

argomenti

3 Rivista di
Economia, Cultura
e Ricerca Sociale
Terza Serie
2016 gennaio – aprile

all'interno

- ◆ The role of ICT, skills and organizational change in public sector performance
- ◆ Riferimenti teorici per la delimitazione territoriale delle Regioni
- ◆ La delimitazione territoriale dei governi sub-centrali: un'analisi comparata a livello europeo con particolare riferimento a Francia e Italia
- ◆ La riforma delle valutazioni di efficacia della spesa per investimenti pubblici: l'avvio di una nuova stagione?
- ◆ I risultati della politica economica del governo Renzi nei primi due anni



1506
UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI URBINO
CARLO BO

Argomenti

Rivista di Economia, Cultura e Ricerca Sociale
Terza Serie

Direttore scientifico: Ilario Favaretto

Direttore responsabile: Sergio Giacchi

Comitato scientifico: Aurelio Bruzzo (*Università di Ferrara*), Paolo Calza Bini (*Università Sapienza di Roma*), Jean-Claude Barbier (*Université Paris 1 - Panthéon Sorbonne*), Giancarlo Corò (*Università di Venezia*), Bruno Courault (*CNRS - Centre national de la recherche scientifique - France*), Sebastiano Fadda (*Università Roma Tre*), Ilario Favaretto (*Università di Urbino*), Joaquim Feio (*Universidade de Coimbra-Portugal*), Giuseppe Gramigna (*Small Business Administration - Washington DC*), Rodolfo Hernandez (*Universidad de Valencia-España*), Maria Lissowska (*Warsaw School of Economics - Polska*), Mauro Marconi (*Università di Macerata*), Maria Rita Materazzi (*Università di Urbino*), Maurizio Mistri (*Università di Padova*), Luis Moreno (*CSIC - Consejo Superior de Investigaciones Científicas - España*), Giancarlo Polidori (*Università di Urbino*), Alicia Robb (*University of California at Santa Cruz - USA*), Franco Sotte (*Università Politecnica delle Marche*), Luciano Stefanini (*Università di Urbino*), Engelbert Stockhammer (*Kingston University - UK*), Robert J. Strom (*Ewing Marion Kauffman Foundation - Kansas City*), Giuseppe Travaglini (*Università di Urbino*), Josh Whitford (*Columbia University - New York*)

Comitato di redazione: Gabriele Di Ferdinando, Giovanni Dini, Ilario Favaretto, Otello Gregorini

Redazione: Centro studi SISTEMA, Via Sandro Totti, 4 - Edificio 3 - Piano 2, 60131 Ancona (Italy). Tel. 071 286091 / 071 2860925; fax 071 2860928 - e-mail studi@marche.cna.it

Edizione on line: Sebastiano Miccoli

Pubblicazione realizzata con il contributo della CNA MARCHE

Finito di stampare nel mese di maggio 2016

Ambito di interesse

Argomenti intende coprire uno spazio di discussione a sostegno dell'innovazione della piccola impresa e dei sistemi locali intesi come cardine dello sviluppo italiano ed europeo. La rivista cercherà di dare strumenti alla progettualità e alle concrete capacità di intervento sul territorio impostando analisi empiriche e formulazioni teoriche non fini a se stesse né chiuse in astratte formalizzazioni riservate a pochi interlocutori specializzati, ma sempre inerenti alle problematiche del governo del territorio e alle condizioni per il suo sviluppo. L'intento è di caratterizzare la nuova serie di *argomenti* secondo caratteri di interdisciplinarietà dell'analisi, utilizzando e mettendo a confronto approcci differenti oltre che esperienze di ricerca diverse per ambito e metodologia.

La rivista si rivolge perciò innanzitutto ai soggetti economici (imprenditori e forze del lavoro), agli studiosi e ai policy maker ai vari livelli. Per le tematiche affrontate e gli orientamenti divulgativi si propone come un utile strumento di studio e approfondimento per studenti e ricercatori che vogliano approfondire le problematiche relative allo sviluppo economico territoriale.

Sommario

The role of ICT, skills and organizational change in public sector performance <i>di Paolo Seri e Antonello Zanfei</i>	»	5
Introduction	»	6
1. The measurement of public sector performance	»	7
2. The complexities of ICT adoption in public sector	»	10
3. How the interactions between ICT, skills and organization affect public sector performance	»	16
4. Beyond traditional approaches to ICT and performance in public sector	»	20
Conclusion	»	26
Riferimenti teorici per la delimitazione territoriale delle Regioni <i>di Aurelio Bruzzo</i>	»	31
Introduzione: presupposto e obiettivo del lavoro	»	32
1. Principali riferimenti di teoria economica	»	33
2. Le regioni metropolitane e le macro-regioni individuate in ambito europeo	»	45
Conclusioni	»	52
La delimitazione territoriale dei governi sub-centrali: un'analisi comparata a livello europeo con particolare riferimento a Francia e Italia <i>di Vittorio Ferri</i>	»	57
Introduzione	»	58
1. La delimitazione territoriale delle Regioni nell'ambito di alcuni Stati membri dell'UE	»	60
2. Per concludere	»	79
Appendice	»	83

La riforma delle valutazioni di efficacia della spesa per investimenti pubblici: l'avvio di una nuova stagione? di Piero Rubino	»	93
1. Perché questo scritto?	»	94
2. Investire consapevolmente	»	97
3. Se son rose fioriranno	»	103
4. Più ombre che luci nella riforma	»	114
5. Un caso di scuola: le infrastrutture di trasporto	»	116
6. Tirando le fila	»	118
I risultati della politica economica del governo Renzi nei primi due anni di Massimiliano Di Pace	»	123
Introduzione	»	130
1. Breve analisi della letteratura in materia di trade-off tra austerità e crescita economica	»	130
2. Le indicazioni di politica economica e le previsioni del Governo Renzi	»	132
3. I risultati del Governo Renzi	»	134
4. I giudizi e le indicazioni delle istituzioni internazionali sulla situazione economica dell'Italia	»	139
Conclusioni	»	143

The role of ICT, skills and organizational change in public sector performance

di Paolo Seri e Antonello Zanfei*

Abstract

This paper accounts for recent developments in the literature on public sector innovation and offers some insights on the conceptual and empirical issues that are raised to evaluate the complementarity between ICT adoption and performance in the case of public administrations. From this perspective, three separate sets of conceptual and empirical issues need be tackled. First, one has to address the analytical problem of measuring performance in the case of public sector. Second, one needs to evaluate the specific role of ICT in modernizing the public sector. Third, the interactions between ICT, organizational change and skills should be examined more explicitly to assess their joint impact on public sector performance.

JEL classification: O14 O33 O38 L32.

Keywords: Public Sector Innovation, ICTs, Organizational Change, Skills.

Il ruolo di ICT, skill e cambiamento organizzativo nelle performance del settore pubblico

Sommario

Questo lavoro illustra gli sviluppi recenti nella letteratura sull'innovazione nel settore pubblico e si sofferma su alcune questioni chiave sul piano concettuale e empirico che riguardano la complementarità fra adozione delle ICT e le performance delle Amministrazioni Pubbliche. Tre sono gli aspetti chiave esaminati. Innanzitutto, vanno affrontati i problemi riguardanti la misurazione delle performance del settore pubblico. In secondo luogo, occorre valutare il ruolo specifico che svolgono ICT nella modernizzazione del settore pubblico. In terzo luogo, vanno esaminate più esplicitamente le interazioni fra ICT, cambiamento organizzativo e competenze, al fine di valutarne l'impatto congiunto sulle performance delle Amministrazioni Pubbliche.

Classificazione JEL: O14 O33 O38 L32.

Parole chiave: Innovazione settore pubblico, ICTs, cambiamento organizzativo, competenze.

* Dipartimento di Economia Società Politica – Università di Urbino, via Saffi 42, Urbino. Corresponding author: antonello.zanfei@uniurb.it.

Introduction

An extensive empirical literature over the past decades has shown that the adoption of ICTs can affect economic performance only if it is combined with improvements in organizational practices and in labor skills. In the absence of such a combination of complementary factors one can observe an insignificant, or even negative, impact of ICT diffusion on the firm or sector competitiveness and productivity, giving rise to the well known Solow Paradox (Brynjolfsson et alii, 1997; Bocquet et al 2007; Caroli, 2001; Jorenson et al. 2005; Bartel et al.2007, Pencarelli et al. 2015).

Such investigations, however, remain largely confined to private sectors. While important insights can be drawn from this relatively wide range of studies, to the best of our knowledge there is very limited systematic evidence on the complementarity story in the case of Public Administrations (PAs thereafter).

The lack of research on the links between ICT, organizational change, skill structure, and performance of the public sector is due inter alia to the conceptual and analytical problems encountered when estimating output for non-market sectors. Moreover, proper proxies of skill composition and organizational change are even harder to obtain for PAs than for private sectors. The result is that scant attention has been devoted to the investigation of the ICT effects on PA productivity, and to the accompanying changes taking place among the organizational structures and skills composition of PA.

Recent research has indeed highlighted different aspects of the complementarity puzzle in the case of PAs. This effort is reflected in the more comprehensive measures of public sector performance that account for the quality of inputs or innovativeness of outputs. Moreover there is a growing number of qualitative and quantitative analyses of the complexities of ICT adoption in the public organizations. Going deeper along this line has also led to explicitly evaluate the co-evolution of ICTs, skills and organization and their effect on public sector productivity, thus helping explore the specificities of the Solow paradox in the case of PAs (Seri and Zanfei 2013).

This paper accounts for such developments and offers some insights on the conceptual and empirical issues that are raised when moving in this direction of research.

To examine the role of ICT, skills and organizational change in public sector performance, three separate sets of conceptual and empirical issues need be tackled. First, one has to address the serious analytical problem of measuring performance in the case of public sector. Second, one needs to

evaluate the specific role of ICT in modernizing the public sector. Third, the interactions between ICT, organizational change and skills should be examined more explicitly to assess their joint impact on public sector performance.

1. The measurement of public sector performance

The analysis of performance in service sectors has traditionally posed a number of conceptual and methodological problems (Griliches 1984). In the case of public sector the issue of efficiency has increased in importance in a context of increasing budget constraints, which have become even tighter in the aftermath of the world financial crisis (Pini 2014). However, measuring public sector performance is a hard task to tackle. One may mention at least three specific sets of largely unresolved difficulties (Baxter 2000, Oecd 1999, Djellal and Gallouj 2008). First, public services are commonly provided free of charge or at modest prices that do not cover the costs of production. Hence, price and tariffs, when they exist, are not reliable measures of the unit value of output. Second, assessing public sector output in terms of quantities is a hard job as standard units of analysis and measures are seldom available. Indeed, one can hardly single out universally recognised tasks to be accomplished for each individual public function, associate volume measures to each individual task, and aggregate them into consistent sets of data to allow comparative analyses across countries. Third, even in the presence of comparable measures of output quantities (or values, when prices are available), evaluating quality is even harder. In fact the perceived quality of public sector output depends on social and economic objectives which differ across countries and depend on the actors being considered, whether they are providers or users of public services. Significant differences also exist across actors along the supply chain (e.g. the ministry of health vs. the director of a hospital vs. individual doctors) and across user categories (e.g. tax payers indirectly taking advantage from externalities created by a hospital, vs. patients directly using health services). The quality of output is thus undetermined unless one adopts the viewpoint of a specific set of actors.

A survey of extant literature (Worldbank, 2011; Jorgenson, 2010; Simpson 2009; Dean, 2009; Murray, 2010; Djellal and Gallouj, 2008, EC2013) makes it possible to distinguish between the following families of empirical strategies to tackle the above mentioned sets of problems:

Use of inputs as a proxy of output

One way of dealing with the difficulties of measuring output quantities and values is to rely on inputs, which can be more easily quantified and priced. In most international comparisons input data are used as a proxy for output of non market services. This procedure has long been used in many publications, including Dean (2009) and World Bank (2011). A major limitation is that this method implicitly assumes that PAs are equally productive in utilizing inputs. In line with this criticism, Dean (2009) maintains that “the use of input ratios to compute output ratios, with no adjustment for productivity differences and no other adjustment, is incorrect. It is surely time to end this procedure, for which no defensible rationale can be presented”.

A more acceptable variant of this method would then be to consider input costs and correct them for some proxy of differences in efficiency of PAs. Some scholars propose to use labor productivity data as calculated for market sectors —where labor productivity is measured as output per employee— to estimate outputs in non market sectors (see e.g. Dean, 2009 and Simpson 2006). More direct proxies of PA efficiency would be desirable but are often difficult to find. One procedure that has been followed (see e.g. Linna et alii, 2010) is to adjust input costs for some measure of quality of service activities, which would allow to better differentiate public sectors in terms of their actual performance.

Measuring output in terms of service activities

Indicators of public sector output have been introduced by several countries into their national accounting systems. However the shift to substitute input based measures with output indicators is a relatively recent one, with the partial exception of the UK which has started producing activity based statistics for public services in the mid 1980’s (Ashaye 2001). As mentioned earlier, the generalized introduction of output indicators and their use for comparative analyses across countries would require an effort to standardize units of analysis and measurement procedures (OECD 1999, Pritchard 2003, Handler et al. 2005). This effort is complicated by the heterogeneity of activities composing a given public service both within and across countries, and by the absence of reliable price indexes to assign a value to such activities¹. The fact that comparable data are not always

¹ An agreement needs to be found on: which service activities should be covered (e.g. no universally accepted standards exist in terms of tasks to be performed by government servants); which volume-based measures should be used (e.g. number of hospital beds provided, number of pupils per school class, number of documents processed); which weights should

available for a large set of public sector activities constitutes a serious hindrance to the use of this type of indicators. Even in case service activities can be considered relatively good proxies of public sector output as a whole, one may question whether and to what extent such indicators actually capture the performance of PAs. Indeed, the interpretation of changes in output levels measured in terms of service activities will depend on the (technological and/or organizational) context in which such changes occur. For instance, shorter hospital stays could be considered as a reduction of output, but this could be result of improved organization and hence reveal an improvement of performance. This would also be the case of the introduction of ICTs leading to a lower number of paper-documents processed by a public administration: this reduction of output should be interpreted as a sign of better performance as well. While measuring output and performances is per se a hard job to accomplish in the case of public services, the fact that indicators of increasing (decreasing) output may be interpreted as worsening (improving) performance adds further complexity to the analysis of public sector activities.

Capturing the quality of public sector activities

This is a hard exercise in general, and it is even harder in the absence of market prices as proxies of quality. Eurostat (2001) has identified three methods of taking quality into account in the case of non market services. The first such method is based on ad hoc measures of the quality of output produced by means of surveys on how effective services are perceived to be by either users, providers or inspecting/regulatory institutions. A major limitation is that data collected from these surveys often reflect a specific point of view (the one of the evaluator), and are more effective at assessing the quality of the production process than the quality of output (see e.g. the Atkinson Review 2011 of the UK Office for National Statistic).

A second method to approximate the quality of output consists in measuring the quality of inputs. From this perspective, workers' qualification and wages are taken as measures of output quality. Much like the first family of approaches recalled earlier (using inputs as a proxy of output), this method is based on the heroic hypothesis that all changes in input quality will translate into output quality.

The third method addresses the issue of quality by investigating outcomes, i.e. by assessing the ultimate results of public sector activities. Of

be adopted to aggregate different volume based activities (e.g. costs of individual cases treated).

course the closer indicators get to the outcome end, the more controls are necessary for additional factors, other than public sector characteristics or decisions, that may affect them. To illustrate, the number of students graduating from university in a given year might be considered as a good outcome indicator, but this will depend inter alia on the quality of students which is not only affected by teaching activities (e.g. the income level of their families will also play a role).

An important variant of this line of empirical research is to consider measures of innovation to account for the quality of public sector output. Arundel and Huber (2013) identified 17 studies using large scale datasets to evaluate public sector innovation in developed economies distinguishing between using three methodological approaches: 1) An object based method examining specific innovations (the object), 2) Business practice surveys asking public sector managers about their use of specific innovative business practices and technologies, and 3) Innovation surveys asking about a range of innovation activities and types of innovations implemented over a defined time period. Over time, the focus has shifted from the first two approaches to the use of innovation collecting data on a wider range of data than object-based and business practice surveys with a greater interest in external information sources, incentives, sources of innovative ideas, and outcomes (see EC 2013 for a recent survey on these methods).

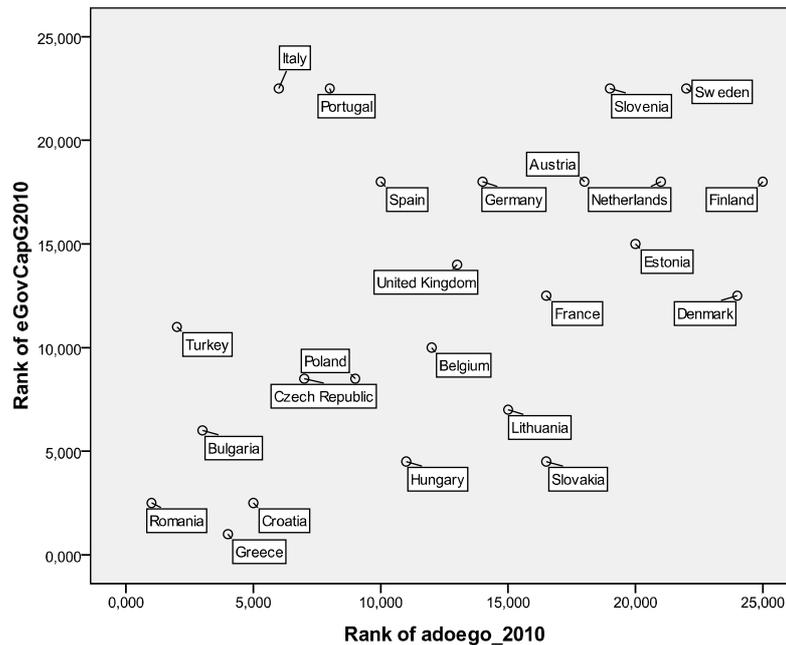
Apart from a general criticism on the use of input based estimation in the absence of some control for PA efficiency, at present there is no clear agreement on the methodology one should follow to carry out empirical studies on public service performance. To carry out analyses of output and productivity in the public sector across a relatively large number of countries, we are forced to exclude the second (activity based) approach. As observed, only a few countries have been producing activity based statistics covering an extensive set of services and using comparable classification criteria.

2. The complexities of ICT adoption in public sector

The second set of analytical issues to be dealt with when analyzing determinants of public sector performance has to do with the role of ICT in the case of PAs. ICT has long been considered as a trigger of modernization in public administrations (Van de Donk and Stellen, 1998). From this perspective, information and communication technologies can be expected to: i) facilitate adoption of modern techniques and methods in public manage-

ment; ii) contribute to enhancing accountability, openness, and transparency; iii) promote government–citizen interactions. Indeed, Van Reenen et al. (2010) show that public institutions are among the largest adopters of ICT, with an average of 1.32 computers per employees in 2005-2008, as opposed to 0.64 in manufacturing and 1.18 in business services (differences are significant at the 1% level).

Fig. 1 - eGovernment use vs. availability, ranking 2010



Source: our elaboration on Eurostat data.

Within the public sector, the most ICT intensive sectors are by far Education (SIC 82) and National Security (SIC 92), while the least ICT intensive are Health services (SIC 80). These broad averages hide considerable variation across European regions and countries, with the highest overall intensity in Northern Europe (1,75 computers per employees in the public sector) and the lowest in Eastern and in Southern Europe as expected (1.00 and 1.01 respectively). At the country level, the ICT intensity of the Education sector ranges from a minimum of 0.60 computers per employee in Poland and Slovenia, to a maximum of 7 computers per employee in Austria (Van Reenen et al. 2010). In a similar vein, Ebbers and Dijk (2007) and

Seri, Bianchi and Matteucci (2014) illustrate an extreme variety of patterns of e-government development and Cepparulo et al (2013) observe an extremely high heterogeneity in the diffusion of several categories of public e-services.

While the digitalization of PAs and the subsequent availability of public e-services is generally making strong progress, the actual use of the latter lags behind in many countries. Figure 1 orders the relative scores of European countries based on Eurostat data on eService availability and adoption.

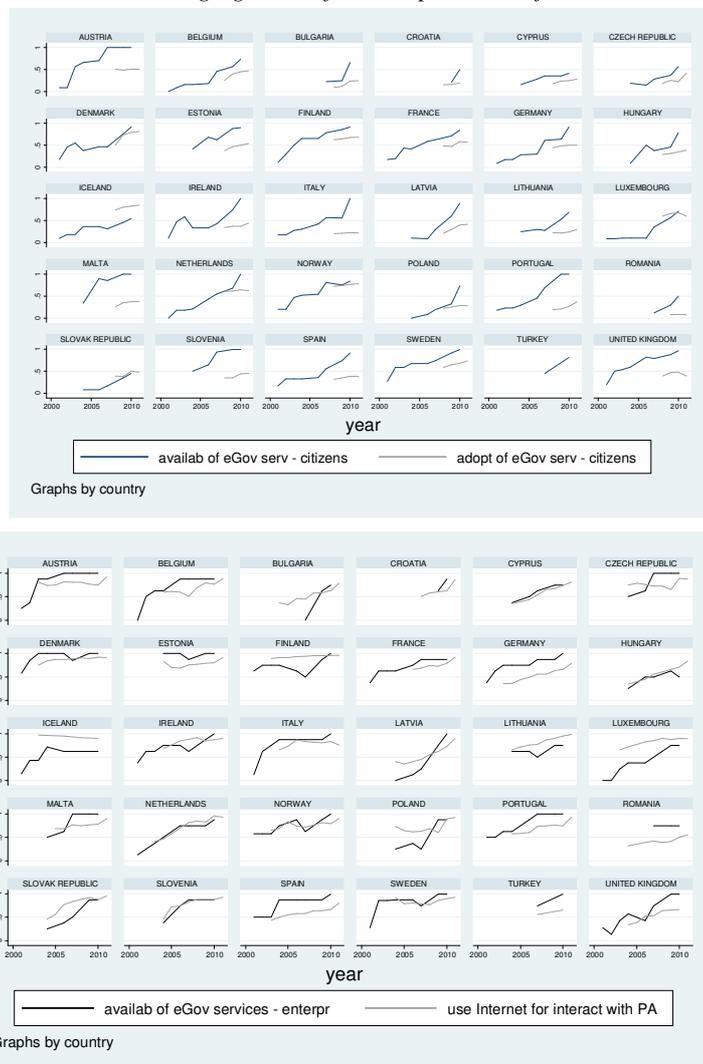
The case of countries positioned in the high-left area in this chart reflects a general rule that applies *inter alia* to the diffusion of eGovernment in Europe: “You can lead a horse to water, but you can't make it drink”. In other words, PAs are most likely to have devoted more resources to ‘opening up the e-shop’, than to organisation design, skill development, back office support, digital literacy, interface friendliness, and consideration of user needs.

The two sets of charts below (fig. 2) show the more specific indicator of availability and use of e-government services for citizens and enterprises (Eurostat 2003-2012). A gradual convergence of the two lines indicates the global effectiveness of delivered e-services, while strong separation of the two lines can be interpreted as a lack of effectiveness, thus revealing that the Solow paradox is in action in the case of PAs. In some circumstances, abrupt separation of the two lines can also indicate a measuring problem (the level of availability might be overstated by governments for the sake of “marketing” reasons).

Italy exhibits a strong bifurcation between the formal availability and the actual use by firms and citizens of public e-services. This emerges also from more detailed data produced by Istat (2013)², which carried out two surveys in 2009 and 2012 on ICT equipment and use in Italian local PAs. Comparing data between surveys highlights that Italian PAs have significantly increased the introduction of most ICT devices, but the presence of internal bodies and staff specialized in ICT is still very limited and low (and decreasing) resources are devoted to ICT training of personnel. Twenty per cent of local PAs have organized training courses in 2012, and only 6.3% of employees have received training in this field over the past year (it was 7.7% in 2009).

² <http://www.istat.it/en/archive/91815>.

Fig. 2 - EGov indexes diverging trends for enterprises and for citizens



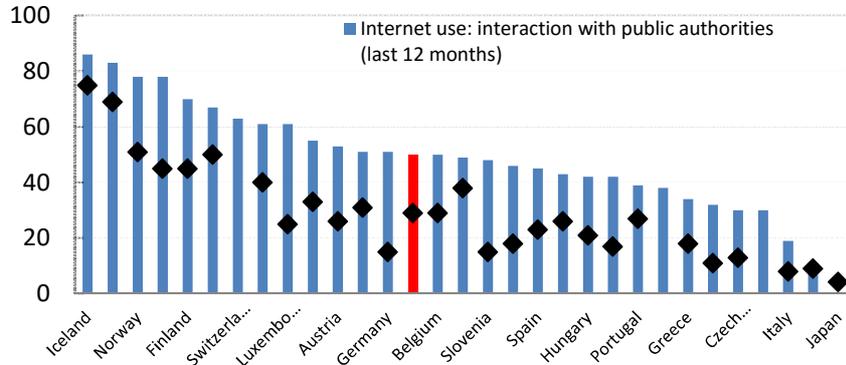
Source: our elaboration on Eurostat data.

Remarkable differences exist between institutions according to their size. Most Regions and Autonomous Provinces (21 out of 22) and 80 out of 100 Municipalities with more than 60,000 inhabitants have this office compared to 6 per cent of Municipalities with no more than 5.000 inhabitants. For some activities such as the management of accounts, payments, tributes and, only for Municipalities, Registry of marital status and Population Reg-

istry, a good level of digitalization and integration between different software applications is reached. Other activities, such as the management of contracts and tenders still poorly networked. The “basic” technological equipment are used by almost all local administrations but the adoption of more sophisticated technologies such as mobile ones is once again limited to large PAs: 70 out of 100 largest Municipalities and only 8 out of 100 smallest ones use mobile devices (tablets, smartphones, netbooks, etc..). Almost all local PAs offer web-services to the users, but the possibility of submitting forms on-line is circumscribed to 36% of PAs, and completing the whole administrative process electronically is limited to 19%, even less in the case of on-line payment procedures.

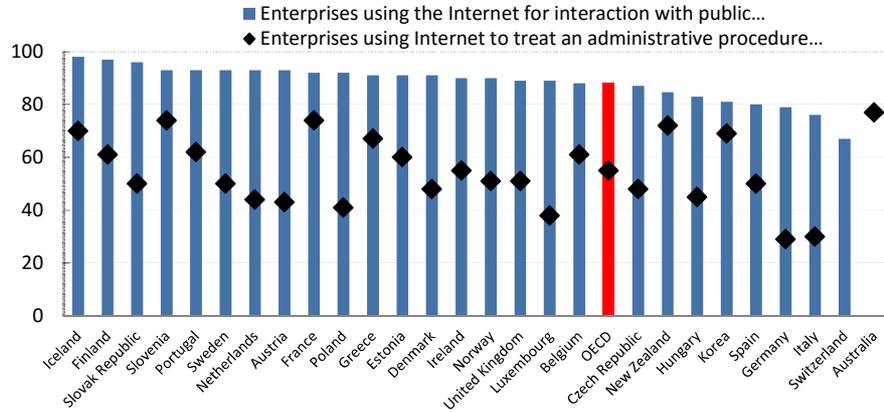
This scenario is consistent with the evidence offered in Figures 3 and 4. Here Italy, notwithstanding its high performance in e-services availability, ranks very low in the effective use of e-services by citizens and firms. More generally speaking, these figures confirm that a significant gap exists between availability and actual adoption of public eServices, especially when usage by citizens is considered, with numerous countries exhibiting percentages well below the OECD average.

Fig. 3 - Citizens using the Internet to interact with public authorities by type of activity (2012)



Source: Eurostat Information Society Statistics (database).

Fig. 4 - Firms using the Internet to interact with public authorities by type of activity (2011)



Source: Eurostat Information Society Statistics (database).

When it comes to examining how effective the introduction of ICT is in public organizations, the scenario is quite blurred. Sorrentino (2004), examines 138 co-financing proposals put forward by numerous Italian public bodies within the context of a national e-government plan, and concludes that these types of initiatives are not really likely to improve organizational performance. Shaun Goldfinch (2007) shows that the majority of information systems developments in public administrations are unsuccessful. This is especially the case of large ICT investment projects which have a higher complexity and are often harder to manage. He argues that, despite the persistence of this problem for decades and the expenditure of considerable amounts of money, computer failure has received surprisingly little attention in the public administration literature. The portrait of public officers that emerges from Goldfinch's analysis is that of a recalcitrant, suspicious, and skeptical adopter of information technologies who is most likely to act as a barrier to, rather than a promoter of, innovation in PAs.

Consistently with the abundant empirical literature on ICT adoption in business sectors, it is often held that, also in the case of the public sector, the successful exploitation of these technologies requires the presence of a wide range of skills and organizational practices. Dunleavy et al. (2006) highlight four main challenges which might hinder the efficiency impact of ICT in the public sector. First, due to their sheer size and complexity combined with exposure to political pressure, public administrations generally exhibit what has been dubbed *organizational inflexibility*. This consists in a greater resistance to absorb labour saving technology and in a generalized

tendency of public institutions to overcome barriers to the introduction of ICT by means of large scale investment programs rather than piecemeal, cumulative changes (the "big-bang cycle" approach). Second, growing pressures on governments to increase their market orientation as to achieve greater cost-efficiency, have induced PAs in many countries to outsource a large fraction of ICT activities. This has determined an additional layer of *technical inflexibility* to the already rigid organisational features we have just recalled. Third, while the development of digital network services and defence related technologies allowed the public sector to attract large numbers of highly skilled ICT specialists in the 1960s and 70s, private firms and ICT system companies have thereafter gradually overtaken governments in terms of ICT and digital technology innovation. This has significantly reduced the attractiveness of public sector for qualified workers and caused an endemic *lack of skilled ICT specialists*, further increasing the costs of adapting new systems to the specific characteristics of public organisations. Fourth, the shortage of in-house specialized ICT and the increasing outsourcing trends mentioned above are often coupled with a *lack of competition in the ICT supply for public organisations*. This is likely to generate distortions in the quality or quantity of ICT supplied to the government hence reducing the effectiveness of ICT within the public sector.

3. How the interactions between ICT, skills and organization affect public sector performance

The empirical relevance of these constraints to the exploitation of ICT in the public sector can hardly be evaluated with robust statistical methods due to scarcity of data on output, organizational practices and skill composition in the public sector (Van Reenen et al.2010). A few works have been able to overcome these constraints and provide a convincing analysis of the role played by ICT, although this has been done mainly with reference to specific public sector activities, and most often focusing on individual countries.

Machin et al. (2007) examine whether the adoption of computers in UK schools over the 1999-2003 period have increased students' educational outcomes. In sharp contrast with most previous studies across US and European schools, Manchin et al. (2007) find a strong relationship between ICT investments and educational performance in primary schools, especially in the teaching of English and science (not of mathematics). To over-

come endogeneity problems they use a quasi-experimental setting and observe students' performance before and after a major change in the rules about how ICT funds were allocated to different Local Educational Authorities (LEAs). Unfortunately, since this paper is based on area-level variation, the authors are not able to provide any direct insight on the key characteristics of the schools which were most affected by ICT adoption, or whether significant school organisational or skills complementarities may have impacted the ultimate effect of ICT on performance. Nevertheless, they find more indirect evidence of the impact of skill levels within schools, as they observe that LEAs benefiting the most from the policy change were those with lower overall expenditure per pupil, but better educational standards (as measured by exam pass rates and truancy rates). It thus appears to be the joint effect of large increases in ICT funding and a fertile background for making an efficient use of it, that led to positive effects of ICT expenditure on educational performance.

Garicano and Heaton (2010) examine the relationship between ICT, organizational change and productivity across some 8,600 US police departments using a panel data set that covers the 1987–2003 period. They find that when considered alone, increases in ICT are not associated with reductions in crime rates, increases in clearance rates, or other productivity measures. These results persist across various samples, specifications, and ICT tools (PCs, mobile data terminals, mainframes and servers). ICT investments are, however, linked to improved productivity when they are complemented with particular organizational and management practices.

They first show that ICT adoption is associated with a variety of organizational changes within a department, including an expansion of personnel (primarily in technical support roles as opposed to field operations), an increased use of special units, and enhanced training and educational requirements. Thus, departments that expanded ICT use have also modernized their own activities in other important ways. They next identify agencies that simultaneously implemented high levels of ICT, specialization, and education. In panel regressions that control for underlying organizational and ICT measures, they illustrate that agencies implementing this combined set of practices experienced statistically significant drops in crime rates. To further test the complementarity hypothesis, they also study the impact of ICT when it is adopted together with management techniques characteristic of Compstat, including skilled officers, new problem-solving techniques, extensive use of “output” information in evaluation and deployment of officers, and a geographic-based structure. Although the data available for testing this hypothesis are much shorter and more limited,

they clearly endorse this hypothesis. Overall results are also confirmed by a number of robustness checks.

A few papers carry out in-depth cross-country studies on how the diffusion of digital network technology affects performances of public organizations. Caldas et al. (2005) provide perhaps one of the most extensive analyses of the effects of ICT on general government activities in 8 European countries, capturing the interplay of technology adoption, organizational change and performances of PAs. The authors exploit a large and very detailed dataset based on a survey of more than a thousand public sector organizations, which was conducted in 2003. First, they find that while larger PAs have easier access to budgetary and technical resources, thus favoring digital network technology adoption, size per se may not explain their performance. Caldas et al. (2005) identify clusters of public organizations with different characteristics in terms of territorial distribution and hierarchical positions in the decision making processes which are associated to different technological profiles, largely independent of size. Second, they analyze a sub-sample of public organizations and compute a measure of performance that combines the relationship between their adoption and mode of utilization of e-network technologies, on the one hand, and, on the other hand, the rates of improvement that their managers perceived had occurred in the average number of cases resolved per employee. They obtain approximate estimates of the implied rate of growth in the sector-wide average number of “cases resolved per employee” during the period 2003-2008.

While Caldas, David and Ormanidhi develop an extremely rich and promising line of research, they can shed only a limited light on the complementarity issue in the case of PAs. In fact, they provide very detailed data and analyses on how technology adoption interacts with PAs’ ability to “resolve cases”. In order to do so, however, they are forced to focus on a subsample of organizations that do perceive a change of performances, thus reducing the possibility of generalizing their results.

Other cross-national analyses address the links between ICT and public sector performance with reference to specific areas of service activity. A number of such studies focus on education, due to the availability of extensive surveys carried out for OECD countries within the Programme for International Student Assessment (PISA) administered since year 2000 (Oecd 2009). Nevertheless, in most cases experimental and quasi-experimental analyses are not feasible and instrumental variables are not available, due to data limitations, so that analyzing correlation relationships is often the only feasible strategy. This is the case of Fuchs and Wößmann (2005), Notten &

Kraaykamp (2009), and Luu & Freeman (2011) who find a positive and significant correlation between the availability of computers at school and students' performance in PISA tests, although the estimated correlation is reduced when additional variables are brought into the regression as controls. In a study that uses the 2006 PISA ICT familiarity questionnaire, Spiezia (2010) tries to go beyond a simple correlation analysis and, controlling for the potential endogeneity of treatment, finds that a greater frequency of computer use is positively associated with higher PISA test scores in science in all countries (with large cross-country differences in the estimated coefficients). He also offers indirect evidence on the role of skills and organizational factors by controlling for where computers are used (home vs school). In fact according to computer location, one might infer both how ICT based training is organized (dispersion vs. concentration of educational services) and how skilled users are (as home usage implies a higher acquaintance than usage at school only). Spiezia (2010) shows that the positive relationship between intensity of use and the PISA science test score is much stronger for those who use computers intensively at home than for those who use them intensively at school (the association between test scores and intensity of computer use at school is not significant for many countries). While these results point at the low efficacy of ICT policies directed solely at schools, one may also suggest that they provide insights on the importance of organizational innovation and skill accumulation as a complement to ICT investment.

Biagi and Loi (2013) exploit the possibility offered by the 2009 wave of PISA to evaluate students' performances not only as a function of computer usage but also as a function of the breadth of learning activities. After having categorised computer use into a set of different activities according to the skills they involve, the authors correlate students' PISA test-scores with an index capturing the intensity of use for each of these activities and with the total number of learning activities they perform. Overall, Biagi and Loi find that students' PISA test scores in reading, mathematics and science increase with the intensity of computer use for Gaming activities while they decrease with the intensity of computer use for activities that are more related with school curricula (i.e. Communication and Collaboration activities; Technical Operations/Info Retrieval activities; Creation of Content and Knowledge Problem Solving activities). However, the number of learning activities (and hence the diversification of these activities), irrespective of the intensity of computer use, is positively correlated with students' proficiency in all three PISA domains in the vast majority of the 23 countries examined. This is consistent with a framework in which the different activi-

ties are complementary in building competences that are relevant for the PISA tests. It remains that Biagi and Loi's analysis cannot be considered as a proper impact assessment based on counterfactual evaluation, as the PISA test scores obtained by students using ICT cannot be compared with test scores obtained by students of an appropriate control group. Indeed, finding such a control group is almost impossible, especially in countries (such as Nordic countries) where most students declare having access to and using computers both at home and at school.

To summarise, some of the studies we have reviewed do provide rich evidence on the complementarity between ICT, skills and organizational change. However, the more analyses are extensive in terms of public services and country coverage, the less conclusive is the extant evidence of the actual impact of ICT on public sector performance.

4. Beyond traditional approaches to ICT and performance in public sector

An attempt to overcome these limitations has been carried out by Seri and Zanfei (2013). Different from the extensive stream of research on individual sub-sectors of PAs, they conduct a cross-country analysis on the aggregate of PAs (net of Defense). Moreover, they integrate different data-sources that allow to evaluate patterns and determinants of performance for all public sector organizations in the examined countries, and not only the ones that innovate in their practices (different from Caldas et al. 2005). Seri and Zanfei (2013) propose an index-based approach to the measurement of PA performance relying on the adoption of public e-services as a proxy of revealed output quality, and provide an econometric analysis of how the co-evolution of ICT, skills and organizational factors affects Government effectiveness. This implies correcting the traditional approach of measuring output in terms of inputs (first family of empirical strategies illustrated in section 2) by taking into account differences of effectiveness of PAs (consistent with the third family of empirical strategies). More precisely, their *quality adjusted index of output* combines two country level indicators: (a) per-capita PA expenditures net of Defense (PA_SPENDING)³; (b) a meas-

³ EU-KLEMS (<http://www.euklems.net/>) provides data on Gross Output measured in terms of input costs at current prices (in millions of Euros) by country from 1970 to 2007 for all sectors. Data supplied under the label: "PUBLIC ADMIN AND DEFENCE; COMPUL-

ure of e-service adoption. The second set of data (b), which they use to qualify input costs, is a combination of four indicators of actual utilization (by citizens and enterprises) of public e-services by country, as supplied by Eurostat (eSERV_ADOPTION)⁴. The authors consider this proxy of *public e-service adoption* as an indicator of public service quality. On the one hand, it denotes the ability of PAs to introduce new services that are per se innovative. In fact, the deployment of public e-services requires: a non trivial effort to adapt existing services, and design new ones, in order to deliver them though the Web; an overall restructuring of both back-office and front-office activities; and a fundamental change in the approach to customers/users (Serrano Cinca et al. 2003, Arduini et al. 2010). On the other hand, adoption indicators reveal that the introduction of these relatively new services has survived a selection which is not only based on their cost-effectiveness but also on the satisfaction of user needs. In other words, the transformation of existing services into web based government activities will be associated with a sunk cost that users will have to bear in case of adoption. It is assumed that, especially in a pre-paradigmatic phase of e-services development, users will only adopt “high quality” services, i.e. services that are really worth bearing this extra cost.

The *quality adjusted output index* PA_ADJ_OUTPUT, is thus obtained as PA_SPENDING * eSERV_ADOPTION. As such, it reflects the amount

SORY SOCIAL SECURITY” include all public sector activities except health and education. The SIPRI Military Expenditure Database (<http://www.sipri.org/databases>) provides data on Defense sector costs expressed both in terms of US \$ values at constant and current prices and as a percentage of gross domestic product. To check the consistency of the SIPRI dataset with EU-KLEMS, Seri and Zanfei (2013) computed an additional proxy of defense expenditures by calculating the percentage provided by SIPRI on EU-KLEMS Output values. They were thus able to compute two measures of PA expenditure net of Defense, by alternatively subtracting the one of two measures of Defense expenditures from EU-KLEMS Gross Output values for public sector. They ran the same regressions illustrated in section 4 using either measure of PA spending net of defense as a basis to calculate the dependent variable and obtained similar results, which are available from the authors upon request.

⁴Data are drawn from http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database. See the folder “Computers and the Internet in households and enterprises” in “Information society statistics”. One of the four indicators refers to individuals using the internet to interact with PAs; and three other indicators capture different aspects of enterprise usage of the internet to obtain information or interact with PAs. The measure used by Seri and Zanfei (2013) is a weighted means of the four indicators, calculated with alternative weights to check the robustness of empirical relations tested.

of input costs sustained by Public Administrations (in terms of capital services, labour services and intermediate inputs, either purchased from domestic industries or imported), but will turn out to be higher the greater the level of public e-service adoption. PA_ADJ_OUPUT is used as dependent variable in the econometric exercises.

Due to crossed missing values between the sources utilized to construct the two sets of measures – (a) PA expenditures net of defense and (b) public e-service adoption – the analysis needs be restricted to 16 European countries (Austria, Belgium, Czech Republic, Denmark, Finland, France, Germany, Hungary, Ireland, Italy, Netherland, Portugal, Slovenia, Spain, Sweden, United Kingdom) for which a full panel of consistent data are available over the 2003-2007 period.

Tab. 1 - List of e-services considered by the EU e-government benchmark

20 eServices for	Citizens	1 Income taxes
		2 Job search services
		3 Social security benefits
		3,1 Unemployment benefits
		3,2 Child allowances
		3,3 Medical costs
		3,4 Student grants
		4 Personal documents
		4,1 Passports
		4,2 Drivers licence
		5 Car registration
		6 Application for building permission
7 Declaration to the police		
8 Public libraries		
9 Birth and marriage certificates		
10 Enrolment in higher education		
11 Announcement of moving		
12 Health-related services		
Businesses	13 Social contribution for employees	
	14 Corporate tax	
	15 VAT	
	16 Registration of a new company	
	17 Submission of data to statistical offices	
	18 Customs declarations	
	19 Environment-related permits	
	20 Public procurement	

Source: CapGemini et al 2010.

In order to examine the complementarity issue in the case of public sector in Europe data on ICT investments, human capital and organizational change were also collected.

Data on ICT investment (PA_ICT) and on skill levels of employees (PA_SKILL) are drawn from the EU-KLEMS dataset. While information on the first two sets of variables can be derived under reasonable assumptions from EU-KLEMS's data (see Seri and Zanfei, 2013 on this), measuring organizational change is by far the most complex task to accomplish. In fact, public sector activities involve a variety of organizational levels – within individual PAs, across PAs and between PAs and users of services – all of which interact with human capital accumulation and ICT investments. Since direct (and homogeneous) measures of all of these organizational dimensions in non market sectors do not exist at the country level, the authors use an indirect measure based on the availability and sophistication of e-services.

Their measure of organizational change (PA_ORG) is obtained as the weighted average of Public e-service Online Availability Index computed by Capgemini et al. (2010) for the European Commission, where weights are represented by the degree of sophistication of services provided according to a 5-stage maturity model (see Capgemini et al. 2010). See Table 1 for the complete list of e-services monitored by Capgemini et al. (2010). The idea is that, much more than the provision of standard services, the introduction of web-based services imply an overall change in the organizational structure of PAs; and organizational change required will be even deeper the higher the level of “sophistication” (i.e. the degree of interactivity) of such e-services. As suggested in the recent UN “e-Government Survey 2012” :

“Small-scale ICT activity – development of a website as an additional information channel – may not require complex supporting changes. Far reaching organizational change will be required when:

- 1) *The website begins to offer deeper, more complex services.*
- 2) *Agencies are asked to work together to deliver services according to the needs of citizens and not their structure.*
- 3) *New work styles - tele-working, virtual teams - emerge.*
- 4) *With increased data-sharing and communication:*
 - _ particular data holdings become redundant*
 - _ more decisions are made at the lower organization levels*
 - _ special units are established for government-wide projects” (UN 2012)⁵.*

⁵ <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan048065.pdf>

The introduction of e-services is generally associated to all four circumstances listed by the UN. By using PA_ORG as a proxy of organizational change, it is thus assumed that, once controlled for ICT investments and human capital composition, a higher provision of sophisticated e-services reveals that PAs will have undergone a profound change in its organizational structure and behavior.

Seri and Zanfei (2013) extensively discuss limitations of these assumptions on the role of both eService adoption and provision as indicators of service quality and organizational innovation respectively, and address different technical issues including complementarity tests, controls for endogeneity of variables used, robustness checks and tests on fixed vs. random effect models.

They regress their quality adjusted measure of PA output (PA_ADJ_OUTPUT) on their key explanatory variables (ICT investments, skill composition and our proxy of organizational change), and other controls (per capita GDP, infrastructural endowments and educational attainment of population).

Tab. 2 shows the results of regressions with one of the specifications of the dependent variable, i.e. the one wherein the output quality adjustment is calculated in terms of a simple means of the four indicators of eService adoption (see Seri and Zanfei, 2013, for other specifications and robustness checks). In column 1 we test how the three explanatory variables of our baseline model – investment in skilled personnel, organizational change and ICT spending – singularly taken, influence our PA quality adjusted output measures. It is shown that the proxies for human capital and for organizational change significantly affect our measures of output. Although the proxy of organizational change used is quite rough, adding a control on the delivery of sophisticated e-services for any given level of ICT expenditure and labor qualification (and other contextual factors such as per capita GDP and broadband penetration) should capture PAs' ability to introduce significant changes in its organizational structure and behavior. ICT expenditure *per se* does not significantly impact on PA performance. This is consistent with what has long been observed in the extensive literature on business sector (and in the scantier works on PAs reviewed in section 3), i.e. the effect of investment in these technologies can hardly be seen in productivity statistics also in the case of public sector.

Similar to what has been found in extant literature focusing on business sectors, one may also assume that ICT expenditure will eventually translate into PA output changes only in the presence of key complementary factors, such as organizational change and a qualified human capital. This hypothe-

sis is tested in columns 2, 3 and 4 of Table 2, where the following interactions are added respectively: the interacted term PA_SKILL* PA_ICT, which allows us to capture the impact of joint investment in ICT and human capital sustained by PAs in the observed countries; the interacted term PA_ORG * PA_ICT, which should highlight the impact of joint investment in ICT and organizational change; and the interactive effect generated by all of the three factors together: PA_SKILL* PA_ORG * PA_ICT (independent variables are centered on the mean as suggested in Jaccard and Turrisi, 2003).

Tab. 2 – The impact of ICT, skills and organizational change on PAs' performance

VARIABLES	(1) PA_ADJ_ OUTPUT	(2) PA_ADJ_ OUTPUT	(3) PA_ADJ_O UTPUT	(4) PA_ADJ _OUTPUT
PA_SKILL (L)	32.36*** (10.99)	32.70*** (10.85)	20.87** (9.112)	25.29** (10.15)
PA_ORG (O)	0.251** (0.124)	0.250** (0.122)	-0.995*** (0.278)	0.0294 (0.131)
PA_ICT (I)	-0.132 (0.421)	-0.281 (0.428)	-0.384 (0.341)	-0.0546 (0.380)
L*I		0.0895 (0.0625)		
I*O			0.0370*** (0.00771)	
L*I*O				0.00442*** (0.00139)
CONTROLS	Yes	Yes	Yes	Yes
TIME DUMMIES	Yes	Yes	Yes	Yes
Observations	64	64	64	64
R-squared	0.760	0.772	0.850	0.810
Adjusted R squared	0.612	0.622	0.752	0.685
Number of countries	16	16	16	16

Note: Standard errors in parentheses; *** p ≤ .01; ** p ≤ .05; * p ≤ .10.

Source: Elaborations on Seri and Zanfei (2013).

The results show that the last two interacted terms turn out positive, and add significance to the model, with respect to the factors taken singularly. This can be interpreted as a partial confirmation of the complementarity thesis. This procedure is broadly consistent with the one followed by Brynjolfsson et al. (1987) in the case of the impact of ICT on the performance of US manufacturing industry; and by Antonioli et al. (2010) who examine how the links between ICT, training activities, and organisational change – including the introduction of labour flexibility and changes in industrial re-

lations – affect the economic performance of small and medium sized manufacturing firms in Northern Italy. Using a terminology that mirrors the one adopted by Antonioli, et al. (2010), we can thus posit that interacting ICT with organizational and human capital variables “compensates” for the insignificant impact of ICT on our PA effectiveness indexes. More specifically, we show that while ICT does not *per se* have any effect on public sector performance, its combination with organizational change does (column 3). Furthermore joint investments in ICT, organizational change and skills appear to positively affect public sector performance as well (see column 4).

In other words, it is not ICT investment alone, but its combination with qualified labor and far reaching organizational change, that affects PA performance. It is worth noting that this appears to be the first explicit test of the complementarity issue in the case of PAs, across a large number of countries and with reference to a broad set of public sector activities.

What seems to be specific of Public Sectors with respect to the business sectors, as shown in the data, is the role of both labor qualification and organizational change, that have a strong and significant impact on performance also when considered in isolation from investments ICT. One may interpret the importance and significance of these variables as confirming that performance is heavily affected by the ability of Public Sector organizations to qualify their labor forces and effectively handle complex relationships within individual PAs, across PAs and between PAs and users.

Conclusion

Public sector activities in general appear to be significantly ICT intensive, and even more so than their private sector counterparts. However, there are relatively few studies analysing how ICT affects public sector performance with rigorous statistical methods. Some of them do provide rich evidence on the complementarity between ICT, skills and organizational change. The most comprehensive and robust analyses of these complementarities have been carried out with a narrow focus in terms of public sector establishments and activities (e.g. primary schools or police departments) and in terms of country coverage (normally individual countries). Due to data shortage, the more analyses are extensive in terms of public services and country coverage, the less conclusive is the extant evidence of the actual impact of ICT on public sector performance.

To overcome these analytical limitations we have introduced novel measures of public sector performance and regressed them on indicators of ICT adoption, organisational innovations and skill intensity of PAs. Our results suggest that PAs performance is largely driven by human capital and organizational change. This is likely to reflect the extreme complexity of information flows and decision making levels that characterize the provision and adoption of public services. The key implication is that the ability to improve the quality of labor force and handle organizational challenges is a distinctive factor affecting the performance of Public Administrations, over and above their investments in ICT. In a way, ICT might be seen as a factor that both stimulates investment in human capital and organizational change, and moderates their impact on PAs performance, as its introduction imposes new challenges and compelling requirements in the management of public sector activities.

References

- Antonioli, D., Mazzanti, M., Pini, P. (2010). Productivity, innovation strategies and industrial relations in SMEs. Empirical evidence for a local production system in northern Italy. *International Review of Applied Economics* 24 (4), 453–482.
- Arduini, D., Belotti, F., Denni, F., Giungato, G., Zanfei, A. (2010). Technology adoption and innovation in public services. The case of e-government in Italy. *Information Economics and Policy*, 22, 257-275.
- Arundel, A., Huber, D. (2013). From too little to too much innovation? Issues in measuring innovation in the public sector. *Structural Change and Economic Dynamics* 27 (4)146-159.
- Ashaye, T. (2001). Recent developments in the measurement of general government output. *Economic Trends*, 76, 41-44.
- Bartel, A., Ichniowski, C., Shaw, K. (2007). How Does Information Technology Affect Productivity? Plant-Level Comparisons of Product Innovation, Process Improvement, and Worker Skills. *Quarterly Journal of Economics*, 122(4), 1721-1758.
- Baumol, W. (1967). Macroeconomics of unbalanced growth : the anatomy of urban crisis. *The American Economic Review*, 3, 415-426.
- Baxter, M. (2000). Developments in the measurement of general government output. *Economic Trends*, 562, 3-5.
- Biagi, F. and Loi, M. (2013). Measuring ICT Use and Learning Outcomes: evidence from recent econometric studies. *European Journal of Education*, 48(1), 28 – 42.

- Bocquet, R., Brossard, O. and Sabatier, M. (2007). Complementarities in organizational design and the diffusion of information technologies: An empirical analysis. *Research Policy*, 36(3), 367-386.
- Brynjolfsson, E., Renshaw, A., Alstyne, M.V. (1997). The matrix of change. *Sloan Management Review*, 38, 22-40.
- Caldas, A., David P.A. and Ormanidhi, O. (2005). Digital Information Network Technologies, Organizational Performance and Productivity: an Exploration of IT Diffusion in Europe's Public Sector. *Oxford Internet Institute Working Paper* (October).
- Cappgemini, IDC, Rand Europe, Sogeti and DTi (2010). *Digitizing Public Services in Europe: Putting ambition into action*, 9th Benchmark Measurement, European Commission, Directorate General for Information Society and Media, Bruxelles.
- Caroli, E., Van Reenen, J. (2001). Skill-biased organizational change? Evidence from a panel of British and French establishments. *Quarterly Journal of Economics*, 116, 1449-1492.
- Cepparulo A., Arduini D., Reggi L., Zanfei A. (2013). Patterns of e-service development across European cities. *2nd EIBURS-TAIPS Conference on Innovation in the public sector and the development of e-services*. University of Urbino, April 18-19.
- Dean, E., (2009). International comparisons of non marketed output: the role of productivity data. *Worldbank*, http://siteresources.worldbank.org/ICPINT/Resources/270056-1255977254560/InternationalComparisonofNonMarketedOutput_E.Dean.pdf
- Djellal, F. and Gallouj, F. (2008). *Measuring and improving productivity in services : issues, strategies and challenges*. Edward Elgar Publishers.
- Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S. and Tinkler, J. (2006). *Digital Era Governance*. Oxford, Oxford University Press.
- Ebbers, W. E. and Van Dijk, J.A.G.M., (2007). Resistance and support to electronic government, building a model of innovation. *Government Information Quarterly*, 24: 554-575.
- EC (European Commission) (2013). *European Public Sector Innovation Scoreboard 2013 – A pilot exercise*. European Union, DG Enterprise and Industry, Bruxelles.
- Eurostat (2001). *Handbook of price and volume measures in national accounts*. European Commission.
- Fuchs, T. and Wößmann, L. (2007). What accounts for international differences in student performance? A re-examination using PISA data. *Empirical Economics*, 32, 433 – 464.
- Garicano, L. & Heaton, P. (2010). Information Technology, Organisation, and Productivity in the Public Sector: Evidence from Police Departments. *Journal of Labour Economics*, 28(1), 167 – 201.
- Goldfinch, S., (2007). Pessimism, Computer Failure, and Information Systems Development in the Public Sector. *Public Administration Review*, 67(5), 917–929.
- Griliches, Z. (ed) (1984). *Output measurement in the service sectors*. The University of Chicago Press.

- Handler H, Koebel B, Reiss P, Schratzenstaller, M. (2005). The size and performance of public sector activities in Europe, WIFO (Osterreichisches Institut Für Wirtschaftsforschung). *Working Papers* n° 246.
- Jaccard, J., Turrisi, R. (2003). *Interaction Effects in Multiple Regression*. second ed. Sage Publications, Thousand Oaks.
- Jorgenson, D.W. (2010). Designing a New Architecture for the U.S. National Accounts. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 631(1), 63-74.
- Jorgenson, D.W., Ho, M.S., and Stiroh (2005). A Retrospective Look at the U.S. Productivity Growth Resurgence. *Journal of Economic Perspectives*, 22(1), 3–24.
- Linna P., Pekkola S., Ukko J., and Melkas, H. (2010). Defining and measuring productivity in the public sector: managerial perceptions. *International Journal of Public Sector Management*, 23(3), 300-320.
- Luu, K. & Freeman, J. G., (2011). An analysis of the relationship between information and communication technology (ICT) and scientific literacy in Canada and Austria. *Computers & Education*, 56, 1072–1082.
- Machin, S. & McNally, S. & Silva, O., (2007). New Technology in Schools: Is There a Payoff? *Economic Journal*, 117(522), 1145-1167, 07.
- Murray, R., (2010). Measuring Output from the Public Sector: A Critical Examination of the Atkinson Review. *Review of Income and Wealth*, 56(2), 413-423.
- Notten, N. & Kraaykamp, G. (2009). Home media and science performance: a cross national study. *Educational Research and Evaluation*, 15, 367–384.
- OECD (1999). Productivity measurement in the general government sector. *Expert meeting*, 18-19 mars, Paris, PUMA/HRM/M(99)1.
- OECD (2009). PISA Data Analysis Manual:SPSS. Second Edition. Paris, OECD.
- Pencarelli, T., Cioppi, M., Forlani, F. (2015). L’impatto del web 2.0 sul marketing delle piccole imprese alberghiere. *Piccola Impresa - Small Business*, n.2.
- Pini, P. (2014). L’Europa e le sue “raccomandazioni” perverse. *Argomenti*, vol. 40, pp. 5-24.
- Pritchard, A. (2003). Understanding government output and productivity. *Economic Trends*, 596, 27-40.
- Seri, P., Bianchi, A. and Matteucci, N. (2014). Diffusion and Use of Public e-services in Europe: An Assessment of Country Level Indicators. *Telecommunication Policy*, 38(5,6), 496–513.
- Seri, P., Zanfei, A. (2013). The Co-evolution of ICT, Skills and Organization in Public Administrations: Evidence from new European country-level data. *Structural Change and Economic Dynamics*, 27(4), 160-76.
- Serrano Cinca, C., Mar Molinero, C., Bossi Queiroz, A. (2003). The measurement of intangible assets in public sector using scaling techniques. *Journal of Intellectual Capital*, 4(2), 249 – 275.
- Simpson, H. (2009). Productivity in public services. *Journal of Economic Surveys*, 23 (2), 250-276.
- Sorrentino, M. (2004). The Implementation Of ICT In Public Sector Organisations. Analysing Selection Criteria For eGovernment Projects Abstract, Proceedings

- of 17th Bled eCommerce
Conference, Bled, Slovenia, June 21–23.
- Spiezia, V. (2010). Does computer use increase educational achievements? Student level Evidence from PISA. *OECD Journal: Economic Studies*.
- United Nations (2012). *EGovernment Survey 2012*. UN Department of Economic and Social Affairs, Geneva
- Van Reenen, J.V, Bloom, N., Draca, M., Kretschmer, T., Sadun, R. (2010). The Economic Impact of ICT. *Final Report*, CEP, London.
- Worldbank-Global Office (2011). ICP-2011-Government Collective Services, Compensation and Productivity Adjustments
http://siteresources.worldbank.org/ICPINT/Resources/270056-1255977007108/6483550-1257349667891/6544465-1272763721734/02.03_ICP-TAG03_ICPBook-GovServices-N.pdf

Riferimenti teorici per la delimitazione territoriale delle Regioni*

di Aurelio Bruzzo^(**)

Riassunto

Il dibattito in corso a livello nazionale sulla revisione dei confini regionali in Italia è prevalentemente condotto secondo vari approcci disciplinari, con sostanziale esclusione però di quello prettamente economico-territoriale. Inoltre, l'accesa discussione sui costi imputabili alle attività delle Regioni e sul loro numero in Italia non ha finora portato a valide proposte circa l'adozione di criteri oggettivi per individuarne i nuovi eventuali confini. Pertanto, il principale obiettivo del presente studio è individuare nella letteratura scientifica gli elementi di natura più strettamente economica, utili per affrontare il problema in modo diverso da quelli finora privilegiati, vale a dire tenendo quantomeno conto dei criteri di efficienza ed efficacia nell'espletamento delle varie funzioni affidate agli Enti sub-centrali.

Classificazione JEL: R12; H11; R53; H77; R58.

Parole chiave: struttura territoriale del governo; analisi della struttura pubblica, relazioni intergovernative; pianificazione territoriale e politica di sviluppo.

Theoretical references for the territorial delimitation of Regions

Summary

The debate at the national level on the revision of regional border in Italy is conducted mainly according to many multi-disciplinary approaches but the purely economic and territorial one, which is substantially excluded. In addition, the intense discussion on the costs attributable to the activities of the regions and their number in Italy has so far not led to good proposals on the adoption of objective criteria to identify any new boundaries.

Therefore, the main objective of this study is to recover from the scientific literature more strictly economic elements, useful to address the problem in a different way than the ones so far privileged, i.e. taking into account at least the criteria of efficiency and

Jel Classification: R12; H11; R53; H77; R58.

Keywords: territorial structure of government; analysis of public structure; intergovernmental relations; land-use planning and development policy.

* L'articolo costituisce una versione rivista ed ampliata della relazione presentata dall'autore, assieme a V. Ferri, alla XXVII Conferenza annuale della Società Italiana di Economia Pubblica, svoltasi nel settembre 2015 presso l'Università di Ferrara.

^(**) Dipartimento di Economia e Management dell'Università di Ferrara. Via Voltapaletto, 11, 44121 Ferrara. E-mail: aurelio.bruzzo@unife.it.

Introduzione: presupposto e obiettivo del lavoro

Purtroppo si deve prendere atto che il dibattito sia politico che scientifico in corso nel nostro Paese sulla revisione dei confini territoriali delle Regioni è condotto secondo vari approcci disciplinari (giuridico-istituzionale, socio-culturale, finanziario, persino storico), con sostanziale esclusione proprio di quello prettamente economico-territoriale che, a nostro avviso, dovrebbe invece essere quello privilegiato.

Infatti, l'acceso e prolungato dibattito condotto in Italia sui costi imputabili all'azione delle Regioni e sul loro numero, ritenuto eccessivo, ha portato a numerose analisi e proposte di modifica degli attuali confini regionali, di cui però nessuna sembra fondata su criteri oggettivi d'individuazione degli eventuali nuovi confini¹.

Pertanto, il principale obiettivo del presente articolo è quello di individuare nella letteratura scientifica alcuni fondamentali, quanto imprescindibili elementi di natura più strettamente economica che possano tornare utili – costituendo dei validi punti di riferimento – per affrontare il problema in modo più soddisfacente di quelli finora prevalentemente seguiti, vale a dire tenendo quantomeno conto dei criteri dell'efficienza e dell'efficacia nell'espletamento delle varie funzioni da affidare alla competenza degli Enti decentrali o sub-centrali, che a nostro avviso dovrebbero prevalentemente ottenere – com'era nell'ipotesi formulata all'epoca della istituzione delle Regioni a statuto ordinario – alla programmazione socio-economica e territoriale, nonché alla gestione delle attività ad essa più strettamente connessa.

¹ Tale affermazione non tiene evidentemente conto dei risultati cui dovrebbe essere giunta la cosiddetta Commissione Lanzetta, dal momento che questi non erano ancora stati ufficialmente diffusi quando si è chiuso il presente lavoro. Si ricorda, comunque, che la Commissione di studio degli ambiti territoriali regionali, che era stata istituita nel dicembre 2014 dall'allora Ministro per gli affari regionali e le autonomie e che era stata integrata con alcuni componenti nel successivo gennaio 2015, aveva il compito di svolgere un'analisi sistematica e organica sugli ambiti territoriali regionali per valutare la fattibilità di modifiche all'assetto attuale. A tal fine la Commissione avrebbe dovuto considerare l'adeguatezza dell'attuale delimitazione territoriale delle Regioni sotto diversi profili (costituzionale, amministrativo, territoriale, sociale, storico, geografico, istituzionale, economico), anche valutando la fattibilità di accorpamenti tra più Regioni o altre forme di coordinamento operativo e gestionale.

1. Principali riferimenti di teoria economica

1.1 Il prevalente ricorso a criteri extraeconomici per delimitare le regioni

Secondo Vandelli nelle varie esperienze europee d'identificazione e delimitazione delle regioni si alternano e si sovrappongono criteri assai diversi, che s'ispirano variamente alla diversa concezione di regionalismo che ne sta alla base.

Analogamente, si possono distinguere anche diverse concezioni di regione: dalla regione naturale o geografica, contrassegnata da specifici caratteri fisici (particolarmente evidenti nel caso delle isole), alla regione amministrativa, intesa quale porzione del territorio ispirata a esigenze di razionalità negli assetti degli apparati e degli interventi amministrativi; dalla regione economica, finalizzata alla pianificazione e allo sviluppo di zone aggregate per caratteristiche e potenzialità economiche, fino alla regione sociologica, ove prevale la considerazione dell'elemento umano.

Elemento, quest'ultimo, che assume particolare evidenza nella regione culturale, dotata di specifiche identità di gruppi linguistici, etnici o religiosi, o nella regione storica, corrispondente a una "nazione senza Stato", ma che in altre epoche lo è stata o che comunque a lungo e con forza ha aspirato a esserlo (Vandelli, 1997).

Nell'esperienza concreta è certamente vero che, ad esempio, criteri economici e amministrativi hanno esercitato un'influenza prevalente nella regionalizzazione francese, mentre criteri storici e linguistici hanno condizionato la regionalizzazione belga; ma in realtà all'interno di ogni Paese europeo si sono variamente amalgamati e sovrapposti criteri diversi.

D'altronde, alla grande varietà di criteri e di concezioni fa riscontro un'amplissima differenziazione nelle dimensioni demografiche e territoriali risultanti. Così, le regioni francesi presentano generalmente un'estensione alquanto ampia, sebbene scendano a meno della metà due regioni storiche, quali Alsazia e Corsica; quest'ultima, insieme a Limousin, costituisce un'eccezione anche in termini demografici, contando un numero di abitanti notevolmente inferiore a quello delle altre (tra cui la vistosa eccezione dell'Île-de-France, che comprende la grande agglomerazione parigina).

Ancora superiori risultano le differenze nelle situazioni in cui hanno esercitato un'influenza più incisiva i fattori storici e sociali, come nel caso delle comunità autonome spagnole, tre delle quali hanno un'estensione imponente, mentre - dal lato opposto - se ne individuano almeno sei con una

dimensione decisamente inferiore. E ovviamente non minore risulta lo scarto che ne deriva in termini demografici.

Queste notevoli differenze possono richiamare anche la situazione tedesca, nella quale quattro Länder si aggirano sull'ordine dei milioni di abitanti, segnando un divario rilevantissimo rispetto alla dimensione demagogica della città-stato di Brema. Un divario non inferiore, d'altro canto, sussiste in termini di estensione territoriale.

Rispetto a questi casi, i criteri adottati dalla Costituzione italiana sembrano configurare una situazione intermedia: se sei regioni (Piemonte, Lombardia, Emilia-Romagna, Toscana, Sicilia, Sardegna) superano i 22.000 km², quelle caratterizzate da un territorio più limitato (Molise e Valle d'Aosta) si aggirano invece fra i 3 e i 4.000 km² soltanto. Queste stesse regioni poi presentano le dimensioni più ridotte anche in termini demografici rispetto alla decina di regioni in cui risiede una popolazione decisamente più consistente.

Da una simile situazione può derivare con una certa frequenza il seguente problema di carattere economico-produttivo: se alle Amministrazioni pubbliche preposte alla gestione politico-economica di aree regionali che sono state delimitate nei loro confini territoriali in base a criteri prevalentemente extra-economici, vengono attribuite le identiche competenze su tutto il territorio nazionale di appartenenza, può accadere che nell'espletamento di alcune funzioni da parte di queste Amministrazioni non venga rispettato il "criterio della internalizzazione"², in quanto non vi sarebbe una sufficiente corrispondenza tra la scala dimensionale propria dell'organizzazione pubblica e quella più appropriata per la produzione e/o la fornitura di beni pubblici. In altre parole, alcune Regioni potrebbero intervenire su un territorio più ampio o più ristretto di quello ottimale, con la conseguenza di dover sostenere maggiori spese, rispetto a quelle minime, oppure di non riuscire a svolgere i propri compiti in modo efficace, così come si attendono invece i loro interlocutori.

² Si può affermare che un bene pubblico viene pienamente "internalizzato", allorché gli eventuali effetti esterni derivanti dalla sua fornitura non si espandono al di fuori dei confini stabiliti per la preposta unità di governo. In caso contrario, il rimedio previsto dalla teoria economica consiste nella riorganizzazione della struttura pubblica, così da comprendere le diverse funzioni di governo. Cfr. Ostrom, Tiebout e Warren (1970), cui si rinvia per un'analisi della più specifica questione connessa alle potenziali capacità evidenziate da un sistema policentrico ai fini del governo delle aree metropolitane.

1.2 Alla ricerca dell'ampiezza ottimale delle giurisdizioni locali

Sempre dal punto di vista della teoria economica e, in particolare del filone del federalismo fiscale (Oates, 1999), è ampiamente risaputo che l'organizzazione ottimale degli Enti pubblici sub-nazionali è quella che media tra due esigenze opposte: da un lato, l'aumento della numerosità degli Enti riduce la loro dimensione media e, nel contempo, anche la distanza media esistente tra il centro di erogazione dei beni pubblici e i cittadini residenti sul territorio cui sono destinati tali beni.

Questa duplice diminuzione può migliorare l'efficacia dell'azione dell'Ente locale, soprattutto nel caso in cui le preferenze dei cittadini siano fortemente eterogenee dal punto di vista spaziale oppure quando i costi di acquisizione delle necessarie informazioni circa tali preferenze siano proporzionali alla distanza esistente tra le località in cui risiedono i cittadini e quella in cui invece è ubicata l'Amministrazione pubblica (efficienza allocativa)³. A questo meccanismo che sottolinea le cosiddette "specificità dei territori", fanno solitamente riferimento coloro che sostengono la necessità dell'istituzione di nuovi Enti a livello sub-centrale o, perlomeno, il mantenimento del loro numero attuale.

D'altro canto, un aumento del numero degli Enti decentrati sarebbe costoso se si riscontrassero considerevoli economie di scala nella fornitura dei beni pubblici offerti⁴. Un più recente filone di letteratura economica internazionale al quale questo saggio potrebbe richiamarsi, è quello che ha studiato i meccanismi endogeni di formazione delle nazioni e la loro ampiezza (Bolton e Roland, 1997; Alesina e Spolaore, 2003, ecc.).

Questi contributi – come forse già noto – hanno posto l'accento sul *trade-off* esistente tra i benefici socio economici derivanti da una nazione di grande dimensione e i corrispondenti costi connessi alla presumibile eterogeneità delle situazioni e delle connesse esigenze rilevabili al suo interno. Tra i primi si sottolinea la rilevanza del mercato interno in presenza di fri-

³ Il decentramento amministrativo, però, può influenzare la cosiddetta efficienza produttiva attraverso diversi canali e in diverse direzioni, non tutte positive: gli elettori possono disporre di un maggior controllo sulle scelte dei politici e "punire" con il voto comportamenti ritenuti non corretti (Persson e Tabellini, 2000); in altri termini, il decentramento può favorire la "cattura" del *policy maker* da parte delle *lobby* locali e generare spreco di risorse pubbliche (Bordignon *et al.*, 2003); lo stesso decentramento può peraltro favorire forme di *yardstick competition* tra enti locali (Bordignon *et al.*, 2004).

⁴ Un lavoro specificamente rivolto alla stima delle economie di scala nei governi locali è, ad es., quello di Byrnes, Dollery (2002).

zioni nel commercio internazionale, la minore esposizione dei Paesi grandi al rischio di *shock* macroeconomici di tipo avverso, nonché il decremento del costo pro capite di produzione dei beni non rivali nel consumo al crescere del numero dei contribuenti.

Oltre una certa soglia dimensionale, però, si possono presentare problemi di congestione e di coordinamento, nonché di eterogeneità delle preferenze rispetto al bene pubblico offerto (cosiddetto argomento del “*one size does not fit all*”)⁵, con i facilmente immaginabili costi che ne conseguono in termini di potenziali conflitti e squilibri.

Dal lato empirico, tuttavia, nel caso italiano non sembrano esistere evidenze consolidate che permettano di tradurre i termini del dibattito teorico in precise prescrizioni di *policy* circa la dimensione territoriale più conveniente per gli Enti locali. In un’ottica benefici-costi, infatti, non si conoscono i possibili vantaggi di una ridotta distanza tra il centro di erogazione dei beni pubblici e la “periferia”, né si dispone di stime sull’entità delle eventuali economie di scala.

Non appare quindi chiaro se e quanto l’attuale configurazione spaziale degli Enti locali italiani sia distante rispetto all’ipotetico ottimo collettivo (e/o sociale). Questa carenza informativa rappresenta anche una concausa della persistente e netta tensione tra il consenso presente nel dibattito pubblico nei confronti di una diminuzione del numero degli Enti e gli orientamenti politici di fatto favorevoli a un suo incremento.

Uno studio pubblicato alcuni anni fa, però, contribuisce a colmare, almeno parzialmente, queste carenze conoscitive, giacché in esso si è cercato di valutare empiricamente l’esistenza ed eventualmente l’ampiezza dei benefici – in termini di sviluppo economico, capitale umano e qualità delle strade – connessi con l’istituzione di nuove Province (Barone, 2011).

I risultati ottenuti indicano che, perlomeno nell’esperienza degli anni ‘90, questa non ha portato benefici significativi in termini di sviluppo economico e di capitale umano ai Comuni che avrebbero potuto beneficiare di un capoluogo di provincia più vicino e/o di una provincia di appartenenza più piccola⁶.

⁵ Alesina *et al.* (2004) trovano conferme empiriche di questo *trade-off* concentrandosi, da un lato, sulle economie di scala e, dall’altro, sull’eterogeneità razziale e religiosa, oltre che di reddito.

⁶ Per la qualità delle strade risulterebbe addirittura una debole evidenza di un suo peggioramento, che appare facilmente comprensibile facendo riferimento al ruolo di collegamento fra territori esercitato da tale tipo di infrastruttura viaria.

Questi risultati, che riguardano la quantificazione dei soli benefici derivanti dall'aumento del numero delle Province, non appaiono chiaramente sufficienti per esprimere un giudizio complessivo circa l'attuale numerosità degli Enti locali in Italia, giacché occorrerebbe valutare quantomeno anche il lato dei costi, ovvero l'eventuale esistenza di economie di scala, la loro consistenza e la dimensione territoriale a partire dalla quale queste economie si manifesterebbero in seguito all'espansione della loro area di competenza.

1.3 La rilevanza del territorio

Sebbene la "territorialità" abbia ormai guadagnato rilievo in molti paesi europei, tra cui l'Italia (Desideri, 2013), il ruolo del territorio nell'ambito della teoria del federalismo fiscale è stato scarsamente affrontato, mentre invece esso presenta alcune interessanti peculiarità quando viene confrontato con il caso degli Stati unitari: il territorio di una federazione, infatti, è il risultato di un'alleanza tra le sue varie componenti; inoltre, negli Stati federali il territorio favorisce la concorrenza tra i diversi Stati e consente alle diversità di manifestarsi nelle varie parti della federazione.

Tale questione è stata recentemente affrontata secondo una prospettiva comparativa a livello internazionale in un certo numero di contributi, di stampo però strettamente giuridico-istituzionale; da essi comunque emerge la conferma di come il territorio in alcuni Stati federali sia collegato ad una serie di fattori, tra cui la lingua, la cultura, le tendenze storiche, le tradizioni economico-politiche, nonché la dimensione (Mangiameli, 2013). Infine, in alcuni di tali lavori si sostiene l'importanza di considerare e comprendere anche la territorialità politica, al fine di "catturare" l'insieme degli elementi socio-economici e culturali di solito compresi in un'organizzazione territoriale.

1.4 La configurazione dei sistemi locali nell'economia del territorio

Nella teoria economica, invece, si rinvengono altri approcci, tra cui quello che fa riferimento al concetto di "suolo", il quale in epoca recente ha assunto un significato economico diverso rispetto a quello più tradizionale, giacché esso viene appunto utilizzato nel senso di "territorio", cioè di spazio in cui hanno luogo le azioni di localizzazione e spostamento effettuate dai principali soggetti previsti dall'analisi economica: i consumatori e gli imprenditori (Romagnoli, 1998). In questo caso, il suolo-territorio rappre-

sentata una imprescindibile dimensione del calcolo economico, la quale modula tutte le variabili considerate come decisionali⁷.

Secondo uno specifico approccio della letteratura a tale tema, è stato coniato il termine “sistema locale di produzione”, intendendo con esso l’insieme delle imprese – appartenenti anche a diversi settori produttivi – localizzate in un territorio di ampiezza non predeterminata, nonché la struttura relazionale che scaturisce da tali insediamenti. Esso, inoltre, modulando i suoi caratteri socio-culturali, politico-amministrativi ed economici, assume diversi connotati, permettendo così sia d’identificare specifici subsistemi (quali i distretti industriali, le aree metropolitane o i comprensori), sia di studiarli in termini di dinamica economica spaziale. Ciò perché tiene conto oltre che dei cambiamenti dovuti alla ripartizione del suolo per destinazioni economiche (insediamento residenziale o produttivo, utilizzo come input, ecc.), anche delle relazioni che s’instaurano o si modificano a seguito sia di “riproporzionamenti funzionali” (come i flussi di traffico, di persone o di fattori produttivi), sia del riposizionamento all’interno di una medesima funzione (come i flussi spaziali di consumo, gli spostamenti per motivi di lavoro o le relazioni fra produttori, fornitori e distributori).

Il concetto di sistema produttivo locale, imperniato sui fattori demografici, istituzionali, sociali e culturali che influenzano l’utilizzazione economica del suolo (in quanto agevola o meno le logiche microeconomiche di comportamento), va però tenuto distinto – sul piano analitico-concettuale – da quello di “sistema territoriale di produzione”. Quest’ultimo, infatti, rappresenta aggregati di settori produttivi localizzati in territori di ampiezza istituzionalmente uniforme, per la cui comprensione (e gestione) si rivelano particolarmente utili le “unità amministrative territoriali”, che circoscrivono spazi di azione economica, configurando così altri sub-sistemi territoriali. Sono queste le unità d’indagine più adatte a studiare la dinamica economica strutturale, ad individuare le “vocazioni territoriali” e a definire statisticamente le “zone economiche omogenee”, secondo gli obiettivi conoscitivi ed operativi propri dell’economia del territorio.

La precedente dicotomia che si basa sulla funzione analitica dello spazio⁸ e sul ruolo svolto dalle Istituzioni, cioè dai soggetti che puntano a qua-

⁷ Ci si riferisce, in particolare, ai costi di localizzazione, di trasporto, ecc.

⁸ Lo spazio svolge la funzione di contenitore dell’azione, nel primo caso, e di suo mero contenitore, nel secondo.

lificare economicamente il territorio⁹, mostra oltre che la possibilità di utilizzare due diversi approcci per lo studio degli aggregati produttivi, anche la loro diversa efficacia in relazione a differenti obiettivi (conoscitivi ed operativi), nonché la loro complementarità per un'esauriente comprensione delle dinamiche produttive. Questa peculiarità fa del sistema locale l'unità d'indagine privilegiata per spiegare "dal basso" l'evoluzione dei sistemi economici: da un lato, perché gli assetti organizzativi territoriali costituiscono la risultante dell'azione dei tradizionali soggetti economici; dall'altro, perché ad essi va attribuito il ruolo di fattore determinante nei processi di sviluppo. Ne sono un esempio il ruolo propulsivo esercitato dagli assetti urbano-industriali, dai distretti industriali, dalle aree di smistamento dei traffici e, al contrario, quello "depressivo" che caratterizza aree tendenzialmente prive di vie di comunicazione, o contraddistinte da assenza di riforme agrarie, nonché da rapporti di subordinazione territoriale tipici del diffuso modello di sviluppo ineguale "centro-periferia".

Relativamente agli aspetti dinamici dei sistemi locali, essi ovviamente dipendono dai cambiamenti registrati nei sistemi produttivi e dal ruolo più o meno attivo esercitato dalle Istituzioni e dal contesto socio-culturale. Si potrebbe quindi sostenere che, in termini generali, i sistemi locali comprendono quattro dimensioni interagenti tra loro: un'organizzazione tecnico-produttiva, un sistema di posizionamento e di flussi spaziali, un modello sociale e un contesto politico-istituzionale (Romagnoli, 1998), per cui la morfologia dei sistemi locali aventi successo nel processo di sviluppo economico di tipo capitalistico è varia e composita, dipendendo dal diverso *mix* di queste quattro dimensioni. Poiché la loro calibrazione non ha visto sufficientemente progredire la dimensione istituzionale rispetto alle altre tre, ora la più recente fase di industrializzazione sta premendo proprio contro le istituzioni politiche: se lo Stato accentratore era funzionale al sistema del capitalismo, al giorno d'oggi non lo è più. Ma ciò non significa che esso debba essere demolito, ma che piuttosto deve essere progressivamente adattato alle esigenze locali le quali tendono appunto a mutare nel tempo all'interno del complessivo contesto territoriale.

⁹ Il territorio nei sistemi locali costituisce un dato per l'impresa, mentre costituisce un criterio d'inclusione e una variabile strumentale nel caso delle unità territoriali.

1.5 Alcune soluzioni per ottimizzare i territori regionali

Poiché purtroppo molto spesso nel passato la delimitazione territoriale delle regioni europee è avvenuta senza tener conto di alcun criterio di natura economica, al fine di rivederne i confini in modo più razionale – soprattutto se si è in presenza di aree metropolitane – si possono individuare quanto meno due soluzioni opposte, che consistono, rispettivamente, nel prendere atto dell’asimmetria territoriale oppure nell’intraprendere una vasta ed impegnativa azione di riordino giuridico-istituzionale (Mangiameli, 2014).

La prima soluzione si basa su dei territori tra loro più o meno fortemente differenziati, per cui le diverse competenze sono ottimizzabili facendo ricorso ad una collaborazione di tipo orizzontale; ad esempio, mediante la predisposizione di un piano strategico a livello interregionale che consideri le interdipendenze naturali, economiche e infrastrutturali esistenti tra aree appartenenti a Regioni diverse.

In questo caso il ruolo che dovrebbe essere svolto dallo Stato sarebbe solo quello di promuovere, accompagnare ed eventualmente adottare anche misure di perequazione, mentre la sostituzione alle decisioni da parte degli Enti decentrati – in base al noto principio di sussidiarietà verticale – dovrebbe essere considerata solo l’ultima opzione disponibile. Ovviamente, questa soluzione presenta delle controindicazioni, consistenti soprattutto nelle notevoli difficoltà manifestate dalle regioni maggiormente arretrate (e dalle loro Amministrazioni) a seguire le *best practices* in materia di avvio e sostegno del processo di sviluppo socio-economico.

La seconda soluzione invece si basa su territori tendenzialmente già “ottimizzati” e di dimensioni più grandi, come nel caso delle Macroregioni europee, e richiede un riordino che deve essere razionalmente, quanto democraticamente accettato dalle popolazioni e che necessita di una ristrutturazione dell’organizzazione politica a livello locale. In questo secondo caso allo Stato spetterebbe un ruolo sia di devoluzione dei poteri, che di attuazione degli interventi speciali.

Come controindicazioni segnalate per questa soluzione, oltre a richiedere parecchio tempo per la sua concreta attuazione, essa può porre problemi di compensazione territoriale all’interno della (macro-)regione di appartenenza, così come può comportare un più o meno lungo mantenimento dei preesistenti divari territoriali.

1.6 Le regioni metropolitane

Un caso più specifico, ma anche molto più frequentemente affrontato nella letteratura internazionale è quello della identificazione delle aree metropolitane, tenendo conto delle loro particolari caratteristiche¹⁰.

I criteri che vengono suggeriti per la perimetrazione di un'area metropolitana di tipo tradizionale in un Paese europeo, come l'Italia, sono i seguenti:

- a) il fenomeno del pendolarismo (i flussi in entrata verso una località centrale e in uscita da essa) e del mercato del lavoro¹¹;
- b) le relazioni economiche e funzionali già presenti all'interno di un territorio, indipendentemente dalla presenza di una grande città;
- c) la densità della popolazione, nonché la contiguità territoriale rinvenibile tra i Comuni che formano l'area e la tensione abitativa di solito lamentata al suo interno;
- d) le decisioni amministrative, come quelle, ad esempio, assunte nel passato dalla Provincia ed ora dalla Città metropolitana (in genere formata da un grande Comune capoluogo e da quelli circostanti).

Tra i numerosi studi di tipo comparato che sono stati condotti in ambito europeo, può essere menzionato quello condotto da Boix e Veneri (2009), nel quale – per misurare le aree urbane spagnole e italiane – sono stati confrontati i risultati ottenuti con due differenti metodologie:

- le *Functional Urban Regions* (FUR), dove il “core” si contraddistingue per due indicatori dimensionali, mentre l'*hinterland* è individuato in base a un indicatore di “pendolarismo”¹²;
- le *Dynamic Metropolitan Areas* (DMAs), dove le aree metropolitane di tipo policentrico vengono individuate come in precedenza, ma con un metodo iterativo, in base al quale il “central core” è composto da centri con almeno 50.000 abitanti, a cui sono aggregati i comuni contigui che

¹⁰ Delle numerose definizioni di area metropolitana rinvenibili in letteratura la seguente appare particolarmente soddisfacente per l'evidenziazione delle sue principali caratteristiche; infatti, si tratta di una zona caratterizzata da: i) una conurbazione nella quale i vari servizi richiedono una considerazione unitaria; ii) l'integrazione delle funzioni e l'intensità dei rapporti che si realizzano al suo interno, relativamente ad attività economiche, servizi essenziali alla vita sociale, nonché alle relazioni culturali e alle caratteristiche territoriali; iii) una rete di trasporti che collega tra loro i diversi ambiti urbani e una forte presenza di interazioni economico-sociali all'interno dell'area stessa (Mangiameli, 2014).

¹¹ È questo il criterio privilegiato dall'ISTAT per individuare i sistemi locali del lavoro nella loro più recente configurazione (ISTAT, 2014).

¹² Per cui almeno il 10% degli occupati deve gravitare sul polo metropolitano.

abbiano almeno un tasso di gravitazione sull'area centrale del 15% della loro occupazione, ripetendo l'operazione per ben quattro volte.

A prescindere dagli effettivi risultati ottenuti, quello che interessa maggiormente sottolineare in questa sede è che sono molteplici i tratti e le denominazioni individuate dalla letteratura scientifica per le aree a impronta urbana di grandi dimensioni: metropoli, spazi metropolitani, agglomerazioni o regioni urbane, “*metropolitan regions*”. In effetti, né la definizione né la delimitazione territoriale di tali spazi sono indiscusse. L'unica cosa certa è l'importanza sempre maggiore che tali aree hanno assunto negli ultimi decenni a livello internazionale ed europeo. In effetti, già da secoli la storia dello sviluppo territoriale è contraddistinta da processi di concentrazione e di urbanizzazione. Le innovazioni tecnologiche e sociali, nonché la specializzazione e la divisione del lavoro a livello internazionale hanno mutato la preesistente economia di sussistenza, caratterizzata da uno sfruttamento territoriale piuttosto omogeneo e da una dimensione piuttosto limitata, in un sistema di città e centri urbani con rapporti di interdipendenza più o meno accentuati e diffusi su un'area territoriale più estesa.

È particolarmente importante rilevare poi che i centri urbani sono spesso considerati i motori (*driver*) del progresso economico, sociale e culturale, in quanto si tratta di centri dotati sia di forze innovatrici che di autorità decisionali politico-economiche; talvolta, nello svolgimento di tale funzione riescono addirittura a determinare lo sviluppo di un'intera nazione.

Da qui, a partire dagli anni '90 sia nei testi scientifici che nei documenti programmatici degli organismi competenti in materia di sviluppo territoriale è apparso un nuovo concetto: le “regioni metropolitane”, ossia le già menzionate *metropolitan regions*, sebbene – come per le città – anche in questo caso la definizione, l'utilizzo e il perimetro siano rimasti eterogeneamente generici. Da qui la difficoltà di dare una delimitazione chiara a queste aree, che tuttavia risulta indispensabile quanto meno per effettuare raffronti statisticamente significativi¹³.

¹³ Cfr., ad es., Cochrane et al. (2012), secondo cui “*an understanding of subnational economies must begin with a definition of a functional economic region for which data can be collected and models of economic activity can be appropriately constructed. Metropolitan areas, as opposed to fixed administrative units, represent individual and unified pools of labour that form cohesive economic units. Because they are defined in economic terms, metropolitan areas are better suited than other sub-national geographic units for regional economic forecasting and global comparisons*” (p. 1).

Su una cosa però c'è ampio consenso: molte delle principali funzioni delle metropoli – come ad esempio le stazioni centrali, quali crocevia dei principali collegamenti ferroviari di un'intera regione, o le università, per citarne soltanto due – esistono oggi nella loro entità soltanto perché sono richieste da un ampio bacino d'utenza, costituito appunto dalla regione metropolitana.

L'importanza di tali aree può essere unicamente compresa tenendo conto del concetto di raggiungibilità (o, meglio, di accessibilità nel linguaggio utilizzato nei documenti dell'Unione europea). Maggiore è la raggiungibilità di una località dal centro di un'area metropolitana, maggiore è la probabilità che le imprese vi si installino o le famiglie vi risiedano, quali che siano i confini del territorio comunale. Ad aver contribuito e a contribuire tuttora allo sviluppo delle regioni metropolitane sono il continuo ampliamento e miglioramento delle infrastrutture di trasporto (ad es., i collegamenti ferroviari regionali, nazionali ed anche internazionali, le autostrade, ecc.), nonché le moderne tecnologie della comunicazione.

È ormai opinione diffusa che le aree metropolitane possano essere definite in base alle seguenti meta-funzioni, più o meno sviluppate nelle singole regioni:

- a) funzioni di decisione e controllo: le regioni metropolitane spesso ospitano le sedi di imprese di portata internazionale, di governi e di Parlamenti. L'influsso di questa concentrazione di competenze decisionali spesso oltrepassa i confini regionali per raggiungere, a volte, anche altri continenti.
- b) funzioni d'innovazione e competitività: le regioni metropolitane spesso rappresentano il motore dello sviluppo tecnologico, economico e sociale. Le università e i laboratori di ricerca delle imprese assumono in tale contesto il ruolo di "fucine" dell'innovazione. Determinanti in tale ambito risultano inoltre la densità e la varietà della popolazione residente in queste aree, spesso all'origine delle nuove tendenze.
- c) funzione di *gateway*: le regioni metropolitane sono spesso efficienti crocevia delle conoscenze e del sapere. Se ben raggiungibili anche a livello sovraregionale e internazionale, esse costituiscono i punti nodali all'interno di un sistema relazionale relativamente complesso. Fisicamente, la funzione di *gateway* è riconoscibile dalla presenza, nell'area interessata, di strutture importanti quali aeroporti, stazioni centrali, aree fieristiche, nonché case editrici e *mass media*.

Esistono vari approcci intesi a rilevare statisticamente tali funzioni attraverso, ad esempio, un sistema di indicatori. Dal punto di vista metodologico, però, la rilevazione quantitativa e la delimitazione spaziale delle regioni metropolitane risultano ancora più difficili rispetto a quelle delle agglomerazioni urbane.

Oltre a riflessioni di stampo prettamente scientifico, le regioni metropolitane costituiscono anche un concetto normativo, ripreso dagli ambienti politici in numerosi Paesi europei con il concetto di aree metropolitane nel quadro dei rispettivi progetti territoriali. Lo sviluppo territoriale auspicato dall'UE è uno sviluppo policentrico ed equilibrato al di fuori del famoso pentagono formato dalle città di Londra, Amburgo, Monaco, Milano e Parigi, che è già fin troppo densamente popolato (figura 1).

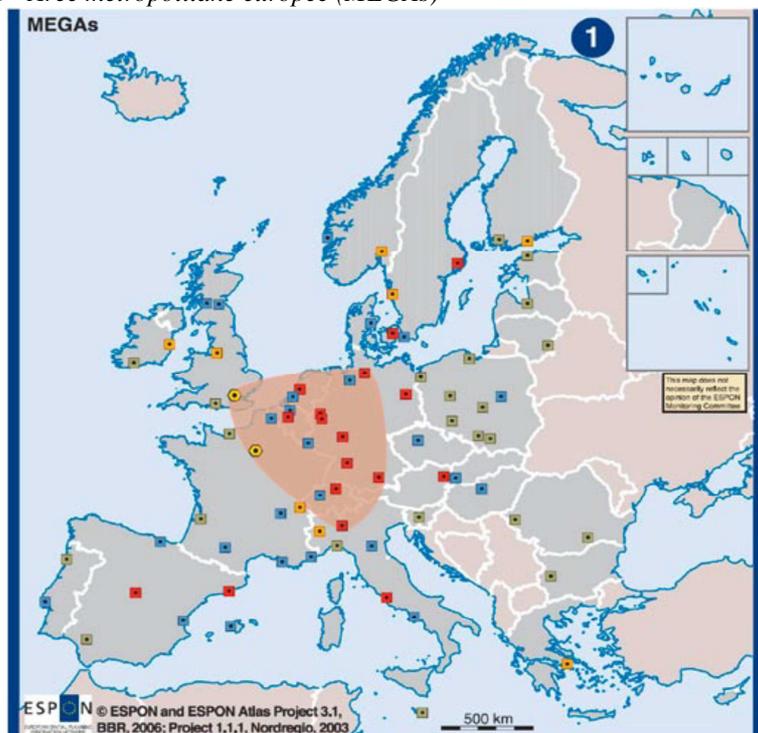
A tale scopo sono state identificate aree europee di crescita metropolitana, le cosiddette *Metropolitan European Growth Areas* (MEGAs), da promuovere e sostenere mediante adeguati interventi mirati.

In considerazione delle loro intense interconnessioni, le regioni metropolitane hanno bisogno di organizzarsi e coordinarsi congiuntamente. Una collaborazione appare opportuna in particolare nei seguenti ambiti, dove vengono lanciati, in misura crescente, anche specifici programmi d'intervento:

- consolidamento dell'importanza economica e rafforzamento della competitività delle attività produttive in esse ubicate;
- pianificazione regionale integrata dell'utilizzo del territorio;
- pianificazione della rete dei trasporti e delle altre infrastrutture;
- applicazione di una politica di sviluppo sostenibile volta a garantire una più elevata qualità di vita.

Alcuni *policy maker*, responsabili di tali programmi a livello nazionale, sperano di assicurare a queste regioni una competitività internazionale, traendo al contempo dalla loro influenza un vantaggio anche per le regioni periferiche. Tuttavia, questo effetto negli ambienti scientifici è controverso, giacché a tal fine appare determinante disporre di una massa critica di abitanti, nonché di imprese e infrastrutture rilevanti all'interno della regione. Cosa questa che è possibile unicamente attraverso una lungimirante ed articolata politica di sviluppo e che non può invece essere ottenuta attraverso decisioni di natura meramente politica.

Fig. 1 - Aree metropolitane europee (MEGAs)



© EuroGeographics Association for administrative boundaries.

Fonte: European Spatial Planning Observatory Network (ESPON) 2006: Project 1.1.1 & 3.1 – Atlas – Mapping the structure of the European Territory, p. 30.

2. Le regioni metropolitane e le macro-regioni individuate in ambito europeo

2.1 La dimensione europea della riorganizzazione regionale

Nella prospettiva della programmazione europea per il settennio 2014-2020, l'UE ha sollecitato gli Stati membri a rafforzare la loro “capacità istituzionale”, sollecitazione che va declinata nel senso di assumere un insieme coordinato di azioni di riforma tendenti a rendere le Istituzioni pubbliche, comprese quelle decentrate, capaci di affrontare le sfide della competitività territoriale a livello globale, promuovendo una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva che costituisce la finalità della nuova, ma ormai ben nota strategia “Europa 2020”. Al fine di perseguire obiettivi di sviluppo socio-

economico, spesso non singolarmente raggiungibili da una specifica regione o, comunque, da un determinato territorio appartenente a un sistema nazionale che deve confrontarsi sempre più frequentemente con i grandi Paesi emergenti nell'ambito del processo di globalizzazione, l'UE ha recentemente suggerito ai governi degli Stati membri di adottare il modello delle macro-regioni (Piraino, 2015). In effetti, da una valutazione dell'esito delle prime due strategie macro-regionali dell'UE è emerso che le strategie sviluppate dall'Unione per le regioni del Danubio e del Baltico (le quali coinvolgono oltre venti Paesi dell'UE ed extra-UE), hanno permesso di sperimentare un tipo di cooperazione unico, in quanto fondato sull'idea che le sfide comuni a più regioni, siano esse di natura ambientale, economica o di sicurezza, possano essere affrontate con successo solo mediante uno sforzo collettivo e che una pianificazione congiunta consenta di impiegare le risorse finanziarie messe a loro disposizione in modo più efficace¹⁴.

Attualmente le macro-regioni europee esistenti sono tre: la *Baltica* (istituita nel 2009), la *Danubiana* (sorta nel 2011) e la *Adriatico-Jonica* (istituita nel secondo semestre 2014 con l'assunzione della presidenza da parte dell'Italia). Altre euro-regioni che interessano l'Italia potrebbero poi essere quella Alpina, la Padana e la Tirrenica, tutte realtà caratterizzate da interazioni territoriali a livello plurinazionale non solo di natura economico-commerciale, ma anche di ordine storico, culturale e sociale.

L'istituzione di tali macro-regioni deve ovviamente evitare l'insidia di una *governance* intergovernativa, benché la loro natura transnazionale implichi anche la partecipazione degli Stati membri interessati. Esse, piuttosto, devono costituire solo un sistema di governo articolato su più livelli, tra cui in particolare quello regionale, perché in questo modo sarebbero in grado di preservare la vocazione europea di simili processi ed inoltre assicurare la complementarità rispetto alla politica per lo sviluppo regionale (o, meglio, politica di coesione) già da molto tempo condotta dall'UE¹⁵.

Inoltre, nel compiere i primi passi operativi in questa direzione, bisogna individuare una comunità che svolga il ruolo di capofila oppure dar vita ad

¹⁴ In questo caso è molto difficile concordare con Pini (2014) nella sua valutazione fortemente critica nei confronti delle raccomandazioni formulate dall'UE in campo macroeconomico.

¹⁵ Per le interconnessioni rinvenibili tra le regioni metropolitane e le aree territoriali (NUTS1, NUTS2 e NUTS3) adottate per l'esercizio della politica di coesione si veda Eurostat (s.d.), da cui risulta che le regioni metropolitane sono delle regioni NUTS3 o delle combinazioni di queste ultime, comprendenti tutte le agglomerazioni urbane di almeno 250.000 abitanti.

un'istituzione come il Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale¹⁶, alla luce del fatto che la progressiva attivazione di una rete di relazioni, saltuarie o stabili, fra enti territoriali, all'interno e in prossimità dell'UE, può dimostrarsi – nel medio e lungo termine – un formidabile strumento di integrazione e di buon vicinato, rispettivamente all'interno e all'esterno delle sue frontiere, con conseguenti vantaggi per i cittadini europei.

All'organismo individuato verranno affidate responsabilità definite e condivise, sapendo bene che i bacini in questione sono espressione di una medesima realtà storica e culturale, rappresentando un medesimo ambiente naturale, ricco di grandi potenzialità di sviluppo che però non possono essere adeguatamente valorizzate senza un coordinamento pianificatorio e senza la visione d'insieme resa possibile dalla definizione di una strategia comune. Tale strategia macro-regionale di sviluppo, in sostanza, non potrebbe che essere fondata su un innovativo sistema economico di qualità (*green, blue, soft e slow*), in grado di fungere da forza trainante per quello europeo.

In definitiva, gli Stati e le Regioni europee dovrebbero intraprendere un processo “rafforzato” di cooperazione e di collaborazione federativa, al proprio interno, con le Istituzioni locali e, all'esterno, con le altre Regioni, rinunciando a difendere quella malintesa autonomia sempre più spesso rivendicata al solo fine di preservare delle specificità prive di effettivo rilievo. Basti pensare che le macro-regioni possono costituire un ambito favorevole anche alla partecipazione dei soggetti politici locali e degli attori non governativi e, in tal modo, incoraggiare lo sviluppo di efficaci sistemi di coordinamento che facilitino gli approcci dal basso verso l'alto, garantendo una significativa partecipazione al processo politico-decisionale da parte della società civile e la creazione di sinergie tra le iniziative preesistenti, anche al fine di ottimizzare l'impiego delle risorse disponibili, limitate per definizione (Piraino, 2015)¹⁷.

¹⁶ Per un'analisi del GECT quale modello uniforme proposto dall'UE per la cooperazione territoriale si veda – tra gli altri – Vellano (2014).

¹⁷ Questa in sostanza potrebbe essere per il nostro Paese la vera svolta che dagli anni Settanta del secolo scorso non si è ancora riusciti a realizzare, malgrado una prima riforma costituzionale, come quella del 2001, ed una seconda in *itinere* che, però, ancora stenta a cogliere la necessaria dimensione europea della *governance* macro-regionale, continuando ad avvitarci in ambiti nazionalistici che diventano meandri sempre più tortuosi e privi di un adeguato respiro per poter sostenere le grandi strategie di sviluppo e le connesse politiche di coesione (Piraino, 2015).

2.2 Opportunità e questioni poste dalle macro-regioni europee

La strategia delle macro-regioni apre certamente nuove opportunità per lo sviluppo territoriale a livello di area vasta, ma pone anche alcune questioni politiche di fondo. Più specificamente, la macro-regione sembra costituire un approccio pragmatico all'esigenza di individuare nuove modalità per rendere più efficace la politica pubblica di area vasta a livello transnazionale e tra attori diversi, coordinando meglio le Istituzioni e le risorse già esistenti. Essa rappresenta anche un modello politico innovativo: infatti, la macro-regione è un livello di *governance* "collocato tra lo stato nazionale e la comunità sopranazionale", che coinvolge assieme l'Unione, lo Stato centrale e le autorità regionali e locali in una scala geografica interrelata transnazionale (Stocchiero, 2010).

Per ognuno degli elementi costitutivi di una strategia macro-regionale si presentano però anche alcune questioni di frizione, di cui quella che qui interessa maggiormente trattare è ovviamente quella della scala territoriale.

Stante la definizione ufficiale di macro-regione fornita dalla Commissione europea¹⁸ è abbastanza evidente che si tratta di macro-regioni "funzionali", e cioè definite in funzione di sfide e opportunità comuni di carattere transnazionale che richiedono un'azione collettiva¹⁹. L'adozione di un approccio funzionale dà luogo a possibili "geometrie variabili" nella definizione delle scale dimensionali delle macro-regioni, e cioè a seconda della funzione da svolgere si possono delineare scale territoriali diverse.

A questo proposito si ripropone in modo evidente la questione della delimitazione della scala territoriale. Quali Paesi e quali territori fanno parte di una macro-regione? Come ampiamente noto, secondo il criterio della "regionalizzazione funzionale", la scala è determinata dal tipo e dalle dimensioni dei problemi da affrontare (Richardson, 1971)²⁰, nonché dalle op-

¹⁸ Una macro-regione è un'area che include territori di diversi paesi o regioni associati oltre che da caratteristiche comuni (geografiche, culturali, economiche o di altro tipo), anche da una o più sfide altrettanto comuni; cfr. European Commission (2009).

¹⁹ Questo aspetto è particolarmente evidente nel caso delle problematiche ambientali, come quelle provocate dall'inquinamento idrico o atmosferico, dove l'azione di un singolo attore molto spesso non ha alcuna efficacia, risultando piuttosto necessaria un'azione coordinata e convergente da parte di diversi attori.

²⁰ Nel caso della macro-regione Baltica il problema, ad esempio, della eutrofizzazione del mare che dipende fondamentalmente dagli scarichi inquinanti dei territori che vi si affacciano, è stato razionalmente affrontato delimitando la macro-regione all'insieme dei bacini idrici di questi territori.

portunità che s'intendono cogliere. Ad esempio, il Veneto e la Croazia soffrono di un problema analogo a quello principale della macro-regione Baltica, vale a dire gli effetti prodotti dall'esplorazione petrolifera dell'Adriatico settentrionale che molto presumibilmente comporta numerose e non trascurabili diseconomie esterne. Tuttavia, le due rispettive Istituzioni rappresentative degli interessi locali non riescono ad affrontare congiuntamente il problema, così da superare gli atteggiamenti attualmente prevalenti e che sono di natura competitiva nel caso della Croazia e conflittuale nel caso del Veneto. La macro-regione Adriatico-Jonica potrebbe dunque rappresentare l'ideale contesto istituzionale in cui individuare una soluzione condivisa che tenga conto delle diverse esigenze purché vi sia la volontà politica di cooperare a livello sovra-nazionale.

Come si è già accennato, un approccio di questo genere può più o meno valere a seconda delle problematiche e delle opportunità, ma non sempre il criterio tecnico e oggettivo della funzionalità consente di delimitare aree precise e soprattutto circoscritte. Nel caso, ad esempio, della ricerca scientifica e dell'innovazione tecnologica – che rappresenta il secondo pilastro della strategia della macro-regione Baltica – i sistemi locali e regionali sono notevolmente legati a centri di altri continenti e a tecno-strutture transnazionali a livello mondiale. Com'è allora possibile circoscrivere le relazioni tecno-scientifiche in una sola regione?

D'altra parte, la questione della scala territoriale assume anche un evidente risvolto politico allorché s'interpreta il criterio della funzionalità a seconda dei diversi interessi in gioco (Stocchiero, 2010). Ad esempio, anche per la macro-regione Alpina per la quale è già stato ufficialmente avviato il suo procedimento istitutivo, va affrontato il problema della delimitazione territoriale. Infatti, sebbene su questa macro-regione si siano condotte molte analisi di vario tipo²¹ e si sia sviluppato un ampio dibattito in occasione di vari convegni tecnico-politici, non appare ancora chiaro il criterio cui le Regioni interessate intendano fare riferimento per la sua configurazione geografica: da un lato, facendo riferimento alle regioni del Nord Italia e invocando "l'Europa dei popoli e delle regioni" che prevede una riaggregazione delle aree territoriali omogenee senza i confini amministrativi esistenti fino a pochi anni fa, si sostiene che questa area geografica consisterebbe in una realtà riconducibile a una omogenea gestione politica e amministrativa infra-regionale che gravita sulla valle del Po; in altre parole, sembra volersi privilegiare il criterio dell'omogeneità territoriale (Galli,

²¹ Cfr., da ultimo, Eupolis-Lombardia (2015).

Pola, 2014). Dall'altro lato, però, considerando nel concreto le principali aree dello spazio alpino, viene ammessa l'esistenza di differenze molto marcate per quanto attiene, ad es., i sistemi fiscali in esse vigenti. Tuttavia, è stato sufficiente rilevare che l'Italia e gli Stati d'Oltralpe applicano tutti un'aliquota implicita sul reddito delle società ben superiore alla media dell'area Euro per giungere alla conclusione secondo cui questo fattore si aggiunge alle altre numerose analogie che si riscontrano nell'area e concorre così a giustificare "l'opportunità di considerare la macroregione alpina come una forma di collaborazione più che mai adeguata a rispondere alle sfide comuni che i Paesi coinvolti si trovano a fronteggiare" (p. 18). Successivamente, però, ci si sofferma sulle evidenti caratteristiche di "*montanità*" proprie delle aree ubicate sulle Alpi, che – potendo effettivamente costituire fattori di debolezza per i territori coinvolti (rispetto a quelli posti nelle valli o, addirittura, nelle pianure) – concorrono a spiegare le finalità perseguite dalla legislazione compensativa vigente in molti Paesi europei, tra cui l'Italia, quale evidente manifestazione della solidarietà che si esprime, innanzi tutto, negli schemi di perequazione interregionale (verticali e orizzontali) e, in secondo luogo, in specifiche forme solidaristiche (o "protettive") rispetto agli handicap economici di cui oggettivamente soffrono i territori montani (p. 19). Si finisce così per cogliere un'indubbia, quanto profonda eterogeneità che si aggiunge alle ulteriori forme di "polarizzazione" presenti nelle ampie e sviluppate conurbazioni urbane (come quelle di Milano e Torino) ubicate nelle aree pianeggianti di Lombardia e Piemonte.

2.3 Riorganizzazione territoriale delle Regioni italiane e politica di coesione dell'UE

Avendo finalmente esplicitato i criteri dell'omogeneità e della eterogeneità, anche economico-produttiva oltre che geografico-territoriale, ai quali sarebbe possibile ricorrere ai fini della delimitazione o ri-delimitazione delle regioni economiche (Richardson, 1971), appare opportuno precisare che il tema della riorganizzazione territoriale degli Stati europei, tra cui l'Italia, non può non prendere in considerazione le funzioni attualmente svolte dalle Regioni in materia di politica di coesione territoriale e di programmazione dei fondi strutturali europei (Del Gaizo, 2015).

Tali funzioni possono certamente trovare nella neo-istituita Agenzia italiana per la coesione territoriale un importante strumento di coordinamento strategico, sistematico e di supporto alle Amministrazioni regionali per la

gestione dei fondi prima menzionati. Ma queste ultime non possono essere completamente dimenticate, né con riguardo alla caratterizzazione territoriale dell'attuale impostazione della gestione dei fondi strutturali previsti dai Regolamenti UE che disciplinano la materia²²; né con riguardo alla coesenzialità di tali funzioni a quelle di pianificazione e programmazione proprie degli Enti decentrati, presente anche nell'ultima impostazione attribuita in Italia alla riforma costituzionale di riorganizzazione territoriale.

Avendo introdotto nell'ordinamento istituzionale nazionale l'abolizione delle Province assieme all'istituzione delle Città metropolitane, lasciando contemporaneamente intatti, da un lato, gli attuali confini territoriali delle Regioni e, dall'altro, l'accentuata frammentazione comunale, significa lasciare incompiuto e claudicante il processo di riorganizzazione territoriale in corso, evitando d'intervenire proprio sui "malati" più gravi (Del Gaizo, 2015), cioè sui livelli di governo meno efficienti ed efficaci.

Di fronte alla gravità della crisi in cui - secondo alcuni commentatori e studiosi - versa l'attuale sistema regionale, appare alquanto evidente la necessità quantomeno di un accorpamento degli attuali Enti territoriali in macro-regioni dalle caratteristiche, omogenee o disomogenee a seconda delle sfide e delle opportunità che si presentano nei concreti ambiti territoriali in cui gli Amministratori regionali e locali intendono intervenire.

Numerose poi sono le ulteriori ragioni che si possono individuare a favore di una razionale scelta riformatrice in tal senso, tra cui anche la necessità di far fronte agli ulteriori squilibri territoriali determinati dalla prevista istituzione delle stesse Città metropolitane. È già stato rilevato come le caratteristiche peculiari assunte da queste nuove entità italiane, rispetto alle esperienze estere, siano quelle della disomogeneità dimensionale e demografica (anche in termini di densità di popolazione) quantomeno fra le tre città più grandi (Roma, Milano e Napoli) e le rimanenti, nonché il fatto di contenere all'interno del loro territorio circa un terzo della popolazione nazionale. Peraltro, disponendo tali nuovi organismi di funzioni di programmazione e pianificazione molto simili a quelle delle attuali Regioni.

Pare evidente che, anche senza attendere la concreta attuazione della legge n. 56/2014²³, la mancanza di un ente di area vasta con funzioni di riequilibrio territoriale, che abbia - fra l'altro - la capacità di compensare le

²² Per di più in un Paese come l'Italia, nel quale permangono tuttora profondi squilibri territoriali, che purtroppo hanno trovato una fonte di accentuazione nella recente grave crisi.

²³ Sulle implicazioni derivanti dall'emanazione della cosiddetta legge Delrio, con particolare riferimento alla pianificazione e al governo d'area vasta, si veda Pompilio (2015).

attività svolte dalle nuove entità anche per la restante fetta di popolazione esclusa dal loro territorio (di solito maggioritaria), possa contribuire ad accentuare le asimmetrie e gli squilibri che ne seguirebbero in termini di attrazione delle risorse (finanziarie, tecniche ed umane), di governo del territorio e di pianificazione dei servizi pubblici di maggiore portata.

Così come, a fronte di un certo numero di Città metropolitane prossime tra loro (situazione che si verifica in molte aree del Paese), pare evidente che anche la dimensione dell'Ente territoriale che le contiene – cioè la Regione – debba accrescersi rispetto a quella attuale (Del Gaizo, 2015).

Conclusioni

Dall'analisi condotta nelle pagine precedenti si traggono rilevanti, quanto evidenti indicazioni a favore dell'esigenza di provvedere anche in Italia ad una revisione dell'attuale delimitazione territoriale degli Enti sub-centrali, nonché circa gli specifici criteri disciplinari da adottare per giungere a tale revisione.

Poiché sono numerose le teorie economiche che attribuiscono una congrua rilevanza al territorio, quale variabile tendente a influenzare il processo di sviluppo socio-economico all'interno di un sistema nazionale, in esse si possono rinvenire diversi approcci.

Alcune teorie, come quelle della localizzazione delle attività produttive e quelle più convenzionali sul federalismo fiscale, evidenziano caratteri del territorio – come, rispettivamente, la distanza fisica e le differenze socio-culturali – che inducono a configurare le aree amministrative decentrate come regioni di piccola dimensione, giacché in tal modo si tenderebbe a ridurre i costi di trasporto sostenuti dai cittadini-consumatori, da un lato, oppure si riuscirebbe a soddisfare le loro diverse esigenze, dall'altro.

Alcune più recenti teorie economiche, invece, alla luce della veloce evoluzione cui sono sottoposti i moderni sistemi economici e dei connessi cambiamenti che frequentemente avvengono al loro interno, individuano alcuni fattori – come l'innovazione tecnologica e il processo di globalizzazione – che rendono opportuno un aumento della dimensione territoriale delle unità amministrative sub-centrali.

Ad esempio, l'innovazione tecnologica che negli ultimi decenni si è progressivamente registrata nei settori dei trasporti e delle comunicazioni ha comportato una notevole riduzione dei costi connessi al superamento della distanza geografica (Senn, 2002); il processo di globalizzazione, inve-

ce, ha influenzato i concetti di competizione e di competitività che ora non riguardano più solo le imprese o i sistemi produttivi, ma anche le stesse aree geografiche (Camagni, 2002), privilegiando gli aspetti dinamici rispetto a quelli di tipo statico²⁴.

A proposito di questo secondo processo si ricorda inoltre che anche la geografia economica e politica riconosce ormai che, in un quadro di profondi mutamenti sollecitati proprio dalla globalizzazione, stati-nazione, regioni e sistemi territoriali hanno visto cambiare il proprio peso relativo in termini di centralità economica, di esercizio del potere, di efficacia dell'azione pubblica, con effetti radicalmente innovativi sul piano della territorialità. Un ruolo particolarmente rilevante nel nuovo scacchiere geopolitico e geo-economico è svolto proprio dalle regioni, che non solo hanno assunto funzioni di attori nel campo della competizione e delle politiche di sviluppo, ma assurgono anche a soggetti attivi della politica, come interlocutori e, talvolta, anche come concorrenti dello Stato centrale (Conti, Giaccaria, Rossi, Salone, 2014).

Anche il definitivo imporsi e la diffusione della terziarizzazione ha accentuato il ruolo svolto dalle aree urbane, al cui interno si concentrano appunto le più avanzate attività produttrici di servizi, come quelle operanti nel settore R&S e in quelli connessi (Cappellin, 2012), per cui tali aree hanno visto espandersi il loro bacino d'utenza, fino a trasformarsi in vere e proprie regioni metropolitane.

Pure le riforme istituzionali, come quella recentemente adottata in Italia – con la trasformazione delle Province in Enti di secondo livello e l'istituzione delle Città metropolitane – evidenziano l'esigenza di un ampliamento dei confini delle Regioni, soprattutto per indurre le loro Amministrazioni a tornare a privilegiare le funzioni di pianificazione, programmazione e coordinamento delle strategie politica economica, rispetto a quella della mera gestione dei servizi di competenza, così come del resto si prevedeva già nella loro originaria filosofia istitutiva.

Ma come può essere ottenuto questo risultato? Solo mediante una materiale e apparentemente semplice estensione della superficie delle Regioni in seguito ad un loro accorpamento effettuato in base a criteri da individuare di volta in volta? Oppure anche mediante altre soluzioni?

²⁴ In merito alla competitività regionale si osserva che tale concetto può essere accostato a quello di attrattività regionale, la quale – secondo Passeri, Mazzi e Viassone (2014) – si lega in un circolo virtuoso al *regional brand*.

Poiché nel caso delle macro-regioni europee, che rappresenta certamente l'ipotesi più fortemente sostenuta dal punto di vista istituzionale, l'adozione del criterio della "regionalizzazione funzionale" può dar luogo a geometrie variabili, ai fini della definizione delle scale territoriali non vanno certamente trascurate soluzioni come quella del coordinamento, anche in seguito alle forti connessioni esistenti soprattutto fra le regioni metropolitane (sebbene appartenenti anche a Paesi diversi), oppure la soluzione cooperativa, soprattutto nei casi in cui ci si trovi in presenza, come nel caso dell'Italia, di profonde differenze di natura socio-culturale ed economica.

In conclusione, è importante che i criteri di natura economica che sono stati brevemente ripresi nel presente studio, non vadano assolutamente accantonati, per privilegiarne altri magari di natura meramente politica o amministrativa, soprattutto allorché il principale intendimento che si persegue quando si procederà ad una revisione territoriale delle Regioni e dei Comuni italiani è quello di aumentare il livello di efficienza e di efficacia fatto registrare da tali Enti pubblici, quale loro contributo alla soluzione della crisi fiscale in cui da alcuni decenni versa la complessiva Pubblica Amministrazione del nostro Paese.

Riferimenti bibliografici

- Alesina, A., & Spolaore, E. (2003). *The Size of Nations*. Cambridge. MIT Press.
- Alesina, A., Baqir, R., & Hoxby, C. (2004). Political Jurisdictions in Heterogeneous Communities. *Journal of Political Economy*, 112, 348-396. Doi:10.1086/381474
- Boix, R., & Veneri, P. (2009). Metropolitan Areas in Spain and Italy. IERMB W.P. in *Economics*, n. 09.01, march.
- Bolton, P., & Roland, G. (1997). The Breakup of Nations: A Political Economy Analysis. *Quarterly Journal of Economics*, 112, 1057-1089. Doi:10.1162/003355300555420.
- Bordignon, M., Colombo, L., & Galmarini, U. (2003). Fiscal Federalism and Endogenous Lobbies' Formation. CESifo Working Paper 1017.
- Bordignon, M., Cerniglia, F., & Revelli, R. (2004). Yardstick competition in inter-governmental relationships: theory and empirical predictions. *Economics Letters*, 83, 325-333. Doi:10.1016/j.econlet.2003.11.014.
- Byrnes, J. D., & Dollery, B. E. (2002). Do Economies of Scale Exist in Australian Local Government? A Review of the Research Evidence". *Urban Policy and Research*, 20, 391-414. Doi:10.1080/081114022000032618.
- Camagni, R. (2002). A proposito di competitività territoriale: concetto solido o fuorviante? In M. Cucculelli e R. Mazzoni (a cura di), *Risorse e competitività* (pp. 125-139). Milano. FrancoAngeli.

- Cappellin, R. (2012). Cities and Services in the Knowledge Economy. In *The Harmony of Civilization and Prosperity for All, Selected Papers of Beijing Forum 2011* (pp. 223-250). Peking University Press.
- Cochrane, S., McGee, M. & Zandi, K. (2012). *Global Metropolitan Areas: The Natural Geographic Unit for Regional Economic Analysis*, Moody's Analytics, June.
- Conti, S., Giaccaria, P., Rossi, U. & Salone, C. (2014). *Geografia economica e politica*. Milano-Torino. Pearson Italia.
- Del Gaizo, D. (2015). (Macro)regioni e riforma costituzionale. *Federalismi.it*, 3, febbraio.
- Desideri, C. (2013). Regionalism and Territorial Politics in Italy. In S. Mangiameli (ed.), *Federalism, Regionalism and Territory*, Issirfa-Istituto di Studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie – Consiglio Nazionale delle Ricerche, Giuffrè, 149-196.
- EupolisLombardia, (2015). *La Macro Regione del Nord Italia: una realtà concreta*. Documento edito a cura della Presidenza, Milano.
- European Commission, (2009). *Macro-regional strategies in the European Union*, http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperation/baltic/pdf/macroregional_strategies_2009.pdf.
- Eurostat, (s.d.). *Metropolitan regions*. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/region_cities/metropolitan_regions.
- Galli, S., B. & Pola, G. (a cura di) (2014). *Il Nord e la Macroregione Alpina*. Milano. Guerini e associati.
- ISTAT, (2014). *I sistemi locali del lavoro 2011*. Statistiche report. Roma.
- Mangiameli, S. (2013). Il governo delle politiche pubbliche: un banco di prova per il regionalismo. In www.issirfa.it.
- Mangiameli, S. (2014). *Le città metropolitane per le politiche dell'innovazione e della crescita*. Issirfa. Napoli. novembre.
- Oates, W. (1999). An essay on fiscal federalism. *Journal of Economic Literature*, 37, 1120-1149. Doi: [10.1257/jel.37.3.1120](https://doi.org/10.1257/jel.37.3.1120).
- Ostrom, V., Tiebout, C.M. & Warren, R. (1970). L'organizzazione del governo nelle aree metropolitane: un'indagine teorica. In A. Testi (a cura di). *Sviluppo e pianificazione regionale* (pp. 385-408). Torino, Einaudi.
- Passeri, R., Mazzi, C. & Viassone, M. (2014). Il circolo virtuoso tra regional brand e attrattività regionale: prime evidenze dalle regioni italiane. *Piccola Impresa / Small Business*, 1, 13-37. Doi: [10.14596/pisb.162](https://doi.org/10.14596/pisb.162).
- Persson, T. & Tabellini, G. (2000). *Political Economics: Explaining Economic Policy*. MIT Press.
- Pini, P. (2014). L'Europa e le sue "raccomandazioni" perverse. *argomenti*, 40, 5-24. Doi: [10.3280/ARG2014-040001](https://doi.org/10.3280/ARG2014-040001)
- Pompilio, M. (2015). *Governo e pianificazione territoriale di area vasta*. Prospettive alla luce della L. 56/2014. *EyesReg*, 1, 5, gennaio.
- Piraino, A. (2015). La dimensione europea della riorganizzazione macro-regionale. In *Federalismi.it*, 3, febbraio.

- Richardson, H. W. (1971). *Economia regionale*. Bologna. il Mulino.
- Romagnoli, A. (1998). Sistemi locali. In H.Jaffe e A. Romagnoli (a cura di). *Economia politica*. Jaca Book. Milano. pp. 371-375.
- Senn, L. (2002). New economy, territorio e fiscalità. *Scienze regionali*, 1, 147-156.
- Stocchiero, A (2010). Macro-regioni Europee: del vino vecchio in una botte nuova? CeSPI, WP 65/2010.
- Vandelli, L. (1997). Regionalismo. *Enciclopedia delle scienze sociali*. [http://www.treccani.it/enciclopedia/regionalismo_\(Enciclopedia_delle_Scienze_sociali\)/](http://www.treccani.it/enciclopedia/regionalismo_(Enciclopedia_delle_Scienze_sociali)/).
- Vellano, M. (2014). *La cooperazione territoriale nell'Unione europea*. Torino. Giappichelli.

La delimitazione territoriale dei governi sub-centrali: un'analisi comparata a livello europeo con particolare riferimento a Francia e Italia

di Vittorio Ferri*

Sommario

Il principale obiettivo del paper è di individuare nella letteratura scientifica e nelle più recenti proposte avanzate per alcuni paesi europei, tra loro comparabili per vari aspetti (come Italia e Francia), gli elementi di natura più strettamente economica e territoriale che potrebbero risultare utili per affrontare il problema in modo diverso da quelli finora privilegiati. L'autore sostiene la necessità di ridurre i divari orizzontali con criteri oggettivi per migliorare l'esercizio delle funzioni e delle risorse assegnate ai governi sub-centrali.

Classificazione JEL: R12, H11, R53, H77, R58.

Parole chiave: Divari dei territori regionali, criteri di delimitazione delle Regioni, riordino delle regioni francesi, proposte di delimitazione delle regioni italiane.

The territorial delimitation of sub-central governments: a comparative analysis at European level with particular reference to France and Italy

Abstract

The main objective of the text is to individualize in the scientific literature and in the most recent more proposals advances for some European countries, comparable for various aspects (how Italy and France), the most closely-economic elements that could result useful to face the problem in different way from those till now privileged. The author argues for reducing horizontal disparities with objective criteria to improve the exercise of the functions assigned to sub-central governments.

JEL Classification: R12, H11, R53, H77, R58.

Keywords: Gaps of the regions, criteria for defining the regions, reorganization of the French regions, proposals for delimitation of the Italian regions.

* Dipartimento di Scienze Economico-aziendali e Diritto Pubblico dell'Economia, via Bicocca degli Arcimoldi 8, 20126 Milano Edificio U7. Dipartimento di Ingegneria civile e Architettura, UP Lab (Urban Planning Laboratory) via Ferrata 3, 27100. E-mail: vittorio.ferri@unimib.it.

Introduzione¹

Negli ultimi decenni le Regioni in Europa hanno assunto un maggior ruolo all'interno delle politiche nazionali e di quelle comunitarie. Numerosi provvedimenti in tempi di crisi economico-finanziaria hanno riguardato le relazioni tra Stati e Regioni dal punto di vista delle funzioni e delle risorse assegnate, con modifiche significative anche nei rapporti tra Regioni ed Unione europea, con l'espansione del ruolo di quest'ultima nelle scelte economiche, finanziarie e costituzionali, all'interno della *multilevel governance*. Come osservato da Vandelli (1997) nelle varie esperienze europee di identificazione e di delimitazione delle Regioni si alternano e si sovrappongono criteri assai diversi che si ispirano alle diverse concezioni delle relazioni tra Stato e governi territoriali: centralismo, regionalismo, decentralizzazione, federalismo e macroregioni.

In Italia, a partire dalle riforme costituzionali del 1999-2001 ad oggi, sono stati approvati numerosi provvedimenti (Sterpa, 2015a) che hanno segnato un percorso che è partito dal federalismo ed è approdato al neocentralismo. Tali provvedimenti hanno trascurato le differenze delle strutture territoriali, demografiche ed economiche, in pratica i divari orizzontali tra le Regioni e le differenze con le autonomie speciali.

In Francia, dopo il I ed il II atto della decentralizzazione, nel 2015 è stata approvata la riduzione del numero delle Regioni senza conflitti tra queste ultime e lo Stato e senza modificare il loro ruolo nel sistema politico-amministrativo. Nel 2007 la Danimarca (5,5 milioni di abitanti) ha profondamente modificato la sua organizzazione territoriale. Sono state create cinque nuove regioni (Hovedstaden 1,6 milioni di abitanti e 29 comuni; Jutland centrale 1,2 milioni di abitanti e 19 comuni, Jutland settentrionale, 57 mila abitanti e 11 comuni, Selandia 816 mila abitanti e 17 comuni, Danimarca meridionale 1,1 milioni di abitanti e 22 comuni) con Consigli regionali di 41 membri, in sostituzione delle 13 contee, ma senza seguire totalmente i loro confini amministrativi, mentre il numero totale dei comuni è stato ridotto da 271 a 98. Le principali competenze delle Regioni sono la sanità, il trasporto pubblico e le politiche per l'occupazione.

In Spagna dal 1978 esistono 17 *Comunidades Autonomas*, di cui 13 con popolazione maggiore di un milione di abitanti e due Città autonome: Ceuta e Melilla. Le competenze esercitate sono molto ampie, regolate dagli sta-

¹ Una versione preliminare di questo lavoro è stata presentata da A. Bruzzo e V. Ferri alla Conferenza Siep 2015 Policies in Financial Crisis, tenutasi a Ferrara il 24-25 settembre.

tuti:, aeroporti, porti e ferrovie, agricoltura, artigianato, assistenza sociale, sanità, turismo, indirizzi generali di programmazione economica e modifica dei confini degli enti locali. Alcune di esse (Catalogna, Galizia, Valencia, Navarra, Andalusia, Canarie e Paesi Baschi) hanno ottenuto maggiori competenze sulla sanità e la giustizia, ed in particolare i Paesi Baschi e la Catalogna una polizia propria. Dal 2001 è stata aumentata l'autonomia fiscale per le Regioni, con importanti compartecipazioni al gettito delle principali imposte nazionali (reddito e valore aggiunto) e di altre fonti fiscali di entrata. Le relazioni intergovernative Stato-Regioni (conferenze settoriali e accordi su programmi generali) e il volume delle risorse fiscali autonome di queste ultime hanno profondamente modificato l'iniziale organizzazione centralizzata dello Stato in direzione federale, completata da 8.100 comuni, (l'85% ha una popolazione inferiore a 5.000 abitanti) e 38 province (Tassa 2003). Dal 1990 la Repubblica federale di Germania è costituita da 16 Lander, comprese le Città Stato di Berlino, Amburgo e Brema. Le competenze legislative sono distinte in federali esclusive, concorrenti, di cornice, residuali, comuni e non scritte. I Lander dispongono di tutte le competenze residuali rispetto a quelle federali elencate nella legge fondamentale, che prevede la clausola di prevalenza a favore dello Stato federale, sono rappresentati nel Bundesrat che decide sulla ripartizione delle risorse fiscali tra i livelli di governo (le imposte sui redditi e sul valore aggiunto sono condivise con il governo federale) e in materia di trasferimenti perequativi.

Da queste sommarie indicazioni emergono significative differenze nell'organizzazione del livello di governo regionale dei principali paesi europei in ordine alla taglia, alle competenze, alle risorse finanziarie ed in particolare nei rapporti intergovernativi, nei meccanismi di perequazione finanziaria e alla eventuale rappresentanza delle Regioni nel sistema parlamentare centrale. L'obiettivo di questo lavoro è di analizzare la nuova delimitazione dei confini delle Regioni francesi approvata nel 2015 e le proposte presentate in Italia negli ultimi anni da diverse fonti (politico-parlamentare, politico-istituzionale, associazioni scientifico-disciplinari), contestualizzate nelle situazioni dei principali stati europei.

Il principale contenuto del lavoro è un'analisi introduttiva ai problemi della taglia dei governi regionali, dei divari orizzontali di tipo economico-territoriale ed ai rapporti tra governi centrali e regionali nei diversi assetti istituzionali dei due paesi, decentralizzato in Francia e neo-centralista in Italia. Nel caso delle Regioni francesi la riduzione del numero e l'aumento della taglia non è stato collegato a modifiche di funzioni e risorse assegnate, mentre nel caso italiano le modifiche in corso alla Costituzione non ri-

guardano il numero delle Regioni, così come la legge 7 aprile 2014 n.56 (c.d. legge Delrio) non ha ridotto il numero delle Province.

Le conclusioni evidenziano come sia nell'esperienza francese sia nelle proposte avanzate in Italia i problemi della delimitazione delle Regioni sono affrontati senza indicare i criteri utilizzati per definire la nuova geografia dei confini regionali, con una conseguente forte discrezionalità politica ed inadeguatezza delle decisioni.

1. La delimitazione territoriale delle Regioni nell'ambito di alcuni Stati membri dell'UE

1.1 Il caso della Francia

1.1.1 Le prime ipotesi di riordino

Le Regioni francesi sono comparse nel panorama amministrativo nel 1960 come 21 Circostrizioni dell'azione regionale sui confini della pianificazione economico-territoriale tecnocratica statale disegnati nel 1955, sono diventate 22 nel 1970 con il distacco della Corsica dalla Provinces-Alpes-Cote d'Azur.

Nel 1972 sono diventate ente pubblico funzionale, poi Collettività territoriali con funzioni proprie, come i Comuni ed i Dipartimenti, per effetto dell'Atto I della decentralizzazione (leggi adottate dal 1982 al 1985) voluto dal presidente Mitterand, che ha introdotto la prima elezione diretta dei Consigli regionali (16 marzo 1986). Nel 2003 il II Atto della decentralizzazione ha sancito l'organizzazione decentralizzata della Repubblica, introdotto i principi di diversificazione e di sperimentazione a favore delle Collettività territoriali, che possono fissare basi imponibili e aliquote delle imposte, queste ultime rappresentano una parte determinante delle loro entrate² (art. 72). Nel 2008 il presidente Sarkozy aveva attribuito alla Commis-

² Vale la pena di ricordare che nell'ordinamento e nella letteratura economica francese non esistono riferimenti al federalismo fiscale, ma solo alla decentralizzazione. Ciò risulta appropriato, da un lato, rispetto all'origine del termine negli anni cinquanta negli Stati Uniti per affermare un'esigenza di "centralizzazione" da parte del governo centrale nell'attività degli enti decentrati, sottolineata da Giarda (1996, p. 37), dall'altro rispetto all'esigenza di indebolire il centralismo costitutivo della Repubblica francese. La definizione del livello considerato determinante del gettito delle imposte rispetto ai trasferimenti finanziari è stata un elemento di conflitto tra lo Stato e l'associazione delle Regioni.

sione Balladur il compito di avanzare proposte per semplificare i governi territoriali e per il trattamento della questione metropolitana. Il primo rapporto Balladur del 2009 proponeva la riduzione del numero delle Regioni da 22 a 14, con una popolazione media di circa di 3-4 milioni di abitanti per avvicinarle alla taglia media di quelle europee. Il secondo rapporto Balladur del 2010 aveva proposto l'unione tra Regioni e Dipartimenti, con la creazione di 15 Regioni e di 11 grandi metropoli nei poli urbani di dimensione demografica maggiore di 500 mila abitanti. In seguito il Rapporto Krattinger del 2013 prevedeva la riduzione a 8-10 Regioni.

L'orientamento recente del governo francese in materia di decentralizzazione e di governi territoriali è sostanzialmente quello tracciato dal Rapporto Balladur del 2009 (Pola, 2009) che in linea generale suggeriva di incentivare l'intercomunalità, preparare la sostituzione dei Dipartimenti e di rafforzare le Regioni. Prima della svolta regionalista annunciata dal Presidente della Repubblica nel gennaio del 2014³, le Regioni hanno ricevuto maggiori competenze ed il ruolo di *chef de file* in numerose politiche pubbliche. Dal punto di vista economico, se trascuriamo le Regioni Ile de France e Rhone Alpes, le differenze in termini di reddito pro capite e di prodotto interno lordo non sono molto significative (Brosio, 2015) in quanto da tempo la Francia non è più "Parigi e il deserto francese" (si rinvia ai dati economici delle tabelle A e B riportate in appendice) e per queste ragioni i meccanismi di perequazione tra le Regioni risultano molto deboli dal punto di vista finanziario e addirittura inesistenti per quanto riguarda la dimensione finanziaria dei Contratti di Piano Stato-Regioni⁴.

Il percorso della decentralizzazione è stato di grande rilevanza in quanto a fronte di grandi divari orizzontali tra gli oltre 36.000 Comuni, i 96 dipartimenti e le 22 regioni (esclusi i territori d'Oltre mare) e di una minima diversità statutaria (ad esempio a favore della Corsica) ha aumentato le competenze e le risorse finanziarie delle Collettività territoriali e ridotto il tradizionale ruolo dei prefetti (Delcamp e Tulard 2003). Tuttavia, l'avanzamento della decentralizzazione non ha risolto i problemi della sovrapposizione delle competenze e della condivisione delle basi imponibili delle imposte locali tra i livelli di governo.

³ Dichiarazione del presidente Hollande del 14 gennaio 2014, "occorre una riforma che rafforzi le regioni".

⁴ Sono lo strumento principale della programmazione economico-finanziaria congiunta e di assegnazione delle risorse per gli investimenti alle Regioni in coerenza con gli obiettivi e l'orizzonte temporale delle politiche comunitarie di coesione.

1.1.2 La nuova delimitazione delle Regioni approvata nel 2015

Nel percorso parlamentare che ha portato all'approvazione della legge 16 gennaio 2015 e conseguentemente alla riduzione del numero delle Regioni da 22 a 13, la loro delimitazione ha subito numerose variazioni riguardanti le 7 modificate⁵ (si veda la tabella A riportata in appendice) e le 6 non modificate (si veda la tabella B riportata in appendice), a testimonianza della sostanziale assenza di criteri utilizzati per individuare i nuovi confini regionali e della discrezionalità politica del processo decisionale⁶. Dopo la modifica, la dimensione media della popolazione delle 7 Regioni accorpate (senza modificare i Dipartimenti, salvo il caso della Metropoles di Lione che ha sostituito con il Dipartimento del Rhone), risulta maggiore di 3 milioni di abitanti, quella media delle 13 Regioni esito della nuova delimitazione (escluse quelle d'Oltre mare) è aumentata da poco più di 3,1 milioni di abitanti a quasi 4,9 milioni di abitanti (+64,24%), ma se si escludono dal calcolo la Regione maggiore per popolazione, l'Île de France e quella minore, la Corsica, l'aumento del valore medio è pari al 68,63%. Inoltre, rispetto al totale di 36.000 comuni, nelle 7 Regioni modificate il numero medio dei comuni è 4.188 mentre nelle 6 Regioni non modificate è di 1.202 (Sénat de la République 2014). Le argomentazioni utilizzate per giustificare il riordino delle Regioni sono le seguenti: ridurre la spesa pubblica, delimitare nuove Regioni di taglia europea, definire territori più coerenti per le politiche regionali (Marcou, 2015a e 2015b).

Sul primo punto, secondo quanto riportato nello studio d'impatto⁷, il costo per abitante delle amministrazioni regionali con popolazione minore di un milione di abitanti è più di due volte maggiore rispetto a quello delle Regioni che superano i 4 milioni di abitanti, ma il dato è ottenuto considerando anche la Corsica e le Regioni d'Oltre mare. Inoltre non sono valutati i costi ed i benefici della riorganizzazione dei servizi dello Stato nelle Regioni modificate. Sul secondo punto va osservato che la taglia delle Regioni a livello europeo, risulta molto diversificata: il livello Nuts 2 (ex regola-

⁵ Per le nuove Regioni è stato fissato prima un capoluogo provvisorio, in attesa del pronunciamento dei nuovi consigli regionali eletti a dicembre. Nel caso della Regione Alsace-Champagne-Ardenne-Lorraine l'Assemblea nazionale ha deliberato che il capoluogo sarà Strasburgo.

⁶ La Regione più estesa è l'Aquitaine con oltre 45.000 kmq, la meno estesa è l'Alsazia con 8.290 kmq entrambe oggetto di nuova delimitazione.

⁷ Projet de loi relatif à la délimitation des régions, Sénat n. 635, 18 juin 2014.

mento dell'UE del 26 maggio 2003) comprende livelli di governo tra 800.000 e 3 milioni di abitanti. In particolare in Germania 8 Länder, su un totale di 16, presentano popolazione inferiore a 3 milioni di abitanti, di cui 2 inferiore a 1 milione. Prima della riforma erano 15 le Regioni francesi inferiori a 3 milioni di abitanti, di cui 2 inferiori a un milione di abitanti.

Il miglioramento del posizionamento delle Regioni francesi a livello europeo, risulta ovviamente conseguito in termini di superficie e di popolazione, ma l'aumento della taglia non basta per aumentare la competitività dei governi regionali (Bruzzo 2016). Dunque le Regioni modificate si avvicinano alla taglia media dei Länder tedeschi di 5 milioni di abitanti, che tuttavia presentano significativi divari orizzontali, in termini di popolazione, di superficie ed economici anche dopo la riunificazione.

Il confronto con le Regioni italiane evidenzia l'effetto di sorpasso dovuto all'accorpamento nella fascia da 2 a 6 milioni di abitanti (si vedano i grafici n. 1 e 2 riportati in appendice), mentre quello con i 16 Länder tedeschi (che comprendono 3 città Stato e presentano una popolazione media di 5 milioni di abitanti) evidenzia la riduzione del divario in termini di popolazione delle Regioni, conseguito con un aumento da 2,9 milioni di abitanti a 4,8 della taglia media.

Tuttavia, i primi tre Länder presentano una popolazione compresa tra 17,5 e 10 milioni di abitanti, mentre nessuna delle nuove Regioni francesi supera quest'ultimo valore. Se escludiamo la Corsica, sono ben 11 le Regioni inferiori a 2 milioni di abitanti coinvolte nel riordino, mentre restano 4 i Länder con popolazione inferiore a quest'ultimo valore (si vedano i grafici n. 3 e 4).

Sul terzo punto l'obiettivo perseguito dal governo era di aumentare la taglia delle Regioni, ritenuto desiderabile per rendere più efficaci le loro politiche per le imprese, lo sviluppo economico, la competitività territoriale rispetto a quelle europee. Sulle competenze delle Regioni è intervenuta la legge 7 agosto 2015 (Nuova organizzazione territoriale della Repubblica) che in primo luogo ha soppresso la "clausola generale" che assegnava alle Collettività territoriali il potere di iniziativa per sviluppare nuove politiche al di fuori delle competenze loro assegnate. In secondo luogo, ha ridefinito le competenze esclusive delle Regioni e quelle condivise con le altre Collettività territoriali e assegnato alle prime nuovi compiti relativi alle politiche per il sostegno allo sviluppo economico, (sostegno ai poli di competitività, sviluppo delle piccole e medie imprese, l'innovazione e l'internazionalizzazione), gli investimenti per le infrastrutture, i trasporti interurbani, già a carico dei Dipartimenti, e la gestione dei fondi comunitari.

1.1.3 Alcune osservazioni

Nel processo di decentralizzazione attuato negli ultimi anni la ridefinizione dei poteri tra i diversi livelli di governo ha premiato le Regioni, rispetto a un sistema centro-periferia tradizionalmente basato sullo Stato e sui Comuni in una logica funzionalista (Allegrì 2015; Marcou 2015a; 2015b). Tuttavia, emergono numerose incertezze proprio in relazione alla validità e al raggiungimento degli obiettivi inizialmente dichiarati alla base della nuova delimitazione delle Regioni (ricordiamo: ridurre la spesa pubblica, delimitare nuove regioni di taglia europea, definire territori più coerenti per le politiche regionali). Più in generale sul ruolo (discendente) dei Dipartimenti nei prossimi anni, tradizionalmente al centro del sistema politico-amministrativo francese, ad esempio in materia di politiche sociali (erogazione del reddito minimo di inserimento e del reddito minimo di assistenza), rispetto a quello ascendente delle Regioni in campo economico ed in particolare nei rapporti con le imprese.

Pertanto, non si può parlare di una nuova fase della decentralizzazione, di un nuovo regionalismo o di una nuova regionalizzazione, ma di una nuova delimitazione delle Regioni che ha aumentato la loro taglia e va contestualizzata all'interno di un processo di riorganizzazione dell'azione dei governi territoriali effettuata dal centro (in questo caso, senza il supporto conoscitivo e propositivo che in passato ha sempre visto protagoniste le strutture dello Stato) che comprende anche il rafforzamento del governo delle aree metropolitane effettuato con le Métropoles (Ferri, 2015a e 2015b). Se in generale, le nuove Regioni possono essere considerate troppo grandi in quanto presentano una superficie maggiore o simile ad alcuni stati europei (ad esempio Belgio, Paesi Bassi, Austria) e troppo piccole rispetto ai principali Länder e alle macroregioni europee, una valutazione circa la dimensione ottima delle Regioni dovrebbe essere condotta sulla base delle funzioni svolte e delle risorse finanziarie e fiscali autonome loro assegnate.

È appena il caso di ricordare che le Regioni francesi, a differenza di quelle italiane, non svolgono funzioni in materia di sanità, ed i loro compiti principali riguardano lo sviluppo economico ed i trasporti, oltre alla formazione professionale, alla gestione dei licei e al governo del territorio. Inoltre, il ruolo economico delle Regioni non dipende tanto dalla dimensione in termini di popolazione e di superficie, quanto dal livello di sviluppo dell'economia delle loro città, con particolare riferimento alla presenza di aree urbane e metropolitane, piuttosto che montane, ed al ruolo esercitato dalle nuove Métropoles. Un ulteriore punto critico della delimitazione delle

Regioni riguarda il fatto che il governo ha modificato i confini, ma contestualmente non è intervenuto sulle competenze e sulle risorse finanziarie e fiscali delle medesime (Marcou, 2015a; 2015b) nonostante le richieste dei rappresentanti delle Regioni su entrambi i fronti: estensione delle competenze in materia di sviluppo economico e sostituzione di trasferimenti finanziari con entrate fiscali manovrabili, molto indebolite negli ultimi anni⁸. Inoltre, come osservato a livello generale da Del Gaizo (2015), è risultato trascurato il ruolo svolto dalle Regioni in materia di politiche di coesione territoriale e di programmazione dei fondi strutturali. Ciò conferma che i processi legislativi condotti dal centro e riguardanti i livelli di governo territoriali sono spesso effettuati con la definizione prima dei confini, poi delle funzioni e infine con un'eventuale riassegnazione delle risorse, trascurando l'importanza delle politiche e dei progetti elaborati dai governi sub centrali a favore dello sviluppo economico e la necessità di risorse finanziarie e fiscali autonome.

1.2 Il caso dell'Italia

1.2.1 Alcune considerazioni generali

La riforma del Titolo V della Costituzione del 2001 aveva attribuito maggiori poteri alle Regioni senza considerare i divari orizzontali di popolazione, di superficie, di reddito pro capite e di livello di sviluppo economico, trascurando i costi di funzionamento e di esercizio delle funzioni dei governi regionali e in definitiva le ragioni generali a favore del riordino territoriale delle Regioni nel percorso del federalismo fiscale all'italiana (Bordignon 2005). Dopo l'approvazione della legge delega n. 42 del 2009, nel nuovo contesto della crisi economica e finanziaria, numerosi provvedimenti

⁸ Al decimo congresso dell'Associazione delle Regioni francesi (ARF) che si è tenuto nell'ottobre 2014 i presidenti non hanno contestato la decisione di ridurre il numero delle Regioni, ma hanno posto al governo i seguenti problemi: il finanziamento di nuove competenze, l'autonomia fiscale, il potere regolamentare di adattare le funzioni al proprio territorio. In particolare, il presidente (ARF) Rousset (presidente della regione Aquitaine, accorpata) ha evidenziato che le Regioni, rispetto ai Dipartimenti, percepiscono una quota inferiore del gettito fornito dal Contributo sul valore aggiunto delle imprese (CVAE) che ha sostituito la *Taxe professionnelle*, ma le Regioni hanno la responsabilità dello sviluppo economico dei territori. Per questo L'ARF aveva chiesto l'assegnazione del 70% del gettito derivante dal CVAE.

in materia di finanza pubblica, finalizzati al contenimento del debito pubblico, sono stati di fatto utilizzati per alimentare un processo di ricentralizzazione, che ha sottovalutato gli effetti sulla crescita economica (Petretto, 2014). In pratica negli ultimi quindici anni le Regioni sono comunque rimaste prima in una condizione subalterna rispetto al centro in nome della supremazia statale (Mangiameli, 2013) e poi indebolite dal nuovo centralismo emerso in anni recenti.

Negli ultimi anni il consenso che si è creato nell'opinione pubblica sulla cosiddetta, seppur impropriamente, "abolizione delle province" ha riguardato anche le Regioni, in relazione ai loro costi e le inefficienze della loro azione di governo, pur diversi e non generalizzabili. In questo contesto sono emerse numerose proposte di nuova delimitazione delle Regioni, giustificate in generale dalle esigenze di riduzione della spesa pubblica ed in particolare dei costi della politica (funzioni generali e costi degli organi politici) ma che, come vedremo in seguito, trascurano le questioni economiche, finanziarie e territoriali connesse con il riordino degli enti territoriali regionali, così come è avvenuto per le Province con la legge n. 56 del 2014 (Ferri, 2016).

Prima di esaminare le proposte di delimitazione territoriale delle Regioni avanzate negli ultimi anni, si ritiene necessario effettuare un cenno relativo al processo storico di costruzione e di modifica delle medesime con riferimento agli articoli 131 e 132 della Costituzione e un richiamo ai contributi offerti dalla geografia regionale. Sul primo punto va ricordato che la delimitazione dei confini delle Regioni effettuata dall'Assemblea costituente risulta di fatto indiretta in quanto l'art. 131 si è limitato a elencare le Regioni costituite, peraltro non definite nel Regno d'Italia che era diviso solo in Comuni e Province, ma che saranno attivate solo a metà degli anni 70. Nei lavori dell'Assemblea costituente⁹ era emersa una prima individuazione di 18 Regioni sulla base di un criterio definito storico-geografico (Di

⁹ Il dibattito in Assemblea costituente è ancora oggi di grande interesse. A favore di Regioni più ampie si ricorda la mozione presentata da Costantino Mortati nella seduta del 14 settembre del 1946, secondo il quale occorre tener conto della "ripartizione regionale della ricchezza, dei carichi tributari e della capacità economica delle Regioni" per la determinazione dei confini regionali (Ferrara, 2015). A favore di considerazioni economiche e funzionali si ricordano gli interventi di Ezio Vanoni (Bonora, 1984, p. 70). I criteri economici proposti da Vanoni e Mortati risultarono tuttavia minoritari e inascoltati ed i membri delle Sottocommissioni Autonomie locali e Problema della Regione, prima, e dell'Assemblea costituente, poi, avallarono i quadri territoriali dei "compartimenti statistici" indicati nel 1864, a meno dei territori annessi nel 1918 (Tinacci Mossello, 1990, p. 33 nota 24).

Muccio 2013): Piemonte, Lombardia, Trentino-Alto Adige, Veneto, Liguria, Emilia, Toscana, Umbria, Marche, Lazio, Abruzzi e Molise, Campania, Puglia, Lucania, Calabria, Sicilia, Sardegna e Valle d'Aosta. In seguito erano state ipotizzate altre 4 Regioni: Friuli, Salento, Emilia Romagna e Abruzzo e Molise¹⁰. In presenza di contrapposizioni sulle modalità di definizione, il 29 ottobre 1947 fu accolto il criterio considerato (impropriamente) storico che ha delimitato le Regioni sulla base dei raggruppamenti statistici delle Province.

Solo alcuni compartimenti avevano una propria storia politica e proprie delimitazioni naturali, eppure furono definiti in sede Costituente "Regioni storiche" o "Regioni geografiche" che diventarono poi "Regioni politiche", ma che in generale non rappresentavano una Regione politica, uno spazio vissuto, in quanto erano solo un'articolazione del territorio per rappresentare dati di tipo geografico-statistico. Pertanto la delimitazione dei confini delle Regioni non ha seguito alcuna logica geografica-economico-territoriale, ma ha fatto riferimento a territori di Province contermini individuati nel 1864 e definiti per la prima volta Regioni statistiche nel 1912, pur con correzioni, che hanno evidenziato gli ampi spazi concessi alla discrezionalità politica, come dimostrato anche in seguito con la separazione del Molise dall'Abruzzo (art. 1 legge cost. 27 dicembre 1963, n. 3) realizzata pur in presenza di una popolazione pari a soli 300 mila abitanti, inferiore al minimo di un milione fissato dall'art. 132 comma primo della Costituzione (Sterpa, 2015b). Negli anni sessanta è apparso chiaro che i divari nei processi di sviluppo economico-territoriale (e di non sviluppo) hanno riguardato aree a dimensione multi regionale e la regionalizzazione operata dalla Costituzione è risultata inadeguata ai fini della pianificazione del territorio e della programmazione economica (Tinacci Mossello 1990, p. 34).

Tuttavia, di fronte a significativi divari orizzontali tra le Regioni a statuto ordinario, individuate sulla base del criterio cosiddetto storico, giudicato da molti osservatori incerto, improprio e superficiale, va osservato che né i cinque anni successivi all'approvazione della Costituzione, (come avvenuto per il Molise) né quelli intercorsi fino all'approvazione della legge n. 352 del 1970, che ha sancito l'attivazione delle Regioni ordinarie, sono serviti per modificare la delimitazione delle Regioni.

¹⁰ Circa i criteri geografici per l'individuazione delle Regioni si ricorda l'affermazione di Nilde Iotti a proposito dei confini dell'Emilia Romagna: "(...) un grande triangolo limitato dalla linea del Po, dagli Appennini, dal mare" (Bonora, 1984 p. 79).

Dunque, a partire dalla Costituzione, le scelte del legislatore non hanno seguito nessun criterio di identificazione riconducibile ai contributi della geografia, fisica, umana, economica e non hanno dedicato la dovuta attenzione a criteri economici e funzionali e tanto meno alla dimensione ottima delle Regioni in relazione alle funzioni loro assegnate. Va tuttavia riconosciuta l'opportunità dal punto di vista dell'adeguatezza e del contenimento dei costi economici generali del limite di un milione di abitanti per la creazione di nuove Regioni (art. 132 della Costituzione). Nel caso della riforma del Titolo V della Costituzione approvata nel 2001, (che è bene ricordarlo ha equi-ordinato Stato, Regioni, Province e Città metropolitane) oltre ai divari orizzontali tra le Regioni e le numerose implicazioni dal punto di vista economico-finanziario, è stata sottovalutata la complessità dell'azione legislativa regionale, mentre negli ultimi anni l'attenzione si è concentrata sulle modalità di ottimizzazione dei livelli di governo territoriale, delle Regioni, delle Province e dei Comuni, trascurando il ruolo dello Stato e dei suoi apparati in periferia¹¹.

A proposito dei divari tra le Regioni va ricordato che la situazione italiana risulta più in generale particolarmente complessa: 10 Province hanno più di 1 milione di abitanti, mentre due Regioni, rispettivamente a statuto speciale e ordinario, Valle D'Aosta e Molise presentano rispettivamente 130 mila e 320 mila abitanti, Umbria e Basilicata non raggiungono il milione di abitanti, risultando inferiori alla popolazione di molti Comuni capoluogo (Milano, Napoli, Torino), nonché a numerose Province. Altre sette Regioni (Trentino Alto Adige, Friuli Venezia Giulia, Abruzzo, Marche, Liguria, Sardegna e Calabria non raggiungono i due milioni di abitanti, ampiamente superati dal Comune di Roma (Antonini, 2015) che presenta una rilevante incidenza sulla popolazione e sulla superficie della Regione Lazio. Tuttavia, la questione del riordino delle Regioni non presenta solo importanti aspetti relativi alle dimensioni territoriali, ma anche riguardanti il regime ordinario e quelli speciali degli enti regionali, attuati in un contesto storico-politico ed economico-istituzionale da tempo modificato: si pensi al ruolo dell'Unione europea e della moneta unica, all'aumentata rilevanza della coesione territoriale e all'indebolimento dei confini tra Stati. In particolare va ricordato che dal 1985 gli Stati membri del Consiglio d'Europa hanno firmato la Carta europea dell'autonomia locale, la quale, per ogni

¹¹ In questa direzione si ricordano le difficoltà registrate nell'azione di revisione della spesa pubblica centrale, la cosiddetta *Spending review*, nonché la mancata revisione generale delle politiche pubbliche tra livelli di governo.

modifica dei limiti locali territoriali, prevede all'art. 5 la consultazione preliminare delle collettività locali interessate, "(...) eventualmente tramite referendum, qualora ciò sia consentito dalla legge".

Sul secondo punto, tra i numerosi contributi forniti dalla geografia regionale meritano un richiamo i concetti di "Regione area" e di "Regione organismo" (Vallega 1995). Il primo trae origine da quelli di Regione elementare-complessa-integrale e non appartiene alla geografia regionale, ma alla geografia umana, in quanto è uno strumento utile per descrivere le differenze tra territori, non per formare quei complessi organismi che sono le regioni amministrative. Il secondo, invece, trae origine da quelli di regione umanizzata, di sistema territoriale e di regione sostenibile, ed è uno spazio, diverso da quell'esterno, che possiede una propria coesione per raggiungere un obiettivo e realizzare un progetto (Vallega, 1995). Rispetto agli obiettivi di questo lavoro va osservato in primo luogo che l'uniformità e l'omogeneità di un territorio (regionale), non costituiscono discriminanti fondamentali per identificare una Regione, mentre la coesione regionale dovrebbe essere assunta come fondamento di un progetto di costruzione/delimitazione delle Regioni e trova la sua giustificazione proprio nella presenza di non trascurabili differenze di tipo economico e culturale tra i territori. In secondo luogo che la costruzione di un progetto di (ri)delimitazione regionale, oltre ai confini e alla taglia delle Regioni, deve tener in considerazione le funzioni e le politiche da esercitare in maniera autonoma e le risorse finanziarie e fiscali necessarie, nonché i rapporti tra livelli di governo ed i relativi processi decisionali. In sintesi nell'individuazione delle Regioni occorre tener presente la dimensione geografico-economico-territoriale, i confini territoriali, il ruolo istituzionale e politico-amministrativo rispetto agli altri livelli di governo.

Dunque, il problema non è riconducibile alla sola identificazione di un'area territoriale omogenea rispetto a qualche indicatore, ma riguarda il cambiamento dell'organizzazione e degli obiettivi affidati alle Regioni in termini di politiche, piani e programmi di sviluppo regionale, nel quadro di una revisione generale delle politiche pubbliche, locali, regionali e persino nazionali che tenga conto del ruolo crescente delle politiche e dei vincoli posti dall'azione comunitaria. Vedremo in seguito in che misura questi concetti hanno fertilizzato le diverse proposte di legge relative alla nuova delimitazione delle Regioni e alla necessità di accordi di collaborazione e intese tra Regioni contermini.

1.2.2 Le proposte di nuova delimitazione delle Regioni

Veniamo ora alla descrizione delle proposte di delimitazione delle Regioni. Prima però è necessario ricordare le due proposte che hanno maggiormente influenzato il dibattito degli ultimi due decenni e fare un cenno alle proposte parlamentari relative a singole modifiche di Regioni avanzate nella XVI legislatura. La proposta della Fondazione Agnelli presentata nel 1994 conteneva un progetto di Stato federale a base meso-regionale che comportava la realizzazione di dodici Regioni, dotate di ampia autonomia finanziaria e di forte responsabilizzazione nel utilizzo di tali risorse, di una profonda riforma dei processi decisionali multilivello, oltre alla creazione di una capitale federale reticolare e alla distribuzione delle sedi istituzionali dello Stato sul territorio. Il progetto di costruzione delle meso-regioni era basato su due criteri: autonomia finanziaria delle Regioni e dimensioni regionali appropriate per favorire progetti di sviluppo economico e infrastrutturale con particolare riferimento al ruolo delle Città metropolitane istituite dalla legge n. 142 del 1990¹².

La proposta di Gianfranco Miglio, anch'essa presentata nel 1994, prevedeva l'abolizione delle Province e, sulla base di criteri di geografia economica, l'individuazione delle seguenti macroregioni: Valle padana (Liguria, Piemonte, Lombardia, Veneto, Emilia Romagna); Centro Italia (Toscana, Umbria, Marche, Lazio) e Sud Italia (Abruzzo, Molise, Puglia, Calabria, Campania, Basilicata). Le 5 Regioni a Statuto speciale sarebbero state salvaguardate. Questa proposta ha avuto un ruolo molto importante nell'introduzione e nella diffusione del concetto di macroregione che è stato ripreso a dimensione comunitaria dopo oltre un decennio.

Infine, dopo aver ricordato che il caso più significativo di modifica dei confini regionali è stato il distacco di sette Comuni dell'Alta Valmarecchia dalle Marche e l'adesione all'Emilia Romagna (legge 3 agosto 2009, n. 117), va sottolineato che nella sola XVI legislatura sono stati depositati alla

¹² Dopo l'approvazione della Costituzione, la legge in parola per la prima volta ha modificato e differenziato l'assetto dell'amministrazione locale istituendo le Città metropolitane nelle aree ricomprendenti i Comuni di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Bari e Napoli che presentano forti interdipendenze dal punto di economico, sociale, territoriale e infrastrutturale. Prima e dopo l'approvazione della legge 142 del 1990 le regioni a statuto speciale avevano legiferato in materia di aree metropolitane. Rispetto ai modelli di governo delle aree metropolitane di tipo strutturale e funzionale il legislatore ha scelto il primo e lasciato alle Regioni la delimitazione delle aree metropolitane. Sulla questione del (mancato) governo delle Città metropolitane si consenta il rinvio a Ferri (2008).

Camera dei Deputati cinque progetti di legge costituzionali per l'istituzione di nuove Regioni¹³ e di un progetto di legge al Senato¹⁴ che tuttavia, anche questa volta, come avvenuto in precedenza, non presentano robuste giustificazioni dal punto di vista economico-geografico-territoriale e vanno nella direzione opposta rispetto alle desiderabili esigenze di riduzione del numero dei governi regionali e di aumento della loro taglia.

Nei box n.1-4 che seguono, sono sommariamente presentate le proposte di legge per la delimitazione delle Regioni.

Box n. 1 Proposta Morassut e Ranucci

Prevede 9 macroregioni: Valle d'Aosta-Piemonte-Liguria; Veneto-Friuli Venezia Giulia; Trentino Alto Adige; Emilia Romagna, compresa la Provincia di Pesaro; Abruzzo, comprese le provincie di Macerata, Ancona, Rieti, Ascoli, Isernia; Toscana, Umbria, compresa la Provincia di Viterbo; Sardegna; Roma capitale, comprendente il comune di Roma e la provincia di Roma; Campania, comprese le Province di Latina e Frosinone; Sicilia; Calabria, compresa la Provincia di Potenza; Puglia, comprese le provincie di Matera e di Campobasso.

Note: La Regione Lazio è eliminata e alla Provincia di Roma è attribuito lo *status* di Regione. Trentino Alto Adige, Sardegna, Sicilia e Lombardia restano invariate. Si veda la tabella n. 1 riportata in appendice.

Box n. 2 Proposta Galletti, sostenuta dal presidente della Regione Emilia-Romagna Bonaccini

Prevede 4 macroregioni: Piemonte, Liguria, Lombardia e Veneto; Toscana ed Emilia Romagna; Lazio, Umbria e Marche; Abruzzo, Molise, Puglia, Basilicata, Campania, Calabria.

Note: riguarda solo le Regioni a statuto ordinario. La prima macroregione comprenderebbe il 44% dei comuni italiani.

Si veda la tabella n. 2 riportata in appendice.

Box n. 3 Proposta del presidente del Consiglio regionale della Lombardia Cattaneo

Prevede 3 ipotesi alternative: 3 macroregioni; 9 Regioni comprendenti Regioni a statuto ordinario e speciale; 15 Regioni, 10 a statuto ordinario e 5 a statuto speciale.

Le 3 macroregioni sono la Padano-alpina Valle d'Aosta, Piemonte, Liguria, Lombardia, Veneto, Trentino Alto Adige, Friuli Venezia Giulia, Emilia Romagna;

La macroregione centro-appenninica: Toscana, Lazio, Marche, Umbria, Abruzzo, Molise;

¹³ Camera dei Deputati, proposte di legge costituzionali: n. 176, Pini, istituzione della Regione Romagna; n. 1005, Raisi, istituzione della Regione Romagna; n. 2212 Iannarilli, modifica dell'art. 131 della Costituzione, concernente l'istituzione della Regione Principato di Salerno; n. 4386 Cirielli, modifica art. 131 della Costituzione, concernente l'istituzione della Regione dei due Principati; n. 4850 Molgora, modifica dell'art. 131 della Costituzione concernente l'istituzione della Regione Brescia; n. 5410 Daniele Galli, Istituzione della Regione dei Laghi (Di Muccio, 2013, p. 56, nota 85).

¹⁴ Senato della Repubblica, atto n. 2782 proposta Poli Bortone, istituzione della Regione Romagna, della Regione Principato di Salerno e della Regione Salento (Di Muccio, 2013, p. 56, nota 85).

La macroregione meridionale insulare: Campania, Basilicata, Calabria, Puglia, Sicilia e Sardegna. Si veda la tabella n. 3a, riportata in appendice.

Le 9 Regioni comprendono Regioni a statuto ordinario e speciale: Liguria, Piemonte e Valle d'Aosta; Veneto, Friuli Venezia Giulia, Trentino Alto Adige; Toscana ed Emilia Romagna; Lazio, Umbria, Marche; Abruzzo, Molise, Puglia; Campania, Basilicata Calabria; Sicilia e Sardegna. Si veda la tabella n. 3b, riportata in appendice.

Le 15 Regioni, 10 ordinarie: Piemonte e Liguria, Lombardia, Veneto, Emilia Romagna, Toscana, Umbria-Marche- Abruzzo e Molise, Lazio, Campania, Puglia, Calabria-Basilicata; 5 a statuto speciale, confermate quelle attuali. Si veda la tabella n. 3c, riportata in appendice.

Note: per ognuna delle proposte è presentata una simulazione sulla divisione dei seggi al Senato della Repubblica.

Box n. 4 Proposta Caldoro-Chiamparino, presidenti Regioni Campania (ex) e Piemonte

Prevede 5 macroregioni: Piemonte, Lombardia, Liguria e Valle d'Aosta; Emilia Romagna, Veneto, Trentino Alto Adige, Friuli Venezia Giulia; Lazio, Marche, Toscana, Umbria; Abruzzo Basilicata, Calabria, Campania, Molise e Puglia; Sardegna e Sicilia.

Le macroregioni indicate in questa proposta coincidono con le Circostrizione elettorali per il Parlamento europeo (Nord ovest; Nord est; Centro; Sud; Regioni Insulari) e non effettua distinzioni tra Regioni a statuto ordinario e speciale. Si veda la tabella n. 4, riportata in appendice.

Note: indica una possibile riduzione della spesa per organi istituzionali da 228 milioni di euro a 45,6 milioni di euro.

1.2.3. I lavori della Commissione Lanzetta

Nel 2014 è stata istituita la cosiddetta Commissione Lanzetta (dal nome dell'ex ministro), per lo studio degli ambiti territoriali regionali con il compito di valutare la fattibilità delle modifiche da apportare all'assetto attuale (Ministero per gli Affari regionali, 2015).

La Commissione, composta in prevalenza da giuristi, doveva considerare l'adeguatezza dell'attuale delimitazione territoriale delle Regioni sotto diversi profili (costituzionale, amministrativo, territoriale, sociale, storico, geografico, istituzionale, economico) anche valutando la fattibilità di accorpamenti tra più Regioni o altre forme di coordinamento operativo e gestionale. L'allegato n. 6, (a cura di Bifulco, Olivetti e Petretto, 2015) relativo ai motivi per attuare aggregazioni regionali su base territoriale, risulta di particolare interesse metodologico rispetto alle altre proposte qui esaminate in quanto sottolinea i limiti dell'attuale delimitazione delle Regioni in relazione agli obiettivi che il Titolo V della Costituzione assegna loro, e si interroga su alcuni effetti economici collegati alle dimensioni territoriali delle Regioni. Se da un lato Regioni di piccola taglia avvicinano il governo ai cittadini e favoriscono il controllo e la sussidiarietà, dall'altro lato, Regioni

più grandi implicano un fisco regionale più uniforme e una minore competizione ed esportazione fiscale, favorendo così l'equità orizzontale. In particolare, robuste motivazioni economiche per l'allargamento dei confini delle Regioni derivano da minori effetti di traboccamento di politiche regionali i cui benefici sono goduti da non residenti (e non paganti) e soprattutto dall'aumento delle economie di scala (riduzione dei costi unitari di servizi) collegati all'aumento della base produttiva e del numero di beneficiari dei servizi (Bifulco, Olivetti e Petretto 2015; Petretto 2015).

Naturalmente riduzioni significative di spesa possono derivare anche da minori costi della politica regionale¹⁵, il numero dei consigli e delle giunte e dall'allargamento dei sistemi sanitari, in quanto come è noto, la spesa sanitaria assorbe circa l'80% del totale della spesa delle Regioni, con livelli di prestazioni e di assistenza individuali molto differenti per qualità e costi unitari.

A questi benefici ricavabili da interventi sulle spese si possono aggiungere quelli derivanti da aggregazioni funzionali mediante accordi tra Regioni, che tuttavia restano desiderabili in numerose politiche regionali, ad esempio in materia di infrastrutture di trasporto a rete, in presenza di interdipendenze.

Va tuttavia ricordato che la Commissione non ha raggiunto conclusioni univoche tra i suoi membri ed ha avanzato due proposte (gli allegati esprimono le opinioni dei singoli componenti). La prima proposta indica la necessità di forme di coordinamento operativo e gestionale fra le Regioni: accordi e intese interregionali, organi comuni per singoli settori, l'ampliamento dell'utilizzazione del regionalismo differenziato, nonché le opportunità collegate a incentivi e vincoli messi a disposizione dallo Stato.

La seconda proposta riguarda i meccanismi costituzionali della riduzione del numero delle Regioni e della modifica dei confini territoriali. Le conclusioni della Commissione Lanzetta, pur rilevanti dal punto di vista economico, costituzionale e procedurale, risultano interlocutorie ed in particolare, rispetto agli obiettivi di questo lavoro, non presentano ipotesi di una nuova geografia dei confini regionali, né indicazioni di una taglia ottima di riferimento per ridurre i divari tra le Regioni in termini di popolazione e di superficie.

¹⁵ Si ricorda che la riduzione dei costi politici delle province è stato il principale punto di forza utilizzato per far passare la legge n. 56 del 2014 (Ferri, 2016).

1.2.4 La proposta della Società Geografica Italiana

Tra le proposte di riordino delle Regioni quella più innovativa è stata avanzata al Ministero per gli Affari Regionali e le Autonomie nel 2013 da parte della Società geografica italiana¹⁶ e prevede la riorganizzazione territoriale dello Stato e delle attuali Regioni in 36 nuove entità territoriali (si vedano i box n. 5 e n. 6). La proposta parte dalla considerazione della mancanza in Italia di un disegno complessivo e aggiornato su cui fondare una progettualità territoriale (e amministrativa) capace di esprimere una visione coerente per il futuro e dalla singolarità del caso italiano a livello europeo.

La proposta della Società Geografica, che è fondata sull'individuazione dei sistemi urbani, si propone di rispettare il più possibile la sovrapposizione con i confini amministrativi provinciali (e comunali) e costituisce un avanzamento e un significativo affinamento disciplinare rispetto ai concetti di regione-area e di regione-organismo del pensiero geografico tradizionale. Le nuove Regioni sostituiranno anche le Province esistenti e saranno il più possibile autosufficienti potendo beneficiare al proprio interno dell'esercizio del maggior numero possibile di funzioni.

Ne deriverebbe, dunque, secondo la proposta, un risparmio (che però non è stato quantificato) di gestione e una semplificazione del quadro dell'erogazione di servizi oggi forniti dagli enti territoriali intermedi.

La proposta della Società Geografica (si vedano i box n.5 e 6 e la figura n. 1) si caratterizza per una particolare visione territoriale che ha l'ambizione di risolvere congiuntamente i problemi di riordino delle Province, delle Regioni e degli enti territoriali intermedi, ma non presenta adeguati approfondimenti dal punto di vista delle funzioni e delle risorse assegnate, dei meccanismi politico-amministrativi e dei rapporti tra livelli di governo, nonché delle implicazioni economiche e finanziarie, ad esempio circa i costi per la gestione delle 36 entità territoriali. Pertanto, la proposta della Società geografica italiana assume una prospettiva "micro" opposta rispetto alla precedente iniziativa della Fondazione Agnelli basata su macroregioni ed alle attuali iniziative macroregionali a livello europeo.

¹⁶ Società geografica italiana, (2014) *Per un riordino territoriale dell'Italia*, reperibile in http://www.societageografica.it/images/stories/riordino_territoriale.pdf.

Box n. 5 Elementi per la delimitazione delle Regioni nella proposta della Società Geografica Italiana

1. Le funzioni urbane: i sistemi metropolitani caratterizzati da valori più elevati di densità insediativa (residenziale, produttiva, terziaria, di servizio) rappresentano delle realtà imprescindibili.
2. La delimitazione fisico-funzionale: la presa in carico e la verifica dell'efficienza dei contesti areali e urbanizzati adiacenti ma nel contempo aggregabili funzionalmente al "cuore" in quanto sistemi di riequilibrio gravitazionale (residenziale, produttivo, turistico, del tempo libero). In questo quadro rientrano le cosiddette aree libere che si trasformerebbero da territori indifferenziati ad aree funzionali specifiche del sistema di riferimento.
3. Le reti di connessione (e di gravitazione): la verifica dell'accessibilità fra queste entità territoriali e le zone circostanti dal punto di vista delle infrastrutture.
4. La presa in carico del capitale relazionale e sociale.
5. La valorizzazione patrimoniale: ovvero una combinazione di vantaggi specifici sintetizzabili in quattro attributi che potrebbero interagire e rafforzarsi reciprocamente: il patrimonio storico-artistico, la cultura immateriale, le componenti ricettive, la dimensione culturale.
6. L'individuazione di quei casi in cui il sistema prevede la presenza di due o più centri che rappresentano congiuntamente una "centralità diffusa".

Box n. 6 Le 36 aree territoriali individuate dalla SGI

Aosta Novara Vercelli; Varese Como Sondrio Bergamo; Bolzano Trento; Pordenone Udine Trieste; Torino; Cuneo Asti Alessandria; Milano Pavia; Brescia Verona Mantova; Vicenza Padova Treviso Belluno Venezia; Pordenone Udine Trieste; Cremona Piacenza Parma; La Spezia Massa Lucca Pisa Livorno; Genova Savona Imperia; Reggio Emilia Modena Bologna; Rovigo Ferrara; Ravenna Forlì; Firenze Pistoia Arezzo; Siena Grosseto; Pesaro Ancona Ascoli; Perugia Terni; Roma Viterbo Rieti; Frosinone Latina Isernia; Aquila, Pescara Chieti; Campobasso Foggia; Caserta Napoli; Benevento Avellino Salerno; Potenza Matera; Bari; Brindisi, Taranto, Lecce; Cosenza Catanzaro; Reggio Calabria; Palermo Trapani; Enna Caltanissetta Agrigento Ragusa; Catania Siracusa; Oristano Cagliari; Sassari Nuoro.

Note: la proposta della SGI fa riferimento alle Province esistenti prima del 1999. Pertanto, nella mappa relativa alla proposta di riordino presentata a p.135 del documento Il riordino territoriale dello Stato non sono riportate le province di Lodi, Monza e Brianza, Verbano Cusio Ossola, Fermo, Macerata, Barletta Andria Trani, Crotone e Vibo Valentia.

Rispetto alle dimensioni delle aree metropolitane nelle Città metropolitane sono state effettuate scelte diverse nei singoli casi: Torino; Milano Pavia; Genova Savona Imperia; Reggio Emilia Modena Bologna; Firenze Pistoia Arezzo; Roma Viterbo Rieti; Caserta Napoli; Bari; Reggio Calabria.

Si veda la fig.1 sotto riportata

Fig. 1- Il riordino territoriale secondo la SGI



Fonte: Società geografica italiana (2014).

1.2.4 Alcune osservazioni dal confronto delle proposte di delimitazione

Prima di effettuare alcune considerazioni sulle proposte di legge sopra riportate va ricordato che tra le macroregioni riconosciute dall' UE, di interesse per l' Italia sono la Macroregione Adriatica e la Macroregione Alpina, quest'ultima si estende su un territorio di 450 mila chilometri quadrati comprendente 46 Regioni appartenenti a sette Stati diversi (Francia, Italia, Svizzera, Austria, Slovenia, Germania, Liechtenstein). Le Regioni italiane coinvolte nella macroregione alpina (EUSALP) sono cinque: Piemonte, Valle d'Aosta, Veneto, Lombardia, Friuli Venezia Giulia e le Province autonome di Trento e Bolzano. Un primo esame delle proposte di delimitazione sopra descritte evidenzia la mancata dichiarazione degli obiettivi da raggiungere (spesso molto generici) e dei criteri utilizzati per la delimitazione (Ferrenti, 2015), senza riferimenti né ai concetti di regione omogenea, nodale, di programmazione, né a quelli di Regione area e di regione organismo. Inoltre non sono riportati riferimenti alle relazioni intergovernativa-

tive tra Stato e Regioni, alla taglia delle Regioni europee, al ruolo dell'Unione europea nelle politiche regionali.

Oltre ai temi ed ai problemi sollevati nei lavori della Commissione Lanzetta, in particolare, risultano sottovalutati o non considerati i seguenti aspetti:

- le interdipendenze in materia di ambiente, infrastrutture, mobilità ed economia tra le Regioni ed i fenomeni di gravitazione territoriale tra Regioni contermini;
- il collegamento tra dimensione territoriale e funzioni da esercitare, ad esempio in materia di sviluppo economico, trasporti e infrastrutture;
- la coesistenza o l'eliminazione delle Province (si veda la proposta della SGI);
- le difficoltà (ed i costi) di modificare i confini delle Regioni attuali assorbendo, in alcuni casi, quelle a statuto speciale, nonché alcune province contermini appartenenti ad altre Regioni (si veda la proposta Morasut-Ranucci);
- le differenze ed i privilegi dell'ordinamento finanziario delle Regioni a statuto speciale rispetto a quelle a statuto ordinario che potrebbero ostacolare gli accorpamenti;
- il ruolo delle città capoluogo, di Roma capitale e della Provincia di Roma (121 comuni e 3,9 milioni di abitanti) sulla Regione Lazio e pertanto la prospettiva di statuto speciale per Roma capitale;
- gli effetti sulla composizione del nuovo Senato delle Regioni;
- le differenze tra le economie ed il livello di efficienza dell'azione di governo e della spesa pubblica tra le Regioni accorpate;
- il ruolo ed i rapporti con le autonomie locali, gli enti funzionali e territoriali intermedi;
- il livello di cooperazione attuale esistente tra le Regioni e la necessità di accordi e intese per azioni e politiche a dimensione interregionale;
- i rischi del passaggio da Regioni troppo piccole a Regioni troppo grandi, per fare che cosa?

La tabella C sotto riportata evidenzia le significative differenze emergenti dal confronto tra le proposte di delimitazione delle Regioni in termini di superficie, popolazione e numero di comuni.

Rispetto alla delimitazione attuale che presenta una superficie media delle Regioni pari a 15.104 kmq, una popolazione media pari 2,9 milioni di abitanti, ed un numero di comuni medio pari a 405, le nuove delimitazioni segnerebbero esiti rilevanti in termini di riduzione dei divari orizzontali, ma molto diversi tra le diverse proposte.

Tuttavia, posto che due Regioni con caratteristiche uguali per fabbisogni economici e finanziari dovrebbero beneficiare di una dotazione di risorse

identica, mentre quelle con caratteristiche diverse devono beneficiare di risorse differenziate (Cerea 2013, p. 118) le nuove delimitazioni segnerebbero una riduzione delle esigenze di specificità dei meccanismi di finanziamento del federalismo fiscale e delle esigenze di perequazione finanziaria e infrastrutturale.

Tabella C - Confronto tra le proposte di delimitazione delle Regioni

<i>Situazione attuale/ Proposte</i>	<i>Numero Regioni</i>	<i>Superficie kmq</i>	<i>Taglia media Popolazione 2011</i>	<i>Numero di Comuni</i>
Attuali Regioni	20	15.104	2.971.687	405
Attuali RSO	15	14.705	3.227.200	432
Attuali RSS	5	14.932	1.803.506	278
Caldoro Chiamparino	5	60.414	11.922.748	1.618
Cattaneo 1	3	100.690	19.871.248	2.697
Cattaneo 2	7	39.744	7.130.084	935
Cattaneo 3	3	29.752	4.172.750	917
Galletti (*)	4	56.852	7.480.431	1.675
Morassut Ranucci (**)	9	25.518	4.673.094	600

Fonte: elaborazioni su dati tabelle n. 1,2, 3a, 3b, 3c, 4 riportate in appendice.

Note: (*) Riguarda solo le Regioni a statuto ordinario. (**) La Regione Lazio è soppressa e alla Provincia di Roma è attribuito lo *status* di Regione. Trentino Alto Adige, Sardegna, Sicilia e Lombardia restano invariate.

Rispetto alle proposte avanzate, concentrate sui confini e sulla taglia delle Regioni, si richiama l'attenzione sulla necessità di superare la distinzione tra regime ordinario (RSO) e delle Autonomie speciali (RSS) costruito ben prima delle attuali politiche comunitarie e di costruire un regionalismo differenziato, di tipo funzionale, con trattamenti differenziati dal punto di vista finanziario per consentire di esercitare in maniera più adeguata il ruolo di indirizzo e di programmazione affidato alle Regioni dalla Costituzione (Nicotra, 2015). In attesa del riordino strutturale delle Regioni, considerate le diverse tipologie di interdipendenze e di complementarietà che ne condizionano l'azione, è necessario richiamare l'attenzione sulla necessità di aumentare la cooperazione orizzontale attraverso lo strumento delle intese, finora poco utilizzate e provare a costruire forme di raccordo e di collaborazione interregionale in ambiti territoriali sovra regionali, sperimentando unioni funzionali tra regioni nella messa in comune di politiche e servizi (Poggi, 2015; Sterpa, 2015)¹⁷.

¹⁷ Indicazioni utili al processo di ridefinizione dei confini e dell'azione delle Regioni sono avanzate da Vitali (2015) che sottolinea le difficoltà registrate nell'esercizio della

2. Per concludere

Nonostante i contributi teorici e l'azione dell'Unione Europea in materia di individuazione delle aree metropolitane e di definizione delle macroregioni¹⁸, nella delimitazione delle Regioni gli aspetti economici e territoriali risultano sostanzialmente trascurati.

In Francia non è emerso un conflitto tra le Amministrazioni regionali e il governo centrale sulla delimitazione delle nuove Regioni, ma un confronto sulle nuove competenze, sulle modalità di finanziamento e sulla manovrabilità delle risorse e la costruzione di strumenti di raccordo dell'azione dello Stato e delle Regioni. Tuttavia, sono numerose le criticità che emergono dal riordino, in relazione alle scelte effettuate rispetto agli obiettivi perseguiti. Tra questi, risulta conseguito l'aumento della taglia delle Regioni rispetto ai *Länder* tedeschi, ma permangono incertezze circa le prospettive dell'azione delle nuove Regioni dal punto di vista delle funzioni e delle risorse finanziarie e fiscali. La costruzione del livello di governo regionale in Francia ed in Italia ha evidenziato come l'assegnazione dei poteri e delle risorse ha preceduto una riflessione sull'adeguatezza della loro taglia in relazione ai compiti loro assegnati. La crisi economica e finanziaria, i possibili risparmi derivanti dalla riduzione del numero delle Regioni hanno richiamato l'attenzione su questi temi.

In Italia, in presenza di dimensioni territoriali, di popolazione e di livelli di efficienza dell'azione pubblica regionale molto diversificati, nonché di tensioni nelle relazioni tra lo Stato ed i governi territoriali in ordine alla riduzione di poteri e di risorse finanziarie e fiscali, manca un disegno di riordino delle Regioni definito sulla base di criteri socio-economici, territoriali e finanziari esplicitati a priori.

Rispetto all'evoluzione del dibattito politico e interdisciplinare e alle scelte politiche registrate a partire dagli anni '90 caratterizzate da una tendenza politico-istituzionale a favore del federalismo¹⁹, va osservato che

funzione legislativa, nei poteri ordinamentali e nei rapporti con le autonomie locali, compresi quelli di tipo finanziario, l'attuale situazione di indebolimento del potere legislativo regionale e la necessità di istituire Regioni come strutture leggere che indirizzano, programmano, regolano, controllano e collaborano, nonché di ricostruire i rapporti con le autonomie locali.

¹⁸ E, più in generale, per la politica di coesione territoriale trattata in Bruzzo (2015).

¹⁹ Dalla presentazione della proposta della Fondazione Agnelli, alle riforme Bassanini, alle modifiche del Titolo V della Costituzione, fino all'approvazione della legge 5 maggio 2009 n. 42 per l'attuazione del federalismo.

l'azione pubblica degli ultimi anni è dominata da un nuovo centralismo, con un significativo avanzamento delle politiche comunitarie di interesse regionale e delle macroregioni a dimensione sovranazionale.

Di fronte all'esigenza di accorpate le Regioni a statuto ordinario più piccole e di ridefinire i poteri delle Regioni a statuto speciale, le proposte di nuova delimitazione delle Regioni avanzate di recente, qui solo sommariamente analizzate, evidenziano in primo luogo la non considerazione del nuovo centralismo nei rapporti centro-periferia, rispetto alla impostazione tendenzialmente federalista prevalente nei due decenni precedenti. In secondo luogo l'assenza di criteri rigorosi di tipo socio-economico e di indicatori finanziari per individuare i nuovi confini delle Regioni: si pensi alla diversa composizione e al diverso livello di efficienza della spesa pubblica tra le Regioni, tra quelle a statuto ordinario, tra quelle a statuto speciale e tra le prime e le seconde. In terzo luogo, la mancata attenzione nei progetti di riordino delle Regioni i) al nuovo ruolo delle macroregioni e dell'azione comunitaria; ii) al ruolo delle Città metropolitane e alla necessità di azioni congiunte con le Regioni nel governo delle aree metropolitane; iii) all'incertezza che riguarda il numero e l'azione delle ex province.

Infine, le proposte di delimitazione trascurano pressoché totalmente le differenze giuridico-istituzionali tra le Regioni a statuto ordinario e quelle a statuto speciale e le connesse implicazioni in caso di accorpamento e nell'assegnazione dei seggi del nuovo Senato. In definitiva emerge la variabilità della taglia in termini di superficie e di popolazione, la non attenzione agli aspetti economico-territoriali e la sostanziale debolezza delle proposte di riordino delle Regioni, rispetto ai contributi della letteratura economica e territoriale e alla mancata considerazione dell'azione comunitaria, che sempre più determina le politiche degli Stati e delle Regioni. In presenza dei limiti dell'attuale delimitazione delle Regioni, derivanti dalle scelte in sede di Assemblea costituente, e di carenze nelle proposte di nuova delimitazione analizzate, occorre approfondire gli effetti economici collegati alle dimensioni territoriali del Regioni a statuto ordinario e speciale in relazione alle competenze loro assegnate dopo la riforma del Titolo V e in vista delle prossime modifiche alla Costituzione.

Riferimenti bibliografici

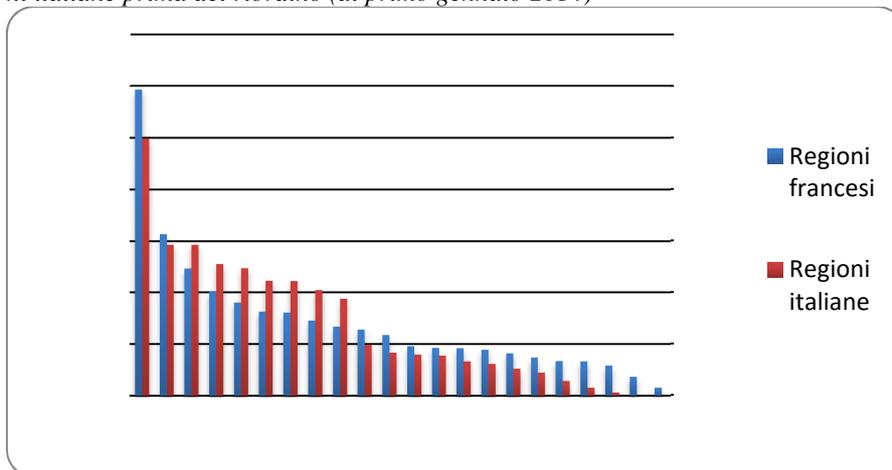
Allegri, G. (2015). Quale riordino territoriale per un inedito federalismo all'italiana? Primi appunti a partire dall'ottica funzionalista francese. *Federalismi.it*, n. 3, 11, febbraio.

- Antonini, L. (2015). Le macro Regioni: una proposta ragionevole ma che diventa insensata senza un riequilibrio complessivo dell'assetto istituzionale. *Federalismi.it*, n. 3, 11 febbraio.
- Bifulco, R., e Olivetti, M. e Petretto, A. (2015). I motivi per attuare aggregazioni regionali su base territoriale. *Allegato n. 6 ai lavori della Commissione Lanzetta*.
- Bonora, P. (1984). *Regionalità. Il concetto di regione nell'Italia del secondo dopoguerra (1943-1970)*. FrancoAngeli. Milano.
- Bordignon, M., (2005). Alcune tesi sul federalismo fiscale all'italiana. *Economia italiana*, n. 2, pp.361-390.
- Brosio, G. (2015). Processi di aggregazione e riorganizzazione territoriale in Europa. *Relazione alla IV Conferenza sulla Finanza e l'Economia Locale*, IFEL-ANCI e SIEP, Roma, giugno.
- Bruzzo, A. (2016). La delimitazione territoriale dei governi sub-centrali: principali riferimenti teorici. *Argomenti*, n. 3, terza serie.
- Cattaneo, R. (2014). *Una proposta dalla Lombardia in tema di riforme istituzionali. Contributo per la discussione*. Regione Lombardia. Milano.
- Cerea, G. (2013). *Le autonomie speciali*. FrancoAngeli. Milano.
- Cerniglia, F. e Cattaneo, M.C. e Damiani, D. (2014). Le Province: che cosa fanno e come si finanziano. Il caso della Provincia di Sondrio. In Cerniglia F., *et alt.*, *L'evoluzione istituzionale degli enti territoriali*. Università Cattolica. Milano.
- Delecamp, A., e Tulard, M. (2003). La decentralizzazione francese: alla ricerca del secondo impulso. *Amministrare* n. 2, pp. 191-224.
- Di Muccio, G. (2013). La modifica dei confini delle Regioni: l'art. 132 della Costituzione nell'esperienza del legislatore. *Federalismi.it*, n. 12, 12 giugno.
- Ferrara, A. (2015). Riordino territoriale della Repubblica e riforma costituzionale. *Federalismi.it*, febbraio.
- Ferrenti, M. (2015). Il DDL sulle macroregioni. *L'Indro*, 27 gennaio.
- Ferri, V. (2016). Senza risorse non esiste la Città metropolitana. *la voce.info* del 23 02 2016.
- Ferri, V. (2015a). *Il riordino delle regioni in Francia, Aspetti istituzionali, economico-finanziari e territoriali con comparazioni*. Paper presentato per la XXXVI Conferenza scientifica AISRe, Cosenza, settembre.
- Ferri, V. (2015b). Il riordino delle regioni in Francia. *il sussidiario.net*
- Ferri, V. (2008). *Governare le Città metropolitane. Un istituzione del federalismo*. Carocci. Roma.
- Ferri, V. Pola, G. (2015). La razionalizzazione delle Regioni in Francia. Un percorso accidentato ma positivo. *Tributi Toscana*, n. 3.
- Giarda, P. (1996). Alcune proprietà di un sistema di federalismo fiscale. In Giardina E., Osculati F., Rey M., (a cura di). *Federalismo, Società italiana di economia pubblica*. FrancoAngeli. Milano.
- Mangiameli, S. (2013). *Il governo delle politiche pubbliche: un banco di prova per il regionalismo*. www.issirfa.it
- Marcou, G. (2015a). Métropoles, régionalism, départements: qui l'emporterà?. *Les Cahiers français*, n. 384, pp. 84-90.

- Marcou, G. (2015b). *Grandi regioni: per che fare?*. Relazione presentata al Seminario tecnico-scientifico su “Revisione dei confini e accorpamenti di regioni: fatti e proposte. I casi di Francia, Germania e Italia”, Milano, EupolisLombardia, maggio.
- Ministero per gli Affari regionali e le Autonomie, (2015). Relazione finale della Commissione di studio sull’adeguatezza dell’attuale delimitazione territoriale delle Regioni istituita il 29 dicembre 2014 dal Ministero per gli Affari regionali e le Autonomie,
- Nicotra, I. (2015). Il senso rinnovato della specialità nel futuro assetto regionale della Repubblica. *Federalismi*, n. 3, febbraio.
- Petretto, A. (2014). Finanza pubblica territoriale, economia locale e crescita. In Cappellin et al.. *Crescita, investimenti e territorio*. eBook “scienze regionali”.
- Petretto, A. (2015). *L’attualità italiana: i lavori della Commissione Lanzetta*. Relazione presentata al seminario tecnico-scientifico su “Revisione dei confini e accorpamenti di regioni: fatti e proposte. I casi di Francia, Germania e Italia”, Milano, EupolisLombardia, maggio.
- Poggi, A. (2015). I profili costituzionali del riordino territoriale. *Federalismi*, n. 3, febbraio
- Pola, G. (2009). Dalla decentralizzazione “costituzionalizzata” alla abolizione della taxe professionnelle. Riforme concluse e rivoluzioni annunciate nel settore locale francese. In AA.VV. *La finanza locale in Italia, Rapporto 2009*. FrancoAngeli. Milano. pp. 241-261.
- Sénat de la République (2014). *Rapport n. 658 au nom de la commission spéciale sur le projet de loi relatif à la délimitation des régions*. Présidence du Sénat le 26 juin.
- Società Geografica Italiana (2014). *Per un riordino territoriale dell’Italia*. Roma.
- Sterpa, A., (2015a). *Il pendolo e la livella. Il “federalismo italiano” e le riforme*. Giappichelli. Torino.
- Sterpa, A. (2015b). Quali macroregioni e con quale Costituzione? *Federalismi.it*, n. 3, febbraio.
- Tassa, E. (2003). Il federalismo fiscale in Germania, Spagna, e Stati Uniti d’America: tre schede. In Bassanini F., Maciotta, G. (a cura di). *L’attuazione del federalismo fiscale*. ilMulino. Bologna. pp. 201-218.
- Tinacci Mossello, M., (1990). *Geografia economica*. ilMulino. Bologna.
- Vallega, A. (1995). *La regione sistema territoriale sostenibile*. Mursia. Milano.
- Vandelli, L. (1997). *Regionalismo. Enciclopedia delle scienze sociali*.
- Vitali, W. (2015). *Innovazione nel riordino istituzionale*. Relazione presentata al convegno su: “Il riordino istituzionale. L’efficienza delle istituzioni e l’efficacia dei servizi”. (a cura di) SCS Consulting. Bologna.

Appendice

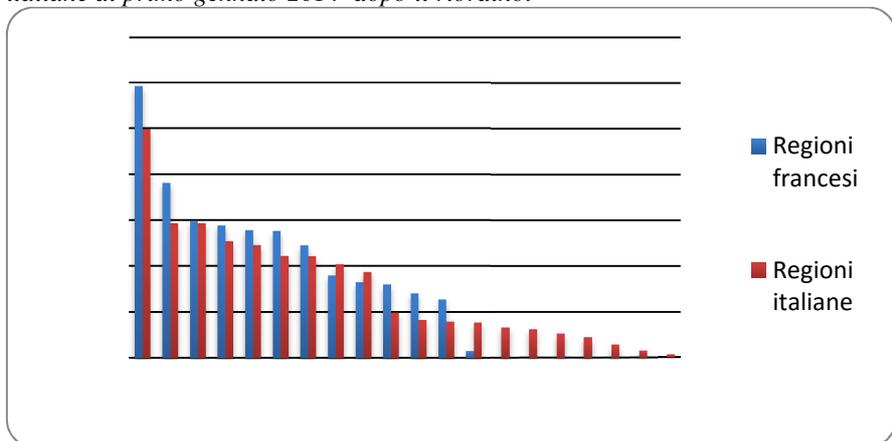
Graf. 1 - Confronto tra la popolazione delle Regioni francesi e quella delle Regioni italiane prima del riordino (al primo gennaio 2014)



Fonte: ns. elaborazione su dati Istat e Insee.

Note: Le prime Regioni in graduatoria sono Île de France e Lombardia, le ultime Corsica e Valle d'Aosta.

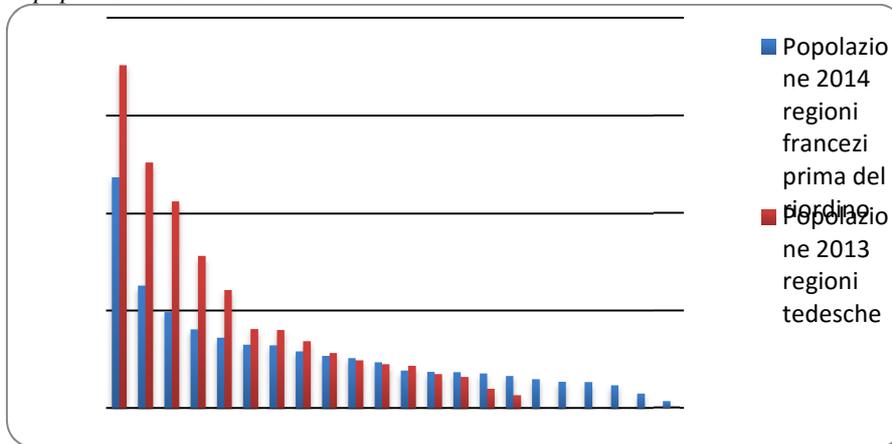
Graf. 2 - Confronto tra la popolazione delle Regioni francesi e quella delle Regioni italiane al primo gennaio 2014 dopo il riordino.



Fonte: elaborazione su dati Istat e Insee.

Note: Le prime Regioni in graduatoria sono Île de France e Lombardia, le ultime Corsica e Valle d'Aosta.

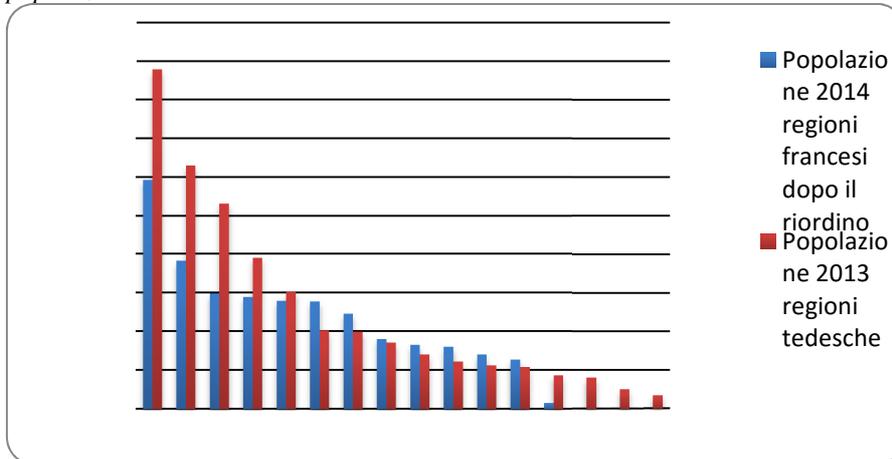
Graf. 3 - Confronto tra la popolazione delle Regioni francesi prima del riordino e la popolazione dei Länder tedeschi



Fonte: ns. elaborazione su dati Eurostat.

Note: Le prime tre Regioni sono: Ile-de-France, Rhone-Alpes, Provence-Alpes-Cote d'Azur per la Francia e Nordrhein-Westfalen, Baden-Wuttenberg, Niedersachsen per la Germania. Le ultime tre regioni sono: Corse, Limousin, Franche Comté per la Francia e Bremen, Saarland, Mecklenburg-Vorpommen per la Germania.

Graf. 4 - Confronto tra la popolazione delle Regioni francesi dopo il riordino e la popolazione dei Länder tedeschi



Fonte: ns. elaborazione su dati Eurostat.

Note: Le prime tre Regioni sono: Ile-de-France, Auvergne et Rhone Alpes, Nord Pas de Calais et Picardie per la Francia e Nordrhein-Westfalen, Baden-Wuttenberg, Niedersachsen per la Germania. Le ultime tre Regioni sono: Corse, Centre, Bourgogne et France Comté per la Francia e Bremen, Saarland, Mecklenburg-Vorpommen per la Germania.

Tabella A. Principali dati territoriali ed economici delle 7 Regioni modificate

	<i>Superficie kmq</i>	<i>Pop.ne 01/01/ 2015</i>	<i>Numero Dipart.ti e Comu- ni (-)</i>	<i>%pop.ne francese</i>	<i>Densità della pop.ne ab./kmq</i>	<i>PIL reg.le 2012 in miliardi di euro</i>	<i>% reg.le sul PIL Francia</i>	<i>Tasso di dis.ne terzo trimestre 2014</i>
Alsace//Champagne- Ardenne/Lorraine	57.433	5.560.405	10 (5.159)	8,4%	96,8	148,9	7,1%	10,2%
Aquitaine/Limousin/Poitou- Charentes	84.100	5.904.843	12 (4.505)	8,9%	70,2	157,6	7,5%	9,6%
Auvergne/Rhone Alpes	69.711	7.874.586	13* (4.189)	11,9%	112,9	239,0	11,4%	8,8%
Bourgogne Franche-Comté	47.784	2.821.042	8 (3.831)	4,2%	59,0	72,6	3,5%	9,2%
Languedoc-Roussillon- Midi_Pyrénées	72.724	5.791.865	13 (4.565)	8,7%	79,6%	150,4	7,2%	12,1%
Nord-Pas-de- Calais/Picardie	31.813	6.006.853	5 (3.838)	9%	188,8	151,7	7,3%	12,5%
Normandie	29.906	3.334.657	5 (3.232)	5,02%	111,5	90,4	4,3%	10,2%

Fonte: elaborazioni su dati Association de Regions de France e INSEE.

Note: *compresa la Métropoles di Lione che ha sostituito il Dipartimento del Rhone.

Tabella B Principali dati territoriali ed economici delle 6 Regioni non modificate

	<i>Sup.ficie kmq</i>	<i>Pop.ne 01/01/ 2015</i>	<i>Numero Dipart.ti e Comuni ()</i>	<i>%pop.ne francese</i>	<i>Densità della pop.ne ab./kmq</i>	<i>PIL reg.le 2012 in miliardi di euro</i>	<i>% regionale sul PIL Francia</i>	<i>Tasso di dis.ne terzo trimestre 2014</i>
Bretagne	27.208	3.294.302	4 (1.268)	5%	121,0	86,5	4,1%	8,8%
Centre-Val de Loire	39.151	2.582.374	6 (1.842)	3,9%	65,8	68,9	3,3%	9,6%
Corse	8.680	326.898	2 (360)	0,5%	37,66	8,4	0,4%	10,3%
Ile de France	12.012	12.073.914	8 (1.281)	18,2%	1005	623,7	29,8%	8,8%
Provence- Alpes-Cote d'Azur	31.400	4.989.435	6 (963)	7,5%	158,9	149,9	7,2%	11,6
Pay de la Loire	32.082	3.716.068	5 (1.502)	5,6%	115,8	104,5	5,0%	8,8%

Fonte: elaborazioni su dati Association de Regions de France e INSEE.

Tab. 1 - Proposta Morassut e Ranucci: superficie, popolazione e numero di comuni delle nuove Regioni

Macro Regioni	Superficie (kmq)	% su superficie Italia	Popolazione (2011)	% su pop. Italia	Numero di comuni	% su totale comuni Italia
Valle d' Aosta, Piemonte Liguria	34.064	11,27	6.061.416	8,17	1.515	18,72
Veneto, Friuli Venezia Giulia	26.269	8,69	6.076.195	10,22	799	9,87
Emilia Romagna Prov. di Pesaro e Urbino	25.021	8,28	4.704.718	7,92	408	5,04
Abruzzo, Province di Macerata, Ancona, Fermo, Rieti, Ascoli Piceno, Isernia	21.951	7,26	2.728.450	4,59	569	7,03
Toscana Umbria, Provincia di Viterbo	35.066	11,60	4.869.334	8,20	439	5,42
Roma capitale (provincia)	5.363	1,77	3.997.465	6,73	121	1,49
Campania Province di Latina Frosinone	19.174	6,34	6.804.203	11,45	675	8,34
Calabria, Provincia di Potenza	21.816	7,22	2.336.985	3,94	509	6,29
Puglia, Province di Matera Campobasso	25.945	8,58	4.479.086	7,54	373	4,60
Valori medi	23.518		4.673.094		600	

Fonte: elaborazioni su dati Cerniglia *et al.*, 2014 e ISTAT

Note: La Regione Lazio è eliminata e alla Provincia di Roma è attribuito lo *status* di Regione. Trentino Alto Adige, Sardegna, Sicilia e Lombardia restano non modificate.

Tab. 2 - Proposta di legge Galletti: superficie, popolazione e numero di comuni delle nuove Regioni

<i>Macro Regioni</i>	<i>Superficie (kmq)</i>	<i>% su superficie Italia</i>	<i>Popolazione (2011)</i>	<i>% su pop. Italia</i>	<i>Numero di comuni</i>	<i>% su totale comuni Italia</i>
Piemonte						
Liguria	73.074	24,19	20.495.9771	34,48	3.566	44,06
Lombardia						
Veneto						
Toscana						
Emilia	45.440	15,04	8.014.337	13,49	635	7,84
Romagna						
Lazio						
Umbria	35.097	11,61	7.928.473	13,34	709	8,76
Marche						
Abruzzo						
Molise	73.800	24,43	13.977.431	23,52	1.790	22,12
Puglia						
Basilicata						
Campania						
Calabria						
Valori medi	56.852		7.480.431		1.675	

Fonte: elaborazioni su dati Cerniglia et al., 2014 e ISTAT.

Tab. 3a - Proposta di legge Cattaneo (ipotesi 1): superficie, popolazione e numero di comuni delle nuove Regioni

Macro Regioni	Superficie (kmq)	% su superficie Italia	Popolazione (2011)	% su pop. Italia	Numero di comuni	% su totale comuni Italia
Valle d'Aosta						
Piemonte						
Liguria						
Lombardia						
Veneto						
Trentino Alto Adige	120.256	39,81	27.393.372	45,78	4.539	56,09
Friuli Venezia Giulia						
Emilia Romagna						
Toscana						
Lazio						
Marche						
Umbria	73.377	24,29	13.221.644	22,25	1.437	17,75
Abruzzo						
Molise						
Campania						
Basilicata						
Calabria	108.439	35,89	18.998.728	31,97	2.116	26,14
Puglia						
Sicilia						
Sardegna						
Valori medi	100.690		19.871.248		2.697	

Fonte: elaborazioni su dati Cerniglia et al., 2014 e ISTAT.

Tabella 3b - Proposta di legge Cattaneo (ipotesi 2): superficie, popolazione e numero di comuni

Macro Regioni	Superficie (kmq)	% su superficie Italia	Popolazione (2011)	% su pop. Italia	Numero di comuni	% su totale comuni Italia
Liguria						
Piemonte						
Valle d' Aosta	34.064	11,27	6.061.416	10,19	1.515	18,72
Veneto						
Friuli Venezia						
Giulia						
Trentino Alto	39.875	13,20	7.285.670	11,95	1.132	13,98
Adige						
Toscana						
Emilia						
Romagna	45.440	15,04	8.014.337	13,49	635	7,84
Lazio						
Umbria						
Marche						
Abruzzo						
Molise						
Puglia	34.834	11,53	5.673.535	9,55	699	8,63
Campania						
Basilicata						
Calabria	38.966	12,89	8.303.896	13,97	1.091	13,48
Sicilia						
Sardegna	49.932	16,52	6.642.266	11,18	767	9,47
Valori medi	39.744		7.130.084		935	

Fonte: elaborazioni su dati Cerniglia *et al.*, 2014 e ISTAT.

Tab. 3c - Proposta di legge Cattaneo (ipotesi 3): superficie, popolazione e numero di comuni delle nuove Regioni

<i>Macro Regioni</i>	<i>Superficie (kmq)</i>	<i>% su superficie Italia</i>	<i>Popolazione (2011)</i>	<i>% su pop. Italia</i>	<i>Numero di comuni</i>	<i>% su totale comuni Italia</i>
Piemonte						
Liguria	30.803	10,19	5.934.610	9,98	1.441	17,80
Umbria						
Marche						
Abruzzo	33.158	10,97	4.046.556	6,81	772	9,54
Molise						
Calabria						
Basilicata	25.295	8,37	2.537.086	4,27	540	6,67
Valori medi	29.752		4.172.750		917	

Fonte: elaborazioni su dati Cerniglia et al., 2014 e ISTAT.

Tab. 4 - Proposta Caldoro-Chiamparino: superficie, popolazione e numero di comuni delle nuove Regioni

Macro Regioni	Superficie (kmq)	% su superficie Italia	Popolazione (2011)	% su pop. Italia	Numero di comuni	% su totale comuni Italia
Piemonte Lombardia Liguria Valle d'Aosta	57.928	19,17	15.765.567	26,52	3.059	37,80
Emilia Romagna Veneto Trentino Alto Adige Friuli Venezia Giulia	62.328	20,63	11.627.805	19,26	1.480	18,28
Lazio Marche Toscana Umbria	58.084	19,22	11.600.675	19,52	996	12,30
Abruzzo Basilicata Calabria Campania Molise Puglia	73.800	24,43	13.977.431	23,52	1.790	22,12
Sardegna e Sicilia	49.932	16,52	6.642.266	11,18	767	9,47
Valori medi	60.414		11.922.748		1.618	

Fonte: elaborazioni su dati Cerniglia *et al.*, 2014 e ISTAT.

La riforma delle valutazioni di efficacia della spesa per investimenti pubblici: l'avvio di una nuova stagione?

di Piero Rubino¹

Sommario

Gli investimenti pubblici sono stati duramente colpiti in tutto il mondo dalle manovre di bilancio dirette a mitigare l'impatto della crisi finanziaria. Recenti studi di istituti di ricerca e di governo hanno confermato gli effetti negativi sulla crescita della flessione degli investimenti in infrastrutture. Nell'attuale scenario diviene fondamentale promuovere progetti pubblici in grado di fornire servizi di qualità a costi efficienti per fronteggiare i fabbisogni ed elevare la produttività dei fattori, preceduti da valutazioni di fattibilità. La recente riforma delle procedure di valutazione appare coerente con questo obiettivo. Lo scritto discute i potenziali punti di forza e di debolezza del nuovo quadro valutativo.

Classificazione JEL: D61 G38 H54 O22 O4.

Parole chiave: Analisi costi-benefici; Politiche pubbliche e regolazione; infrastrutture; Valutazione di progetti; Crescita economica.

Reforming public investment appraisal in Italy: a new dawn ?

Abstract

Public investments have been hit hard worldwide by the budgetary constraints aimed at mitigating the impact of the financial crisis. Recent studies carried out by prominent research institutions have shown the adverse effects on output growth of a shortfall in public infrastructure. To commit resources to public infrastructure is essential to select public projects capable of delivering quality and cost-effective services as to increase total productivity path. A crucial step is to engage in feasibility assessments prior to expenditure decisions. The recent overhauling of the appraisal for public investment enacted in Italy is consistent with this goal. The paper briefly discusses strengths and weaknesses of the new framework.

JEL Classification: D61, G38, H54, O22, O4.

Keywords: Cost-Benefit Analysis; Government Policy and Regulation; Infrastructures; Project Analysis; Economic Growth.

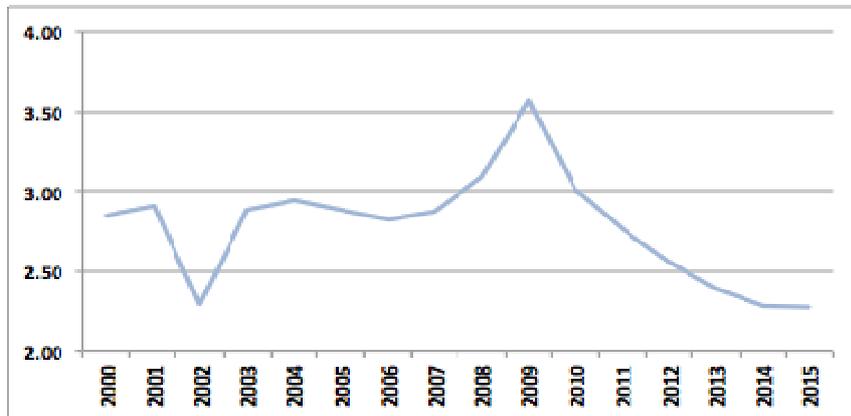
* Università di Roma "Tor Vergata". CEIS, Facoltà di Economia, Via Columbia 2, 00133 Roma (RM). E-mail: pieroru1955@gmail.com

1. Perché questo scritto?

Gli investimenti fissi lordi sono universalmente considerati la componente di maggior pregio della domanda aggregata: la loro natura durevole li rende cerniera fra il breve e il medio periodo; i legami di attivazione che essi inducono all'interno dei circuiti produttivi sostengono il reddito ben oltre gli impatti diretti sui livelli di attività; offrendo al risparmio privato opportunità d'impiego profittevole costituiscono, con l'innovazione tecnologica, l'andamento demografico e il rafforzamento del capitale umano, una delle determinanti della produttività e, dunque, del sentiero di crescita del prodotto potenziale. In una battuta, gli investimenti sono l'elemento di domanda più strettamente connesso con l'offerta.

Nel coacervo di strutture fisse, beni strumentali, apparati, mezzi di trasporto ed *intangibles* che costituiscono l'eterogeneo aggregato degli investimenti un ruolo peculiare è svolto dalla componente pubblica. Nel paradigma della politica economica questa componente è destinata a farsi carico del superamento dei "fallimenti di mercato" più ostici: realizzando le opere necessarie per la fornitura dei beni pubblici "puri" (tutela della legalità, istruzione e servizi sanitari di base) e, nelle fasi iniziali dello sviluppo e nei territori più arretrati, apprestando l'infrastrutturazione primaria, come le reti ed i nodi non replicabili ma indispensabili per l'erogazione dei servizi essenziali o di "pubblica utilità".

Fig. 1 - Incidenza degli investimenti pubblici sul PIL (quota percentuale)



Fonte: Elaborazioni su dati ISTAT.

La crisi in atto ci restituisce un'immagine diversa. In Italia più che altrove è stata proprio la spesa in beni capitali pubblici a subire l'impatto più severo delle manovre correttive con cui i governi hanno tentato, con diversa determinazione e coerenza, di limitare le ripercussioni sul disavanzo e sul debito della recessione che ha investito i sistemi economici dalla seconda parte dello scorso decennio.

La faticosa tenuta dell'avanzo primario è stata principalmente ottenuta attraverso la compressione degli investimenti pubblici, caduti di oltre 4 miliardi di euro fra il 2007 e il 2015, che ne ha ridotto l'incidenza sul PIL dagli oltre 3 punti percentuali degli anni immediatamente precedenti alla crisi fino al 2,3 per cento del 2015 (Fig. 1). La flessione intervenuta durante il settennio della crisi è stata la più ampia fra i principali paesi dell'Europa continentale (Fig. 2).

Anche in Europa si sono registrate ampie riduzioni dell'intensità dell'accumulazione pubblica, più marcate nei paesi sottoposti a maggiori restrizioni di bilancio². Su di essa hanno anche inciso la caduta del risparmio privato intervenuta nei paesi avanzati tra la fine del secolo scorso e l'avvio della crisi³, rigidità istituzionali, imperfezioni del quadro regolatorio, oneri amministrativi e la riluttanza degli investitori privati, inclusi quelli bancari, ad impegnare fondi propri su orizzonti di medio-lungo periodo; vi hanno influito le incertezze sull'evoluzione della domanda aggregata e i vincoli regolamentari più stringenti imposti dal nuovo quadro di vigilanza prudenziale sugli intermediari finanziari⁴.

Da più parti proviene la richiesta di allentare le regole europee sul pareggio di bilancio per garantire la flessibilità necessaria per attivare quote di

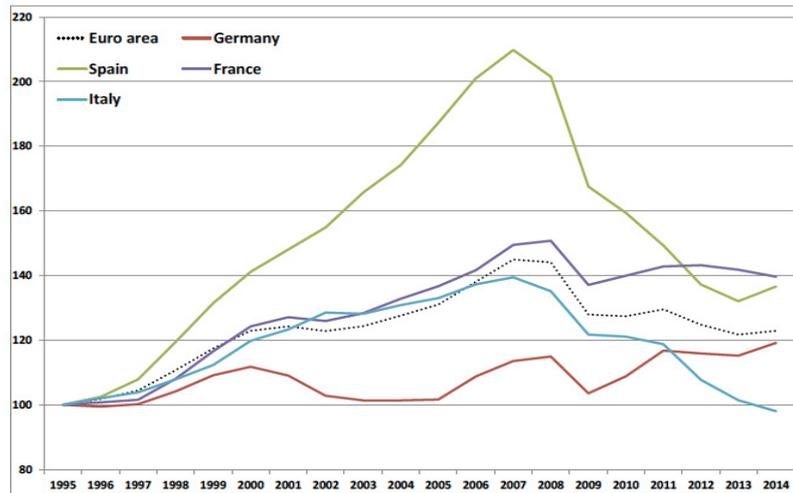
² Dopo essere stati stabili su un livello di circa il 3 per cento del PIL per oltre un decennio, nel 2005 gli investimenti pubblici in Eurolandia hanno preso ad aumentare, salendo al 3,6 per cento del PIL nel 2009. Negli anni successivi all'acume della crisi, la quota sul prodotto è tornata su livelli inferiori a quelli medi precedenti. Il rapporto fra investimenti pubblici e PIL per l'Unione nel suo insieme ha seguito un andamento analogo, con un ridimensionamento meno pronunciato. L'analisi di queste tendenze è contenuta in ECB (2016).

³ Documentata ad esempio da OECD (2011).

⁴ Come ben messo in luce dal rapporto finale della *Task Force* sugli investimenti in Europa (2015).

spesa pubblica con finalità “produttive”, anche attraverso l’introduzione di deroghe di tipo *golden rule*⁵.

Fig. 2 - Andamento degli investimenti pubblici in alcuni paesi europei (numeri indici 1995=100; valori costanti a prezzi concatenati)



Fonte: Giordano et al. (2016).

L’interrogativo di fondo che motiva questo scritto è (consapevolmente) influenzato da un elemento di *wishful thinking*: la recessione in atto e le sue (spiacevoli) ripercussioni sulla composizione del bilancio possono offrire l’occasione per ravviare su basi sostenibili un nuovo ciclo di accumulazione pubblica?

Il lavoro ha natura ricognitiva ed è strutturato in modo del tutto convenzionale. Il paragrafo che segue richiama le (buone) ragioni a sostegno della

⁵ Si veda ad esempio il ragionamento sviluppato dal prof. Messori sul “Corriere della Sera” del 5 marzo 2016. Un argomento spesso evocato per contrastare l’ipotesi di derogare alle regole europee sui disavanzi eccessivi nel caso della spesa per investimenti pubblici concerne il timore di indurre discutibili scelte di classamento contabile (“sopra o sotto la linea”) di poste di spesa di natura corrente ma presentate come finalizzate al consolidamento delle dotazioni di capitale, circostanza che paventa una sorta di “*moral hazard* statistico”.

regola di anteporre adeguate valutazioni di convenienza economica alla decisione di destinare fondi pubblici all'investimento; il terzo documenta alcune novità istituzionali introdotte nel contesto italiano; il quarto offre una lettura critica della principale di esse; il quinto si sofferma sul rilevante caso delle infrastrutture di trasporto. Si conclude con qualche indicazione di sintesi e di prospettiva.

2. Investire consapevolmente

Il fabbisogno di finanziamento delle infrastrutture per lo sviluppo è gigantesco su scala sia globale, sia locale. Riguarda in primo luogo le reti connettive dei sistemi economici, a partire dalle infrastrutture di telecomunicazione (banda larga), di trasmissione dell'energia (reti elettriche e del gas, incluse quelle "intelligenti" – le cd. *smart grids*) e di trasporto di persone e merci (reti e nodi; logistica integrata; trasporti pubblici di massa) ma interessa anche i servizi idrici e ambientali, i sistemi scolastici, sanitari e della giustizia, la rigenerazione delle aree urbane.

Si stima che gli enormi investimenti in corso in Cina, in India e negli altri paesi emergenti innalzeranno la spesa mondiale annuale in infrastrutture dagli attuali 700 ad oltre 3.500 miliardi di dollari annui nel 2030 (Bassanini e Reviglio, 2011). Negli Stati Uniti il programma *Building a 21-st Century Infrastructure* varato dall'amministrazione Obama nel 2014 prevede una spesa per infrastrutture dell'ordine di 300 miliardi di dollari cumulativi in un quadriennio⁶. In Europa, la Commissione Europea sostiene che occorrerà investire entro la fine di questo decennio un ammontare di risorse compreso fra i 1.500 e i 2.000 miliardi di euro⁷ nelle reti di trasporto,

⁶ *Building a 21-st Century Infrastructure: Modernizing Infrastructure Permitting* (URL: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/05/14/fact-sheet-building-21st-century-infrastructure-modernizing-infrastructu>), maggio 2014.

⁷ Dei quali circa 500 miliardi di euro sarebbero appannaggio delle trasportistiche pan-europee (cd. TEN-T), 1.100 miliardi di euro per quelle energetiche (TEN-E) mentre un ammontare oscillante fra i 40 e i 270 miliardi di euro sarebbe necessario per conseguire gli ambiziosi obiettivi in tema di diffusione della banda larga nelle telecomunicazioni. Si veda *European Commission, Stakeholder consultation paper commission, Staff working paper on*

dell'energia, delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione per conseguire gli obiettivi strategici dell'Unione al 2020.

In Italia stime di consenso quantificano il fabbisogno d'investimento nelle reti e nei nodi infrastrutturali di mercato (con l'esclusione dell'energia) nell'ordine dei 100-120 miliardi di euro nell'arco dei prossimi 15-20 anni; il fabbisogno salirebbe a 250 miliardi qualora si includessero anche le infrastrutture di generazione, trasporto e stoccaggio dell'energia e gli interventi di efficientamento energetico, questi ultimi dotati di elevate capacità di attivazione di valore aggiunto, come confermano recenti analisi empiriche (Travaglini, 2012). Il ritardo accumulato dal Paese è ampio, con una spesa per investimenti pubblici che appare oggi insufficiente, che si è allontanata dalla media europea⁸ e che continua a non colmare gli ampi divari territoriali che vedono le dotazioni del Mezzogiorno permanere su livelli inferiori al resto del Paese, sia per abitante, sia per superficie⁹. Persistono limiti nell'efficacia della spesa, nell'adeguatezza dei servizi e nell'efficienza delle procedure, che trovano riscontro nei tempi di gestazione e realizzazione delle opere, anormalmente elevati¹⁰.

L'ingente sforzo richiesto per adeguare le dotazioni infrastrutturali solleva ovviamente il problema del reperimento delle risorse con cui farvi

the Europe 2020 Project Bond Initiative (2011), le cui stime sono riprese da Bassanini e Reviglio (2011).

⁸ Valutazioni riportate in un recente approfondimento sulle economie territoriali realizzato dall'Ufficio studi della Confcommercio segnalano che, in apparente contro-tendenza rispetto ai principali *partner* continentali, la dotazione per abitante di capitale infrastrutturale dell'Italia avrebbe registrato una battuta d'arresto a partire dal 2008, con una flessione media annua di circa un decimo di punto percentuale nella consistenza *pro capite* che avrebbe interrotto una tendenza in atto dal 2000 quando il dato italiano risultava sostanzialmente in linea con quelli di Germania e Francia. (Confcommercio, 2016, pagg. 26-27).

⁹ CDP (2013). In occasione dell'*Infrastructure Day* del 2013, l'allora amministratore delegato della Cassa citava un fabbisogno ancora più elevato (dell'ordine di 350 miliardi di euro) qualora la stima comprenda anche gli interventi di ripristino e di sistemazione idrogeologica dei territori più degradati. Si veda <http://www.milanofinanza.it/news/infrastrutture-cdp-in-italia-servono-investimenti-per-340-miliardi-di-201309051942001158>.

¹⁰ Si fa qui riferimento ai cd. tempi di "attraversamento" delle fasi procedurali, relativi all'arco di tempo che intercorre fra la definizione dell'idea progettuale e l'entrata in funzione dell'infrastruttura. Si rimanda a Carlucci *et al* (2014).

fronte; ma prima ancora richiede di definire in modo razionale, parsimonioso ed efficace l'ordine di priorità con cui ammettere a finanziamento i progetti candidati.

La domanda che motiva questo scritto muove dal ragionevole convincimento che sia oggi indispensabile impiegare con la massima oculatezza risorse pubbliche sempre più scarse. “Spendere solo per ciò che serve” - ossia ridurre le uscite improduttive e privilegiare le componenti che favoriscono la crescita - è forse la principale lezione appresa dalle *spending review* di questi anni (Cottarelli, 2015, cap. 1).

Per gli investimenti pubblici questa indicazione si traduce nell'opzione strategica di valutare selettivamente i progetti guardando alla loro reale utilità, al loro rapporto di costo-efficacia.

Voci autorevoli hanno richiamato i soggetti con responsabilità nelle decisioni di spesa a verificare in modo approfondito la fattibilità tecnica, finanziaria ed economica dei progetti pubblici prima di stanziare risorse pubbliche e/o di ricercare apporti privati integrativi. Questa indicazione ha acquisito un rilievo crescente nel dibattito di politica economica in una fase in cui la parte pubblica punta a persuadere investitori in *equity* e fondi infrastrutturali a concorrere al finanziamento delle opere pubbliche attraverso schemi partenariali¹¹. Di questo tenore sono le recenti indicazioni della Corte dei Conti (2014), del Fondo Monetario Internazionale (2015) e della stessa Banca Centrale Europea (2016) che ha evidenziato come la possibilità di beneficiare in modo duraturo degli effetti sulla crescita della spesa per investimenti pubblici dipenda *in primis* dalla qualità del capitale infrastrutturale, da accertare con un'accurata selezione dei progetti¹². Considerazioni analoghe emergono dai risultati di un importante lavoro di ricerca svolto

¹¹ Sullo sviluppo degli schemi di finanziamento partenariale e in finanza di progetto, anche in relazione al tentativo di superare il corsetto del Patto di Stabilità Interno, si rimanda, tra i numerosi interventi sul tema, a un recente contributo di Santoro (2016).

¹² La Banca Centrale Europea conclude la rassegna dell'evidenza empirica del legame fra capitale pubblico e potenziale di crescita affermando che “*These findings underline the fact that economic considerations are important for ensuring a rigorous selection of productive investment projects*”.

qualche anno or sono dalla Banca d'Italia¹³, ripresi dai vertici dell'Istituto in diverse circostanze pubbliche¹⁴.

Anche la Banca Mondiale, in linea con le prassi valutative dei progetti che finanzia, ha più volte richiamato la necessità che il ciclo decisionale muova dall'analisi *ex ante* delle alternative progettuali e poggi su una verifica *ex post* degli esiti della soluzione prescelta basata su indicatori di risultato, inserendo i passi valutativi in un processo coerente e ben disegnato le cui fasi salienti possono essere così riassunte (Rajaram *et al.*, 2010):

- a) definizione di linee guida per priorità strategiche, procedure standardizzate di valutazione, risultati attesi, modalità di determinazione del costo pieno del progetto e principali alternative realizzative;
- b) istruttorie di valutazione che comprendano, preferibilmente all'interno di uno studio di fattibilità, analisi di costi-benefici, d'impatto ambientale e di rischio, fondate su metodologie riconosciute;
- c) inserimento nel ciclo valutativo di un contro-esame indipendente;
- d) monitoraggio della realizzazione e ricorso a procedure predefinite per adattare le istruttorie a eventuali mutamenti del contesto socio-economico (e/o settoriale) di riferimento;
- e) verifica degli esiti dei progetti sulla base di indicatori di risultato per valutarne la conformità alle attese e cogliere eventuali scostamenti in termini di prestazioni (tramite i cd. *key performance indicators*) nonché di tempi e costi di realizzazione e gestione.

È convinzione diffusa che in Italia queste condizionalità siano ancora largamente disattese. La scarsa propensione a basare le decisioni d'investimento su rigorosi scrutini valutativi, oltre a riflettere la persistente prevalenza di approcci discrezionali su regole vincolanti, è sintomo di una generale debolezza della politica economica: la scarsa attenzione per il momento della programmazione nelle scelte d'investimento pubblico.

¹³ I lavori sono raccolti nel volume *Le infrastrutture in Italia: dotazione, programmazione, realizzazione*, curato da F. Balassone e P. Casadio, citato in bibliografia e disponibile all'URL: http://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/seminari_convegni/infrastrutture.

¹⁴ Si vedano: Banca d'Italia, Considerazioni finali del Governatore Draghi, Relazione Annuale sul 2009; Audizione al Senato del Vice Direttore Generale Ignazio Visco sul decreto legge 6 luglio 2011 n. 98, disponibile all'URL: <http://www.bancaditalia.it/media/notizie/Visco130711>

Il secondo dopoguerra ha visto il periodico emergere di orientamenti di *policy* ispirati a una visione programmatica dell'intervento pubblico: a partire dagli anni sessanta dello scorso secolo con l'avvento dei primi governi di centro-sinistra fino alla cd. "Nuova Programmazione" con cui, nello scorcio degli anni novanta, il Ministro Ciampi tentò di rilanciare una stagione di sviluppo virtuoso diretta a superare il cronico dualismo territoriale del Paese¹⁵. Ciò nonostante, si può affermare che il celebre motto einaudiano che suggerisce di anteporre la conoscenza alla decisione non abbia mai informato l'ambito degli investimenti pubblici, con la sola possibile eccezione della breve stagione del *Fondo Investimenti ed Occupazione* (FIO) vissuta nei primi anni ottanta¹⁶. Anche gli interventi sostenuti con i Fondi Strutturali dell'Unione europea e con le risorse nazionali complementari - che, per dimensione finanziaria, da circa un ventennio costituiscono l'esempio più rilevante di mobilitazione di risorse pubbliche a sostegno dello sviluppo territoriale - non hanno mai fatto proprio l'approccio della "programmazione per progetti", privilegiando scelte basate su quadri generali e contenitori eterogenei di iniziative frammentate.

È stato autorevolmente sostenuto¹⁷ che, in Italia, la prima delle tre leve a disposizione del decisore pubblico in campo infrastrutturale - la programmazione degli investimenti, che precede logicamente la scelta delle soluzioni di finanziamento e la regolazione economica della fornitura dei servizi - non ha mai raggiunto il livello di attenzione, si vorrebbe dire di competenza ed autorevolezza, delle altre due¹⁸.

¹⁵ Le citazioni plausibili sarebbero innumerevoli. Qui ci si limita a Ginsborg (2014).

¹⁶ Sull'esperienza del FIO si può consultare Pennisi e Peterlini (1987).

¹⁷ Ci si riferisce in particolare alle tesi espresse dal Prof. De Vincenti - nella sua posizione di membro dell'Esecutivo - in occasione del Convegno promosso nell'ottobre del 2015 dall'Autorità per l'energia elettrica e il gas per celebrare il ventennale dell'approvazione della legge n. 481 del 1995, che ha istituito le autorità indipendenti di regolazione dei servizi a rete. Si vedano gli atti della Conferenza "I 20 anni della legge n. 481/1995", Milano, 27 ottobre 2015 EXPO, Conference Centre Orogel, Intervento di Claudio De Vincenti, Sottosegretario, Presidenza del Consiglio dei Ministri, disponibile all'URL: <http://www.autorita.energia.it/allegati/eventi/151027DeVincenti.pdf>.

¹⁸ Sia consentito il rimando a Rubino (2009) per una discussione di questi aspetti.

Cascetta (2016) ha di recente richiamato l'attenzione sulle criticità che indeboliscono la qualità della programmazione in Italia. Vi influirebbero l'assenza di un quadro unitario di pianificazione nazionale, in particolare per le infrastrutture di trasporto¹⁹; il condizionamento esercitato dalle procedure inefficienti in quanto illusoriamente semplificate della cd. "Legge Obiettivo" (legge n. 443 del 2001, oggi abrogata dal nuovo codice dei contratti pubblici²⁰); la pluralità di documenti di programmazione; la mancanza di univoche linee guida per la valutazione dei progetti. In assenza di un disegno organico, ne sono derivate incoerenze nelle scelte programmatiche ed opachi meccanismi di selezione delle opere.

¹⁹ L'ultimo atto generale di pianificazione nel settore dei trasporti - il *Piano Generale dei Trasporti e della Logistica* - risale al 2001.

²⁰ Prescindendo dai gravi effetti distorsivi che le procedure straordinarie introdotte con la Legge Obiettivo (LO) hanno prodotto sull'intero sistema degli appalti di opere pubbliche, lo strumento si è rivelato un "libro dei sogni", un destino condiviso con molti altri atti dirigenziali di programmazione: ne costituisce un riscontro il progressivo ridimensionamento subito dall'importo nominale del costo delle opere incluse nelle "liste" della LO (per altri versi, un valore del tutto teorico, in quanto la quota di opere finanziate con stanziamenti realmente disponibili di fondi pubblici è sempre risultata una frazione assai piccola del costo complessivo): dai 358 miliardi di euro inizialmente previsti ai 232 miliardi dell'XI allegato infrastrutture (2013) fino alla somma di 71 miliardi indicata nel XIII Allegato infrastrutturale (novembre 2015, il più recente), distribuita su 25 opere strategiche (a fronte delle oltre 100 inizialmente previste). Per una valutazione critica si rinvia a Pennisi (2013).

3. Se son rose fioriranno

L'esigenza di favorire la ripresa attraverso la promozione di investimenti pubblici di qualità sta tornando a guadagnare consensi anche nel dibattito di politica economica.

La relazione positiva tra capitale pubblico e la crescita trova un convincente fondamento negli studi sulla crescita endogena. Muovendo dal contributo di Aschauer (1989), questo schema interpretativo vede gli investimenti pubblici innalzare in modo permanente la produttività dell'economia influenzando la produttività e la longevità del capitale privato (Futagami *et al.*, 1993). Il nesso si consolida in presenza di *spillover* fra infrastrutture e *input* di lavoro, di complementarità fra capitale privato e tecnologie abilitanti, di ricadute dell'investimento pubblico sul capitale umano e sulla ricerca applicata. Le interrelazioni sarebbero particolarmente significative nel caso di infrastrutture e di servizi basati sulle *general purpose technologies*, ossia su soluzioni tecnologiche diffuse e flessibili.

Esercizi di simulazione condotti con modelli econometrici suggeriscono concordemente che gli investimenti pubblici sono in grado di moltiplicare gli incrementi di valore aggiunto, anche nel breve termine. Permangono tuttavia incertezze sull'effettiva dimensione di tali moltiplicatori che sembra dipendere dal contesto nazionale, dalla fase ciclica (i moltiplicatori parrebbero più elevati negli episodi recessivi), dalla posizione fiscale e, nel caso di finanziamento in disavanzo, da rischi di sostenibilità del debito²¹. I valori delle elasticità sembrerebbero essere influenzati dai criteri di misura delle dotazioni infrastrutturali e dalle metodologie di stima²².

²¹ Una sintesi dei risultati empirici è contenuta nell'approfondimento "*Fiscal multipliers and the timing of consolidation*" contenuto nel numero di del aprile 2014 *Monthly Bulletin* (pagg. 75-89) della BCE.

²² Una *survey* di letteratura su una settantina di analisi condotte fra 1983 e il 2008 documentata in un lavoro di Bom e Ligthart (2014) trova un'elasticità poco superiore a 0,10; altri lavori riportano valori più elevati dell'elasticità, anche prossimi a 0,30-0,35. Per l'Italia, l'ampia sintesi di Di Giacinto *et al.* (2009) trova livelli dell'elasticità compresi fra 0,10 e 0,20 qualora vengano usati modelli tradizionali, basati sulla stima di funzioni aggregate di produzione; i valori stimati salgono fino a 0,60-0,65 se si ricorre, come nelle stime degli autori, a specificazioni di tipo VAR che consentono di tenere conto in misura più completa di

Invocando un mutamento negli orientamenti di politica economica, il Fondo Monetario Internazionale (2014) ha argomentato che gli attuali, straordinariamente bassi, livelli dei tassi d'interesse renderebbero propizia una decisa espansione degli investimenti pubblici, superando in tal modo i vincoli infrastrutturali che la frenano in diversi contesti nazionali. Affiancando metodi *panel* a propri modelli di simulazione per confrontare la risposta dei livelli di attività a stimoli di domanda pubblica di beni capitali nei paesi a maggiore reddito, il Fondo conclude che l'aumento degli investimenti in infrastrutture innalzerebbe in modo apprezzabile i livelli di attività, tanto nel breve, quanto nel lungo termine. L'impatto sarebbe maggiore nelle fasi di stagnazione, in presenza di politiche monetarie accomodanti e nell'ipotesi di piena efficienza, quando un aumento dell'1 per cento della spesa in infrastrutture si tradurrebbe in un aumento di prodotto dell'ordine del 3 cento nel giro di quattro-cinque anni. Effetti consistenti sarebbero esercitati dalle infrastrutture di trasporto e di telecomunicazione, stanti le loro caratteristiche connettive e di interrelazione settoriale.

Il richiamo del Fondo all'efficienza della spesa in investimenti pubblici (*"efficient public investment, especially in infrastructure, can raise the economy's productive capacity"*) riflette l'evidenza secondo cui nei contesti dove la gestione dei processi decisionali è più debole risulta anche più arduo volgere in accumulazione utile allo sviluppo una maggiore spesa in capitale pubblico (Pritchett, 2000; Dabla-Norris et al., 2012; Agénor, 2010). Fra gli elementi di maggiore debolezza il Fondo individua l'indeterminatezza degli indirizzi strategici, la fragilità delle procedure amministrative e le carenze nella valutazione dei progetti²³; la bassa qualità della selezione delle opere; la scarsa flessibilità nella composizione dei bilanci pubblici, anche con riferimento alla possibilità di rimodulare gli stanziamenti fra parte corrente e conto capitale; gli sforamenti nei tempi di co-

interdipendenze e retroazioni che, rendendo più complesse le analisi empiriche condotte per l'Italia, a loro volta sembrerebbero differire significativamente fra le aree geografiche analizzate.

²³ Il Fondo menziona espressamente la scarsa attenzione all'impiego di tecniche di valutazione della convenienza economica dei progetti (*"... including a failure to undertake cost-benefit analysis systematically"*).

struzione e nelle previsioni di costo; l'assenza di affidabili meccanismi di monitoraggio *in itinere* e di valutazione retrospettiva.

Vari paesi, dapprima gli Stati Uniti (con il citato piano del Presidente Obama diretto a semplificare le procedure di spesa e a rilanciare l'accumulazione pubblica) fino al Giappone (con lo stimolo fiscale innescato dalla cd. "*second arrow*" del programma di sostegno noto come "Abenomics"), hanno annunciato e in parte attuato programmi di rinnovo e potenziamento infrastrutturale, anche per accelerare l'uscita dalla fase recessiva.

In Europa la Commissione in collaborazione con la Banca Europea per gli Investimenti (BEI) ha proposto un ambizioso programma di investimenti infrastrutturali su scala continentale (il cd. "Piano Juncker"). Il programma si propone di aumentare gli investimenti con finalità pubbliche di oltre 300 miliardi di euro su un orizzonte di medio termine, tramite interventi realizzati prevalentemente da privati ma assistiti da garanzie pubbliche, apprestate dalla BEI. Le garanzie agiranno attraverso uno specifico veicolo finanziario con cui la BEI intende canalizzare risorse private su progetti relativamente rischiosi ma di interesse pubblico viste le loro ricadute sulla crescita sostenibile e sugli altri obiettivi strategici dell'Unione.

Il Piano poggia su tre pilastri: (i) creazione di un veicolo finanziario *ad hoc* (il *Fondo Europeo per gli Investimenti Strategici*, FEIS o EFSI) con una dotazione iniziale di 21 miliardi di euro e il mandato ad ottenere un ampio effetto leva senza pregiudicare il *rating triple-A* di cui gode la BEI; (ii) avvio di un polo centrale di assistenza tecnica (cd. *Investment Advisory Hub*) per sostenere il settore privato nella selezione dei progetti di interesse europeo; (iii) miglioramento delle condizioni di contesto, frutto di riforme strutturali da attuare a livello sia comunitario, sia nazionale²⁴.

Alcuni aspetti dell'architettura istituzionale del Piano Juncker appaiono di particolare interesse nell'economia di questo scritto perché offrono utili suggerimenti per migliorare le prassi vigenti in Italia. Tra essi si distinguono

²⁴ Gli interventi proposti sono individuati nel documento *Challenges to Member States' Investment Environments*", disponibile all'URL: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/2016/ags2016_challenges_ms_investment_environments_en.pdf. Aggiornamenti sui progressi attuativi del Piano sono rintracciabili all'URL: http://ec.europa.eu/priorities/jobs-growth-and-investment/investment-plan_en.

no: a) le modalità di valutazione e selezione dei progetti, fondate sull'accertamento di elementi di "addizionalità" rispetto all'iniziativa "spontanea" dei privati che non effettuerebbero l'investimento senza il concomitante intervento pubblico diretto a mitigarne i rischi; b) la creazione di una *pipeline*²⁵ di progetti validati da avviare alla fase costruttiva sulla base del rispettivo grado di maturità in un arco di tempo relativamente breve (dell'ordine di 2-3 anni: la lista, pur consolidata, verrebbe aggiornata periodicamente); c) la robusta *governance* verticale del Piano, fondata su un livello strategico di indirizzo e un livello operativo di alta competenza per fornire assistenza tecnica ai promotori (il già citato *hub*)²⁶.

Va rilevato che i primi passi del Piano appaiono ancora incerti. Solo nove Stati membri (Bulgaria, Germania, Spagna, Francia, Italia, Lussemburgo, Polonia, Slovacchia e Regno Unito) hanno finora impegnato fondi (per circa € 45 miliardi di euro) per cofinanziare progetti promossi dal Piano. Tuttavia, nessuno di questi paesi parrebbe intenzionato a contribuire direttamente al capitale del FEIS, nonostante il trattamento preferenziale accordato dalle regole europee sui disavanzi eccessivi ai versamenti al Fondo in forma di garanzie o di apporti diretti. Questi paesi sosterranno pertanto unicamente iniziative progettuali localizzate nei propri territori, in ciò contravvenendo allo spirito che anima l'iniziativa del Piano: individuare le iniziative non tanto in base a chiavi nazionali di riparto quanto al merito intrinseco delle iniziative.

3.1 Eppur qualcosa si muove

Nonostante queste difficoltà iniziali, l'impostazione di fondo che ispira il Piano Juncker appare sostanzialmente valida. Potenzialmente coerenti con

²⁵ Si tratta del cd. *European Investment Project Portal*, già consultabile all'URL: http://ec.europa.eu/priorities/european-investment-project-portal-eipp_en.

²⁶ Il funzionamento del Piano Juncker e del FEIS è stato definito dal Regolamento UE n. 1017/2015. Per maggiori dettagli e per ulteriori argomentazioni a sostegno dell'opportunità di traslare nella prassi italiana l'impostazione strategica del Piano si rinvia all'efficace illustrazione svolta da Pètrina e Virno in UPB (2015).

le scelte del Piano sembrano alcune recenti innovazioni varate in Italia che offrono l'opportunità di radicare nelle prassi decisionali il principio-cardine di far discendere le decisioni di investimento pubblico da valutazioni di merito economico. Al riguardo, le novità di maggiore rilievo sono tre:

- 1) l'attuazione della riforma della contabilità pubblica avviata con la legge n. 196 del 2009, che dedica particolare attenzione alla qualità della spesa in conto capitale delle Amministrazioni centrali dello Stato (i Ministeri con assegnazioni di bilancio destinate alla spesa in conto capitale);
- 2) il ridisegno delle strutture tecniche a supporto del principale centro di spesa infrastrutturale, il Ministero delle infrastrutture e dei Trasporti;
- 3) il recentissimo recepimento della nuova direttiva europea sui lavori pubblici e le concessioni di servizi.

In quanto segue ci si sofferma con maggiore dettaglio sulla prima innovazione, che è potenzialmente la più rilevante per la realtà nazionale perché ha taglio generale e valenza prescrittiva, almeno con riferimento alla quota di spesa in conto capitale dei Ministeri che, con circa 40 miliardi di euro (dati di competenza per l'anno 2013), equivale a poco meno della metà dei flussi riferiti al complesso delle Amministrazioni Pubbliche²⁷.

La riforma della contabilità pubblica operata con la legge n. 196 del 2009, quantunque prevalentemente dedicata alle procedure e alla struttura del bilancio²⁸, ha inciso in profondità anche sulla valutazione di efficacia degli investimenti delle Amministrazioni centrali dello Stato. La riforma si proponeva di aggiornare regole formalmente in vigore ma in realtà mai

²⁷ In particolare, nel 2013, secondo i dati della Contabilità Nazionale, le Amministrazioni Pubbliche centrali contribuivano con il 43,1 per cento del totale della spesa in conto capitale delle Amministrazioni Pubbliche e quelle locali con il 56,8 per cento (il residuo è riferibile agli enti di previdenza), con un'elevata incidenza della spesa comunale, pari a quasi il 30 per cento. La ripartizione appare sostanzialmente stabile negli ultimi tre decenni. A queste quote concorrono le risorse per lo sviluppo territoriale provenienti dai Fondi Strutturali dell'Unione europea che, inizialmente esclusi dal nuovo impianto valutativo, sono stati ricondotti nell'alveo comune per effetto di un'integrazione legislativa introdotta nel 2012.

²⁸ A distanza di sette anni dalla sua emanazione, peraltro, il percorso attuativo della legge di riforma della contabilità pubblica non è ancora completo, come argomenta Pisauro (2016). L'obbligatorietà della valutazione *ex ante* delle opere promosse dalle Amministrazioni Centrali è regolata dall'art. 30, comma 9, della legge n. 196.

realmente assunte a paradigma di riferimento. Procedure e metodologie di valutazione dei progetti erano rimaste infatti ferme alle disposizioni, largamente inattuata, della legge n. 144 del 1999 che avevano stabilito, *inter alia*, l'obbligo di sottoporre preventivamente i progetti d'investimento pubblico a studi di fattibilità.

Nel 2011, in attuazione della legge n. 196, sono stati emanati due decreti legislativi "gemelli" - i D.Lgs. n. 228 e n. 229 - che hanno ridefinito la cornice per le valutazioni di efficacia socio-economica della spesa infrastrutturale. Le nuove norme prevedono che le proposte d'investimento avanzate dai dicasteri siano inserite in un documento organico di pianificazione settoriale a compilazione scorrevole (denominato *Documento Pluriennale di Programmazione*, DPP); il DDP ne definisce l'ordine di merito in esito a valutazioni di efficacia condotte sulla scorta di *Linee Guida* settoriali, definite dai Ministeri in coerenza con le specificità della spesa di competenza.

Nelle intenzioni del legislatore le attività valutative mirano a consentire la compilazione di graduatorie di interventi omogenei, ritenuti "meritevoli" in base a criteri selettivi che dovrebbero coniugare il merito di ciascun progetto con le priorità strategiche di ciascun sub-settore di spesa.

Al riguardo, il decreto n. 228 indica i criteri generali cui i Ministeri si debbono attenere nella predisposizione del *Documento*. Il punto di partenza del DPP è la stima dei fabbisogni infrastrutturali dei singoli settori di spesa. Il processo prosegue con la valutazione *ex ante* dell'efficacia economica delle opere proposte a finanziamento; prevede l'inserimento nel DPP dell'ordine di merito dei progetti candidati; definisce le modalità del monitoraggio *in itinere* delle opere (qui la regia del processo è della Ragioneria Generale dello Stato, dove sono attestate le banche dati rilevanti). Il percorso termina con le valutazioni *ex post* il cui scopo è di "chiudere il cerchio" del ciclo valutativo, in modo che gli esiti possano retroagire sui successivi aggiornamenti del DPP. Si dovrebbe in tal modo migliorare la qualità della programmazione, elevando l'efficacia della spesa in conto capitale.

È importante rilevare che questo assetto vede il DPP alla stregua di un elenco annuale delle opere (aggiornato e rivisto periodicamente) da sottoporre all'approvazione condizionata del CIPE, pena la loro non finanziabilità. Il decreto individua nei *Nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici* (istituiti dall'art. 1 della legge 17 maggio 1999, n. 144), gli organismi indipendenti per la valutazione delle opere, e vi affida il compito di condurre le attività istruttorie e di misurarne l'efficacia *ex post*.

Il secondo decreto legislativo (D.Lgs. n. 229, prevalentemente dedicato al monitoraggio finanziario e di risultato degli investimenti) prevede la pa-

parallela creazione nel bilancio di ciascuna Amministrazione di un “Fondo Progetti”, strettamente collegato a un “Fondo Opere”. Il passaggio dei progetti candidati dal primo al secondo fondo viene subordinato all’esito di uno scrutinio di fattibilità tecnica, finanziaria ed economica.

La creazione dei due Fondi e le loro modalità di alimentazione configurano, almeno in linea di principio, l’opzione per una “programmazione per progetti” in luogo dell’assai più generica (e più soggetta alle pressioni dei gruppi d’interesse) programmazione per “obiettivi” che è oggi dominante: grandi “contenitori” programmatici poco definiti che finiscono per decomporre in una miriade di iniziative frammentate e di modesto impatto sulla crescita e sul benessere, una prassi che indebolisce i programmi finanziati con il concorso dei Fondi strutturali dell’Unione europea.

Il processo di riordino è stato completato nel 2012 da due decreti ministeriali di natura attuativa. I due atti forniscono indicazioni metodologiche per la rilevazione dei fabbisogni d’investimento – il punto fermo da cui prende avvio il percorso valutativo – e definiscono l’assetto dei soggetti incaricati di svolgere le istruttorie tecniche (*Nuclei di Valutazione e Verifica*, NUVV).

Il primo dei due atti (il DPCM del 3 agosto 2012) declina lo schema di riferimento per la redazione da parte dei Ministeri delle citate *Linee Guida* settoriali di valutazione *ex ante* ed *ex post* degli investimenti, definendo inoltre un modello di riferimento per la redazione del DPP (Allegati I e II). Sulla scorta di valutazioni basate su indicazioni metodologicamente vincolanti, i ministeri di spesa dovrebbero gradualmente far emergere *standard* valutativi condivisi per progetti omogenei per favorirne la confrontabilità tramite *benchmark* di riferimento.

L’allegato I del DPCM di agosto individua nell’Analisi Costi-Benefici (ACB) la metodologia preferenziale per la valutazione *ex ante* delle opere; l’ACB può essere sostituita dalla più semplificata Analisi di Costo-Efficacia (ACE) per i progetti di minore complessità²⁹. Si dispone che cia-

²⁹ A distanza di oltre un secolo dai suoi albori in Francia (Dupuit) e di circa ottanta anni dalle prime estese applicazioni nell’ambito delle politiche pubbliche (negli anni trenta dello scorso secolo, negli Stati Uniti), l’ACB continua ad essere il metodo più affidabile per condurre valutazioni micro-fondate, esaustive e verificabili dell’efficacia finanziaria, economica

scun dicastero definisca i contenuti minimi di tali analisi³⁰ e adotti criteri standardizzati per la quantificazione delle poste rilevanti; vengono fornite indicazioni specifiche su aspetti tecnici ed organizzativi³¹; si prevede che il grado di approfondimento dell'analisi sia correlato alla dimensione fisica e finanziaria delle opere, alla loro complessità tecnologica, procedurale e gestionale, nonché al grado di apertura dei mercati dei servizi prodotti accedendo a tali infrastrutture. Il decreto ribadisce infine la responsabilità dei NUVV nel ciclo valutativo, con particolare riferimento alla stima dei fabbisogni, alla valutazione *ex ante* delle singole opere e alle analisi di risultato.

Il secondo DPCM (emanato il 21 dicembre 2012), oltre a ribadire l'indipendenza e l'autonomia dei NUVV dalle Amministrazioni di appartenenza, individua i criteri di designazione dei loro componenti e le modalità di selezione. In assenza di adeguate professionalità interne le amministrazioni sono tenute ad integrare il proprio Nucleo con qualificate immissioni esterne. Nel corso del 2014, per superare le difficoltà attuative delle amministrazioni, le unità centrali con ruolo propulsivo nelle attività di sostegno metodologico e di raccordo istituzionale hanno diffuso un ulteriore ausilio per la redazione delle *Linee Guida* (cd. *Vademecum*)³².

e sociale dei progetti pubblici. Trattandosi di un tema "antico" e assai consolidato, la letteratura sull'argomento è - come si suol dire in questi casi - letteralmente sterminata: valgono per tutti la tersa sintesi contenuta in Layard e Walters (1978) e il comprensivo contributo teorico di Dreze e Stern (1987). Per una recente introduzione non tecnica all'ACB, che ha anche il pregio di ripercorrerne la genesi storica, si veda Pennisi e Maiolo (2016). Per un'applicazione operativa, sviluppata nel contesto di un'iniziativa di assistenza tecnica alle amministrazioni locali intenzionate a promuovere progetti di investimento pubblico con schemi parenterali dopo averne valutati i profili di redditività finanziaria e di convenienza sociale, si veda Gori *et al.* (2014), in particolare l'appendice metodologica sull'ACB.

³⁰ Ad esempio in termini di costi e benefici ammissibili.

³¹ Gli aspetti trattati riguardano: a) i criteri di svolgimento delle analisi di domanda e di offerta di infrastrutture; b) i metodi di valutazione *ex ante* delle singole opere; c) i criteri e le procedure di definizione dell'ordine di merito; d) i metodi di valutazione *ex post* degli interventi; e) le funzioni degli organismi preposti alle valutazioni.

³² Si veda DIPE-PCM e UVAL-DPS, *Vademecum per l'applicazione del Modello di Linee Guida ai fini della predisposizione del Documento Pluriennale di Pianificazione ai sensi del D.Lgs. n. 228/2011*, disponibile all'URL:

3.2 Le altre innovazioni

Accanto alla riforma della valutazione (e della programmazione) della spesa in conto capitale dei dicasteri vanno menzionate due ulteriori novità istituzionali che negli anni a venire potranno innalzare la qualità della programmazione, valutazione e selezione delle opere pubbliche:

- 1) un'innovazione ordinamentale di portata generale: la profonda revisione del cd. Codice degli contratti pubblici volta a recepire i nuovi orientamenti europei in materia di concessioni e di lavori;
- 2) un intervento a carattere organizzativo: il riordino degli uffici istruttori preposti alle scelte infrastrutturali del più importante centro di spesa infrastrutturale centrale, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (MIT).

La legge delega 28 gennaio 2016, n. 1, ha dato mandato al Governo di operare la codificazione e il riordino dell'intera disciplina degli appalti pubblici, cogliendo l'occasione del recepimento di tre rilevanti direttive europee in materia di concessioni e lavori³³. Il decreto attuativo approvato dal Consiglio dei Ministri (D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50) non prevede, a differenza del passato³⁴, successivi atti di natura regolamentare ma la semplice emanazione di linee guida generali (cd. *soft laws*) emanate dall'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) o dal MIT, talvolta dopo il parere delle

http://www.cipecomitato.it/documenti/Vademecum_Lineeguida_11aprile2014_DIPE_UV_AL.pdf

³³ Le tre direttive comunitarie (direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014) si inseriscono nella strategia detta di "Europa 2020" e perseguono gli ambiziosi obiettivi di aumentare l'efficienza nell'impiego dei fondi pubblici, di aumentare lo spessore e la concorrenzialità del mercato dei lavori pubblici, di ridurre i rischi di corruzione.

³⁴ Fino ad oggi i contratti pubblici relativi a lavori servizi e forniture erano stati regolati dal D.lgs. n. 163/2006 (cd. Codice dei contratti pubblici) e dal DPR n. 207/2010 (il Regolamento di esecuzione e attuazione del Codice), oltre a una serie di altri atti normativi, primari o secondari, per specifici settori (appalti della difesa, beni culturali, servizi segreti, ...), norme frammentarie e leggi regionali sui contratti pubblici. Il Codice del 2006 (che a sua volta recepiva due direttive comunitarie e sostituiva la c.d. legge Merloni) è stato in seguito modificato da ben 52 atti normativi nazionali e da 6 regolamenti comunitari.

competenti commissioni parlamentari³⁵. Si tratta indubbiamente di una scelta che potrà determinare un notevole snellimento procedurale.

Il nuovo Codice introduce diverse novità che dovrebbero, sulla carta, fluidificare la gestazione delle opere, come la cd. *Project Review* e forme di consultazione pubblica preventiva (cd. *debàt public*) per rimuovere ostacoli locali (la nota sindrome “*Nimby*”). Sono previsti tre livelli di progettazione: il nuovo “progetto preliminare di fattibilità”, accanto ai previgenti progetti definitivo ed esecutivo. Il nuovo istituto è diretto a verificare se sussistono le condizioni tecnico-economiche per realizzare l’opera pubblica. L’idea di fondo è quella di rafforzare la capacità sostanziale del progetto di soddisfare i fabbisogni, accrescere la qualità architettonica e funzionale, limitare il consumo di suolo, rispettare i vincoli ambientali e migliorare l’efficienza energetica. Le analisi di fattibilità dovranno ottimizzare il rapporto tra costi e benefici attraverso confronti fra le alternative progettuali (art. 23, comma 5). Al fine di assicurare la realizzazione di progetti di qualità, viene introdotto un *Fondo per la progettazione di fattibilità delle infrastrutture prioritarie e la project review delle opere già finanziate* (art. 202, comma 1, lettera a).

Mentre la Legge Obiettivo viene definitivamente superata, si rafforza il livello della programmazione strategica, articolato su un ciclo di pianificazione triennale delle opere. La pianificazione dovrà fondarsi sulle scelte riportate nei DPP settoriali, da inquadrare in un nuovo *Piano generale dei trasporti e della logistica*: il Piano sarà dunque predisposto a distanza di un quindicennio dal suo predecessore del 2001.

La seconda innovazione ha un carattere più settoriale e incide sulle strutture tecniche del MIT. Si tratta in ogni caso di una novità di notevole rilievo per la qualità della spesa infrastrutturale in quanto impatta sul dicastero che esprime una quota molto rilevante della spesa in conto capitale di pertinenza delle Amministrazioni centrali e la sostanziale interezza di quella in infrastrutture (Tabella 1).

³⁵ È inoltre prevista l’istituzione di una cabina di regia attestata presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri per supportare le stazioni appaltanti.

Tab. 1 - Spesa in conto capitale relativa dei ministeri centrali relativa alle principali missioni di bilancio (stanziamenti definitivi di competenza, anno 2013; milioni di euro)³⁶

Ministero	004 - L'Italia in Europa e nel mondo	011 - Competitività e sviluppo delle imprese	013 - Diritto alla mobilità	014 - Infrastrutture pubbliche e logistica	028 - Sviluppo e riequilibrio territoriale	Totale prime 5 missioni	Altre Missioni	Totale spesa capitale
MEF	5.603	1.676	4.137	57	0	11.473	5.610	17.083
MISE	0	3.623	0	0	8.085	11.709	361	12.070
MAE	6	0	0	0	0	6	9	15
MIUR	0,01	0	0	0	0	0	2.628	2.628
MIT	0	0	1.593	4.578	0	6.172	229	6.401
Totale	5.609	5.299	5.730	4.635	8.085	29.359	8.838	38.197

Fonte: Elaborazioni sul Rendiconto generale dello Stato.

Scompare la precedente *Struttura tecnica di missione* per lasciare spazio ad un'unità di nuova costituzione in seno al MIT. La nuova struttura non avrà più il compito di istruire i progetti, che viene riassegnato alle strutture ordinarie del ministero, ma di programmare, valutare e pianificare la realizzazione delle opere in coerenza con gli orientamenti strategici definiti negli indirizzi di politica economica e, segnatamente, trasportistica³⁷. Tra i compiti attribuiti alla rifondata *Struttura tecnica di missione* rientrano: a) il supporto e l'alta consulenza giuridica economica e tecnica; b) la valutazione delle opere attraverso analisi costi-benefici; c) la revisione delle scelte in-

³⁶ La tabella riporta le prime cinque missioni per dimensione finanziaria del bilancio: *Sviluppo e riequilibrio territoriale* (il cui solo programma di spesa consiste nelle Politiche per lo sviluppo delle aree sottoutilizzate, dove si dirige il Fondo di sviluppo e coesione) per circa 8 miliardi di euro, seguita dal *Diritto alla mobilità* (circa 5,7 miliardi di euro), *Italia in Europa e nel mondo* con 5,6 miliardi di euro (contributo italiano alle politiche di bilancio della UE), *Competitività e sviluppo delle imprese* con 5,3 miliardi di euro e, infine, *Infrastrutture pubbliche e logistica* con 4,6 miliardi di euro circa nel 2013. Insieme rappresentano oltre due terzi della spesa di conto capitale (pari a oltre 29,3 miliardi di euro nel 2013).

³⁷ Il DM n. 194 del 9 giugno 2015 istituisce la nuova *Struttura tecnica di missione per l'indirizzo per l'indirizzo strategico, lo sviluppo delle infrastrutture e l'Alta Sorveglianza*, che nasce dalle ceneri della precedente unità, travolta da vicende giudiziarie non ancora concluse.

frastrutturali e dei progetti selezionati (*project review*); d) il monitoraggio della loro realizzazione.

Si tratta in sostanza di un intervento organizzativo diretto a caratterizzare la nuova unità come un organismo di alta consulenza valutativa per le infrastrutture trasportistiche, allontanandola dai compiti di supporto (o addirittura di gestione) realizzativa. Si dovrebbero così limitare i rischi di conflitti di interesse o, comunque, di impropria commistione fra il momento della pianificazione e quello della realizzazione delle opere.

4. Più ombre che luci nella riforma

A distanza di circa quattro anni dall'emanazione delle norme applicative della riforma l'osservazione ravvicinata delle condotte delle Amministrazioni destinatarie consente di formulare un primo giudizio. Il bilancio non pare, purtroppo, positivo³⁸. I termini dichiaratamente perentori stabiliti dalla riforma sono stati disattesi: al momento in cui queste note sono redatte, nessun dicastero ha finora predisposto le *Linee Guida* propedeutiche alle valutazioni delle opere, né tantomeno finalizzato il proprio DPP.

Lo stallo in atto riflette diverse criticità in gran parte legate alla perdurante esilità delle competenze in materia di analisi economica presso le amministrazioni pubbliche. Questa debolezza si è saldata nella circostanza con la sostanziale assenza di un chiaro mandato a procedere da parte dei tre governi che si sono succeduti dopo l'emanazione delle norme di riferimento - con ogni probabilità il fattore determinante dell'insuccesso della riforma. Disfunzioni specifiche, spesso concomitanti e comuni a molte amministrazioni, hanno avuto un rilievo aggiuntivo. Tra queste:

- a) l'assenza di professionalità dotate delle competenze richieste per le analisi valutative non è stata adeguatamente compensata dal supporto del Nucleo di valutazione, presente solo in poche amministrazioni e del resto anch'esso piuttosto debole nei profili specialistici;

³⁸ L'autore di questo scritto ha avuto l'opportunità di seguire il processo di applicazione della riforma del 2011, principalmente dal punto di osservazione dell'*Unità di valutazione degli investimenti pubblici* (UVAL), oggi soppressa.

- b) l'inappropriata dislocazione istituzionale dei NUVV, che rispondono alle strutture deputate alla programmazione della spesa dei dicasteri di appartenenza o, in alcuni casi, al livello amministrativo apicale, raccordato con la direzione politica (come il Segretariato Generale, ove presente). Si tratta in ogni caso di una collocazione che non garantisce né l'autonomia operativa dei NUVV (già di per sé da intendersi come un *second best*), né *a fortiori*, se non la desiderabile indipendenza dai livelli decisionali (*first best*), quantomeno la necessaria distanza dal livello operativo, anche in ragione del fatto che sono le stesse Amministrazioni a selezionarne i componenti;
 - c) il prevalere di una sorta di "eterogenesi dei fini" nell'attività dei NUVV cui è stato di fatto assegnato il compito di coadiuvare le Amministrazioni di appartenenza (a loro volta molto carenti di professionalità) nella programmazione delle risorse di bilancio e dei fondi strutturali dall'Unione Europea. Ciò a discapito dello svolgimento delle istruttorie tecniche: predisposizione di documenti metodologici ed attività valutative sui progetti rilevanti, una torsione purtroppo già emersa fin dalla costituzione dei NUVV nello scorcio degli anni novanta;
 - d) l'assenza nei Ministeri di un'architettura razionale per la gestione e la circolazione dei flussi informativi legati alla valutazione dei progetti lungo l'intero ciclo di vita: una carenza organizzativa che rende precarie, episodiche e poco verificabili le sporadiche analisi valutative svolte;
 - e) il mancato ricorso da parte del CIPE all'"arma totale" prevista dal nuovo quadro di regole: non finanziare le amministrazioni inadempienti - quelle che non abbiano inserito i progetti candidati in un organico DPP settoriale. Sorge perciò il timore che l'assenza di sanzione sia percepita da chi dovrebbe temerla non più di una sterile "grida manzoniana", con il risultato di minare la credibilità dell'intero processo.
- Esiste dunque un rischio molto concreto che i ritardi attuativi conducano a valutazioni frammentarie e poco rigorose. Ne deriverebbe una dispersione di risorse su progetti di modesta rilevanza che riproporrebbero scelte tecno-

logicamente o funzionalmente superate, in ogni caso non meditate. Un severo monito in questo senso è di recente venuto dalla Corte dei Conti³⁹.

5. Un caso di scuola: le infrastrutture di trasporto

È nel settore dei trasporti che l'esigenza di coniugare la valutazione dei fabbisogni con la definizione programmatica degli obiettivi strategici di medio periodo e con valutazione della fattibilità delle singole opere si pone con maggiore coerenza (Cascetta, 2015).

In questo settore le valutazioni dell'efficacia e della sostenibilità dell'investimento sono ancora più necessarie, viste le dimensioni finanziarie delle opere (su cui incide l'alta intensità di capitale, propria delle infrastrutture trasportistiche) e l'ambivalente impatto sui territori: non sempre, infatti, le esternalità di rete di un'opera viaria e i vantaggi del miglioramento delle connessioni fra territori prevalgono sugli impatti paesaggistici e sul danno ambientale derivante dal traffico di transito (Boitani, 2012).

Corrette valutazioni di fattibilità sono anche utili a contrastare il duplice rischio di sovrastima della domanda attesa e di sottostima dei costi di costruzione, tipico delle infrastrutture di trasporto. Si tratta di fenomeni che sono spesso associati ai conflitti d'interesse fra parte pubblica e parte privata, fra promotore e *contractor*, fra concedente e concessionario, come evidenziato dagli studi empirici relativi ai cd. *megaprojects*⁴⁰.

La valutazione dell'evoluzione dei fabbisogni e del conseguente sforzo di ampliamento delle dotazioni per soddisfare la domanda razionata di mo-

³⁹ Afferma la magistratura contabile nella sua relazione annuale sul rendiconto dello Stato per l'anno 2014: *“Quanto al rafforzamento dell'efficacia delle scelte di investimento e del monitoraggio, va sottolineata l'importanza di dare effettiva attuazione al processo di programmazione e valutazione strategica degli investimenti, come previsto dal d.lgs. n. 228 del 2011, definendo, in particolare, in ogni Ministero, le linee guida per la valutazione degli investimenti, adempimento che gran parte delle Amministrazioni a tutt'oggi non ha posto in essere e da cui potrebbe derivare un forte potenziamento dell'attività di valutazione dei fabbisogni infrastrutturali e delle opere, nonché un coinvolgimento dei Nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici.”* Si veda Corte dei Conti (2015), pag 23.

⁴⁰ Un riferimento quasi obbligato è ai lavori di Flyvberg et al (2003).

bilità richiede in primo luogo la definizione di uno scenario “tendenziale” di medio-periodo (cd. *business as usual*), riferito alle determinanti macro-economiche che guidano gli spostamenti delle persone e delle cose: variabili demografiche, reddito *pro capite*, distribuzione sul territorio degli insediamenti abitativi, grado di separazione dei luoghi di produzione da quelli di consumo delle merci e di residenza delle persone.

Quadri previsivi affidabili su orizzonti temporali coerenti con la vita utile delle infrastrutture di trasporto (di norma decennale o ultra-decennale) sono però difficilmente ottenibili con le simulazioni dei modelli econometrici tradizionali impiegati per definire gli usuali scenari macro-economici. Questi modelli sono ovviamente molto utili per il *policy maker* ma sono tuttavia soggetti a varie limitazioni. In questo contesto viene principalmente in evidenza il loro sguardo prevalentemente “keynesiano”, confinato a orizzonti temporali di breve periodo. Rileva inoltre la loro aggregazione territoriale, di norma molto elevata.

Di contro, gli scenari di modellazione delle tendenze di mobilità alla base delle valutazioni di sostenibilità economico-finanziaria dei progetti di trasporto richiedono archi temporali ben più ampi e la disponibilità di informazioni disaggregate per origine e destinazione degli spostamenti. La principale valutazione concerne la capacità del progetto di intercettare la domanda di mobilità, ovvero (la quota di) fabbisogno “razionato” che l’opera intende soddisfare. Disporre di previsioni affidabili sull’evoluzione della domanda di spostamenti nel medio e lungo periodo assume pertanto un rilievo fondamentale per giudicare la plausibilità e la robustezza delle assunzioni su cui si fonda il progetto.

I quesiti più rilevanti che al riguardo si pongono sono tre: a) quali variabili macro-economiche governano la domanda di trasporto nel breve periodo (l’arco di tempo coperto dai modelli di previsione macroeconomica)?; b) queste variabili conservano la loro rilevanza anche nel medio lungo-periodo?; c) infine, le determinanti della domanda di mobilità devono includere variabili aggiuntive rispetto a quelle di fondo?

La risposta a questi interrogativi esula dall’ambito di questo scritto. Appare comunque fondamentale che le valutazioni della sostenibilità e della convenienza collettiva dei progetti di trasporto siano condotte con metodologie affidabili, basate su ipotesi plausibili di sviluppo della domanda e di andamento dei costi, fondate su indicatori quantitativi appropriati per misurare i fabbisogni e la domanda che l’opera intende intercettare.

6. Tirando le fila

In questo lavoro ci si è soffermati su alcune innovazioni del quadro di regole che presiedono alla valutazione degli investimenti pubblici in Italia. Nella difficile situazione di bilancio e stante la lunga crisi, l'esigenza di scelte oculate nella selezione dei progetti pubblici diviene ancora più rilevante, per massimizzare la loro efficacia e contenere il cd. *shadow cost of public funding* invariabilmente associato alla quota di finanziamento con risorse pubbliche.

Le argomentazioni svolte nel lavoro suggeriscono alcune raccomandazioni per migliorare il ciclo decisionale degli investimenti pubblici.

Sembra in primo luogo indispensabile che la selezione delle infrastrutture avvenga nel contesto di un quadro programmatico di alto livello, che assegni le priorità di sviluppo sistemico all'appropriato livello di governo, nel rispetto della suddivisione delle competenze in materia di infrastrutture e reti, anch'esse in via di ripensamento con la revisione del Titolo V della Costituzione.

Il quadro di riferimento dovrebbe scaturire da atti di programmazione pluriennale, che inquadrino le scelte in un orizzonte di medio periodo. Si tratta di pre-requisiti necessari a garantire la plausibilità e la sostenibilità di tali scelte. Nell'ambito di questa cornice la selezione delle infrastrutture dovrebbe rispettare criteri di valutazione *ex ante* trasparenti, rigorosi e verificabili, tratti dalle migliori prassi internazionali, che facciano emergere costi e benefici delle opere, in un'ottica di *whole life costing*. Ciò comporta inevitabilmente una riduzione degli ampi margini di discrezionalità nelle scelte di allocazione della spesa pubblica in conto capitale, in linea con le indicazioni di autorevoli voci internazionali.

Le innovazioni normative che riordinano le procedure di valutazione della spesa per opere pubbliche derivanti dalla legge di riforma della contabilità hanno una grande potenzialità, che tuttavia non è ancora pienamente compresa dai destinatari. La sfida è più rilevante per le infrastrutture di trasporto, vista la dimensione finanziaria dei progetti, i maggiori danni dell'inefficienza e l'importanza per la promozione dello sviluppo e il rafforzamento della competitività dei territori.

Si profila dunque un'occasione importante per innestare un corretto approccio valutativo all'interno delle scelte allocative di maggiore impatto sul processo di accumulazione pubblica. In questa prospettiva il livello centrale dovrà saldarsi con le esperienze spesso più avanzate oggi riscontrabili a li-

vello locale, dove si formano quasi i tre quarti della spesa per investimenti pubblici in Italia.

Riferimenti bibliografici

- Agénor, P. R. (2010). A Theory of Infrastructure-led Development. *Journal of Economic Dynamics and Control*. Elsevier, vol. 34(5), pp. 932-950. Doi:[10.1016/j.jedc.2010.01.009](https://doi.org/10.1016/j.jedc.2010.01.009).
- Aschauer, D. (1989). Is Public Expenditure Productive? *Journal of Monetary Economics*, 23, 177-200. Doi:[10.1016/0304-3932\(89\)90047-0](https://doi.org/10.1016/0304-3932(89)90047-0).
- Astrid, Repubblica e Italia Decide (2011). *Le infrastrutture strategiche di trasporto: problemi, proposte e soluzioni*, Maggio.
- Bassanini, F. and Reviglio, E. (2011). Financial Stability, Fiscal Consolidation and Long-Term Investment After the Crisis. *Financial Markets Trends*, Issue no. 1, pp. 23 – 68, May. Doi:[10.1787/fmt-2011-5kg55qw1vbjl](https://doi.org/10.1787/fmt-2011-5kg55qw1vbjl).
- Boitani, A. (2012). *I trasporti del nostro scontento. Intervista a cura di Sandra Bellini*. Bologna: ilMulino.
- Bom, P. R. D. and Ligthart, J. E. (2014). What have we learned from three decades of research on the productivity of public capital? *Journal of Economic Surveys*, Vol. 28, No. 5, pp. 889-916. Doi: [10.1111/joes.12037](https://doi.org/10.1111/joes.12037).
- Carlucci, C., De Angelis, F. e Guerrizio, M. A. (2014). I tempi di attuazione e di spesa degli interventi infrastrutturali delle politiche di coesione. *Rivista economica del Mezzogiorno*, n. 3, pp. 495-538.
- Cascetta, E. (2016). *La nuova struttura tecnica di missione e la pianificazione strategica degli interventi infrastrutturali*, Intervento al Convegno “La nuova programmazione dei fondi europei 2014-20. Le opportunità per il settore delle costruzioni”, ANCE, 2 marzo.
- Cascetta, E. e Pagliara, F. (2015). *Le infrastrutture di trasporto: cosa non ha funzionato e come porvi rimedio*. Roma. ARACNE Editrice.
- Cassa Depositi e Prestiti, CDP (2013). Capitale per lo sviluppo. *Report monografici*.
- Confcommercio, Ufficio Studi (2016). *Rapporto sulle economie territoriali*, marzo.
- Corte dei Conti (2015). *Relazione sul Rendiconto Generale dello Stato 2014 - Volume II: la gestione del bilancio dello Stato nel 2014*, (documento XIV, n. 3), Comunicato alle Presidenze della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica il 25 giugno.
- Cottarelli, C. (2015). *La lista della spesa*. Milano. Feltrinelli.
- Dabla-Norris, E., Brumby, J., Kyobe, A., Mills, Z. and Papageorgiou, C. (2012). Investing in public investment: an index of public investment efficiency. *Journal of Economic Growth*, 17(3), pp. 235-266. Doi:[10.1007/s10887-012-9078-5](https://doi.org/10.1007/s10887-012-9078-5).
- Di Giacinto, V., Micucci, G. e Montanaro, P. (2009). Effetti macroeconomici del capitale pubblico: un’analisi su dati regionali. *Mezzogiorno e politiche regionali*. Seminari e Convegni, Banca d’Italia, 2, 279-317.

- Di Giacinto, V., Micucci, G. e Montanaro, P. (2011). L'impatto macroeconomico delle infrastrutture: una rassegna della letteratura e un'analisi empirica per l'Italia. In F. Balassone e P. Casadio (a cura di). *Le infrastrutture in Italia: dotazione, programmazione, realizzazione*. Banca d'Italia.
- Dreze, J. and Stern, N. (2013). *The Theory of Cost-Benefit Analysis. Handbook of Public Economics*, Vol. 5, Pages 1-474, Ed. by A..J. Auerbach, R. Chetty, M. Feldstein and E. Saez.
- European Central Bank, ECB (2016). Public Investment in Europe. *ECB Economic Bulletin – Articles*, Issue 2-2016.
- European Commission, Member States and EIB, Special Task Force on investment in the EU (2015). *Task Force Final Report*.
- Flyvbjerg, B., Buzelius, N. and Rothengatter, W. (2003). *Megaprojects and Risk: An Anatomy of Ambition*. Cambridge University Press.
Doi:[10.1017/cbo9781107050891](https://doi.org/10.1017/cbo9781107050891).
- Futagami, K., Morita, Y. and Shibata, A. (1993). Dynamic Analysis of an Endogenous Growth Model with Public Capital. *Scandinavian Journal of Economics*, Vol. 95, pp. 607-625. Doi:[10.2307/3440914](https://doi.org/10.2307/3440914).
- Ganelli, G. and Tervala, J. (2015). The Welfare Multiplier of Public Infrastructure Investment. *IMF Working Paper*, WP 16740.
- Ginsborg, P. (2014). *Storia d'Italia dal dopoguerra ad oggi*. Torino. Einaudi.
- Giordano, C., Marinucci, M. and Silvestrini, A. (2016). Investment and investment financing in Italy: some evidence at the macro level. *Questioni di Economia e Finanza*, n. 307, Banca d'Italia.
- Gori, G., Lattarulo, P., Maiolo, S., Petrina, F., Rosignoli, S. e Rubino, P. (2014). Lo studio di fattibilità nei progetti locali realizzati in forma partenariale: una guida e uno strumento. *Materiali UVAL*, n. 30.
- International Monetary Fund, IMF (2014). *World Economic Outlook: Legacies, Clouds, Uncertainties*. Washington, DC.
- International Monetary Fund, IMF (2015). *Fiscal policy and long-term growth*. The Staff Report on Fiscal Policy and Long-Term Growth, Washington, DC.
- International Monetary Fund (2015). *Making public investment more efficient*. Washington, DC.
- Layard, P. R. G. e Walters, A. A. (1978). *Microeconomic Theory*. New York. McGraw-Hill.
- Masera, R. (2016). Dalle buone infrastrutture il rilancio della crescita. *ASTRID Rassegna*, n. 238.
- OECD (2006). *Infrastructure to 2030. Telecom, Transport, Water and Electricity*. Paris. OECD Publishing.
- OECD (2011). *Promoting Longer-Term Investment by Institutional Investors: Selected Issues and Policies*. Discussion Note.
- Pennisi, G. (2013). Politiche e criteri d'investimento per le infrastrutture. *Studi in onore di Augusto Sinatra*, pagg. 437–457.
- Pennisi, G. e Maiolo, S. (2016). *La buona spesa: dalle opere pubbliche alla spending review. Guida operative*. Edizioni di Impresa & Lavoro.

- Pennisi, G. e Peterlini, E. (1987). *Spesa pubblica e bisogno di inefficienza: l'esperienza del Fondo investimenti e occupazione (1982-1986)*. Bologna. ilMulino.
- Pritchett, L. (2000). The Tyranny of Concepts: CUDIE (Cumulated, Depreciated, Investment Effort) Is Not Capital. *Journal of Economic Growth*. Springer, vol. 5(4), pp. 361-84. Doi: [10.1023/A:1026551519329](https://doi.org/10.1023/A:1026551519329).
- Rajaram, A., Minh Le, T., Bildtska, N. and Crumby, J. (2010). A Diagnostic Framework for Assessing Public Investment Management. The World Bank Africa Region, Public Sector Reform and Capacity Building Unit & Poverty Reduction and Economic Management Network Public Sector Unit, The World BANK. *Policy Research Working Paper*, No. 5397, August. Doi:[10.1596/978-1-4648-0316-1](https://doi.org/10.1596/978-1-4648-0316-1)
- Rajaram, A., Minh Le, T., Kaiser, K., Kim, J-H and Frank, J. (Eds.) (2014). *The Power of Public Investment Management, Transforming Resources into Assets for Growth*. Washington: The World Bank Group.
- Rubino, P. (2009). I settori infrastrutturali di servizio pubblico: caratteristiche economiche e loro regolazione. In A. Biancardi (a cura di). *L'eccezione e la regola: tariffe, contratti e infrastrutture*. ilMulino. Bologna.
- Sartori, A. (2016). *Partenariato pubblico privato e project financing per le infrastrutture: il protagonismo degli enti territoriali*. *ASTRID Rassegna*, n. 241.
- Travaglini, G. (2012). Obiettivi e impatti dell'efficienza energetica in Italia. *Argomenti*, n. 35, pagg. 33-53.
- Ufficio Parlamentare di Bilancio, UpB (2015). *Il piano di investimento europeo. Un'opportunità per una migliore governance delle infrastrutture pubbliche in Italia*, a cura di Petrina, F. e Virno, C., Focus tematico n. 5.
- Ufficio Parlamentare di Bilancio, UpB (2016). *Riforma della struttura di bilancio e rafforzamento del bilancio di cassa Audizione del Presidente dell'UpB, Giuseppe Pisauro, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla riforma della struttura di bilancio e sul rafforzamento del bilancio di cassa* – Commissioni bilancio congiunte del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.

I risultati della politica economica del governo Renzi nei primi due anni

di Massimiliano Di Pace*

Riassunto

L'equazione “- austerità = + crescita economica” è alla base della politica economica del Governo Renzi, come dichiarato nel Programma di Stabilità 2014. La presente ricerca dimostra che nel breve termine questo trade-off non ha avuto luogo. Non solo, ma in linea con numerose ricerche che avevano evidenziato la correlazione negativa tra debito pubblico elevato e crescita economica, l'indagine ha dimostrato che la crescita del debito pubblico, in termini assoluti e in rapporto al Pil, è stata accompagnata in Italia da una stagnazione economica. I dati evidenziano poi come questa situazione sia, nel panorama europeo, un fenomeno quasi esclusivamente italiano.

Classificazione Jel: H60, H50.

Parole chiave: austerità, crescita economica, politica economica, risultati economici, valutazione del governo.

Results of Renzi's Government economic policy after 2 years

Abstract

“- austerity = + economic growth” equation has been the focus of Renzi's Government economic policy, as stated in the Italian Stability Program 2014. This research proves that Italy did not experience such trade-off in the short term. Furthermore, as mainstream literature had demonstrated, as to the negative correlation between high public debt and economic growth, this investigation has collected evidence that the growth of public debt, in absolute terms and in relationship with GDP, has been accompanied in Italy by economic stagnation. Moreover, data show that this situation is, in the European framework, a phenomenon nearly exclusively specific to Italy.

Jel classification: H60, H50.

Keywords: austerity, economic growth, economic policy, economic performance, government assessment.

* Professore straordinario di Politica economica all'Università Guglielmo Marconi di Roma. E-mail: dipace_m@tin.it

Introduzione

La presente ricerca ha lo scopo di valutare l'efficacia nel breve termine di una strategia di politica economica ispirata all'obiettivo della crescita e dell'occupazione, e al contestuale allentamento della politica di bilancio, quale è stata quella del Governo Renzi nei primi due anni dal suo insediamento, avvenuto il 22 febbraio 2014.

Più precisamente si intende verificare se:

- 1) vi è stata effettivamente una politica di bilancio contraria all'austerità, circostanza dimostrabile dall'andamento dei parametri deficit/Pil e debito/Pil;
- 2) vi è stata effettivamente una crescita economica, o comunque una crescita economica maggiore rispetto a quella di altri Paesi comunitari;
- 3) vi è un giudizio positivo (o meno) da parte dell'Ue e del Fmi sulla situazione economica dell'Italia, ossia dei soggetti più autorevoli a livello internazionale nella valutazione della politica economica.

Per realizzare questa valutazione si comincerà, dopo un richiamo della letteratura in materia di trade-off austerità-crescita economica, con l'esame delle dichiarazioni di strategia di politica economica presenti nel Programma di stabilità degli anni 2014 e 2015, contenente misure e previsioni del Governo, indirizzato all'Unione europea, in conformità ai meccanismi del Semestre europeo.

Si passerà poi a esaminare i dati consuntivi macroeconomici e di finanza pubblica, sempre relativamente al 2014 e al 2015, concentrandosi sui quelli del Pil e dei parametri deficit/Pil e debito/Pil, come risultanti dai dati Istat, Eurostat e Banca d'Italia. In questo ambito si evidenzieranno eventuali scarti con le previsioni del Governo, riportate nei Programmi di stabilità.

Si confronteranno successivamente i dati consuntivi con quelli degli altri principali Paesi europei, per verificare se effettivamente l'Italia ha dimostrato una performance analoga o differente rispetto ad essi. Infine si riporteranno i giudizi e le indicazioni dell'Ue, espresse nell'ambito della procedura del Semestre europeo, e quelle del Fmi. La ricerca verrà conclusa con considerazioni sull'efficacia della strategia economica del Governo Renzi.

1. Breve analisi della letteratura in materia di trade-off tra austerità e crescita economica

Il tema della relazione tra politiche di bilancio restrittive (ovvero ispirate all'austerità) e crescita economica è stato dibattuto in ambito accademico,

soprattutto a seguito della crisi economica mondiale del 2008, che aveva riproposto, in particolare con la crisi greca del 2010, il tema della sostenibilità dei debiti pubblici.

Va subito detto che non esiste un'unica corrente di pensiero, anche se è prevalente a livello internazionale l'idea che un elevato debito pubblico ostacoli (e quindi non favorisca) la crescita economica.

In questo senso si erano espressi Reinhart e Rogoff (2010), che segnalavano come un elevato debito pubblico (come può essere considerato quello superiore al 90% del Pil), invece di favorire la crescita economica, la impediva.

A smentire questa tesi intervennero Herndon, Ash e Pollin (2014), i quali, utilizzando dati più precisi, dimostrarono che la crescita dei Paesi presi in considerazione da Reinhart e Rogoff era stata tra il 1946 e il 2009 in media del 2,2% (e non dello -0,1%, come da loro indicato).

Più in generale, secondo Herndon, Ash e Pollin non vi è prova che un alto debito pubblico limiti la crescita economica, fermo restando il riconoscimento che la relazione tra debito pubblico e crescita del Pil reale varia molto da periodo a periodo, e da Paese a Paese.

Anche il tema della soglia del debito pubblico accettabile è stato oggetto di discussione. Pescatori, Sandri e Simon (2014) rilevarono che, sebbene non vi fosse, alla luce dell'analisi dei dati, nessuna prova di un limite di debito pubblico oltre il quale si determinava una compromissione delle prospettive di crescita economica, al tempo stesso riconobbero che laddove il debito pubblico era alto, vi era una maggiore volatilità dei tassi di crescita del Pil reale. Espressero inoltre l'idea che, alla luce dei dati esaminati, la crescita economica potesse aver luogo sia nei casi di riduzione del debito pubblico, sia nei casi di un debito modesto.

Ancora prima Taylor, Proaño, de Carvalho e Barbosa (2012) evidenziarono come la crescita economica potesse rispondere sia positivamente ('Keynes' case), sia negativamente (à la 'Merkel'), al deficit pubblico. Gli autori sostennero però che le stime econometriche dimostravano come ci fosse un forte effetto positivo sulla crescita da parte di un più alto deficit primario.

Da parte sua Bruzzo (2013) affermò come il rigore realizzato con misure non convenzionali, ossia combattendo l'evasione fiscale e la corruzione, potesse consentire il raggiungimento contestuale degli obiettivi di crescita e di riduzione del debito pubblico, grazie al recupero di produttività e di competitività, che ne sarebbe conseguito.

Partendo invece dalla correlazione negativa tra debito pubblico e crescita economica, Panizza e Presbitero (2014) ammisero che, seppure non vi

fosse un rapporto di causa ed effetto tra debito alto e crescita economica bassa, i risultati della ricerca confermavano sostanzialmente la correlazione negativa tra debito alto e modesta dinamica del Pil.

Più circostanziato fu il giudizio di Baldacci, Gupta e Mulas-Granados (2013) sulla correlazione negativa tra debito pubblico e produzione. Infatti, valutando gli effetti della riduzione del debito avvenuta in 79 casi su un campione di 107 Paesi, nell'arco degli anni 1980–2012, i ricercatori evidenziarono come manovre di bilancio restrittive, realizzate congiuntamente ad una stretta creditizia, potevano effettivamente rallentare la crescita economica. Per contro, gli autori della ricerca dichiararono che aggiustamenti fiscali realizzati gradualmente, sia sul piano delle entrate che su quello delle uscite di uno Stato, potevano sostenere un'espansione della produzione, pur in presenza di una riduzione del debito pubblico.

In conclusione, da questa breve panoramica non emerge nessuna prova scientifica della validità dell'equazione “- austerità = + crescita economica”, che ha ispirato la politica economica del Governo Renzi.

Anzi, molti studi evidenziano come un elevato debito pubblico possa interferire negativamente sulla crescita economica.

2. Le indicazioni di politica economica e le previsioni del Governo Renzi

2.1 Le indicazioni di politica economica e le previsioni del Governo Renzi nel 2014

Nel Programma di stabilità del Governo italiano, del 8 aprile 2014, si delineava, fin dalla Premessa (pp. II e seguenti), la strategia del Governo, che in sintesi è «il consolidamento fiscale sostenibile e l'accelerazione sulle riforme strutturali per favorire la crescita».

In termini più operativi il Governo dichiarava di voler attuare le seguenti misure:

- 1) Riforme istituzionali:
 - a) legge elettorale capace di garantire la stabilità;
 - b) abolizione delle Province;
 - c) revisione delle funzioni del Senato;
 - d) riforma del Titolo V della Costituzione concernente il ruolo di Regioni e enti locali;
- 2) Economia:

- a) attuazione della Spending review;
 - b) riduzione del cuneo fiscale, sia per le famiglie, sia per le imprese;
 - c) privatizzazioni;
 - d) pagamento dei debiti commerciali delle P.A.;
 - e) Jobs Act, ovvero riforma del mercato del lavoro;
 - f) riforma della P.A. e della giustizia;
- 3) Finanza pubblica:
- a) rapporto deficit/Pil: -2,6% nel 2014, -1,8% nel 2015, -0,9% nel 2016, -0,3% nel 2017;
 - b) rapporto debito pubblico/Pil: 132,8% nel 2014, 129,4% nel 2015, 125% nel 2016, 120,1% nel 2017;
- 4) Crescita del Pil reale: 0,8% nel 2014, 1,3% nel 2015, 1,6% nel 2016, 1,8% nel 2017.

2.2 Le indicazioni di politica economica e le previsioni del Governo Renzi nel 2015

Nel Programma di stabilità del Governo italiano, del 10 aprile 2015, si affermava nella Premessa a pp. II e seguenti, che, per sostenere la ripresa nascente e l'occupazione, il Governo intendeva:

- 1) perseguire una politica di bilancio di sostegno alla crescita, nel rispetto delle regole comuni adottate nell'Unione europea;
- 2) proseguire nel percorso di riforma strutturale del Paese per aumentarne significativamente le capacità competitive;
- 3) migliorare l'ambiente normativo delle imprese e le condizioni alla base delle decisioni d'investimento.

In materia di politica di bilancio gli obiettivi erano:

- a) sostenere la ripresa economica, in primo luogo evitando qualsiasi aumento del prelievo fiscale, ma anche rilanciando gli investimenti, compresi quelli nell'edilizia scolastica;
- b) collocare su un sentiero di riduzione il rapporto tra il debito pubblico e il Pil, così rafforzando la fiducia dei mercati;
- c) irrobustire la fase di ripresa dell'economia, che porterà con sé un deciso recupero dell'occupazione nel prossimo triennio.

Per ultimo, relativamente alle riforme strutturali, il Governo dichiarava che erano 3 le direttrici fondamentali:

- i) l'innalzamento della produttività del sistema mediante la valorizzazione del capitale umano (*Jobs Act*, Buona Scuola, Programma Nazionale della Ricerca);
- ii) la diminuzione dei costi indiretti per le imprese connessi agli adempimenti burocratici e all'attività della P.A., mediante la semplificazione e la maggiore trasparenza delle burocrazie (riforma della Pubblica amministrazione, interventi anti-corrruzione, riforma fiscale);
- iii) la riduzione dei margini di incertezza dell'assetto giuridico per alcuni settori, sia dal punto di vista della disciplina generale, sia dal punto di vista degli strumenti che ne assicurano l'efficacia (nuova disciplina del licenziamento, riforma della giustizia civile).

Gli obiettivi di Finanza pubblica erano:

- a) rapporto deficit/Pil -3,0% nel 2014, -2,8% nel 2015, -1,8% nel 2016, -0,8% nel 2017, 0,0 (ovvero pareggio di bilancio) nel 2018;
- b) rapporto debito pubblico/Pil: 132,1% nel 2014, 132,5% nel 2015, 130,9% nel 2016, 127,4% nel 2017, 123,4% nel 2018.

Le previsioni di crescita del Pil reale erano le seguenti: -0,4% nel 2014, 0,7% nel 2015, 1,4% nel 2016, 1,5% nel 2017, 1,4% nel 2018.

3. I risultati del Governo Renzi

3.1 Le riforme nei primi 2 anni del Governo Renzi

A due anni esatti dall'entrata in carica del Governo Renzi, i provvedimenti di legge contenenti riforme definitivamente approvati, come risultanti dal sito della Camera dei Deputati, erano i seguenti:

- 1) Legge delega in materia di Fisco: legge 11/3/2014 n. 23;
- 2) Abrogazione delle Province: legge 7/4/2014 n. 56;
- 3) Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale: legge 23/6/2014 n. 89 (art. 1 Riduzione del cuneo fiscale per lavoratori dipendenti; artt. 29 e 32 attribuzione di risorse per assicurare la liquidità per pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili);
- 4) Riforma del processo civile: legge 10/11/2014 n. 162;
- 5) Legge delega in materia di lavoro (*Jobs Act*): legge 10/12/2014 n. 183;
- 6) Responsabilità civile dei magistrati: legge 27/2/2015 n. 18;
- 7) Legge elettorale della Camera dei Deputati: legge 6/5/2015 n. 52;
- 8) Riforma del sistema dell'istruzione: legge 13/7/2015 n. 107;
- 9) Riforma della P.A.: legge 7/8/2015 n. 124.

Delle dieci riforme promesse dal Governo nel Programma di stabilità del 2014, risultavano attuate, in termini di approvazione delle norme, sei, a cui occorre aggiungere la privatizzazione delle Poste italiane, avvenuta a ottobre 2015.

Due riforme erano in corso di discussione parlamentare, per via della procedura più complessa prevista per le modifiche della Costituzione (revisione delle funzioni del Senato e riforma del Titolo V della Costituzione), mentre in tema di Spending review, pur essendo stato completato l'iter di individuazione delle spese da ridurre, non risulta che ad esso sia stato dato un seguito adeguato, come ha affermato il Presidente della Corte dei Conti a febbraio 2016.

Nel complesso si può affermare che il Piano di riforme ha avuto un'attuazione soddisfacente, tenuto conto del breve periodo considerato.

Altra questione però è l'adeguatezza di questo programma per superare i problemi strutturali dell'economia italiana: bassa crescita e alto debito pubblico.

3.2 I dati macroeconomici relativi ai primi 2 anni del Governo Renzi e gli scarti rispetto alle previsioni del Governo

I dati macroeconomici relativi al 2014, 2015 e 2016, in parte frutto di previsioni esistenti a fine febbraio 2016, sono riportate nella tabella 1.

Tab. 1 - I dati macroeconomici per gli anni 2013-2016

Parametri*	Fine 2013	Fine 2014	Fine 2015	2016
Pil reale	-1,7	-0,4%	0,7%	1,4%**
<i>Eurostat</i>				
Pil nominale	1.607 mld	1.614 mld	-	-
<i>Istat</i>				
Occupazione	22.192	22.360	22.470	-
<i>Istat</i>				
Deficit/Pil	-2,9%	-3,0%	-2,6%**	-2,5%**
<i>Eurostat</i>				
Debito/Pil	128,8%	132,3%	132,8%**	132,4%**
<i>Eurostat</i>				
Debito pubblico	2.069 mld	2.136 mld	2.170 mld	-
<i>Bancaditalia</i>				

* Fonte: per ciascun parametro è indicata la fonte dei dati nella riga sottostante.

** Previsione della Commissione europea contenuta nel country report del 26/2/2016.

La lettura dei dati consente di fare le seguenti affermazioni:

- 1) l'economia italiana non è cresciuta nel biennio 2014-2015: infatti in due anni il Pil reale è cresciuto complessivamente di appena lo 0,3%;
- 2) l'occupazione invece è aumentata tra la fine del 2013 e la fine del 2015 di 278.000 unità, ossia dell'1,2%, quindi in misura più che proporzionale rispetto all'aumento dell'attività economica;
- 3) il rapporto deficit/Pil, pur essendo sotto al limite del 3%, esso è posizionato ad un livello "incostituzionale", essendo previsto dall'art. 81 della Costituzione il pareggio di bilancio, la cui applicazione, ai sensi della legge 243/2012, doveva avvenire con l'esercizio 2014;
- 4) il rapporto debito/Pil è in crescita, nonostante l'impegno del nostro Paese a ridurlo, come sancito dal Trattato del Fiscal Compact, recepito nel nostro ordinamento dalla legge 114/2012.

In definitiva i valori sopra riportati permettono di affermare che, se da un parte vi è stata effettivamente una politica di bilancio anti-*austerità* da parte del Governo Renzi, dall'altra non è stato conseguito l'obiettivo della crescita economica.

I dati relativi all'economia e alla finanza pubblica, oltre ad essere negativi, presentano scarti significativi rispetto alle previsioni riportate nei Programmi di stabilità (P.S.) del 2014 e del 2015, come emerge dalla lettura della tabella 2.

Tab. 2 - Gli scarti tra previsioni e risultati

Parametri	P.S. 2014	P.S. 2015	Dato consuntivo
Pil reale 2014	0,8	-0,4	-0,4
Pil reale 2015	1,3	0,7	0,7
Pil reale 2016	1,6	1,4	1,4
Deficit/Pil 2014	-2,6	-3,0	-3,0
Deficit/Pil 2015	-1,8	-2,8	-2,6*
Deficit/Pil 2016	-0,9	-1,8	-2,5*
Debito/Pil 2014	132,8	132,1	132,3
Debito/Pil 2015	129,4	132,5	132,8*
Debito/Pil 2016	125	130,9	-

Fonte: i Programmi di stabilità dell'Italia 2014 e 2015, e per i dati consuntivi Eurostat e per quelli previsionali (* previsioni della Commissione europea).

Dal confronto tra dati previsti e dati consuntivi risulta in primo luogo una grave divergenza tra le previsioni effettuate nel 2014 e i risultati effettivi.

Nel programma di stabilità emanato nell'aprile 2014 si prevedeva per il tasso di crescita del Pil reale del 2014 un risultato superiore di ben 1,2 punti

rispetto a quello registrato ex post. Più limitato, ma sempre rilevante, è lo scarto tra risultato e previsione del Pil 2015: 0,6 punti.

Anche sul piano della gestione della finanza pubblica il Governo Renzi si è dimostrato essere un pessimo *forecaster*: se il dato previsto per il 2014 è stato non particolarmente distante da quello reale (-0,4 punti di Pil), assolutamente sbagliate sono state le previsioni per il 2015 (-0,8 punti di Pil di differenza).

Uguualmente si può dire per il rapporto debito/Pil, che per il 2015 era previsto essere al 129,4%, è stato notevolmente sottostimato, visto che le ultime stime esistenti a fine febbraio 2016, parlavano di un dato maggiore di 3,4 punti (132,8).

Data la maggiore vicinanza tra il momento della stesura (aprile 2015) e il verificarsi dei fenomeni, le previsioni contenute nel Programma di stabilità del 2015 risultano nel breve termine più precise, salvo per il rapporto deficit/Pil del 2016, che era fissato ottimisticamente al 1,8% del Pil, quando poi, neppure un anno dopo era già previsto essere del 2,5%. Nel complesso, si può quindi concludere, sulla base di questo confronto, che la politica dell'ottimismo, riscontrabile anche nelle previsioni, non è foriera di risultati positivi, almeno nel breve termine, che è l'ambito di analisi di questa ricerca.

3.3 Il confronto tra la performance dell'Italia e quella degli altri Paesi comunitari

L'andamento negativo dell'economia e della finanza pubblica in Italia potrebbe essere addebitato ad una crisi generalizzata dell'economia degli altri Paesi europei, con i quali il nostro Paese è confrontabile.

L'analisi delle tabelle successive (3, 4 e 5) consentirà di verificare tale ipotesi per 3 fondamentali parametri misurati su base trimestrale: il tasso di crescita del Pil reale, il rapporto deficit/Pil e il rapporto debito/Pil.

Tab. 3 - L'evoluzione del Pil trimestrale in Italia e nell'Ue 2014-2015

Paesi	IQ 2014	IIQ 2014	IIIQ 2014	IVQ 2014	IQ 2015	IIQ 2015	IIIQ 2015	IVQ 2015	Crescita da IQ 2014 a IVQ 2015
Italia	-0,1	-0,2	-0,1	-0,1	0,4	0,3	0,2	0,1	+0,5
Francia	-0,2	-0,1	0,3	0,1	0,7	0,0	0,3	0,2	+1,3
Germania	0,7	-0,1	0,2	0,6	0,4	0,4	0,3	0,3	+2,8
Spagna	0,4	0,5	0,6	0,7	0,9	1,0	0,8	0,8	+5,7
Gran Bretagna	0,6	0,8	0,7	0,7	0,4	0,5	0,4	0,5	+4,6
Media Eurozona	0,2	0,1	0,3	0,4	0,5	0,4	0,3	0,3	+2,5
Media Ue	0,3	0,2	0,4	0,5	0,6	0,5	0,4	0,3	+3,2

Fonte: Eurostat.

Tab. 4 - Il rapporto deficit/Pil trimestrale in Italia e nell'Ue 2014-2015

Paesi	IQ 2014	IIQ 2014	IIIQ 2014	IVQ 2014	IQ 2015	IIQ 2015	IIIQ 2015	Media tassi
Italia	-5,9	-1,1	-2,9	-2,4	-5,6	-0,9	-2,4	-3,0
Francia	-7,7	-2,6	-4,9	-0,8	-7,4	-2,8	-4,1	-4,3
Germania	-0,3	1,8	-1,1	0,9	0,1	2,0	0,4	+0,5
Spagna	-2,6	-10,9	-1,1	-8,6	-2,9	-9,0	-0,6	-5,1
Gran Bretagna	-3,7	-6,9	-5,5	-6,7	-1,2	-5,8	-4,6	-4,9
Media Eurozona	-4,0	-1,8	-2,8	-1,7	-3,7	-1,5	-1,8	-2,5
Media Ue	-3,7	-2,5	-3,0	-2,8	-3,0	-2,1	-2,2	-2,8

Fonte: Eurostat.

Tab. 5 - Il rapporto debito/Pil trimestrale in Italia e nell'Ue 2014-2015

Paesi	IQ 2014	IIQ 2014	IIIQ 2014	IVQ 2014	IQ 2015	IIQ 2015	IIIQ 2015	Differenza IQ 2014 - IIIQ 2015
Italia	131,6	134,5	132,3	132,3	135,3	136,0	134,6	+3,0
Francia	94,2	95,5	95,7	95,6	97,5	97,7	97,0	+2,8
Germania	76,1	75,9	75,4	74,9	74,3	72,5	71,9	-4,2
Spagna	96,6	98,0	98,4	99,3	99,7	99,3	99,3	+2,7
Gran Bretagna	86,6	87,2	86,6	88,2	87,5	89,0	88,6	+2,0
Media Eurozona	92,1	92,9	92,3	92,1	92,9	92,3	91,6	-0,5
Media Ue	86,2	87,2	86,9	86,8	88,1	87,7	86,0	-0,2

Fonte: Eurostat.

Le osservazioni che si possono fare dall'insieme di questi dati sono le seguenti:

- 1) pur essendo la crescita economica l'obiettivo prioritario, i risultati dell'Italia in termini di crescita del Pil reale sono i peggiori in assoluto. Infatti, la sommatoria algebrica dei tassi di crescita degli 8 trimestri del 2014-2015 è nel caso dell'Italia non solo esigua (0,5%), ma anche sensibilmente più bassa di quella degli altri principali Paesi dell'Ue, nonché di quella media dell'Ue (3,2%) e dell'Eurozona (2,5%);
- 2) più in linea con il trend europeo è risultato l'andamento del rapporto deficit/Pil, dove la media di 7 semestri è nel caso dell'Italia pari a -3%, contro una media Ue del -2,8% e dell'Eurozona del -2,5%; da rilevare però che, con l'eccezione della Germania (che ha un avanzo di bilancio), Francia, Spagna e Gran Bretagna hanno registrato risultati di gran lunga peggiori di quello italiano;
- 3) in termini di debito pubblico, ancora una volta l'Italia ha registrato in assoluto la performance peggiore, visto che il rapporto debito/Pil è cresciuto tra il I trimestre 2014 e il III trimestre 2015 di 3 punti, contro una

riduzione di 0,2 punti a livello Ue ed una riduzione di 0,5 punti a livello di Eurozona.

In conclusione, l'andamento negativo dell'economia e della finanza pubblica negli anni 2014 e 2015 appare essere solo un fenomeno italiano, e non quindi europeo.

4. I giudizi e le indicazioni delle istituzioni internazionali sulla situazione economica dell'Italia

4.1 Il giudizio del Consiglio dell'Ue sul Programma di stabilità del 2014

Nella sua raccomandazione del 8 luglio 2014 (2014/C 247/11), contenente un parere sul Programma di stabilità 2014 dell'Italia, il Consiglio aveva espresso, in sintesi, le seguenti raccomandazioni:

- 1) avviare un processo di riduzione del debito, considerato lo scarto elevato rispetto al parametro del 60%;
- 2) procedere con le privatizzazioni;
- 3) ridurre la spesa pubblica, salvo quella utile per promuovere la crescita, ossia ricerca e sviluppo, innovazione, istruzione e progetti di infrastrutture essenziali;
- 4) garantire l'indipendenza e la piena operabilità dell'Ufficio parlamentare di bilancio;
- 5) trasferire il carico fiscale dai fattori produttivi ai consumi, ai beni immobili e all'ambiente;
- 6) riformare il sistema catastale per garantire l'efficacia della riforma sulla tassazione dei beni immobili;
- 7) migliorare la gestione dei fondi dell'Ue;
- 8) rafforzare la resilienza del settore bancario, garantendone la capacità di gestire e liquidare le attività deteriorate;
- 9) potenziare il coordinamento e l'efficienza dei servizi pubblici per l'impiego in tutto il paese;
- 10) rendere operativo il sistema nazionale per la valutazione degli istituti scolastici per migliorare i risultati della scuola e, di conseguenza, ridurre i tassi di abbandono scolastico;
- 11) rimuovere gli ostacoli alla concorrenza nei settori dei servizi professionali e dei servizi pubblici locali, delle assicurazioni, della distribuzione dei carburanti, del commercio al dettaglio e dei servizi postali.

4.2 Il giudizio del Consiglio dell'Ue sul Programma di stabilità del 2015

Nella sua raccomandazione del 14 luglio 2015 (2015/C 272/16), contenente un parere sul Programma di stabilità 2015 dell'Italia, il Consiglio aveva espresso, in sintesi, le seguenti raccomandazioni:

- 1) avviare un processo di riduzione del debito, considerato lo scarto elevato rispetto al parametro del 60%;
- 2) adottare il piano strategico nazionale della portualità e della logistica previsto, in particolare per contribuire alla promozione del trasporto intermodale;
- 3) adottare e attuare le leggi intese a modernizzare la P.A.; riformare l'istituto della prescrizione entro la metà del 2015; fare in modo che le riforme adottate per migliorare l'efficienza della giustizia civile contribuiscano a ridurre la durata dei procedimenti;
- 4) introdurre entro la fine del 2015 misure vincolanti per risolvere le debolezze che permangono nel governo societario delle banche, e adottare provvedimenti per accelerare la riduzione generalizzata dei crediti deteriorati;
- 5) adottare i decreti legislativi riguardanti la configurazione e il ricorso alla cig, la revisione degli strumenti contrattuali, e il rafforzamento delle politiche attive del mercato del lavoro; adottare e attuare la prevista riforma della scuola e ampliare l'istruzione terziaria professionalizzante nell'ambito degli sforzi per ovviare alla disoccupazione giovanile;
- 6) garantire la rettifica entro la fine del 2015 dei contratti di servizi pubblici locali che non ottemperano alle disposizioni sugli affidamenti "in-house".

4.3 Il giudizio del Fmi nell'Article IV consultation report del 2015

Secondo il *World Economic Outlook* del Fmi di gennaio 2016 si prevedeva per l'Italia una crescita di 1,3% del Pil reale nel 2016 e del 1,2% nel 2017.

Nell'introduzione all'*Article IV consultation report* del 7 luglio 2015, si afferma che «*Italy's performance since the crisis, however, has been among the weakest in the euro area. Real activity and investment are still far from their pre-crisis levels; unemployment is high; and public debt, at 130 percent of GDP, is a source of risk*».

Altri problemi citati dal Fmi sono la bassa produttività ed i bilanci delle aziende squilibrati, che continuano a pesare sul rilancio, e oscurano le prospettive di medio termine. Secondo il Fmi vi è una finestra di opportunità per portare avanti in modo più approfondito le riforme per riavviare la crescita economica.

Queste vanno condotte su molti fronti, che si rafforzano reciprocamente:

- 1) affrontare il problema strutturale della produttività;
- 2) riformare i servizi pubblici per aumentare l'efficienza a tutti i livelli di governo, circostanza che determinerebbe non solo servizi migliori e meno costosi, ma anche un aumento della produttività del settore privato;
- 3) attuare la legge annuale della competitività, che dovrebbe liberalizzare ulteriormente i mercati dei prodotti e dei servizi, con benefici per i produttori e i consumatori;
- 4) completare il *Jobs Act* che creerebbe incentivi ad assumere e formare lavoratori, mentre un incremento della contrattazione secondaria, quella a livello aziendale, renderebbe il fattore lavoro più flessibile in funzione delle condizioni economiche delle imprese.

4.4 Le osservazioni della Commissione europea nell'Alert Mechanism Report 2016

Nel Rapporto sul meccanismo di allarme, con il quale comincia il Semestre europeo, pubblicato dalla Commissione europea il 26 novembre 2015 (COM 2015 691 final), sono riportate, oltre a considerazioni valide per tutta l'Ue, anche specifici commenti sulla situazione dei Paesi membri.

Per quanto riguarda l'Italia, l'istituzione comunitaria afferma che nel nostro Paese resta troppo elevato il debito pubblico, così come risultano eccessivamente alte le sofferenze bancarie. Inoltre è considerata preoccupante la significativa percentuale di cittadini poveri, e per ultimo viene segnalata la mancanza di una crescita della produttività.

La posizione dell'Italia rispetto agli altri Paesi europei è illuminata dallo Scoreboard posto a conclusione del documento della Commissione, che però è riferito al 2014.

Da quella tabella emergono alcuni punti deboli dell'Italia:

- 1) il secondo debito pubblico in rapporto al Pil nell'Ue (dopo la Grecia);
- 2) un incremento della disoccupazione giovanile negli ultimi 3 anni (con un tasso di crescita più alto di tutti, dopo Cipro);
- 3) una riduzione della quota dell'export mondiale.

I punti di forza invece sono:

- 1) un avanzo della sezione corrente della bilancia dei pagamenti;
- 2) un incremento contenuto del costo del lavoro (anche se in 7 Paesi esso è diminuito).

4.5 Il giudizio della Commissione europea sull'Italia a febbraio 2016

Nell'ambito della procedura del Semestre europeo del 2016, la Commissione europea pubblicava il 26 febbraio 2016 il cosiddetto "Country report Italy 2016" (SWD 2016 81 final), che contiene il giudizio della Commissione europea sulla prevenzione e correzione degli squilibri macroeconomici.

Nell'executive summary la Commissione europea rilevava le seguenti problematiche:

- 1) l'Italia presenta strutturali debolezze che limitano la crescita economica (rispetto agli anni 2000, mentre il Pil medio dell'Eurozona cresceva del 10%, quello italiano restava fermo), peggiorate dall'elevato debito pubblico;
- 2) non vi è crescita della produttività, e quindi della competitività;
- 3) importanti riforme sono state avviate, ma vi sono misure che vanno nella direzione sbagliata, come l'incompletezza della Spending review, la riduzione della tassazione sugli immobili e il blocco della riforma del catasto, la mancata crescita della spesa per ricerca e sviluppo, l'assenza di iniziative per la lotta contro la povertà e la riforma della contrattazione collettiva;
- 4) l'Italia resta vulnerabile per effetto dell'alto debito pubblico e per le sofferenze bancarie, e tale vulnerabilità rappresenta un rischio per gli altri Paesi europei;
- 5) per fronteggiare questo rischio sono necessarie molte riforme in campo fiscale, della P.A., la concorrenza, l'istruzione e la ricerca, il welfare.

4.6 Considerazioni sui giudizi delle istituzioni internazionali

Le osservazioni contenute nei documenti ufficiali dell'Ue e del Fmi hanno alcuni punti comuni:

- 1) la necessità di ridurre il debito pubblico, prevalentemente con un taglio della spesa;
- 2) spostare il peso fiscale sulla ricchezza;
- 3) prendere misure per stimolare la concorrenza e la competitività;

4) riformare la Pa (e quindi anche istruzione e ricerca) e i servizi pubblici.

L'analisi delle riforme effettuate nei primi 2 anni dal Governo Renzi non sembravano essere finalizzate ad affrontare i primi 3 punti, ed anche per il quarto punto vi sono importati lacune nell'azione riformatrice del Governo Renzi.

Conclusioni

La ricerca ha evidenziato che nel breve termine non vi sono stati risultati positivi a fronte dello sforzo di miglioramento della situazione economica italiana dispiegato dal Governo Renzi.

Questa situazione può essere spiegata da due possibili alternative circostanze:

- 1) gli effetti di una qualsiasi misura di politica economica richiedono tempo per potersi esplicare, e quindi occorre attendere ulteriore tempo;
- 2) le misure non sono quelle richieste per migliorare la situazione, e quindi non possono incidere sull'evoluzione dell'economia.

Ovviamente non è possibile affermare con certezza quale sia l'ipotesi da considerare corretta. Vi sono però alcuni elementi che possono suggerire che la seconda spiegazione sia la più probabile:

- a) la mancanza di analisi delle ragioni dell'insoddisfacente performance economica dell'Italia nei Programmi di stabilità;
- b) il mancato rispetto delle indicazioni dell'Ue e del Fmi;
- c) la genericità delle motivazioni alla base della politica economica ("ridare fiducia");
- d) la migliore performance di quasi tutti gli altri Paesi europei.

A questo quadro si aggiunge la grave circostanza che la gestione delle finanze pubbliche è in aperta violazione dell'art. 81 della Costituzione, che impone il pareggio di bilancio a partire dall'esercizio 2014.

Inoltre, considerando che, prima o poi, avrà luogo un inevitabile cambiamento della politica monetaria della Bce, che finora ha consentito di mantenere lo *spread* dei titoli di Stato italiani a livelli molto bassi, si comprende come un debito pubblico crescente in termini assoluti costituisca un fattore di rischio molto serio per il sistema economico italiano, visto che circa 20 milioni di soggetti (16,4 milioni di pensionati e 3,2 milioni di dipendenti pubblici) dipendono interamente da risorse pubbliche, e un numero difficilmente valutabile, ma sicuramente elevato, ottiene in parte dal settore pubblico il proprio reddito (ci si riferisce ai fornitori di beni e servizi

alle Pubbliche amministrazioni e alle persone a carico dei percettori di reddito da fonte pubblica).

In conclusione, alla luce dei risultati della presente ricerca, sarebbe prudente ripensare la strategia di politica economica, finora ispirata ad un generico invito all'ottimismo e alla fiducia.

Tale ripensamento dovrebbe partire dall'individuazione e successiva rimozione delle reali cause della debole dinamica di crescita economica e di strutturale eccesso di spesa pubblica rispetto al gettito fiscale, che caratterizzano l'Italia da circa 15 anni.

Riferimenti bibliografici

Documenti ufficiali

Programma di stabilità del Governo italiano, 8 aprile 2014, www.mef.gov.it.

Programma di stabilità del Governo italiano, 10 aprile 2015, www.mef.gov.it.

Raccomandazione del Consiglio, 8 luglio 2014 (2014/C 247/11), contenente un parere sul programma di stabilità 2014 dell'Italia, http://ec.europa.eu/economy_finance/index_en.htm.

Raccomandazione del Consiglio, 14 luglio 2015 (2015/C 272/16), contenente un parere sul programma di stabilità 2015 dell'Italia, http://ec.europa.eu/economy_finance/index_en.htm.

Article IV consultation report del Fmi, 7 luglio 2015, www.imf.org.

Alert Mechanism Report 2016, 26 novembre 2015 (COM 2015 691 final), http://ec.europa.eu/economy_finance/index_en.htm.

Country Report Italy 2016, including an In-Depth Review on the prevention and correction of macroeconomic imbalances della Commissione europea, 26 febbraio 2016 (SWD 2016 81 final), http://ec.europa.eu/economy_finance/index_en.htm.

Saggi da rivista

Baldacci, E., Gupta, S., Mulas-Granados, C. (2013). Debt Reduction, Fiscal Adjustment, and Growth in Credit-Constrained Economies. *IMF Working Paper*, WP/13/238. Doi:[10.5089/9781475516500.001](https://doi.org/10.5089/9781475516500.001)

Bruzzo, A. (2013). Stabilità finanziaria e sviluppo economico: una compatibilità difficile, ma non impossibile per l'Italia con misure di tipo non convenzionale. *Argomenti*, n. 39, pp. 5-46.

- Herndon, T., Ash, M., Pollin, R. (2014). Does high public debt consistently stifle economic growth? A critique of Reinhart and Rogoff. *Cambridge Journal of Economics*, 38 (2): 257-279. Doi:[10.1093/cje/bet075](https://doi.org/10.1093/cje/bet075).
- Panizza, U., Presbitero, A.F. (2014). Public debt and economic growth: Is there a causal effect? *Journal of Macroeconomics*, Vol. 41 (pp 21–41). Doi:[10.1016/j.jmacro.2014.03.009](https://doi.org/10.1016/j.jmacro.2014.03.009).
- Pescatori, A., Sandri, D., Simon, J. (2014). Debt and Growth: Is There a Magic Threshold? *IMF Working Paper*, WP/14/34.
- Reinhart, C. & Rogoff, K. (2010). Growth in a Time of Debt. *National Bureau of Economic Research, working paper series*, n. 15639. Doi:[10.1257/aer.100.2.573](https://doi.org/10.1257/aer.100.2.573).
- Taylor, L., Proaño, C.R., de Carvalho, L., Barbosa, N. (2012). Fiscal deficits, economic growth and government debt in the Usa. *Cambridge Journal of Economics*, 36 (1): 189-204. Doi: [10.1093/cje/ber041](https://doi.org/10.1093/cje/ber041).

Siti internet

www.camera.it per l'elenco delle leggi.

www.istat.it, www.bancaditalia.it e <http://ec.europa.eu/eurostat> per i dati economici.