

1.700 della Sardegna (tav. 1). Per il complesso del Mezzogiorno, dal 2002 si riscontra una tendenza alla riduzione della spesa in conto capitale pro capite (in termini reali), a fronte di una sostanziale stabilità al Centro Nord; nel 2007 la spesa in conto capitale era sostanzialmente equivalente nelle due aree (fig. 1).

Sotto il profilo del finanziamento, la spesa in conto capitale trova copertura in risorse ordinarie e risorse aggiuntive. Le prime hanno un rilievo maggiore al Centro Nord, le seconde nel Mezzogiorno (cfr. Ministero dello Sviluppo Economico, 2007). Nel 2006 le due componenti rappresentavano rispettivamente il 92,7 e il 7,3 per cento della spesa al Centro Nord; nel Mezzogiorno esse erano pari al 51,8 e al 48,2 per cento della spesa. In base a stime effettuate dal Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica, la quota delle risorse ordinarie assegnata al Mezzogiorno è scesa dal 28 per cento del 1998 al 24 per cento del 2006 (ultimo anno disponibile).

Sotto il profilo dell'utilizzo delle risorse, la spesa in conto capitale si suddivide in investimenti pubblici e trasferimenti in conto capitale. Questi ultimi hanno un peso relativamente più elevato nel Mezzogiorno. Nel 2009 le due componenti rappresentavano rispettivamente il 67 e il 33 per cento della spesa in conto capitale del Centro Nord; nel Mezzogiorno queste due quote erano pari al 60 e al 40 per cento della spesa.

Una componente importante degli investimenti delle Amministrazioni Pubbliche è rappresentata dalla **spesa per infrastrutture**. Nel Mezzogiorno la spesa pubblica cumulata della PA per infrastrutture in rapporto al PIL (ma anche in termini pro capite) per diversi decenni è stata superiore rispetto al resto del Paese. **Nonostante ciò vari indicatori, segnatamente quelli che riportano le dotazioni di infrastrutture alla popolazione o alla superficie, pongono in evidenza un ritardo del Mezzogiorno rispetto al resto del Paese.** Vi possono aver influito vari fattori, dalla morfologia del territorio a una minore efficienza nella gestione della spesa (Appendice 1).

Oltre che dalla PA, la spesa per infrastrutture è sostenuta anche da imprese pubbliche e private. Con riferimento alle imprese pubbliche nazionali, si osserva una politica di spesa che in anni recenti è stata spesso indirizzata verso il Centro Nord. Gli investimenti nel Mezzogiorno sono stati inferiori agli obiettivi programmatici, finalizzati ad assicurare a quest'area una quota di spesa pari ad almeno il 30 per cento della spesa ordinaria in conto capitale. In particolare, le ex-imprese pubbliche nazionali dell'energia e dei trasporti, che alla fine degli anni ottanta effettuavano nel Mezzogiorno il 40 per cento dei loro investimenti, hanno ridotto tale quota al 30 per cento alla fine anni novanta e al 26 per cento nel triennio 2005-07.

Gli incentivi agli investimenti

I trasferimenti in conto capitale sono costituiti in larga parte da incentivi alle imprese, che spesso hanno finalità di sviluppo territoriale. **Le ricerche condotte in Banca d'Italia negli ultimi anni mostrano che l'efficacia degli incentivi alle imprese è stata in genere modesta.** Molte imprese avrebbero effettuato gli stessi investimenti anche in assenza dell'aiuto pubblico (Appendice 2).

3. Principi e criteri della politica di riequilibrio economico e sociale

Il Fondo per lo sviluppo e la coesione

I principi e i criteri della politica di riequilibrio economico e sociale sono riportati nell'articolo 2 del decreto. La promozione dello sviluppo economico e della coesione sociale e territoriale e la rimozione degli squilibri economici e sociali del Paese **sono perseguiti prioritariamente con le risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione** (che va a sostituire il precedente Fondo per le aree sottoutilizzate) **e con quelle dei fondi strutturali della UE e dei relativi cofinanziamenti nazionali.**

Tra i criteri delineati rilevano in particolare quelli relativi: *a)* alla definizione delle responsabilità istituzionali per i vari livelli di governo; *b)* alla coerenza con la strategia di politica economica dell'Unione Europea; *c)* al principio di addizionalità; *d)* ai meccanismi che possono assicurare una maggiore efficacia della politica di coesione.

La collaborazione tra livelli di governo

Nel decreto si prevede che le azioni di intervento vengano attuate con criteri di **collaborazione istituzionale tra Stato, Regioni e autonomie locali** e con il coinvolgimento del partenariato economico-sociale per l'individuazione delle priorità e l'attuazione degli interventi.

Parrebbe peraltro utile che queste azioni venissero effettuate definendo con maggiore precisione il ruolo delle Regioni e delle altre autonomie locali nella definizione delle priorità e nella programmazione degli interventi. L'efficacia degli interventi trarrebbe beneficio da un assetto chiaro nell'attribuzione delle responsabilità tra i diversi livelli di governo, limitando la sovrapposizione delle competenze.

Programmazione e priorità europee

Si prevede che **l'utilizzazione delle risorse avvenga tenendo conto delle priorità programmatiche indicate dall'Unione europea.**

Come si rileva nelle Conclusioni della *Quinta relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale: il futuro della politica di coesione*, la politica di coesione è coerente con la Strategia di Lisbona, le cui linee di indirizzo sono riprese nella strategia Europa 2020.

La revisione del bilancio dell'Unione europea ha delineato una nuova programmazione strategica per la politica di coesione, mirante ad integrare meglio le politiche dell'Unione europea al fine di attuare la strategia Europa 2020. Tale programmazione comprenderebbe un quadro strategico comune adottato dalla Commissione, che tradurrebbe gli obiettivi e i traguardi di Europa 2020 in priorità d'investimento. Il quadro coprirebbe il Fondo di coesione, il Fondo europeo di sviluppo regionale, il Fondo sociale europeo, il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e il Fondo europeo per la pesca.

È fondamentale assicurare la qualità dei servizi pubblici

L'obiettivo di un più stretto raccordo tra le politiche di coesione e la strategia Europa 2020 appare condivisibile, ma le due strategie non debbono necessariamente coincidere. **Nel mutuare le priorità indicate in sede europea va ricordato che nel caso italiano è fondamentale assicurare innanzi tutto che la qualità dei servizi pubblici essenziali sia la stessa in tutte le aree del Paese.**

Vari studi mostrano invece che la qualità dei servizi pubblici nelle regioni meridionali è in media significativamente inferiore a quella che si riscontra nel Centro Nord (Appendice 3). I divari nella qualità riguardano i servizi erogati da tutti i livelli di governo (centrale, regionale, locale): si riscontrano nei comparti dell'istruzione, della giustizia civile, della sanità, nei servizi pubblici locali quali ad esempio la gestione dei rifiuti. Molti di questi servizi non rientrano nel campo di azione delle politiche di sviluppo e coesione, ma sono essenziali per la crescita economica e sociale delle aree sottoutilizzate. La differente qualità non dipende in linea generale da una carenza di spesa corrente.

Si può stimare che nel periodo 2005-2007 la spesa primaria pro capite delle Amministrazioni pubbliche sia stata pari in media a 11.100 euro al Centro Nord e a 10.100 euro nel Mezzogiorno (Staderini e Vadalà, 2010). La spesa primaria corrente è stata pari a 10.100 euro al Centro Nord e a 9.000 euro nel Mezzogiorno. La differenza a favore delle regioni centro-settentrionali è sostanzialmente dovuta alla spesa per le prestazioni sociali, più elevate al Centro Nord dove i tassi di occupazione sono più elevati, le storie contributive degli individui più lunghe e l'incidenza della popolazione in età da pensione più elevata. Al netto della spesa per prestazioni sociali, la spesa primaria pro capite è stata pari a 6.200 euro al Centro Nord e a 6.500 nel Mezzogiorno.

Con riferimento alla sanità il divario territoriale nella qualità dei servizi sembra una caratteristica peculiare italiana. In altri paesi caratterizzati dalla presenza di aree in ritardo di sviluppo economico (come ad esempio la Germania e la Spagna), non emergono differenze rilevanti in termini di qualità del servizio. Un'indagine condotta dall'Eurostat sulla qualità

percepita dei servizi ospedalieri, misurata sulla base di un indice sintetico di gradimento, riporta per l'Italia un divario tra le zone più ricche e quelle più povere pari a 24 punti percentuali; il divario è pari a 4 punti in Spagna e a mezzo punto in Germania.

Sia nei comparti oggetto della strategia Europa 2020 (istruzione, occupazione, ambiente), sia per gli altri servizi pubblici essenziali può essere utile definire obiettivi nazionali e associarvi obiettivi di carattere regionale, chiaramente definiti e misurabili, che **delineino uno specifico percorso di convergenza di ciascuna regione verso gli standard predefiniti** (Franco, 2010).

L'addizionalità delle risorse

L'art. 2 stabilisce che **le risorse assegnate devono aggiungersi alle spese ordinarie dello Stato e degli enti decentrati**.

La spesa in conto capitale ordinaria pro capite nel Mezzogiorno è significativamente inferiore a quella del Centro Nord; dal 2002 si è ridotta, in misura superiore a quanto avvenuto nel resto del Paese. La spesa aggiuntiva non ha controbilanciato questa tendenza. L'esperienza dei passati cicli di programmazione evidenzia che le risorse aggiuntive hanno non di rado sostituito quelle ordinarie.

Pur essendo utile tenere distinte le spese ordinarie da quelle aggiuntive per trasparenza contabile e a fini di valutazione dell'impegno nei confronti del conseguimento degli obiettivi di riequilibrio dei divari territoriali, **è importante considerare congiuntamente gli interventi ordinari e quelli aggiuntivi**.

Occorre inoltre tenere presente che **le dotazioni di infrastrutture non costituiscono un obiettivo in sé, ma sono funzionali ad assicurare la qualità dei servizi**. In alcune situazioni la peggiore qualità dei servizi può dipendere dalla carenza di infrastrutture. In questi casi una strada da seguire potrebbe essere quella di individuare obiettivi di riduzione del divario tra le infrastrutture disponibili nelle aree in ritardo e quelle che sarebbero necessarie per assicurare una adeguata qualità dei servizi pubblici. La priorità dovrebbe essere assegnata alle infrastrutture che vengono utilizzate nella produzione di servizi essenziali.

Un esempio relativo al comparto dell'istruzione può essere utile a fini illustrativi. Le dotazioni di infrastrutture scolastiche nel Mezzogiorno sono peggiori di quelle del Centro Nord. In base alle indicazioni del Ministero dell'Istruzione, ad esempio, la percentuale di "edifici precariamente adattati a uso scolastico e in stato di disagio" è significativamente superiore nelle regioni meridionali (fig. 2). Si potrebbe quindi individuare la spesa necessaria

per un innalzamento della qualità degli edifici scolastici a standard prefissati e prevedere un programma di riallineamento da conseguire in un predeterminato numero di anni. In questa ottica la spesa in conto capitale aggiuntiva per l'istruzione sarebbe quella necessaria per colmare in un tempo prestabilito il divario – più ampio nel Mezzogiorno – rispetto agli standard prefissati.

Per talune tipologie di infrastrutture, per esempio quelle per il trasporto, le dotazioni dovrebbero tenere conto non solo della dimensione della popolazione e del territorio ma anche di altri parametri, legati alla domanda potenziale e agli effetti sullo sviluppo economico. Gli obiettivi dovrebbero essere esplicitati in base a parametri che siano misurabili da soggetti esterni alle Amministrazioni attuatrici degli interventi.

In generale, prima di pianificare la realizzazione di nuove infrastrutture, occorre individuare e rimuovere gli ostacoli che possono impedire il pieno sfruttamento di quelle già esistenti (e che renderebbero poco efficaci anche i nuovi interventi).

Con riferimento alla questione dell'addizionalità è infine utile rammentare che l'insieme delle risorse in conto capitale aggiuntive è di poco superiore al 5 per cento dell'intera spesa pubblica nel Mezzogiorno. Se la restante parte della spesa pubblica, in larga misura corrente, produce risultati insoddisfacenti nei servizi essenziali (l'istruzione, la giustizia, la sanità, ecc.), le politiche regionali hanno poca possibilità di incidere significativamente sullo sviluppo delle aree in ritardo.

***Informazione,
misurabilità,
valutazione***

Nel decreto si pone l'enfasi sulla necessità di un utilizzo più ampio delle informazioni di natura statistica per la progettazione degli interventi e il monitoraggio degli andamenti. Si prevede inoltre il ricorso sistematico a metodologie rigorose per la valutazione dei risultati conseguiti (art. 5).

Si tratta di un'evoluzione altamente auspicabile. Nel comparto delle infrastrutture è cruciale che la programmazione della spesa sia fondata sull'utilizzo di tecniche di analisi economica per la valutazione dei costi e dei benefici economici e sociali dei progetti rispetto alle alternative possibili, come avviene nella maggior parte dei paesi industriali; questa attività, largamente trascurata nel nostro Paese, ha un ruolo essenziale nel facilitare decisioni pubbliche più informate e maggiormente rispondenti all'interesse collettivo (Casadio e Paccagnella, 2011).

Sarà utile ampliare il dettaglio delle informazioni relative alle singole infrastrutture, individuando basi dati e rilevazioni standardizzate e affidabili. Rilevante sarebbe anche

l'identificazione di metodologie ed elaborazioni largamente condivise, capaci di fornire un terreno tecnico adeguato a esplicitare i criteri di scelta degli investimenti (Appendice 1). Si corre altrimenti il rischio che gli aspetti statistici e metodologici non chiariti per tempo possano essere piegati alle esigenze del momento.

La valutazione dei risultati conseguiti è importante anche per migliorare l'efficacia delle iniziative a sostegno del sistema produttivo, quali gli incentivi agli investimenti. A tale riguardo può essere opportuno utilizzare tecniche di analisi controfattuale (ovvero quelle che cercano di valutare cosa sarebbe successo in assenza dell'intervento; cfr. de Blasio e Lotti, 2008). Per fondare l'analisi su basi scientifiche è necessario che si imposta preventivamente la raccolta di informazioni statistiche sia sui soggetti che ricevono gli aiuti sia su un adeguato insieme di controllo.

La valutazione permetterebbe alle agenzie di sviluppo e agli enti pubblici che gestiscono i programmi di aiuto di concentrarsi su quelli che hanno dato effettiva prova di efficacia. L'*accountability* ne uscirebbe rafforzata.

Le modalità concrete attraverso cui garantire che l'attività di valutazione venga effettuata sulla base dei necessari requisiti di rigore e replicabilità sono demandate alla fase di attuazione del decreto. Per evitare conflitti di interesse, **l'attività di valutazione dovrebbe essere svolta da soggetti indipendenti da quelli che gestiscono i programmi;** questi ultimi dovrebbero piuttosto impegnarsi nella raccolta e nella diffusione delle informazioni, al fine di stimolare analisi indipendenti.

Condizionalità

Si introduce il criterio della condizionalità, ossia le condizioni istituzionali, generali e relative a ogni settore di intervento che devono essere soddisfatte per l'utilizzo dei fondi (art. 5).

Questo meccanismo, suggerito anche dalla Commissione europea, può rafforzare l'efficacia dell'azione di politica economica. Al tempo stesso, come mostra l'esperienza in tema di condizionalità delle Istituzioni Finanziarie Internazionali, affinché il sistema incentivante funzioni correttamente, deve essere posta particolare attenzione alle condizioni che vengono stabilite, che devono essere misurabili e sotto il controllo dell'autorità pubblica soggetta alla condizionalità, e alla verifica del loro soddisfacimento, che deve tenere conto di eventuali fallimenti dovuti a cause non imputabili all'azione di quella autorità. Condizioni condivise tra i vari livelli di governo e trasparenza del meccanismo di verifica dei risultati possono agevolare il funzionamento del meccanismo di condizionalità.

Indicazioni utili a questo riguardo potranno desumersi dall'analisi dell'esperienza di funzionamento degli Obiettivi di servizio, adottati per il nostro Paese per la programmazione 2007-2013 (tav. 2).

Gli Obiettivi di servizio rappresentano un sistema premiale che condiziona l'ammontare delle risorse destinate alla coesione, messe a disposizione delle amministrazioni locali, ai risultati conseguiti da queste ultime. Il meccanismo prevede che la performance dei governi locali sia misurata da undici indicatori quantitativi per quattro aree: istruzione, assistenza per l'infanzia e gli anziani, rifiuti urbani e servizi idrici. Per ciascun indicatore è fissato un valore obiettivo comune a tutte le regioni. Una prima valutazione sullo stato di avanzamento è stata effettuata di recente (Ministero dello Sviluppo economico, 2010a). Pur con limiti e cautele, l'analisi individua alcune realtà settoriali e territoriali dove si registrano passi in avanti, assieme ad altre maggiormente critiche.

Con la verifica del conseguimento degli obiettivi, prevista per il 2013, si avranno a disposizione le informazioni che permetteranno di valutare questa esperienza. Un aspetto importante sarà quello relativo alla funzione incentivante dell'obiettivo, che potrebbe essere compromessa laddove il suo raggiungimento, oltre che essere influenzato dall'azione delle amministrazioni che vengono incentivate attraverso il meccanismo premiale, dovesse risentire di altre cause, esterne all'operato di quei decisori pubblici. Un altro aspetto importante da valutare è relativo alla specificità degli obiettivi: obiettivi specifici sono più facilmente misurabili ma possono incoraggiare comportamenti opportunistici da parte delle amministrazioni, che potrebbero essere indotte a concentrare gli sforzi per conseguire il miglioramento dell'indicatore cui è associato il premio a scapito di altri aspetti comunque rilevanti per la qualità complessiva del servizio offerto.

4. Altri aspetti: finanziamenti europei, progetti strategici, dotazione finanziaria

Il Governo potrà accelerare gli interventi

Al fine di garantire la tempestiva attuazione dei programmi cofinanziati dai fondi strutturali europei e l'integrale utilizzo delle relative risorse assegnate dall'Unione europea, **il Governo potrà adottare opportune misure di accelerazione degli interventi** (art. 3).

Con riferimento alla capacità di spesa, va rilevata la lentezza del nostro Paese nell'utilizzo dei fondi comunitari. In base ai dati di fonte comunitaria relativi all'esecuzione finanziaria dei fondi strutturali del ciclo di programmazione 2007-13, al 22 aprile 2010 i pagamenti effettuati dalla Commissione ammontavano a circa il 12,3 per cento delle risorse comunitarie disponibili. Tale valore si collocava al di sotto di quello dei principali paesi europei (13,8 per cento per la Spagna, 15,6 per la Francia e 19,8 per la Germania).

Per l'accelerazione della spesa potranno rivelarsi utili le iniziative di monitoraggio delle opere pubbliche volte a ridurre i cosiddetti tempi di attraversamento, ovvero i periodi che intercorrono tra la fine di una fase e l'inizio della successiva e che sono caratterizzati da attività di tipo amministrativo o addirittura da "tempi morti" (Mancurti, 2010). Secondo

le valutazioni del Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica (Ministero per lo Sviluppo Economico, 2010), questi tempi sono ingenti: rappresentano per esempio il 60 per cento dei tempi della fase di progettazione e quasi il 50 di quella di affidamento. Sono state di recente diffuse stime territoriali dei tempi di attuazione delle opere, articolate nelle varie fasi, per fornire un utile punto di riferimento agli enti appaltanti.

Ci si concentrerà su pochi grandi progetti

Con riferimento al Fondo per lo sviluppo e la coesione il decreto prevede che l'intervento sia finalizzato al finanziamento di progetti strategici, sia di carattere infrastrutturale sia di carattere immateriale, aventi natura di grandi progetti o di investimenti articolati in singoli interventi tra di loro funzionalmente connessi, in relazione a obiettivi e risultati quantificabili e misurabili, anche per quanto attiene al profilo temporale (art. 4).

In passato, tra le difficoltà che hanno limitato l'efficacia della politica regionale, si è riscontrata una forte frammentarietà degli interventi, soprattutto con riferimento alle finalità perseguiti. Anche gli interventi di sostegno al settore produttivo sono stati molto numerosi: nel periodo 2003-2008 sono stati effettuati dalle amministrazioni nazionali e regionali oltre 1.300 interventi, in larga parte regionali.

In questa situazione è da valutare positivamente la previsione di ridurre il numero di finalità, concentrando la politica regionale su alcune priorità, in linea con gli indirizzi della Commissione europea e del Rapporto Barca (Barca, 2009). Anche il Piano per il Sud, varato dal Governo nello scorso novembre ribadisce l'importanza di concentrare le strategie, la programmazione e le risorse su pochi obiettivi prioritari.

Dotazione finanziaria

La legge di stabilità relativa all'esercizio finanziario che precede l'avvio di un nuovo ciclo pluriennale di programmazione incrementa la dotazione finanziaria del fondo per lo sviluppo e la coesione stanziando risorse adeguate per le esigenze dell'intero periodo di programmazione (art. 5). **La definizione per un periodo pluriennale delle risorse assegnate è da valutare positivamente in quanto può facilitare l'attività programmativa a medio-lungo termine delle amministrazioni coinvolte.**

L'incertezza sulle risorse disponibili può riflettersi sui tempi e sui costi di realizzazione, incentivando anche l'avvio di un numero eccessivo di progetti. L'esperienza, non solo italiana, mostra inoltre che le riduzioni di spesa tendono spesso a concentrarsi sulle spese in conto capitale (Balassone e Franco, 2000). Potrebbe pertanto essere opportuno esercitare molta prudenza nel fissare le dotazioni, evitando di avviare progetti che non potranno poi trovare copertura finanziaria, e nel contempo introdurre clausole che impediscano di volgere tali risorse ad altri scopi.

**Contratto
istituzionale di
sviluppo**

Il decreto prevede che il Ministro delegato, d'intesa con il Ministro dell'economia e delle finanze e con gli altri Ministri interessati, stipuli con le Regioni e gli altri soggetti competenti un “**contratto istituzionale di sviluppo**”, che destina le risorse del fondo assegnate dal CIPE e individua responsabilità, tempi e modalità di attuazione degli interventi (art. 6).

Il meccanismo del contratto istituzionale di sviluppo appare coerente con le linee indicate dalla Commissione europea - che sottolinea l'esigenza di rafforzare il coordinamento dei livelli decisionali – e riprese nel Piano nazionale per il Sud. La fissazione di obiettivi precisi, misurabili da soggetti terzi, la definizione dei tempi per il conseguimento dei risultati, l'individuazione delle responsabilità sono elementi importanti per migliorare l'efficacia dell'azione pubblica.

5. Conclusioni

La concentrazione degli interventi su poche priorità e il rafforzamento dell'azione di coordinamento dell'amministrazione centrale, nel rispetto del ruolo delle Regioni e delle altre autonomie locali, sono azioni che possono migliorare l'efficacia dell'azione pubblica, promuovendo lo sviluppo economico e la coesione sociale e territoriale.

Nel definire le azioni da intraprendere per promuovere lo sviluppo economico e la coesione sociale e territoriale e rimuovere gli squilibri economici e sociali del Paese va innanzitutto ricordato che il ritardo delle regioni meridionali risente della peggiore qualità dei servizi pubblici erogati in quest'area da tutti i livelli di governo. **Se si vuole che il Mezzogiorno torni a crescere è necessario assicurare in queste regioni la stessa qualità dei servizi pubblici essenziali che si riscontra in altre aree del Paese; a tal fine è necessario migliorare soprattutto l'efficacia e l'efficienza della spesa pubblica corrente.**

La spesa pubblica in conto capitale può svolgere un ruolo importante, in particolare contribuendo a migliorare le dotazioni infrastrutturali delle regioni in ritardo di sviluppo. **Anche in questo caso, tuttavia, sono necessari recuperi di efficienza**, nelle capacità progettuali e nel rispetto dei costi e dei tempi di esecuzione delle opere (Bentivogli, Casadio e Cullino, 2010). Le linee di azione disegnate nel decreto per migliorare la qualità della spesa in conto capitale sono in larga misura condivisibili. Possono essere rafforzate da un **riequilibrio della spesa in conto capitale in favore degli investimenti pubblici diretti** (e a scapito dei trasferimenti in conto capitale), orientato in particolare a colmare il divario

tra dotazione e fabbisogno di infrastrutture nel Mezzogiorno. Nell'allocare la spesa è opportuno tenere presente l'obiettivo ultimo della qualità dei servizi pubblici, rispetto al quale spesso le infrastrutture sono funzionali.

Condizionalità, valutazione ex ante, monitoraggio in itinere e valutazione ex post sono strumenti importanti per assicurare efficacia ed efficienza all'azione pubblica. Soprattutto nel comparto delle infrastrutture, un maggiore ricorso a strumenti di analisi economica per la valutazione dei costi e dei benefici dei progetti in relazione alle possibili alternative, come avviene nei principali paesi industriali, potrebbe rivelarsi di particolare utilità.

Saranno importanti le modalità con cui il decreto verrà in concreto attuato, anche con riferimento ai criteri di collaborazione istituzionale tra Stato, Regioni e autonomie locali e alla natura della condizionalità.

Appendice 1. Gli indicatori territoriali delle infrastrutture

Gli indicatori territoriali vanno integrati con analisi sistemiche

Anche le più dettagliate misure sulle infrastrutture, singolarmente prese, non sono in grado di fornire sufficienti giustificazioni per uno specifico investimento. Soprattutto per i trasporti conta in modo cruciale il collegamento in rete con le strutture limitrofe, l'accessibilità complessiva dei territori e la qualità dei servizi erogati. Sono quindi necessarie analisi di sistema, attente stime della domanda di trasporto e valutazioni dei costi e dei benefici attesi dagli investimenti. Gli indicatori infrastrutturali mantengono un importante ruolo informativo, non in assoluto, ma in riferimento a specifici quesiti di interesse, quali l'efficienza del trasporto pubblico locale; la mobilità stradale attorno alle principali città; l'accessibilità alla rete primaria del trasporto nazionale; la logistica e il trasporto delle merci. Quanto più preciso sarà il quesito di interesse, tanto più agevole e trasparente dovrebbe risultare l'identificazione degli indicatori maggiormente informativi.

È elevata la variabilità degli indicatori territoriali ...

I più diffusi indicatori regionali sulle infrastrutture di trasporto producono graduatorie territoriali poco correlate tra loro, anche restringendosi alla sola viabilità stradale (Bronzini, Casadio e Marinelli, 2011). Gran parte delle differenze proviene dalle metodologie utilizzate, che evidenziano distinte dimensioni del ruolo delle infrastrutture.

.. che spesso misurano fenomeni differenti

Una prima tipologia di indicatori confronta la spesa in conto capitale in infrastrutture effettuata in un dato territorio per costruire strade o ferrovie. Queste misure evidenziano le scelte di policy e di finanza pubblica in favore dei diversi livelli di governo e delle varie aree geografiche, ma possono risultare poco informative rispetto alle effettive dotazioni e alla qualità finale dei servizi di trasporto, sia per la diversa efficienza nella spesa delle Amministrazioni pubbliche locali, sia per l'effetto di fattori di contesto, come la morfologia del territorio e la densità abitativa.

Molti lavori statistici guardano quindi a indicatori di dotazione fisica delle infrastrutture, misure di offerta, come la lunghezza delle strade o delle ferrovie, il numero di aeroporti e di accostì per le navi, ecc. Questi dati misurano però soltanto quella parte dell'offerta potenziale di trasporto connessa alle caratteristiche fisiche delle strutture, e non alla loro accessibilità e interconnessione. Le dotazioni fisiche sono quindi maggiormente rilevanti quando l'esistenza di una struttura è in sé l'elemento prevalente, come nel caso delle strade e delle autostrade, sulle quali si organizza individualmente il trasporto privato; sono invece meno informative quando anche il servizio erogato sull'infrastruttura è un elemento fondamentale, come nel caso delle ferrovie, dei porti e degli aeroporti.

Per confrontare indicatori di dotazioni fisiche tra aree geografiche diverse è inoltre necessario rapportarsi a fattori di scala quali il PIL, la popolazione o l'ampiezza del territorio (che forniscono indicazioni approssimate della domanda potenziale di trasporto). Questa standardizzazione influenza ampiamente la graduatoria tra le regioni.

Un miglior contenuto informativo si trae dagli indicatori di utilizzo medio delle strutture, che analizzano la carenza o l'eccesso dell'offerta sulla domanda di trasporto, attraverso il rapporto tra il traffico effettivo e la capacità potenziale massima delle infrastrutture. Siccome i flussi di trasporto sono molto diversificati nell'arco della giornata, l'informazione maggiormente rilevante riguarderebbe gli indicatori di congestione, legati ai picchi di utilizzo delle infrastrutture nei periodi o nelle tratte maggiormente trafficate. La carenza di dati non permette una mappatura soddisfacente della congestione. L'evidenza disponibile e l'esperienza suggeriscono tuttavia che il fenomeno si localizza prevalentemente attorno alle aree urbane, specie nel Centro Nord. Un ulteriore passaggio consiste nel considerare le interconnessioni a rete tra le diverse infrastrutture di trasporto, riassunte dagli indici di accessibilità (Alampi e Messina, 2011), che si riferiscono al concetto di mercato potenziale di sbocco per le merci. Questi indicatori, se calcolati in base ai tempi di trasporto, risultano particolarmente adatti a evidenziare il ruolo del sistema dei trasporti nell'avvicinare, o allontanare territori connotati da determinate distanze fisiche e agglomerazioni urbane e produttive.

Gli indicatori sono inferiori nel Mezzogiorno ...

Riguardo al Mezzogiorno, buona parte degli indicatori evidenzia un ritardo nella dotazione, nell'accessibilità e nella qualità delle infrastrutture, anche se il grado di utilizzo e la congestione sembrano più elevati nel Centro Nord. L'indicatore dell'Istituto Tagliacarne relativo al Mezzogiorno (scalato per la popolazione e la superficie territoriale; fig. 3) assume valori ampiamente inferiori alla media nazionale per le strutture culturali, gli impianti e le reti energetico-ambientali. Nel Mezzogiorno inoltre sono più spesso carenti le infrastrutture riguardanti i servizi pubblici locali, quali lo smaltimento dei rifiuti.

... dove la spesa è stata più elevata che nel Centro Nord

La minore dotazione di infrastrutture rilevata dagli indicatori fisici nelle regioni meridionali si associa a una spesa pubblica cumulata per infrastrutture in rapporto al PIL (ma anche in termini pro capite) che per diversi decenni è stata superiore rispetto al resto del Paese. La differenza tra le misure di tipo fisico e quelle di spesa può dipendere da vari fattori, che vanno dalla morfologia del territorio all'inefficienza della spesa.

Secondo le stime di Di Giacinto, Micucci e Montanaro (2011), l'incidenza del capitale pubblico (spesa pubblica in infrastrutture cumulata con il metodo dell'inventario permanente) sul PIL nel Mezzogiorno sarebbe pari a circa una volta e mezzo quella del Centro Nord (fig. 4). In termini pro capite il capitale pubblico del Mezzogiorno supererebbe quello del Centro Nord del 7 per cento circa.

La realizzazione delle opere è poco efficiente nell'intero Paese

La realizzazione di opere pubbliche presenta notevoli mutamenti (Signorini, 2009) e anche problemi significativi nell'intero territorio nazionale: nella fase di programmazione manca una selezione in grado di concentrare le risorse sulle opere prioritarie; raramente si fanno valutazioni accurate dei costi e dei benefici dei progetti; il coordinamento tra enti (essenziale in un contesto caratterizzato da competenze concorrenti di Stato e Regioni) è debole e trova ostacolo nella mancanza di un quadro finanziario chiaro e di criteri di valutazione trasparenti (Casadio e Paccagnella, 2011). Le scelte di localizzazione delle opere incontrano

spesso fenomeni di opposizione a livello locale (gli enti locali pongono ostacoli amministrativi nella fase di realizzazione; i cittadini reagiscono con proteste e ricorsi al TAR). Il sistema di selezione del contraente privato per l'affidamento dei lavori pubblici risulta esposto in misura considerevole ai rischi di collusione, corruzione e rinegoziazioni successive con gli aggiudicatari dei contratti (Decarolis, Giorgiantonio, Giovaniello, 2011). Contenuto risulta il ruolo del capitale privato nella realizzazione delle opere pubbliche.

I problemi per le opere pubbliche sono maggiori nel Mezzogiorno

Questi problemi si riscontrano in forma più accentuata nel Mezzogiorno, dove l'efficienza della spesa risente della minore qualità delle amministrazioni e della carenza di coordinamento tra politiche nazionali e politiche regionali. Un'indagine condotta direttamente sulle imprese di costruzioni evidenzia una peggiore capacità progettuale delle amministrazioni pubbliche meridionali (Bentivogli, Casadio, Cullino, 2010; fig. 5).

Per quanto riguarda la fase di realizzazione, i lavori tendono ad avere su tutto il territorio nazionale costi superiori a quelli programmati. Vi influiscono le opere compensative richieste dagli amministratori locali, ma anche l'assenza di pratiche standardizzate di valutazione dei costi. Le opere vengono realizzate con forti ritardi rispetto ai tempi previsti, risentendo dei fenomeni di contenzioso e dei lunghi tempi amministrativi di passaggio tra le varie fasi (Decarolis, Palumbo, 2011).

I tempi tecnico-amministrativi per progettare e assegnare le opere (di oltre 150 mila euro) risultano superiori nel Mezzogiorno (fig. 6). Uno studio recentemente svolto dalla Commissione europea ha esaminato alcuni progetti relativi a infrastrutture di trasporto di dimensioni medie e grandi, co-finanziati dal Fondo europeo di sviluppo regionale e localizzati in gran parte nel Mezzogiorno. Per questi progetti, tra il 2000 e il 2006 l'entità delle ecedenze nei tempi e nei costi in Italia è risultata largamente superiore alla media europea: i ritardi nei lavori rispetto ai programmi sono dell'88 per cento in Italia, contro la media europea del 26; gli aggravi di costo sono del 37 per cento in Italia, contro il 21 europeo (Commissione europea, 2009b).

Il ruolo della corruzione

Molte imprese di costruzioni medie e grandi segnalano che il rispetto della legalità costituisce un rilevante fattore di inefficienza negli appalti (Bentivogli, Casadio, Cullino, 2010). Il fenomeno dell'illegalità è più diffuso nel Mezzogiorno, dove quasi il 50 per cento delle imprese del Centro Nord che vi operano e quasi il 35 per cento di quelle del Mezzogiorno avverte l'esigenza di un maggiore rispetto della legalità. I fenomeni corruttivi sono più intensi nell'ambito dei contratti per lavori, servizi, forniture al settore pubblico (Bianco e Donato, 2010).

Appendice 2: L'efficacia degli incentivi alle imprese

La discussione sull'efficacia degli incentivi riveste da sempre un ruolo centrale nel dibattito sull'intervento dello Stato nel Mezzogiorno, nonostante che l'azione di politica economica abbia seguito nel tempo strategie e modalità di attuazione differenti (Braunerhjelm *et al.*, 2000). Negli ultimi anni sono stati effettuati lavori volti ad analizzare alcuni dei principali interventi di sostegno attuati in Italia nel passato quindicennio, per i quali la disponibilità di dati permette un'analisi statistica rigorosa (de Blasio e Lotti, 2008).

L'efficacia della legge 488 e della legge 388

In seguito alla cessazione dell'intervento straordinario, la gran parte degli incentivi alle imprese è stata assegnata attraverso due strumenti di sostegno: la legge n. 488 del 1992 e la legge n. 388 del 2000.

Per quanto riguarda la legge n. 488, un confronto dell'attività d'investimento delle imprese agevolate con quella delle imprese che pur avendo richiesto il sussidio non sono state finanziate, suggerisce che gli incentivi indurrebbero soprattutto effetti di sostituzione intertemporale nelle decisioni d'investimento (Bronzini e de Blasio, 2006).

La legge n. 488 prevede contributi a fondo perduto assegnati attraverso aste competitive che tengono conto di alcuni criteri, come la proporzione di fondi propri investiti nel progetto (più elevata è questa proporzione, maggiore è la probabilità di ricevere il contributo), il numero di posti di lavoro che il progetto si propone di realizzare (maggiori sono i posti di lavoro previsti, più elevata è la probabilità di ricevere l'incentivo) e l'ammontare del sussidio richiesto (più basso è l'ammontare richiesto, maggiore la probabilità di ricevere il contributo). Gli studi mostrano che il meccanismo di erogazione dei sussidi ha premiato le imprese relativamente migliori. Nel confronto con le imprese che non hanno partecipato alle aste bandite per l'assegnazione dei sussidi, quelle che hanno partecipato sono caratterizzate da una dimensione maggiore e una più elevata redditività. Al netto dell'effetto della selezione, l'efficacia della legge n. 488 nello stimolare investimenti aggiuntivi è risultata modesta.

Gli incentivi erogati attraverso il credito d'imposta della legge n. 388 sono risultati invece più efficaci nello stimolare investimenti addizionali (Bronzini, de Blasio, Pellegrini e Scognamiglio, 2008), ma questo risultato può in parte risentire del fatto che la finestra temporale di osservazione è meno ampia che per le analisi di valutazione della legge n. 488.

Per un campione limitato alle società di capitali, che non include quindi le società di persone e le ditte individuali, le imprese agevolate avrebbero effettuato investimenti aggiuntivi sia rispetto a imprese simili localizzate in aree non agevolabili sia rispetto a imprese simili che, pur essendo localizzate nelle aree agevolabili, non hanno beneficiato del

credito d'imposta. La maggiore efficacia delle agevolazioni della legge n. 388 rispetto agli incentivi della legge n. 488 sembra da attribuire principalmente all'effetto della selezione. Mentre gli interventi della legge n. 488 hanno per lo più favorito le imprese con migliori opportunità di investimento e minori vincoli finanziari, che quindi avrebbero realizzato sostanzialmente gli stessi investimenti anche in assenza di incentivi, il credito d'imposta, assegnato in via automatica, ha beneficiato anche imprese di dimensione inferiore e di minore redditività per le quali è più probabile che la disponibilità di finanziamenti rappresenti un vincolo agli investimenti. Per quanto riguarda il controllo dei flussi di spesa, il credito d'imposta presenta significative limitazioni. A differenza della legge 488, per la quale gli stanziamenti vincolano le possibilità di spesa, il credito d'imposta è una misura il cui costo non è precisamente prevedibile. L'automaticità del provvedimento fa sì che l'utilizzo di risorse pubbliche da parte delle imprese non sia sotto il controllo dell'amministrazione pubblica. Il controllo della spesa può basarsi solo sulle previsioni dell'utilizzo dell'agevolazione da parte dei potenziali destinatari.

Un'indagine presso le imprese

Nel complesso, i risultati degli esercizi di valutazione condotti sulla legge n. 488 e sulla legge n. 388 evidenziano le difficoltà delle misure di incentivazione. Ulteriori evidenze in tal senso derivano dall'Indagine sugli investimenti delle imprese industriali condotta dalla Banca d'Italia, in cui agli imprenditori intervistati nel 2006 è stato chiesto di indicare le azioni che avrebbero intrapreso in assenza delle misure di incentivazione (Cannari, de Blasio e D'Aurizio, 2007). Dai dati dell'Indagine si ricava che lo stimolo agli investimenti è risultato modesto in rapporto alle risorse impiegate: per le imprese del Sud gli investimenti addizionali non raggiungono il 30 per cento dei fondi distribuiti; sono circa il 10 per cento per quelle del Centro Nord.

Nell'indagine ci si è riferiti a tutte le agevolazioni per gli investimenti, comprese quelle gestite a livello regionale. Quasi un quarto delle circa tremila imprese industriali del campione aveva beneficiato di fondi pubblici (come agevolazioni, incentivi e altre forme di sostegno diretto o indiretto). In assenza di tali aiuti, il 67,6 per cento delle imprese agevolate ha dichiarato che avrebbe effettuato lo stesso ammontare di investimenti, negli stessi progetti; il 6,1 per cento avrebbe destinato lo stesso ammontare di investimenti a progetti in parte differenti; il restante 26,3 per cento di imprese, in assenza di aiuti, avrebbe effettuato minori investimenti.

I Patti territoriali

Alcune analisi hanno esaminato i Patti territoriali, che rappresentano uno strumento utilizzato in larga parte dei comuni del Mezzogiorno. I Patti sono accordi volti a favorire lo sviluppo locale, firmati dai rappresentanti delle Amministrazioni pubbliche e delle associazioni di categoria di gruppi di comuni limitrofi facenti parte di aree sotto-utilizzate. Per ciascun Patto può essere erogato un finanziamento pubblico fino a un massimo di 50 milioni di euro, da utilizzare in larga parte per incentivi agli agenti economici e in minore misura (fino a 15 milioni di euro) per infrastrutture locali.

Accetturo e de Blasio (2011) hanno analizzato l'efficacia dei Patti territoriali nel creare occupazione e nel favorire la nascita di attività produttive. Attraverso l'utilizzo di informazioni a livello comunale per il periodo 1996-2004, si sono confrontati alcuni indicatori di performance (dinamica dell'occupazione e delle unità locali delle imprese industriali e dei servizi) relativi ai comuni appartenenti a un Patto territoriale con quelli di comuni simili per caratteristiche socio-economiche che non hanno aderito all'iniziativa. I risultati suggeriscono che la partecipazione a un Patto territoriale non ha effetti né sulla crescita dell'occupazione né su quella delle unità locali. Questi risultati non sembrano dipendere dal livello di sviluppo iniziale delle aree sottoposte all'intervento, dall'effettivo ammontare dei fondi utilizzati, o dal periodo intercorso tra l'approvazione di un Patto e la data successiva scelta per valutarne la performance (2001 o 2004). I risultati inoltre non differiscono tra le aree territoriali (Mezzogiorno e Centro Nord) e restano qualitativamente simili anche per quel sottoinsieme di Patti che sono considerati dai responsabili della policy come casi di buon avvio del programma.

Effetti indiretti

In base a quanto evidenziato sinora, l'impatto degli interventi di sostegno - misurato sulla base della performance delle imprese che ricevono aiuti e contributi di varia natura - sembra molto limitato. Tuttavia, l'utilizzo di risorse pubbliche per questi interventi potrebbe ancora essere giustificato alla luce degli eventuali effetti di indotto, ovvero di ulteriori effetti positivi sull'economia locali derivanti, ad esempio, dalla maggiore domanda da parte delle imprese incentivate per beni e servizi prodotti localmente.

Una valutazione dell'importanza degli effetti di indotto è stata effettuata da de Blasio e Menon (2011). Con riferimento al periodo 1991-2007 sono stati analizzati gli effetti che la crescita dell'occupazione in un settore manifatturiero determina negli altri settori della manifattura e nei servizi localizzati nello stesso sistema locale del lavoro. I risultati mostrano che sia nei sistemi locali del lavoro del Centro Nord sia in quelli del Mezzogiorno la variazione dell'occupazione in un settore della manifattura non determina localmente effetti significativi né sui restanti settori della manifattura né sui servizi. Questo risultato suggerisce che l'impatto complessivo degli interventi di sostegno è quello che deriva dalle sole analisi di valutazione condotte sulle imprese che ricevono gli aiuti. Non vi è cioè evidenza di effetti di indotto positivi che possano cambiare, in meglio, quelle conclusioni.