



THE LONDON SCHOOL
OF ECONOMICS AND
POLITICAL SCIENCE ■

***VALUTAZIONE DELL'IMPATTO DEGLI
INVESTIMENTI PER LO SVILUPPO IN ITALIA NEL
PERIODO 2000 – 2006 E RACCOMANDAZIONI PER
IL PERIODO 2007 – 2013***

Maggio, 2007

Le valutazioni che hanno impegnato – negli scorsi anni Vision & Value e The London School of Economics su diversi fronti e su committenza di diverse istituzioni (Commissione Europea, Ministero Economia, alcune Regioni) e con riferimento a diversi programmi (in maniera particolare al Quadro Comunitario di Sostegno per le Regioni Italiane Obiettivo 1, 2000 – 2006 ¹) erano finalizzate a conseguire i seguenti obiettivi:

1. valutare in che maniera gli investimenti pubblici abbiano – nei diversi settori – conseguito i propri obiettivi (di sviluppo economico, di generazione di migliori prestazioni occupazionali, di miglioramento della qualità dei servizi pubblici, ..);
2. identificare possibili miglioramenti (da realizzare sia in corso d'opera che ai fini del prossimo ciclo di programmazione 2007 – 2013) sia in termini di riallocazione delle risorse tra diverse tipologie di investimenti, sia di miglioramento dei processi organizzativi attraverso i quali i programmi di spesa vengono realizzati.

Le informazioni e le considerazioni realizzate in fase di Valutazione Indipendente diventano pertanto un Valore Aggiunto per i *policy makers* che avranno la responsabilità dell'incremento della competitività delle Regioni italiane. La Valutazione, infatti, è particolarmente importante in quanto:

- i fondi strutturali rappresentano una componente assai significativa (50 miliardi di euro nel periodo 2000 – 2006) delle risorse complessivamente disponibili per lo sviluppo;
- sono in fase di preparazione i prossimi programmi (2007 – 2013) ed è dunque urgente intervenire per orientare la spesa verso una massimizzazione dell'impatto delle risorse disponibili.

¹ Il “Quadro Comunitario di Sostegno, Regioni Italiane Obiettivo 1” è l'insieme dei quattordici “programmi operativi” che articolano in diverse aree di intervento gli investimenti pubblici cofinanziati dallo Stato, dall'Unione Europea e dalle Regioni e finalizzati allo sviluppo delle Regioni Obiettivo 1 (Molise, Campania, Sicilia, Puglia, Calabria, Sardegna, Basilicata). Sette dei quattordici programmi sono gestiti dalle sette Regioni; gli altri otto da otto diversi Ministeri (Economia, Attività Produttive, Ricerca, Interni, Infrastrutture, Pubblica Istruzione, Pesca) che intervengono nel Mezzogiorno con diverse tipologie di investimenti.

IL QSN (Quadro Strategico Nazionale, 2007 – 2013²) propone alcune innovazioni e recepisce (ad esempio, sulle questioni relative alla ricerca e sviluppo, ai meccanismi di governo della programmazione dal basso, alla logica degli indicatori) alcune delle indicazioni della nostra valutazione.

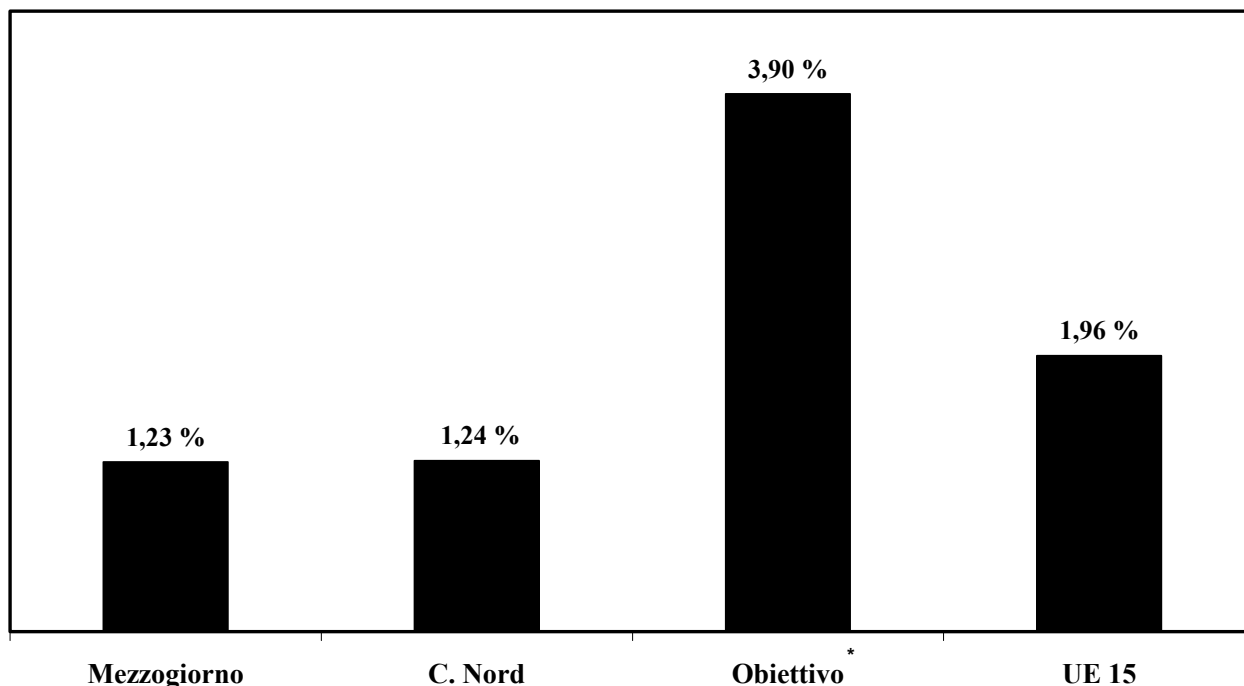
Tuttavia, i primi segnali che si colgono confermano il rischio che si riproponga uno dei problemi più rilevanti del periodo 2000 – 2006: le intuizioni che emergono nei documenti strategici complessivi (il QCS nel 2000 e nel 2004, il DSM nel 2005, il QSN nel 2007) fanno fatica a permeare i programmi operativi delle singole amministrazioni (nazionali o regionali) e ancora di più a cambiare i processi di implementazione che concretamente decidono il portafoglio di investimenti che i fondi strutturali esprimono, la platea dei beneficiari, dei soggetti economici che vengono raggiunti dagli interventi.

Sia a livello centrale, che a quello di alcune delle più importanti Regioni, l'esperienza del valutatore è che **il processo di implementazione degli investimenti pubblici viene vissuto come un percorso prevalentemente (tecnico) burocratico, in sostanziale continuità con scelte che non hanno, finora, conseguito i risultati attesi** (ponendo peraltro l'Italia in una situazione di scarsa prestazione rispetto agli altri Paesi europei). Ed è per questo motivo che **questa nota è sostanzialmente finalizzata a fornire indicazioni di tipo strategico al *policy maker* e ad aumentare la sua sensibilità su un terreno che è assolutamente decisivo per lo sviluppo.**

Innanzitutto, c'è da osservare che i risultati globali del Quadro Comunitario di Sostegno non risultano essere stati conseguiti.

² Quadro Strategico Nazionale per la politica regionale di sviluppo presentato dal Ministero per lo Sviluppo Economico, Dipartimento delle Politiche di Sviluppo e di Coesione nel Giugno 2007 e approvato dalla Commissione Europea il 13 Luglio 2007.

TASSO DI CRESCITA REALE DEL PIL PER IL PERIODO 1999 - 2005

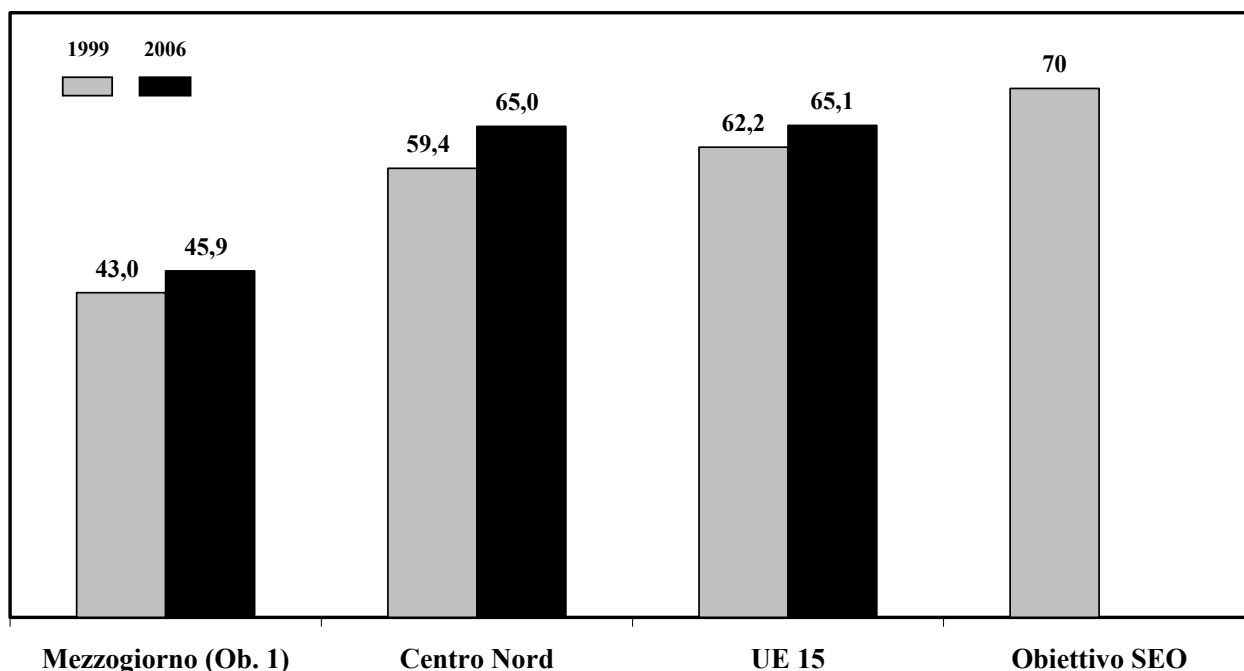


Fonte: *onte: Elaborazione Vision & Value e The London School of Economics su dati Istat, Eurostat, MinEconomia*
* Obiettivo come definito per fine periodo dal QCS versione aggiornata, Dicembre 2004

L'indicatore principe delle politiche di coesione (finalizzate alla convergenza dei PIL per abitante delle diverse Regioni) mostra una crescita del Mezzogiorno praticamente uguale al resto dell'Italia, decisamente inferiore alla media europea e all'obiettivo che il QCS si era posto.

Peraltro, la situazione non è migliore sul fronte occupazionale.

**CONFRONTO TRA I TASSI DI OCCUPAZIONE RILEVATI NEL 1999 E NEL 2006 (2005 PER UE 16) ·
VALORI IN PERCENTUALE**



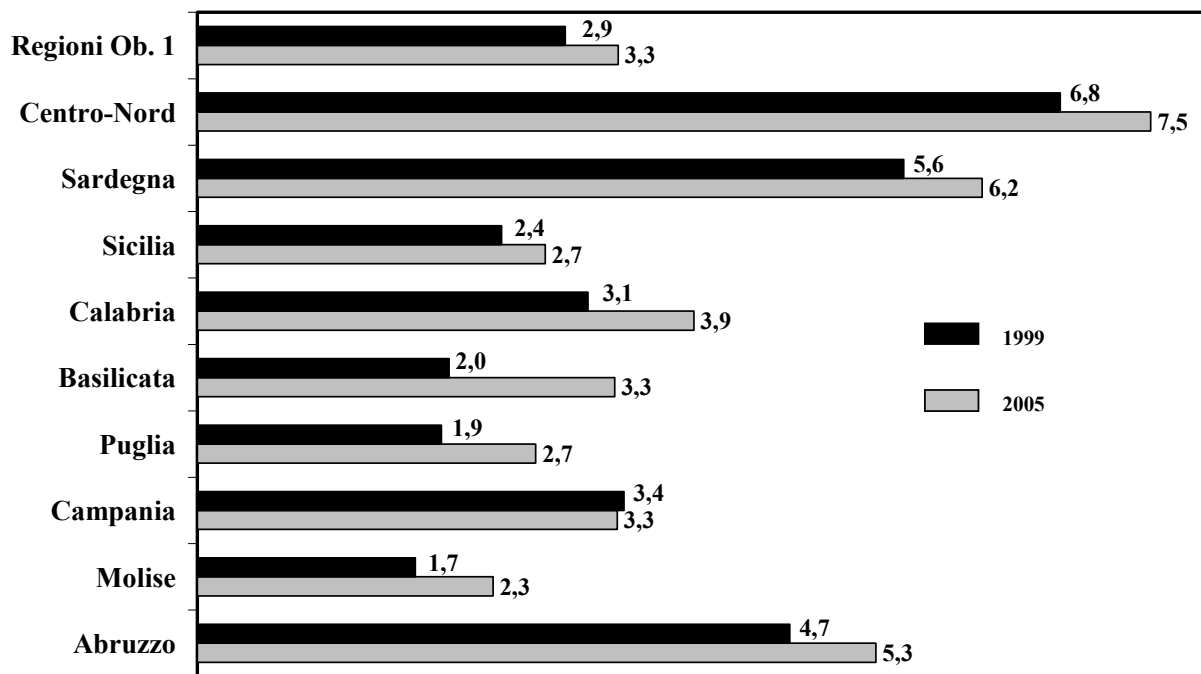
Fonte: Elaborazione Vision and Value e LSE su dati ISTAT ed

Rimaniamo molto lontani dalle medie italiane e comunitarie, nonché dagli obiettivi della strategia di Lisbona, e l'avanzamento, di 2,9 punti percentuali, è inferiore di quello fatto registrare dalle altre Regioni italiane.

Dalle valutazioni che la London School of Economics e Vision & Value hanno svolto emergono una serie di messaggi specifici per area di "policy".

1. **Il turismo si conferma la più clamorosa occasione mancata dal Mezzogiorno negli ultimi sei anni; per ripartire è necessario una concentrazione di risorse su poli ad elevato potenziale ed una più incisiva azione di marketing strategico.** A fronte di un vero e proprio boom dell'industria turistica mondiale, le Regioni del Mezzogiorno rimangono al margine di questo fenomeno ed il progresso è ridotto: il numero di presenze per abitante nelle Regioni Obiettivo 1 passa da 2,9 nel 1999 a 3.3 (un incremento del 2,5% all'anno) nel 2005. È un dato che non intacca il divario nei confronti del Centro Nord (che continua a registrare una capacità di attrazione che è, in proporzione, più che doppia rispetto al Mezzogiorno), laddove il Centro Nord continua ad essere distante dai valori dei nostri principali concorrenti (la Francia e la Spagna hanno un numero di presenze per abitanti pari a circa quindici).

GIORNATE DI PRESENZE (ITALIANI E STRANIERI) NEL COMPLESSO DEGLI ESERCIZI RICETTIVI PER ABITANTE



Fonte: elaborazione Vision and Value e LSE su dati ISTAT

C'è inoltre da dire che se la Puglia e la Basilicata mostrano incrementi annuali nel numero dei turisti superiori al 5% all'anno, ferme o quasi ferme sono le due Regioni con il maggior numero assoluto di turisti e di alberghi (la Campania e la Sicilia).

Tale dato non esaltante va raffrontato con una spesa programmata di fondi strutturali per il Mezzogiorno che è stata di circa 4 miliardi di euro: sembra che, come si diceva, sul turismo ci siamo fatti sfuggire una ennesima occasione e che i motivi di tale risultato non positivo non possano essere ricondotti ad una assenza di risorse.

Il consulente ha, a questo proposito, indicato di:

- a) **concentrare le risorse** e precisarne l'obiettivo (la priorità ai "beni culturali", ai quali i programmi strutturali dedicano un asse specifico, determina una dispersione di risorse su migliaia di siti con il risultato di ottenere una elevata incidenza di lavori incompiuti e di opere su beni che non producono reddito);
- b) **migliorare**, in maniera drastica, **le capacità di marketing strategico** dei territori a più alta vocazione turistica (pochissimi territori oggetto di programmi di sviluppo turistico

evidenziano una conoscenza sufficiente rispetto alle caratteristiche dei propri “clienti” attuali o potenziali, dei fattori di acquisito che essi presentano, del posizionamento del proprio prodotto rispetto ai prodotti concorrenti).

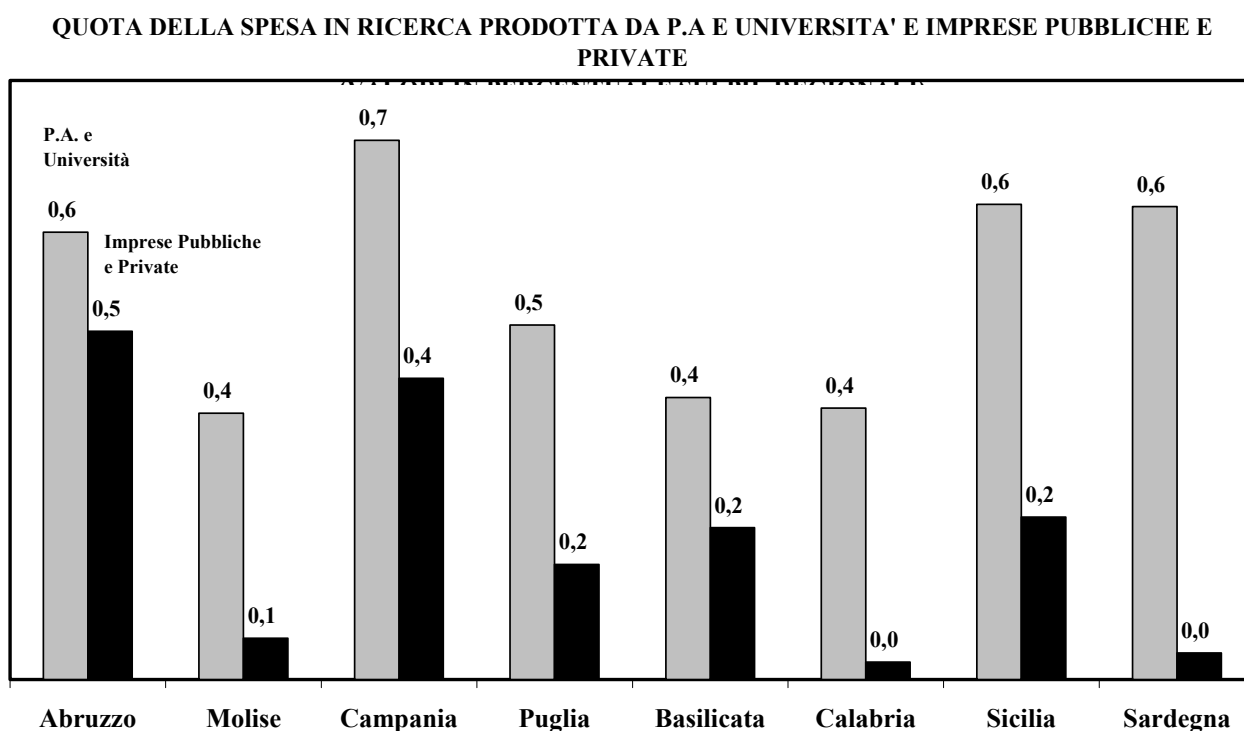
2. **Particolarmente sorprendente è il ritardo del Mezzogiorno in termini di capacità di attrarre investimenti dall'estero. Tale dato fa però intravedere anche un notevole potenziale che va messo a “valore” da agenzie remunerate sulla base dei risultati conseguiti.**

La sola Regione Umbria registra (dati ISTAT 2006) un volume di investimenti esteri superiore a quello di tutte le Regioni del Mezzogiorno messe insieme. Questo ritardo va percepito non solo come una perdita di opportunità occupazionali che investimenti *greenfield* potrebbero determinare, ma anche e soprattutto come incapacità di importare nel proprio tessuto produttivo elementi in grado di innescare processi di diffusione dell'innovazione.

Le agenzie di attrazione di investimenti possono essere una valida risposta solo se però si riesce a costruire un framework che ne consenta la **remunerazione sulla base del successo** (numero/volume investimenti attratti, impatto occupazionale in termini quantitativi e qualitativi).

3. Gli investimenti in ricerca e innovazione tecnologica mostrano con tutta evidenza l'insufficienza di un modello di gestione incentrato sulle amministrazioni pubbliche e richiedono un coinvolgimento di capitali e competenze di operatori finanziari specializzati.

Le risorse messe a disposizione dal QCS non riescono a demoltiplicarsi e quindi a funzionare da leva per accelerare maggiormente la chiusura del gap del Mezzogiorno rispetto al Centro Nord e all'Unione Europea: la percentuale del PIL destinata alla ricerca cresce nel Mezzogiorno dal 0.73% (avvio dei programmi) allo 0.81%(ultimo dato disponibile) non riducendo il divario (nel Centro Nord si passa dall'1,18% all'1,23%) e rimanendo lontanissimi dagli obiettivi europei del 3%. In realtà, il dato è ancora peggiorato dalla circostanza che quasi tutta la spesa (0,60 su 0,81) è spesa pubblica e la spesa privata in ricerca è praticamente non esistente. La suddivisione regionale della spesa in R&S è mostrata nel grafico seguente.



Fonte: Elaborazione Vision and Value e LSE su dati ISTAT

Inoltre, esiste un problema di assorbimento: non tutte le regioni riescono a produrre spesa in ricerca ed in particolare **la Campania spende in proporzione quattro volte di più della seconda delle regioni per propensione all'innovazione, nonché più della metà delle risorse complessivamente destinate alla ricerca nel Mezzogiorno.** La nostra ipotesi è che per la ricerca si debba :

- a) **ridimensionare il ruolo dell'amministrazione pubblica** nella selezione dei progetti da finanziare (che produce una distribuzione a "pioggia" degli incentivi) e selezionare un gruppo di operatori finanziari (eventualmente internazionali) specializzati nella identificazione di *business ideas* in grado di essere distintive in un contesto globale;
- b) rompere la necessità del rapporto tra università locali e imprese locali e incentivare le università delle regioni Obiettivo 1 ad **acquisire come propri partner imprese multinazionali** o comunque esterne, e le imprese locali a sviluppare relazioni con **centri di ricerca internazionali**.

4. Le risorse destinate alla società dell'informazione hanno contribuito allo sviluppo di una infrastruttura di base (nell'amministrazione pubblica e per le imprese) e a ridurre l'entità dei divari digitali (presso le famiglie). Tali buoni risultati rischiano, però, di recedere se non si avviano da subito strategie di maggiore valore aggiunto che facciano delle tecnologie strumento di ridisegno dei processi di produzione ed erogazione di servizi pubblici.

Il 50% delle aziende del Mezzogiorno (con più di dieci addetti) risultava – nel 2005 – connessa a banda larga che è percentuale non molto distante dal numero del Centro Nord (59%) ed in forte crescita rispetto ai valori di inizio programmazione (11% media nazionale nel 2001). Tuttavia il prossimo ciclo di programmazione deve riuscire a fare un salto di qualità interpretando il ruolo delle tecnologie come leva strategica per realizzare salti in termini di efficienza e di qualità di grandi comparti di servizio pubblico: l'utilizzo delle tecnologie nella **sanità**, come strumento di governo della **mobilità urbana**, sono i settori rispetto ai quali Vision & Value ha proposto specifiche ipotesi di lavoro. La progettualità del consulente assume come cruciale la questione dell'estensione della logica delle tecnologie e dei fondi strutturali presso funzioni e assessorati (sanità, ad esempio) che ne sono stati finora estranei.

5. Sul fronte della formazione professionale e degli altri interventi destinati ad aumentare l'occupabilità della forza lavoro sono deludenti in termini di quota di popolazione raggiunta rispetto agli obiettivi della strategia di Lisbona. Urgente è in questo caso chiarire l'assetto delle responsabilità delle amministrazioni responsabili del Fondo Sociale Europeo rispetto alle altre amministrazioni responsabili per la gestione degli altri fondi strutturali.

I problemi in questo caso sono nella allocazione delle responsabilità tra i ministeri/ assessorati che ai diversi livelli istituzionali si occupano di lavoro rispetto a quelle che seguono gli interventi

infrastrutturali e per le imprese, e la risoluzione passa per una suddivisione di fondi e leve di spesa che proceda in parallelo allo sviluppo di sistemi che consentano l'integrazione delle diverse azioni. Gli occupati oggetto di formazione continua scendono – secondo l'elaborazione del consulente – dal 3,2 all'1,8%.

Le risorse del Fondo Sociale Europeo appaiono, in realtà, insufficienti: dalla stima del consulente emerge che per ogni soggetto a rischio di occupazione sono disponibili circa 694 euro nel Mezzogiorno contro 1,633 nel Centro Nord; peraltro tale situazione è peggiorata da una minore efficienza complessiva del sistema: l'Italia con 43 euro per allievo ora supera di 10 euro il secondo Paese con i costi unitari della formazione più elevati. Soprattutto, dalla valutazione emerge che le risorse del FSE per il mezzogiorno sono state scarsamente governate: il Ministero del Lavoro mostra una molto maggiore capacità di presidio delle risorse delle Regioni del centro Nord. Riteniamo che gli interventi del Fondo Sociale Europeo vadano separati dalle altre risorse e, tuttavia, i sistemi di monitoraggio debbono garantire l'integrazione sistematica dei progetti di sviluppo e formazione.

6. La programmazione “dal basso”, quella riservata alle iniziative dei comuni o aggregati di comuni, sta incorrendo in notevoli difficoltà realizzative, ma soprattutto manca l'addizionalità della spesa che i fondi strutturali dovrebbero garantire. Bisognerà sviluppare un sistema di incentivazione e investire in un programma di rafforzamento delle competenze disponibili a livello territoriale.

La percentuale di spesa sul totale dei fondi disponibili risultava – dai sistemi di monitoraggio - del 10% all'Ottobre del 2005 mentre per il resto del QCS era di circa il 50%.

Peraltro esiste un problema nelle procedure di scelta dei territori che la tabella che segue sintetizza.

PIT - Tasso di approvazione per Regione (numeri PIT, per cento, al maggio 2005)

	PIT identificati	PIT approvati	Tasso approvazione
Basilicata	8	8	100%
Campania	53	52	98,1%
Puglia	10	10	100%
Molise	7	7	100%
Sicilia ¹	36	29	80,6%
Calabria	23	23	100%
Sardegna	29	13	44,8%
OB 1 ITALIA	166	142	85,5%

Fonte: Vision & Value – The London School of Economics su dati ADG POR e Formez

¹ In Sicilia la percentuale è poi aumentata per il recupero di molti dei PIT non approvati con una formula diversa

Un più rigoroso processo di selezione dei territori (l'85% dei progetti presentati risultano approvati ed invece bisognerebbe farne una selezione sulla base di esigenze e di capacità istituzionali) ed un meccanismo di delivery più flessibile (abbiamo proposto che una prima piccola percentuale di risorse siano destinate al disegno dei programmi e che il rilascio dei restanti fondi sia da legare al conseguimento di determinati risultati) potrebbe rivitalizzare lo strumento.

7. Gli investimenti infrastrutturali sono da destinare a poche grandi opere strategiche; che abbiano, cioè, carattere interregionale e che siano legate a forti ricadute produttive.

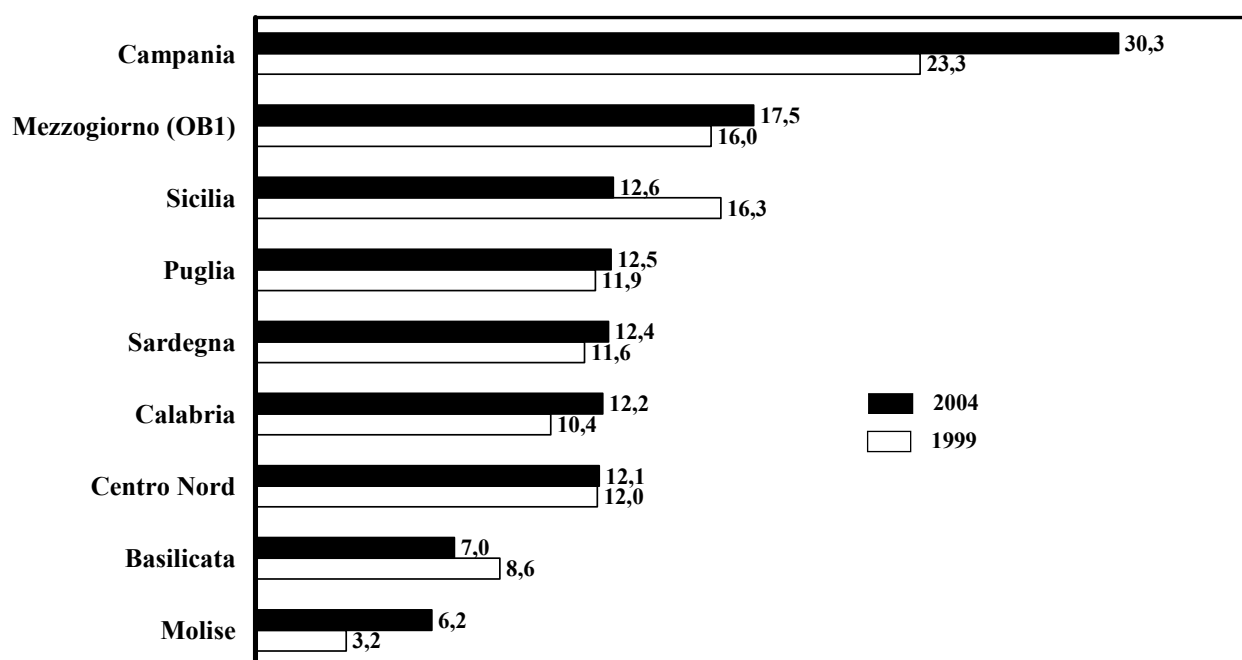
Gli investimenti che producono un miglioramento drastico della logistica collegata agli snodi portuali ne sono un esempio. Un'analisi immediata di complessità realizzativa (soprattutto in termini di potenziali conflitti istituzionali) e di impatto identifica una serie di azioni che si qualificano come rimozione di “colli di bottiglia” in grado di innescare in tempi brevi processi di sviluppo significativi.

8. Gli investimenti sulla sicurezza vanno mirati a situazioni di effettiva difficoltà.

I risultati sono stati deludenti. L'indice di criminalità – elaborato da Istat su dati Ministero Interni e accettato dal Ministero Economia come proprio parametro obiettivo fa registrare, e pochi commentatori hanno notato questo elemento, – mostra un peggioramento: esso aumenta da 16,0 a 17,5 per il Mezzogiorno.

Tuttavia la tavola che segue evidenzia alcuni aspetti importanti.

INDICE DI ILLEGALITA' (crimini violenti ogni 10,000 abitanti) PER ANNO, PER REGIONE



Fonte: Elaborazione Vision & Value e The London School of Economics su dati Istat

La situazione si presenta molto differenziata. E se ci sono Regioni come la Basilicata e il Molise con un livello di criminalità decisamente inferiore alle Regioni del Centro Nord, sia il divario tra Mezzogiorno e resto d'Italia, sia l'ulteriore peggioramento delle condizioni di legalità sembrano da attribuire alla sola Campania (e, peraltro, in Campania a due sole province e cioè Napoli e Caserta). Il Ministero degli Interni quale soggetto responsabile, nonostante l'esperienza di apprendimento offerta dalla gestione del "programma sicurezza", mostra una propensione non del tutto adeguata alla valutazione degli elementi di sviluppo sociale ed economico di aree ad alta densità criminale che il programma per la sicurezza avrebbe dovuto perseguire.

9. Il metodo dei grandi obiettivi misurabili (*variabili di rottura*) è la più interessante innovazione che il QCS ha con successo perseguito ed è la più importante innovazione che è stata introdotta e realizzata dall'Unità di Valutazione.

Essa va continuata e sviluppata ulteriormente come *best practice* europea. Le variabili di rottura devono diventare, tuttavia, sistema di monitoraggio, comunicazione e incentivazione sistematico. Tale considerazione rimanda alla questione urgentissima della revisione della griglia degli indicatori e dei sistemi informativi, sulla quale il consulente ha elaborato una proposta specifica per la Commissione Europea.

10. Va - soprattutto – superata l'autoreferenzialità della classe dirigente (burocratica) che amministra i fondi strutturali e vanno coinvolte la politica e le opinioni pubbliche e la comunicazione dei grandi obiettivi.

Le prestazioni delle amministrazioni – su alcune questioni eccellenti a livello di Autorità di Gestione del QCS, non sempre adeguate a livello regionale e territoriale – non sono sufficienti per riuscire ad utilizzare gli investimenti pubblici come leva per spostare le regioni italiane su una più alta curva di produttività e sviluppo. Le variabili di rottura, i grandi obiettivi possono diventare la leva per suscitare sul QCS l'investimento della politica e le aspettative (sostenibili) delle opinioni pubbliche che sono, a nostro avviso, assolutamente indispensabili per riuscire in un grande progetto di cambiamento.

Il messaggio centrale è che i fondi strutturali devono tornare ad essere (così come definito a livello Comunitario) **spesa *addizionale***: investimenti destinati, cioè, alla produzione di effetti asimmetrici, di vantaggi competitivi che portino le regioni meno avanzate su una più alta parabola di sviluppo; nonché un terreno per sperimentare, identificare eccellenze e modelli organizzativi d'avanguardia. Per riuscirci bisogna uscire da una logica burocratica e fare degli investimenti pubblici una parte assolutamente centrale della agenda politica del Paese.