

A Quantitative Evaluation of EU and National Cohesion Policies

Giulia Nunziante

Fin dal Trattato di Roma (1957) i fondi dell'UE sono destinati al riequilibrio delle disparità economiche e sociali regionali, condizione imprescindibile nel processo di integrazione dell'Unione Europea. Tuttavia, permangono disuguaglianze molto profonde sia tra i paesi che tra le regioni che compongono l'Unione, minandone l'unità e la coesione. Come si evince dal Capitolo 1, gli Stati membri hanno sviluppato una strategia unitaria per riequilibrare tali disparità, che ha assunto diverse configurazioni a seconda del contesto economico e politico, delle priorità degli Stati membri, delle risorse finanziarie, dell'esperienza passata di governance.

Valutare l'adeguatezza e l'efficacia di tali politiche di coesione è tuttavia molto complesso considerando i diversi programmi regionali, multiregionali e interregionali. Si riscontra un'abbondante e sofisticata letteratura sull'efficacia della politica di coesione dell'UE sollecitata dall'entità del bilancio - per il nuovo periodo di programmazione (2021-2027) sono stati infatti stanziati in Europa 330,2 miliardi di euro, quasi un terzo (30,7%) del budget totale dell'Unione Europea (1.074,3 miliardi di euro al netto di Next Generation UNIONE EUROPEA) (<https://www.consilium.europa.eu/it/policies/the-eu-budget/long-term-eu-budget-2021-2027/>) - e dal ruolo critico della governance multilivello dei programmi di sviluppo. Nella maggior parte dei casi, questi interventi sembrano avere un impatto positivo sulla crescita, ma la significatività dei risultati è tutt'altro che uniforme. Sul segno dell'efficacia incidono fattori rilevanti quali i diversi periodi esaminati, il livello di disaggregazione territoriale e i Fondi considerati, le metodologie di stima. Inoltre contributi recenti prestano attenzione alla rilevanza di alcune variabili esplicative quali la qualità delle istituzioni - che incide positivamente sull'efficacia dei Fondi Strutturali -, la tipologia di spesa - suggerendo che gli investimenti in istruzione e capitale umano sono più efficaci per la crescita economica -, la dotazione di capitale privato, pubblico, fisico e immateriale.

Relativamente a quest'ultima, Romp e De Haan (2007) considerano la dotazione di capitale pubblico tra i fattori più rilevanti in grado di incidere sul processo di crescita. In tale prospettiva, le politiche di coesione, volte a riequilibrare le disparità regionali e sociali, sono ampiamente coinvolte nel cofinanziamento di grandi progetti infrastrutturali. Inoltre, l'efficacia di tali interventi è migliorata dalla dotazione infrastrutturale regionale (Crescenzi e Giua (2016), Fratesi e Perucca (2014)). Pertanto, i flussi di investimento in infrastrutture dovrebbero avere un impatto positivo sul benessere sociale ed economico mentre lo stock di capitale pubblico dovrebbe rafforzare l'azione dell'UE verso obiettivi di sviluppo, generando un circolo virtuoso. Tuttavia, l'efficienza della spesa in capitale pubblico non è omogenea, e il circolo virtuoso potrebbe interrompersi o comunque incrinarsi, se gli investimenti cumulati del governo - considerati nel computo del capitale pubblico monetario sulla base del Metodo dell'Inventario Permanente (MIP) - non corrispondono a infrastrutture fisiche equivalenti a causa di sprechi, corruzione o altre forme di inefficienza.

Ispirati da Golden e Picci (2005a) che definiscono la differenza tra il capitale pubblico in termini monetari e il capitale pubblico in termini fisici (controllato per le differenze di costo nella costruzione delle infrastrutture) una misura di corruzione, "indicando spreco, frode e cattiva gestione nel processo degli appalti pubblici", approfondiamo nel Capitolo 2 l'efficienza settoriale della spesa pubblica nelle regioni italiane.

L'approccio adotta la seguente strategia. In primo luogo, abbiamo costruito una serie di indicatori variabili nel tempo per misurare la dotazione infrastrutturale fisica settoriale regionale negli ultimi 30 anni, grazie alla collaborazione con il centro di ricerca Studiare Sviluppo coinvolto nel dottorato industriale. In particolare, al fine di misurare le infrastrutture pubbliche regionali in termini fisici per il periodo 1987-2016, si rilevano 30 indicatori elementari per lo più citati nel computo dei principali indici di dotazioni infrastrutturali. La raccolta

degli indicatori elementari è stata resa problematica dal lungo periodo considerato e dalle diverse fonti adottate (Istat, Eurostat, MIT, Terna, Unionpetrolifera, Autorità di regolazione per Energia, Reti e Ambiente (ARERA), Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA)).

In secondo luogo, abbiamo aggiornato l'investimento pubblico settoriale regionale elaborato da Picci (2001) per 9 asset per il periodo 1890-1998 utilizzando la spesa pubblica dei Conti Pubblici Territoriali (CPT). A tal fine, alcune assunzioni sono state fatte sulla corrispondenza delle due serie poiché i dati CPT sono organizzati in 30 classi di Funzioni di governo (COFOG) che non corrispondono univocamente agli asset della serie di Picci. Quindi, abbiamo misurato lo stock di capitale pubblico per 7 asset cumulando gli investimenti fissi lordi e deducendo l'ammortamento. L'approccio di stima per il calcolo del capitale segue la metodologia sviluppata da EUKLEMS e utilizzata dalla Fundacion BBVA-IVIE (The Valencian Institute of Economic Research), il centro di ricerca estero coinvolto nel dottorato industriale.

Infine, abbiamo calcolato l'efficienza della spesa pubblica sul periodo 1987-2016 adottando un nuovo approccio metodologico. In particolare regrediamo l'indice di dotazione infrastrutturale in termini fisici sullo stock di capitale pubblico netto calcolato in base al MIP, considerando una serie di variabili di controllo. La regressione viene effettuata sul periodo 1987-2016 utilizzando dati regionali. Per tutti gli asset, osserviamo stime robuste e coefficienti positivi e significativi per lo stock di capitale pubblico netto. Definiamo il nuovo indice di efficienza della spesa pubblica in base alla media dei residui della regressione, tenendo conto del coefficiente di trend e trend quadratico all'interno della regione e il coefficiente della dummy relativa all'area della regione.

Abbiamo verificato la solidità del nuovo indice di efficienza della spesa pubblica che presenta una elevata correlazione con altri noti indici di corruzione, efficacia della governance e qualità del settore pubblico quali l'IQI e l'EQI. Abbiamo quindi riprodotto l'approccio econometrico utilizzato in Coppola et al. (2018) per analizzare gli impatti delle politiche di coesione europee e nazionali sul PIL pro capite delle 20 Regioni italiane nel periodo 1994-2016, introducendo il nuovo indice di efficienza della spesa pubblica tra le variabili esplicative dell'efficacia di tali politiche. Da questa analisi emergono alcuni risultati interessanti.

La qualità delle istituzioni non ha rilevanza per i fondi dell'Unione Europea, come in Coppola et al. (2018). L'indice EQI (Charron et al., 2014) è caratterizzato da un'influenza positiva e significativa sull'efficacia delle sovvenzioni in conto corrente alle imprese e dei fondi di coesione nazionali, mentre l'indice di corruzione (Golden e Picci, 2005) interagisce positivamente solo con i sussidi alle imprese in conto corrente. Il nuovo indice di efficienza della spesa pubblica per tutti gli asset e quelli settoriali relativi alle Strade, agli Edifici pubblici e alla Sanità hanno una più diffusa interazione positiva con i sussidi in conto capitale alle imprese e con gli altri fondi di coesione nazionali. Alcune differenze emergono per quanto riguarda l'impatto della qualità del governo sui sussidi in conto capitale che in alcuni casi contribuisce negativamente alla dinamica del PIL pro capite. Per tutti gli indici di qualità del governo, compresi EQI e l'indice di corruzione Golden e Picci, esiste un'interazione negativa tra efficienza di spesa (o buon governo) ed efficacia investimenti pubblici nazionali che non è facile spiegare.

Di fatto, negli ultimi decenni, nonostante rilevanti progressi tecnologici, Italia e Spagna hanno sperimentato un'evoluzione molto critica della TFP, contrariamente ai paesi più avanzati. Tuttavia, i due paesi differiscono per le loro dinamiche nel capitale. In effetti, la Spagna rivela una forte accumulazione di capitale mentre l'Italia ha registrato un relativo ritardo nella crescita del capitale dagli anni '90. D'altra parte, entrambi i Paesi presentano rilevanti fragilità produttive e dualismi regionali, caratterizzati da disparità nella struttura produttiva locale, nei modelli di specializzazione, nella pervasività dell'ICT, nella dotazione di capitale umano e infrastrutturale.

Il Capitolo 3 esplora queste somiglianze e differenze nelle due economie a livello regionale. Il riferimento teorico dell'analisi comparativi nel processo di convergenza è il modello di crescita neoclassico di Solow per

economie chiuse, sulla base del quale le regioni caratterizzate da preferenze e tecnologia simili, convergono verso un capitale pro capite per addetto (e livello di TFP) di lungo periodo, e le regioni con livelli minori di capitale pro capite tendono a crescere più rapidamente di quelle caratterizzate da livelli maggiori di accumulazione del capitale.

Per effettuare questa analisi, abbiamo costruito le serie temporali per lo stock di capitale totale per 8 asset e 10 settore per le regioni in Italia relative all'arco temporale 1970-2016. In tal modo, colmiamo un'importante lacuna nelle informazioni statistiche disponibili per le regioni italiane, cruciali per lo studio di alcune questioni rilevanti relative all'efficacia delle politiche strutturali, alla crescita regionale e alla convergenza/divergenza, alle disparità di produttività in Italia con le loro implicazioni economiche e sociali. Al fine di costruire le serie relative agli investimenti regionali lordi a prezzi correnti per il periodo 1970-2016, utilizziamo tre diverse fonti di dati (CRENOS, Istat e Eurostat). Secondo il MIP, lo stock di capitale netto è calcolato cumulando gli investimenti fissi lordi anno per anno e deducendo gli ammortamenti. In tale prospettiva, la funzione di ammortamento presunta e la durata delle attività sono fondamentali nella misurazione del capitale. La serie ricostruita degli investimenti fissi lordi è quindi utilizzata per calcolare il capitale totale netto per regione, settore, asset, dato il profilo di ammortamento.

Quindi, utilizziamo questi dati per valutare l'analisi beta e sigma di convergenza per le capacità produttive regionali nel periodo 1980-2016 e proponiamo una tassonomia regionale dal punto di vista della convergenza per Italia e Spagna. Infine, esploriamo l'impatto delle politiche di coesione nel processo di convergenza da due diverse prospettive.

In primo luogo, abbiamo aggiornato ed esteso l'analisi di Destefanis e Sena (2005) sulla relazione empirica di lungo periodo tra capitale pubblico e TFP nelle regioni italiane anche alle regioni spagnole e considerato altre potenziali determinanti della TFP, quali il capitale umano e i fondi strutturali dell'UE. Consideriamo un panel per le 20 regioni italiane e le 17 regioni spagnole per il periodo 1980-2016. In questa analisi, utilizziamo la nuova serie costruita per il capitale totale regionale, la nuova serie per il capitale pubblico e l'aggiornamento della serie di Destefanis et al. (2004) per il capitale umano per le regioni italiane. I principali risultati per l'Italia e la Spagna convalidano l'evidenza descritta con l'analisi della convergenza. Infatti, solo in Spagna il capitale pubblico *core* e in parte, il capitale umano incidono sulla TFP nelle differenze e nei livelli. Ciò significa che tali regressori influenzano lo stato stazionario della TFP in Spagna, ottenendo così una convergenza più forte. In Italia, il capitale pubblico *core* e il capitale umano influiscono sulla TFP solo nelle differenze, senza impattare sul livello di stato stazionario della TFP. I Fondi strutturali e di investimento europei risultano significativi in Italia e non in Spagna. La nostra interpretazione, coerente con una parte della letteratura (de la Fuente e Vives, 1995; de la Fuente, 2003), è che in Spagna i fondi EU esprimano il loro effetto interamente attraverso il capitale pubblico e il capitale umano, mentre in Italia hanno un impatto extra sulla TFP (a causa, ad esempio, di una relativa migliore gestione dei fondi come spiegato in Coppola et al., 2018).

Al fine di acquisire ulteriori conoscenze sul ruolo dei fondi strutturali europei e dei fondi nazionali nel processo di convergenza, estendiamo e aggiorniamo lo studio di Coppola et al. (2018) sulle determinanti del PIL pro capite alle regioni italiane e spagnole nel periodo 1994-2016. Consideriamo vari tipi di investimento fisso lordo: totale, privato, pubblico e includiamo le variazioni e i ritardi nei livelli di istruzione. Le regressioni evidenziano nuovamente un forte ruolo indipendente dei fondi strutturali in Italia ma non in Spagna. Le misure di investimento pubblico sono invece molto significative in Spagna e solo marginalmente significative in Italia. Non troviamo un ruolo coerente per il capitale umano in nessuno dei due paesi. Ancora una volta si ha l'impressione che in Spagna i fondi strutturali esprimano il loro effetto interamente attraverso il capitale pubblico, mentre in Italia hanno un impatto addizionale, che può essere razionalizzato in termini di una relativa migliore gestione dei fondi comunitari rispetto a quelli nazionali.