



L'impatto della politica di coesione

Guido Pellegrini

Sapienza, Università di Roma e Presidente AISRe

Senato della Repubblica

Giovedì 6 dicembre 2018

Sala Zuccari, Palazzo Giustiniani, via della Dogana Vecchia 29, Roma

Perchè questo documento di valutazione?

- Per rispondere a chi dice che non c'è valutazione delle politiche regionali, specie in Italia...
- Per rispondere a chi dice che la politica di coesione è un enorme spreco di risorse, con costi elevati in termini di efficienza e, di conseguenza, di crescita economica....
- Per rispondere a chi dice che la politica regionale è solo un insieme di regole che rendono l'azione pubblica dispendiosa e incoerente in tutta l'Europa...

Perchè valutare la politica di coesione?

- Perché la politica regionale dell'Unione europea rappresenta – per impegno finanziario, estensione geografica e lunghezza - uno dei più importanti programmi *place-based* al mondo di redistribuzione di ricchezze tra regioni e Paesi...
- Perché tale politica ha suscitato una mole notevole di lavori volti a valutare l'efficacia rispetto varie dimensioni di analisi. Tuttavia, questa considerevole quantità di studi empirici non ha condotto ad un consenso generale sull'efficacia della politica di coesione...

Perchè valutare la politica di coesione?

- Solo negli anni più recenti alcuni studi basati sull'analisi controfattuale, hanno segnalato più volte l'esistenza di un effetto complessivo positivo e significativo della politica di coesione sulla crescita economica che è rimasto però piuttosto modesto, specie se comparato alle risorse impiegate
- Inoltre, la direzione, la dimensione, la significatività dei risultati in termini di convergenza appaiono altamente eterogenei in base al periodo, al territorio e al paese presi in considerazione.

Scopo del documento

- Questo documento presenta alcuni lavori molto recenti che affrontano i temi sopra esposti, allo scopo di :
- segnalare i risultati più recenti in tema di valutazione
- capire in quali occasioni e quali contesti l'azione della politica di coesione è risultata particolarmente efficace o di scarso impatto.
- mostrare come gli effetti della politica non siano uguali ovunque, ma si differenziano sulla base sia delle caratteristiche dell'intervento, sia delle specificità strutturali dei territori, sia infine per le caratteristiche di contesto, che riguardano le capacità istituzionali, la cultura sociale e gli obiettivi connessi alle politiche
- verificare se esistono effetti specifici per paese

Sintesi

- I lavori e gli autori presenti nel Documento di Valutazione sono già stati presentati da Renato
- Io provo solo a fare una (estrema) sintesi di quanto suggerisce la lettura complessiva del Documento, e di come questo possa aiutare la messa in opera della nuova fase di programmazione delle politiche regionali in Italia e in Europa

Che cosa abbiamo imparato da questi lavori?

- La prima cosa è **che non esiste una relazione semplice tra quantità di finanziamenti e crescita**
- In particolare, non è che se si aumenta la dotazione di fondi strutturali sul territorio aumenta sempre anche l'impatto della politica. Anzi, quello che si nota è che dopo un certo punto l'aumento dei finanziamenti può essere addirittura deleterio.
- Lo abbiamo visto ad esempio in Spagna per le autostrade o gli aeroporti: troppe infrastrutture diventano inutili
- L'analisi mostra che esiste lo spazio per migliorare l'allocazione dei trasferimenti delle risorse tra le regioni europee, in particolare riducendo i trasferimenti verso regioni in cui l'intensità del trasferimento è superiore al livello massimo auspicabile.

Che cosa abbiamo imparato da questi lavori?

- Questo non deve però essere un alibi per una banale riduzione della politica. Quello che si richiede è che **la politica sia legata alla dotazione di capitale territoriale**, che è una determinante importante per spiegare l'impatto delle politiche di coesione sulle regioni.
- Il capitale territoriale identifica gli elementi strutturali per lo sviluppo locale, in particolare il capitale umano, la dotazione infrastrutturale, le capacità istituzionali.
- Non esiste quindi una politica che vada bene dappertutto: la politica funziona solo se si adatta al livello e alla disponibilità di capitale territoriale, facendo crescere il territorio in termini di dotazione strutturale e quindi ponendo le basi per lo sviluppo di lungo periodo

Che cosa abbiamo imparato da questi lavori?

- un altro elemento molto legato al capitale territoriale riguarda **le condizioni istituzionali e la qualità della *governance*** in cui si incardina l'implementazione della politica, che si riflette sull'eterogeneità dei suoi effetti
- Questo è un tema molto dibattuto nella letteratura: le diversità delle istituzioni nazionali e locali spiegano spesso il diverso impatto della politica
- Nel documento, tra i vari aspetti, si segnala in particolare la necessità di stabilire la coerenza tra i diversi interventi comunitari (settoriali o strutturali), nazionali e regionali in una zona, nonché garantire una migliore articolazione dei vari livelli territoriali. La gestione coerente dei diversi interventi, talvolta anche centralizzando le competenze, è garanzia di funzionamento della politica

Che cosa abbiamo imparato da questi lavori?

- Sempre in questa direzione va l'analisi delle **differenze dell'efficacia della politica nei differenti Stati membri**, che sottolinea l'impatto dei diversi sistemi allocativi e di governance.
- Ad esempio, l'evidenza empirica mostra come gran parte della crescita generata dalla politica regionale in Europa sia concentrata in Germania.
- Anche in questo caso il Documento sottolinea come l'approccio *place-based* dovrebbe quindi essere bilanciato da una nuova considerazione del ruolo dei singoli Paesi membri, con un migliore adattamento della politica alle esigenze e agli obiettivi generali di ogni singolo Stato membro

Che cosa abbiamo imparato da questi lavori?

- Il dibattito sulla **qualità istituzionale e sulle capacità di governance dei Fondi strutturali a livello regionale e nazionale è presente anche nei lavori specifici sull'Italia.**
- In particolare: la scarsa progettualità che si traduce in una elevata frammentazione negli obiettivi e negli interventi ; la lentezza nell'esecuzione, connessa in special modo alle molte lentezze burocratiche e alla regolamentazione spesso macchinosa; l'uso talvolta eccessivo di trasferimenti e incentivi, che si sono spesso dimostrati inefficaci, sono tutti fattori che spiegano la minore efficacia di queste politiche in Italia rispetto ad altri paesi.

Che cosa abbiamo imparato da questi lavori?

- Anche il tema del **coordinamento e della stabilità delle politiche a livello regionali, nazionale e sovranazionale viene messo in evidenza dagli studi specifici sull'Italia**
- In particolare, la struttura di *governance* dei fondi strutturali, anche se da più parti ritenuta particolarmente complessa e artificiosa, ha di fatto garantito una sorta di “salvacondotto” rendendoli maggiormente efficaci rispetto all’impatto delle politiche nazionali caratterizzate, invece, da forti difformità istituzionali e da un quadro delle regole e delle disponibilità delle risorse costantemente incerto e discontinuo

Che cosa abbiamo imparato da questi lavori?

- Infine, rispetto alla **capacità delle politiche di innescare processi di convergenza di lungo periodo**, la risposta del Documento non è particolarmente confortante: le politiche hanno avuto effetti positivi sulle economie locali, ma concentrati nel corso degli anni dell'intervento, come testimonia il caso dell'Abruzzo.
- Uno dei motivi è però che le politiche regionali pesano poco rispetto a tutte le altre politiche che hanno comunque effetti sul territorio.
- In particolare, la spesa in conto capitale aggiuntiva è stata appena il 5% della spesa pubblica dell'area. Appare difficile che questa politica, gravata anche dall'effetto sostituzione delle risorse ordinarie, possa rafforzare la crescita senza considerare il restante 95% della spesa pubblica

Considerazioni di sintesi

- La politica di coesione ha funzionato, sebbene abbia difficoltà a garantire la convergenza tra regioni più sviluppate e quelle meno. Questo anche perché è una parte ridotta delle politiche che agiscono sul territorio.
- Quindi, specie per le regioni del Mezzogiorno, appare necessario continuare a garantire tale politica, anche se introducendo una maggiore flessibilità rispetto a quanto presente e organizzato sul territorio e un maggiore coordinamento tra i livelli delle politiche, anche a costo di un accentramento di competenze.
- Questo richiede anche un intervento sulla costruzione e gestione delle politiche a livello nazionale e regionale, in modo da adeguarci a quanto avviene nei grandi paesi europei.