



VOLUME 3 - NUMERO 5 - SETTEMBRE 2013

<b>Stagnazione, investimenti, innovazione e territorio</b> di <i>Riccardo Cappellin</i>	100-105
<b>Ricostruire la filiera dello sviluppo: lo scollamento tra istituzioni e territorio nel Mezzogiorno</b> di <i>Luca Bianchi</i>	106-108
<b>Tecnologie verdi, politica industriale e opportunità di sviluppo locale</b> di <i>Ernesto Cassetta e Umberto Monarca</i>	109-113
<b>Valutare le politiche di coesione: rilanciare uno spazio istituzionale per promuovere integrazione e sostenibilità</b> di <i>Silvia Ciampi</i>	114-119
<b>La politica della casa: interventi diretti, prelievo fiscale ed effetti generazionali</b> di <i>Sabrina Iommi</i>	120-123

#### REDAZIONE

Marco Alderighi, Università della Valle d'Aosta  
Valerio Cutini, Università di Pisa  
Ugo Fratesi, Politecnico di Milano  
Dario Musolino, CERTeT – Università Bocconi  
Francesca Rota, Politecnico e Università di Torino

#### COMITATO SCIENTIFICO

Cristoforo Sergio Bertuglia, Politecnico di Torino  
Dino Borri, Politecnico di Bari  
Ron Boschma, University of Utrecht  
Roberto Camagni, Politecnico di Milano  
Riccardo Cappellin, Università di Roma Tor Vergata  
Enrico Ciciotti, Università Cattolica, sede di Piacenza  
Giuseppe Dematteis, Politecnico di Torino  
Rodolfo Helg, Università Bocconi  
Giacchino Garofoli, Università dell'Insubria  
Enzo Pontarollo, Università Cattolica, sede di Milano  
Andres Rodriguez Pose, The London School of Economics  
Lanfranco Senn, Università Bocconi  
André Torre, INRA, Paris  
Antonio Vazquez-Barquero, Universidad Autonoma de Madrid

La rivista è destinata ad accogliere i contributi di chi intenda partecipare allo sviluppo e alla diffusione delle scienze regionali, promuovere il dibattito su temi attuali e rilevanti, formulare e discutere strategie e azioni di policy regionale. La rivista, giornale on-line dall'Associazione Italiana di Scienze Regionali (AISRe), ha un taglio divulgativo, con articoli relativamente brevi e agevolmente comprensibili. È prevista (ed incoraggiata) la possibilità di commentare gli articoli. La rivista è aperta a contributi di opinioni diverse, anche potenzialmente discordanti tra loro, purchè ben argomentati e rispettosi delle regole elementari del confronto civile e della contaminazione delle idee.

ISSN: 2239-3110 EyesReg (Milano)

# Stagnazione, investimenti, innovazione e territorio

di

*Riccardo Cappellin*, Università di Roma "Tor Vergata"

L'attuale situazione di stagnazione profonda dell'economia italiana dura ormai da almeno 5 anni e anche più ed è probabile che continuerà se non si avrà la capacità tecnica e il coraggio politico di cambiare strada e di cambiare le teorie, l'approccio strategico e gli strumenti di intervento. È importante che le Scienze Regionali sottolineino la rilevanza della dimensione territoriale nell'analisi della recessione attuale e nella proposta di linee di intervento nazionali e europee per il rilancio degli investimenti e dell'occupazione. Infatti, gran parte dell'economia, della popolazione ed anche della disoccupazione in Italia e in Europa si concentra ora nelle aree urbane e le misure di rilancio dell'economia non possono non tenere conto dei problemi e delle potenzialità delle grandi città e dei sistemi produttivi regionali. Inoltre, la crisi ha avuto come effetto non solo la diminuzione del PIL aggregato in Europa, ma anche un aumento enorme delle disparità tra la Germania e i paesi del Sud Europa e anche in Italia tra il Nord e il Mezzogiorno, ove la diminuzione del PIL, degli investimenti, della spesa pubblica come anche la stretta creditizia sono state maggiori.

## (i) La recessione

Il PIL tra il 2008 e il 2013 è diminuito di 91 miliardi di euro a prezzi 2000 e di questi ben 79,7 miliardi sono stati determinati dal crollo degli investimenti lordi, la cui diminuzione è stata maggiore di quella dei consumi privati, pari a 46 miliardi, e dei consumi pubblici, pari a solo 13 miliardi. Pertanto, i dati indicano in modo inequivocabile che il fattore più importante della diminuzione del PIL non è stata la diminuzione della spesa pubblica ma il crollo degli investimenti privati. Invece, il contributo positivo delle esportazioni è stato minimo e pari a soli 4 miliardi: ben inferiore all'importante contributo positivo (44 miliardi) dato alla crescita del PIL dalla diminuzione delle importazioni, che ha beneficiato le produzioni nazionali rispetto a quelle estere.

La ripresa dell'economia italiana potrà esserci solo con un aumento della spesa per investimenti, che dal lato della domanda trainerebbe la produzione di molti settori industriali. Inoltre, dal lato dell'offerta, non è possibile un aumento dei posti di lavoro e una riduzione della disoccupazione, se non avviene contestualmente una ripresa degli investimenti delle imprese, in impianti, mezzi di trasporto e strutture.

## (ii) Una nuova strategia di sviluppo a lungo termine

La situazione di recessione che si protrae da 5 anni contrasta con le prospettive di sviluppo a lungo termine che sono possibili in Italia e in Europa. La crisi economica deve spingere

Tabella I: I numeri della crisi 2008-2013 scomposizione del GDP dell'Italia in base alle componenti della domanda aggregata (milioni di euro a prezzi 2000)

Crisi economica: 2008-2013			$\Delta Y$	-91.202,3 (-7,1%)			
<b>Politica Monetaria</b>	Stretta creditizia e Salvataggio delle Banche	-	$\Delta I$	-79.699,3 (-6,2%)	+	Sviluppo delle capacità di investimento e innovazione	<b>Politiche Regionali e Industriali</b>
Crisi Mondiale		-	$\Delta X$	4.593,3 (0,4%)	+		
<b>Politica Fiscale</b>	Stretta fiscale e Salvataggio dello Stato	-	$\Delta C$	-46.547,6 (-3,6%)	+	Soddisfazione dei bisogni dei cittadini	
			$\Delta G$	-13.225,5 (-1,0%)			
			$\Delta M$	44.856,0 (3,5%)			

Legenda: Y = Prodotto interno lordo, I = Investimento lordo, X = Esportazione di beni o servizi, C = Consumo privato, G = Spesa pubblica, M = Importazioni di beni o servizi. Variabili ai prezzi di mercato. Fonte: Eurostat

a valorizzare ancor più i vantaggi competitivi delle economie europee rispetto a quelle dei paesi a rapida crescita e costi del lavoro inferiori, come:

- la grande diversificazione del sistema produttivo all'interno dei cluster settoriali, che consente lo sviluppo di produzioni innovative e complesse basate sulla combinazione delle diverse produzioni tradizionali;
- l'emergere di nuovi bisogni sempre più sofisticati e che spesso hanno una natura collettiva, da parte dei consumatori e dei cittadini e quindi la creazione di nuovi mercati per nuove produzioni, soprattutto nelle aree urbane;
- una forza lavoro qualificata e con livelli di istruzione sempre più elevati che si concentra nei diversi bacini del lavoro locali.

Tutti e tre questi fattori, che sono importanti per promuovere le "smart innovation" o una moderna economia basata sulla conoscenza, hanno una esplicita dimensione territoriale. Pertanto, il punto di partenza di un programma di rigenerazione o ricostruzione dell'economia italiana dopo la crisi è il territorio, che ha le potenzialità ed anche bisogno di rinnovo e di una straordinaria manutenzione.

In molti settori che una volta erano affidati alla produzione pubblica è ora possibile la produzione per il mercato e la vendita di servizi ai cittadini da parte di imprese private o forme diverse di cooperazione pubblico-privato. Pertanto, è possibile il finanziamento

degli investimenti con risorse private, senza gravare sui bilanci pubblici, se vengono definiti in modo adeguato le tariffe di tali servizi.

Compito delle politiche pubbliche è promuovere grandi progetti, organizzare la realizzazione degli stessi e assicurare le condizioni normative e fiscali che permettano la creazione di nuovi mercati e alle imprese private e alle banche di investire e quindi di gestire la produzione di molti servizi qualificati innovativi.

In particolare, le opportunità di crescita per gli investimenti privati, per nuove produzioni e posti di lavoro emergono da bisogni importanti, diffusi e tuttora insoddisfatti in settori moderni, come quelli di: turismo, agricoltura e nuovi bisogni alimentari, congestione e trasporti a scala urbana, regionale e internazionale, telecomunicazioni e cablaggio delle città, salute, istruzione superiore, cultura, sport, edilizia popolare e ristrutturazioni edilizie, migliore organizzazione del territorio, ambiente, energie rinnovabili, risparmio energetico, smaltimento dei rifiuti, protezione dai rischi sismici e dai disastri naturali, sicurezza, riqualificazione dell'amministrazione pubblica locale e nazionale.

Le sfide delle nostre città sono enormi. Peraltro, per promuovere questi progetti di investimento non sono sufficienti le tradizionali politiche fiscali e monetarie, ma sono necessarie forti politiche industriali e regionali.

### **(iii) Gli ostacoli al rilancio della economia**

È difficile attribuire alla crisi internazionale la recessione dell'economia italiana quando quest'ultima si sviluppa meno di quelle di tutti gli altri grandi paesi europei. Le ragioni della recessione in Italia sono in gran parte interne e sono innanzitutto rappresentate dagli ostacoli che impediscono di sfruttare le opportunità di medio e lungo periodo dell'economia italiana.

Senza un cambiamento nell'approccio alla politica economica seguito nell'ultimo decennio e l'adozione di una diversa strategia e visione di lungo periodo sia delle imprese che del governo, la situazione di stagnazione è inevitabile che continui per molti altri anni.

Le politiche monetarie e fiscali finora seguite hanno avuto un effetto negativo sullo sviluppo del PIL. La politica monetaria della BCE ha salvato le banche fornendo loro enormi fondi a tasso zero e ha permesso loro di ridurre la leva finanziaria.

La politica fiscale ha salvato le finanze pubbliche riducendo il deficit, tagliando gli investimenti pubblici, le pensioni, i servizi sociali, al solo scopo di rassicurare i mercati finanziari ed evitare un ulteriore aumento degli interessi sul debito pubblico.

Secondo i tecnocrati neo-liberisti, da una "balance sheet recession" si esce spontaneamente solo quando i diversi attori hanno ridotto il loro rispettivo indebitamento a livelli sostenibili per evitare il rischio di un fallimento e questo richiede che i loro flussi in entrata siano superiori ai loro flussi in uscita o che i risparmi siano superiori agli investimenti. Questo inevitabilmente implica una crisi economica prolungata e è impossibile indicare quando la ripresa potrà avvenire.

L'inefficienza delle politiche monetarie e fiscali di stabilizzazione finanziaria è dimostrata dal fatto che il rapporto debito/PIL è paradossalmente maggiore che alcuni anni or sono, che i consumi pubblici sono diminuiti di meno dei consumi privati, che i mercati finanziari sono frammentati in tanti mercati nazionali con tassi di interesse diversi, che la

Figura 1: Le relazioni tra i tre tipi di reti nel processo di crescita del sistema regionale di produzione.)



capacità produttiva dell'economia nel lungo periodo è diminuita come indicato dagli scarsi investimenti in innovazione e ricerca e dal fatto che molte imprese e molti stabilimenti produttivi sono stati chiusi.

Il governo nei suoi primi 100 giorni ha adottato politiche utili ma di modesta efficacia a livello macroeconomico e che si potrebbero definire misure di "fine tuning" fiscale o di marginale cambiamento della distribuzione del carico fiscale tra le diverse fasce sociali. Mancano invece politiche industriali e regionali capaci di mobilitare il credito e gli investimenti dei grandi gruppi industriali e dei servizi nel Mezzogiorno, nelle città e nelle diverse regioni.

È necessario un allargamento della prospettiva temporale e territoriale. È compito del mondo della ricerca e delle associazioni scientifiche indicare alle istituzioni nazionali ed agli operatori economici analisi obiettive e linee generali di intervento efficaci sulla base dei risultati degli studi e delle teorie più recenti.

In questa prospettiva, le Scienze Regionali ed in particolare l'economia regionale e l'economia industriale indicano un modello della crescita economica completamente diverso da quello della macroeconomia tradizionale e dell'approccio neo-liberista.

#### **(iv) La prospettiva regionale**

Il fallimento delle analisi e delle politiche macroeconomiche spinge gli economisti regionali e industriali e le Scienze Regionali in generale a proporre politiche diverse. Una nuova prospettiva di sviluppo che parta dal territorio e dalle città può indicare una via di uscita dalla situazione attuale di cronica stagnazione economica, che è il risultato di inadeguate politiche monetarie espansive e di politiche fiscali restrittive.

D'altro lato, la critica alle politiche fiscali e monetarie neo-liberiste non implica necessariamente una strategia keynesiana di sviluppo, basata su scelte prese a livello centrale o di tipo top-down come ad esempio un grande progetto di investimento pubblico nazionale o europeo. Una strategia nuova è invece quella di basarsi su un approccio dal basso, che valorizzi le iniziative collettive e di collaborazione strategica tra i diversi attori privati e pubblici nelle diverse città e regioni, e di collegare a livello italiano ed europeo tra di loro tali diversi progetti locali e regionali tramite forme flessibili o a rete di raccordo.

In questa strategia dal basso e organizzata a rete, i tre driver dello sviluppo economico nazionale sono:

1. la crescita della domanda interna che dipende dalla creazione di reti di cittadini e associazioni, che stimolino lo sviluppo di nuovi bisogni e la produzione di beni collettivi la cui domanda è spesso latente,
2. l'aumento della propensione ad investire delle imprese in produzioni complesse e innovative che dipende dalla creazione di reti di innovazione tra le diverse imprese,
3. lo sviluppo delle capacità di governance che dipende dalle reti delle istituzioni e degli attori locali che permettano l'aggregazione della domanda e delle capacità di offerta a scala territoriale e regionale, data la natura collettiva e complessa dei programmi di investimento da realizzare sul territorio nazionale.

Una politica nazionale che miri al rilancio degli investimenti come volano della crescita economica e parta dalle capacità imprenditoriali e dai bisogni esistenti nelle diverse aree del paese, richiede non solo scelte di politica industriale, come l'individuazione delle nuove produzioni e la creazione di nuovi mercati per le imprese private, ma anche nuovi strumenti regionali e nazionali di tipo finanziario, che operino sia dal lato della domanda di credito, stimolando le decisioni di investimento delle imprese, che dal lato della offerta di credito, stimolando le decisioni di finanziamento delle banche e operatori finanziari.

#### **(v) Lo sviluppo della ricerca nelle scienze regionali**

In conclusione, non c'è crescita del PIL senza crescita della domanda interna e senza crescita degli investimenti fissi lordi privati e pubblici. Il punto di partenza di un programma di ricostruzione dell'economia italiana dopo cinque anni di crisi è il territorio. Le aree urbane, come Palermo e le grandi città del Mezzogiorno, hanno un ruolo fondamentale nel rilancio dell'economia nazionale e devono individuare prima di altre regioni le nuove produzioni che permettano una diversificazione del sistema produttivo e nuove specializzazioni nella competizione globale. Per promuovere questi progetti di investimento non sono sufficienti

le tradizionali politiche fiscali e monetarie, ma sono necessarie forti politiche regionali e industriali.

L'analisi dei fattori della recessione economica e la ricerca di nuove strategie per rilanciare la crescita nell'economia italiana, richiede che la ricerca nelle Scienze Regionali si estenda oltre all'analisi dell'Innovazione nei sistemi produttivi locali e dello sviluppo dei servizi basati sulla conoscenza nelle aree urbane per affrontare temi nuovi come: i nuovi modelli di consumo dei consumatori come fattori di innovazione, lo sviluppo dei beni collettivi e relazionali e il ruolo organizzazioni non profit, il ruolo delle banche e di nuovi strumenti finanziari moderni nelle politiche regionali.

Nei 34 anni di esistenza dell'Associazione Italiana di Scienze Regionali il congresso annuale è diventato sempre più grande ed interessante e si qualifica di fatto come il più grande incontro scientifico e tecnico in Italia nel campo degli studi regionali e territoriali. In particolare, il congresso di Palermo 2013 come anche i congressi precedenti ha promosso l'integrazione sempre più coerente dei diversi approcci seguiti dai ricercatori attivi nelle più diverse discipline che si interessano del territorio, delle città e delle regioni. Questa capacità di integrazione di discipline diverse è fondamentale perchè il mondo della ricerca nelle Scienze Regionali non solo sia maggiormente presente nell'insegnamento universitario ma sia anche capace di indicare linee innovative di politica regionale e territoriale al mondo degli esperti, al mondo delle imprese e a quello delle istituzioni pubbliche locali e nazionali.



# Ricostruire la filiera dello sviluppo: lo scollamento tra istituzioni e territorio nel Mezzogiorno

di

*Luca Bianchi, SVIMEZ*

È possibile definire una diagnosi minima, condivisa dalla comunità degli studiosi delle politiche di sviluppo regionale, ma anche dagli operatori pubblici chiamati a progettarle e implementarle, sulle cause di fondo di un modello di sviluppo che ha reso l'Italia, già prima della crisi, un caso unico tra le grandi economie europee per bassa intensità e qualità della crescita? Per molti anni, i tentativi in questa direzione sono stati un esercizio continuo, ma non sempre conducente, segnato dall'oscillazione di "mode" e approcci talvolta forzatamente contrapposti. Ciò è valso soprattutto nelle discussioni e nei convegni che avevano al centro la questione del Mezzogiorno, la macroarea territoriale che accentua i limiti e i ritardi nazionali.

Ora, sono molti i fattori che incidono sulla mancata crescita italiana. Tuttavia, è ormai opinione acquisita nella comunità scientifica, ed è anche esperienza quotidiana di chi opera nelle diverse realtà territoriali, che l'insufficiente grado di coesione sociale, l'incertezza dei diritti (a partire da quello di proprietà), l'inefficienza delle amministrazioni pubbliche, l'illegalità diffusa e la relativa minore efficacia delle politiche pubbliche concorrono ad ostacolare contemporaneamente, specialmente nel Mezzogiorno dove più acutamente si manifestano, sia la crescita della produttività, sia il conseguimento di più alti livelli di eguaglianza dei redditi e di migliori condizioni di vita. Le fratture, i divari di sviluppo, storicamente determinati, assumono una dimensione, accanto a quella "classicamente" economica, sempre più marcatamente "istituzionale".

L'analisi richiede tuttavia uno sforzo maggiore. Perché se è vero che il Mezzogiorno è ancora fortemente condizionato da vincoli strutturali, dal ritardo sul versante del reticolo istituzionale, da patologie sociali accentuate, è anche una realtà profondamente diversa rispetto al passato; al suo interno ci sono infatti aree produttive dinamiche, a volte di eccellenza, che non riescono però a fare sistema. La considerazione di una realtà così complessa, in cui convivono situazioni di arretratezza economica con esperienze d'innovazione ed efficienza richiede un ripensamento delle logiche e degli strumenti delle politiche necessarie ad accelerare un ordinato sviluppo dell'intero Paese; politiche i cui frutti saranno ancora maggiori nelle regioni meridionali.

La costruzione di politiche di sviluppo territoriale più incisive passa necessariamente per un impegno diverso per il Mezzogiorno nell'ambito delle politiche ordinarie nazionali e per una revisione critica delle funzioni e delle modalità di applicazione degli interventi "aggiuntivi" (nazionali e comunitari, centrali e regionali) per il Sud. Si tratta di un obiettivo complesso cui sono chiamati a dare un contributo tutti gli attori economici e politici, che saranno in grado di perseguirlo solo a patto di avere piena consapevolezza della pluralità di nessi, teorici e pratici, economici e politici, tra il territorio, le istituzioni e lo sviluppo.

Eppure, vi è la necessità di compiere un passo preliminare, che nemmeno in questa sede può rimosso, prima di inoltrarsi nella discussione di merito sulle politiche di sviluppo. È qualcosa che ha a che fare con la cultura politica condivisa, con le ragioni e i modi del nostro essere una comunità nazionale. Occorre infatti in primo luogo ricostruire un nuovo patto sociale per la crescita tra i territori del Nord e del Sud del Paese. L'ultimo quindicennio si è trascinato in una continua contrapposizione tra questione settentrionale e questione meridionale, finendo per acuire le distanze e per deprimere la capacità produttiva dell'intero sistema nazionale. Con la conseguenza grave di alimentare, al Sud come al Nord, particolarismi e rivendicazionismi, e conseguenti ricatti politici delle "leghe" territoriali, che hanno portato ad avere Ministri (e addirittura Ministeri) del territorio e sempre meno sviluppo. Ne è risultata, com'è ormai noto, una situazione di parallelo declino, che pur mantenendo sostanzialmente invariato le distanze tra Sud e Nord ha visto l'intero Paese scendere nelle graduatorie europee e mondiali. È dunque assolutamente da rigettare, perché errato anche nei fondamenti economici, un approccio che contrappone le esigenze del sistema produttivo delle aree più sviluppate del Nord con le necessità di sviluppo delle regioni meridionali.

In realtà gli andamenti dell'ultimo decennio hanno dimostrato come la dipendenza dalle scelte nazionali e le interrelazioni economiche tra le due aree sono così profonde da condizionare i risultati di ciascun territorio. Nel Sud pesano ancora più che altrove i costi "indiretti" di una Pubblica amministrazione inefficiente, di un carico fiscale più alto di quello dei competitors, delle carenze nel sistema infrastrutturale e logistico, di un inefficiente sistema del credito. Il sistema produttivo meridionale soffre, così come quello del Nord, la perdita di competitività dei settori tradizionali e i ritardi nella penetrazione sui mercati innovativi. Le diverse condizioni del contesto territoriale nelle due ripartizioni del Paese richiederanno dunque tipologie ed intensità di interventi diversi ma con il comune obiettivo di migliorare - attraverso una maggiore funzionalità dei mercati, una più alta qualità dei servizi collettivi e un rilancio della produttività - le condizioni competitive del sistema produttivo italiano. Occorre insomma una strategia che guardi sì ai territori, alle loro diverse specificità e vocazioni, ma sempre mantenendo una dimensione unitaria, legata a una prospettiva d'integrazione sovranazionale dello sviluppo.

È quindi necessario intervenire con politiche territoriali in grado di rafforzare le "istituzioni" dello sviluppo locale, e di aggredire nelle istituzioni le convenienze legate alle rendite del mancato sviluppo, per rafforzare la coesione sociale e per creare le condizioni di un ambiente "attraente" per gli investimenti, è ormai acquisito dalla coscienza collettiva degli studiosi e degli operatori politici. Oltre ciò rimane tuttavia "una seconda gamba" delle politiche di sviluppo che qui non posso non rammentare.

Un ruolo di primo piano, infatti, per riavviare nel breve periodo i meccanismi di sviluppo nelle aree in ritardo è il rimuovere, o attenuare, i "binding constraints" alla crescita economica, storicamente e geograficamente differenti, piuttosto che applicare indicazioni generiche e spazialmente uniformi. Ed è a partire dalla identificazione di questi vincoli che riguardano ancora oggi infrastrutture, scala di attività delle imprese relativamente minore, insufficiente presenza di produzioni innovative, che occorre costruire la seconda gamba delle politiche di sviluppo. Bisogna prendere atto come l'esperienza di questo ultimo quindicennio abbia sostanzialmente smentito la prospettiva di uno sviluppo endogeno del

Mezzogiorno, basato sulla semplice riattivazione delle risorse inutilizzate già disponibili sul territorio. Sul piano della politica economica, se si concorda nella necessità di superare tale ipotesi, di conseguenza occorre riassegnare centralità all'obiettivo, non sufficientemente perseguito dall'impianto strategico della Nuova Programmazione, di ampliare l'accumulazione di capitale produttivo attraverso l'attrazione d'investimenti esterni all'area e la creazione di attività in nuovi mercati a maggior tasso di innovazione.

Per fare ciò serve quindi un rilancio delle politiche industriali nel nostro Paese, imparando dagli errori del passato e collocandole nell'azione più ampia di interventi per il rilancio del settore industriale volti a migliorare il contesto in cui le imprese operano (infrastrutture, mercati più efficienti, sicurezza, capitale umano). È necessario in particolare per il Mezzogiorno che si torni a parlare di politica industriale perché l'industria è la via maestra per formare risorse manageriali, tecnologiche ed organizzative, oggi carenti, in grado di trasmettersi nella società circostante, alimentando processi innovativi. È lecito attendersi risultati concreti da interventi più selettivi e "verticali" (e non solo misure generalizzate), che non necessariamente si traducano in intermediazione e discrezionalità nell'erogazione, come avviene per le principali economie del mondo. In paesi importanti quali Francia, Germania, Regno Unito e Stati Uniti è presente una "cabina di regia" che coordina i diversi interventi e si individuano tecnologie chiave nei settori medium e high-tech su cui concentrare gli investimenti. Al contrario che in Italia, non si nasconde l'intento di modificare la struttura produttiva esistente cercando di sviluppare vantaggi competitivi nei settori che hanno un forte potenziale di sviluppo. Soprattutto, si adotta una chiara logica di medio-lungo termine, da cui deriva l'assegnazione di risorse finanziarie stabili e certe.

# Tecnologie verdi, politica industriale e opportunità di sviluppo locale

di

*Ernesto Cassetta*, Università degli Studi di Udine e LUISS

*Umberto Monarca*, Università degli Studi di Udine e LUISS

Il potenziale contributo in termini di crescita economica delle fonti rinnovabili di energia è spesso citato come giustificazione ulteriore nella promozione di politiche volte alla loro diffusione. Con il perdurare della crisi, infatti, il richiamo all'opportunità di tenere conto nelle scelte effettuate dell'impatto in termini di sviluppo regionale e locale, prospettive di esportazione, coesione sociale e creazione di posti di lavoro si è fatto sempre più insistente.

L'Unione Europea ha nel tempo ridefinito in maniera sempre più ambiziosa i propri obiettivi in termini di riduzione delle emissioni climalteranti, di diffusione delle fonti rinnovabili e di efficientamento nell'uso delle risorse come presupposto per un rilancio della propria competitività su scala internazionale, oltre che come strumento di lotta ai cambiamenti climatici e di indipendenza energetica (Monarca, 2012). In questo quadro, i singoli Stati membri sono stati chiamati a una modifica del proprio sistema di regolazione al fine di indirizzare i comportamenti di produzione e di consumo verso una maggiore sostenibilità ambientale. Il principale riferimento a riguardo è, come noto, il *Climate and Energy package* approvato nel 2009 con il quale si sono ridefiniti gli obiettivi di sviluppo delle fonti rinnovabili e di riduzione delle emissioni di gas climalteranti al 2020 chiamando poi gli Stati membri a condividere in maniera vincolante gli sforzi necessari al loro raggiungimento.

Rispetto ai complessivi auspici, i benefici economici e occupazionali degli investimenti realizzati sono stati inferiori alle attese distribuendosi inoltre in modo assai disomogeneo fra territori. Pur in un contesto di indubbia crescita, la competizione proveniente in particolare da Cina e Stati Uniti nelle tecnologie per la produzione di energia da fonti rinnovabili ha progressivamente posto in difficoltà i produttori europei in diversi settori. Nel solare fotovoltaico, ad esempio, la leadership inizialmente acquisita dalle imprese tedesche è stata rapidamente erosa determinando in molti casi fallimenti, chiusure di impianti e programmi di ristrutturazione (EurObserv'ER, 2013). In diverse realtà territoriali, l'impatto più rilevante si è prevalentemente esaurito nelle attività a valle delle diverse filiere industriali coinvolte senza estendersi in maniera significativa e soprattutto duratura alle fasi a monte legate alla produzione di tecnologie e al controllo delle loro traiettorie di sviluppo.

Quest'ultima dinamica ha in larga misura contraddistinto anche il nostro Paese tanto da essere un fattore determinante nella complessiva revisione al ribasso dei meccanismi di sostegno. La riduzione degli incentivi e la definizione di un tetto massimo alla potenza incentivabile (si confrontino i DM 5 e 6 luglio 2012) sta comportando il venir meno anche del fragile sistema produttivo che pure si era creato nel corso degli ultimi anni e che aveva rappresentato un importante bacino occupazionale in questo periodo di crisi. Limitandoci al solare fotovoltaico, nel 2012 si stima in Italia una riduzione del numero di addetti diretti del 22% rispetto al livello dell'anno precedente prevalentemente nelle fasi di progettazione

e installazione (Energy & Strategy Group, 2013). Si tratta di un trend destinato a consolidarsi se si considera che, mentre nel 2011 e nel 2012 sono stati installati impianti per una potenza rispettivamente di 9.300 MW e di 3.646 MW, la Strategia Energetica Nazionale prevede la realizzazione di capacità aggiuntiva per circa 1.000 MW l'anno fino al 2020 (Ministero dello Sviluppo Economico, 2013).

Alla luce del quadro descritto, è indubbiamente importante riflettere sulle politiche che dovranno essere attuate nel prossimo futuro anche in ragione degli impegni assunti in ambito comunitario. Si consideri a riguardo che, pur con una riduzione del 13% rispetto al precedente ciclo di programmazione, il quadro finanziario per il periodo 2014-2020, ancora oggetto di discussione, prevede comunque di assegnare agli obiettivi di sostenibilità della crescita un ammontare di risorse complessivamente pari a poco meno di 373 miliardi di Euro. Due sono in particolare gli aspetti sui quali sarebbe opportuno concentrare l'attenzione. Il primo riguarda le modalità attraverso cui le scelte di regolazione delle fonti rinnovabili possono essere pensate per attivare percorsi di crescita e occupazione. Il secondo coinvolge invece il ruolo delle politiche locali, in quanto la riduzione degli incentivi erogati a livello centrale potrebbe generare una spinta sugli enti locali a rifinanziare le tecnologie verdi con risorse locali (si pensi al Mezzogiorno e ai Fondi Strutturali), al fine di tutelare i livelli di occupazione generati sul territorio.

### **(i) Le relazioni fra mercato, industria e ricerca e le opzioni di policy**

Quanto al primo degli aspetti evidenziati, il dibattito economico fatica a dare un contributo fattivo sulle direzioni da intraprendere.

L'analisi si è infatti principalmente focalizzata sul disegno ottimale dei sistemi di incentivo valutati sia su un piano teorico che sotto il profilo empirico sulla base del rapporto fra efficacia ambientale (intesa come capacità effettiva di conseguire il target ambientale definito) e efficienza economica (riferita alla minimizzazione in un'ottica di breve e di lungo periodo degli oneri complessivi posti a carico della collettività) (Haas et al., 2011; Lesser e Su, 2008; Burtraw e Palmer, 2005).

La creazione di un mercato finale stabile e duraturo dovrebbe consentire al ventaglio di tecnologie incentivate di percorrere le rispettive curve di esperienza, permettendo la successiva rimozione degli incentivi e la competizione su base paritaria fra le diverse fonti. Per le soluzioni distanti dalle fasi di industrializzazione è invece richiesto un sostegno agli investimenti in ricerca tale da promuovere il loro ulteriore sviluppo con l'obiettivo di integrare e eventualmente sostituire le tecnologie di più immediata commercializzazione.

Sebbene non auspicata poiché in linea di principio considerata distorsiva dei normali esiti di mercato, il quadro descritto non esclude l'introduzione di forme di sostegno diretto alla creazione e al consolidamento di un tessuto industriale nelle tecnologie verdi. La presenza di un sistema di imprese è fondamentale se si vuole che il territorio mantenga nel tempo la capacità di sviluppare e commercializzare nuove applicazioni industriali, creando i presupposti sia per un'accelerazione del processo di cambiamento auspicato che per la sostenibilità economica dello stesso. Sebbene l'utilizzo di strumenti quali sussidi diretti, finanziamenti agevolati, agevolazioni fiscali, local content requirement, incentivi alle esportazioni ecc. sia stato relativamente ampio e contribuisca almeno in parte a spiegare

l'attuale differenziale di *performance* delle economie nazionali più dinamiche/competitive, Germania e Cina in primis, pochi contributi hanno tuttavia analizzato in modo sistematico le misure adottate dai diversi sistemi (Lewis e Wiser, 2007; Cassetta e Gobbo, 2008; Cassetta e Surdi, 2011; Grau et al., 2012).

Politiche coerenti per il mercato, per l'industria e per la ricerca non vanno necessariamente interpretate come tasselli di una strategia di successo. Maggiore probabilità di innescare percorsi virtuosi l'hanno invece quei sistemi economici che decidono di muoversi in anticipo con risorse rilevanti poiché in grado di acquisire conoscenze, competenze industriali e fattori dimensionali utili a governare le future traiettorie di cambiamento (Pozzi, 2010). I sistemi che scelgono mere strategie di adattamento faticano inevitabilmente ad assicurare la sostenibilità del percorso intrapreso, mentre espongono il loro sistema a operazioni di acquisizione tanto delle realtà più consolidate quanto di quelle eventualmente in grado di generare soluzioni innovative. D'altra parte, come testimoniano le accennate difficoltà delle imprese del solare fotovoltaico tedesco, il processo di commoditizzazione che interessa molte tecnologie verdi e la competizione internazionale che ne deriva stanno ponendo in difficoltà anche coloro che hanno seguito con maggiore convinzione strategie di sostenibilità, indirizzando enormi risorse verso mercato, imprese e attività di ricerca.

Tutto quanto osservato non induce a valutazioni ottimistiche per il nostro Paese. Il recente spostamento delle risorse dalle fonti rinnovabili elettriche verso quelle termiche e verso i settori dell'efficienza energetica non costituisce una risposta efficace al di là del mero contenimento degli oneri di sistema. Una diversa prospettiva di intervento potrebbe essere quella di far convergere le risorse verso un nucleo limitato di attività e tecnologie di frontiera, ponendo le condizioni affinché il tessuto produttivo nazionale possa appropriarsi dei potenziali avanzamenti scientifici e gestirne il successivo processo di rafforzamento su scala industriale.

## (ii) Il possibile ruolo delle politiche locali

Con riferimento al ruolo delle politiche locali, il dibattito nel nostro Paese ha spesso assunto un'accezione negativa evidenziando il contrasto fra obiettivi di sviluppo definiti a livello nazionale e vincoli amministrativi e di programmazione posti dalle diverse realtà a livello territoriale. Le problematiche emerse si riflettono efficacemente nel concetto di *burden-sharing* con il quale si è inteso vincolare le diverse Regioni al raggiungimento di sotto-obiettivi regionali di diffusione delle fonti rinnovabili e di riduzione dei consumi energetici, in un'ottica di condivisione degli oneri legati al conseguimento dei target comunitari al 2020 (DM 15 marzo 2012).

Una lettura unitaria degli approcci seguiti a livello locale è ad ogni modo complessa. Pur in un quadro di pianificazione concorrente, l'assenza di una strategia condivisa a livello nazionale ha senza dubbio consolidato una frammentazione di indirizzi, politiche e azioni. Tutto ciò in un contesto di progressivo aumento dei fondi disponibili che ha seguito la parallela accresciuta priorità degli obiettivi di sostenibilità ambientale nell'ambito della programmazione comunitaria.

Dai circa 600 milioni di Euro destinati a progetti nel campo dell'energia del periodo 2000-2006 si è infatti passati ai circa 3,8 miliardi di Euro del ciclo di programmazione

2007-2013, di cui 2,7 miliardi di Euro destinati alle sole Regioni Convergenza. Alla fine del 2012 risultavano avviati a livello nazionale progetti per un ammontare di risorse pari al 36% del totale programmato (21% in termini di spesa). Le percentuali erano inferiori nelle Regioni Convergenza e pari rispettivamente al 32% e al 18%. Tali risorse che si aggiungono a quelle rese disponibili dai sistemi di incentivazione nazionali (certificati verdi e bianchi, conto energia, detrazioni fiscali ecc.) sono state in prevalenza destinate al finanziamento di iniziative di installazione di impianti di produzione di energia e di efficientamento degli edifici e di risparmio energetico.

Di minore entità e di più difficile ricostruzione, almeno con riferimento alle somme effettivamente erogate, sono state poi le risorse destinate a interventi a sostegno dell'industria e della ricerca se si considera che i fondi complessivamente impegnati possono essere stimati in circa 500 milioni di Euro di cui poco meno di 250 milioni di Euro assegnati nell'ambito del PON Ricerca e Competitività e la restante parte destinata al finanziamento delle filiere produttive relative a fonti di energia rinnovabile e risparmio energetico. Senza entrare nel dettaglio di specifici progetti, i benefici economici e occupazionali di queste iniziative sono stati limitati, mentre il recente fallimento di alcune realtà industriali testimonia la difficoltà di dare continuità ai risultati comunque conseguiti.

La riduzione e il blocco degli incentivi erogati a livello centrale accresce tuttavia la rilevanza delle politiche locali. Se si condivide l'idea che l'equazione mercato-ricerca-industria non sia affatto scontata e che non si risolva automaticamente in percorsi di crescita economica, il ruolo delle singole realtà territoriali potrebbe essere rivisto privilegiando il loro possibile contributo in termini di sperimentazione di modelli alternativi di produzione e di consumo di energia in accordo con le più ampie strategie del Paese.

## Riferimenti bibliografici

- Burtraw D., Palmer K. (2005), Cost-effectiveness of renewable electricity policies, *Energy Economics*, 27(6): 873-894.
- Cassetta E., Gobbo F. (2008), Fonti rinnovabili, ricerca e politiche industriali, *Italianieuropei*, 1: 99-105.
- Cassetta E., Surdi G. (2011), Le politiche per le rinnovabili in Italia fra mercato, ricerca e industria, *L'Industria*, 2: 283-308. Energy & Strategy Group (2013), Solar Energy Report. Il sistema industriale italiano nel business dell'energia solare. Aprile.
- EurObserv'ER (2013), Photovoltaic barometer 2013, *Le journal du photovoltaïque*, 9.
- Grau T., Huo M., Neuhoff K. (2012), Survey of photovoltaic industry and policy in Germany and China, *Energy Policy*, 51: 20-37.
- Haas R., Panzer C., Resch G., Ragwitz M., Reece G., Held A. (2011), A historical review of promotion strategies for electricity from renewable energy sources in EU countries, *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 15(2): 1003-1034.

Lesser J.A., Su X. (2008), Design of an economically efficient feed-in tariff structure for renewable energy development, *Energy Policy*, 36: 981-990.

Lewis J.I., Wiser R.H. (2007), Fostering a renewable energy technology industry: an international comparison of wind industry policy support mechanisms, *Energy Policy*, 35: 1844-1857.

Ministero dello Sviluppo Economico (2013), Strategia Energetica Nazionale: per un'energia più competitiva e sostenibile. Roma.

Monarca U. (2012), Costi, benefici e prospettive di sviluppo delle fonti rinnovabili: il caso italiano, *L'Industria*, 3: 475-496.

Pozzi C. (2010), Un bilancio sulle fonti rinnovabili in Italia fra luci e ombre, I Quaderni di Italianieuropei, 2.



# Valutare le politiche di coesione: rilanciare uno spazio istituzionale per promuovere integrazione e sostenibilità

di

*Silvia Ciampi*, ISFOL e SNV

I fondi strutturali, pur rappresentando una quota ridotta del finanziamento pubblico alle politiche di sviluppo nel nostro paese [1], costituiscono un volano per sperimentare modelli, assetti di gestione, di governance e di valutazione delle politiche pubbliche.

Il Sistema Nazionale di Valutazione della Politica Regionale (SNV) è descritto per la prima volta nel documento quadro (allora QCS - Quadro Comunitario di Sostegno) per la programmazione 2000-2006 dei fondi strutturali come un insieme di attività di sostegno e di indirizzo tecnico metodologico finalizzate a migliorare e a valorizzare le attività di valutazione. È una cabina di regia della valutazione in cui sono presenti le unità di valutazione che fanno capo ai fondi Fesr (Fondo europeo di sviluppo regionale) Fse (Fondo Sociale Europeo) e Feoga (Fondo europeo orientamento e garanzia per l'agricoltura) ed è coordinata dall'Unità di valutazione degli investimenti pubblici (UVAL) incardinato nel Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica (DPS), con la partecipazione della Rete dei nuclei ex L. 144/1999 [2].

Si tratta di un soggetto collettivo con compiti di proposta metodologica, orientamento e monitoraggio delle attività di valutazione connesse con l'intervento dei fondi strutturali che ha come principale ambizione quella di guardare e guidare, attraverso la valutazione, le politiche in maniera integrata.

Il SNV, operativo dal 2000, costituisce una esperienza inter-istituzionale di rilievo per una serie di ragioni: promuove "discorsi e pratiche" intorno alla valutazione, crea reti di presidio su tali politiche, promuove discussioni e confronti sui metodi, connette punti di osservazione regionali e centrali sulle politiche, dà visibilità al processo di valutazione, effettua valutazioni di secondo livello, ovvero osservazioni dei processi di valutazione attraverso la lettura di prodotti documentali intermedi e definitivi per una restituzione ai diversi soggetti coinvolti di ragionamenti sui progressi delle attività di valutazione e di suggerimenti per il suo miglioramento. Grazie anche a questa esperienza nel periodo di programmazione 2000-2006 si avvia una discussione pubblica sulla valutazione, si costruisce una "posizione italiana" sulla valutazione verso la Commissione Europea, si crea una ampia comunità di pratiche dove interagiscono i valutatori indipendenti (allora un soggetto nuovo), i policy makers, i rappresentanti dell'accademia, gli esperti [3]. È grazie a questo confronto organizzato che si avvia una contaminazione tra i mondi della ricerca, dell'accademia, degli esperti di politiche pubbliche, e dei decisori pubblici.

Gli orientamenti sulla valutazione nell'ambito delle politiche di coesione, tratteggiati all'interno del Regolamento generale dei Fondi Strutturali, dal 2000 ad oggi hanno subito molteplici cambiamenti. Nel 2000-2006 (col senno di poi) le regole dettate dalla CE

hanno permesso limitatamente l'apertura delle domande di valutazione alla complessità della politica di coesione. È prevalsa una scarsa discrezionalità (sia della amministrazione pubblica sia del valutatore), nella scelta degli strumenti e delle metodologie, dei prodotti da elaborare, del tipo di relazioni da intrattenere con gli attori della politica pubblica. Il QSN - Quadro Strategico Nazionale 2007-13, innova fortemente l'assetto della valutazione. Il requisito di valutazione viene esteso a tutti gli interventi della politica regionale e di sviluppo rurale, non solo a quelli cofinanziati. "Alla valutazione unica per fonte di finanziamento si sostituisce una pluralità di valutazioni, ciascuna focalizzata su un intervento, un territorio, un problema, un gruppo sociale, coerentemente con il principio della programmazione unitaria. Al compito valutativo predefinito, uniforme in ciascun periodo per ogni programma (ad esempio l'obbligo di effettuare una valutazione intermedia di tutti i programmi) si sostituiscono compiti valutativi differenziati (in itinere, ex post), da adattare alle esigenze di ciascuna amministrazione" (SNV, 2008). Il PUV - Piano Unitario di Valutazione diventa lo strumento attraverso il quale si individuano le valutazioni e si gestisce e si organizza la funzione di valutazione.

L'opportunità di innovare non viene però colta fino in fondo. Il SNV nel periodo dal 2006 al 2009 svolge un'attività intensa di seminari, convegni, assistenza diretta alle amministrazioni per la predisposizione dei PUV, formazione e aggiornamento per i Nuclei di valutazione e le amministrazioni titolari dei programmi. Attraverso l'attività costante di osservazione delle valutazioni condotte sui programmi regionali e nazionali, il SNV avvia un ragionamento sulla necessità di rafforzare la valutazione degli effetti delle politiche regionali, a fronte di un'ampia attività di valutazione condotta sull'implementazione dei programmi, o di alcuni strumenti di policy (anche sulla spinta della CE che avvia una riflessione su questo punto, che la porterà ad affermare, a valle del processo partenariale, la necessità di realizzare valutazioni più robuste sul piano dei metodi, basate sull'evidenza, e che diano effettivamente conto degli effetti, dell'impatto prodotto dagli interventi di politica regionale sui cittadini, sulle imprese, sullo sviluppo dei territori).

L'opportunità di innovare non contamina la valutazione delle politiche di coesione, anche perché non decolla la programmazione 2007-13. E questa è la storia più recente, che vede un avvio molto rallentato dei Programmi Operativi regionali e nazionali, il manifestarsi sempre più drammatico della crisi economica, l'incapacità sempre più manifesta di alcune parti della PA di spendere i fondi europei. Le ragioni sono da ricercare in un complesso di cause difficile da sintetizzare in questa sede (per citarne alcune messe in evidenza in sedi istituzionali: la debolezza di indirizzo dei centri di competenza e coordinamento nazionali cui va aggiunta una ulteriore debolezza regionale; incertezze originate dal susseguirsi di tagli di finanza pubblica non risolutivi ed effetto di "spiazzamento" della spesa a causa del patto di stabilità interno, frammentazione degli interventi; focalizzazione sui processi anziché sui risultati e scarsa mobilitazione locale (Barca, 2011, p.3).

Il SNV concentra allora la sua azione a servizio del mancato avvio dei programmi [4] mettendo a punto una metodologia per poter effettuare l'autovalutazione dei programmi, ma le necessità di riprogrammazione per evitare di perdere risorse preziose prendono (giustamente) il sopravvento nell'agenda del DPS, che ha la responsabilità del coordinamento dei fondi e delle altre amministrazioni titolari dei Fondi. La valutazione, in questa seconda parte del ciclo di programmazione 2007-13, cede il passo a favore delle iniziative di ripro-

grammazione, della costituzione di task force a sostegno delle Regioni, di un ridisegno di rapporti tra enti regionali e autorità centrali.

Anche il SNV perde di conseguenza quel ruolo centrale che aveva avuto in precedenza.

Nel 2011 hanno inizio le attività negoziali con la CE e si comincia a parlare della futura programmazione, quella relativa al periodo 2014-20 (al momento in cui si scrive è disponibile una bozza dell'Accordo di partenariato che rappresenta il quadro di indirizzo nazionale delle politiche della coesione): alla valutazione viene assegnato un ruolo rafforzato e cruciale, in particolare a quella di impatto, che dovrà essere avviata in contemporanea alla programmazione (Ministero per la coesione territoriale, 2012).

### **(i) La valutazione verso Europa 2020...**

La programmazione 14-20 si pone l'ambizione di disporre di programmi che si basino su una esplicita teoria del cambiamento. Non più contenitori "buoni per tutte le occasioni", ma programmi che diano risposte a bisogni attraverso l'attivazione di un cambiamento, che sia misurabile (Barca e McCann, 2011).

I decisori avranno bisogno di valutazioni robuste che diano risposte non solo alla domanda "se il programma funziona" ma anche alle domande "come" e "perché", come gli interventi si "combinano" con il contesto in cui si attuano e come interagiscono con altri interventi pubblici, programmi e/o policy. La complessità dei programmi (in termini di tipologie di azioni da finanziare, soggetti in gioco, multilevel governance, criteri da soddisfare per disporre dei finanziamenti da parte della Commissione, ecc.) richiederà l'utilizzo di metodi misti di valutazione. Occorrerà quindi incoraggiare le Autorità di Gestione a testare nuovi metodi (DFID, 2012), favorirne l'utilizzo combinato già a partire dai bandi di affidamento delle valutazioni.

Il dibattito va aperto su questi punti, e su altri.

L'enfasi posta sia dalla CE che dal livello nazionale sulla valutazione di impatto deriva da quanto accaduto negli ultimi anni: molte le valutazioni dell'implementazione dei programmi, ben meno le riflessioni disponibili sugli effetti degli interventi cofinanziati. Nella pratica bisogna anche ammettere che i confini non sono così netti. Le valutazioni raramente sono puramente di implementazione o puramente di impatto. In alcuni casi sono commissionate per motivi sia di accountability che di apprendimento e il disegno di valutazione, che dovrebbe dare voce ad un processo ampio in cui convergono diversi attori e visioni delle politiche, ricade spesso sui singoli valutatori che devono districarsi (per onorare i contratti che hanno firmato) all'interno di una assenza di progettualità e orientamento del decisore.

Nell'ambito delle dichiarazioni sulla necessità della valutazione di impatto, le posizioni, anche all'interno della stessa CE, hanno sfumature diverse. Molta enfasi da parte della DG Occupazione sul più ampio utilizzo dei metodi controfattuali, più flessibilità da parte della DG Regio nel progressivo riconoscere che tali metodi sono di per se limitati per il policy learning e restituiscono solo parzialmente la diversità sociale, culturale, economica dei contesti in cui gli interventi prendono forma. È infatti importante la contestualizzazione per cogliere appieno gli effetti degli interventi.

Queste sono solo alcune delle ragioni che portano a ritenere non più rinviabile la piena operatività dello spazio interistituzionale per la valutazione, che il SNV ha agito nei precedenti cicli di programmazione, e che nel periodo più recente, come già detto, ha segnato il passo in favore di attività strettamente legate alla programmazione .

## (ii) ...garantendo integrazione e sostenibilità

Favorire attraverso la valutazione l'integrazione delle policy e dei diversi fondi è stato un cavallo di battaglia del SNV, ma l'arretramento è immediato se il presidio non permane vigile. È noto che una politica integrata richiede innanzitutto che l'integrazione prenda le mosse dalla fase della programmazione (Ciampi et al., 2012) ed è pertanto in questa fase, della programmazione della politica e del disegno dell'assetto della valutazione, che occorre mettere le basi per favorire l'integrazione. Indispensabile è favorire sin da ora il coinvolgimento dei diversi soggetti che a titolo istituzionale si occupano di valutazione.

Le questioni cruciali che attengono al difficile momento che stiamo attraversando impongono di tener conto di aspetti (solo apparentemente) distinti: da un lato guardare alla valutazione come strumento di apprendimento sempre più utile al miglioramento delle policy e della loro attuazione e come opportunità di ampliamento della partecipazione di tutti ai processi decisionali in senso "democratico"; dall'altro guardare alla valutazione come strumento per discutere di equità e sostenibilità delle politiche di sviluppo dei territori-sociali, generazionale, ambientale, nell'accesso alle prestazioni e ai servizi.

È allora necessario aprire lo spazio della valutazione verso:

1. l'estensione della valutazione ai contesti locali anche attraverso il coinvolgimento dei livelli decisionali territoriali [5]. Si pensi ai diversi strumenti territoriali integrati che saranno messi in campo con i prossimi programmi operativi (European Commission Directorates General Agri, Empl, Mare and Regio, 2013). La valutazione locale potrà restituire a questi soggetti i risultati e gli effetti delle azioni implementate attraverso questi strumenti. Si pensi anche alle cosiddette opzioni strategiche relative allo sviluppo delle aree urbane e delle aree interne, di per sé trasversali che integrano l'apporto dei diversi fondi strutturali, che saranno presenti nell'Accordo partenariale;
2. l'estensione della valutazione (e la visibilità) dai Fondi Strutturali alle politiche nazionali per lo sviluppo. Su questo versante la valutazione può dare un contributo nel cogliere le potenzialità di integrazione tra fondi e tra fondi e politiche nazionali e le relative complementarità (un esempio per tutti sono le politiche per l'innovazione);
3. il mantenere vivo il dibattito sulla pluralità dei metodi, perché questo garantisce pluralità di risposte;
4. il rendere obbligatoria la discussione pubblica sulla valutazione in ogni momento di sorveglianza dei fondi;
5. l'attivazione di tavoli tra i decisori regionali e locali per la programmazione attuativa su temi che non hanno un consolidato e che vedono nuovi soggetti inserirsi nell'arena politica (un esempio per tutti riguarda le politiche sociali);

6. il mantenimento di un punto di osservazione nazionale attivo sui temi cruciali dello sviluppo.

Il SNV è lo spazio attraverso il quale può essere favorito l'innesto della valutazione sugli aspetti innovativi menzionati. Gli assetti di governance sperimentati in passato e brevemente descritti costituiscono una buona base di partenza.

## Riferimenti bibliografici

Barca F., (2011) La coesione territoriale in Italia alla fine del 2011. Relazione alle Commissioni Bilancio di Camera e Senato del Ministro per la coesione territoriale, 6 dicembre.

Barca F. e McCann P. (2011), Outcome Indicators and Targets - Towards a New System of Monitoring and Evaluation in EU Cohesion, EU Commission.

Casavola P. Tagle L. (2004) Costruzione di capacità di valutazione: riflessioni sulla recente esperienza nella valutazione dei programmi di sviluppo” Rassegna Italiana di Valutazione, n.29.

Ciampi S., Lion C., Mastracci C. (2012) Costruire politiche di coesione integrate - Un ponte verso la futura programmazione, Roma, (Isfol Research Paper, 2).

DFID Department For International Development, (2012) Broadening the range of designs and methods for impact evaluations, Working paper n. 38, April, London.

DPS Dipartimento Politiche per lo Sviluppo, (2012) Rapporto annuale 2012 Conti Pubblici Territoriali. European Commission Directorates General Agri, Empl, mare and Regio, (2013) Common Guidance on the Community-Led Local Development in European Structural and Investment Funds, gennaio.

European Commission, Employment DG (2013) Monitoring and Evaluation of European Cohesion Policy. European Social Fund, Guidance Document, 14/1 Ref. 38466.

European Commission, Regio DG (2013) Guidance Document on Monitoring and Evaluation, European Regional Development Fund and Cohesion Fund, April.

Lennart S. Goran B. Sven J Karin S. (eds), (2013), Capturing effects of projects and programmes, [www.studentlitteratur.se](http://www.studentlitteratur.se).

Luisi D., Mastracci C. e Santomieri K., (2012) Si può fare. Capacità valutative, realizzazioni e apprendimenti per la valutazione delle politiche per le risorse umane. Riflessioni a partire dall'analisi dell'attuazione dei Piani unitari di valutazione 2007-2013, Roma, (Isfol Research Paper, 4), [www.isfol.it](http://www.isfol.it)

Ministero per la coesione territoriale, (2012) Metodi e obiettivi per un uso efficace dei fondi comunitari 2014-20, Documento di apertura del confronto pubblico, 27 dicembre, European Commission.

SNV, (2008) Orientamenti per l'organizzazione della valutazione della politica regionale: il Piano di Valutazione, gennaio, Ministero del Tesoro.

## Note

[1] “Il volume di risorse speso annualmente ai fini della politica di sviluppo regionale ha rappresentato in media nel periodo 2008-2010 solo il 4,2 per cento della spesa pubblica primaria destinata al Mezzogiorno (4,3 nel 2011) e l'1,3 per cento di quella italiana complessiva con un consistente ridimensionamento rispetto al triennio 1998-2000” (DPS, 2012, p.11 Conti Pubblici Territoriali)

[2] Nel 2003 è stata formalmente costituita, in sede di Conferenza Stato Regioni, la “Rete dei Nuclei di valutazione e verifica delle amministrazioni centrali e regionali” (Rete NUVV) prevista, insieme alla costituzione e attivazione dei singoli Nuclei, dalla legge n.144 del 1999. La Rete NUVV si caratterizza come un sistema federato, autodiretto e indipendente da qualunque amministrazione partecipante [3] Nel sito [www.dps.tesoro.it/valutazione/snv](http://www.dps.tesoro.it/valutazione/snv) è possibile ripercorrere in maniera documentata gli eventi del periodo ed i soggetti partecipanti.

[4] Il Dipartimento Politiche per lo Sviluppo del Ministero dello sviluppo economico (DPS) attraverso l'Unità di Valutazione (UVAL) in accordo con il Ministero del Lavoro, attraverso l'ISFOL, promuovono una analisi sistematica dei POR dell'Obiettivo Convergenza, dove si registrano i maggiori ritardi, sia per il FESR che per il FSE. L'analisi valutativa doveva soprattutto rispondere alle domande: perché i programmi registrano una serie di difficoltà nella partenza; dove sono le criticità e gli impedimenti da rimuovere; di quali punti di vista bisogna tener conto. Le risultanze avrebbero fornito elementi di conoscenza utili alle autorità capofila dei Fondi per costruire azioni in supporto alla programmazione nel caso l'analisi avesse messo in luce una serie di criticità strutturali, sistemiche e ricorrenti nei contesti regionali.

[5] Già riflessioni interessanti sono state avanzate nell'ambito del SNV che possono essere valorizzate. [www.dps.tesoro.it/valutazione/snv\\_valutazione\\_locale.asp](http://www.dps.tesoro.it/valutazione/snv_valutazione_locale.asp)

# La politica della casa: interventi diretti, prelievo fiscale ed effetti generazionali

di

*Sabrina Iommi*, IRPET

La crisi economica, scaturita anche dal boom immobiliare, ha riportato l'attenzione sul problema del costo della casa e sull'intervento pubblico in proposito. In Italia, in più, la crisi ha coinciso con la reintroduzione della tassazione sulla proprietà della casa di residenza (IMU), un prelievo molto diffuso nei paesi a sviluppo avanzato e ritenuto vantaggioso per molti aspetti (risponde al principio della controprestazione, è meno soggetta all'evasione fiscale, favorisce la crescita a condizione di alleggerire l'imposizione sul reddito da lavoro), ma che nel nostro paese appare particolarmente impopolare. Tra i vari aspetti positivi dell'IMU, non è forse abbastanza chiaro che esso rappresenta anche uno strumento di politica della casa in una fase in cui il vincolo sulle risorse pubbliche non consente l'adeguato di finanziamento di canali più tradizionali, come quello dell'offerta di edilizia pubblica [1].

## (i) Una pluralità di strumenti di politica per la casa

Nella struttura del welfare italiano, la politica per la casa è tradizionalmente una componente minoritaria, l'offerta di housing sociale è infatti decisamente più bassa di quella esistente in altri paesi a sviluppo comparabile (gli alloggi ad affitto sociale rappresentano il 4% dello stock di abitazioni contro il 17% della Francia, il 20% della Gran Bretagna, il 32% dei Paesi Bassi secondo la rilevazione Housing Statistics in the UE del 2010), mentre anche gli interventi di sostegno al reddito per il pagamento degli affitti di mercato (istituiti con la legge 431 del 1998) sono stati previsti in maniera ridotta rispetto a quanto accade in altri contesti. Peraltro, rispetto all'ipotesi iniziale, sono stati progressivamente svuotati di risorse: la quota nazionale del fondo è passata infatti dai 388 milioni del 1999 ai 181 del 2009, per arrivare al mancato finanziamento del 2013). È bene ricordare, tuttavia, che l'esiguità della politica italiana della casa riguarda soprattutto quelli che possiamo definire gli interventi di tipo diretto (offerta di edilizia sociale, integrazioni al reddito), mentre lo stesso non può dirsi per quanto riguarda sia il trattamento fiscale riservato alle abitazioni, di solito più favorevole che altrove, sia le scelte di pianificazione territoriale, in generale poco stringente (Poggio, 2006). La coesistenza di agevolazioni fiscali per la casa di residenza, scarsa pianificazione e tolleranza di comportamenti spontanei spiega quello che è il tratto distintivo principale del nostro modello insediativo, cioè l'elevata diffusione della proprietà della casa e dei benefici connessi (distribuzione più equa della ricchezza, maggiore stabilità sociale), ma anche i numerosi costi sociali che ne derivano, quali disordine urbanistico, ridotta mobilità residenziale, allocazione inefficiente degli alloggi esistenti, invecchiamento dei centri urbani, trasmissione intergenerazionale delle disuguaglianze, distorsione degli investimenti verso attività di sfruttamento delle rendite piuttosto che di innovazione produttiva. In una fase in cui i vincoli sempre più stringenti sulla spesa pubblica rendono

poco probabile un rifinanziamento della politica per la casa di tipo diretto (si legga housing sociale), occorre dunque approfondire e disegnare meglio tutta una serie di interventi di natura fiscale che possono avere impatti importanti sulle condizioni di accesso alla casa, tra cui ovviamente il prelievo sulla proprietà immobiliare (IMU), ma anche quello sulle locazioni e sulle transazioni. È necessario, però, non dimenticare che una delle condizioni indispensabili per l'efficacia degli strumenti fiscali è la loro stabilità temporale.

Una politica per la casa debole e segmentata per generazioni politiche dirette di sostegno all'accesso all'abitazione sono in Italia scarse, ma anche disegnate in modo tale discriminare le generazioni più giovani; in questo senso esse riproducono la frattura generazionale che si riscontra tipicamente in altri trattamenti di welfare, come è il caso delle pensioni, o in mercati regolati come quello del lavoro. Un recente approfondimento condotto sui beneficiari in Toscana di tre diversi strumenti di politica della casa (Iommi, 2010 e 2011) mostra infatti che le famiglie con componenti giovani hanno più difficoltà ad accedere agli strumenti di tutela e in particolare a quelli che garantiscono una maggiore protezione, come gli alloggi pubblici (Tabella 1). Tale risultato è spiegato sia dal mancato turnover dei beneficiari dell'edilizia sovvenzionata, che rende di fatto il patrimonio esistente inutilizzabile, sia dall'adozione di criteri più selettivi (e dunque meno generosi) per lo strumento di intervento di più recente concezione, quello dei contributi economici per il pagamento dei canoni di locazione di mercato.

Tabella I: Toscana. Beneficiari dei diversi strumenti di politica della casa

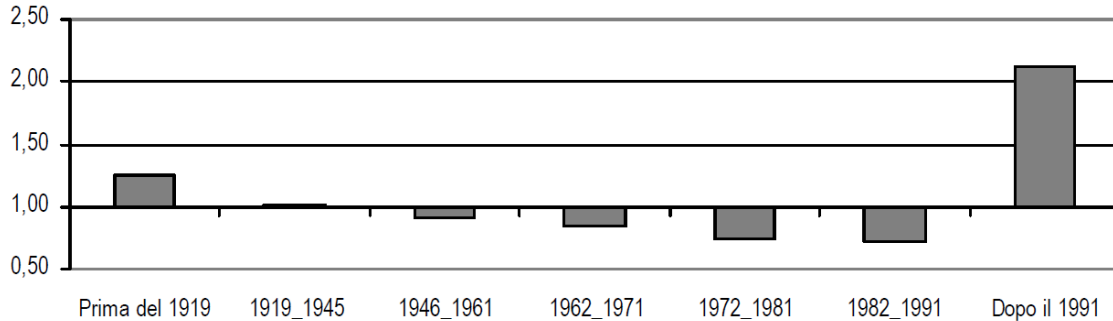
	Edilizia sovvenzionata (alloggi pubblici)	Contributo affitto (canoni di mercato)	Edilizia agevolata (contributo acquisto)
<b>REDDITO</b>			
Reddito familiare medio (euro)	17.908	11.325	21.730
% famiglie nel I decile di reddito p.c.	42,0	61,8	16,4
% famiglie I e II decile di reddito p.c.	58,9	77,2	30,3
<b>STRUTTURA FAMILIARE</b>			
% famiglie con almeno 1 figlio minore	12,4	36,2	17,2
% famiglie con tutti figli maggiorenni	25,6	3,5	9,3
% famiglie di anziani senza figli	24,0	27,4	5,3
% famiglie giovani senza figli	0,7	n.a.	45,5
% famiglie con c.f. nato all'estero	7,6	29,5	2,5
<b>CONDIZIONI ABITATIVE</b>			
Superficie media pro capite (m2)	25,6	26,6	33,6
Superficie media familiare (m2)	67,4	68,0	73,2
Contributo pubblico mensile* (euro)	339	218	133

\*Per l'edilizia sovvenzionata si è presa la differenza tra canone medio pagato e canone medio di mercato dichiarato dalle famiglie beneficiarie di contributo per l'affitto; per l'edilizia agevolata il contributo complessivo è stato distribuito su 15 anni. Fonte: elaborazione su dati Regione Toscana e gestori edilizia pubblica. 2008

Per fare un esempio, si prenda il caso di una famiglia di 4 persone, di cui 2 minori, con un reddito imponibile da lavoro dipendente inferiore ai 44mila euro che rimarrebbe assegnataria di un alloggio pubblico se fosse riuscita ad accedervi (canone medio di locazione pari a 290 euro mensili), ma non avrebbe i requisiti per ottenere un contributo economico per l'affitto, a fronte di un canone medio in area urbana periferica di 700 euro mensili (Fonte: Il Sole 24Ore-Il Consulente Immobiliare, 2008).



Figura 1: Firenze. Propensione dei giovani fino a 39 anni a vivere in case distinte per periodo di edificazione. Fonte: elaborazione su dati Istat, Censimento



Un sistema di tassazione immobiliare che si muove nella stessa direzione. Come già anticipato, la politica per la casa può essere fatta anche con interventi di natura fiscale. Per ottenere effetti socialmente ed economicamente desiderabili (i due classici obiettivi di equità ed efficienza) occorre però prestare attenzione ad individuare i beneficiari degli interventi. Anche la diffusione della proprietà dell'abitazione appare fortemente segmentata per classe di età a sfavore dei più giovani: sul totale della popolazione residente, il 70% vive in una casa di proprietà, mentre se si prendono solo i residenti con età fino a 30 anni tale quota scende al 40% (Fonte: EuSilc, 2008). Si tratta di un fenomeno noto, diffuso anche in altri contesti e legato sostanzialmente al ciclo di vita degli individui, per cui si tende a diventare proprietari dell'abitazione di residenza una volta accumulato il risparmio necessario e stabilizzate le scelte lavorative e familiari (Beer e Faulkner, 2011). Ciò che invece non sembra abbastanza noto, almeno presso la pubblica opinione, è che un'eventuale abolizione del prelievo IMU, indicata come uno degli obiettivi prioritari dell'attuale Governo, andrebbe in realtà a vantaggio delle classi di età più avanzate, per le quali si verificano anche redditi disponibili mediamente più alti e minore accesso alle riduzioni di imposta (Ravagli e Sciclone, 2013). I giovani e le famiglie di recente formazione sono invece i principali beneficiari dei servizi pubblici (sociale, istruzione, trasporto) che si dovrebbero tagliare per compensare la riduzione del gettito (Boeri, 2011). Più che abolire il prelievo sulla casa di residenza occorrerebbe dunque perfezionarne il disegno. Uno degli aspetti più critici dell'IMU è che il prelievo è calcolato sui valori catastali, che risultano distanti, in maniera non uniforme, dai reali valori di mercato. Anche in questo caso, poiché lo scarto favorisce generalmente le abitazioni accatastate da più tempo (Buoncompagni e Momigliano, 2013), esso produce un vantaggio a favore delle fasce di età più elevate e a danno di quelle più giovani, che hanno una maggiore propensione ad abitare in case di più recente edificazione (Fig. 1).

Altra modalità di prelievo sul patrimonio immobiliare che discrimina i più giovani, di solito più mobili sul territorio (e quindi più inclini a vendere e comprare casa), è quella che colpisce le transazioni, imposizione che nel nostro paese risulta insolitamente elevata (Andrews et al., 2011), mentre la deducibilità degli interessi sui mutui ipotecari, combinata con una congrua tassazione della proprietà, è in grado di agevolare i proprietari più

giovani (di solito gravati da un mutuo), tenendo tuttavia conto del fatto che la posizione di proprietario è di solito associata a livelli di reddito più elevati rispetto a quella di affittuario (UE, 2012).

Infine, la coincidenza dell'introduzione dell'IMU con la crisi del mercato immobiliare ha prodotto un effetto inatteso, riportato recentemente dalla cronaca (La Repubblica, 13 giugno 2013): la riduzione dei canoni di affitto richiesti, poiché la tassazione della proprietà rende onerosa la mancata occupazione degli alloggi.

Tutto ciò a dimostrazione che una buona articolazione del prelievo fiscale sugli immobili può essere strumento di politica per la casa.

## Riferimenti bibliografici

Andrews, D., Caldera Sánchez A., Johansson A. (2011), Housing Markets and Structural Policies in OECD Countries, OECD Economics Department Working Papers, No. 836.

Beer A., Faulkner D (2011), *Housing Transitions Through The Life Course: Aspirations, Needs and Policy*, Bristol: the Policy Press.

Boeri T. (2011), La generazione dei poveri, La Repubblica, 08/10.

Buoncompagni A., Momigliano S. (2013), Audizione nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla tassazione immobiliare, Roma: Senato della Repubblica, 13 giugno.

Iommi S. (2010), Can the delayed independence of young people in Southern Europe be explained by the features of housing policy? An exploration of the issue in the Italian context, Delft: Conference on Comparative Housing Research, 24-25 marzo.

Iommi S. (2011), The target efficiency problem in Italy's housing policy. The case of Tuscany, *Housing Studies*, 26, 1: 41-67.

Poggio T. (2006), Proprietà della casa, disuguaglianze sociali e vincoli del sistema abitativo, *Rivista delle politiche sociali*, 3: 27-40.

Ravagli L., Sciclone N. (2013), Giovani tra lavoro e welfare, in Ghezzi L., Perugi R. (a cura di), *La situazione economica della Toscana. Consuntivo anno 2012. Previsioni 2013 - 2014*, Firenze: IRPET-Unioncamere, 111-117.

UE-DG ECFIN (2012), Quarterly Report on Euro Area - Special topics on the Euro Area economy taxation of housing, no.4.

## Note

[1] La principale novità in proposito è rappresentata dal Sistema Integrato dei Fondi immobiliari (SIF), una sorta di partenariato pubblico-privato (PPP) per il potenziamento dell'edilizia sociale.