

# Le politiche di coesione nel Mezzogiorno Italiano: impatti e fattori condizionanti

Mara Giua

Dipartimento di Economia e Centro Rossi-Doria  
Universita' degli Studi Roma Tre

SVIMEZ

Roma, 31 Marzo 2016

- **Quali sono i fattori che condizionano l'impatto delle politiche di coesione nel Mezzogiorno italiano?**
  - Elementi di *Territorio* e di *Policy*.
- Tra gli elementi di *Policy*:
  - **Il ruolo dell' Europa e della sua componente Timer (regola dell'n+2) come fattore condizionante per la politica sul territorio**
- **Identificazione degli effetti netti:**
  - sui progetti infrastrutturali nel territorio a fine 2007-2013
  - con strumenti di valutazione controfattuale che usano alcune caratteristiche della Programmazione 2007-2013 in Italia come elementi esogeni per isolare il ruolo condizionante dei fattori di interesse

Politica di Coesione in generale:

- Cruciale in Europa: un terzo del budget UE totale - 325 mld euro - e chiave della Strategia EU2020
- Mezzogiorno Italiano uno degli scenari di sottosviluppo persistente piu' seri
- Effetti sul territorio ancora non chiari, soprattutto per le aree piu' svantaggiate (dove sono concentrate l'80 per cento delle risorse totali)

E nell'attuale contesto Italiano (fine ciclo comunitario 2007-2013):

- Una politica sul territorio che vale quasi 100 miliardi di euro...
- Ma per la parte Europea anche molta concentrazione sul piano finanziario:
  - Pagamenti fino al 31dic15 per certificazione fino a 31mar17
  - Target di spesa e tasso di assorbimento delle risorse
  - Alla ricerca di interventi stile voucher e progetti pronti per rendicontazione, con effetti di composizione sulla policy in aggregato, sia dal punto di vista della natura dell'intervento che delle fonti finanziarie

- Se la politica e' **disegnata** e **implementata** in un *Integrated territorial system* (Barca 2009; OECD 2009; Crescenzi e Rodriguez-Pose 2012) delle interdipendenze che si generano occorre tener conto anche nella sua **valutazione**

Individuazione degli elementi di *Territorio* e di *Policy* che ne condizionano l'impatto nello specifico *Integrated territorial system*

Capacita' di assorbimento a livello di progetto: sulla complessiva qualita' dell'intero ciclo di vita della politica di sviluppo e non nella declinazione amministrativo-finanziaria (Fitzgerald e Prome' 1996; Wostner 2008).

- Identificazione e separazione degli effetti di ciascun elemento con metodologie di valutazione controfattuale applicate a livello micro (Abadie et al. 2010; Blundell e Costa-Dias 2010; Commissione UE 2014)
- *Evidence-based policy making* per l'implementazione del ciclo 2014-2020

## Europa:

**Impatto netto** su occupazione o crescita (da valutazioni controfattuali): Becker et al. 2010 e 2013; Pellegrini et al. 2014; Accetturo et al. 2015; Crescenzi e Giua 2015; Di Cataldo 2015

**Fattori condizionanti Territorio:** Ederveen et al. 2002; Cappelen et al. 2003; Soukiazis e Antunes, 2006; Hagen e Mohl, 2009; Crescenzi e Rodriguez-Pose, 2012; Bahr, 2008; Ederveen et al. 2006; Crescenzi e Rodriguez-Pose 2008; de Freitas Pereira e Torres 2003

**Fattori condizionanti Policy:** Rodriguez-Pose e Fratesi 2004; Leonardi 2006; Ramajo et al. 2008; Esposti e Bussoletti 2008; Mohl and Hagen 2008; Dall'Erba et al. 2007; Garcia-Mila' e McGuire 2001, Esposti 2007; Montresor, Pecci e Pontarollo 2011

**Fattori condizionanti Territorio e Policy:** Crescenzi e Giua 2014

## Italia:

- Cannari et al 2009; Accetturo e de Blasio 2012; Percoco 2013; Polverari 2013; Andini e de Blasio 2014; Gagliardi e Percoco, 2014; Giua 2014; Provenzano 2014; Svimez 2014; Viesti 2014; Ciani e de Blasio 2015; Crescenzi de Blasio e Giua, 2015; Perotti e Teoldi 2015

# Il quadro generale e gli elementi per l'analisi

- **Il quadro complessivo delle politiche in [www.opencoesione.gov.it](http://www.opencoesione.gov.it)**

dati aggiornati al 31 dicembre 2015 sui singoli progetti attuati in ambito di politiche di coesione 2007-2013:

**Europee:** Fondi Strutturali (FS)

**Nazionali:** Fondo Sviluppo e Coesione (FSC) e Piano Azione Coesione (PAC)

Sul territorio Italiano 1 milione di progetti per 100 miliardi di euro:

Cofinanziato da Europa (65 percento); Mezzogiorno (77 percento); Infrastrutture (60 percento); Trasporti (26 percento). Numerosi micro interventi per Inclusione sociale, Istruzione e Occupazione

- **Gli elementi per l'analisi:**

Analisi controfattuale micro (a livello di progetto) per identificare impatti e fattori condizionanti di una politica articolata (in aggregato endogeneità tra elementi di *Territorio* e di *Policy*)

**Impatto delle politiche:**

stato dei progetti infrastrutturali sul territorio

**Fattori condizionanti:**

fattore **Europa** e sua componente **Timer** rispetto alla politica sul territorio (e non sul piano finanziario dove la relazione è *velocità*- *Assorbimento delle risorse* in aggregato)

# Il quadro generale e gli elementi per l'analisi

Progetti infrastrutturali, diversi tra di loro sotto molteplici dimensioni tutte correlate

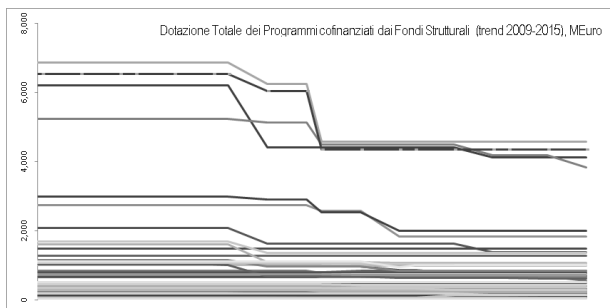
	Numero	Costo Pubblico	di cui rendicontabile UE	Pagamenti	di cui rendicontabile UE
<b>PROGETTI CONCLUSI</b>					
<b>FS</b>	8,048	5.10	4.82	5.10	4.60
<b>FSC</b>	1,269	1.00	-	1.00	-
<b>PAC</b>	309	0.11	-	0.11	-
<b>PROGETTI IN CORSO</b>					
<b>FS</b>	15,301	20.04	15.40	10.52	9.90
<b>FSC</b>	1,845	8.14	-	1.36	-
<b>PAC</b>	1,060	1.25	-	0.46	-
<b>PROGETTI NON AVVIATI</b>					
<b>FS</b>	5,235	3.31	3.04	-	-
<b>FSC</b>	8,033	14.03	-	-	-
<b>PAC</b>	2,003	1.91	-	-	-

mld euro, elaborazioni da [www.opencoesione.gov.it](http://www.opencoesione.gov.it)

- Per isolare l'effetto condizionante di interesse dobbiamo poter **comparare interventi che siano uguali in tutto e che differiscano solo per il fattore Europa** e la sua componente **Timer**

# Dallo scenario endogeno a quello simil-random

- A partire dal 2011, il *Piano d'Azione per la Coesione* (PAC):
  - abbassa il tasso di cofinanziamento nazionale dei Programmi UE con maggiori difficoltà di spesa
  - impiega le risorse così recuperate (quasi 12 mld) in nuovi Programmi Nazionali
  - promuove la rimodulazione interna ai Programmi UE (circa 2 mld)



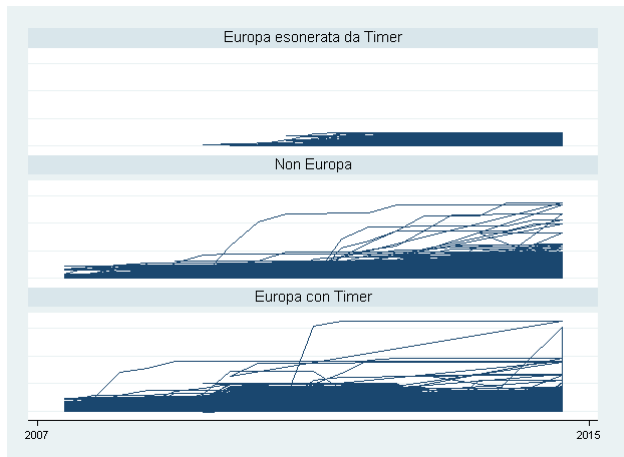
elaborazioni da [www.opencoesione.gov.it](http://www.opencoesione.gov.it)

- **Alcuni progetti originariamente avviati nei Programmi UE vengono proseguiti nei nuovi Programmi Nazionali, conservando tutte le proprie caratteristiche (e quindi il Fattore Europa) meno che la componente Timer**



# Dallo scenario endogeno a quello simil-random

Associando a ciascun progetto del **gruppo 1** (496 progetti) un gemello del **gruppo 2** (1,237 progetti) e uno del **gruppo 3** (24,170 progetti), si costruisce uno scenario in cui **comparare progetti uguali in tutto meno che per i fattori di interesse**



- **Progetti Europei esonerati da timer (dal gruppo 1) VS progetti non Europei (dal gruppo 2) dopo l'associazione tra progetti in base alle caratteristiche osservabili**

Differenze in media tra i progetti gemelli associati non significative su circa 100 variabili. In particolare: costo, avanzamento finanziario, territorio, soggetti coinvolti, priorit , procedure di attivazione...

	Tutti i progetti	Soli progetti conclusi
	0.0564*** (0.0578)	0.0696*** (0.0143)
obs	19,988	6,056
R sq	0.113	0.091

Robust and clustered standard errors in parentheses \*\*\*  $p < 0.01$ , \*\*  $p < 0.05$ , \*  $p < 0.1$

**Effetto Europa:** In un mondo senza timer, i progetti Europei fanno meglio dei loro gemelli non Europei

- **Progetti Europei esonerati da timer (dal gruppo 1) VS progetti Europei soggetti al timer (dal gruppo 3), dopo l'associazione tra progetti in base alle caratteristiche osservabili**

Differenze in media tra i progetti gemelli associati non significative su circa 100 variabili. In particolare: costo, avanzamento finanziario, territorio, soggetti coinvolti, priorit , procedure di attivazione...

	Tutti i progetti	Soli progetti conclusi
	0.0624*** (0.0112)	0.1477*** (0.0259)
obs	19,742	5,969
R sq	0.112	0.091

Robust and clustered standard errors in parentheses \*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1

**Effetto Timer:** I progetti Europei esonerati dal Timer fanno meglio dei loro gemelli che lo mantengono

- Il fattore Europa si compone di altro oltre al Timer:
  - a meno che non sia il Timer a fare talmente male che sia lo stesso suo spegnimento a condizionare positivamente la politica sul territorio
  - ruolo condizionante del fattore Europa positivo anche in un mondo senza Timer
- Il Timer non fa bene alla politica sul territorio:
  - per i singoli progetti: una volta che lo si spegne la loro attuazione sul territorio procede meglio
  - in aggregato: puo' modificare la composizione del policy mix a favore di interventi funzionali al raggiungimento di target di spesa (es. effetti distorsivi che possono fare leva soprattutto sulla stessa componente bottom-up della politica di coesione) o non del tutto addizionali (es. progetti sponda/coerenti)
- Per l'impatto della politica sul territorio: **con tanta Europa e senza Tagliola!**

## Considerazioni

- La prosecuzione di progetti originariamente EU in ambito nazionale associata all'introduzione del Piano d'Azione per la Coesione (usata come elemento esogeno per il nostro esperimento) e' rappresentativa di un fenomeno che a fine programmazione 2007-2013 puo' generalizzarsi: i progetti non conclusi continueranno a essere sviluppati sul territorio con risorse EU 2014-2020, con risorse Nazionali della Coesione o con risorse ordinarie.

In base alle evidenze qui raccolte, questi **progetti beneficeranno della loro componente EU (fattore condizionante Europa) anche e di piu' una volta esonerati dal Timer**

- Nel 2014-2020 la regola dell'  $n + 2$  non c'e' piu' (ma sostituita con la regola dell'  $n + 3!$ )

## Domande

- In velocita' per non *perdere risorse*.

E per la politica nel territorio? (e soprattutto: e per l'impatto della politica rispetto ai suoi obiettivi?)

- Di cosa si compone il fattore Europa nel supportare la politica sul territorio?
- Su cosa dobbiamo fare leva spostando le energie da Timer e regole finanziarie?