capite* molto elevato.

Questo lavoro si è concentrato su un altro fattore molto importante nello spiegare le differenze nell'impatto dell'ERP: la presenza di **spillover spaziali**, che a loro volta dipendono dal livello di sviluppo delle regioni vicine. In altre parole, **più una regione è circondata da regioni sviluppate, più gli effetti della politica regionale sono rafforzati, in quanto si generano ricadute positive.** Questo purtroppo è vero anche nel caso inverso: **nei cluster di regioni meno sviluppate gli effetti della politica regionale sono più deboli.**

Questo risultato è confermato dall'approfondimento dell'analisi per alcune regioni mediterranee d'Europa.

Per quanto riguarda le principali regioni in ritardo di sviluppo, situate nell'Europa meridionale, l'impatto dell'ERP è mediamente positivo e tende a ridurre le disparità con il resto dell'Europa. Tuttavia, l'effetto netto dell'ERP, escludendo le interazioni con le regioni limitrofe, è marginalmente più alto dell'impatto considerando invece tali interazioni. Questo suggerisce come gli *spillover* spaziali per queste regioni abbiano un impatto lievemente negativo. La ragione è che **tali regioni sono circondate da altre aree a basso reddito**, che generano un impatto degli *spillover* inferiore a quello medio.

Gli *spillover* spaziali tra le regioni appaiono quindi essere un importante fattore moltiplicativo che può aumentare (o diminuire) l'impatto medio della politica regionale europea ma anche aumentare (o diminuire) l'eterogeneità degli effetti tra le regioni con un diverso livello di PIL *pro capite*.

In conclusione, **l'impatto positivo** della politica regionale europea sulla crescita e convergenza in Europa può essere **mitigato sia da un livello eccessivo di trasferimenti** in alcune (poche) regioni, **sia dalla presenza di effetti di *spillover* negativi** tra regioni contigue che hanno basso livello di sviluppo.

Il dossier

Valuta l'impatto della politica regionale europea in un quadro controfattuale.

Sviluppa un metodo alternativo che prende in considerazione sia gli effetti spaziali - diretti e indiretti - originati dalle regioni confinanti, sia le diversità geografiche nell'intensità dei finanziamenti erogati.

Lo studio è stato realizzato da:

GUIDO PELLEGRINI

Sapienza, Università di Roma

MARUSCA DE CASTRIS

Università degli Studi Roma Tre

Focus a cura di:

UFFICIO VALUTAZIONE IMPATTO

Senato della Repubblica

uvi@senato.it



Quest'opera è distribuita con Licenza Creative Commons Attribuzione - Non commerciale - Non opere derivate 4.0 Internazionale