

UNIVERSITA' DI BARI
DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE

MODULO 8
Le Politiche Regionali in Italia

CORSO DI POLITICHE ECONOMICHE EUROPEE
2017-18
Prof. Gianfranco Viesti

Le politiche regionali hanno oggi un compito difficilissimo

- Intervenire su diversità storiche sedimentate
- Contrastare effetti negativi politiche economiche “generalì”
- Intervenire su fattori competitività in comparazione internazionale

Lunga tradizione italiana

- Nitti e le Leggi speciali
- Il fascismo e le aree industriali del Nord Est
- La Cassa per il Mezzogiorno

Interessante per il confronto con l'oggi

Cassa per il Mezzogiorno / intervento straordinario

- Agenzia speciale/tecnocratica
- Approccio top-down; interventi addizionali e diversi da politiche ordinarie
- Forte investimento politico; parte di una strategia nazionale
- Grandi progetti industriali con Iri e privati

TAB. 2.1. *Spesa per infrastrutture e per agevolazioni ai settori produttivi nel Mezzogiorno (miliardi di euro 2007; media annua)*

	Interventi per infrastrutture	Contributi agli investimenti	Contributi all'occupazione
1951-1957	1,3	0,1	-
1958-1965	1,3	0,4	-
1966-1970	1,4	1,1	0,4
1971-1975	3,1	2,0	2,0
1976-1980	4,7	1,9	3,6
1981-1986	4,3	1,2	5,1
1987-1992	2,9	1,5	6,1

Fonte: Svimez su dati di bilancio della Cassa e dell'Agenzia per il Mezzogiorno.

- Imponenti risultati (infrastrutturazione di base; industria)
- Declino dagli anni Ottanta
- Mutamento delle priorità politiche (riconversione industriale), riduzione qualità dell'istituzione, azione negativa della politica
- Chiusura 1992 e lungo intervallo

La fine dell'Intervento straordinario ed il lungo intervallo nelle politiche di sviluppo regionale

La **legge 488 del 1992** pone fine all'Intervento straordinario e stabilisce la sua sostituzione con **politiche ordinarie** per le “**aree depresse**” nell'**intero territorio nazionale**. Essa ridisegna meccanismi e strumenti di intervento.

Il passaggio da un sistema di intervento all'altro non è indolore e anzi si caratterizza per **notevoli problemi nell'applicazione della nuova normativa**.

⇒ Mancanza di sistematicità e organicità delle nuove disposizioni; forti ritardi nell'emanazione dei regolamenti ministeriali e delle delibere CIPE; difficoltà delle amministrazioni ordinarie a gestire la transizione.

⇒ Il **meccanismo di incentivazione “a bando” degli investimenti** nelle “aree depresse” del Sud e del Centro-Nord diviene **concretamente operativo solo nel 1996.**

⇒ Il principio dell'estensione degli interventi alle aree deboli del Centro-Nord, **pienamente condivisibile**, viene però concretizzato in **misura dilatata.**

Nelle “aree depresse” del Centro-Nord vive un terzo della popolazione, 11,5 milioni di persone; esse non includono solo zone con evidenti problemi di deindustrializzazione, ma anche alcuni dei territori più prosperi ed industrializzati del paese. Per apprezzare l'importanza dell'estensione delle aree si può ricordare che il primo bando della legge 488 determina investimenti per 46.000 nuovi occupati al Sud e per 38.000 al Centro-Nord.

⇒ Viene cancellata la **normativa che fiscalizzava parte degli oneri sociali** dei lavoratori nel Mezzogiorno.

Il cumularsi degli effetti di sgravi e fiscalizzazioni determinava un vantaggio per le imprese nel costo medio del lavoro nel Mezzogiorno dell'ordine del 20%, in grado di bilanciare, in termini di costo del lavoro per unità di prodotto, il divario di produttività mediamente riscontrabile nel Mezzogiorno rispetto al Centro-Nord. Il venir meno degli sgravi peggiora drasticamente la competitività di prezzo delle imprese che operano al Sud, con rilevanti effetti sull'occupazione.

All'inizio degli anni Novanta, acquistano importanza assai più rilevante che nel passato le **politiche di coesione** dell'Unione Europea sia per la loro **dimensione finanziaria** (proprio mentre gli interventi e le risorse nazionali per lo sviluppo del Mezzogiorno si contraggono, quelli europei divengono molto più rilevanti) che per le **modalità di programmazione e di realizzazione** degli interventi che differiscono sensibilmente da quelle correnti all'epoca nelle amministrazioni italiane.

All'indomani della fine dell'Intervento straordinario la politica di sviluppo regionale italiana conosce, dunque, un **lungo intervallo**, in particolare fra il 1992 e il 1996.

Questo avviene in un momento di **forte difficoltà dell'economia italiana**, acuendone gli effetti in particolare sulle regioni più deboli.

Nel periodo 1992-1996 il PIL del Mezzogiorno cresce, in termini reali, meno dell'1%, un valore decisamente inferiore a quello dell'Italia centro-settentrionale (6%).

La nuova politica regionale 2000-06 (“Nuova Programmazione”)

- Enfasi su istituzioni ordinarie, anche locali
- Governance multilivello con approccio “contrattuale”
- Programmi integrati di interventi “Place-Based”
- Forte ampliamento ambiti di intervento

La nuova politica regionale 2000-06 (“Nuova Programmazione”)

Nuova politica di sviluppo regionale lanciata nel 1998 (Prodi-Ciampi), con forte influsso delle politiche europee:

- Enfasi su istituzioni ordinarie, anche locali
- Governance multilivello con approccio “contrattuale”
- Programmi integrati di interventi “Place-Based”
- Forte ampliamento ambiti di intervento

I principi

- Gli interventi volti al riequilibrio territoriale non sono più limitati al Mezzogiorno, ma riguardano **tutte le aree deboli del territorio nazionale**.
- Passaggio da un **modello istituzionale “straordinario”** ad uno **“ordinario”**.

Le responsabilità degli interventi vengono attribuite alle amministrazioni ordinarie e non più a strumenti ed organismi ad hoc, esterni alla pubblica amministrazione.

L'intervento incoraggia e prevede il **decentramento** ma anche la **collaborazione fra diversi livelli istituzionali e fra organismi dello stesso livello** nell'elaborazione e nella gestione degli interventi.

I principi

- Obiettivo dell'intervento pubblico è **migliorare le condizioni di contesto eliminando gradualmente e progressivamente le diseconomie**, non compensare le imprese per l'esistenza di tali diseconomie.

 Puntare principalmente su **programmi coordinati di investimenti pubblici**.

Il sistema di governance

- La “Nuova Programmazione” trova concreta attuazione nel Programma di Sviluppo per il Mezzogiorno (PSM) per gli anni 2000-2006 e nel successivo **Quadro Comunitario di Sostegno**.
- Costituzione di un nuovo **Dipartimento per le politiche di sviluppo (DPS)**.

Il sistema di governance

- Per favorire la collaborazione fra i diversi livelli di governo vengono utilizzati gli strumenti delle **Intese istituzionali di programma (IIP)** e degli **Accordi di programma quadro (APQ)**.

Si mira a superare gli ostacoli che si frappongono alla realizzazione di progetti infrastrutturali ed azioni integrate per lo sviluppo territoriale: l'esistenza di priorità diverse nelle differenti amministrazioni; il prevalere di ottiche di intervento prettamente settoriali; la frammentazione, fra fonti di provvista e soggetti, delle risorse finanziarie disponibili; l'esistenza di poteri di veto o comunque la mancanza di modalità per superare forme di inazione; la mancanza di strumenti di monitoraggio e verifica.

Il sistema di governance

- Strumenti volti a ottenere un miglioramento dell'efficienza delle amministrazioni: i **fondi di premialità**.

Il 10% delle risorse (4% di riserva comunitaria e 6% di quella nazionale) invece di essere ripartito ex ante fra le amministrazioni viene assegnato ex post in relazione alla performance delle Amministrazioni centrali e delle Regioni.

- **Valutazione *in itinere* ed *ex post*** degli interventi attuati.

Tav. 4.1 - Dotazione finanziaria del Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006 per Asse*
(miliardi di euro)

Assi	Dotazione finanziaria
Asse I Risorse Naturali	7.8
Asse II Risorse Culturali	2.6
Asse III Risorse Umane	8.2
Asse IV Sistemi Locali di Sviluppo	14.9
Asse V Città	2.1
Asse VI Reti e Nodi di Servizio	9.3
Asse VII Assistenza Tecnica	0.6
TOTALE QCS	45.5

* Le cifre sono quelle modificate a seguito della revisione di metà periodo.

Fonte: elaborazioni su dati Monit

La politica regionale incontra la politica di coesione UE (2000-06; 2007-13)

- Interventi nazionali raccolti nel FAS (POI FSC)
- FAS progressivamente programmato insieme a Fondi Strutturali
- Tentativo di integrazione fra politiche regionali e politiche “generalì”

Le politiche regionali dall'inizio del nuovo secolo in poi

Con la legislatura 2001-2006, la “**Nuova Programmazione**” subisce un **forte e progressivo ridimensionamento**, sia nella sua complessiva importanza sia nelle sue scelte di fondo.

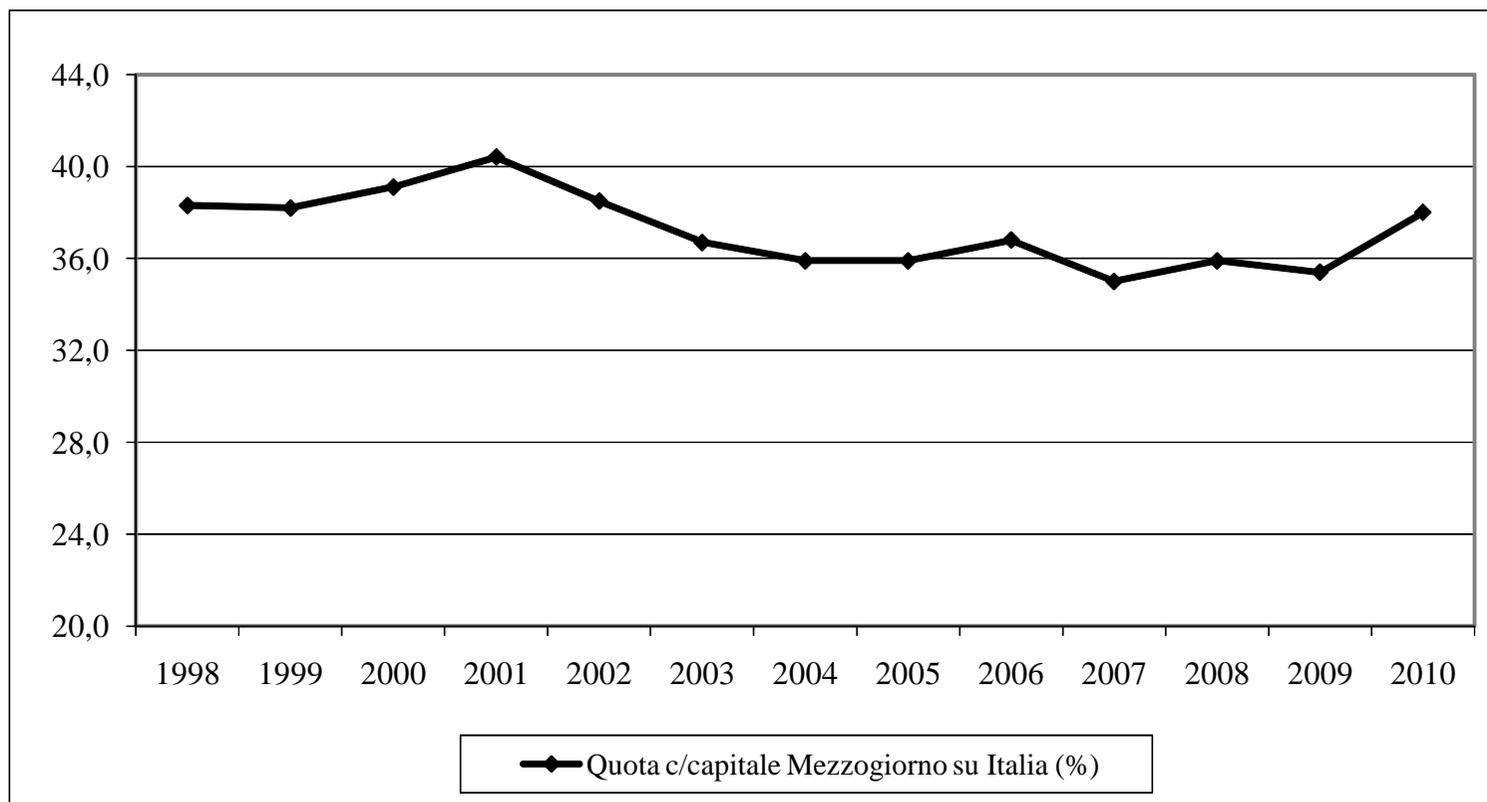
Vi è una **scarsa attenzione e condivisione politica di fondo** (come, in generale, accade per la questione dello sviluppo del Mezzogiorno come tema nazionale).

Gli interventi realizzati si allontanano dal disegno originario.

Vi è *in primis* un problema di natura quantitativa: le **risorse europee e quelle del FAS non assumono un ruolo addizionale.**

La **politica di sviluppo regionale**, per definizione aggiuntiva, è sempre più **sostitutiva di mancata spesa ordinaria**. L'obiettivo, stabilito per legge, di destinare al Mezzogiorno il 45% della spesa in conto capitale è completamente mancato

Graf. 5.1 - Ripartizione territoriale della spesa pubblica in conto capitale del Settore Pubblico Allargato



Fonte: elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

Inoltre

Minore capacità di regia politica e tecnica dell'insieme degli interventi.

Mancanza di un coordinamento del livello centrale che porti ad una concentrazione tematica delle risorse.

Assenza di riequilibrio del totale della spesa in conto capitale che avrebbe dovuto spostare risorse dai trasferimenti alle imprese verso gli investimenti pubblici.

Nel 2008, poi, le **politiche regionali** precedentemente programmate per il 2007-13 vengono **stravolte e sostanzialmente cancellate (nella parte non europea)**.

⇒ Il Governo cancella l'obiettivo di destinare alle otto regioni del Sud il 45% della spesa totale in conto capitale, così come l'obiettivo del 30% della spesa ordinaria in conto capitale per le amministrazioni centrali e per gli enti extra pubblica amministrazione.

⇒ La parte nazionale (FAS), che rappresenta circa metà delle disponibilità totali delle politiche regionali, non si avvia. Tagli e allocazioni dirottano una parte cospicua delle risorse verso destinazioni diverse rispetto alla loro missione originaria.

⇒ La drastica riduzione delle risorse nazionali non solo depotenzia da un punto di vista quantitativo l'intervento, ma determina anche uno stravolgimento della complessiva programmazione.

Effetti delle manovre del governo Berlusconi (2008-10) sul FAS

	Situazione iniziale		Situazione finale			Totale
	<i>Spesa corrente</i>	<i>Spesa conto capitale</i>	<i>Spesa corrente</i>	<i>Spesa conto capitale</i>	<i>Non allocati</i>	
Centro-Nord	0,0	6,5	15,9	3,3	0,2	19,4
Sud	0,0	36,9	7,7	11,0	0,2	18,9
Terremoto Abruzzo	0,0	0,0	0,0	4,6	0,0	4,6
Non allocabili	0,0	0,0	---	----	0,5	0,5
Totale	0,0	43,4	23,6	18,9	0,9	43,4

Fonte: Prota e Viesti, Senza cassa, Il Mulino 2012

⇒ La collaborazione verticale fra Amministrazioni centrali e regionali diviene sempre minore.

⇒ Un'ulteriore criticità è legata al processo decisionale: le decisioni di spesa non sono riconducibili ad un quadro programmatico con chiare priorità, si tratta, invece, di un insieme di interventi estemporanei.

Risultati modesti, in peggioramento nel tempo, per diversi motivi

- A) mancanza di centralita' politica
- B) forte riduzione degli interventi
- C) mancato raccordo con politiche ordinarie
- D) proliferazione degli obiettivi e delle azioni
- E) grandi difficoltà attuative
- F) forti, crescenti, ritardi

I Fondi strutturali hanno contribuito per circa un punto percentuale di crescita all'anno allo sviluppo del Mezzogiorno.



Le politiche regionali (comunitarie) hanno **impedito una lunga fase di recessione** dell'economia meridionale ed **evitato un forte incremento delle disparità interne.**

Le politiche regionali **non sono state in grado di indurre una significativa accelerazione della crescita** nel Mezzogiorno.

Non si è significativamente ridotto il rilevante gap nelle condizioni di contesto esistente fra le diverse aree del Paese, anche se è migliorato il livello, assoluto, di dotazione di infrastrutture e servizi al Sud.

I risultati non sono stati omogenei.

Guardando ad un insieme di indicatori, relativi agli obiettivi specifici delle politiche, si trova evidenza di modesti, ma non insignificanti, miglioramenti nelle regioni meridionali.

Evoluzione degli indicatori regionali territoriali per le politiche di sviluppo (1)
(valori percentuali)

PRIORITA' QSN	casi in cui l'indicatore registra un miglioramento tra il 2007 e il 2013				convergenza delle condizioni socio-economiche (2)		casi in cui l'indicatore registra una situazione migliore nel Mezzogiorno rispetto al Centro Nord	
	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e Isole	2007-2013	2007	2013	
1 – Miglioramento e valorizzazione delle risorse umane	42,9	35,7	42,9	71,4	64,3	35,7	42,9	
2 – Promozione, valorizzazione e diffusione della ric. e dell'innov. per la competitività	100,0	90,9	90,9	72,7	54,5	9,1	9,1	
3 – Energia e ambiente. Uso sostenibile ed efficiente delle risorse per lo sviluppo	80,0	70,0	80,0	80,0	80,0	10,0	30,0	
4 – Inclusione sociale e servizi per la qualità della vita e l'attrattività territoriale	58,8	47,1	52,9	70,6	76,5	17,6	17,6	
5 – Valorizzazione delle risorse naturali e culturali per l'attrattività e lo sviluppo	80,0	46,7	60,0	46,7	40,0	20,0	20,0	
6 – Reti e collegamenti per la mobilità	38,5	53,8	53,8	38,5	30,8	23,1	23,1	
7 – Competitività dei sistemi produttivi e occupazione	63,0	44,4	48,1	40,7	37,0	22,2	22,2	
8 – Competitività e attrattività delle città e dei sistemi urbani	75,0	58,3	41,7	50,0	41,7	16,7	8,3	
9 – Apertura internazionale e attrazione di investimenti, consumi e risorse	80,0	60,0	100,0	60,0	80,0	40,0	40,0	
Totale	68,7	56,3	63,4	59,0	52,4	21,6	23,7	

Fonte: elaborazioni su dati Istat. Banca dati Indicatori territoriali per le politiche di sviluppo.

(1) Elaborazioni basate su un insieme di 124 indicatori per cui sono disponibili i dati tra il 2007 e il 2013. Per alcuni indicatori, a causa dell'indisponibilità dei dati negli anni 2007 o 2013, è stato considerato un periodo di riferimento leggermente diverso. Cfr. le Note metodologiche. – (2) Percentuale dei casi in cui l'indicatore del Mezzogiorno presenta un miglioramento relativo più accentuato o un peggioramento relativo meno marcato del corrispondente indicatore del Centro Nord.

A) la nuova politica regionale non è mai

- parte di una strategia di sviluppo nazionale
- nelle priorità della politica

Dopo il 2008 viene abbandonata

2011-13 tentativo di ripresa (Barca-Trigilia)

2014-15 definitivo abbandono

- Rallenta crescita Italia, sviluppo regionale non è priorità
- Difficoltà finanza pubblica, competizione territoriale per le risorse
- Opposizione ideologica, discussione pubblica distorta (“Teorema Meridionale”): le politiche pubbliche sono problema non soluzione

Politica regionale diviene un fondo da utilizzare per mutevoli, variabili, obiettivi di breve termine

Come per il FAS 2008-10 e la legge di stabilità 2015

B) forte riduzione degli interventi

- Riduzione dell'impegno complessivo
- Carattere sostitutivo degli interventi (mancata addizionalità e' certificata)
- Tagli a disponibilità ordinarie regioni (anche per cofinanziamento)

Risorse aggiuntive per il Mezzogiorno (fondi strutturali, cofinanziamento e FAS-FSC): valori e peso sulla spesa pubblica primaria Italia (medie triennali, euro costanti 2005)

	2000-02	2011-13
Importo, miliardi	11,8	7,1
% su spesa primaria Italia	2,1%	1,1%

Fonte: Agenzia per la Coesione Territoriale, dati CPT



Il lungo declino della spesa in conto capitale a danno del Mezzogiorno

La spesa in conto capitale ordinaria e aggiuntiva in Italia dal 1998 al 2012

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
ITALIA															
Totale spesa in c/ capitale	42,4	46,4	47,1	52,1	56,3	59,4	58,6	59,3	61,1	63,0	59,4	63,4	52,4	52,5	48,5
Spesa in c/capitale in % del PIL	3,9	4,1	3,9	4,1	4,3	4,4	4,2	4,1	4,1	4,1	3,8	4,2	3,4	3,3	3,1
MEZZOGGIORNO															
Totale spesa in c/capitale	16,3	17,8	18,3	21,0	21,7	21,8	21,2	21,6	22,6	21,9	20,2	22,3	17,4	18,1	17,4
- Risorse ordinarie	9,4	9,8	9,4	8,0	11,6	12,2	10,6	11,0	11,3	9,8	9,3	13,5	10,1	9,4	10,6
- Risorse aggiuntive	6,9	8,0	8,9	13,0	10,1	9,5	10,6	10,4	11,3	12,1	10,8	8,7	7,4	8,7	6,9
- Fondi europei	1,7	1,6	2,3	4,0	2,0	2,8	3,2	3,3	3,3	3,7	3,3	2,7	1,9	3,1	2,4
- Cofinanziamento	1,4	1,4	1,9	3,5	1,9	2,5	2,8	2,9	3,0	3,4	3,1	1,8	1,4	2,0	1,6
- Coesione naz.	3,8	5,0	4,7	5,5	6,2	4,2	4,6	4,2	5,0	5,0	4,4	4,2	4,1	3,6	2,9
Spesa in c/capitale in % del PIL	1,4	1,5	1,4	1,7	1,7	1,6	1,5	1,5	1,5	1,4	1,3	1,5	1,1	1,1	1,1
Spesa "coesione europea" in % del PIL	0,3	0,3	0,3	0,6	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	0,4	0,3	0,2	0,3	0,3
Spesa "coesione nazionale" in % del PIL	0,3	0,4	0,4	0,4	0,5	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2

Fonte: Elaborazioni su DPS, 2013.

Percentuale della spesa per investimenti destinata al Mezzogiorno, 2011

ANAS	59.3
ENEL	39.8
POSTE	29.1
FFSS	13.7

Fonte: DPS

C) Mancato raccordo con politiche ordinarie

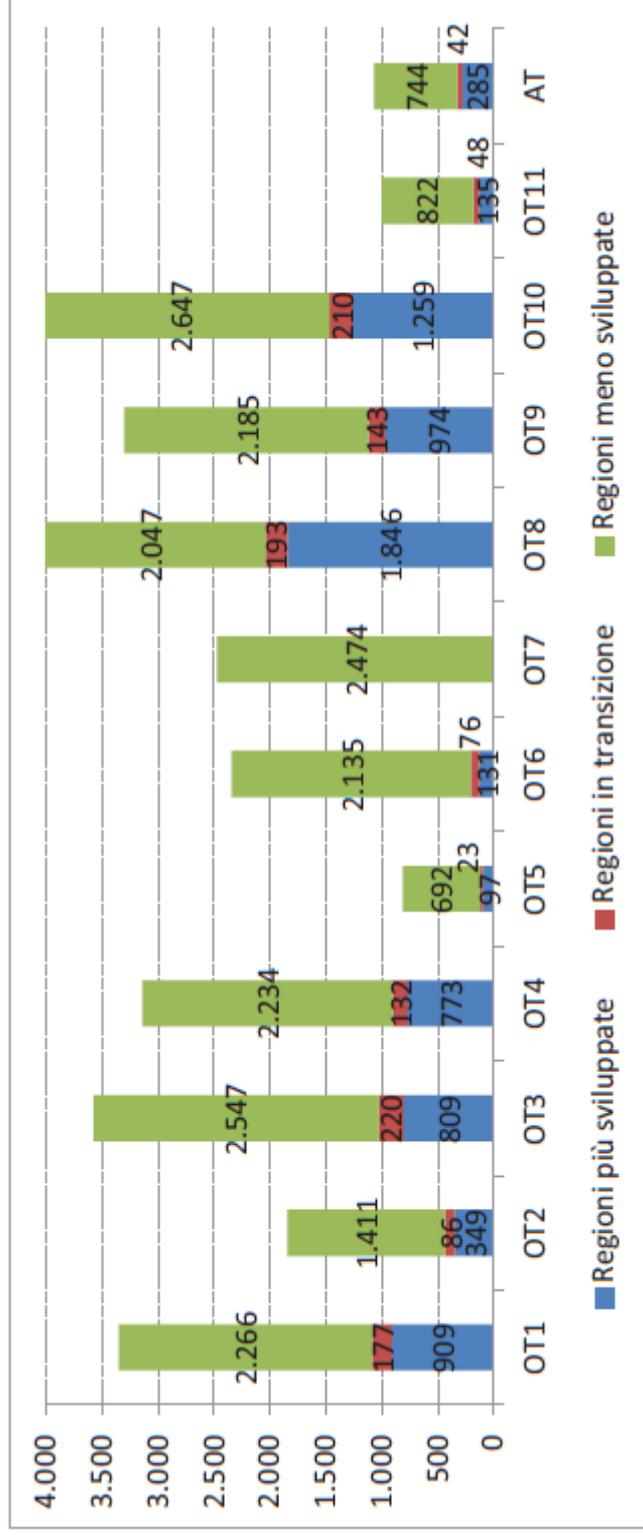
- Interventi di politica regionale e ordinari non si integrano: aumenta episodicità dei primi
- Mancato raccordo fra spesa in conto capitale e spesa corrente (investimento e funzionamento) riduce effetti:
Il caso dell'infrastrutturazione sociale, (nuovi asili nido senza risorse per il funzionamento), il caso del trasporto ferroviario (nuovi binari ma meno treni)

Le regioni usano politiche regionali per compensare riduzioni di trasferimenti su tutte le politiche (Caso uso FAS sanità')

D) proliferazione degli obiettivi e delle azioni

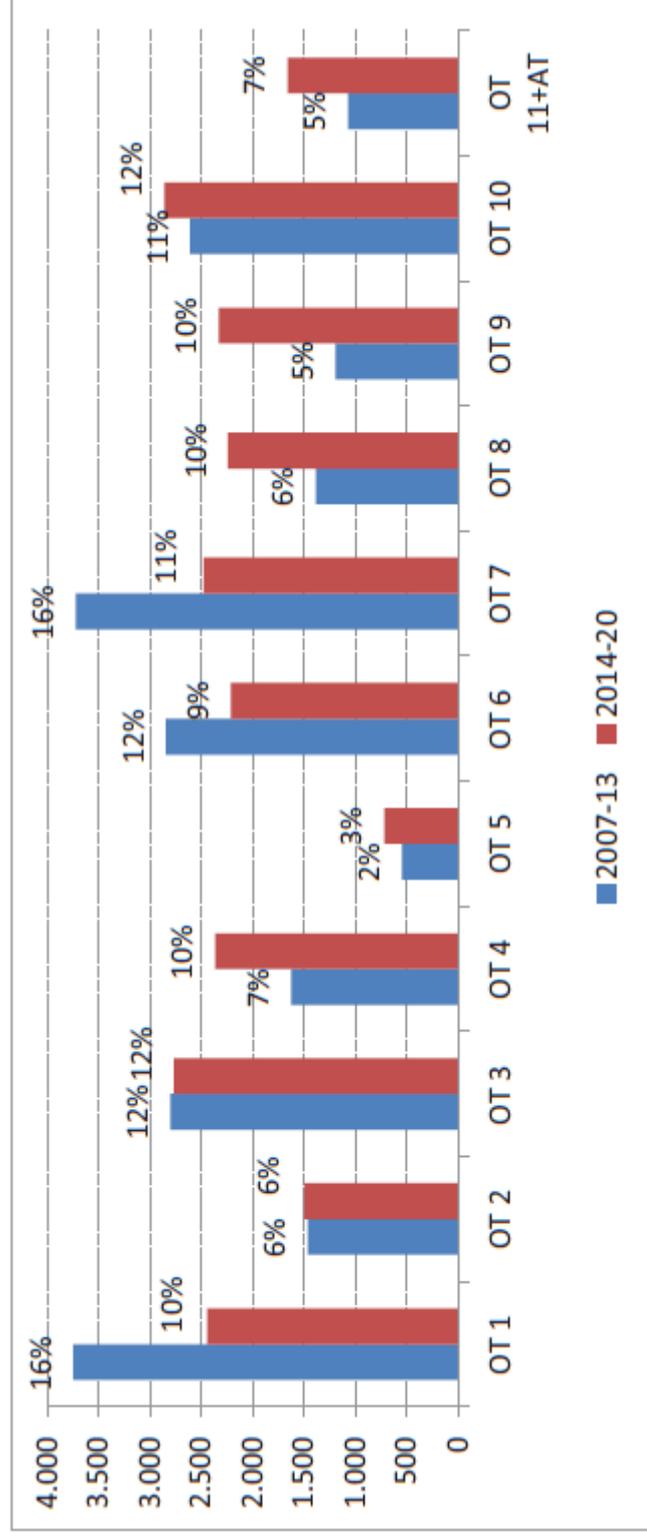
- Impostazione teorica corretta: sviluppo deriva da azione integrata e contemporanea su molti ambiti (forte spinta della Commissione UE)
- **Attuazione pratica:** risorse modeste disperse su tanti ambiti, con effetti limitati su ognuno

Graf. 9.11 – Fondi Strutturali 2014-2020: risorse assegnate per Obiettivo Tematico



Fonte: Elaborazione Confindustria e SRM su dati DPS, 2014

Graf. 9.12 – Allocazione per Obiettivo Tematico confronto programmazioni 2007-13 e 2014-20 dei fondi strutturali nel Mezzogiorno (solo quota comunitaria, valori percentuali)



OT 1. R&I; OT 2. Agenda digitale; OT 3. Competitività delle PMI; OT 4. Energia sostenibile; OT 5. Clima e rischi ambientali; OT 6. Valorizzazione delle risorse culturali e ambientali; OT 7. Mobilità sostenibile; OT 8. Occupazione; OT 9. Inclusione sociale; OT 10. Istruzione e formazione; OT 11. Capacità PA e AT

Fonte: Elaborazione Confindustria e SRM su dati DPS, 2014

Tab. 9.5 – Allocazione per Programma Operativo, confronto programmazioni 2007-13 e 2014-20 dei fondi strutturali (valori in milioni di euro)

Programma Operativo Regionale (FESR e FSE)	Ciclo 2007-13	Ciclo 2014-20	Differenze
Regioni meno sviluppate			
Basilicata	1.074,6	1.115,7	41,1
Calabria	3.858,7	2.379,0	-1.479,7
Campania	7.982,8	4.950,7	-3.032,1
Puglia	6.517,2	7.121,0	603,8
Sicilia	8.638,8	5.378,0	-3.260,8
Regioni in transizione			
Abruzzo	661,9	374,0	-287,9
Molise	295,4	153,6	-141,8
Sardegna	2.431,0	1.375,8	-1.055,2
Totale POR Mezzogiorno	31.460,5	22.847,80	-8.612,70
Totale POR Centro-Nord	12.354,0	12.837,9	483,9
Valore totale POR Italia	43.814,5	36.950,5	-6.864,0

Le allocazioni dei PO 2007-2013 si riferiscono alle dotazioni originali, comprensive di quota comunitaria e quota nazionale, non tenendo quindi conto delle successive rimodulazioni e riprogrammazioni dei Programmi. Le allocazioni per il ciclo 2014-20, si riferiscono alle dotazioni indicate nei vari Programmi Operativi, comprensive di cofinanziamento nazionale.

Fonte: Elaborazione Confindustria e SRM su dati DPS

- Programmi composti da un numero molto elevato di azioni differenti per ogni obiettivo
- Proliferazione indotta dalla volontà di consenso politico
- Forte domanda sociale e territoriale di intervento
- Conseguenza: moltiplicazione degli adempimenti

E) grandi difficoltà attuative

Commissione UE induce attenzione molto maggiore su aspetti formali (regolamenti, certificazioni) che su aspetti sostanziali (realizzazioni, impatti)

Il Centro di Programmazione (DPS) non ha centralità politica e perde capacità di influenza e coordinamento sui soggetti gestori dei programmi

La politica non è capace/non sa/non vuole neanche di assicurare il rispetto degli impegni delle imprese pubbliche

TAVOLA IV.2: CONTRATTI ISTITUZIONALI DI SVILUPPO

CIS	Attuatore	(A) Costo totale finanziato	(B) Costo Realizzato previsto al 31.12.2014 (dato contrattuale CIS)	(C) Costo realizzato effettivo al 31.12.2014	(D=C/A) % Costo realizzato effettivo su costo totale al 31.12.2014	(E) CR previsto contrattualme nte nel 2014	(F) Costo realizzato nel 2014	(G= F/E) % Costo realizzato nel 2014 su previsto
Na-Ba-Le/Ta	RFI	3.532,0	815,0	553,9	16%	226,0	77,4	34%
Sa-RC	RFI	504,0	261,5	129,3	26%	143,0	53,2	37%
Me-Ct-Pa	RFI	2.426,0	1.122,0	975,9	40%	140,5	42,7	30%
SS-OI	ANAS	930,7	443,8	81,7	9%	354,8	62,3	18%
TOTALE		7.392,7	2.642,3	1.740,8	24%	864,3	235,6	27%

Fonte: DEF 2015, Allegato Aree Sottoutilizzate, su dati UVER

- Amministrazioni centrali: modesta qualità tecnica, mancanza di indirizzo politico di lungo termine (trasporti/infrastrutture ha i dati peggiori; cipe: 160 giorni in media per pubblicazione delibera, 2011)
- Regioni: modeste (e decrescenti?) Qualità tecniche; individualizzazione della politica (scomparsa dei corpi collettivi): frammentazione degli obiettivi

La qualità delle politiche realizzate: si è decentrato troppo?

Tav. 9.8 - Spesa per lo sviluppo dei governi sub-nazionali
in percentuale sul totale nazionale

	2000 - 2007
Belgio	83.8
Germania	81.1
Francia	73.0
Irlanda	71.7
Olanda	71.0
Spagna	67.6
Danimarca	66.7
Italia	65.7
Polonia	66.0
UE-27	65.0
Austria	64.1
Finlandia	57.5
Regno Unito	57.1
Portogallo	52.0
Svezia	51.0
Repubblica Ceca	41.6
Ungheria	34.3
Romania	31.0
Grecia	10.1

La qualità delle politiche realizzate: si è decentrato troppo?

Tav. 9.9 - Formazione lorda di capitale di competenza dei governi sub-nazionali in percentuale del PIL nazionale

	2005 - 2007
Spagna	2.7
Polonia	2.4
Italia	1.9
Ungheria	1.8
UE-27	1.7
Portogallo	1.7
Germania	1.0
Grecia	0.6

In Italia il ruolo di Enti locali e Regioni nelle politiche di investimenti pubblici è simile a quello di molti altri importanti Stati membri dell'Unione Europea; questo ruolo è notevolmente cresciuto negli ultimi dieci anni.

Fonte: tabella 14 in Ismeri Europa e Applica [2010]

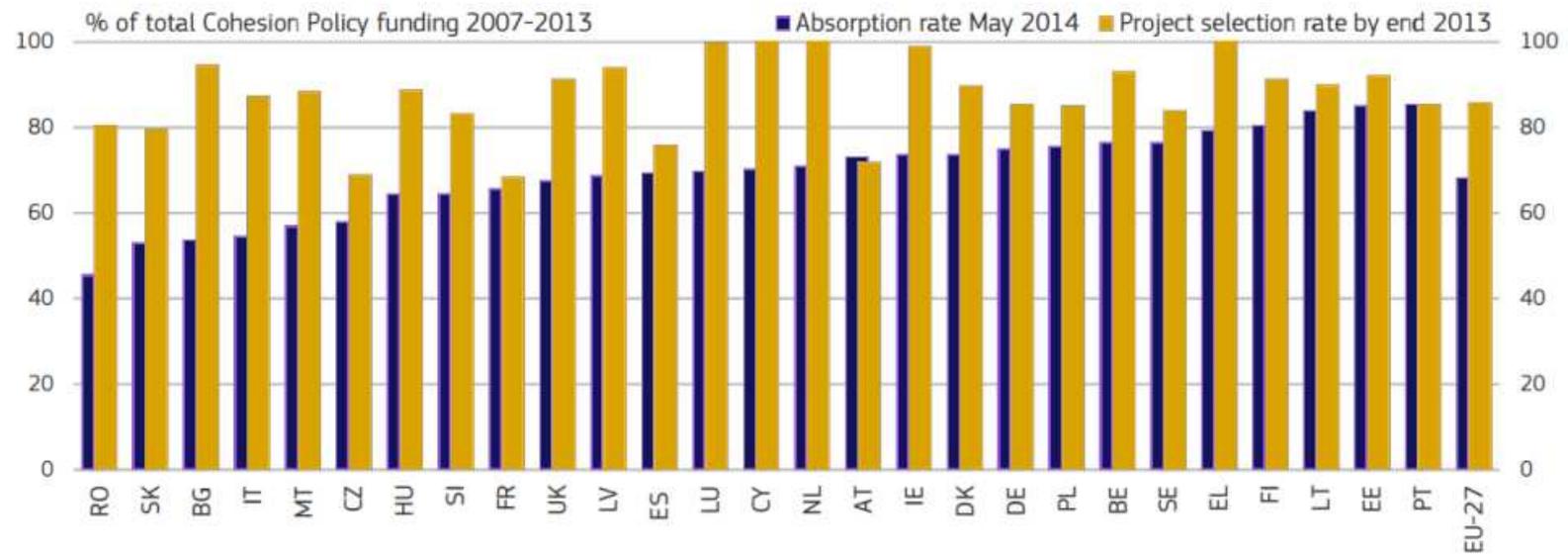
La scelta del decentramento appare opportuna, ma . . .

sono mancate forme di raccordo e collaborazione fra governo centrale e governi periferici (carente è stato il ruolo del governo centrale non solo in sede di programmazione e regia complessiva, ma anche di monitoraggio e controllo, stimolo, verifica e, soprattutto, di sostegno alla progettazione tecnica; debolissimo coordinamento verticale ministeri-regioni (perdita di importanza degli AQP) e assenza di collaborazione orizzontale regioni-regioni

non si è completato il rinnovamento delle risorse umane delle strutture amministrative, iniziato in modo forte ma poi affievolitosi.

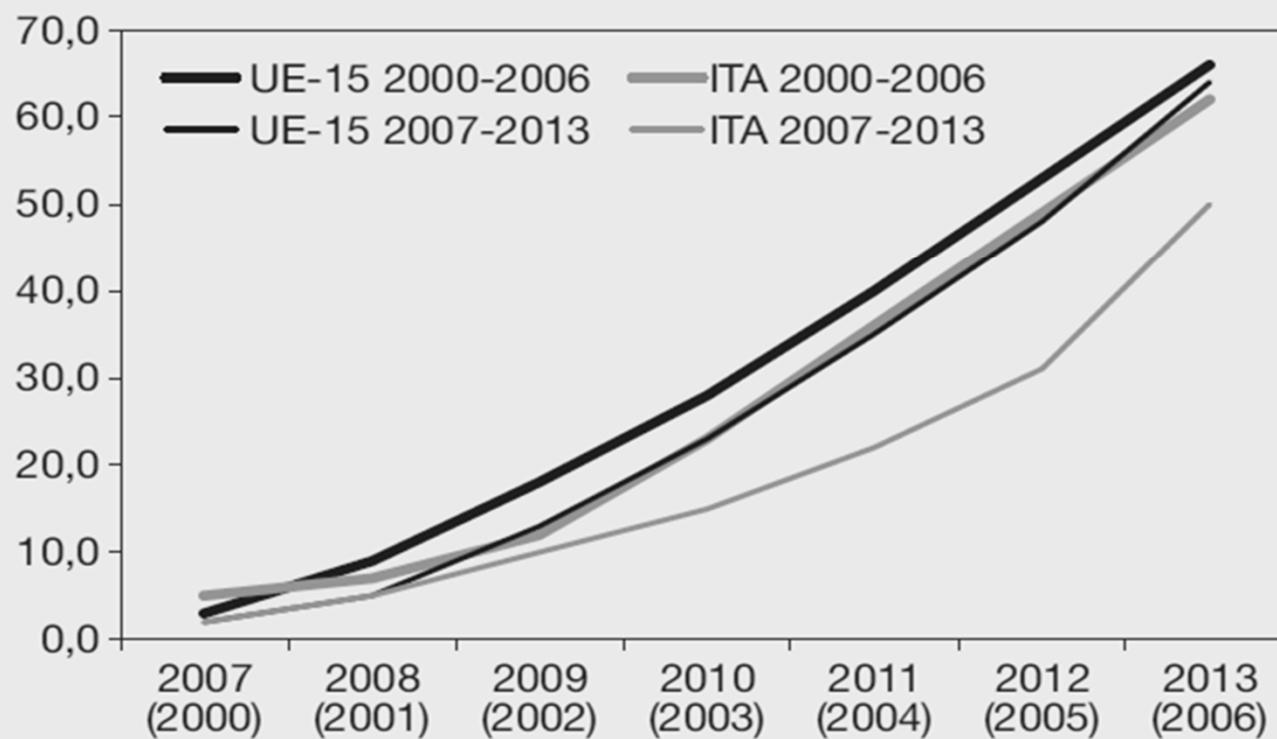
scarsa capacità di valutazione, apprendimento, diffusione di buone pratiche

Avanzamento di impegni e spesa fondi strutturali



Fonte: Commissione Europea, Sesto Rapporto sulla Coesione, 2014

Peggiora la capacità di utilizzare i fondi europei...
(% di spesa dei fondi europei, FESR e FSE, 2000-2006
a confronto con 2007-2013)



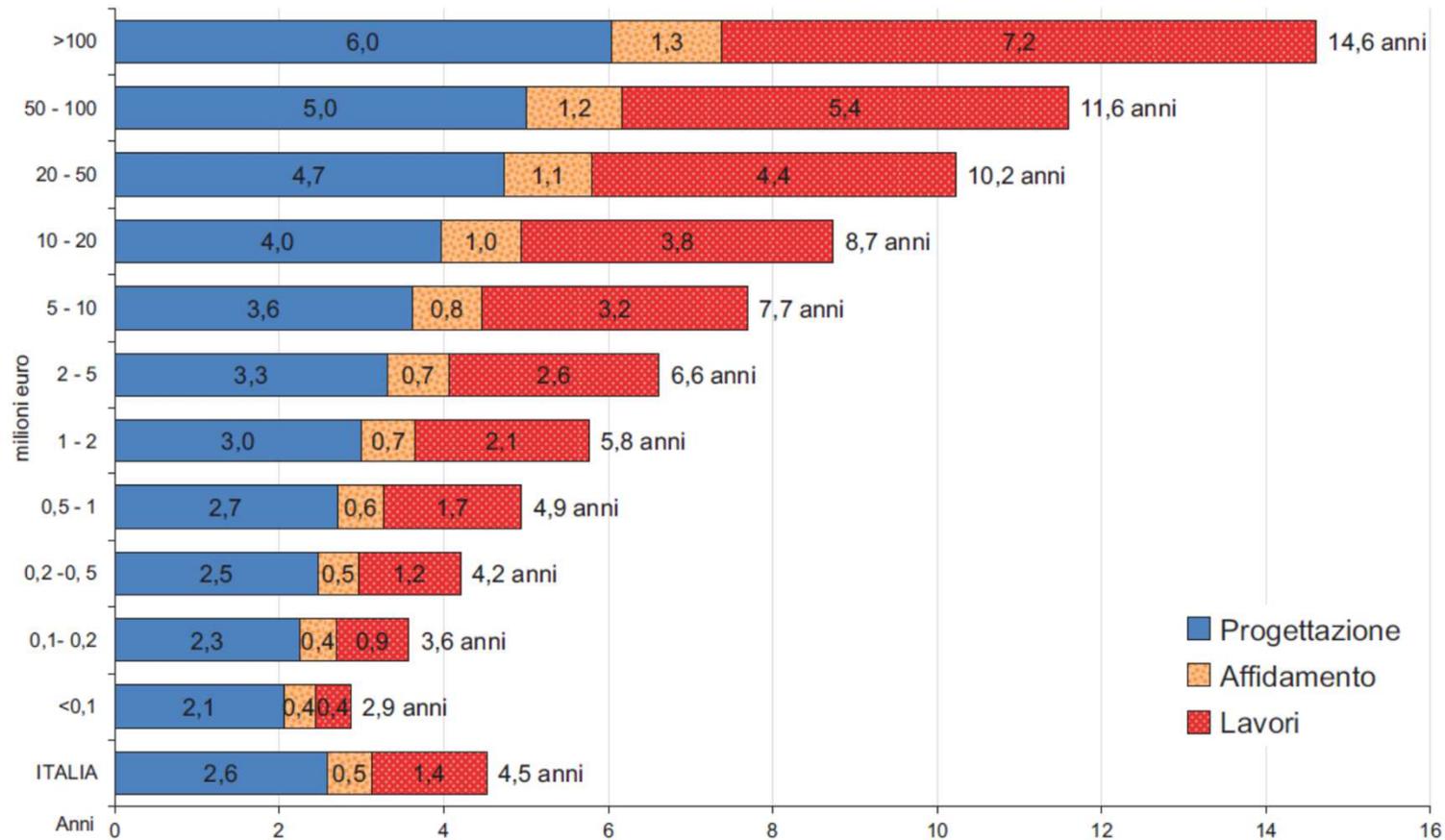
Fonte: Elaborazioni Confindustria su dati Commissione Europea

- Spesa fra le più lente in Europa (anche al Centro Nord) “paradosso della concentrazione”: sono i “grandi progetti” ad essere più lenti
- Capacità di spesa e realizzativa significativamente aumentata nel 2000-2006, si riduce dopo il 2008

Capacità di spesa certamente influenzata da peso “infrastrutture” sul totale

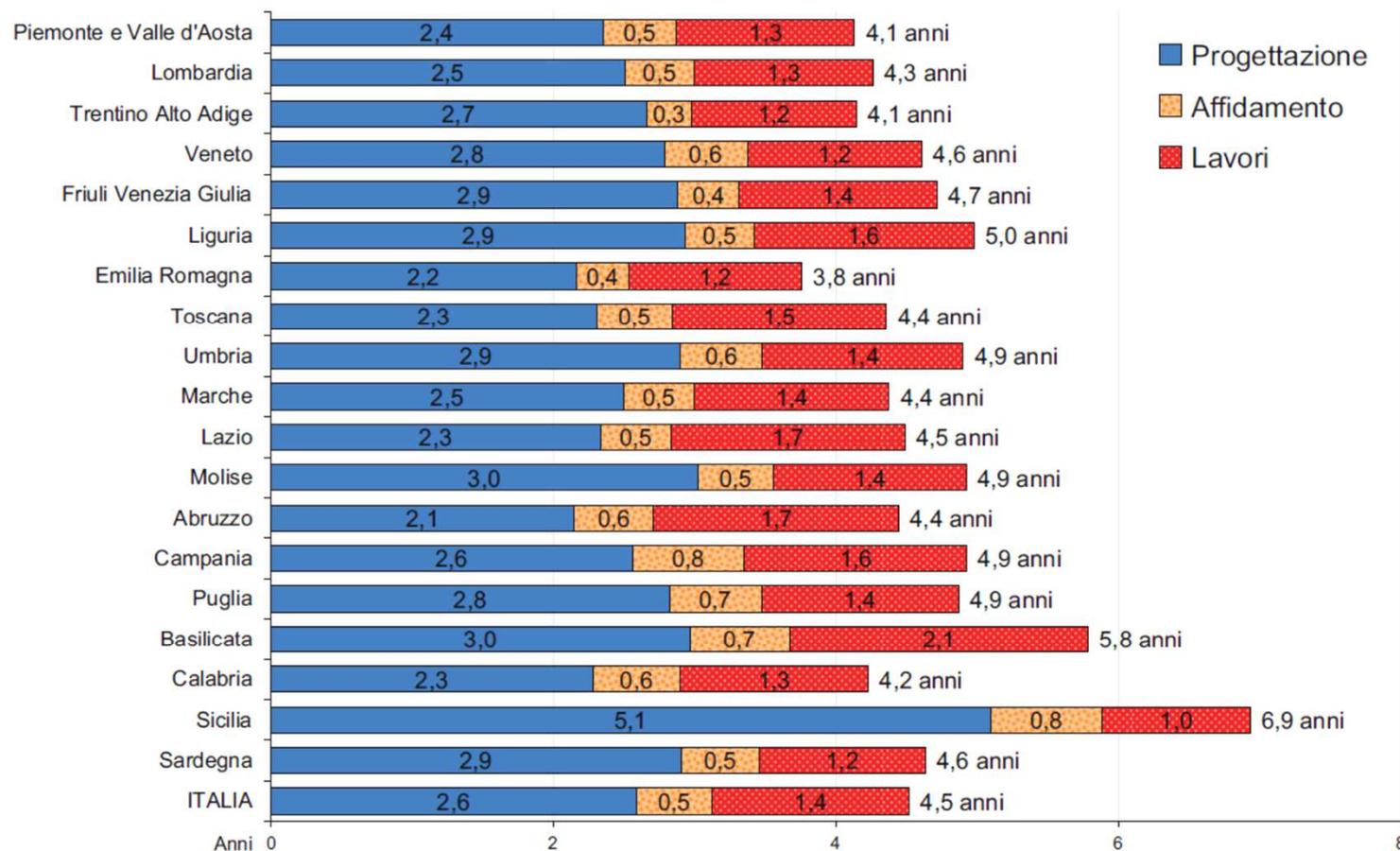
- Lentezza è pessima: riduzione dell’ impatto, mancato contrasto alla fase recessiva

Tempi di attuazione degli interventi infrastrutturali per classi di costo e fasi



Fonte: Elaborazioni DPS-UVÉR su dati di monitoraggio al 31 dicembre 2013 da banche dati BDU e SGP

Durate nette delle fasi di attuazione degli interventi infrastrutturali per regione e fase



Fonte: Elaborazioni DPS-UVER su dati di monitoraggio al 31 dicembre 2013 da banche dati BDU e SGP
 Nota: il comportamento estremo della Sicilia era rilevato già nel Rapporto 2011 (cfr. par. 4.2.2)

Da cosa dipendono questi forti ritardi?

I ritardi si riscontrano sia nella progettazione ed aggiudicazione delle opere sia nella fase di realizzazione lavori, dunque lungo tutte le fasi di un appalto pubblico (DPS-UVER 2010).

Lenti sono anche i cosiddetti “tempi di attraversamento”, vale a dire i tempi intercorrenti tra le diverse fasi (progettazione, aggiudicazione, realizzazione, collaudo).

I tempi di realizzazione delle infrastrutture non sono sistematicamente inferiori nelle Regioni del Centro-Nord rispetto a quelle del Mezzogiorno.

Il rilancio delle politiche regionali in Italia è però possibile, e indispensabile

- Serve forte investimento politico (di lungo termine)
- Avere aspettative commisurate alla dimensione degli interventi
- Attenzione agli impatti diretti (target) e non al PIL
- Meno obiettivi per una sola politica
(Ma gli altri alle politiche ordinarie!)

- Profondo ridisegno della governance, con più forte ruolo del “centro”
- Ruolo delle autorità regionali/locali: resta fondamentale per il disegno strategico; e' da rivedere profondamente per le fasi attuative
- Servono forti meccanismi di cooperazione verticale e orizzontale
- E' opportuna valorizzazione delle (molte) esperienze positive

Le politiche dell'austerità e il declino delle politiche regionali possono portare ad un protrarsi dell'aumento delle disparità regionali, con effetti cumulativi e conseguenze preoccupanti sia sulla coesione territoriale e sociale sia sulla crescita

BIBLIOGRAFIA:

Iuzzolino D., Pellegrini G., Viesti G., Regional Convergence, in Toniolo G. (ed.) The Oxford Handbook of the Italian Economy since Unification, Oxford U.P. 2013

Prota F., Viesti G., Le nuove politiche regionali dell'Unione Europea, Il Mulino, 2007

Prota F., Viesti G., Senza cassa. Le politiche di sviluppo del Mezzogiorno dopo l'intervento straordinario, Il Mulino 2012

Viesti G., Luongo P., I fondi strutturali europei: otto lezioni dall'esperienza italiana, StrumentiRes, VI/1, 2014

Viesti G., Perché la spesa dei fondi strutturali è così lenta?, StrumentiRes, VII, 2, 2015