

Finanza Locale Monitor

Esempio

Direzione Studi e Ricerche

Ottobre 2020

Finanza Locale Monitor
Investimenti pubblici: stato dell'arte e prospettive

Introduzione e sintesi	2	Ottobre 2020
L'evoluzione degli investimenti e i tentativi di rilancio	4	
La caduta degli investimenti pubblici nell'ultimo ventennio in Europa e in Italia	4	Nota Trimestrale
Dove si è tagliato in misura maggiore?	9	
Una caduta degli investimenti particolarmente forte per le Amministrazioni locali in Italia	12	Direzione Studi e Ricerche
Per un'inversione di tendenza. I tentativi di rilancio degli investimenti pubblici	15	
Le tendenze recenti	19	Industry and Banking Research
Il deterioramento della dotazione infrastrutturale dell'economia italiana	22	
Dai bassi investimenti al deterioramento della dotazione infrastrutturale	22	Laura Campanini Economista
Misure della dotazione infrastrutturale	23	
Lo stock di capitale pubblico: un confronto europeo	24	
Il ritardo dell'Italia secondo gli indicatori di dotazione infrastrutturale	27	Ha collaborato:
I ranking internazionali	30	Ref. Ricerche
I divari territoriali in Italia	32	Marina Barbini
I divari territoriali interni: un confronto con gli altri Paesi europei	35	Fedele de Novellis
Da dove passa il rilancio degli investimenti?	60	Valentina Ferraris
L'importanza degli investimenti pubblici per la crescita	60	
Cosa non ha funzionato?	61	
Quali interventi di policy?	69	
Le priorità per i programmi di investimento nel Programma Nazionale di Riforma	73	
I programmi europei a sostegno degli investimenti	75	
I fondi per la coesione sociale nella programmazione 2014-2020: quali problemi finora?	75	
La riprogrammazione dei fondi 2014-2020 per l'emergenza da COVID-19	80	
Il bilancio UE 2021-27	83	
Riferimenti bibliografici	97	

Introduzione e sintesi

La successione degli episodi di crisi economica che dalla metà degli anni Duemila hanno colpito il mondo occidentale, e l'economia italiana in misura particolarmente profonda, hanno riaperto il dibattito sulle politiche per la crescita.

Era da tempo che nelle analisi degli economisti italiani il tema delle infrastrutture e della ripresa degli investimenti pubblici aveva guadagnato consensi, sino a occupare le prime pagine dell'agenda degli ultimi governi.

Ai programmi non sono però seguite sempre azioni adeguate, sia a causa dei limiti dal lato delle risorse disponibili, che per le crescenti difficoltà riscontrate nell'iter di progettazione e realizzazione delle opere. Le cause, discusse all'interno di questo rapporto, sono diverse; fra le tante, vi è anche la perdita di capacità progettuale dopo un lungo periodo in cui i programmi di investimento sono stati posti in secondo piano nelle strategie di politica economica. Nel caso italiano molte delle difficoltà derivano dall'azione degli enti locali, che più di altri livelli di Governo hanno ridotto il proprio ruolo nel campo delle opere pubbliche.

Le conseguenze di una lunga fase di mancati investimenti sono soprattutto evidenti nel deterioramento della dotazione infrastrutturale esistente. Molte delle nostre infrastrutture necessitano di manutenzioni straordinarie, il che dimostra che i risparmi degli anni scorsi in realtà sono stati fittizi, in quanto implicano maggiori spese negli anni a venire. Si tratta frequentemente di infrastrutture importanti, che vanno dalle reti di trasporto, all'edilizia scolastica e agli edifici pubblici più in generale, oltre che ai nuovi strumenti necessari per l'attività scolastica e ai macchinari per il servizio sanitario.

Lo stock di capitale pubblico può svolgere in alcuni casi un ruolo chiave per la crescita, soprattutto in quegli ambiti nei quali esso risulta complementare agli investimenti del settore privato. Per alcune aree del Paese una dotazione infrastrutturale inadeguata può costituire un fattore di svantaggio competitivo importante per le imprese, rispetto ai concorrenti che operano in aree meglio attrezzate.

Si può quindi, in definitiva, affermare che la bassa crescita dell'economia italiana trovi spiegazione in un insieme di cause, fra le quali il ritardo accumulato dagli investimenti pubblici negli ultimi decenni che gioca certamente un ruolo non secondario.

Se negli ultimi anni i vincoli dal lato delle risorse hanno limitato la capacità di reazione rispetto a questo ordine di difficoltà, il tentativo di risposta alla crisi del COVID-19 ha indotto i Governi a costruire una risposta coordinata a livello europeo, al fine di aprire una nuova stagione degli investimenti. Le risorse che potranno essere mobilitate sono significative. Grazie ad esse ci è concessa l'opportunità di rimuovere uno dei fattori di debolezza strutturale della nostra economia. Condizione indispensabile affinché la strategia abbia successo è la capacità di selezione e realizzazione dei progetti caratterizzati da una efficienza più elevata, in grado di innescare processi di sviluppo virtuosi nei territori interessati.

I materiali raccolti in questo rapporto forniscono una rappresentazione dello status quo in tema di ritardo infrastrutturale ed evidenziano i limiti delle scelte adottate negli ultimi anni. L'obiettivo è quello di disporre di una base informativa utile riguardo alle tendenze e ai problemi degli anni passati, dalla cui consapevolezza può partire la costruzione di uno schema di politiche più efficaci, necessarie perché l'opportunità che ci è concessa dalle risorse del Next Generation Eu non venga sprecata.

Nel primo capitolo si descrivono le tendenze degli investimenti pubblici in aggregato privilegiando l'approccio del confronto internazionale. Gli andamenti in Italia sono quindi

dettagliati sulla base delle funzioni di spesa e dei livelli di Governo. Si descrivono inoltre le misure adottate negli ultimi anni, pur con esiti non sempre all'altezza delle aspettative, allo scopo di fornire un nuovo impulso agli investimenti pubblici.

Nel secondo capitolo si guarda alle conseguenze che i bassi investimenti degli anni scorsi hanno avuto sulla dotazione infrastrutturale del Paese. Si illustrano i criteri di costruzione delle statistiche sulla dotazione infrastrutturale, i principali limiti metodologici dei diversi approcci e gli indicatori disponibili. Il gap dell'Italia in termini di dotazione infrastrutturale è descritto sulla base delle diverse tipologie di infrastrutture, tanto attraverso il confronto internazionale, che attraverso l'analisi dei divari regionali interni.

Nel terzo capitolo si esaminano i problemi delle politiche seguite negli ultimi decenni. L'analisi si sofferma sui tempi di realizzazione, sui rispettivi effetti sui costi delle opere pubbliche, sul tema del sovraccarico amministrativo e sul peso del contenzioso giudiziario. Si passano quindi in rassegna le proposte per superare i limiti degli ultimi anni, soprattutto in relazione alla semplificazione delle politiche, alla digitalizzazione della PA e all'efficientamento delle amministrazioni. Si fa infine riferimento alle raccomandazioni in tema di investimenti pubblici efficaci elaborate dall'Ocse.

Il quarto capitolo analizza il tema dei programmi europei a sostegno degli investimenti. Il capitolo pone in rassegna i problemi storici delle politiche di programmazione, e in particolare la questione dei ritardi nell'utilizzo delle risorse in termini di capacità di impegno e spesa. Tali limiti sono di particolare rilievo proprio alla luce dell'aumento della dotazione di risorse messe in campo attraverso il Next Generation Eu, una importante occasione per rilanciare gli investimenti pubblici nel nostro Paese dopo anni di mancati investimenti.

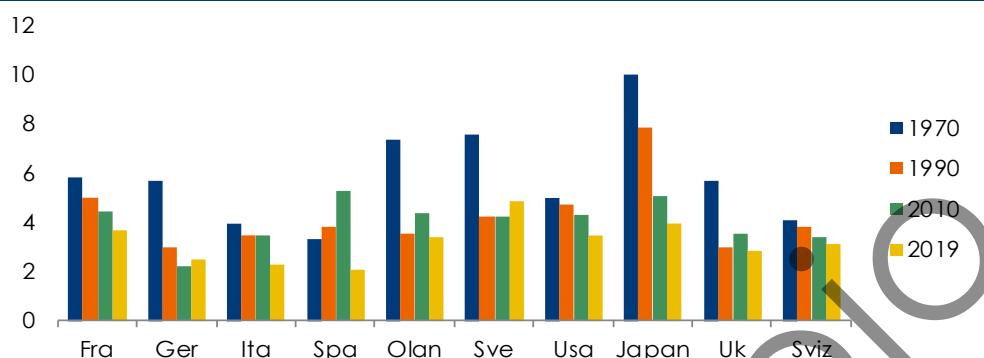
Esempio

L'evoluzione degli investimenti e i tentativi di rilancio

La caduta degli investimenti pubblici nell'ultimo ventennio in Europa e in Italia

Lo sviluppo delle economie avanzate dei primi decenni del secondo dopoguerra è stato basato su un forte impegno sul terreno delle infrastrutture. **L'enfasi sugli investimenti pubblici ha iniziato però a diminuire dagli anni ottanta.** Nella maggior parte dei paesi l'incidenza degli investimenti pubblici sul PIL si è infatti ridotta molto nel corso del tempo, toccando livelli bassissimi nell'ultimo decennio.

INVESTIMENTI PUBBLICI (dati in % del PIL)



Fonte: elaborazioni su dati Commissione UE

Tale andamento riflette diversi fattori. Innanzitutto, il fatto che per un lungo periodo il tema degli investimenti pubblici, e quello ad esso connesso della dotazione infrastrutturale, sono stati posti in una posizione di secondo piano nell'agenda delle politiche economiche.

La tesi prevalente sino al decennio scorso era che **nelle economie occidentali la fase dei grandi investimenti in infrastrutture si fosse di fatto completata.** Tale opinione era legata soprattutto all'ipotesi che, grazie agli elevati investimenti pubblici realizzati nel secondo dopoguerra sino agli anni ottanta, le opere più importanti, caratterizzate da rendimenti marginali elevati, fossero state completate. È questo il caso soprattutto delle grandi infrastrutture di trasporto, degli edifici pubblici e dei servizi a rete (la fornitura di gas, luce, acqua). Ci si sarebbe dovuti imitare alla manutenzione e al miglioramento della dotazione esistente, e a investimenti in aree specifiche volte alla soddisfazione di nuove esigenze (mutamenti della concentrazione urbana e nuove linee di trasporto pubblico), o a sfruttare le opportunità concesse dalle innovazioni tecnologiche (le telecomunicazioni, l'alta velocità ferroviaria). Un eccesso di investimenti pubblici avrebbe potuto altrimenti causare effetti sfavorevoli in termini di aumento dei tassi d'interesse e portare a risultati negativi sugli investimenti privati senza incidere in misura significativa sulla crescita dell'economia.

A questo si deve poi anche aggiungere **che in alcuni casi i minori investimenti pubblici sono dipesi dalla ritirata dello Stato rispetto ad alcune materie, per cui i minori investimenti pubblici sono stati sostituiti da investimenti privati che hanno trovato quindi remunerazione sul mercato.** In Europa questo tipo di processo ha interessato soprattutto la telefonia, ma almeno in misura parziale è stato esteso anche ad altri ambiti, come il trasporto pubblico, la sanità o il settore idrico. In Europa l'economia dove il processo di privatizzazione è stato più marcato è quella britannica; nei paesi dell'Europa continentale questo fenomeno è stato più contenuto.

Va poi anche considerata la caduta dell'attenzione verso i problemi di stabilizzazione del ciclo economico, legata alla prolungata fase di relativa stabilità macroeconomica osservata a livello internazionale a partire dalla metà degli anni ottanta e sino all'arrivo della grande crisi del 2008,

non a caso etichettata nella letteratura economica come periodo della *great moderation*. Peraltro, per quei pochi paesi che avevano sperimentato contrazioni cicliche più marcate, come alcune economie europee nel corso della crisi dello Sme del '92, si individuavano le cause della recessione negli squilibri della bilancia dei pagamenti, frequentemente associati a problemi di sostenibilità dei conti pubblici, ragione ulteriore per puntare a limitare la spesa pubblica.

A ciò si deve aggiungere poi, in particolare nel caso italiano, **l'avversione generata dai problemi della gestione amministrativa di molte opere pubbliche, sfociata in frequenti casi di investimenti in opere sottoutilizzate o addirittura non completate**, che, unitamente alla frequente scoperta di fenomeni di corruzione, aveva determinato un diffuso scetticismo sul ruolo delle opere pubbliche nei processi di sviluppo.

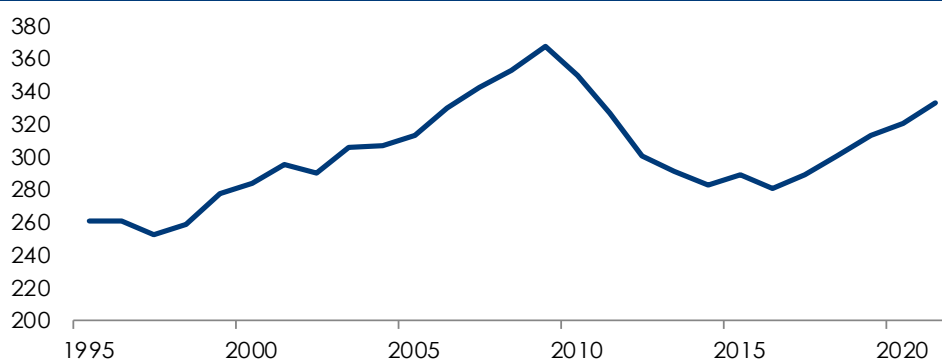
Questa tendenza si è poi unita nell'ultimo decennio all'emergere di crescenti difficoltà sul versante dei bilanci pubblici che, soprattutto dopo il 2008, hanno subito un deterioramento in molti paesi a seguito degli effetti della grande crisi. Questo da un lato ha condotto a una riduzione nelle risorse a disposizione e, dall'altro, ha portato a privilegiare altre componenti della spesa pubblica a maggiore impatto sociale, portando conseguentemente a penalizzare le spese per investimenti, ritenute procrastinabili nel breve periodo.

Naturalmente, **i limiti nella disponibilità di risorse finanziarie hanno inciso in misura diversa a seconda dei paesi.** Quelli della periferia europea hanno risentito in misura maggiore delle difficoltà delle finanze pubbliche e non è quindi motivo di sorpresa che abbiano ridimensionato tale voce di spesa in misura maggiore rispetto alle altre economie.

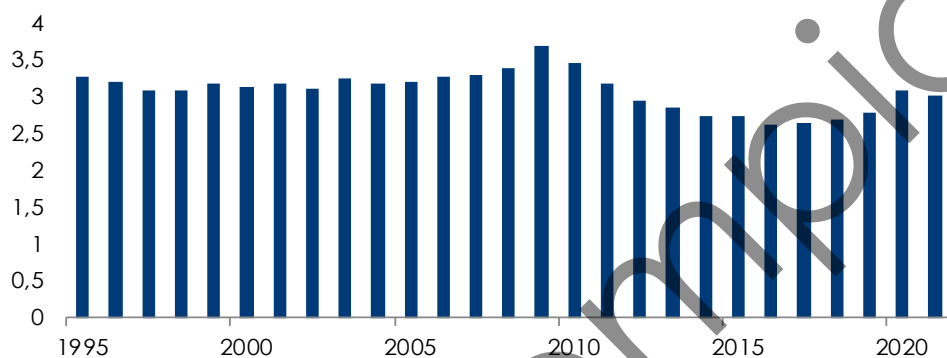
La dimensione quantitativa della riduzione della spesa per investimenti pubblici nella prima parte degli anni 2010 è illustrata nei due grafici che ne rappresentano l'andamento in assoluto e in quota di PIL per l'intera area euro.

Il primo indicatore consente di apprezzare l'entità della riduzione osservata nel periodo successivo al 2008. Il secondo di valutare l'evoluzione rispetto all'aumento nel tempo della dimensione dell'economia; soprattutto per le infrastrutture economiche è possibile che i fabbisogni possano essere legati allo sviluppo del territorio, per cui l'incidenza degli investimenti pubblici sul PIL è una misura delle risorse impegnate per adeguare la dotazione infrastrutturale alle esigenze dell'economia. Il PIL è anche una variabile proxy delle basi imponibili, e quindi la valutazione in percentuale del PIL è anche una misura della capacità di finanziamento di un dato flusso di investimenti annui.

Per il biennio 2020-21 i grafici incorporano le previsioni della Commissione UE, che a loro volta sono costruite sulla base delle indicazioni dei Governi nazionali. In particolare, i valori riportati sono quelli delle Spring forecast, basate sulle indicazioni fornite da ciascun paese nel Programma di Stabilità di primavera. Naturalmente, **l'incremento atteso per il 2020-21 è anche l'esito delle politiche di contrasto al peggioramento del quadro congiunturale adottate a seguito della crisi, che hanno ulteriormente accentuato le politiche di sostegno agli investimenti che stanno caratterizzando l'azione dei Governi negli ultimi anni.**

INVESTIMENTI PUBBLICI NELL'AREA EURO (miliardi di euro a prezzi 2015, sulla base del deflatore del PIL per il 2020-21 previsioni Commissione UE)


Fonte: elaborazioni su dati Commissione UE

INVESTIMENTI PUBBLICI NELL'AREA EURO (valori in % del PIL per il 2020-21, previsioni Commissione UE)


Fonte: elaborazioni su dati Commissione UE

Nella tavola si mostra la crescita degli investimenti, espressi in termini reali, utilizzando come riferimento i livelli del 1995, si presenta la variazione registrata sino al punto di massimo del 2009, sino al minimo del 2016 e infine gli andamenti più recenti del triennio dal 2016 al 2019 e le stime per il biennio 2020-2021.

INVESTIMENTI PUBBLICI (miliardi di euro a prezzi 2015, sulla base del deflatore del PIL, per il 2020-21 previsioni Commissione UE)

	Variazioni % cumulate				In % del PIL
	1995-2009	2009-2016	2016-2019	2019-2021	2019
Area euro	39,8	-23,3	11,6	6,4	2,8
Germania	3,7	7,0	18,8	9,9	2,5
Francia	30,1	-14,4	14,4	0,2	3,6
Italia	58,4	-37,4	1,2	10,6	2,3
Spagna	76,7	-60,9	11,3	5,1	2,0
Olanda	64,2	-13,2	3,5	6,4	3,4
Belgio	36,3	17,6	12,4	-9,9	2,6
Finlandia	56,8	12,5	6,9	5,8	4,2
Austria	14,2	-3,1	6,0	6,9	3,0
Portogallo	20,3	-62,7	32,0	22,7	1,9
Irlanda	227,0	-25,8	50,1	9,4	2,3
Grecia	120,2	-53,2	-32,7	59,1	2,2
Lussemburgo	102,0	10,6	17,8	7,8	4,3
Malta	20,4	50,7	81,1	15,8	3,8
Cipro	58,3	-41,2	-23,6	13,0	1,7
Economie no UE					
Regno Unito	100,4	-8,0	11,9	4,6	2,8
Svizzera	3,6	15,8	7,1	-16,9	3,1
Giappone	-33,1	2,6	10,5	6,4	3,9
Stati Uniti	57,2	-11,1	15,6	1,8	3,4
Economie avanzate UE no euro					
Svezia	22,7	18,5	17,9	2,1	4,9
Danimarca	33,5	35,2	-5,8	-1,6	3,3
Economie dell'Europa orientale che hanno adottato l'euro					
Slovenia	95,8	-34,1	34,9	6,7	3,8
Estonia	107,8	-4,3	21,8	11,0	4,9
Lettonia	360,1	-17,1	54,8	-0,7	4,9
Lituania	158,3	-13,7	15,0	15,7	3,1
Economie dell'Europa orientale UE no euro					
Polonia	236,3	-18,1	49,1	-2,4	4,3
Ungheria	757,9	5,9	117,0	-7,2	6,0
Rep Ceca	56,4	-38,5	48,6	3,8	4,4
Croazia	44,3	-45,2	42,9	-5,0	4,3
Slovacchia	118,2	6,4	14,6	1,3	3,6
Bulgaria	905,7	-38,4	30,9	15,6	3,2
Romania	115,6	-26,1	9,5	14,1	3,4

Fonte: elaborazioni su dati Commissione UE

I dati mettono in luce diversi spunti d'interesse, che possiamo sintetizzare schematicamente.

Nel corso della **fase di crescita del primo periodo, sino all'arrivo della crisi del 2008**, c'è stato un ciclo espansivo degli investimenti pubblici praticamente in tutti i paesi, con poche eccezioni. Le più significative sono il caso tedesco e, fuori dall'Europa, del Giappone.

I driver della crescita degli investimenti pubblici in questa prima fase sono l'andamento economico generalmente positivo, che ha generato condizioni relativamente favorevoli ai bilanci pubblici, in diversi casi anche grazie alla caduta dei tassi d'interesse dei primi anni Duemila, particolarmente pronunciata nei cosiddetti paesi "periferici" all'avvio dell'euro.

Nel caso giapponese la contrazione avviene a partire dai livelli molto elevati su cui erano stati portati gli investimenti pubblici a seguito dei numerosi pacchetti di stimolo fiscale all'economia adottati nel corso degli anni novanta. Nel caso tedesco, invece, la riduzione del tasso di accumulazione di capitale pubblico si attua sin dagli anni ottanta: è proprio in Germania che si sono difatti affermate con forza le posizioni di marcato scetticismo riguardo agli effetti della dotazione infrastrutturale sulla crescita, per cui anche l'incidenza degli investimenti pubblici sul

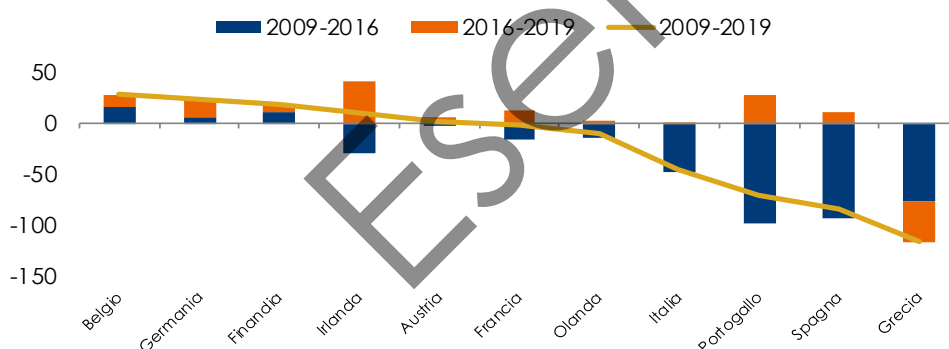
PIL tedesco negli ultimi trent'anni è risultata molto contenuta, e inferiore a quella osservata in altre economie.

Inoltre, in questa fase si osservano andamenti molto sostenuti degli investimenti pubblici nelle economie dell'Europa orientale, legati da un lato alla crescita economica realizzata dalla metà degli anni novanta, e assecondata, dopo l'ingresso nella UE di molti di questi paesi nel 2005, dagli elevati flussi di trasferimenti dei fondi europei relativi al ciclo di programmazione 2000-06 e, soprattutto, a quello successivo 2007-13, che hanno permesso di mantenere, o comunque ridurre di poco, i livelli elevati di investimenti pubblici raggiunti nel periodo precedente.

La fase di caduta degli investimenti pubblici che si materializza con l'arrivo della grande crisi del 2008 è sostanzialmente riconducibile alle esigenze di aggiustamento fiscale che caratterizzano molti paesi, tant'è che le contrazioni sono decisamente più marcate soprattutto nei cinque paesi della periferia dell'Eurozona. Anche alcune economie dell'Europa orientale registrano riduzioni significative, ma da leggere per lo più tenendo conto degli incrementi del periodo precedente.

L'ultimo triennio è invece caratterizzato da una tendenza generalizzata alla ripresa degli investimenti pubblici. Si tratta di una ripresa in parte legata dalla consapevolezza in diversi casi di avere ecceduto con i tagli nel periodo precedente, e in parte assecondata dal miglioramento del ciclo e delle condizioni dei bilanci pubblici di molti paesi. Si conferma anche nell'esperienza più recente la tendenza a fare variare gli investimenti pubblici in una direzione pro-ciclica, ovvero in direzione opposta a quella che sarebbe auspicabile ai fini della stabilizzazione del ciclo economico. Peraltro, la ripresa osservata in questi ultimi anni non è stata sufficiente per riportare gli investimenti pubblici sui valori pre-crisi in tutti i paesi; le economie che evidenziano ancora un gap ampio da recuperare sono ancora quelle periferiche, ad eccezione dell'Irlanda.

IL CROLLO E LA MANCATA RIPRESA DEGLI INVESTIMENTI PUBBLICI NELLE ECONOMIE DELL'EUROZONA (var. cumulate, variabili espresse in mld di euro a prezzi 2015, sulla base del deflatore del PIL)



Fonte: elaborazioni su dati Commissione UE

Anche guardando agli investimenti in quota di PIL, i dati più recenti mostrano **per l'area euro un livello del 2,8%, inferiore a quello delle maggiori economie avanzate; negli USA ci si posiziona al 3,4%, in Giappone al 3,9**. Oltre ai paesi della periferia, un livello molto basso degli investimenti pubblici caratterizza ancora la Germania nonostante il recupero significativo registrato nel corso degli ultimi anni.

Da questo punto di vista, anche i programmi di politica economica, espressi nelle **dinamiche attese per il biennio 2020-21** potrebbero presentare qualche rischio, se in alcuni paesi si decidesse di contrastare gli effetti del deterioramento dei saldi di bilancio legato alla crisi. D'altra parte, su questo punto il **commitment** dei Governi è molto aumentato. È vero che i risultati del 2020 sono soggetti all'alea dovuta al blocco dell'attività nel corso del lockdown, ma è anche da considerare che gli impegni di spesa in molti paesi sono stati aumentati. Tale andamento

configura una strategia relativamente condivisa di risposta alla recessione, molto diversa da quella che aveva caratterizzato molti paesi nel corso del periodo successivo al 2008.

Dove si è tagliato in misura maggiore?

Le dinamiche sopra presentate possono essere dettagliate cercando di individuare gli ambiti nei quali gli investimenti hanno subito le maggiori riduzioni. A tal fine, si può fare riferimento ai dati della spesa pubblica per funzioni Cofog (Classification Of the Functions Of Government) che, seguendo la contabilità nazionale, rispondono a una almeno parziale omogeneizzazione dei criteri di classificazione, e quindi si prestano a un confronto dei diversi sistemi nazionali.

Nella tavola si presentano gli andamenti degli investimenti delle quattro maggiori economie dell'Eurozona: Germania, Francia, Italia e Spagna. L'analisi è legata alla disponibilità delle statistiche di base e fa riferimento alle informazioni del periodo successivo al 2001; consente comunque di cogliere in quali aree nel periodo successivo alla grande crisi si è disinvestito in misura maggiore¹. Sono riportate quindi le variazioni cumulate nei due periodi, precedente e successivo, rispetto al massimo del 2009.

La disaggregazione per funzioni di spesa consente innanzitutto di cogliere la presenza o meno di differenziazioni nelle politiche a seconda dei diversi ambiti, o se piuttosto i trend sono condivisi in maniera uniforme dalle diverse voci. In generale, **si osserva come nelle economie che hanno tagliato la spesa – Italia e Spagna – le riduzioni siano state piuttosto indifferenziate: di fatto le politiche hanno portato a tagli relativamente generalizzati**. Questo è anche un riflesso del fatto che molte politiche hanno operato riducendo le risorse ai diversi centri di spesa, ad esempio gli Enti locali, senza individuare modalità differenziate di erogazione dei fondi a seconda del tipo di spesa, ad esempio corrente o in conto capitale.

Nel caso italiano, in particolare, risulta dopo il 2009 una caduta in tutte le funzioni ad eccezione degli investimenti negli ambiti della protezione sociale che però nel nostro Paese contano molto poco.

Al contrario, nel caso della Germania si è registrato un recupero in molti comparti. Hanno evidenziato un andamento più debole le spese delle funzioni "abitazione e assetto del territorio", negli "affari economici" (al cui interno la voce più rilevante è quella dei trasporti), nelle attività culturali e nell'istruzione mentre si è scelto di rafforzare soprattutto sanità e protezione sociale.

In Francia la caduta è condivisa da tutti i comparti, con una maggiore tenuta di affari economici e ambiente, e una fase di crescita nella difesa.

¹ La disponibilità di dati con questo grado di dettaglio si arresta al 2018.

ANDAMENTO DEGLI INVESTIMENTI PUBBLICI DISAGGREGAZIONE SECONDO LE FUNZIONI DI SPESA (in termini reali, sulla base del deflatore del PIL, variazioni % cumulate)

	Germania		Spagna		Francia		Italia	
	2001-09	2009-18	2001-09	2009-18	2001-09	2009-18	2001-09	2009-18
Totale	10	18	61	-55	19	-10	21	-40
Servizi generali	56	36	45	-27	48	-19	-4	-28
Difesa	29	48	0	-26	-30	17	46	-46
Ordine pubblico	-12	17	27	-49	19	-26	37	-51
Affari economici	8	6	70	-58	11	-3	23	-30
Ambiente	-28	27	24	-55	26	-2	7	-56
Abitazioni e assetto del territorio	-24	-4	72	-84	24	-19	22	-70
Sanità	-14	67	104	-39	19	-20	33	-45
Attività culturali	-2	1	60	-66	12	-11	0	-36
Istruzione	9	-5	99	-51	39	-20	1	-41
Protezione sociale	-14	83	86	-72	418	-20	1.897	-60

Fonte: elaborazioni su dati Eurostat

Legenda delle funzioni di spesa: PRINCIPALI COMPONENTI DELLA SPESA PER INVESTIMENTI

Servizi generali	Servizi generali dello Stato; ricerca di base
Difesa	Spese militari
Ordine pubblico	Forze di polizia, vigili del fuoco. Con importi minori tribunali e carceri.
Affari economici	Trasporto aereo, ferroviario, porti e aeroporti. Spese di ricerca e sviluppo per i settori produttivi.
Ambiente	Rifiuti, fognatura, depurazione
Abitazioni e assetto del territorio	Tutela del territorio, edilizia sociale, servizio idrico
Sanità	Servizi ospedalieri
Attività culturali	Strutture per lo sport, attività culturali, musei, biblioteche
Istruzione	Strutture scolastiche
Protezione sociale	Struttura per disabili, anziani e per le famiglie

Fonte: elaborazioni su dati Eurostat

Nelle due tavole successive si presentano i livelli della spesa per investimenti e quelli del totale delle spese in conto capitale² pro-capite per ciascuna funzione di spesa. La dimensione della spesa per abitante in ciascuna funzione consente di confrontare l'ammontare assoluto di risorse che ciascun paese riesce a mobilitare per il finanziamento degli investimenti in ciascuna funzione³.

Dall'analisi dei livelli della spesa pro-capite per investimenti è possibile cogliere anche le differenze in assoluto nella dimensione degli investimenti delle diverse economie. L'aspetto che emerge è che **le distanze che separano l'Italia, e ancor più la Spagna, da Francia e Germania sono particolarmente ampie e ben superiori rispetto a quelle nei livelli del PIL pro-capite.**

² Il dato sul totale delle spese in conto capitale include invece anche i trasferimenti. Si tratta dunque di una voce concettualmente diversa da quella degli investimenti. Questa ulteriore informazione è utile perché in alcuni casi, a seconda dei diversi assetti istituzionali di ciascun paese, l'intervento pubblico può essere attuato via sostegno agli investimenti dei privati oppure attraverso investimenti effettuati direttamente dallo Stato.

³ Tale dato ci restituisce il valore monetario degli investimenti; si tratta quindi soltanto di una approssimazione del livello della dotazione di capitale fisico accumulata ogni anno in ciascuna economia, dato che i costi di tali investimenti possono differire tra i paesi. Un conto puntuale richiederebbe quindi di disporre di indicatori dei livelli dei prezzi relativi specifici per ciascuna voce degli investimenti pubblici. In generale, le distanze nei valori pro-capite presentate sono molto ampie, per cui i livelli relativi dei prezzi non dovrebbero avere impatti significativi. Inoltre, alcune analisi per l'Italia hanno evidenziato in passato che i nostri prezzi sono anche più alti di quelli degli altri paesi, per cui depurando dai differenziali nei livelli dei prezzi la nostra distanza dagli altri paesi europei potrebbe ampliarsi ulteriormente.

Se in Spagna la spesa pro-capite per investimenti pubblici è pari a 773 euro, in Italia si arriva a 965 euro per salire ai 1457 euro della Germania e ai 1619 euro della Francia.

Le distanze maggiori fra l'Italia e le due principali economie dell'area euro sono in tre comparti: difesa, istruzione e attività culturali. **Per le infrastrutture nelle scuole di ogni ordine e grado la nostra spesa in conto capitale non arriva a 40 euro per abitante, a fronte dei 125 della Germania. Per le infrastrutture culturali spendiamo 37 euro, in Francia si arriva a 96.**

I dati evidenziano anche **un gap nella sanità, ma meno marcato rispetto ad altri comparti: investiamo 57 euro per abitante, a fronte dei 90 della Francia; in Germania la spesa per investimenti in sanità è bassa**, ma si allinea a quella di Italia e Spagna se si considerano le spese in conto capitale. Inoltre, va segnalato che il modello sanitario tedesco è diverso da quello degli altri tre paesi; si tratta del sistema Bismarck in cui una parte del finanziamento delle spese sanitarie non è direttamente a carico dello Stato, ma delle assicurazioni sociali obbligatorie⁴.

Una valutazione complessiva dei divari nei livelli annui di spesa per investimenti mette bene in luce le distanze fra i paesi. Si tratta di divari che, cumulandosi nel tempo, stanno conducendo a un ampliamento sostanziale nella nostra dotazione infrastrutturale in tutte le funzioni di spesa.

INVESTIMENTI PUBBLICI - VALORI PRO-CAPITE (valori pro-capite 2018, euro per abitante)

	Germania	Spagna	Francia	Italia
Totale	946,3	550,7	1.195,8	626,6
Servizi generali	238,3	91,2	152,6	124,1
Difesa	109,2	39,3	108,9	70,4
Ordine pubblico	39,5	16,6	34,4	14,7
Affari economici	280,3	221,9	395,8	231,3
Ambiente	45,3	25,9	80,9	27,1
Abitazioni e assetto del territorio	28,5	25,6	86,3	27,1
Sanità	20,6	56,5	89,8	57,1
Attività culturali	47,6	27,7	92,6	26,3
Istruzione	113,4	39,4	117,5	36,0
Protezione sociale	23,5	6,6	37,0	12,4

Fonte: elaborazioni su dati Eurostat

SPESE IN CONTO CAPITALE - VALORI PRO-CAPITE (valori pro-capite 2018, euro per abitante)

	Germania	Spagna	Francia	Italia
Totale	1.456,5	773,1	1.619,5	964,5
Servizi generali	360,6	99,2	235,2	198,2
Difesa	109,4	39,3	109,2	70,4
Ordine pubblico	40,1	16,6	34,5	14,9
Affari economici	552,2	401,2	603,2	444,3
Ambiente	54,0	28,0	88,6	31,3
Abitazioni e assetto del territorio	58,5	34,8	155,7	55,3
Sanità	55,3	57,1	98,1	61,3
Attività culturali	72,2	30,7	95,9	37,2
Istruzione	124,6	40,5	125,0	37,8
Protezione sociale	29,7	25,6	74,0	13,7

Fonte: elaborazioni su dati Eurostat

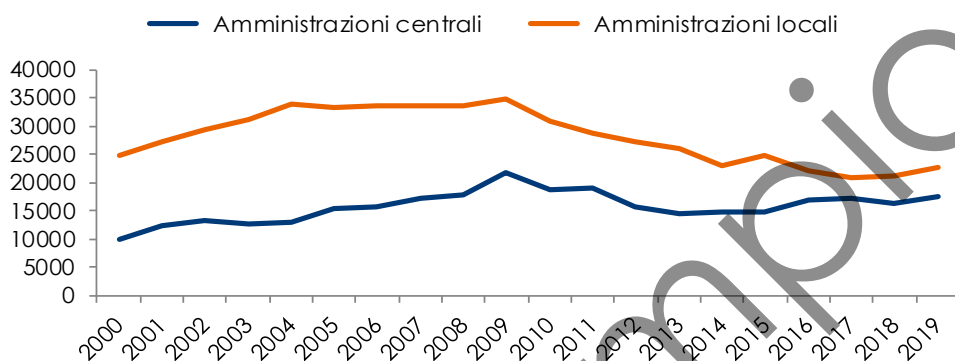
⁴ Più in generale, nella sanità in tutti i paesi il totale della spesa riflette la sovrapposizione di una quota di spesa a carico del bilancio dello Stato e una parte costituita da spesa privata.

Una caduta degli investimenti particolarmente forte per le Amministrazioni locali in Italia

La contrazione degli investimenti pubblici negli ultimi dieci anni è stata condivisa tra i diversi livelli di governo, ma la sua intensità è stata molto più marcata per le Amministrazioni locali di quanto lo sia stata per quelle centrali. **Nel periodo 2009-19 la caduta in termini nominali della spesa per investimenti è stata infatti del 20% per le Amministrazioni centrali e di quasi il 35% per quelle locali.**

La contrazione molto più forte per gli investimenti delle Amministrazioni locali ha significato una **riduzione del loro peso sulla spesa complessiva, passato dal 70% di inizio anni Duemila al 56% del 2019**. Il loro calo ha generato molte preoccupazioni. Gli investimenti delle Amministrazioni locali sono infatti importanti perché in grado di rispondere a esigenze specifiche dei diversi territori, più di quanto riescano a fare scelte di investimento assunte a livello centrale.

Investimenti lordi per livello di governo (milioni di euro)



Fonte: Istat, contabilità nazionale

Le cause della contrazione sono molteplici; la principale è da ricercare nella stretta a cui sono stati sottoposti gli Enti locali, in particolare i Comuni, fornendo un contributo notevole ("sproporzionato" secondo le valutazioni della Corte dei Conti) al risanamento della finanza pubblica. Dovendo rispettare il Patto di stabilità interno e subendo un contenimento dei trasferimenti e limiti all'espansione delle entrate, le Amministrazioni locali hanno ridotto le voci di spesa più facilmente comprimibili, ovvero quelle in conto capitale (investimenti e contributi agli investimenti).

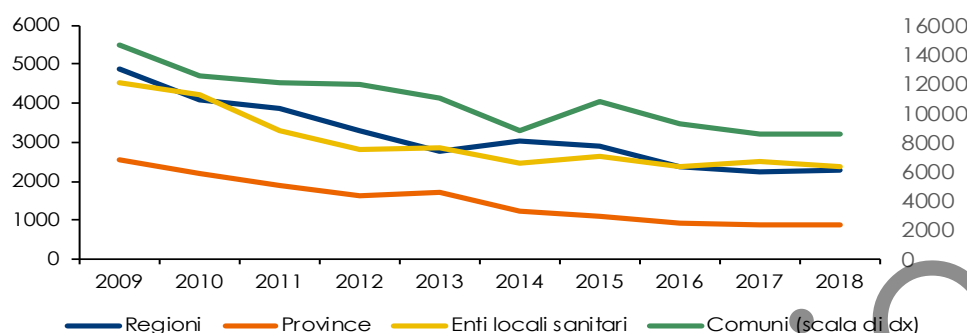
Il Patto di stabilità è stato però eliminato nel 2016, e successivamente sono stati operati alcuni mutamenti nelle regole della finanza locale in modo da liberare spazi di manovra e spingere gli Enti a spostare maggiore spesa sugli investimenti. **Ma l'andamento cedente degli investimenti da parte delle Amministrazioni locali è proseguito per tutto il biennio 2016-17, e solo nel 2018 si è osservata una stabilizzazione dei livelli, seguita nel 2019 da una prima ripresa.**

Il cambiamento nelle regole non è bastato per innescare una ripresa della capacità progettuale da parte degli Enti locali. In parte, l'inerzia nei comportamenti degli Enti è il riflesso del cambiamento continuo delle regole sulla finanza locale che, per quanto finalizzato ad allentare i vincoli, può avere contribuito ad aumentare l'incertezza riguardo alla possibilità di pianificare programmi di spesa che operano su un orizzonte pluriennale. Un aspetto che ha acquistato rilievo nel dibattito degli ultimi anni riguarda le competenze del personale degli Enti; il blocco del turnover, che ha contenuto gli ingressi, da una parte, e il rallentamento delle uscite per effetto delle riforme sul pensionamento dall'altra, hanno portato ad un invecchiamento del personale, limitando sia il trasferimento delle conoscenze e delle competenze dai più anziani ai più giovani, sia l'adeguamento delle competenze alle innovazioni, legate soprattutto all'ICT.

In particolare, per le Province ...

Un confronto per i diversi livelli di Governo consente di chiarire ulteriormente le differenze negli sviluppi della spesa per investimenti. Come mostrato dalla figura seguente, il calo ha interessato tutti i livelli di Governo, ma con intensità maggiore le Province. Tra il 2009 e il 2018 (ultimo dato disponibile), la spesa per investimenti da parte delle Province si è ridotta a un terzo di quello che era a inizio decennio (con una contrazione del 66%).

Investimenti lordi per livello di governo (milioni di euro)



Fonte: Istat, contabilità nazionale

D'altra parte, va ricordato che nell'ultimo decennio si è assistito ad un tentativo di riforma istituzionale, che intendeva abolire questo livello di governo. Con la legge 56/2014 è stato ridefinito l'ordinamento delle Province e sono state istituite le Città metropolitane, che sostituiscono le Province in dieci aree urbane (Roma Capitale, Milano, Torino, Genova, Venezia, Bologna, Firenze, Napoli, Bari e Reggio Calabria). **Le Province e le Città metropolitane sono definite Enti territoriali di area vasta, e le funzioni non fondamentali sono state trasferite ai Comuni o alle Regioni.** Nonostante tale assetto dovesse essere transitorio, l'esito negativo del referendum sull'abolizione delle Province lo ha mantenuto anche in seguito.

Alla riduzione delle funzioni si è associata una diminuzione anche dei trasferimenti. Sono state ridotte le risorse finanziarie attribuite alle Province; nel 2012 sono stati soppressi i trasferimenti erariali, sostituiti con un Fondo sperimentale di riequilibrio, il cui importo è stato determinato sulla base dei trasferimenti soppressi⁵. Non stupisce pertanto che nel corso degli anni le Province, le cui funzioni sono state ridotte così come le risorse, abbiano sperimentato un crollo della spesa per investimenti.

Negli anni più recenti, dopo il fallimento del referendum per l'abolizione delle Province, sono stati fatti alcuni interventi per garantire sufficienti risorse per l'esercizio delle funzioni fondamentali (pianificazione territoriale, tutela e valorizzazione dell'ambiente; pianificazione servizi di trasporto provinciali, costruzione e gestione delle strade; programmazione provinciale della rete scolastica; gestione dell'edilizia scolastica; controllo fenomeni discriminatori in ambito occupazionale). La legge di bilancio per il 2019 aveva stanziato un contributo di 250 milioni all'anno fino al 2033 per la manutenzione di scuole e strade, e la legge di bilancio per il 2020 ha destinato alle Province ulteriori 400 milioni nel triennio 2020-22 per la manutenzione straordinaria.

⁵ A tale fondo affluisce il gettito della compartecipazione provinciale all'Irpef (pari allo 0,6%), che viene ripartito secondo criteri che fanno riferimento alla spettanza figurativa dei trasferimenti di ogni Provincia, alla popolazione residente e al territorio, e in parte in proporzione al gettito dell'addizionale provinciale all'accisa sull'energia elettrica (anch'essa soppressa). Negli anni successivi sono stati operati numerosi tagli al fondo. Dal 2014, inoltre, è stato richiesto un concorso alla finanza pubblica da parte delle province da attuare mediante risparmi di spesa corrente.

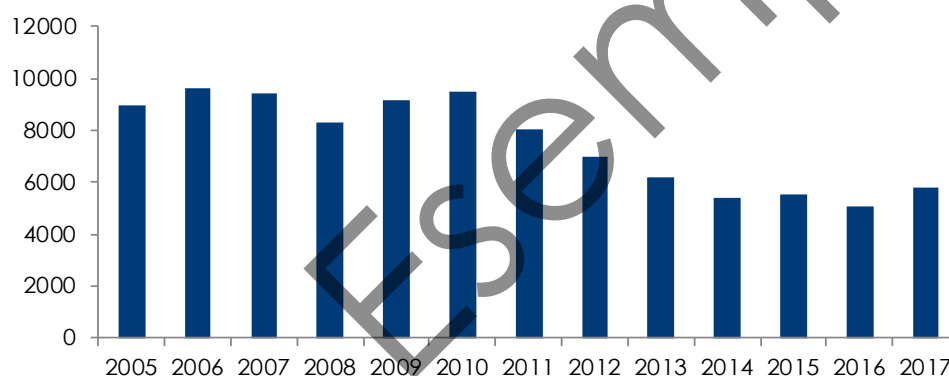
Gli investimenti in sanità

L'emergenza legata al COVID-19 ha evidenziato con urgenza la necessità di un sistema sanitario capace di rispondere con efficacia alle difficoltà. La crisi ha anche messo in risalto i rischi derivanti dalle necessità di rafforzamento delle strutture territoriali; come noto, negli ultimi anni la scelta è andata a favore di una concentrazione delle cure ospedaliere in strutture specializzate, mentre le strutture minori sono state via via chiuse (anche perché meno efficienti e inadeguate per livelli delle cure). I presidi con volumi di attività contenuti sono stati chiusi o riconvertiti, come stabilito dal decreto 70/2015 che ridefiniva gli standard per disciplina sulla base dei bacini di utenza. Nel contempo, non è stata creata una rete territoriale efficace ed adeguata.

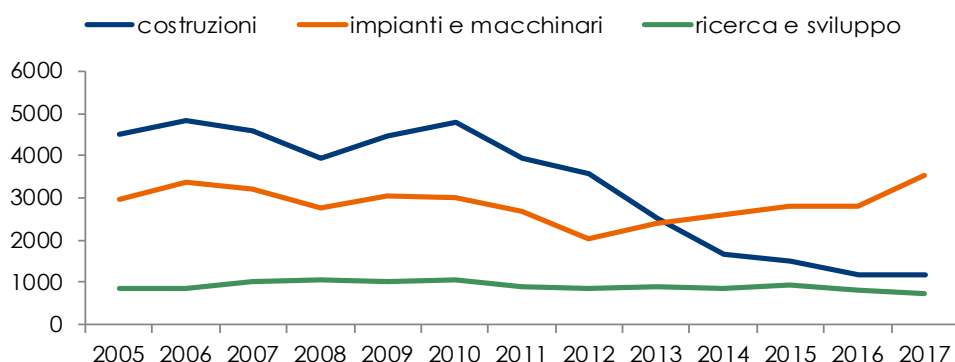
Negli ultimi anni gli investimenti in sanità si sono ridotti. Anche se in misura inferiore rispetto a quanto sperimentato dalle Province, **per le Regioni si è osservato un calo marcato della spesa per investimenti, ridottasi del 53% tra il 2009 e il 2018.** Anche per gli Enti sanitari locali la riduzione della spesa per investimenti è stata rilevante, pari al 48% nello stesso periodo.

Dati per il complesso del comparto sanitario evidenziano come, **tra il 2008 e il 2017 gli investimenti in campo sanitario sono passati da 7,8 miliardi di euro a meno di 6 miliardi; in termini reali la riduzione è stata del 37%.** A ridursi sono stati soprattutto gli investimenti sanitari in costruzioni e in mezzi di trasporto; questo risente anche della politica di ridimensionamento delle strutture ospedaliere. Si sono anche ridotti notevolmente gli investimenti in ricerca e sviluppo. Nello stesso periodo va però sottolineato che, in termini reali, sono aumentati gli investimenti in macchinari e apparecchiature, il che riflette la necessità di tenere conto dell'innovazione tecnologica che nel settore è molto rapida e rende rapidamente obsoleti i macchinari.

Investimenti fissi lordi comparto sanitario (milioni di euro)



Nota: valori concatenati. Fonte: Istat, contabilità nazionale

Investimenti fissi lordi comparto sanitario per componenti di spesa (milioni di euro)

Nota: valori concatenati. Fonte: Istat, contabilità nazionale

Come rileva la Corte dei Conti⁶, così come per il complesso delle Amministrazioni pubbliche, anche in sanità la perdurante dinamica cedente degli investimenti ha fatto sì che la dotazione di capitale fisico si sia ridotta (dal 2012 al 2017 di circa l'8%). **L'inferiore quota di PIL destinata all'accumulazione nel settore sanitario (secondo Corte dei Conti, nel 2017 era meno dello 0,4% del PIL, contro l'1,1 della Germania e lo 0,6 di Spagna e Francia) caratterizza negativamente il nostro Paese, ed ha avuto anche conseguenze sulla dotazione infrastrutturale del settore, soprattutto sul più rapido invecchiamento delle apparecchiature.**

Anche la riduzione della spesa per investimenti sanitari riflette d'altra parte i vincoli di bilancio a cui sono stati sottoposti gli Enti territoriali (Regioni e Enti sanitari in questo caso). **La Corte dei Conti evidenzia però come non sono solo i vincoli finanziari ad aver inciso, ma anche i ritardi nell'attuazione delle decisioni di spesa.** Per fare un esempio, la Corte ricorda che le risorse destinate agli accordi di programma ripartiti tra le Regioni, che includono gli importi della terza fase di attuazione della legge 67/1988, che autorizzava un programma pluriennale di investimenti, siano di 19,3 miliardi di euro (ai quali si aggiungono 2 miliardi destinati al programma dalla legge di bilancio per il 2020, da ripartire). A fine 2019, però, risultavano sottoscritti 85 accordi per un importo complessivo di 12,5 miliardi (quindi, per solo una parte dell'importo) e numerose Regioni non avevano ancora definito progetti di intervento per quote significative delle risorse a loro destinate. Ancora più bassi sono gli importi effettivamente erogabili, dato che, una volta attivata la risorsa con la sottoscrizione di un accordo, è necessario per la Regione o Provincia autonoma richiedere al Ministero della salute l'ammissione del finanziamento dopo aver verificato l'appaltabilità degli interventi. **Non è quindi soltanto un problema di fondi disponibili, ma anche di capacità progettuale non sempre adeguata.**

Per un'inversione di tendenza. I tentativi di rilancio degli investimenti pubblici

Visto il quadro di generale flessione, negli ultimi anni sono stati effettuati alcuni tentativi di rilanciare gli investimenti, innanzitutto attraverso interventi di allentamento dei vincoli di bilancio degli Enti locali. In primo luogo, **è stato abolito il Patto di stabilità interno**; la Legge di Bilancio per il 2017 sanciva difatti l'abbandono del Patto, stabilendo che gli Enti devono conseguire un saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali. L'eliminazione del vincolo della disponibilità di cassa era finalizzata a favorire gli investimenti, consentendone il finanziamento semplicemente con entrate di competenza dell'esercizio in questione. Inoltre, è stata rilevante anche l'introduzione, fra le fonti di entrata valide ai fini del calcolo del saldo, del cosiddetto "Fondo pluriennale vincolato" costituito da entrate accertate ma esigibili solo negli anni successivi. Attraverso tale fondo possono quindi venire coperte spese imputate agli anni

⁶ Corte dei conti (2020) Rapporto 2020 di coordinamento della finanza pubblica.

successivi (e quindi essenzialmente investimenti, la cui realizzazione è tipicamente effettuata su un orizzonte pluriennale).

Con la Legge di Bilancio per il 2019 è stato superato il Patto, recependo due sentenze della Corte Costituzionale (247/2017 e 101/2018) circa la piena disponibilità per gli Enti territoriali degli avanzi di amministrazione e delle risorse del Fondo Pluriennale Vincolato. Viene così modificata la regola del pareggio di bilancio, ridefinita in termini di rispetto dell'equilibrio del bilancio contabile, che deve essere non negativo. **Il passaggio ad un unico saldo di riferimento per la valutazione di equilibrio (quello previsto dalla contabilità armonizzata) consente di svincolare gli avanzi di amministrazione e permette di rendere pienamente disponibili le risorse presenti nel Fondo Pluriennale Vincolato per il finanziamento della spesa, anche per la quota di tali risorse derivante da debiti contratti dall'Ente.** Tra le entrate finali rilevanti per il saldo, oltre al Fondo Pluriennale Vincolato, si include difatti anche l'avanzo di amministrazione, che invece era escluso precedentemente (se non per interventi mirati in edilizia scolastica o messa in sicurezza degli edifici, ma con limiti di importo e validità temporale). Diventano così immediatamente disponibili nuovi spazi finanziari, e si riporta agli Enti la piena gestione pluriennale della spesa; in precedenza, in caso di incertezza sui tempi di spesa, la difficoltà a disporre delle risorse non utilizzate spingeva spesso gli Enti a non avviare le attività. Con la Legge di Bilancio per il 2020 le nuove norme sono state estese (in anticipo) anche alle Regioni a statuto ordinario (RSO).

Un aspetto rilevante da considerare, nel valutare i mutamenti nelle regole del pareggio, è che non solo si sono liberati spazi finanziari, ma si è operata anche un'importante semplificazione del quadro normativo.

Dal nuovo Codice degli appalti al decreto "sblocca cantieri"

Nel 2016 era stato introdotto il nuovo codice dei contratti (DL 50/2016), modificando in maniera sostanziale le regole preesistenti. Nel 2017, dopo solo un anno, si è reso necessario un intervento correttivo. Il nuovo Codice degli appalti ha determinato un cambio di paradigma radicale; nonostante l'obiettivo fosse il miglioramento del funzionamento del mercato dei lavori pubblici, ha però creato notevoli difficoltà di apprendimento da parte delle stazioni appaltanti.

In generale, **il Codice degli appalti è stato approntato all'introduzione di un principio di soft law, passando da una legislazione rigida a una flessibile, basata sull'emanazione di atti di indirizzo e linee guida di carattere generale**, mentre ANAC (Autorità Nazionale Anticorruzione) e Mit (Ministero delle Infrastrutture e Trasporti) si sarebbero dovuti occupare dei decreti. Questo approccio è stato criticato, dato che si riteneva che le linee guida avessero efficacia giuridica incerta, e quindi con vincoli non chiari. Inoltre, l'incertezza data dal cambiamento del quadro normativo è stata amplificata anche dalla lentezza nella predisposizione degli strumenti applicativi.

Gli interventi hanno riguardato diversi aspetti sia da parte della domanda (la qualificazione delle stazioni appaltanti, le procedure di affidamento, i criteri di aggiudicazione) che dal lato dell'offerta (rating di impresa). Viene introdotto un sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti, con il fine di migliorarne il sistema di professionalità e ridurre il numero favorendo una concentrazione. Vengono aumentate le procedure utilizzabili dalle stazioni appaltanti, in relazione alle tipologie di commesse. Per quanto concerne i criteri di aggiudicazione, si privilegia il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa rispetto a quello del minor prezzo, che dovrebbe diventare criterio residuale per casi determinati (commesse fino a 2 milioni di euro); si ritiene che il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa consenta di selezionare l'offerta con il miglior bilanciamento tra qualità e prezzo. Per quanto riguarda le imprese, invece, si introduce un rating di impresa, con la finalità di migliorare la qualità di esecuzione delle opere.

Il nuovo Codice ha incontrato però numerose critiche da parte degli operatori, che hanno richiesto modifiche su diversi aspetti, come l'innalzamento dell'importo dei lavori per i quali è possibile l'aggiudicazione con il criterio del prezzo più basso (era stato fissato in 1 milione di euro, successivamente innalzato a 2). Sono state richieste anche modifiche alla disciplina della qualificazione delle stazioni appaltanti, e il rating di impresa da obbligatorio è diventato facoltativo.

Tra le critiche ci sono anche quelle di chi ritiene che il mutamento del quadro normativo, con l'incertezza che si è accompagnata ad esso e la necessità di rivedere le consuetudini con cui fino ad allora si era operato, sia una delle cause del languire della spesa per investimenti anche dopo il superamento dei vincoli di bilancio dettati dal Patto di stabilità interno.

Nel 2019 è stato introdotto un nuovo intervento normativo, con il decreto "sblocca cantieri" (poi convertito in legge 55/2019), che ha modificato ulteriormente il quadro delineato dal Codice degli appalti, avente finalità di rilanciare gli investimenti semplificando sia la normativa che le procedure amministrative. Il sistema della *soft law* viene sostituito da un regolamento unico attuativo, allo scopo di ridurre l'incertezza interpretativa sia dei funzionari pubblici sia per le imprese.

È prevista la possibilità di affidamento diretto per lavori di importo fino a 150 mila euro (con il Codice degli appalti pre-2019 l'affidamento diretto era consentito solo fino a 40 mila euro), mentre tra 150 mila euro e un milione di euro di importo sono previste procedure negoziate senza necessità di pubblicare avvisi o bandi. Inoltre, per i lavori di importo tra 150 mila e 350 mila euro, è ridotto il numero di imprese che la stazione appaltante deve invitare alla gara (da 15 a 10) nel caso scelga la procedura negoziata invece di quella aperta (prevista sopra il milione di euro). L'intento è quello di semplificare la fase di affidamento, al fine di avere un avvio più rapido dei lavori⁷.

La centrale per la progettazione

Un altro intervento finalizzato al rilancio della spesa per investimenti è stato **la creazione di una struttura centrale di progettazione, per far fronte alle difficoltà rilevate spesso soprattutto a livello locale nel selezionare e avviare in tempi ragionevoli i progetti di investimento.**

Con DPCM del 15 febbraio 2019 è stata istituita la "Cabina di regia Strategia Italia", che ha alcuni compiti assegnati: 1) verificare lo stato di attuazione dei piani e dei programmi di investimento infrastrutturale e adottare le iniziative necessarie per superare gli eventuali ritardi e ostacoli; 2) verificare lo stato di attuazione degli interventi legati a fattori di rischio per il territorio (idrogeologico, vulnerabilità sismica degli edifici pubblici, degrado ambientale); 3) esercitare funzioni di impulso, coordinamento, monitoraggio e controllo. Tale Cabina di regia deve interagire con due strutture tecniche, create con la Legge di Bilancio per il 2019: Investitalia e la Centrale per la progettazione di beni ed edifici pubblici.

La Centrale per la progettazione, istituita ad aprile 2019, è il tentativo di fornire un supporto alle Amministrazioni sia locali che centrali e di colmare le lacune nella capacità progettuale evidenziate negli ultimi anni. Secondo le intenzioni, la Centrale deve favorire lo sviluppo e l'efficienza della progettazione degli investimenti pubblici, contribuire alla valorizzazione,

⁷ Altre innovazioni riguardano l'estensione anche ai Comuni non capoluogo di provincia della possibilità di procedere autonomamente allo svolgimento di procedure di gara senza dover utilizzare strumenti di aggregazione (centrali di committenza, stazioni appaltanti uniche); l'ampliamento del periodo documentabile per il possesso dei requisiti per la qualificazione degli esecutori dei lavori; inoltre, vengono equiparati i due criteri di aggiudicazione, quello del massimo ribasso e quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa (scarsamente utilizzato).

all'innovazione tecnologica, all'efficientamento energetico e ambientale nella progettazione e nella realizzazione degli edifici pubblici, e infine progettare gli interventi di realizzazione e manutenzione ordinaria e straordinaria degli edifici e beni pubblici.

Al momento la Centrale deve essere resa operativa; la Nadef di settembre 2019 evidenziava l'intenzione del Governo di diffonderne la conoscenza presso le Amministrazioni locali e verificarne l'incisività e i risultati.

I programmi sulle reti di trasporto

La **Nadef** del settembre 2019 ha anche ribadito l'intenzione del Governo di accelerare l'attuazione delle delibere CIPE in materia infrastrutturale. Sono valutati prioritari sia il piano di manutenzione di ponti, viadotti e gallerie, previsto nel contratto di programma stipulato con ANAS, che gli investimenti sulla rete ferroviaria, relativi al contratto con Rfi. Il Governo intende investire sul miglioramento della rete stradale statale, adeguando le strade all'aumentato traffico, e assicurando un intervento costante di manutenzione ordinaria e straordinaria della rete di competenza di ANAS. Si intende ripristinare la piena viabilità nelle zone colpite dal terremoto del 2016.

Per quanto riguarda il trasporto aereo, nella Nadef si dichiara l'intenzione di aggiornare il piano nazionale aeroporti, anche per rilanciare il cargo aereo. Un aspetto importante è quello che riguarda il potenziamento della continuità territoriale, per rafforzare le interconnessioni tra le varie modalità di trasporto. L'obiettivo è la realizzazione di un programma di intermobilità integrato, rendendo il sistema ferroviario un collegamento tra porti e aeroporti.

Altri interventi dovrebbero riguardare il trasporto locale; è intenzione del Governo di sostenere la mobilità locale e urbana attraverso investimenti adeguati per la modernizzazione del trasporto rapido di massa e il rinnovo del parco autobus.

Il Governo intende, inoltre, procedere allo sviluppo delle reti di trasporto transeuropee (Ten-T) e di attuare il programma Connecting Europe Facility. In quest'ottica dovrebbe intervenire anche il Programma Operativo Nazionale (PON) Infrastrutture e Reti 2014-20, finanziato con il FESR. Sono previsti interventi di sviluppo delle infrastrutture di trasporto delle regioni del Sud. In particolare, sono previsti investimenti lungo la rete Ten-T, soprattutto lungo le direttrici Napoli-Bari e Messina-Catania-Palermo.

Le nuove risorse per gli investimenti

La **Legge di bilancio 2020** ha destinato nuove risorse agli investimenti, rispetto a quanto già stanziato in precedenza; le nuove risorse non sono più destinate ad un unico Fondo, ma differenziate per finalità di spesa. In termini di saldo netto da finanziare (quindi di risorse stanziate, ma non interamente finanziate mediante deficit) ci sono complessivamente quasi 11 miliardi di euro in più stanziati per il triennio 2020-22, di cui 2,25 miliardi di euro per il Fondo per gli investimenti delle Amministrazioni centrali, a cui si aggiungono altri 2,8 miliardi di euro per lo stesso periodo del fondo *Green new deal*.

La maggior parte delle risorse sono destinate alle Amministrazioni locali. In buona parte questi stanziamenti in conto capitale sono a favore dei Comuni (per 2,8 miliardi di euro nel triennio 2020-22). Ci sono contributi a ciascun Comune per piccoli investimenti in materia di efficientamento energetico e sviluppo sostenibile pari a 500 milioni annui; l'incremento di risorse dal 2021 per gli investimenti in messa in sicurezza di edifici e territorio; la costituzione di un fondo per la messa in sicurezza, ristrutturazione o costruzione di asili nido (100 milioni annui per il triennio 2021-23); i contributi alla progettazione esecutiva degli investimenti comunali; i contributi alla spesa in conto capitale destinati specificamente ai comuni con oltre 100 mila abitanti (450 milioni nel biennio 2021-22); infine, ma per il periodo 2025-34, c'è il fondo indifferenziato per gli investimenti dei

Comuni, con caratteristiche identiche a quelle del Fondo Enti territoriali che era stato istituito con la legge di bilancio per il 2019.

Per Province e Città metropolitane è previsto il potenziamento del programma straordinario di manutenzione della rete viaria, attuato con un incremento delle risorse a disposizione pari a 400 milioni nel triennio 2020-22 e un allungamento del periodo lungo il quale sono programmabili gli interventi (fino 2033); inoltre è previsto un finanziamento pari a 450 milioni di euro nel triennio per la messa in sicurezza di strade e scuole (nel complesso il finanziamento arriva a 3,5 miliardi di euro nel periodo 2020-34).

Per le Regioni a statuto ordinario sono previste integrazioni dei contributi per investimenti di messa in sicurezza di edifici e del territorio a partire dal 2023, pari a 200 milioni di euro all'anno. Sono peraltro incrementate anche le risorse destinate agli interventi in edilizia sanitaria e di ammodernamento tecnologico, pari a 100 milioni di euro all'anno per il periodo 2022-23, che salgono a 200 milioni annui per il periodo 2024-34, per complessivi 2 miliardi.

Come viene però sottolineato dall'Ufficio parlamentare di bilancio, la legge di bilancio conteneva, a copertura, anche rilevanti importi di riduzione della spesa in conto capitale classificati come riprogrammazioni o definanziamenti, complessivamente pari a 5 miliardi di euro nel triennio 2020-22, che probabilmente si tradurranno in parte in minori investimenti.

In ultimo, alcune misure a favore degli investimenti pubblici sono state previste anche dalle misure straordinarie introdotte dai c.d. decreti Cura Italia (dl 18/2020), Liquidità (dl 23/2020), Rilancio (dl 34/2020) e Agosto (dl 104/2020) che hanno destinato circa 100 miliardi di euro nel solo 2020 a sostegno dell'economia e a contrasto degli effetti recessivi dettati dall'epidemia sanitaria. Va però evidenziato come tali interventi abbiano lasciato in secondo piano la componente degli investimenti, essendo focalizzati a tamponare l'emergenza, e quindi a fornire supporto ai lavoratori, alle imprese, alle famiglie e ai settori più in difficoltà, mediante spese correnti, altre spese in conto capitale per il sostegno degli investimenti privati e sostegno alla liquidità mediante garanzia dello Stato per i prestiti chiesti al sistema bancario. Per gli investimenti, complessivamente, i quattro decreti stanziavano circa 7 miliardi di euro per il triennio; le risorse si concentrano soprattutto sul 2020 (per il quale sono stati individuati 4 miliardi aggiuntivi).

Le tendenze recenti

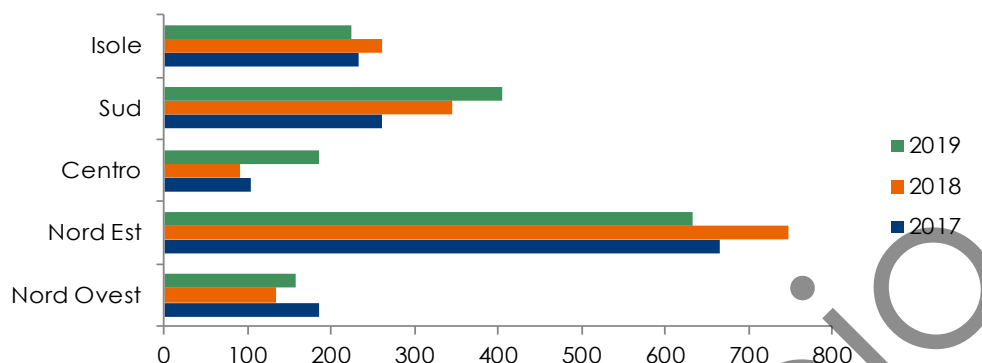
Benché le tendenze degli investimenti pubblici, e in particolare locali, siano state molto deludenti negli ultimi anni, i **dati più recenti, relativi al biennio 2018-19, segnalano invece un'inversione di tendenza; se nel 2018 la caduta degli investimenti locali si era arrestata, con una stabilizzazione della spesa sui livelli del 2017, nel 2019 si è osservato un primo rimbalzo.**

La spesa per investimenti da parte delle Amministrazioni locali è cresciuta, in termini nominali, del 7,9%, tornando sui livelli del 2014. Per quanto riguarda il dettaglio dei diversi livelli di governo, purtroppo, i dati arrivano al 2018, ed evidenziano un andamento diversificato: la spesa per investimenti di Province ed Enti sanitari locali continuava a ridursi rispetto all'anno precedente, mentre si era stabilizzata quella dei Comuni e cominciava a riprendersi, con un incremento di 3 punti percentuali, quella da parte delle Regioni.

L'inversione di tendenza, segnalata dalla contabilità nazionale per il 2019, è confermata peraltro dalle elaborazioni della Corte dei Conti sui dati Siope, seppur con ordini di grandezza differenti a causa della diversa base informativa. Per quanto riguarda le Regioni, le elaborazioni della Corte dei Conti evidenziano come nel 2019 la spesa per investimenti sia cresciuta dell'1,8% che consolida l'incremento già osservato nell'anno precedente. Sono le RSO a trainare la crescita, grazie ad un aumento del 24% della spesa rispetto al 2018, mentre le RSS, al contrario, segnano una contrazione.

A livello di territori, nel triennio 2017-19 gli investimenti delle Regioni risultano in crescita al Centro e nel Mezzogiorno (ma non nelle Isole), mentre al Nord sono ancora in flessione, nonostante l'inversione di tendenza osservata nel Nord-Ovest nel 2019. D'altra parte, dal confronto tra i livelli di spesa è evidente come il grosso della spesa per investimenti delle Regioni sia effettuato nel Nord-Est (e in particolare dalle Regioni a statuto speciale). Il totale della spesa in conto capitale, che include i contributi delle Regioni per gli investimenti delle imprese (voce principale di questa componente di spesa), è in crescita ovunque nel triennio 2017-19, ad eccezione delle Isole.

Spesa delle Regioni per investimenti (milioni di euro)

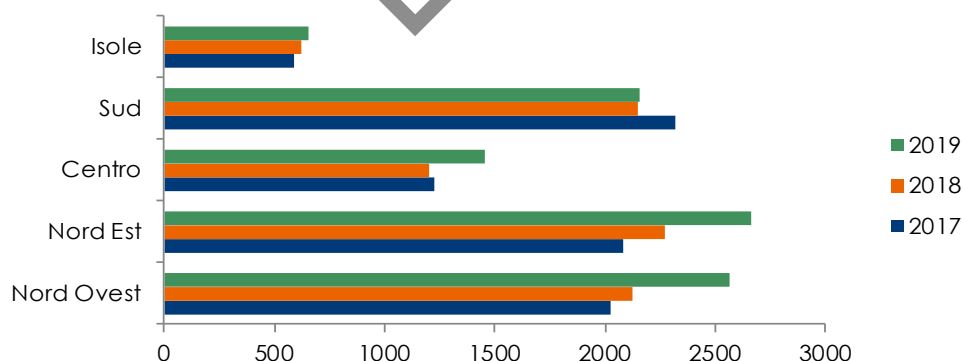


Fonte: elaborazioni Corte dei Conti su dati SIOPE

Come evidenziato anche dal Rapporto di coordinamento curato dalla Corte dei Conti, se per le Regioni il 2019 è caratterizzato da una discreta performance degli investimenti, sono però i Comuni gli Enti per i quali si è osservato il maggior contributo al rilancio degli investimenti locali. Secondo le elaborazioni sui dati Siope, gli investimenti dei Comuni nel 2019 sono cresciuti del 13,5%, con un incremento complessivo della spesa di 1,1 miliardi di euro rispetto al 2018.

Territorialmente, nel triennio 2017-19 gli investimenti dei Comuni risultano in deciso incremento (+15,2% per il complesso nazionale) ovunque, ad eccezione del Sud. Tra i Comuni che nel 2019 hanno effettuato spese di investimento per quasi due terzi dei casi hanno registrato un incremento degli importi spesi rispetto al 2018; tale percentuale risulta distribuita in maniera piuttosto omogenea tra i territori.

Spesa dei Comuni per investimenti per territori (milioni di euro)

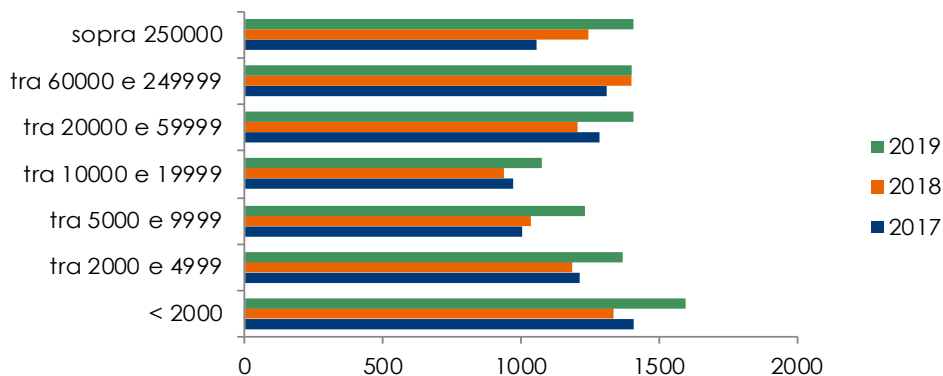


Fonte: elaborazioni Corte dei Conti su dati SIOPE

I dati consentono anche un'analisi per dimensione dei Comuni: **sono i Comuni più piccoli, con meno di 2000 abitanti, ad aver realizzato la quota prevalente di spesa, quasi 1,6 miliardi di euro nel 2019, seguiti dalle tre fasce dimensionali dei Comuni più grandi.** Per quanto la crescita nel

triennio 2017/19 interessi tutte le fasce dimensionali, è più marcata per i Comuni molto grandi (sopra i 250 mila abitanti), mentre è più contenuta per le fasce dimensionali intermedie.

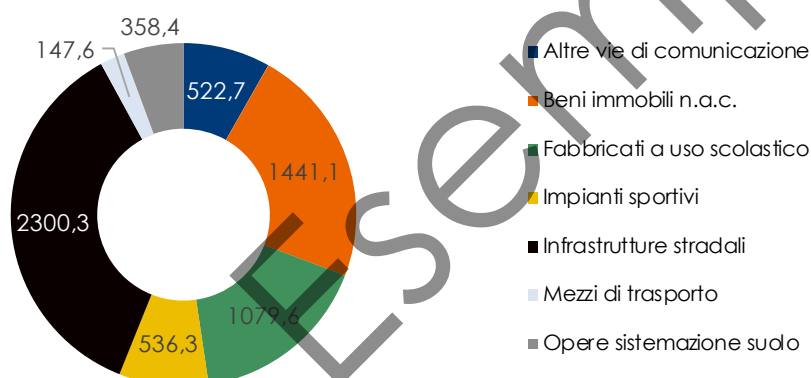
Spesa dei Comuni per investimenti per fascia dimensionale (milioni di euro)



Fonte: elaborazioni Corte dei Conti su dati SIOPE

Infine, per quanto riguarda invece la composizione della spesa, i dati evidenziano come la maggior parte della spesa sia stata destinata a beni materiali (6,3 miliardi di euro dei quasi 9,5 miliardi spesi per investimenti dai Comuni nel 2019). Tra questi, **la voce principale è rappresentata dagli investimenti in infrastrutture stradali (2,3 miliardi di euro spesi nel 2019), seguiti dai beni immobili diversi da scuole e impianti sportivi (1,4 miliardi), mentre ai fabbricati scolastici è stato destinato 1 miliardo di euro di investimenti comunali.**

Investimenti dei Comuni per beni materiali - composizione della spesa (2019, milioni di euro)



Fonte: elaborazioni Corte dei Conti su dati SIOPE

I dati Ance sugli investimenti pubblici in costruzioni non residenziali e ingegneria civile (ovvero, le infrastrutture in senso stretto) confermano l'incremento della spesa nel 2019. Secondo il monitoraggio Ance-Infoplus è continuato l'incremento dei bandi di gara per lavori pubblici avviatisi nel 2017; nel 2019 l'importo è stato di 31,5 miliardi. All'incremento in termini di valore non è corrisposto un aumento del numero di gare, invece diminuite. In buona misura il calo nel numero dei bandi si è verificato nell'ultimo trimestre 2019, quando sono entrate in vigore le norme del decreto Sblocca cantieri che hanno consentito l'affido diretto per i lavori fino a 150 mila euro.

Benché i dati abbiano evidenziato dei segnali di ripresa per la spesa di investimenti nel 2019, vi sono comunque alcuni freni, rappresentati dai ritardi nella realizzazione delle infrastrutture da parte dei grandi Enti di spesa (Anas, Ferrovie e concessionarie autostradali).

I segnali di recupero del 2019 avrebbero dovuto consolidarsi quest'anno. Il blocco di molti cantieri, verificatosi nelle settimane del lockdown, ha portato ad accumulare ritardi nei lavori in corso, che potranno essere recuperati solo in parte nel resto dell'anno.

Il deterioramento della dotazione infrastrutturale dell'economia italiana

Dai bassi investimenti al deterioramento della dotazione infrastrutturale

Una prolungata fase di bassi investimenti pubblici ha effetti sulla dotazione infrastrutturale dell'economia. Se protratti per diversi anni, i bassi livelli degli investimenti possono infatti comportare una cattiva manutenzione o un mancato ammodernamento della dotazione infrastrutturale esistente e una crescita inadeguata rispetto alle esigenze dei territori. Nel caso in cui il flusso annuo di investimenti sia molto basso, esso può anche non bastare per consentire di compensare il semplice deterioramento dello stock di capitale fisico esistente. Ne consegue **una diminuzione dello stock di capitale pubblico, con effetti negativi sul livello del prodotto potenziale del Paese e sul benessere complessivo della popolazione.**

Si può quindi affermare che gli investimenti, all'interno dell'ampio aggregato della spesa pubblica, sono la componente che più di altre concorre a determinare la crescita futura dell'economia insieme alle spese per l'istruzione che, pur essendo classificate nella spesa corrente, possono essere considerate come una forma di investimento, dato che rafforzano il capitale umano. **Gli investimenti sono quindi fra le voci della spesa pubblica che hanno i maggiori riflessi non solo sul benessere corrente della popolazione, ma anche su quello delle generazioni future.**

Gli effetti di medio termine di una peggiore dotazione infrastrutturale sulla crescita possono essere anche rilevanti, soprattutto quando un paese accumula ritardi su alcune infrastrutture essenziali, che svolgono un ruolo complementare agli investimenti del settore privato.

In questo senso, gli effetti della dotazione infrastrutturale sullo sviluppo vanno legati sempre più alla nozione di competitività di un territorio e al rispettivo rilievo sulla forza del sistema produttivo. **Le imprese che operano in aree che presentano ritardi in termini di dotazione infrastrutturale possono ad esempio venire escluse dalla partecipazione ad alcune catene del valore.** Si pensi ad aziende che subiscono costi di trasporto maggiori dei concorrenti a seguito di percorsi meno agevoli per raggiungere i principali snodi del trasporto merci, oppure ad aree che avrebbero un potenziale di sviluppo dell'industria turistica, ma che risultano non facilmente raggiungibili.

In alcuni casi la stessa dotazione infrastrutturale è ragione di specializzazione di un'area con effetti indotti importanti (si pensi allo sviluppo di una infrastruttura portuale con tutti gli investimenti in logistica che essa comporta).

Il legame fra investimenti, dotazione infrastrutturale e crescita non è immediato. Diversi sono gli elementi che possono intervenire a modificare tale legame, sino anche ad azzerarne gli effetti attesi.

Innanzitutto, **non è scontato che a un determinato flusso di investimenti si associ necessariamente un corrispondente incremento della dotazione infrastrutturale.** Ad esempio, i costi di realizzazione delle opere pubbliche possono essere molto diversi a seconda dei paesi, per cui a parità di risorse impegnate gli effetti sulla dotazione infrastrutturale possono essere differenti. Situazioni di lievitazione dei prezzi possono in alcuni casi essere legate a fenomeni di corruzione o incapacità dell'operatore pubblico a gestire i processi di selezione delle offerte.

Una volta realizzata, **una determinata infrastruttura non è poi detto abbia impatti significativi sull'economia di un territorio.** Determinate opere possono infatti produrre effetti molto diversi a seconda del contesto economico in cui vengono realizzate; a titolo di esempio si pensi a una infrastruttura di trasporto che riduce le congestioni in un'area, rispetto alla stessa infrastruttura realizzata in un territorio dove la dotazione è già adeguata a soddisfare la domanda. Un caso

estremo, ma non infrequente, è quello di investimenti in opere non completate, la cui efficienza marginale è quindi pari a zero.

Misure della dotazione infrastrutturale

Alla luce delle precedenti osservazioni, si spiega la difficoltà a individuare misure sintetiche, in grado di cogliere la distanza nella dotazione infrastrutturale dei diversi paesi. Vi sono comunque diversi indicatori che forniscono informazioni sul livello della dotazione infrastrutturale, utilizzando approcci metodologici differenti. In generale, **le diverse misure della dotazione infrastrutturale possono essere ricondotte sostanzialmente a tre gruppi.**

Comunemente, l'analisi della dotazione infrastrutturale utilizza le informazioni di tutte e tre le classi di indicatori sopra ricordate. Ciascuna di queste non è peraltro di lettura immediata, soprattutto considerando che si tratta di statistiche la cui costruzione è condizionata da scelte relativamente complesse dal punto di vista metodologico.

Il primo è costituito dalla **quantificazione del capitale** in coerenza con l'evoluzione del flusso annuo di investimenti pubblici **all'interno degli schemi della contabilità nazionale**; in questo caso si fa riferimento a procedure analoghe a quelle utilizzate per quantificare lo stock di capitale detenuto dai privati.

Il secondo è invece rappresentato dalle analisi che seguono un approccio microeconomico, vale a dire basate sull'**evoluzione di determinati indicatori riferiti a specifiche infrastrutture** (ad esempio km di strade, numero di posti letto in ospedale etc.); è possibile costruire indicatori sintetici ottenuti a partire da queste variabili.

Vi è poi anche un **terzo** gruppo, rappresentato dalle **survey presso operatori qualificati**, sostanzialmente basate sulla valutazione espressa dagli operatori economici di un paese riguardo all'adeguatezza di determinate dotazioni infrastrutturali. Solitamente tali indicatori vengono utilizzati per integrare le informazioni relative a variabili per le quali non sono disponibili indicatori quantitativi. I due tipi di variabili sono poi aggregati per costruire indicatori sintetici di competitività e ranking utili per confronti fra paesi.

La prima delle tre basi informative, rappresentata dalle stime sull'evoluzione dello stock di capitale offerte dai conti economici nazionali, consente di raccordare la variazione dello stock di capitale pubblico ai flussi di investimento e all'ammortamento annuo dello stock esistente. Va considerato però che le misure del capitale fisico nei conti nazionali non sono disponibili con riferimento ai settori istituzionali; pertanto non disponiamo della misura aggregata dello stock di capitale pubblico. Vi sono invece misure disaggregate secondo i settori di attività economica ("branca proprietaria"). Un settore raggruppa però in genere al proprio interno sia aziende pubbliche sia private (si pensi ad esempio all'istruzione o alla sanità). Inoltre, il capitale dell'aggregato settoriale "Pubblica amministrazione, sanità, istruzione" non comprende capitale pubblico appartenenti a altri settori (ad esempio i trasporti o l'energia).

I dati di contabilità nazionale, devono anche affrontare la questione della valorizzazione di una data infrastruttura nel corso del tempo. Per questo si basano sui "prezzi di sostituzione", ovvero sul costo che occorrerebbe sostenere se si volesse costruire un'opera oggi. Questa procedura espone al rischio di valutare diversamente lo stock di capitale di un paese rispetto a un altro in base alle differenze nei costi attuali di realizzazione delle opere invece che sulla base delle infrastrutture esistenti. Inoltre, una data dotazione di capitale fisico non varia sulla base del suo

grado di utilizzo nel corso del tempo, che è poi ciò che ne definisce il contributo quale input nella produzione⁸.

Dati i problemi che stanno dietro alla costruzione delle serie storiche dello stock di capitale, diverse analisi cercano allora di affiancare ad esse ampi set di indicatori (ad esempio km di strade, ferrovie, numero di aeroporti etc.) al fine di disporre di misure direttamente comparabili fra i diversi paesi. Questo approccio è particolarmente utile perché consente di guardare anche alle diverse componenti dello stock di capitale, distinguendo l'evoluzione dei diversi tipi di infrastrutture. Anche in questo caso ci sono comunque dei limiti, visto che ciascun indicatore va ponderato per tenere conto di diversi aspetti, legati ad esempio alla morfologia del territorio, o alla densità abitativa. Infine, queste statistiche ci dicono poco riguardo allo stato di manutenzione delle infrastrutture esistenti, oltre che al loro grado di utilizzo.

Non a caso, nei principali ranking internazionali che cercano di costruire misure di sintesi della dotazione infrastrutturale, si cerca di integrare le informazioni basate sui suddetti indicatori aggiungendovene altre desunte prevalentemente da indagini presso imprese o esperti. In tal modo l'adeguatezza di una certa dotazione infrastrutturale viene misurata attraverso i giudizi di carattere qualitativo raccolti nella survey. In questo caso però i problemi metodologici che emergono non paiono inferiori a quelli che vengono risolti. Difatti, le risposte di carattere qualitativo possono essere largamente condizionate da elementi valoriali e che differiscono fra i diversi paesi. In tal modo gli indicatori possono risentire in misura rilevante di bias di carattere culturale. Vi sono poi i problemi di selezione del campione degli intervistati, solitamente manager che operano nel paese in questione, che quindi possono essere facilmente condizionati dal diverso background culturale che caratterizza ciascun paese. Inoltre, ciascun soggetto intervistato può risultare competente riguardo ad alcuni temi oggetto di una data indagine, ma meno su altri. Infine, l'evoluzione della dotazione infrastrutturale è per sua natura un processo graduale, che raramente presenta discontinuità forti, e per questo motivo non è scontato che survey condotte con cadenze annuali siano in grado di cogliere i cambiamenti, necessariamente di tipo marginale su un lasso temporale breve, cosa che è invece possibile attraverso indicatori di carattere quantitativo.

Lo stock di capitale pubblico: un confronto europeo

Una ricostruzione delle serie storiche dello stock di capitale pubblico è proposta dall'IMF che utilizza una metodologia comune per un ampio set di paesi⁹ consentendo quindi di valutare gli

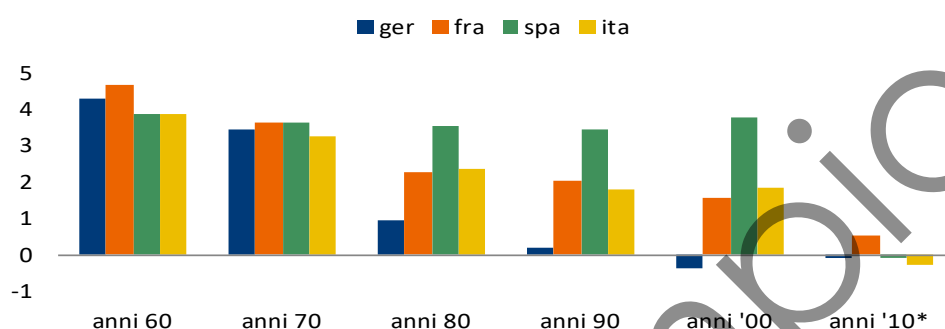
⁸ Lo stock di capitale nei conti economici nazionali è stimato sulla base della tecnica dell'inventario permanente, ovvero cumulando allo stock di capitale al termine dell'anno precedente il flusso di investimenti dell'anno in corso e nettandolo dell'ammortamento del capitale esistente. L'ammortamento coglie il deterioramento annuo dello stock di capitale dovuto all'obsolescenza fisica o tecnologica. La stima dello stock di capitale è quindi basata sull'accumulo dei flussi di investimenti realizzati in anni diversi. Allo scopo di rivalutare tali investimenti, ossia convertire ai prezzi dell'anno *t* in cui si valuta lo stock, i conti nazionali usano i cosiddetti "prezzi di sostituzione", ovvero quelli che verrebbero pagati per la realizzazione della stessa opera oggi. Il punto è che i prezzi di sostituzione, riflettendo i costi di costruzione delle opere, possono essere molto diversi nei paesi. Questo può portare a valorizzare in maniera differente lo stock di capitale in alcune economie; l'Italia da questo punto di vista sarebbe caratterizzata secondo alcune analisi da costi delle opere pubbliche più elevati per via di inefficienze di carattere amministrativo, o fenomeni di corruzione. Per questo motivo la stima del valore dello stock di capitale pubblico italiano potrebbe risultare distorta nel confronto internazionale dai livelli più alti dei prezzi.

⁹ IMF (2019) Estimating the stock of public capital in 170 countries.

effetti che la caduta degli investimenti pubblici in corso da diversi anni ha avuto sullo stock di capitale delle maggiori economie¹⁰.

I dati evidenziano come il rallentamento per i maggiori paesi dell'area euro sia stato costante. Si parte da una crescita dello stock di capitale pubblico pari a circa il 4% all'anno negli anni sessanta, per poi rallentare decisamente già negli anni ottanta, sino a raggiungere tassi di crescita nulli, o leggermente negativi, nelle maggiori economie dell'area euro. L'azzeramento della crescita dello stock di capitale equivale, in sostanza, ad affermare che gli investimenti attuali sono appena sufficienti a compensare l'ammortamento dello stock di capitale esistente. In queste condizioni, se il processo di accumulazione non ripartirà presto, **il capitale pubblico continuerà a ridursi, e di fatto porterà a un impoverimento della struttura produttiva dei paesi europei.**

LA CRESCITA DELLO STOCK DI CAPITALE PUBBLICO (var % medie annue)



* 2000-2019. Fonte: elaborazioni su dati IMF, stime REF Ricerche per il 2018-19

L'andamento storico dello stock di capitale pubblico presenta differenze a seconda dei paesi. Una crescita più vivace ha caratterizzato la Spagna, che ha mantenuto ritmi elevati sino al decennio passato. I dati sull'evoluzione dello stock di capitale, sono coerenti con quelli relativi all'andamento degli investimenti e sottolineano il rallentamento avvenuto in Germania sin dagli anni ottanta (Roth e Wolff, 2018).

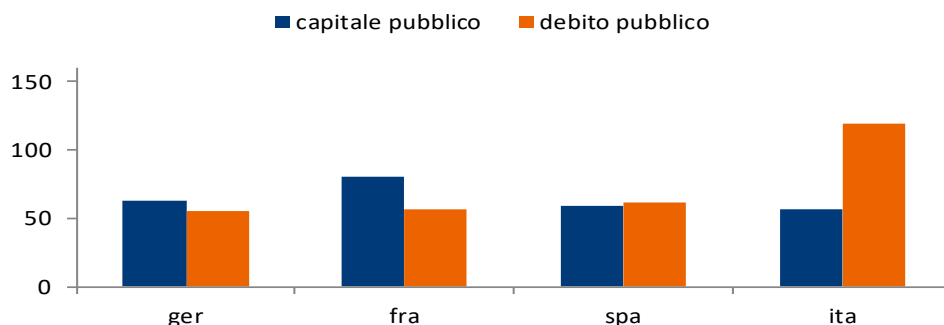
Va ricordato che lo stock di capitale pubblico è costituito da asset che vengono trasferiti da una generazione all'altra. In una certa misura esso funge da controparte del debito pubblico. Se la consistenza delle due variabili è simile, si può affermare che ciascuna generazione eredita un servizio del debito pubblico comparabile ai benefici che trae dalle infrastrutture che le sono state trasmesse dalle generazioni precedenti. Storicamente lo stock di capitale pubblico è variato fra il 50 e il 70% del PIL, un livello non di molto inferiore a quello del debito pubblico, il che di fatto comportava che la trasmissione di debito pubblico fra generazioni era compensata dalla trasmissione di una dotazione infrastrutturale dello stesso ammontare. **Negli ultimi due decenni in molti paesi la riduzione della consistenza dello stock di capitale pubblico sul PIL si è confrontata, invece, con un aumento del rapporto fra debito pubblico e PIL. Tale divaricazione è destinata ad acuirsi a seguito dell'impennata del debito pubblico innescata dalla crisi del COVID-19. Le stime al 2020 indicano difatti che la distanza fra le due variabili si è ampliata in tutti i Paesi, e in particolare nel caso dell'Italia.**

Volendo esemplificare, le prossime generazioni non solo si troveranno a sostenere l'onere di un debito pubblico che è molto aumentato, ma anche quello di una dotazione infrastrutturale che

¹⁰ Rispetto alla contabilità nazionale, la metodologia dell'Imf supera il vincolo della branca di appartenenza, incorporando quindi l'intera dotazione di capitale pubblico.

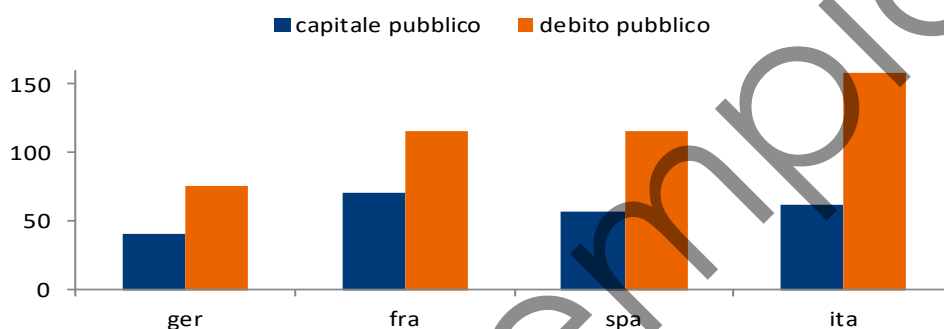
con buona probabilità sarà inadeguata sotto diversi aspetti, e che, soprattutto, necessiterà di ampie ristrutturazioni.

Debito pubblico e stock di capitale pubblico nel 1995 (in % al PIL)



Fonte: elaborazioni su dati IMF, stime REF Ricerche per il 2020

Debito pubblico e stock di capitale pubblico nel 2020 (in % al PIL)



Fonte: elaborazioni su dati IMF, stime REF Ricerche per il 2020

Difatti, alla stima di un arretramento della dimensione dello stock di capitale pubblico corrisponde frequentemente un peggioramento qualitativo e quantitativo delle infrastrutture esistenti. Va ricordato che in molti casi, si pensi ad esempio agli edifici pubblici o alla rete stradale, il deterioramento della dotazione infrastrutturale avviene attraverso una graduale obsolescenza delle infrastrutture esistenti, che poi richiede interventi significativi di ristrutturazione in fasi successive. Di fatto, i risparmi di spesa ottenuti nel breve attraverso minori investimenti possono poi richiedere maggiori spese in futuro.

Fra le ragioni della frenata degli investimenti e dello stock di capitale pubblico vi è anche in alcuni ambiti un cambiamento dei rapporti fra pubblico e privato. Difatti, in alcuni casi la minore dotazione di capitale pubblico è corrisposta al fatto che alcune attività sono state oggetto di privatizzazione e questo ha portato a modificare le modalità di finanziamento della dotazione infrastrutturale. Difatti, a partire dagli anni ottanta molti paesi hanno cercato di spostare l'asse delle politiche infrastrutturali dal settore pubblico verso il settore privato. Questo comporta che in passato lo stock di capitale pubblico comprendeva al suo interno infrastrutture che adesso fanno parte dello stock di capitale del settore privato. In questo caso, quindi, all'arretramento dello stock di capitale pubblico non corrisponde necessariamente una riduzione della dotazione infrastrutturale complessiva del Paese. Le aree in cui ciò è avvenuto sono diverse a seconda dei casi; fra le infrastrutture economiche, quelle interessate in misura maggiore da questo tipo di processo sono state le telecomunicazioni, l'energia, i trasporti, il servizio idrico, ma in alcuni casi

anche parti dell'istruzione e della sanità. Il caso in cui i processi di privatizzazione sono stati estesi al maggiore numero di ambiti è quello del Regno Unito.

Per queste ragioni, un dato andamento dello stock di capitale pubblico non necessariamente riflette l'evoluzione della dotazione infrastrutturale complessiva di un paese. È anche alla luce di questi aspetti che alle stime dell'andamento dello stock di capitale pubblico è utile affiancare anche altri indicatori in grado di misurare la dotazione infrastrutturale di un paese.

Il ritardo dell'Italia secondo gli indicatori di dotazione infrastrutturale

Una rappresentazione della diversa dotazione infrastrutturale nei maggiori paesi dell'Eurozona è offerta nei grafici successivi attraverso quattro indicatori di dotazione infrastrutturale costruiti come sintesi dell'andamento di un ampio set di variabili. I grafici relativi ai singoli indicatori sono riportati nell'appendice al capitolo, mentre per l'elenco delle variabili utilizzate si rinvia al riquadro seguente.

In particolare, si tratta di variabili riferite all'andamento della dotazione infrastrutturale tanto in ambito economico, quanto in ambito sociale, e riferite a quattro gruppi: infrastrutture di trasporto stradale, trasporto non stradale, infrastrutture sanitarie e infrastrutture scolastiche. Le informazioni riferite a questi quattro gruppi di variabili sono state poi aggregate in quattro indicatori di sintesi. I paesi per i quali è effettuato il confronto sono l'Italia, la Germania, la Francia e la Spagna.

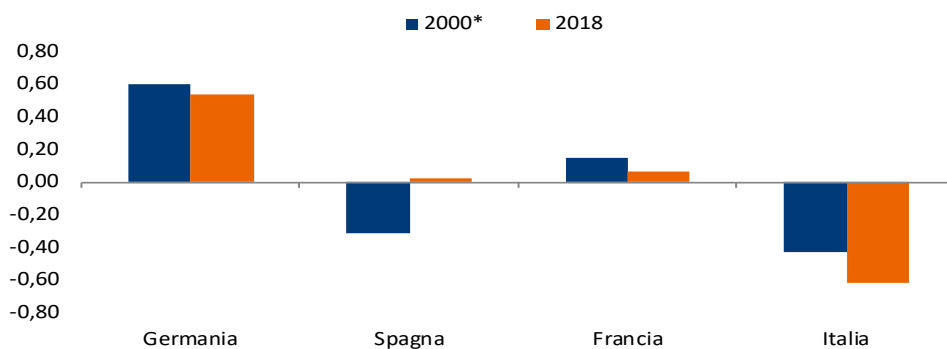
Come si osserva dai grafici, **i due indicatori relativi alle infrastrutture di trasporto mostrano la scarsa dotazione in Italia e in Spagna rispetto alle due principali economie dell'area euro**. Nel caso del nostro Paese il ritardo si è peraltro aggravato rispetto all'inizio del nuovo millennio, mentre la situazione della Spagna mostra un lieve miglioramento rispetto al passato.

Nel caso delle infrastrutture sociali, emerge la situazione migliore della Germania rispetto alle altre economie per quanto riguarda l'assistenza sanitaria. Nel nostro Paese si riscontra un arretramento rispetto ai primi anni Duemila attribuibile alle esigenze di contenimento della spesa sanitaria e al conseguente processo di riorganizzazione del sistema ospedaliero che ha caratterizzato gli scorsi anni; il peggioramento dell'indicatore in tal caso dovrebbe quindi essere letto nell'ambito di un processo che si proponeva come obiettivo quello di una maggiore efficienza del sistema.

Per quanto riguarda le infrastrutture scolastiche, vista l'attenzione che in questi mesi ha assunto il tema della digitalizzazione della scuola in seguito alla chiusura delle scuole a causa della pandemia da Coronavirus, l'indicatore sintetico per l'anno 2018 include anche due variabili che possono offrire una misurazione in tal senso (cioè il numero di computer per studenti, e la percentuale di studenti che nelle scuole hanno accesso a una piattaforma digitale di apprendimento). Il confronto col passato è quindi limitato dal fatto che non si dispone esattamente delle stesse informazioni considerando che il processo di digitalizzazione è relativamente recente. **Fatte queste precisazioni, l'Italia si trova più o meno allineata agli altri paesi europei, ad eccezione della Francia che, in quest'ambito, sembra godere di una posizione di vantaggio.**

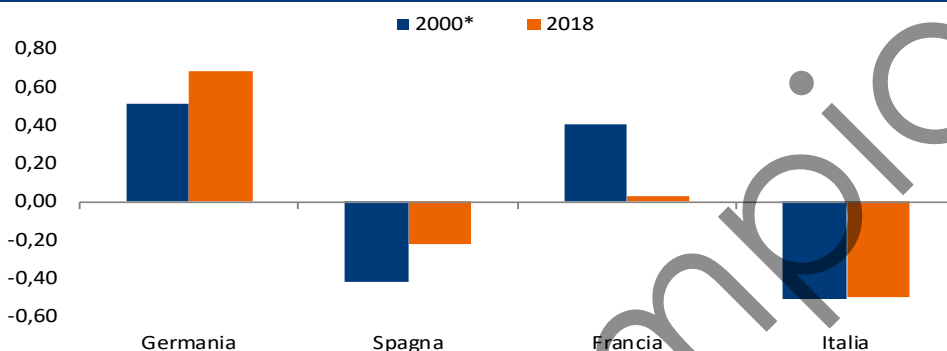
Trasporto stradale - Indicatore sintetico

questi grafici sono troppo schiacciati



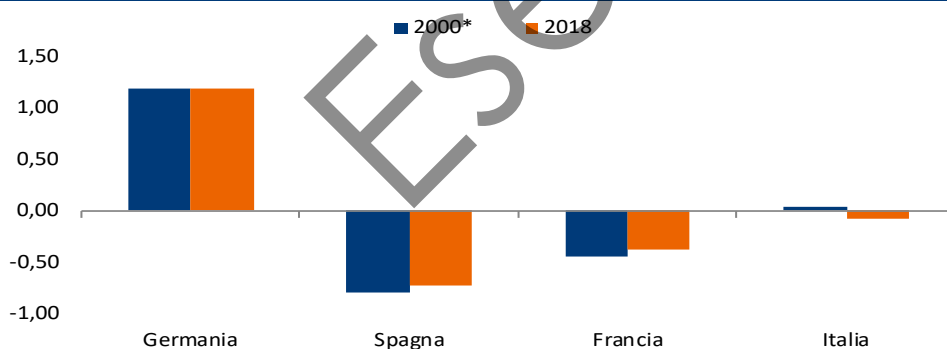
*o successivo, in base alla disponibilità dei dati. Fonte: elaborazioni REF Ricerche

Altri trasporti - Indicatore sintetico



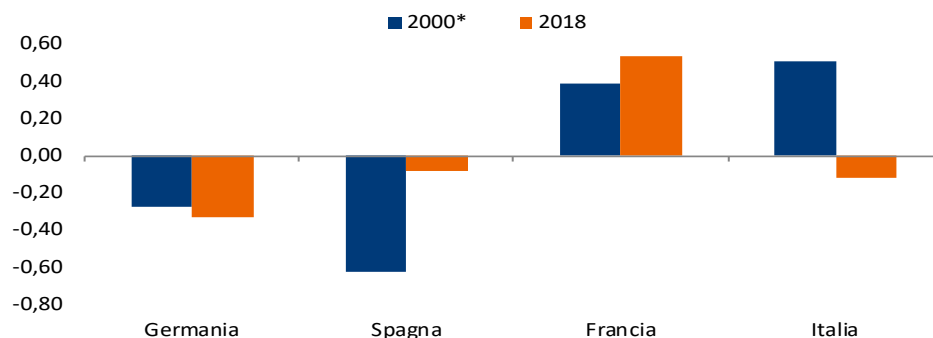
*o successivo, in base alla disponibilità dei dati. Fonte: elaborazioni REF Ricerche

Sanità - Indicatore sintetico



*o successivo, in base alla disponibilità dei dati. Fonte: elaborazioni REF Ricerche

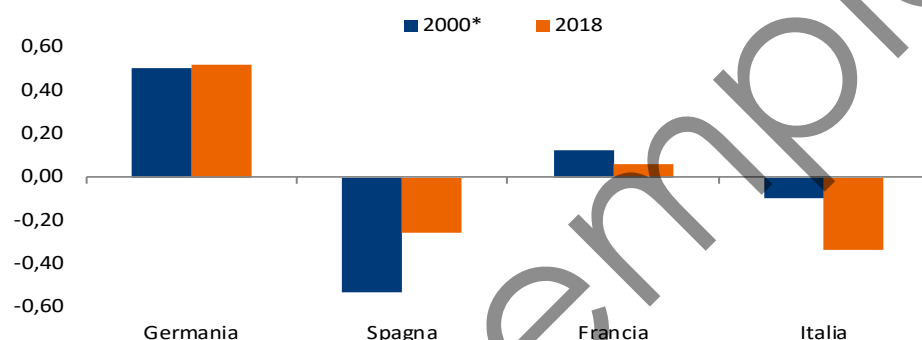
Scuole - Indicatore sintetico



*o successivo, in base alla disponibilità dei dati. Fonte: elaborazioni REF Ricerche

Calcolando la media dei quattro indicatori sintetici, è infine possibile avere un indicatore complessivo di dotazione infrastrutturale **che conferma il ritardo di Italia e Spagna e la posizione di vantaggio della Germania che è peraltro l'unico caso in cui si osserva un miglioramento dell'indicatore rispetto al passato.**

Dotazione infrastrutturale - Indicatore complessivo



*o successivo, in base alla disponibilità dei dati. Fonte: elaborazioni REF Ricerche

Riquadro – Le variabili incluse nell'indice sintetico di dotazione infrastrutturale dei paesi dell'Eurozona

Gli indicatori sintetici si basano sulla standardizzazione di alcune delle variabili commentate in dettaglio nell'appendice al capitolo; in particolare si è scelto di utilizzare le variabili espresse in termini relativi, ovvero normalizzate ad esempio per la popolazione, o per la superficie geografica, o altro.

Gli indicatori sintetici sono quattro: uno riferito alle infrastrutture stradali, uno che riguarda gli "altri" trasporti, uno relativo alla sanità, ed infine uno relativo alle scuole. Ciascun indicatore è calcolato come media semplice delle variabili standardizzate che lo compongono. L'indicatore complessivo di dotazione infrastrutturale per ciascun paese è infine calcolato come media di questi quattro indicatori sintetici.

Il sottoinsieme relativo alle infrastrutture stradali è costituito dalle seguenti variabili:

- Densità rete autostradale.
- Densità rete stradale (statali e regionali).
- Tasso di congestione della rete autostradale (variabile considerata con segno negativo).

Il sottoinsieme relativo agli altri trasporti è costituito dalle seguenti variabili:

- Km di linee ferroviarie per milioni di abitanti.
- Km di linee ferroviarie ad alta velocità per milioni di abitanti.
- Numero di passeggeri ferroviari per migliaia di abitanti.
- Tonnellate di merci trasportate dalle reti ferroviarie per migliaia di abitanti.
- Trasporto aereo di passeggeri (n. di passeggeri normalizzato per la popolazione).
- Trasporto aereo di merci (tonnellate per migliaia di abitanti).
- Numeri di aeroporti per 1.000 Km².

Il sottoinsieme relativo alla sanità è costituito dalle seguenti variabili:

- Numero di posti letto per mille abitanti.
- Numero di posti letto per acuti per mille abitanti.
- Diffusione di macchinari sanitari - Tomografia computerizzata (n. di apparecchi per mln di abitanti).
- Diffusione di macchinari sanitari - Risonanza magnetica (n. di apparecchi per mln di abitanti).
- Capacità dei letti di terapia intensiva (letti critici per 100.000 abitanti).

Il sottoinsieme relativo alle scuole è costituito dalle seguenti variabili:

- Numero di scuole primarie per migliaia di alunni.
- Numero di scuole secondarie per migliaia di alunni.
- Scuole secondarie - Numero di computer per studenti (disponibile solo per il 2018).
- Scuole secondarie - Quota % di studenti che frequentano scuole che forniscono piattaforme online di apprendimento (disponibile solo per il 2018).

I ranking internazionali

Anche gli indicatori sopra utilizzati presentano dei limiti, legati soprattutto al fatto che non riescono a cogliere gli aspetti di carattere qualitativo delle infrastrutture di un paese, e soprattutto il fatto che queste rispondano effettivamente alle specifiche esigenze del contesto socio-economico. Per questo motivo, una possibilità è quella di integrare tali informazioni con altre di carattere qualitativo, desunte in genere da valutazioni espresse da un campione di soggetti qualificati.

Aggregando i diversi indicatori si ottengono in tal modo misure di sintesi sulla base delle quali è possibile costruire delle classifiche utili per un confronto del posizionamento relativo dei diversi paesi. Questo tipo di statistiche non è a sua volta esente da problemi di carattere metodologico specifici, soprattutto relativi alla selezione degli indicatori quantitativi, e al fatto che le valutazioni di carattere qualitativo desunte dalle survey possono avere dei limiti nella capacità descrittiva dei fenomeni (Forti e Ranci, 2008). Un aspetto importante al proposito è rappresentato dal bias legato a fattori di carattere culturale che condizionano le risposte degli intervistati.

D'altra parte, è avvertita l'esigenza di provare a cogliere le diverse dimensioni del posizionamento competitivo dei vari paesi sopperendo ai limiti dei set informativi e tenendo conto dell'adeguatezza delle dotazioni esistenti rispetto alle esigenze del tessuto produttivo. Non a caso, è da diversi anni che i ranking internazionali ricevono un rilievo crescente sui media, e concorrono a orientare la definizione delle politiche economiche.

Tra i numerosi rapporti che costruiscono indicatori sintetici globali di competitività facendo ricorso a dati di survey, due in particolare sono quelli che costruiscono un indicatore sintetico specifico

per la dotazione infrastrutturale: il *Global Competitiveness Index* del *World Economic Forum* (WEF) e il *World Competitiveness Scoreboard* dell'IMD di Losanna.

Considerando queste classifiche, **l'Italia si colloca alla 30esima posizione su un totale di 140 paesi per quanto riguarda l'indicatore infrastrutturale del WEF, e alla 44esima posizione su 63 paesi nell'indagine dell'IMD, svelando quindi in entrambi i casi una performance italiana non brillante e che peraltro è ulteriormente peggiorata rispetto alle classifiche dell'anno prima.**

Ciò che emerge, in particolare, è la posizione di ritardo infrastrutturale dell'Italia rispetto ai sistemi economici contigui e simili, ovvero i principali paesi dell'Unione Europea. In entrambe le indagini emerge uno svantaggio non solo rispetto a Germania e Francia, ma anche nei confronti della Spagna. Nell'ultima indagine dell'IMD anche Francia e Spagna sono scivolati fuori dalle prime 30 posizioni, ma entrambe vengono comunque prima dell'Italia (collocandosi rispettivamente al 32 e al 36esimo posto).

Riguardo all'indicatore calcolato dal WEF sulla dotazione infrastrutturale è possibile individuare nel dettaglio le variabili che lo compongono. Gli ambiti dell'analisi riguardano il trasporto stradale, aereo e marittimo, oltre a indicatori della dotazione nel servizio idrico e nella distribuzione di energia elettrica.

Il posizionamento dell'Italia sui singoli indicatori non è uniforme. D'altra parte, l'elemento che risalta immediatamente dal confronto dei risultati sulle singole variabili è che gli indicatori quantitativi raggiungono mediamente per l'Italia posizioni più elevate rispetto agli indici qualitativi. **Non è però immediato stabilire se le valutazioni espresse dagli operatori intervistati nelle survey riflettano elementi oggettivi relativi alla qualità delle infrastrutture, oppure siano riconducibili a elementi di carattere culturale che condizionano le risposte degli intervistati.**

In conclusione, utilizzando l'aggregazione di un set di indicatori di tipo quantitativo e qualitativo, il posizionamento dell'economia italiana in termini di dotazione infrastrutturale rivelerebbe un ampio ritardo del nostro Paese rispetto ai principali competitors.

D'altronde i limiti di carattere metodologico legati a questo genere di statistiche suggeriscono di non utilizzare questi ranking in maniera puntuale, ma solo in seconda battuta per cogliere, attraverso il posizionamento relativo, i gap nelle caratteristiche strutturali dei diversi paesi.

INDICE WEF DI COMPETITIVITA' - INFRASTRUTTURE Primi 30 Paesi (su 140); Anno 2018

1	Singapore	16	Australia
2	USA	17	Norvegia
3	Hong Kong	18	Lussemburgo
4	Olanda	19	Nuova Zelanda
5	Svizzera	20	Israele
6	Giappone	21	Austria
7	Germania	22	Belgio
8	Svezia	23	Spagna
9	Regno Unito	24	Irlanda
10	Danimarca	25	UAE
11	Finlandia	26	Islanda
12	Taiwan	27	Malesia
13	Corea	28	Cina
14	Canada	29	Qatar
15	Francia	30	Italia

Fonte: Fonte: World Economic Forum. The Global Competitiveness Index 4.0, 2019 dataset

INDICE IMD DI COMPETITIVITA' - INFRASTRUTTURE**Primi 30 Paesi (su 63); Anno 2020**

1	Singapore	16	Austria
2	Danimarca	17	Germania
3	Svizzera	18	Australia
4	Olanda	19	Regno Unito
5	Hong Kong	20	Cina
6	Svezia	21	Islanda
7	Norvegia	22	Nuova Zelanda
8	Canada	23	Corea
9	EAU	24	Arabia Saudita
10	USA	25	Belgio
11	Taiwan, Cina	26	Israele
12	Irlanda	27	Malesia
13	Finlandia	28	Estonia
14	Qatar	29	Tailandia
15	Lussemburgo	30	Cipro
		44	Italia

Fonte: The IMD World Competitiveness Center

VARIABILI CHE COMPONGONO L'INDICE WEF RELATIVO ALLA DOTAZIONE INFRASTRUTTURALE

		Posizione dell'Italia (su 140 paesi)
Indice di connettività stradale	Indice qualitativo	38°
Qualità delle strade	Indice qualitativo	53°
Densità della rete ferroviaria	Indice quantitativo	16°
Efficienza dei servizi ferroviari	Indice qualitativo	35°
Connettività aeroportuale	Indice quantitativo	11°
Efficienza del trasporto aereo	Indice qualitativo	55°
Indice di connettività della rete di navigazione	Indice qualitativo	20°
Efficienza dei servizi portuali	Indice qualitativo	46°
Tasso di elettrificazione	Indice quantitativo	2°
Perdite di trasmissione e distribuz. di en. elettrica	Indice quantitativo	30°
Esposizione a acqua potabile non sicura	Indice quantitativo	21°
Affidabilità dell'approvvigionamento idrico	Indice qualitativo	40°

Fonte: World economic Forum. The Global Competitiveness Index 4.0 2019 dataset

I divari territoriali in Italia

Un ulteriore spunto di analisi è offerto dal fatto che i livelli della dotazione infrastrutturale descritti in aggregato possono costituire l'esito di differenze significative guardando alla rispettiva articolazione territoriale, un tema che evidentemente è di interesse in tutte le economie, ma che in Italia acquisisce un rilievo maggiore proprio per l'ampiezza dei divari territoriali che caratterizzano il nostro Paese.

Questo è vero oggi in misura anche maggiore rispetto al recente passato alla luce degli effetti della crisi del COVID-19. Come già le esperienze del periodo successivo alla recessione del 2008 hanno messo in luce, **crisi così profonde tendono a produrre effetti maggiori sui contesti economici più fragili, aumentando le disuguaglianze e la polarizzazione tra i territori**. La dimensione principale lungo la quale si esprime il differente peso degli shock in Italia è tradizionalmente quella dei **divari fra le regioni, ma sono ampi anche le differenze fra le grandi città e i luoghi periferici, fra i distretti industriali integrati nelle catene del valore e le imprese**

isolate dai flussi degli scambi internazionali e marginalizzate in contesti ristretti, fra i settori protetti e quelli che più risultano esposti alla competizione internazionale.

Dal punto di vista della disponibilità di dati, le statistiche relative alla dotazione infrastrutturale disaggregate per regioni sono meno dettagliate rispetto a quelle dei dati aggregati a livello nazionale. È comunque possibile raccogliere diverse informazioni utilizzando l'ASTI (Atlante Statistico Territoriale delle Infrastrutture) e la banca dati degli "Indicatori territoriali per le politiche di sviluppo", entrambe messe a disposizione da Istat. Abbiamo quindi selezionato un insieme di variabili raggruppandole secondo i domini di riferimento utilizzati in precedenza per i confronti internazionali.

Le variabili sono espresse normalizzando il livello di ciascun indicatore sulla base della popolazione o della superficie regionale. Per alcune regioni piccole (soprattutto Molise e Valle d'Aosta) sembra esservi un effetto legato alla presenza di una dimensione minima regionale, per cui le dotazioni infrastrutturali risultano più elevate che nelle altre regioni. Questo aspetto in realtà più che un'effettiva migliore dotazione potrebbe nascondere un utilizzo meno efficiente delle infrastrutture.

L'intera documentazione è illustrata nella seconda appendice al capitolo.

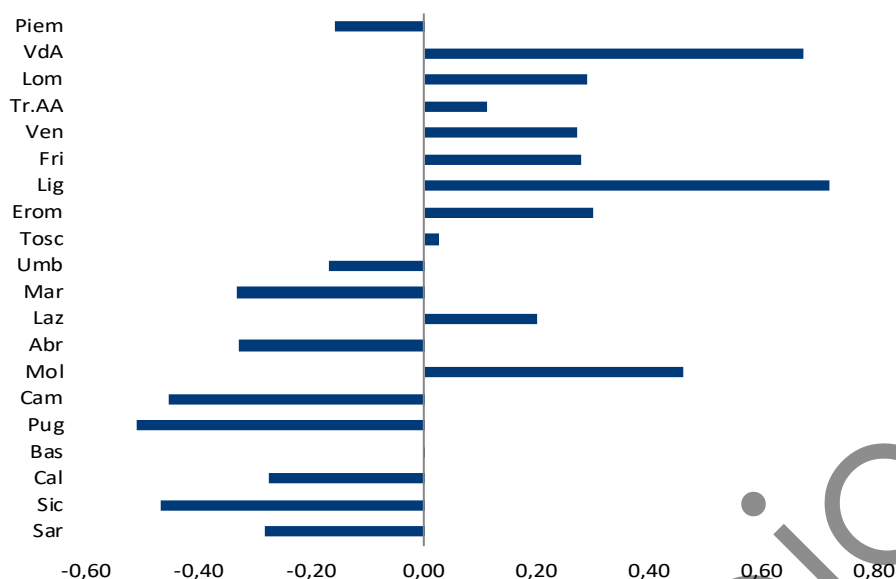
Come si osserva dalla figura seguente **l'indicatore complessivo segnala la persistente gravità del divario infrastrutturale, con le regioni del Mezzogiorno che mediamente presentano una dotazione inferiore rispetto al resto del Paese, e in particolare rispetto alle regioni del Nord.**

La situazione di disagio del Mezzogiorno si evidenzia soprattutto nelle infrastrutture di trasporto stradale. Significative sotto dotazioni si rilevano anche nel caso della sanità.

Considerando la graduatoria delle regioni relativa all'indicatore complessivo, le prime tre posizioni nel 2018 sono occupate da Liguria, Valle d'Aosta e Molise. Per la Liguria risultano particolarmente alti gli indici di utilizzo dei mezzi di trasporto pubblico e di quello ferroviario; incide anche la lunghezza delle autostrade rapportata alla superficie del territorio. Per il Molise e la Valle d'Aosta, invece, incide soprattutto il numero di scuole primarie e secondarie ponderato per il numero degli iscritti; il dato in questo caso va quindi interpretato con attenzione poiché il denominatore è decisamente più contenuto in confronto ad altre realtà del territorio nazionale.

Le regioni che si classificano nelle ultime posizioni sono invece Campania, Sicilia e Puglia. Rispetto ai primi anni Duemila le regioni che hanno maggiormente migliorato la propria posizione sono Veneto, Emilia-Romagna e Umbria; quelle che invece sono scivolate di diverse posizioni sono Lazio e Abruzzo.

Dotazione infrastrutturale - Indicatore complessivo - Anno 2018



Fonte: elaborazioni REF Ricerche

INDICATORI SINTETICI PER REGIONE

	ANNO 2000 (o successivo, in base alla disponibilità dei dati)					ANNO 2018						
	Strade Altri trasporti		Scuole Sanità TOTALE Ranking indicatore complessivo			Strade Altri trasporti		Scuole* Sanità TOTALE Ranking indicatore complessivo				
Piemonte	0,4	0,0	-	-0,7	-0,1	13°	0,3	-0,2	-0,3	-0,4	-0,2	12°
Valle d'Aosta	-0,7	0,3	-	-0,8	0,4	4°	-0,9	0,8	1,8	1,0	0,7	2°
Lombardia	0,3	0,6	-	0,0	0,1	7°	0,4	0,6	-0,4	0,6	0,3	5°
Trentino A.A.	0,0	-0,3	-	-0,3	0,2	6°	0,4	-0,4	0,4	0,0	0,1	9°
Veneto	-0,3	0,1	-	0,2	-0,1	11°	0,3	0,1	0,1	0,6	0,3	7°
Friuli V.G.	0,0	-0,1	-	0,9	0,3	5°	0,1	-0,1	0,3	0,8	0,3	6°
Liguria	1,4	0,5	-	1,5	0,9	1°	1,7	0,2	0,1	0,9	0,7	1°
Emilia Rom	0,0	0,0	-	0,6	0,0	10°	0,1	0,1	-0,4	1,4	0,3	4°
Toscana	-0,3	0,1	-	0,3	-0,1	12°	-0,2	0,2	0,3	-0,2	0,0	10°
Umbria	-0,5	-0,1	-	-1,1	-0,4	17°	-0,6	-0,2	-0,1	0,1	-0,2	13°
Marche	0,1	-0,7	-	0,1	-0,2	16°	-0,2	-0,7	0,0	-0,5	-0,3	17°
Lazio	0,4	1,2	-	1,2	0,5	3°	0,4	0,8	-0,4	0,1	0,2	8°
Abruzzo	0,3	-0,5	-	0,5	0,1	8°	0,0	-0,5	-0,3	-0,5	-0,3	16°
Molise	0,1	0,5	-	1,4	0,8	2°	-0,1	0,7	0,3	0,9	0,5	3°
Campania	0,5	-0,6	-	-1,5	-0,7	19°	0,4	-0,4	-0,9	-0,9	-0,5	18°
Puglia	-0,3	-0,3	-	-0,9	-0,8	20°	-0,4	-0,3	-0,7	-0,7	-0,5	20°
Basilicata	-0,4	0,9	-	-0,4	0,1	9°	-0,2	0,7	0,0	-0,5	0,0	11°
Calabria	-0,2	-0,1	-	-0,7	-0,1	15°	0,0	0,0	0,6	-1,7	-0,3	14°
Sicilia	-0,2	-0,4	-	-0,7	-0,5	18°	-0,3	-0,1	-0,6	-0,9	-0,5	19°
Sardegna	-0,7	-0,3	-	0,4	-0,1	14°	-1,2	-0,1	0,2	-0,1	-0,3	15°

*Per il 2018 l'indicatore sintetico relativo alle Scuole include tre variabili aggiuntive (presenza di mense; presenza di palestre/piscine in % del tot. Scuole per regione; e posti in asili nido e servizi di prima infanzia per 100 residenti 0-2 anni) non disponibili in serie storica. Per questo motivo non sono riportati i valori dell'indicatore per il 2000 (o anni successivi).
Fonte: Elaborazioni REF Ricerche

Riquadro – Le variabili incluse nell'indice sintetico di dotazione infrastrutturale delle regioni italiane

Il procedimento per il calcolo dell'indice sintetico di dotazione infrastrutturale delle regioni italiane è lo stesso di quello descritto in precedenza per il confronto internazionale.

Il sottoinsieme relativo alle infrastrutture stradali è in questo caso costituito dalle seguenti variabili:

- Lunghezza delle autostrade (km).
- Lunghezza delle Strade provinciali e regionali (km).
- Utilizzo di mezzi pubblici di trasporto da parte di occupati, studenti, scolari e utenti di mezzi pubblici (sul totale delle persone che si sono spostate per motivi di lavoro e di studio ed hanno usato mezzi di trasporto).
- Indice del traffico merci su strada (tonnellate per abitante).

Il sottoinsieme relativo agli altri trasporti è costituito dalle seguenti variabili:

- Lunghezza della rete ferroviaria elettrificata (a binario semplice e doppio).
- Lunghezza della rete ferroviaria delle FS in esercizio totale (a binario semplice e doppio, elettrificato e non).
- Indice di utilizzazione del trasporto ferroviario (% di persone che hanno utilizzato il mezzo di trasporto almeno una volta nell'anno sul totale della popolazione di 14 anni e oltre).
- Numeri di aeroporti per 1.000 Km².
- Trasporto aereo di passeggeri (n. di passeggeri normalizzato per la popolazione).
- Trasporto aereo di merci (tonnellate per migliaia di abitanti).
- Indice del traffico aereo (passeggeri sbarcati e imbarcati per via aerea, n. per 100 abitanti).

Il sottoinsieme relativo alla sanità è costituito dalle seguenti variabili:

- Numero posti letto ordinari per mille abitanti.
- Numero posti letto per acuti per mille abitanti.
- Capacità dei letti di terapia intensiva (letti critici per 100 mila abitanti).
- Diffusione di macchinari sanitari - Tomografia computerizzata (n. di apparecchi per mln di abitanti).
- Diffusione di macchinari sanitari - Risonanza magnetica (n. di apparecchi per mln di abitanti).

Il sottoinsieme relativo alle scuole è costituito dalle seguenti variabili:

- Numero di scuole primarie per migliaia di alunni.
- Numero di scuole secondarie per migliaia di alunni.
- % di scuole con mensa sul totale delle scuole (disponibile solo per il 2018).
- % di scuole con palestra/piscina sul totale delle scuole (disponibile solo per il 2018).
- Posti in asili nido e servizi di prima infanzia per 100 residenti 0-2 anni (disponibile solo per il 2018).

I divari territoriali interni: un confronto con gli altri Paesi europei

Divergenze nelle dotazioni infrastrutturali delle diverse regioni sono entro certi limiti un fatto normale. La dotazione infrastrutturale tende infatti in parte a seguire le esigenze legate alle caratteristiche socio-economiche di ciascuna area, fra cui i livelli di sviluppo, le specializzazioni

produttive, i fenomeni di agglomerazione delle attività in aree specifiche. Anche all'interno dello stesso paese possono quindi coesistere differenze nella dotazione infrastrutturale. Fra i diversi elementi che possono spiegare tali differenziali, la disponibilità di risorse certamente esercita un ruolo non secondario: regioni ricche sono in grado di finanziare maggiori investimenti. La correlazione fra grado di sviluppo e livelli della dotazione infrastrutturale può d'altra parte celare a sua volta un nesso causale di segno opposto, visto che la stessa dotazione infrastrutturale rappresenta uno dei fattori determinanti i divari di sviluppo dei diversi paesi.

La misurazione delle divergenze territoriali in termini di dotazione infrastrutturale pone d'altra parte questioni interpretative e metodologiche, proprio perché determinate dotazioni possono o meno risultare adeguate a seconda del contesto socio-economico di riferimento. Ad esempio, è difficile stabilire se alcuni territori non dispongono di date infrastrutture semplicemente perché non ne hanno bisogno oppure se è la mancanza delle infrastrutture ad avere impedito la formazione di una determinata domanda sul territorio. Inoltre, il bacino d'utenza di un'infrastruttura non necessariamente coincide con i confini amministrativi delle regioni per cui alcune possono di fatto usufruire della dotazione infrastrutturale presente in altre.

In ultimo, va considerato che gli indicatori disponibili con dettaglio territoriale sono meno numerosi rispetto a quelli disponibili a livello nazionale, tanto più se si intende estendere il confronto a più paesi. Non è dunque possibile replicare l'analisi svolta nel precedente paragrafo in tutte le sue dimensioni. Tuttavia, la Commissione UE elabora alcuni indicatori sintetici di dotazione infrastrutturale, che possono consentire almeno un confronto fra le regioni basato su criteri omogenei.

In particolare, il riferimento è al dataset degli indicatori regionali di competitività. Si tratta di indicatori che provano a fornire una dimensione quantitativa alla competitività dei territori, guardando a più dimensioni del fenomeno. In particolare, gli indicatori di competitività si articolano secondo tre dimensioni: i fondamentali di ciascuna regione, l'efficienza e l'innovazione. All'interno del primo gruppo vi sono cinque sezioni, cosiddetti "pillars", una delle quali è rappresentata dalla dotazione infrastrutturale della regione. Questa sezione include a sua volta quattro indicatori, riferiti alle infrastrutture di trasporto: un indicatore di collegamento alla rete autostradale, un indicatore relativo al trasporto ferroviario, un indicatore relativo al trasporto aereo e un indicatore riferito all'alta velocità ferroviaria.

Schema dell'indicatore di competitività regionale dell'Unione europea

Elementi fondamentali	Efficienza	Innovazione
Istituzioni	Istruzione superiore e lifelong learning	Prontezza tecnologica
Stabilità macroeconomica	Efficienza del mercato del lavoro	Raffinatezza aziendale
Infrastrutture	dimensioni del mercato	Innovazione
Sanità		
Educazione (livello base)		

Fonte: elaborazioni REF Ricerche

L'indicatore sintetico della dotazione infrastrutturale utilizzato nei grafici seguenti è espresso in termini di Z-scores. L'indice grezzo è stato cioè standardizzato, e rappresenta lo scostamento dalla media in termini di numero di deviazioni standard. A un valore pari a zero corrisponde quindi un indice di dotazione infrastrutturale della regione uguale alla media UE.

Guardando ai livelli degli indicatori nei maggiori paesi dell'Eurozona emergono alcuni spunti interessanti, che possono essere sintetizzati come segue.

Innanzitutto, **l'Italia non presenta una dispersione degli indicatori di dotazione infrastrutturale molto più ampia degli altri paesi dell'area euro.** Le regioni italiane sono difatti distribuite

all'interno di un range simile a quello degli altri paesi. Questo perché **le dotazioni infrastrutturali delle regioni italiane sono inferiori a quelle di Francia e Germania sia in termini di valori medi, che confrontando i gruppi sui valori estremi in ciascun paese.**

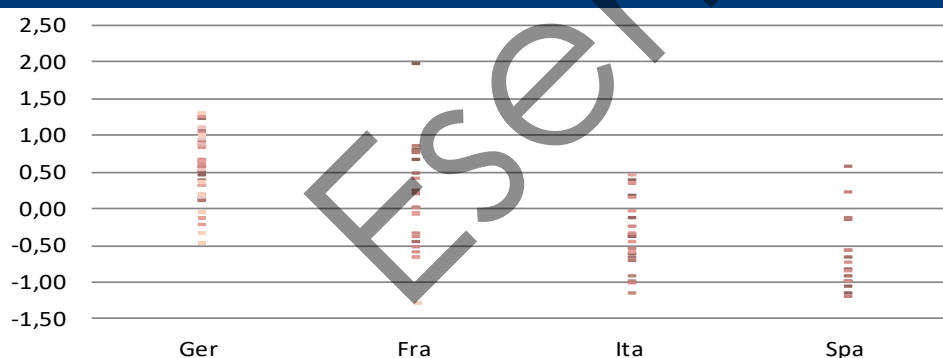
I livelli più bassi toccati da alcune regioni italiane (Sardegna e Sicilia che, essendo delle isole, presentano elementi specifici nel sistema dei trasporti che probabilmente ne limitano la comparabilità con altre regioni) sono comunque superiori a quelli delle regioni spagnole¹¹ più arretrate (Extremadura, Asturias e Cantabria). Al netto delle due isole, vi sono altre due regioni italiane – Calabria e Basilicata – che si collocano in prossimità dei minimi nazionali, essendo questi su livelli inferiori rispetto ai valori minimi di Francia e Germania. Le altre regioni italiane con dotazione più bassa, tipicamente regioni del Sud, si posizionano su livelli della dotazione infrastrutturale prossimi a quelli delle regioni francesi con meno infrastrutture, e meglio di molte regioni spagnole.

Nel caso tedesco vi sono alcune aree che presentano un ritardo in termini di dotazione infrastrutturale, prevalentemente collocate nella parte orientale del paese. La maggior parte delle regioni tedesche presenta comunque una buona dotazione infrastrutturale.

D'altra parte, le regioni italiane che si collocano nelle posizioni più avanzate hanno dotazioni nettamente inferiori a quelle delle regioni di punta francesi e tedesche, anche nettando il caso francese dalla posizione estrema dell'Ile de France.

Un altro elemento di interesse è rappresentato dalla relazione fra livelli dell'indicatore di dotazione infrastrutturale e divari di sviluppo. Nella figura seguente si mostra per ciascun paese la relazione fra livello del PIL pro-capite e indicatore di dotazione infrastrutturale.

INDICATORE SINTETICO DI DOTAZIONE INFRASTRUTTURALE NELLE REGIONI DEI MAGGIORI PAESI DELL'AREA EURO, Z-scores, Unità territoriali. Livello NUTS-2



Fonte: elaborazioni REF Ricerche su dati Commissione UE

Per tutti e quattro i paesi la relazione è di segno positivo, il che conferma che maggiori dotazioni infrastrutturali si associano a livelli di sviluppo più elevati.

Le rette dei quattro paesi mantengono fra di loro l'ordine gerarchico crescente a partire dalla Spagna, in basso, seguita nell'ordine dall'Italia e poi da Francia e Germania.

¹¹ Per rendere i dati confrontabili, dai dati spagnoli abbiamo eliminato quelli relativi alle Canarie e alle città autonome di Ceuta e Melilla che sono delle città autonome spagnole situate sulla costa orientale del Marocco.

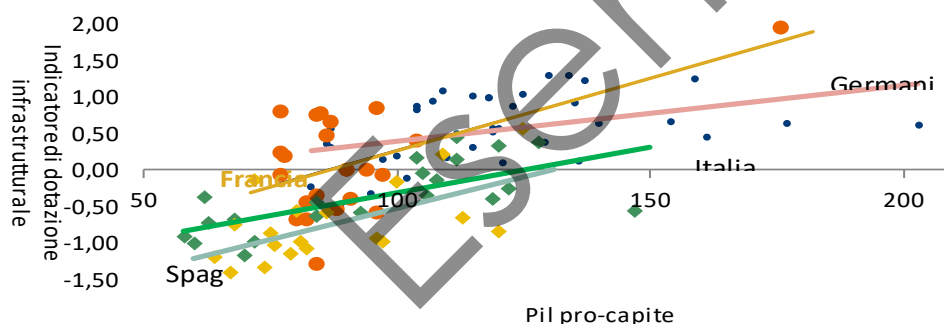
Il fatto che le rette non si sovrappongono indica che le differenze nella dotazione infrastrutturale dei paesi europei persistono anche tenendo conto dei divari nei livelli di reddito pro-capite

Nel caso francese, mentre la dispersione dei livelli della dotazione infrastrutturale è relativamente ampia, quella dei redditi pro-capite, una volta esclusa la regione di Parigi, lo è molto meno. Di fatto la relazione positiva fra le due variabili nel caso francese è dominata dai valori estremi dell'Ile de France; questo spiega anche perché la retta si porti al di sopra di quella tedesca per valori elevati del reddito. Il caso francese, e una situazione simile caratterizza ad esempio quello inglese che non rientra in questa analisi, evidenzia le specificità delle divergenze nei paesi dove le attività si concentrano nella capitale. Parigi e Londra si distinguono difatti per una concentrazione di infrastrutture nazionali, che invece sono più distribuite nei casi di Germania, Spagna e Italia.

Il numero di regioni tedesche con livelli del PIL pro-capite sopra la media è decisamente elevato, ma l'inclinazione della retta di regressione è meno ripida di quella degli altri paesi. Ovvero, a divari interni di reddito pro-capite anche relativamente ampi corrispondono divari interni nei livelli della dotazione infrastrutturale regionale inferiori rispetto agli altri paesi.

Nel complesso, quindi, l'analisi dei differenziali territoriali conferma il gap italiano rispetto agli altri paesi, evidenziando comunque come il nostro divario rispetto alle altre economie non sia esito soltanto di un'anomala distribuzione territoriale, ma di un ritardo generale di tutto il Paese. Ovviamente il ritardo è più accentuato per le regioni del Mezzogiorno, dove assume dimensioni drammatiche, ma anche la situazione delle regioni del Nord presenta evidenti ritardi rispetto alle aree più dinamiche d'Europa.

LA RELAZIONE FRA L'INDICATORE DI DOTAZIONE INFRASTRUTTURALE E IL PIL REGIONALE NELLE MAGGIORI ECONOMIE DELL'AREA DELL'EURO -PIL pro-capite sulla base della Parità dei Poteri d'acquisto



Fonte: elaborazioni REF Ricerche su dati Commissione UE

Appendice 1: l'informazione statistica per le maggiori economie dell'area euro

I dati sulla dotazione fisica di infrastrutture di trasporto per i paesi dell'Unione Europea sono forniti da Eurostat. In particolare, Eurostat pubblica indicatori puntuali di dotazione per ogni dimensione infrastrutturale (ad esempio km di autostrade e ferrovie, numero di porti, numero di aeroporti, ecc.). Dai dati si evincono gli scarsi progressi registrati dall'Italia negli ultimi anni, esito anche del ridotto ammontare di risorse pubbliche destinate agli investimenti e della lentezza che caratterizza il processo di messa in atto dei lavori. Il raffronto dei dati statistici sulla dotazione di capitale fisico tra Italia e i principali paesi europei conferma l'esistenza di un ritardo nel nostro Paese.

Sono stati presi in considerazione anche alcuni esempi di infrastrutture cosiddette sociali, quali ospedali e scuole. In questo caso il confronto con gli altri paesi europei rivela un'immagine più complessa: il numero di scuole primarie e secondarie è inferiore solo alla Francia, ma uno dei problemi principali del nostro Paese è la vetustà del patrimonio edilizio scolastico. Nel settore sanitario, si rileva in Italia un'elevata frammentazione dell'offerta ospedaliera, ma con un numero di posti letto in linea con la Spagna e un ampio ricorso ad apparecchiature cliniche tecnologicamente avanzate.

Strade

In Italia si riscontra una preferenza per il trasporto su gomma rispetto ad altre tipologie, soprattutto se rapportato all'utilizzo dei trasporti ferroviari. La tabella successiva, che mostra le percentuali di passeggeri e di merci (in tonnellate) trasportati con i diversi mezzi, conferma questa tendenza, che vale soprattutto per i trasporti commerciali, ed è meno accentuata in quelli civili. Interessante per quanto riguarda i trasporti civili è la tendenza italiana ad un maggiore ricorso al trasporto in autobus rispetto ai principali paesi UE (in particolare Germania e Francia), mentre si osserva ancora un ritardo nell'uso delle ferrovie. Lo stesso vale per le merci: in tutti e quattro i paesi il trasporto avviene principalmente su strada, anche se in Italia e in Germania il ricorso al trasporto ferroviario è maggiore rispetto a quello degli altri paesi considerati.

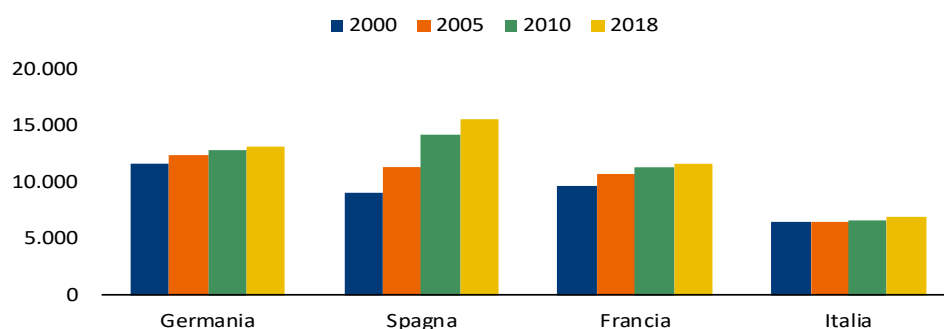
Tipologie di trasporto via terra (valore % per ogni mezzo di trasporto sul totale di passeggeri/merci trasportate, 2018)

	Trasporto passeggeri			Trasporto merci	
	Treno	Auto	Autobus	Treno	Strada
Germania	8,9	83,8	7,2	10,3	89,7
Spagna	7,2	80,9	11,8	2,1	97,9
Francia	10,3	83,3	6,4	4,7	95,3
Italia	6,3	82,0	11,7	9,7	90,3

Fonte: elaborazioni REF Ricerche su dati Eurostat, online database

La figura mostra però come in Italia, nonostante la propensione verso il trasporto su strada, dall'inizio degli anni Duemila ad oggi non vi sia stato uno sviluppo consistente della rete autostradale, rispetto agli altri paesi. La dotazione italiana rimane inferiore rispetto a quella della Francia, della Germania, e soprattutto a quella della Spagna, che negli ultimi 18 anni è il Paese che ha investito di più nello sviluppo della rete autostradale. La situazione difficoltosa del nostro paese si percepisce anche considerando il tasso di congestione della rete, dato dal numero di veicoli per km autostradale. L'indicatore risulta decisamente elevato: 6,4 veicoli per km autostradale contro 1,9 della Spagna, 3,5 della Francia e 4 della Germania. Ma a ciò non è corrisposto uno stanziamento di risorse adeguato, in quanto la rete autostradale italiana è cresciuta dal 2000 solo del 7% circa mentre in Francia del 20% e in Spagna è praticamente raddoppiata.

Evoluzione della rete autostradale (Lunghezza autostrade, km)



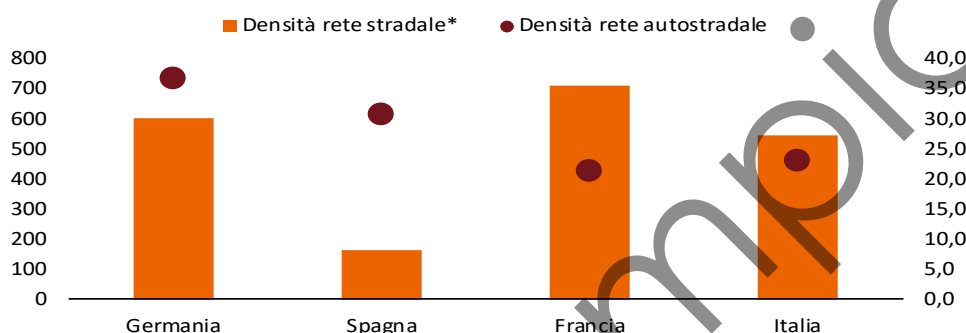
Fonte: elaborazioni REF Ricerche su dati Eurostat, online database

Tasso di congestione della rete autostradale (Numero di veicoli per Km autostradale, 2018)

	Anno 2018
Germania	3,96
Spagna	1,91
Francia	3,49
Italia	6,36

Fonte: elaborazioni REF Ricerche su dati Eurostat, online database

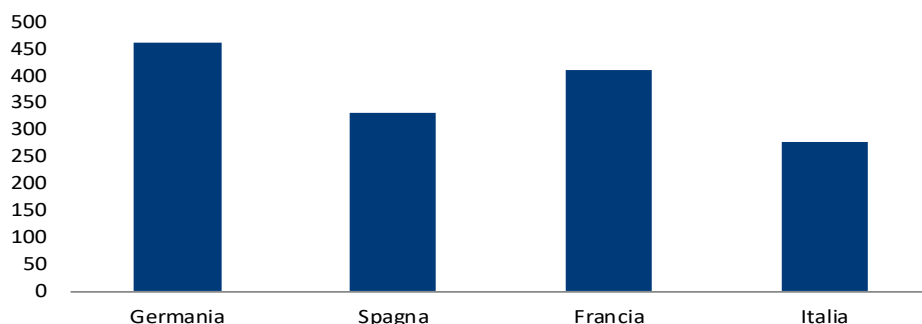
Infine, uno sguardo più ampio alla rete stradale è fornito dall'indicatore che considera la lunghezza della rete stradale normalizzata rispetto all'estensione territoriale. La figura mostra come nel caso di strade statali e regionali l'Italia si collochi non lontano da Francia e Germania, e superi di gran lunga la dotazione spagnola. È interessante poi notare che per le autostrade il numero di km rapportato all'estensione territoriale di fatto è molto vicino a ciò che si riscontra per la Francia e inferiore rispetto a Germania e Spagna, evidenziando l'esistenza di ostacoli di tipo morfologico e territoriale dell'Italia, che presenta una superficie poco estesa e una densità di popolazione doppia rispetto a Francia e Spagna.

Densità della rete stradale (lunghezza strade (km)/superficie territorio, 2018)

Nota: (*) statali e regionali. Fonte: elaborazioni REF Ricerche su dati Eurostat, online database

Ferrovie

Considerando i dati relativi alla lunghezza e alla tipologia delle linee, l'Italia mostra di avere una dotazione in km di linee ferroviarie per milione di abitanti inferiore rispetto agli altri paesi considerati. A differenza degli altri tre paesi, l'Italia si distingue per una forte prevalenza di linee elettrificate rispetto a quelle non elettrificate, mentre la presenza di linee dotate di due o più binari è inferiore a Francia e Germania, ma superiore alla Spagna.

Lunghezza linee ferroviarie (lunghezza linee (km)/popolazione (mln abitanti), 2018)

Fonte: elaborazioni REF Ricerche su dati Eurostat, online database

Caratteristiche delle linee ferroviarie (2018)

	Linee totali	Linee due binari o più	Linee elettrificate
	(km)	(% su tot.linee)	(% su tot.linee)
Germania	38416	48,1	54,0
Spagna	15449	38,6	63,7
Francia	27594	60,9	58,2
Italia	16781	46,0	71,6

Fonte: elaborazioni REF Ricerche su dati Eurostat, online database

È poi interessante confrontare i paesi europei relativamente all'implementazione delle linee ad alta velocità. La tabella mostra i km realizzati di anno in anno a partire dall'inizio dei lavori nei paesi interessati dalle linee veloci. I dati mostrano un impegno dell'Italia nettamente inferiore non solo a Francia e Germania, ma anche alla Spagna, la quale, pur avendo iniziato i lavori dell'alta velocità con diversi anni di ritardo, ha costruito dal 2000 al 2018 oltre il triplo delle linee veloci che l'Italia ha ultimato nello stesso periodo.

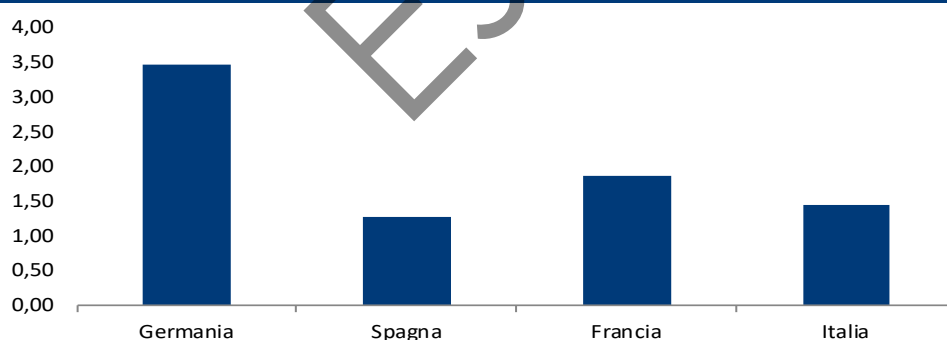
Nonostante la linea Torino-Napoli sia la più importante infrastruttura realizzata nell'ultimo ventennio in Italia, da noi complessivamente sono stati realizzati 658 km aggiuntivi, in Francia (che partiva da 1.290 km) altri 1.444, in Germania 935, in Spagna (che partiva da 471) sono stati costruiti 2.381 km in più.

Linee ad alta velocità (km)

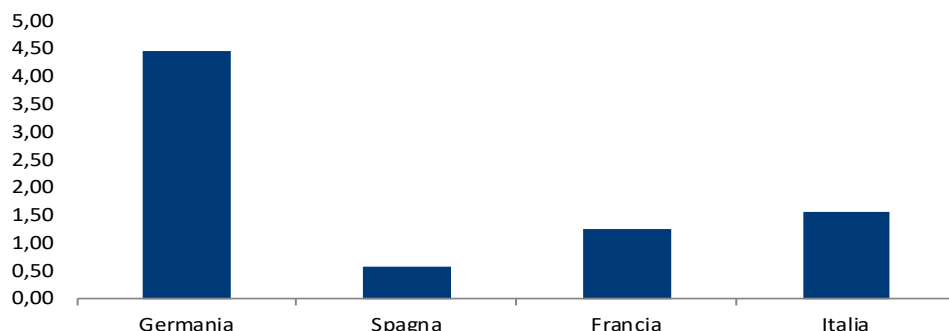
	Germania	Spagna	Francia	Italia
2000	636	471	1290	238
2007	1272	1348	1884	324
2018	1571	2852	2734	896

Fonte: EU Commission, Energy and Transport in Figures, 2019

Il divario nel trasporto ferroviario con gli altri Paesi europei è rilevante anche se valutato in termini civili e commerciali. Considerando i volumi pro-capite di merci e passeggeri trasportati, nel 2018 l'Italia mostra un ritardo nel trasporto ferroviario soprattutto nei confronti della Germania in entrambi i casi; per quanto riguarda il trasporto passeggeri le differenze sono evidenti anche rispetto alla Francia.

Trasporto ferroviario (numero di passeggeri per migliaia di abitanti, 2018)

Fonte: elaborazioni REF Ricerche su dati Eurostat, online database

Trasporto ferroviario Merci (tonnellate per migliaia di abitanti). Anno 2018

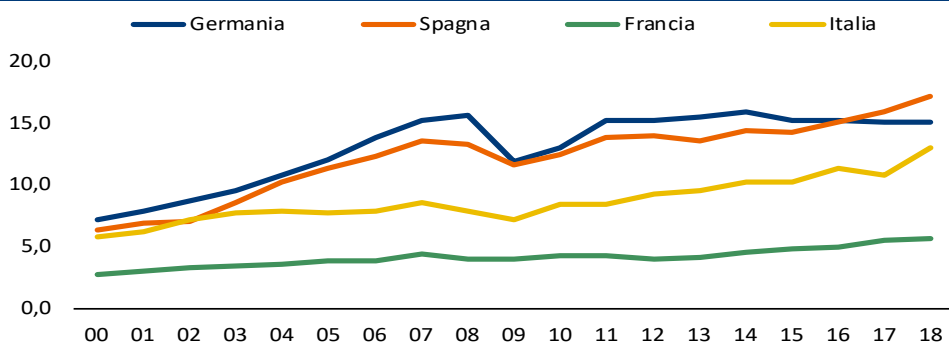
Fonte: elaborazioni REF Ricerche su dati Eurostat, online database

Porti

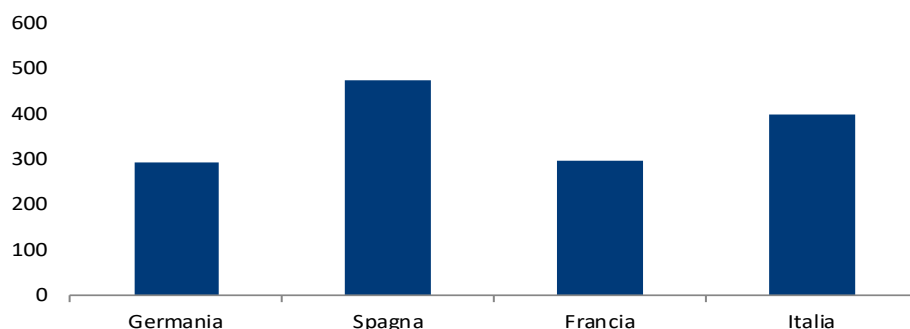
Il confronto internazionale sulle infrastrutture portuali effettuato sulla base delle statistiche fornite da Eurostat permette una valutazione delle caratteristiche del sistema portuale di ciascun paese, per quanto riguarda la distribuzione del traffico marittimo. Ovviamente il confronto va effettuato tenendo conto della particolare morfologia dei paesi in esame, visto che l'accesso ai grandi flussi di commercio via mare è direttamente legato al numero e al posizionamento degli sbocchi marittimi dei vari paesi.

I dati sul traffico commerciale evidenziano come i porti europei siano stati contraddistinti da uno sviluppo positivo nell'ultimo ventennio. Il traffico container ha registrato una tendenza alla crescita a partire dai primi anni Duemila ad oggi, con una frenata a cavallo della crisi del 2008. In quindici anni circa il traffico commerciale nei porti principali è praticamente raddoppiato nei quattro paesi considerati. Le performance migliori si sono osservate in Germania (dove però il trend si è stabilizzato negli ultimi cinque anni) e in Spagna, mentre in Italia si sono osservati tassi di crescita annui del 4,6%. Il traffico container del nostro Paese risulta superiore soltanto a quello della Francia, nonostante la nostra penisola rappresenti un collegamento via mare fondamentale per il commercio verso i paesi dell'Europa Sud-orientale e oltre.

Del resto, a livello mondiale, il trasporto marittimo ha superato per la prima volta la soglia dei 10 miliardi di tonnellate, di cui il Mediterraneo rappresenta ben il 20%. E per quanto riguarda i container l'area mediterranea sta guadagnando punti sul Nord Europa. Questi dati danno la misura della crescita sorprendente che si sta verificando nel Mediterraneo, dalla quale anche l'Italia sta traendo beneficio.

Evoluzione del traffico container. Traffico nei porti principali, con più di 1 milione di beni trasportati

Nota: (*) in milioni di TEU. Fonte: elaborazioni REF Ricerche su dati Eurostat, online database

Peso lordo delle merci trasportate da/per i porti principali (Migliaia di tonnellate; Anno 2018)

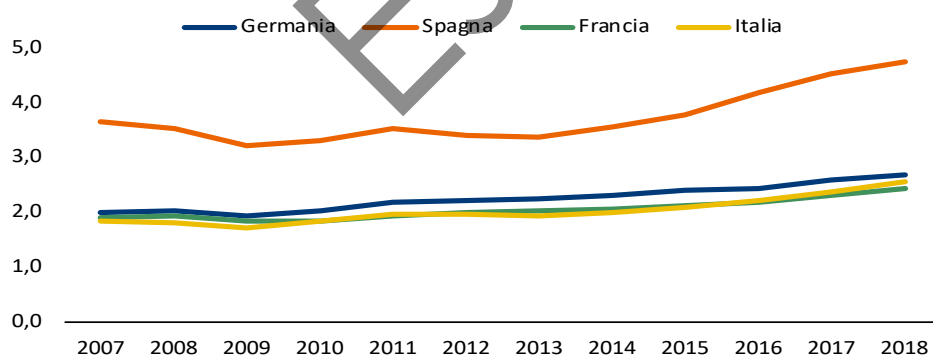
Fonte: elaborazioni REF Ricerche su dati Eurostat, online database

Aeroporti

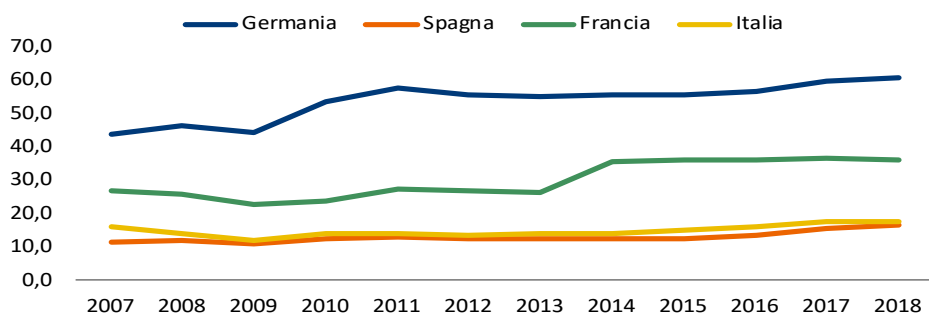
Il trasporto aereo è un settore nevralgico per la moderna mobilità globale e per le economie in cui hanno un ruolo rilevante il turismo, i servizi e le produzioni ad alto valore aggiunto. Negli ultimi decenni si è sviluppato rapidamente, grazie ai cambiamenti tecnologici e organizzativi, alla liberalizzazione e alla globalizzazione dell'economia mondiale.

Il traffico aereo italiano è stato caratterizzato da una fase di sviluppo nel corso degli ultimi anni. Dal 2008 al 2018 il trasporto di merci per via aerea ha registrato una variazione cumulata positiva del 24,7% mentre il trasporto di passeggeri ha visto un aumento di circa il 42% nello stesso periodo. Questa fase di sviluppo ha interessato anche il resto d'Europa, a testimonianza di una sostanziale convergenza nelle preferenze di metodo di trasporto tra i paesi europei. L'Italia si è in parte dimostrata più debole rispetto agli altri paesi europei per quanto riguarda lo sviluppo del trasporto aereo di merci.

I dati relativi al 2020 rappresenteranno sicuramente un break in queste tendenze di sviluppo e bisognerà capire se l'emergenza sanitaria avrà un ruolo nel determinare un cambiamento, più o meno duraturo, nelle preferenze delle persone verso questo tipo di trasporto.

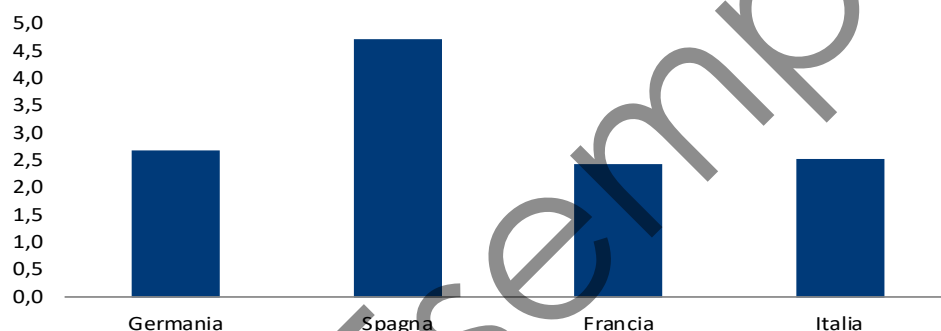
Evoluzione del trasporto aereo di passeggeri (N. passeggeri pro-capite)

Fonte: elaborazioni REF Ricerche su dati Eurostat, online database

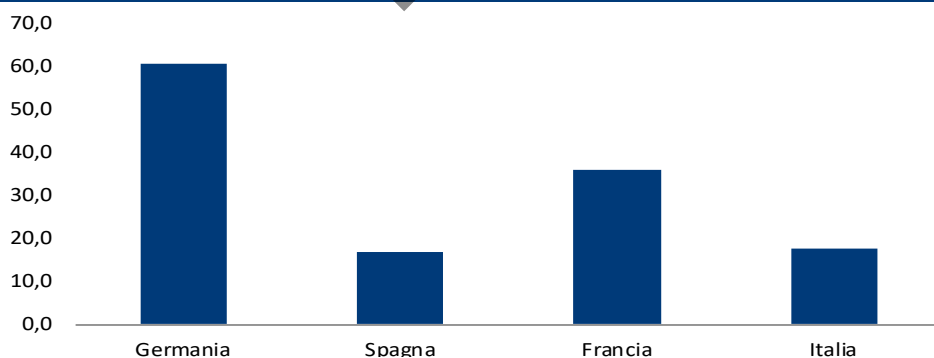
Evoluzione del trasporto aereo di merci (Tonnellate per migliaia di abitanti)

Fonte: elaborazioni REF Ricerche su dati Eurostat, online database

Se si osservano i volumi pro-capite di merci e passeggeri trasportati, nel 2018 l'Italia mostra un certo ritardo nel trasporto aereo rispetto agli altri partner europei, sia per il trasporto civile che per quello commerciale. Ma se nel caso dei passeggeri osserviamo numeri sostanzialmente in linea con i competitors tradizionalmente considerati come benchmark, quali Francia e Germania, per quanto riguarda le merci l'Italia presenta un ritardo accentuato con 17 tonnellate per migliaia di abitanti contro le 61 della Germania e le 36 della Francia.

Trasporto aereo – N. passeggeri pro-capite (Anno 2018)

Fonte: elaborazioni REF Ricerche su dati Eurostat, online database

Trasporto aereo - Merci (tonnellate per migliaia di abitanti, 2018)

Fonte: elaborazioni REF Ricerche su dati Eurostat, online database

Per quanto riguarda le infrastrutture aeroportuali, la Commissione Europea rende disponibili dati sul numero di aeroporti per dimensione, in termini di numero di passeggeri imbarcati ogni anno.

La tabella seguente mostra come il numero di aeroporti italiani eguagli quello della Spagna e sia superiore al dato per la Germania, mentre la Francia appare maggiormente dotata in tal senso, risultando il Paese con più aeroporti. Si noti però che in Francia si ha una maggiore concentrazione di aeroporti minori (con meno di 500 milioni di passeggeri l'anno) che rappresentano quasi la metà del totale (18 aeroporti su 42), mentre in Germania, dove il numero di aeroporti totale è inferiore rispetto agli altri paesi, si ha il maggior numero di grandi *hub*: 8 su 24. L'Italia in questo senso si colloca in una posizione intermedia rispetto agli altri paesi considerati: la prevalenza dei nostri aeroporti (il 66%, 21 su 32) ha una dimensione intermedia, con un numero di passeggeri compreso tra i 500 mila e i 10 milioni. Gli *hub* con un traffico di passeggeri superiore ai 10 milioni l'anno sono Malpensa, Fiumicino, Linate e Bergamo. In Italia mancano quindi aeroporti di grandissime dimensioni, centrali nel trasporto intercontinentale. I primi due aeroporti italiani sono lontani, in termini di volumi di traffico dai primi europei. Il confronto mette anche in luce come oltralpe, a fronte di aeroporti di grandi dimensioni di importanza internazionale, vi sia una quota di strutture di piccole dimensioni più elevata che in Italia, dove invece prevalgono aeroporti di medie e medio-piccole dimensioni.

Numero di aeroporti per dimensione* - 2017

	>10 mln	5-10 mln	1-5 mln	0,5-1 mln	0,1-0,5 mln	15000 - 100000	Totale
Germania	8	1	9	2	4		24
Spagna	7	5	12	3	4	1	32
Francia	4	4	11	5	18		42
Italia	4	7	12	2	7		32

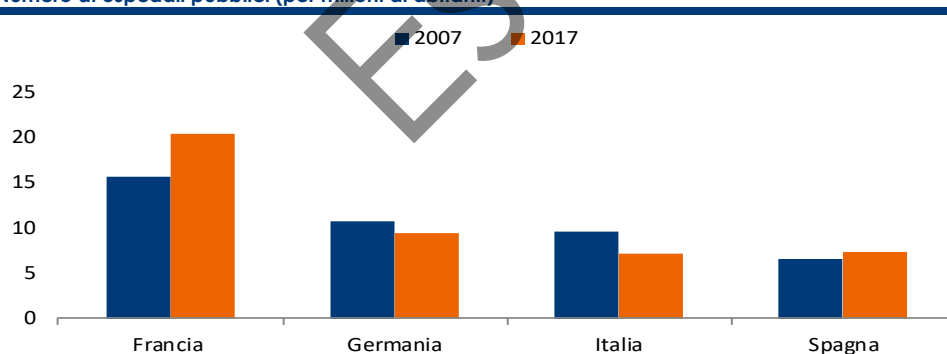
Nota: (*) La dimensione è data dal numero di passeggeri imbarcati in un anno.

Fonte: EU Commission, Energy and Transport in Figures, 2019

Sanità

Le infrastrutture ospedaliere sono certamente da considerarsi un nodo centrale nella valutazione dei servizi offerti ai cittadini. In Italia le esigenze di contenimento della spesa sanitaria e di riqualificazione dei sistemi sanitari regionali hanno comportato una progressiva e costante azione di razionalizzazione dell'offerta sanitaria. Un primo indicatore di questa tendenza è dato dall'evoluzione della numerosità delle strutture ospedaliere pubbliche che ha interessato l'ultimo decennio, come si evince dalla figura sottostante.

Numero di ospedali pubblici (per milioni di abitanti)



Fonte: OECD, online database

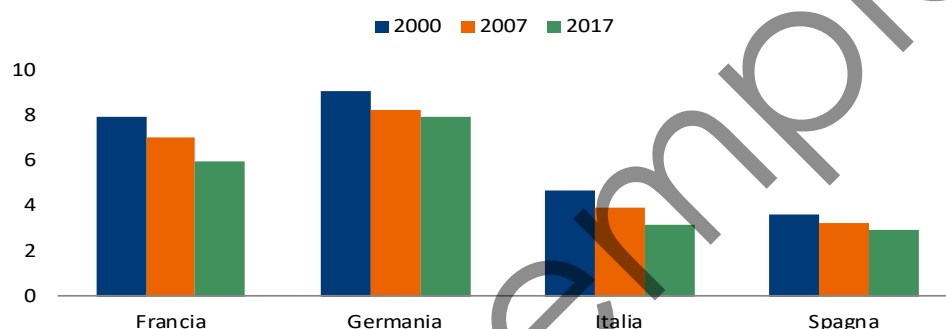
Con il diffondersi dell'emergenza sanitaria da COVID-19 a livello globale, il problema di fondo che ha preoccupato i diversi governi ha riguardato tuttavia la capacità del sistema sanitario di rispondere al bisogno di cure. Una quota non trascurabile di casi, specialmente nelle fasi più acute dell'epidemia, richiede infatti cure ospedaliere, e per alcuni addirittura il ricovero nei reparti di terapia intensiva.

Il numero di posti letto ospedalieri fornisce a tal proposito indicazioni generali sulle capacità assistenziali di un sistema sanitario, poiché esprime il numero massimo di pazienti che possono essere trattati negli ospedali. Il rapporto *Health at a Glance*, pubblicato annualmente dall'OCSE, sottolinea che dal 2000 in avanti il numero di letti pro-capite sono diminuiti in quasi tutti i paesi OCSE. Questa riduzione è stata influenzata, oltre che da specifiche politiche sanitarie (come ad es. in Italia, dove la normativa¹² ha previsto una dotazione-obiettivo pari a 3,7 posti letto per mille abitanti, di cui 0,7 per non acuti), dall'introduzione di tecnologie mediche che hanno permesso di trattare alcune patologie in *setting* ambulatoriale e in regime di *day hospital* e *day surgery*, riducendo la dotazione necessaria di posti letto ospedalieri per la degenza ordinaria.

In linea con la tendenza osservata in quasi tutti i paesi europei, tra il 2000 e il 2017 il numero di posti letto ospedalieri pro-capite in Italia è quindi diminuito di circa il 30%, arrivando a 3,2 posti letto per mille abitanti, mentre i posti letto dedicati all'attività per acuti sono passati da 4,2 a 2,6 ogni mille abitanti (-38% circa).

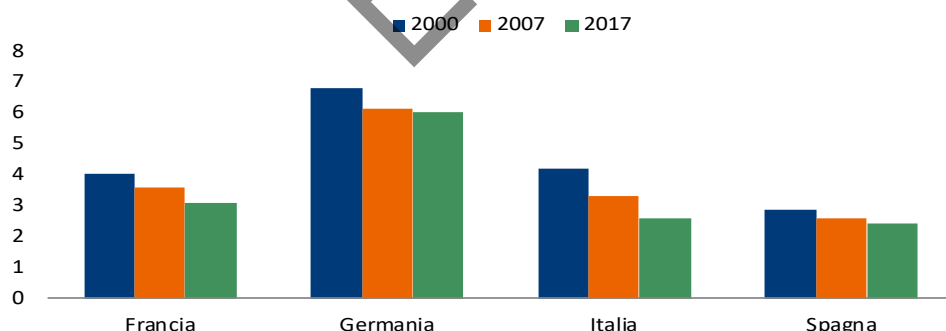
Il confronto con i principali paesi europei evidenzia altresì che il numero di posti letto ospedalieri ogni mille abitanti in Italia è più basso rispetto a Francia e Germania e più vicino alla situazione della Spagna.

Evoluzione del n. di posti letto per 1.000 abitanti



Fonte: OECD, online database

Evoluzione del n. di posti letto per acuti per 1.000 abitanti



Fonte: OECD, online database

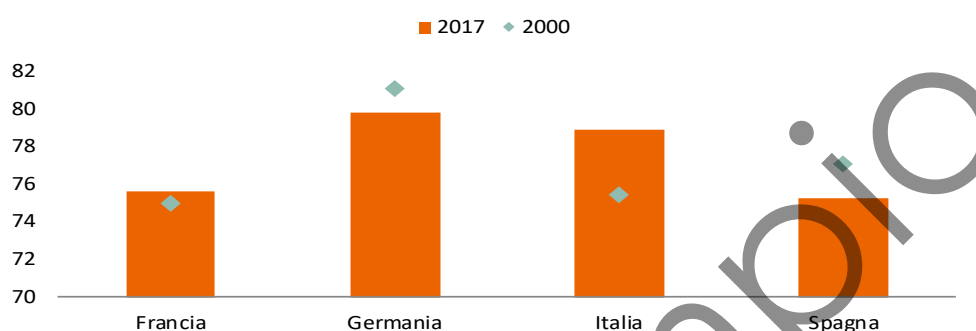
Un altro indicatore che può fornire informazioni circa le normali attività degli ospedali e il grado di capacità inutilizzata per far fronte alle emergenze sanitarie è il tasso di occupazione dei letti per acuti. Alti tassi di occupazione dei letti per cure acute sono sintomatici di un sistema sanitario

¹² Legge n. 135/2012 e Patto per la Salute 2014-2016

sotto pressione che ha una capacità molto limitata di gestire un imprevisto aumento di pazienti che richiedono un ricovero immediato.

In diversi paesi, una scarsa disponibilità di letti ospedalieri per cure acute è associata ad un alto tasso di occupazione durante i periodi normali, e questo è il caso ad esempio del Regno Unito. In media i paesi dell'OCSE hanno un tasso di occupazione del 75% e un numero di letti ospedalieri per terapia acuta pari a 4,7 ogni mille abitanti. I principali paesi europei considerati hanno tassi di occupazione in linea o che superano di qualche punto percentuale la media OCSE. Tuttavia, potrebbero esserci ampie variazioni nei tassi di occupazione dei letti negli ospedali di ciascun paese e anche nel corso dell'anno, quindi i tassi di occupazione potrebbero arrivare al 100% in alcuni ospedali durante alcuni periodi di punta, con una capacità molto ridotta di rispondere alle situazioni di crisi.

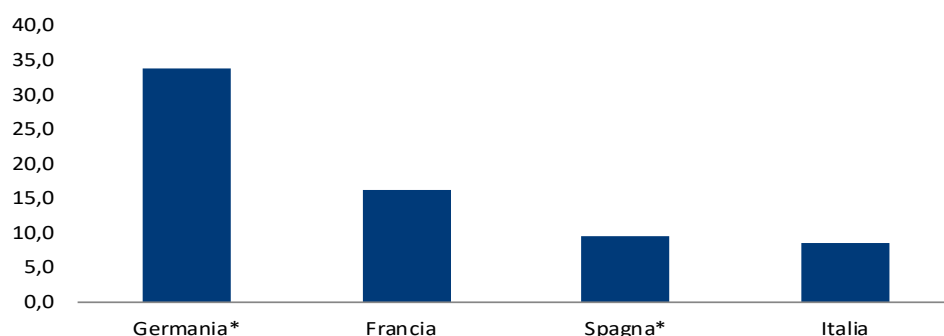
Tasso di occupazione dei letti per acuti (valori %)



Fonte: OECD, online database

Bisogna specificare però che i dati sui letti dedicati all'attività per acuti si riferiscono ai letti disponibili per tutti i tipi di cura, ad eccezione delle lungodegenze e dei posti in strutture psichiatriche. Non sono da confondere quindi con i posti letto di terapia intensiva, che si rendono necessari, ad esempio, nei casi più gravi di sindrome da COVID-19. In questo caso la disponibilità di dati comparabili a livello internazionale è più limitata, ma un'analisi preliminare condotta dall'OCSE mostra che tra i principali paesi considerati la capacità dei letti di terapia intensiva varia da un massimo di 33,9 letti critici per 100 mila abitanti della Germania agli 8,6 letti ogni 100 mila persone dell'Italia. Molto indietro restano comunque anche Francia (16,3) e Spagna (9,7).

Capacità dei letti di terapia intensiva - letti critici per 100.000 abitanti 2020



Nota: (*) anno 2017. Fonte: OECD, online database

Considerando, infine, l'aspetto della dotazione tecnologica, l'Italia ha visto una crescita sostenuta nell'uso di apparecchiature computerizzate negli ultimi anni, che ha portato il nostro Paese a superare o comunque a risultare in linea con la dotazione dei principali paesi europei.

Diffusione di alcune tecnologie cliniche (N. di apparecchi per milione di abitanti)

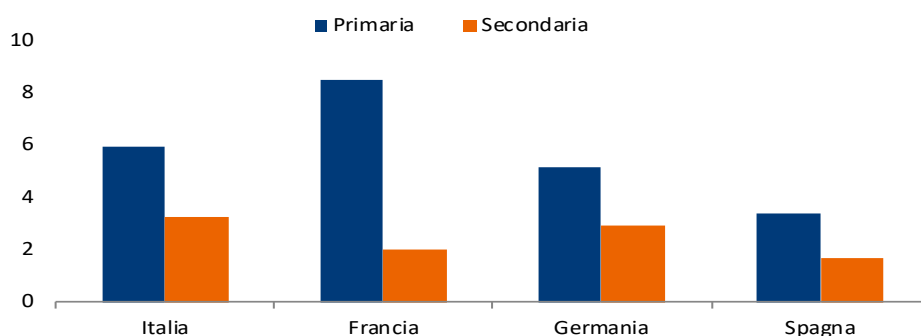
	Tomografia computerizzata	Risonanza magnetica	Telecamere gamma
2006			
Francia	10,37	5,19	4,57
Germania	29,12	21,39	n.d
Italia	29,29	16,96	12,81
Spagna	13,90	8,80	n.d
2017			
Francia	17,33	14,18	6,91
Germania	35,17	35,17	n.d
Italia	34,29	34,29	7,90
Spagna	18,26	18,26	6,60
Variazione %			
Francia	67,12	173,22	51,20
Germania	20,78	64,42	-
Italia	17,07	102,18	-38,33
Spagna	-	-	-

Fonte: OECD online database

Scuole

I dati disponibili sulla dotazione scolastica sono raccolti presso la banca dati Eurydice, e riassumono il numero di scuole suddivise per livello di istruzione fornita dall'istituto. In questa sede sono state considerate le sole scuole primarie e secondarie, in quanto nell'istruzione pre-primaria esistono differenze istituzionali nell'organizzazione e nella gestione del sistema scolastico, tali per cui i dati forniti dalla banca dati Eurydice non sono tra loro confrontabili. Inoltre, i dati qui presentati sono da prendere con le dovute cautele in quanto potrebbero esserci alcune sovrapposizioni dovute all'esistenza di quelli che in Italia si chiamano istituti comprensivi, ovvero quegli istituti che forniscono più di un livello di istruzione.

La figura mostra il numero di scuole primarie e secondarie ponderate per il numero di studenti registrati per quel livello di istruzione. Ad esclusione della Francia si vede che il numero delle scuole in Italia per questi livelli di istruzione è sostanzialmente in linea rispetto agli altri paesi considerati. Certo è che il numero degli istituti scolastici qui presentato non dice molto riguardo allo stato degli edifici in cui gli istituti sorgono. Da sottolineare poi il fatto che un elevato numero di scuole rispetto alla popolazione non è da considerarsi aspetto necessariamente positivo, soprattutto se si considera il piano di dimensionamento ottimale delle istituzioni scolastiche regolato in Italia dal DPR 233 del 1998, che prevede l'accorpamento o la chiusura di istituti di dimensioni ridotte, al fine di garantire l'efficace esercizio dell'autonomia scolastica prevista per legge dal 1997.

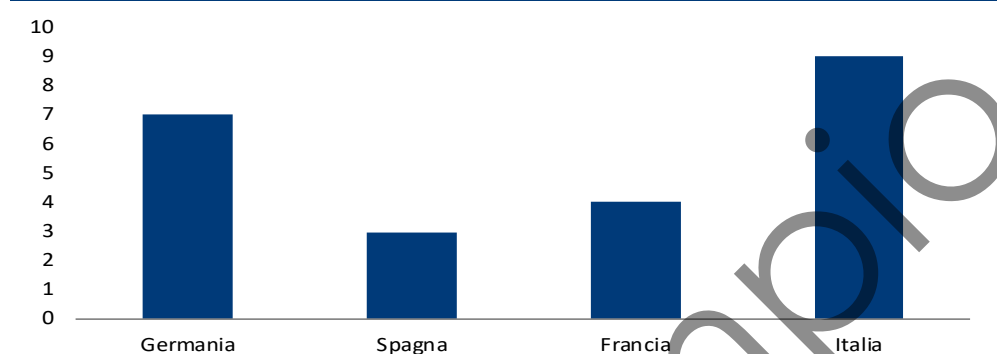
Numero di Scuole per migliaia di alunni per livello di istruzione (A.S. 2018-19)

Fonte: Banca dati Eurydice

Per quanto riguarda il grado di digitalizzazione delle scuole, i grafici seguenti mostrano che ci sono differenze piuttosto ampie tra paesi. Dal punto di vista del numero di studenti per computer (che include computer desktop, laptop, notebook e tablet), il nostro Paese è quello più indietro dal momento che ci sono 9 studenti per ciascun dispositivo. Non migliore la nostra posizione per quanto riguarda la percentuale di studenti delle scuole superiori che hanno a disposizione una piattaforma virtuale di apprendimento che offre diversi vantaggi tra cui l'interazione a distanza tra docente e alunno, e il caricamento e la consultazione via internet di contenuti.

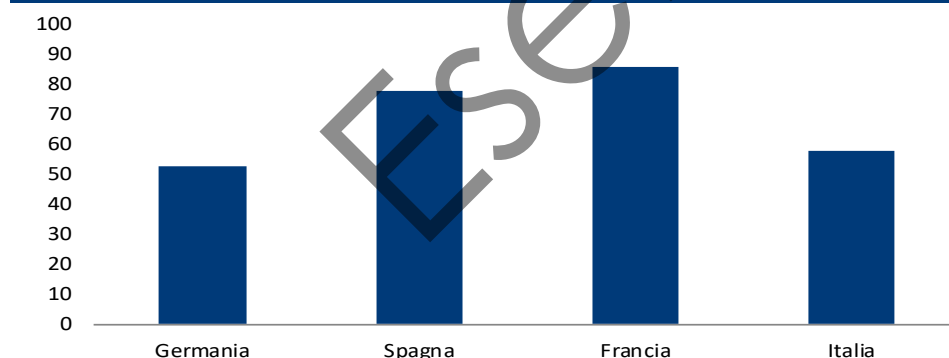
Vista l'eccezionalità dell'attuale situazione, occorre quindi sicuramente accelerare nella direzione dell'ampliamento della diffusione della dotazione di dispositivi digitali e vanno anche potenziate le azioni di formazione degli insegnanti e lo sviluppo delle competenze nell'utilizzo didattico dei dispositivi digitali.

Numero di studenti per computer (Scuole secondarie, Anno 2017-18)



Fonte: dati Commissione EU

% di studenti che nelle scuole hanno accesso a una piattaforma online di apprendimento (Scuole secondarie, Anno 2017-18)



Fonte: dati Commissione EU

Appendice 2: l'informazione statistica per le regioni italiane

Trasporti stradali e ferroviari

Dal punto di vista delle infrastrutture su strada e su rotaia non è utile dilungarsi in un commento puntuale delle diverse variabili, considerando che queste descrivono un ordinamento pressoché ripetitivo, con una dotazione infrastrutturale meno adeguata man mano che ci si sposta dalle regioni settentrionali verso quelle del Mezzogiorno.

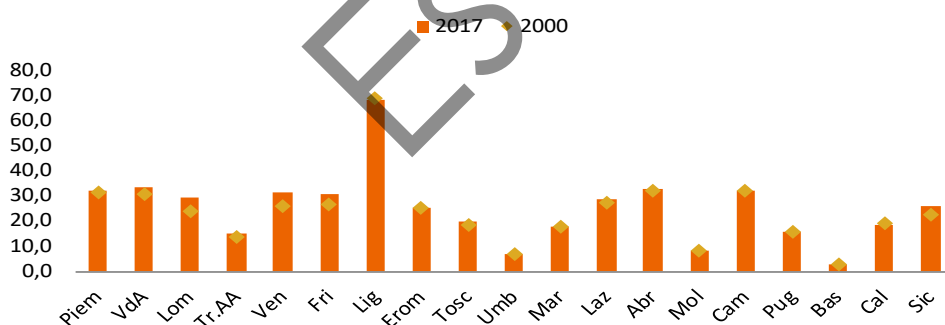
Le infrastrutture di trasporto viario sopportano in Italia la gran parte del traffico di merci e di passeggeri. Dai primi anni Duemila strade e autostrade sono state assegnate in ampia misura alla competenza delle Amministrazioni locali. La devoluzione di oltre la metà delle strade statali alle Regioni è avvenuta in assenza di indicazioni sul modello di *governance* da adottare ed è stata accompagnata da una tendenziale riduzione delle risorse finanziarie (Banca d'Italia, 2011).

La rete stradale italiana si estende per circa 149 mila chilometri di lunghezza; di questi, 142 mila chilometri sono costituiti da strade provinciali e regionali e 6,9 mila chilometri da autostrade. La composizione del sistema autostradale è molto fitta al Nord, soprattutto nella pianura Padana, grazie alla presenza di molti distretti industriali e sistemi locali del lavoro (Veneto, Emilia Romagna, Lombardia). Inoltre, in quest'area vi è una concentrazione di infrastrutture per la logistica (porti e aeroporti) che sono importanti per il traffico di merci. Man mano che si scende verso Sud la maglia diventa sempre più rada e ci sono interi territori che non sono coperti, soprattutto nel Centro. In particolare, ciò che dovrebbe essere potenziato sono i collegamenti trasversali tra i due versanti della penisola.

Rapportando i chilometri di strade e autostrade alla superficie territoriale si ottiene una sorta di indice di viabilità che offre una indicazione del livello di isolamento di un'area: più basso è il valore che si ricava, minore è il livello di accessibilità di una regione. In tal caso lo svantaggio del Mezzogiorno si osserva in particolare per quanto riguarda la rete autostradale.

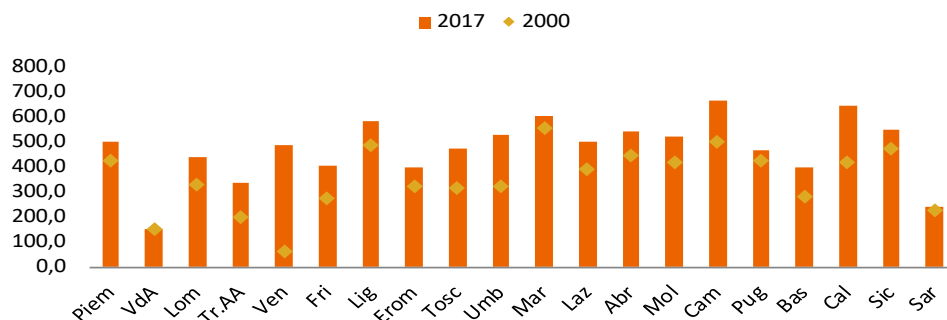
Fra le posizioni delle diverse regioni risalta la Liguria. Anche per ragioni legate alla morfologia del territorio, la Liguria ha molti chilometri di autostrade e strade rispetto alla superficie della regione. L'indicatore quindi cattura correttamente la sovra-infrastrutturazione regionale rispetto ad altre aree del Paese. D'altra parte, come le vicende recenti stanno dimostrando, soprattutto in relazione al crollo del ponte Morandi a Genova, le misure quantitative della dotazione infrastrutturale vanno accostate a indicatori del grado di obsolescenza delle strutture. Questo problema investe naturalmente non solo la Liguria e non solo le infrastrutture di trasporto, ma più in generale tutte quelle dotazioni che nel corso degli ultimi anni hanno subito le conseguenze della mancanza di investimenti di manutenzione.

Autostrade. Lunghezza autostrade (km)/superficie territorio



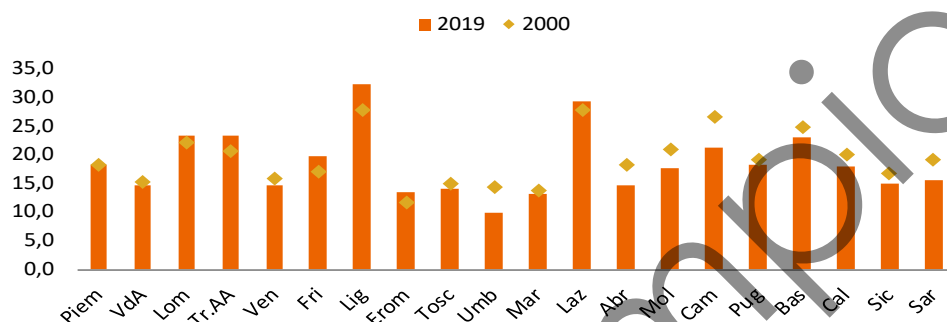
Fonte: Banca dati Asti (Istat)

Strade provinciali e regionali. Lunghezza strade (km)/superficie territorio



Fonte: Banca dati Asti (Istat)

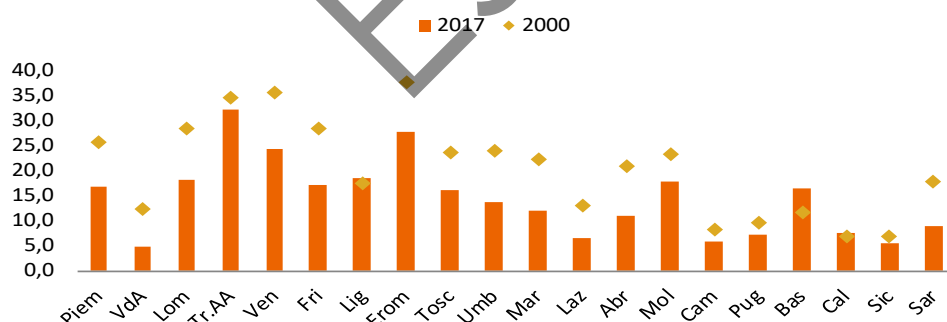
Utilizzo di mezzi pubblici di trasporto da parte di occupati, studenti, scolari e utenti di mezzi pubblici



Fonte: Indicatori territoriali delle politiche di sviluppo (Istat)

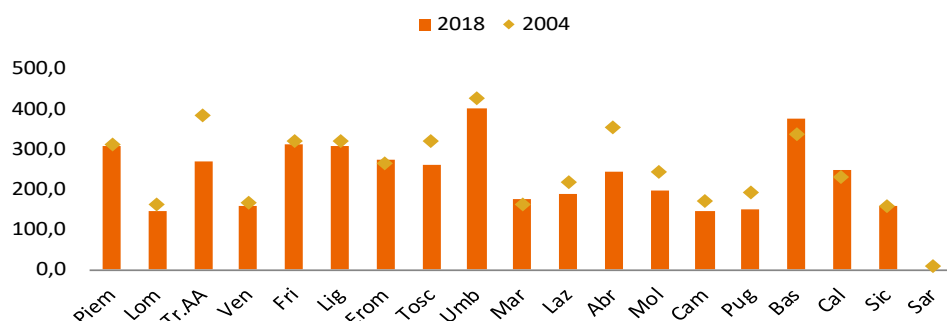
Infine, l'indice del traffico merci su strada si posiziona intorno al 20% per le regioni del Nord, è pari al 12% nel Centro e nel Mezzogiorno scende al 10%. Rispetto ai primi anni Duemila, peraltro, si registra un calo di questo indice che accomuna tutto il territorio nazionale.

Indice del traffico merci su strada. Merci in ingresso e in uscita su strada (tonnellate per abitante)

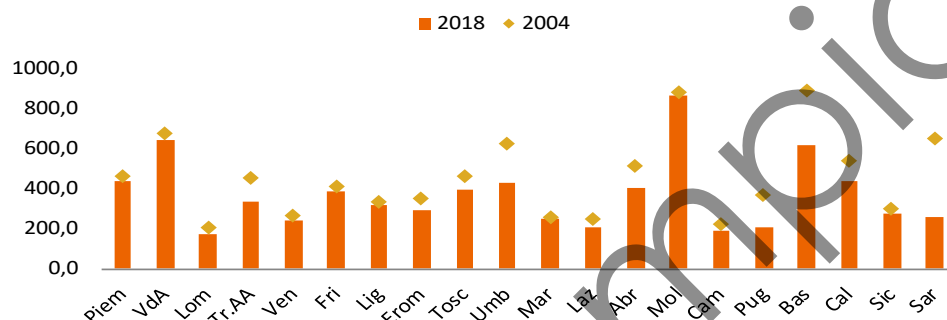


Fonte: Indicatori territoriali delle politiche di sviluppo (Istat)

Nel 2018 la rete ferroviaria italiana supera di poco i 16 mila km, il 45% dei quali si sviluppa nelle regioni del Nord. La lunghezza della rete, ad ogni modo, non misura pienamente la dotazione di infrastruttura ferroviaria di un territorio; è necessario tenere conto anche del tipo di tecnologia utilizzato (ad esempio binario unico o doppio, rete elettrificata o meno). Nel nostro Paese il 71% della rete ferroviaria è elettrificata. Al Nord e al Centro la percentuale risulta pari al 79 e al 78% rispettivamente, e scende al 58% nelle regioni del Mezzogiorno.

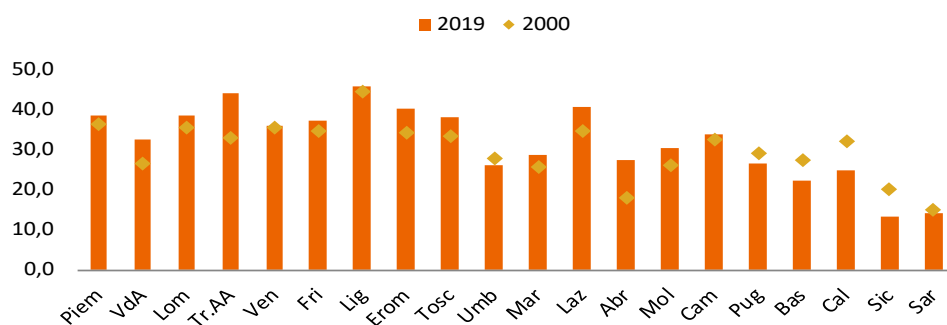
Rete ferroviaria elettrificata (a binario semplice e doppio). Lunghezza linee (km)/popolazione (mln abitanti)


Fonte: Indicatori territoriali delle politiche di sviluppo (Istat)

Lunghezza della rete ferroviaria delle FS in esercizio totale (a binario semplice e doppio, elettrificato e non). Lunghezza linee (km)/popolazione (mln abitanti)


Fonte: Indicatori territoriali delle politiche di sviluppo (Istat)

Considerando il trasporto passeggeri, il servizio ferroviario regionale soddisfa una domanda di trasporto pendolare legata prevalentemente a motivi di studio o di lavoro (Banca d'Italia, 2011). Nel 2019 l'indice di utilizzazione del trasporto ferroviario è pari al 37% della popolazione sopra i 14 anni a livello nazionale, ed è aumentato rispetto ai primi anni del millennio (31,9% nel 2000). Solo le regioni del Nord superano la media nazionale (39,2%), mentre in quelle del Centro la quota scende al 33,5% e nel Mezzogiorno al 24%. Nelle regioni meridionali solo Campania e Molise sono in linea al resto del Paese.

Indice di utilizzazione del trasporto ferroviario. Persone che hanno utilizzato il mezzo di trasporto almeno una volta nell'anno sul totale della popolazione di 14 anni e oltre


Fonte: Indicatori territoriali delle politiche di sviluppo (Istat)

Aeroporti

Secondo i dati raccolti da Assaeroporti, nel 2019 i passeggeri transitati nei 39 scali italiani monitorati sono stati circa 193 milioni, ovvero 7,4 milioni in più rispetto all'anno precedente. L'incremento del 4% risulta in linea con il trend positivo degli ultimi anni (2014-2019), pur evidenziando una crescita a ritmi meno sostenuti rispetto a quelli registrati nel 2018 (+5,9%) e nel 2017 (+6,4%).

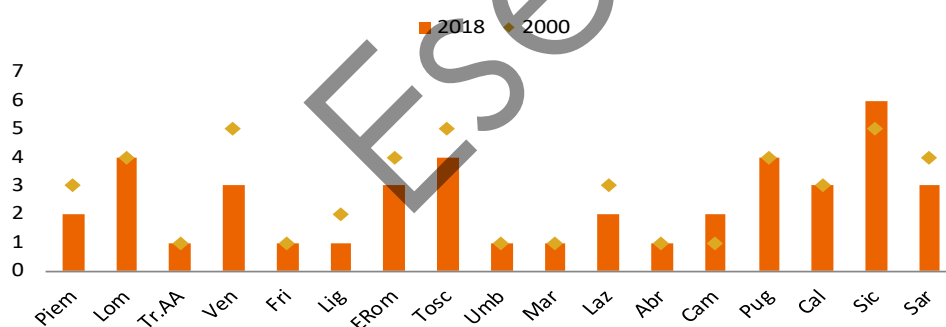
In termini di traffico passeggeri, tra i primi 10 aeroporti italiani, si posizionano gli scali di: Roma Fiumicino, Milano Malpensa, Bergamo, Venezia, Napoli, Catania, Bologna, Palermo, Milano Linate (chiuso da fine luglio a fine ottobre 2019) e Roma Ciampino.

In contrazione, invece, il traffico cargo la cui flessione, iniziata già nel 2018, è proseguita anche nel 2019: lo scorso anno sono state movimentate, in totale, poco più di un milione di tonnellate di merci, con un calo del 3,2%.

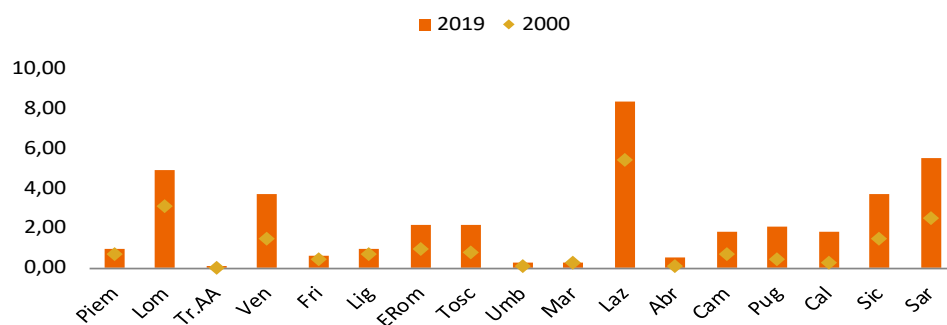
La crescita del traffico aereo, che conferma un trend positivo iniziato nel 2014, segna quindi nel 2019 un rallentamento riconducibile a diversi fattori legati alla crisi economica, alle tensioni geopolitiche e ad una sempre maggiore concorrenza da parte di scali insistenti sull'area del Mediterraneo, oltre che ad una serie di altri eventi contingenti. Ovviamente il 2020, profondamente colpito dall'epidemia del coronavirus, e sul quale ancora non si dispone di statistiche, rappresenta da questo punto di vista un anno del tutto particolare.

La sensibile riduzione del traffico cargo e il rallentamento della crescita del traffico passeggeri che emerge dai dati del 2019 e sicuramente da quelli dell'anno in corso impongono, in una fase storica caratterizzata da una forte competizione nel mercato del trasporto aereo e funestata dalla pandemia, di valutare con estrema attenzione l'impatto degli interventi normativi, fiscali e regolatori sul settore, i quali, se non adeguatamente ponderati in tutti i loro possibili effetti, rischiano di comprometterne la solidità del settore.

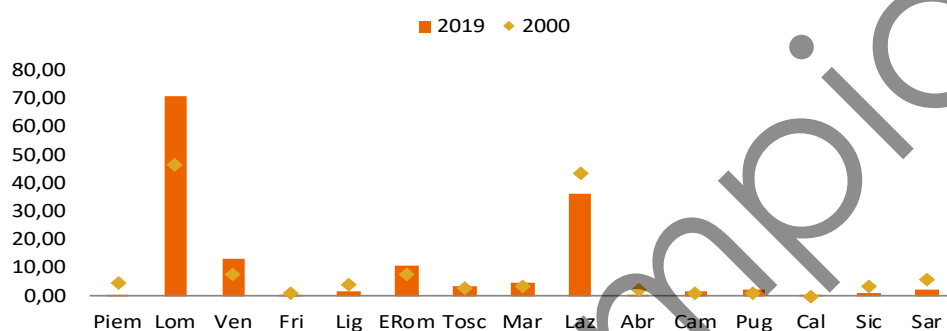
Aeroporti, Numero di aeroporti per regione



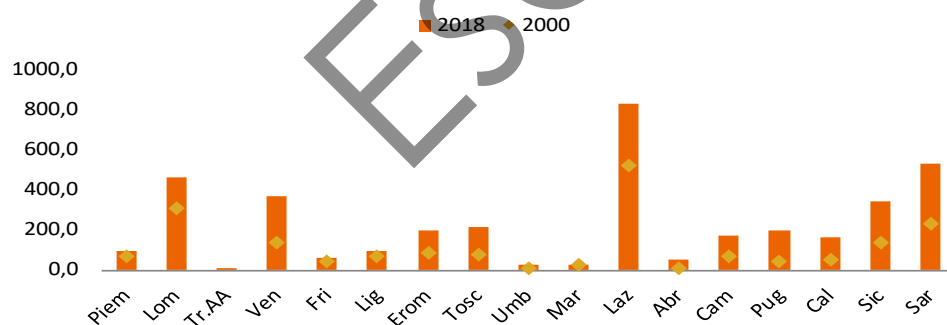
Fonte: Banca dati Asti (Istat)

Aerei - numero di passeggeri pro-capite, N. passeggeri degli aeroporti regionali rapportati alla popolazione


Fonte: elaborazioni REF Ricerche su dati Assaereporti

Aerei - Trasporto merci (tonnellate per migliaia di abitanti)


Fonte: elaborazioni REF Ricerche su dati Assaereporti

Indice del traffico aereo: passeggeri sbarcati e imbarcati per via aerea (n. per 100 abitanti)


Fonte: Indicatori territoriali delle politiche di sviluppo (Istat)

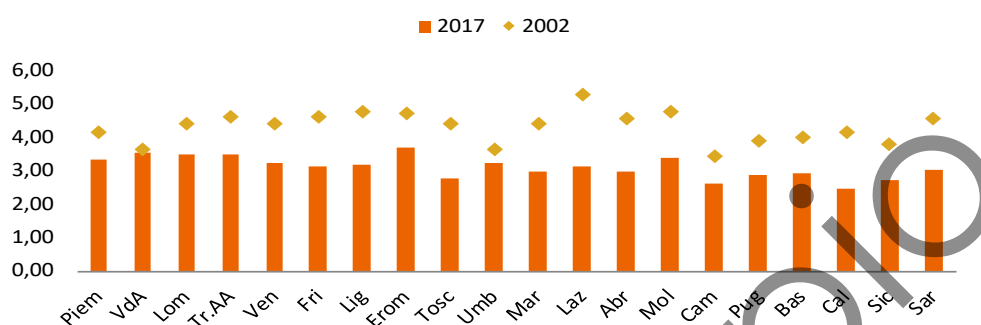
Sanità

In Italia le esigenze di contenimento della spesa sanitaria e di riqualificazione dei sistemi sanitari regionali hanno comportato una progressiva e costante azione di razionalizzazione dell'offerta sanitaria. Il processo di de-ospedalizzazione è stato portato avanti dal Governo centrale, attraverso la fissazione di standard sempre più stringenti in termini di posti letto per abitanti, mentre alle regioni è rimasta la possibilità di decidere quali reparti o ospedali chiudere. Da chiudere o riconvertire erano (e lo sono ancora) i presidi che operavano con volumi di attività

contenuti (i "piccoli ospedali"), come stabilito dal decreto 70/2015, che ha definito standard per disciplina basati su "bacini di utenza".

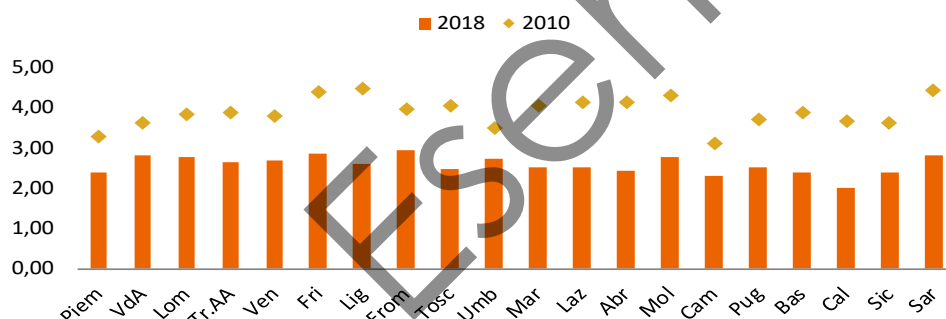
Come si osserva dai grafici seguenti la riduzione dei posti letto ospedalieri ha accumulato sostanzialmente tutte le regioni italiane. Per quanto riguarda in particolare i posti letto dedicati all'attività di cura per acuti, le riduzioni più consistenti, cioè superiori rispetto a quanto registrato mediamente a livello nazionale, si sono avute in Liguria e in Friuli V.G. per quanto riguarda il Nord; in Toscana e in Lazio nel Centro; e hanno riguardato Abruzzo, Calabria, e Sardegna nel Mezzogiorno. Tutte le regioni nel 2017 sono comunque scese sotto i 3 posti letto per acuti ogni mille abitanti indicati dalla normativa.

Posti letto ordinari. N. posti letto per mille abitanti



Fonte: elaborazioni REF Ricerche su dati Istat

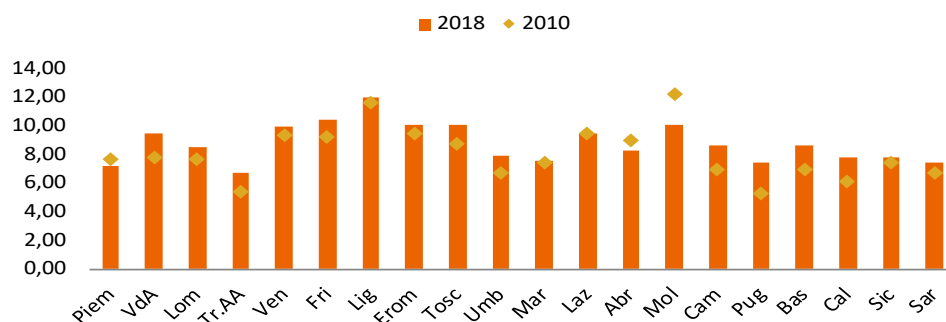
Posti letto ordinari per acuti. N. posti letto per acuti per mille abitanti



Fonte: elaborazioni REF Ricerche su dati Istat

Utilizzando i dati forniti dal Ministero della Salute è possibile anche analizzare la dotazione di posti letto in terapia intensiva per regione e le variazioni intervenute tra il 2010 e il 2018. In questo caso si osserva che in realtà in quasi tutte le regioni i posti letto sono aumentati negli ultimi anni. Fanno eccezione Piemonte, Abruzzo e Molise dove la dotazione è diminuita, e Marche e Lazio dove la variazione è nulla. Nel 2018 l'offerta di posti letto nei reparti di terapia intensiva oscilla quindi tra 6,7 ogni 100 mila abitanti in Trentino Alto Adige e 11,9 in Liguria.

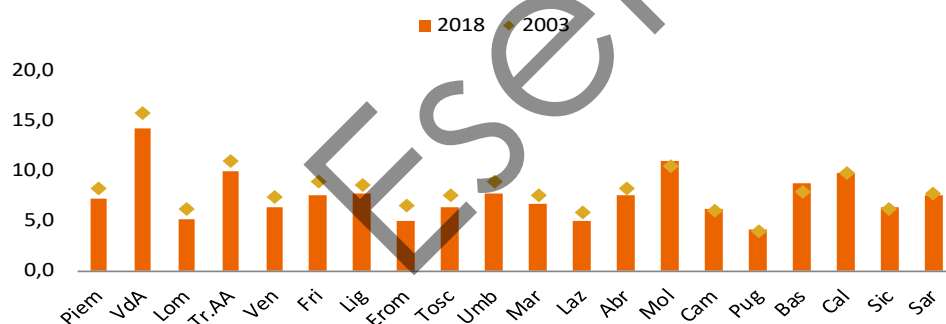
Forse è anche per questo che, per quanto sottoposto a uno "stress test" di dimensioni difficilmente immaginabili, il sistema ospedaliero – seppur con delle difficoltà – ha continuato a garantire cure a tutti anche nelle fasi più acute dell'emergenza sanitaria da COVID-19.

Posti letto in terapia intensiva. N. posti letto in terapia intensiva per 100 mila abitanti


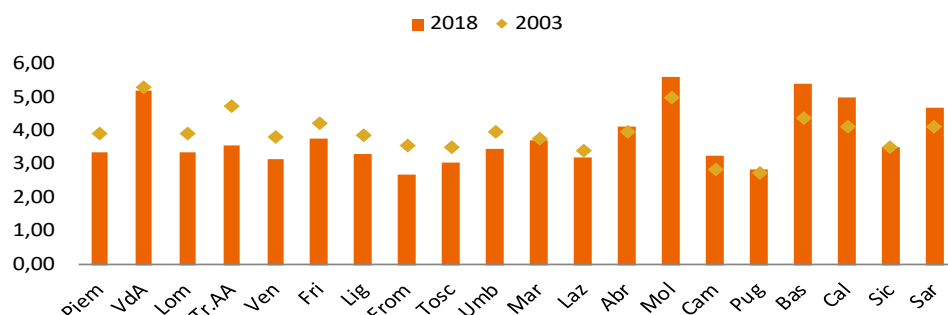
Fonte: elaborazioni REF Ricerche su dati Ministero della salute

Scuole

I dati più recenti indicano che in Italia il numero delle scuole primarie (considerando sia quelle pubbliche che quelle private) ammonta a circa 17 mila, mentre quello delle scuole secondarie è di poco inferiore, pari a quasi 15 mila. La divisione sul territorio non risulta omogenea, considerando che la maggior parte delle scuole primarie si concentra al Nord del Paese, seguito dalle regioni meridionali e poi da quelle del Centro. Relativamente alle scuole secondarie la maggior concentrazione degli istituti si suddivide equamente tra Nord e Sud, dove rispettivamente si trova il 40% delle scuole, seguite dalle regioni del Centro dove si trova il 18% delle scuole. Anche ponderando per il numero degli alunni la distribuzione rimane sostanzialmente la stessa. Quello che si osserva è che rispetto ai primi anni del millennio il numero delle scuole è diminuito soprattutto al Nord e al Centro, mentre nelle regioni meridionali il numero è rimasto stabile o, in alcuni casi, è aumentato.

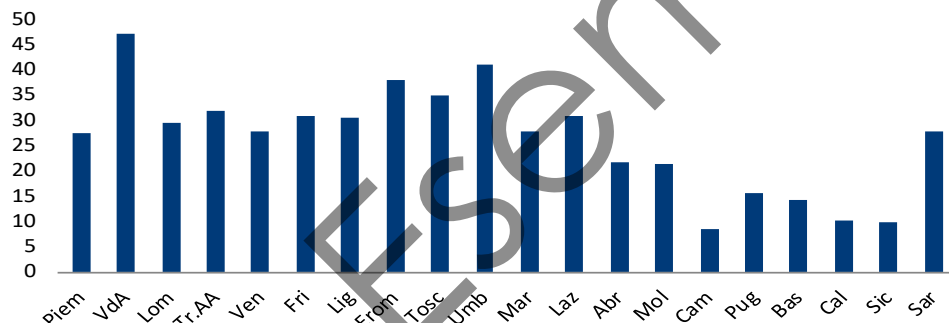
Scuole primarie. N. scuole per migliaia di alunni


Fonte: elaborazioni REF Ricerche su dati Istat

Scuole secondarie. N. scuole per migliaia di alunni


Fonte: elaborazioni REF Ricerche su dati Istat

Considerando le statistiche più recenti, relative al 2018, è possibile analizzare alcune variabili aggiuntive relative al nostro sistema scolastico, tra le quali ad esempio la possibilità di accesso ai servizi per la prima infanzia. In questo caso esiste un obiettivo europeo col quale il nostro Paese si deve confrontare, ovvero 33 posti nei servizi per la prima infanzia ogni 100 bambini residenti. Attualmente, nella fascia 0-2 anni, questo obiettivo è ancora lontano dall'essere raggiunto, e peraltro l'offerta sul territorio nazionale non è uniforme. Tra le regioni, solo 4 superano la soglia del 33%. Si tratta di Valle d'Aosta, Umbria, Emilia-Romagna e Toscana. Nel mezzogiorno l'offerta è molto al di sotto non solo dell'obiettivo europeo, ma anche della stessa media nazionale. In Campania, Calabria e Sicilia sono meno di 10 i posti ogni 100 bambini.

Posti in asili nido e servizi di prima infanzia per 100 residenti 0-2 anni (2018)


Fonte: elaborazioni REF Ricerche su dati Miur

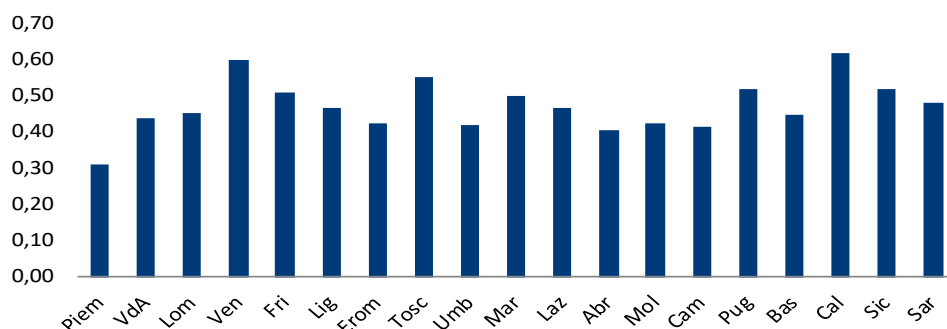
Un altro aspetto da non trascurare è il tipo di dotazioni presenti all'interno della scuola.

Tra queste, in particolare, la presenza della mensa, una variabile importante, perché è strettamente legata alla possibilità per i ragazzi di frequentare la scuola in orario pomeridiano, dai corsi di recupero ad altre attività. Anche la presenza della palestra è importante, da un lato perché sono le norme sull'edilizia scolastica a stabilire che nella programmazione degli interventi sia garantita ad ogni scuola la disponibilità di palestre e impianti sportivi; dall'altro perché anche le palestre scolastiche possono essere valorizzate per attività pomeridiane, diventando un punto di riferimento per le famiglie.

In Italia in media circa un edificio scolastico su 4 (26%) è dotato di mensa. Tra le regioni, spiccano i dati di 4 territori: Valle d'Aosta (69,4%), Toscana (63,3%), Friuli-Venezia Giulia (62%) e Piemonte (61,3%). In tutti gli altri casi gli edifici scolastici con la mensa sono meno del 40%. Le regioni in fondo alla classifica sono Sicilia e Campania.

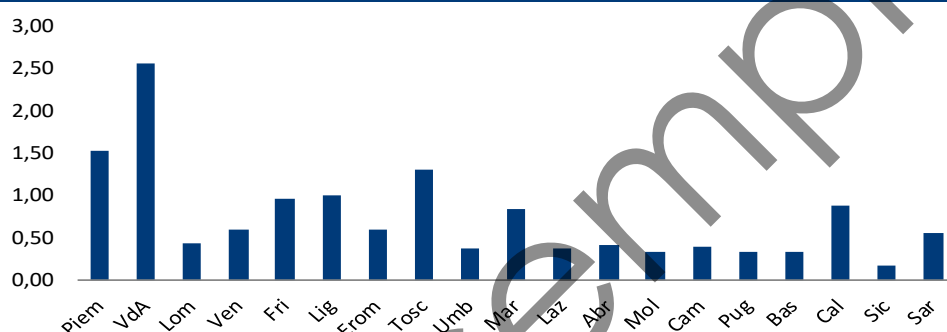
Per quanto riguarda le palestre, a livello nazionale circa il 41% degli edifici scolastici statali ha una palestra o una piscina. La metà delle regioni supera questo dato. Il valore più alto si raggiunge in Friuli Venezia Giulia, seguito dal Piemonte; mentre le regioni con meno palestre sono Calabria e Campania.

Presenza di mense nelle scuole. Anno 2018. % sul totale delle scuole nelle regioni



Trentino A.A. non disponibile. Fonte: elaborazioni REF Ricerche su dati Miur

Presenza di palestre/piscine nelle scuole: % sul totale delle scuole nelle regioni (2018)



Trentino A.A. non disponibile. Fonte: elaborazioni REF Ricerche su dati Miur

Il diffondersi del COVID-19 ha lanciato una sfida enorme al nostro sistema di istruzione. L'Italia, con quasi 7 milioni di studenti delle primarie e secondarie confinati in casa, è stato uno dei primi paesi a chiudere le scuole.

È un fatto particolarmente preoccupante se si considera la situazione critica che già caratterizza il panorama educativo italiano. La crisi generata dalla pandemia con molta probabilità rischia di intensificare le disparità anche perché la didattica a distanza utilizzata nell'emergenza raggiunge gli studenti soltanto in modo parziale. Nei fatti, la crisi del COVID-19 ha comportato per molti studenti la perdita di metà anno scolastico, e questo è vero soprattutto per i soggetti più deboli, che più di altri necessitano della scuola per colmare le minori opportunità permesse dal processo educativo in ambito familiare.

Parte dei progressi che si erano raggiunti nel campo dell'istruzione negli ultimi 10-15 anni potrebbero andare persi, con il rischio di un aumento della dispersione scolastica, un fenomeno che già prima dell'epidemia risultava particolarmente elevato in alcune aree del Paese.

RIQUADRO – La qualità dell'edilizia scolastica

Per quanto riguarda l'informazione sullo stato di salute degli edifici scolastici in Italia, negli ultimi anni è entrato finalmente in attività l'Osservatorio per l'edilizia scolastica previsto dall'art.6 della Legge n. 23/1996, che dopo un iniziale insediamento non era stato più convocato per quasi vent'anni. L'attuale composizione dell'Osservatorio deriva dal decreto del Ministro dell'Istruzione n.88 del 2014 e prevede una "cabina di regia" con sede al Miur, cui partecipano rappresentanti del Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti, dell'Anci, dell'Upi e delle singole Regioni. La legge sulla Buona Scuola ha attribuito all'Osservatorio compiti di indirizzo strategico per la programmazione e per la definizione delle Politiche di sviluppo in materia di edilizia scolastica.

Sono peraltro stati resi disponibili i dati relativi all'Anagrafe dell'edilizia scolastica che consentono di conoscere con precisione quale sia lo stato di salute degli edifici scolastici presenti sul territorio nazionale. Dall'ultimo aggiornamento dell'Anagrafe emerge che in Italia c'è un patrimonio edilizio scolastico composto da 40.151 edifici attivi che fanno capo agli Enti locali, 22.000 di questi edifici sono stati costruiti prima del 1970. Ad oggi, il 53,2% degli edifici possiede il certificato di collaudo statico (il 22,3% degli edifici senza questo certificato è costruito prima del 1970); il 59,5% non ha quello di prevenzione incendi; il 53,8% non ha quello di agibilità/abitabilità; il 78,6% delle scuole ha il piano di emergenza; il 57,5% degli edifici è dotato di accorgimenti per ridurre i consumi energetici. Le barriere architettoniche risultano rimosse nel 74,5% degli edifici.

Altre informazioni possono essere desunte da indagini svolte da alcune organizzazioni, come associazioni di consumatori o Legambiente, che raccolgono dati su un campione di edifici scolastici che vanno dalla data di costruzione alla posizione dell'edificio (se in prossimità di strade o in zone a rischio sismico) e così via.

Ad esempio, l'indagine condotta da Legambiente¹³ ha sottolineato come il patrimonio edilizio scolastico **italiano possa definirsi "storico"** come ormai storici sono i problemi che lo caratterizzano. **Oltre il 60% degli edifici, infatti, è stato costruito prima del 1976 e spesso necessita di interventi di manutenzione urgenti (il 43,8% del campione). Inoltre, risulta ancora carente rispetto alle norme di sicurezza, mancando spesso l'adeguamento alla normativa sismica. Il Rapporto sottolinea anche che su 2.787 cantieri avviati negli ultimi anni per realizzare scuole nuove, interventi di adeguamento o miglioramento sismico e per interventi di efficientamento energetico, ne sono stati conclusi meno della metà.**

¹³ Ecosistema Scuola 2018, XIX Rapporto di Legambiente sulla qualità dell'edilizia scolastica, delle strutture e dei servizi. L'indagine si svolge a mezzo di questionari; i dati sono relativi all'anno 2017 e si riferiscono a 90 comuni capoluogo e a 5.725 edifici.

Da dove passa il rilancio degli investimenti?

L'importanza degli investimenti pubblici per la crescita

Il crollo degli investimenti pubblici degli ultimi anni e il deterioramento della dotazione infrastrutturale dell'economia italiana sono le premesse alla base della necessità di un cambiamento di rotta nei prossimi anni rispetto alle politiche economiche che hanno caratterizzato il recente passato. L'urgenza di una svolta era già evidente prima del recente peggioramento del quadro economico indotto dallo scoppio della pandemia. Oggi, a maggior ragione, **le sfide poste dalla transizione verso un nuovo modello di sviluppo richiedono importanti investimenti ispirati dalla necessità di garantire una crescita sostenibile, non solo dal punto di vista macroeconomico, ma anche sotto il profilo della coesione sociale e dell'impatto ambientale.**

L'accresciuta rilevanza del tema degli investimenti pubblici nell'agenda di politica economica è legata soprattutto alle analisi che sono state sviluppate nel periodo successivo alla crisi del 2008.

Il tema dibattuto è stato innanzitutto quello dei "moltiplicatori fiscali", ovvero gli impatti che variazioni delle voci del bilancio pubblico esercitano sui livelli della domanda aggregata. In generale, dopo un lungo periodo in cui l'asse delle politiche di stabilizzazione del ciclo si era spostato soprattutto sul lato della politica monetaria, dopo il 2008 l'attenzione si è nuovamente mossa nella direzione di un maggiore peso della politica di bilancio. Fra i diversi contributi, nel dibattito aveva ricevuto particolare attenzione l'analisi del Fondo Monetario Internazionale¹⁴ che attribuiva gli errori nelle stime relative all'andamento delle economie avanzate nel corso della crisi proprio alla sottostima dei moltiplicatori fiscali. Di fatto, soprattutto nell'area euro, la crisi sarebbe stata esacerbata dal mancato utilizzo di misure di bilancio adeguate e, soprattutto per i Paesi della periferia, dall'adozione troppo rapida di misure di aggiustamento fiscale.

La consapevolezza maturata riguardo ai limiti di quell'impostazione della politica di bilancio è certamente alla base della ben diversa impostazione seguita dalle politiche fiscali nel corso della recessione attuale. Praticamente tutti i Governi hanno reagito prontamente alla crisi non solo lasciando operare interamente gli stabilizzatori automatici del ciclo, ma anche adottando politiche discrezionali di entità eccezionale, oltre ad altri interventi, fra i quali l'ampia offerta di garanzie pubbliche ai crediti ricevuti dal sistema bancario.

In generale, il maggiore ricorso agli strumenti della politica fiscale si è associato ad annunci, da parte di diversi Governi, di misure di rilancio degli investimenti. La spesa per investimenti è d'altra parte ritenuta fra quelle che possono avere maggiori effetti sull'evoluzione della domanda aggregata. Tuttavia, non vi è un consenso sulla stima dei moltiplicatori, anche perché è probabile che il loro valore possa risultare molto diverso a seconda del momento storico e delle caratteristiche strutturali di ciascun Paese. In generale, pur nella varietà delle stime, si ritiene che i moltiplicatori degli investimenti pubblici in fasi recessive possano superare largamente l'unità¹⁵.

Gli investimenti pubblici, soprattutto quelli che modificano la dotazione infrastrutturale dell'economia, hanno una ulteriore caratteristica che li differenzia, dato che oltre agli effetti di

¹⁴ Blanchard O., Leigh D. (2013) Growth Forecast Errors and Fiscal Multipliers, American Economic Review Papers and Proceedings, Vol. 103(3),

¹⁵ Jordà O., Taylor A. (2013) The time for austerity: Estimating the average treatment effect of fiscal policy NBER Working Paper 19414 Gechert S. (2015) What Fiscal Policy is Most effective? A meta-regression analysis, Oxford Economic Papers

breve periodo sui livelli della domanda possono generare anche effetti di medio termine sui livelli dell'offerta¹⁶.

Una importante caratteristica della dotazione infrastrutturale è che spesso questa componente dello stock di capitale risulta complementare ad altri input della produzione (l'esempio classico è quello della rete stradale, e dello stock di capitale in mezzi di trasporto). Questo comporta che **un aumento degli investimenti pubblici può attivare anche un maggiore livello degli investimenti privati, con un effetto di segno contrario rispetto al tradizionale meccanismo di crowding-out degli investimenti privati.**

Uno degli aspetti più rilevanti, in questo caso, è che l'impatto sul livello del PIL potenziale è legato **non solo alla dimensione quantitativa dell'intervento, ma anche alla qualità degli investimenti**¹⁷. Da questo punto di vista, i fattori istituzionali che condizionano il processo di selezione degli investimenti giocano un ruolo importante.

Gli effetti positivi di medio termine che derivano da una composizione della spesa pubblica più a favore degli investimenti in infrastrutture (ma considerazioni analoghe si applicano anche a alcune voci della spesa corrente, come la spesa in istruzione) giustificano quindi una revisione della struttura della spesa pubblica in Paesi che, come l'Italia, si sono caratterizzati durante gli anni scorsi per una significativa riduzione del tasso di crescita dell'economia.

Tale conclusione risulta particolarmente appropriata se si considera poi che buona parte dei risparmi di spesa conseguiti durante gli anni scorsi attraverso i minori investimenti hanno riguardato l'attività di manutenzione dello stock di capitale esistente, il che equivale *de facto* a posticipare spese necessarie, più che a evitarle. **Le esigenze di ammodernamento della dotazione infrastrutturale del Paese, per contrastare l'obsolescenza dello stock di capitale esistente, sono tali da rendere le esternalità negative dei mancati interventi decisamente superiori ai presunti risparmi.**

Non stupisce quindi che la nuova crisi che ha colpito l'economia internazionale, e quella italiana nello specifico, abbia riaperto il dibattito sul tema degli investimenti pubblici visti, da un lato, come uno strumento finalizzato a sostenere la domanda nel corso della fase di ripresa e, dall'altro, come un elemento di una strategia volta a rafforzare la struttura produttiva e rilanciare la produttività dell'economia.

Cosa non ha funzionato?

Cosa non ha funzionato quindi finora? Quali sono stati i problemi che hanno impedito un rilancio degli investimenti? Da dove si può ripartire?

Indubbiamente, una parte del problema risiede nei vincoli di bilancio, soprattutto quelli a cui sono stati sottoposti gli Enti locali, nel processo di consolidamento della finanza pubblica che ha interessato la prima parte degli anni 2010. **Ma non è solo una questione di scarse risorse; nella seconda metà del decennio sono stati fatti diversi sforzi per ampliare i margini di spesa e per aumentare le risorse disponibili** (si ricordano, ad esempio, il superamento del Patto di stabilità interno e le nuove regole di pareggio di bilancio per gli Enti locali che hanno sbloccato l'avanzo di amministrazione, o lo stanziamento di nuove risorse ai fondi per gli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale nelle ultime leggi di stabilità).

¹⁶ Un'ampia survey sul tema in IMF (2014) Economic outlook, Capitolo 3, October.

¹⁷ Mourougane A., Botev J., Fournier J. M., Pain N., Rusticelli E. (2016) Can an increase in public investment sustainably lift economic growth? OECD, Economics Department Working Papers, No. 1351.

L'esperienza degli anni scorsi suggerisce però che dietro la brusca frenata degli investimenti non vi siano state soltanto scelte intenzionali del policy maker, ma **anche una serie di problemi specifici, che hanno progressivamente ridimensionato la capacità del sistema di adottare una efficace programmazione degli investimenti**. Questo vuol dire che i limiti dal lato della disponibilità delle risorse finanziarie sono soltanto una parte dei problemi che hanno condizionato la nostra capacità di effettuare investimenti.

Permane, difatti, **una significativa difficoltà realizzativa**, soprattutto da parte degli Enti locali. Secondo l'Ance, i risultati degli investimenti sono stati deludenti e lontani dalle aspettative perché si scontrano con un sistema di regole incapace di tradurre le intenzioni in fatti. Se questa interpretazione è probabilmente parziale, è vero che la questione dell'incertezza normativa e procedurale è tutt'altro che secondaria.

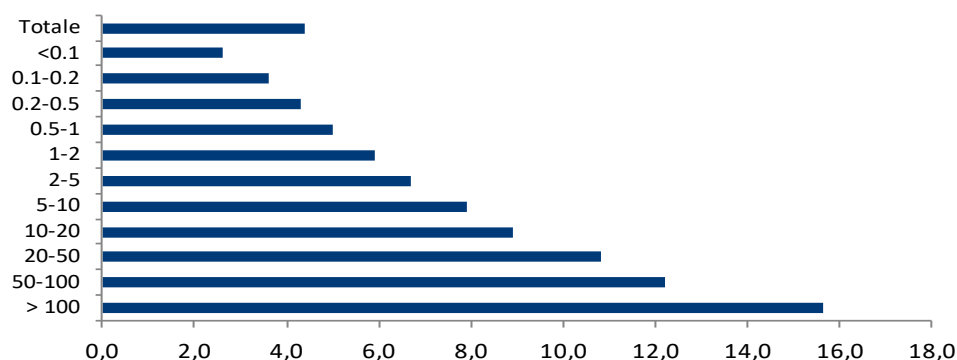
Proviamo in queste pagine a presentare una rassegna di diversi indicatori di capacità amministrativa, che evidenzia piuttosto chiaramente come, al di là dei vincoli di risorse, vi siano non trascurabili difficoltà di gestione delle procedure degli appalti, che agiscono da freno all'effettiva realizzazione degli impegni di spesa per investimenti.

I tempi di realizzazione delle opere

Un indicatore importante è dato dai tempi di realizzazione delle opere. Secondo le stime riportate dal Rapporto 2018 pubblicato dall'Agenzia di coesione territoriale, **la durata media di attuazione delle opere infrastrutturali era di 4,4 anni (4 anni e 5 mesi)**, con una contrazione molto moderata dei tempi rispetto a quanto rilevato nel Rapporto precedente, del 2014, che indicava una durata media di 4,5 anni. Le stime sono calcolate in riferimento ai dati provenienti dal monitoraggio al 31 dicembre 2017 delle politiche di coesione (ovvero, agli interventi ricompresi nella programmazione dei Fondi strutturali 2007-13 e in quelli finanziati nel periodo 2000-06 dalla politica di coesione nazionale anche con il fondo FSC). Di questi 4,4 anni, **la fase di progettazione ne richiede in media 2,5, l'affidamento 0,6 e l'esecuzione 1,3 anni**. Includendo anche la fase di chiusura dei lavori, che mediamente dura 1,2 anni, la durata complessiva sale a 5,6 anni.

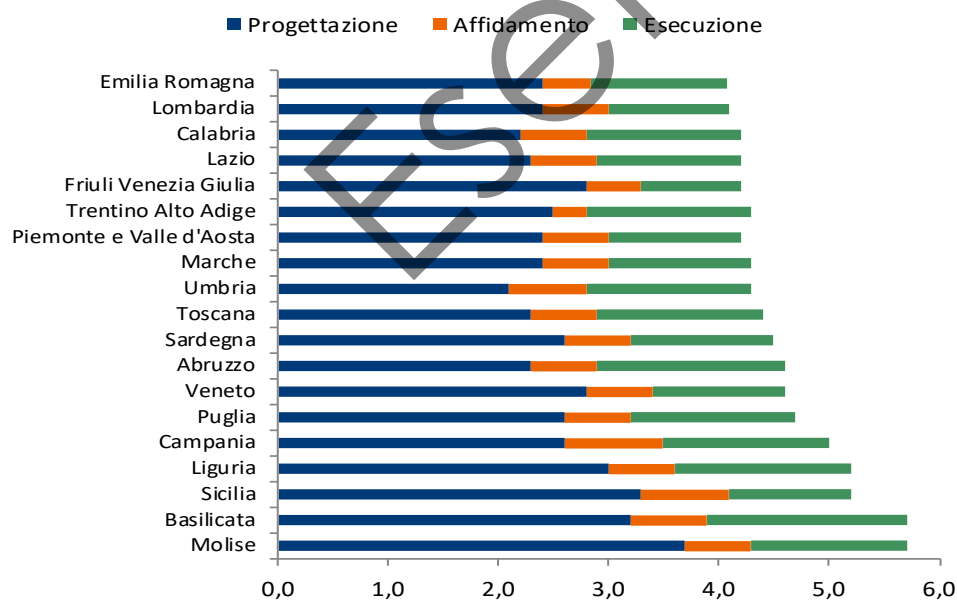
L'attuazione di un'opera pubblica si suddivide infatti in diverse fasi: progettazione, affidamento, esecuzione e chiusura. A sua volta, la fase di progettazione è ulteriormente suddivisibile in tre step (o sotto-fasi): progettazione preliminare, progettazione definitiva e progettazione esecutiva. Nella progettazione preliminare si definiscono le caratteristiche dei lavori e gli obiettivi da realizzare; in quella definitiva vengono indicati i lavori da svolgere mentre nella progettazione esecutiva si definiscono in dettaglio i lavori e i relativi costi. L'affidamento prevede la trattativa e la stipula del contratto tra la stazione appaltante e l'impresa. La fase di esecuzione è quella in cui i lavori vengono effettivamente svolti, mentre quella di chiusura, che inizia dopo la conclusione dei lavori, prevede il collaudo, la chiusura dei lavori e l'entrata in funzione dell'opera. Tra la conclusione di una fase e l'avvio di un'altra passa del tempo, definito "tempo di attraversamento".

In generale, **la durata aumenta al crescere del costo dell'opera**. Le opere più costose, oltre i 100 milioni di euro, hanno durate medie di 15,7 anni (al netto della chiusura), mentre le più piccole (sotto i 100 mila euro) 2,6 anni. In particolare, per questa classe di importo si è osservata una riduzione dei tempi medi di attuazione rispetto alla rilevazione precedente (2014), mentre per tutte le altre classi si osserva un moderato aumento, che diventa più rilevante per le classi di importo sopra i 50 milioni di euro. Per le opere di maggior dimensione incide principalmente la fase esecutiva.

Tempi medi di attuazione delle opere infrastrutturali, per fasce di costo (milioni €, anni)


Fonte: Rapporto di monitoraggio 2018 Agenzia di coesione territoriale

Sulla durata complessiva delle opere impatta, oltre al loro importo complessivo, il settore (quello dove la durata è maggiore è quello dei trasporti, che include i trasporti ferroviari, marittimi e aerei) e l'area geografica di appartenenza: pur con alcune eccezioni, rappresentate dalla Liguria e in parte dal Veneto, le regioni del Centro-Nord presentano tempi medi di conclusione delle opere (ad esclusione della fase di chiusura) inferiori alla media nazionale, mentre nel Mezzogiorno i tempi si allungano, in particolare in Molise e Basilicata (5,7 anni in media). Tali differenze sono riconducibili a un insieme variegato ed eterogeneo di fattori: condizioni socioeconomiche, orografiche e climatiche, capacità amministrative. Per quanto riguarda gli Enti attuatori, le durate più brevi si rilevano per le Regioni (3,4 anni), mentre i Comuni evidenziano i tempi di realizzazione più lunghi (da 4,6 a 5,1 anni, con la durata maggiore per i Comuni tra 50 mila e 100 mila abitanti).

Tempi medi di attuazione delle opere infrastrutturali, per regione (anni)


Fonte: Rapporto di monitoraggio 2018 Agenzia di coesione territoriale

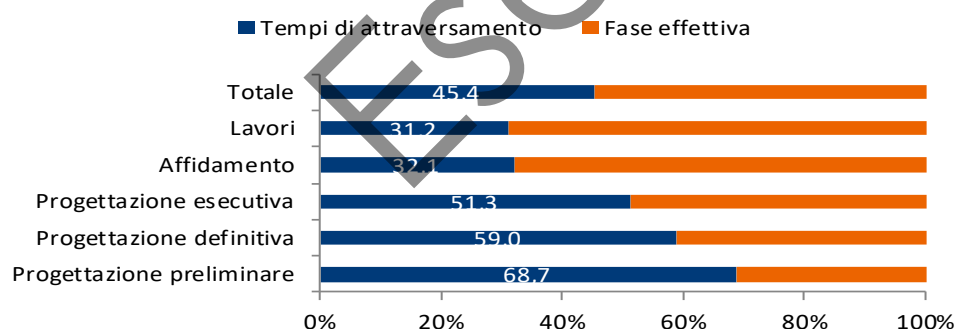
Sulla durata dei lavori può però incidere, oltre che la tipologia dell'Ente, il suo livello di qualificazione. Secondo uno studio di Buseti e altri¹⁸ riguardante i Comuni, i tempi necessari alle fasi di affidamento e di esecuzione dell'opera sarebbero inferiori del 16% nei Comuni con un livello di qualificazione superiore alla mediana. Il livello di qualificazione è calcolato considerando i titoli di studio degli Amministratori locali e degli addetti, la trasparenza delle informazioni e il rischio di corruzione. Sulla base degli stessi dati, lo studio evidenzia come la durata delle stesse fasi (affidamento ed esecuzioni) sia inferiore per le opere affidate con procedure negoziate rispetto alle opere affidate con procedure competitive (per circa un anno). Gli autori evidenziano però come nelle stazioni appaltanti meno qualificate, ricorrere a procedure maggiormente discrezionali, pur dando benefici in termini di durata, si associa a una peggiore selezione delle imprese vincitrici (misurata dalla produttività media).

Sulle tempistiche complessive per la realizzazione di un'opera pesano in misura considerevoli i tempi di attraversamento che sono riconducibili ad un insieme di attività prevalentemente amministrative, necessarie per la prosecuzione nell'attuazione dell'opera, e riflettono almeno in parte inefficienze amministrative.

L'Agenzia per la Coesione Territoriale (ACT) stima **che i tempi di attraversamento pesino per il 54% della durata complessiva delle fasi di progettazione e affidamento** (non viene considerata la fase di esecuzione perché risulterebbe l'ultima fase, escludendo la fase di chiusura dell'intervento a causa delle informazioni non complete a disposizione, e quindi non include tempi di attraversamento). La durata lorda, che include i tempi di attraversamento, risulta quindi pari a circa 2 volte la durata netta (ovvero, quella effettiva). Includendo anche la fase esecutiva, l'incidenza dei tempi di attraversamento si riduce al 45,4%, ovvero 2 anni e mezzo circa sui complessivi 5 anni e 7 mesi di durata.

La fase maggiormente interessata dai tempi di attraversamento è quella della progettazione preliminare: il 69% della durata complessiva è impiegato in attività collaterali diverse da quelle connesse alla progettazione.

Incidenza tempi di attraversamento per fasi (%)



Fonte: Rapporto di monitoraggio 2018 Agenzia di coesione territoriale

Tempi lunghi di realizzazione comportano aggravii di costo importanti

I lunghi tempi di realizzazione, anche per l'elevata incidenza dei tempi di attraversamento, si riflettono anche sul costo delle opere. Sebbene sia complesso comparare realtà con

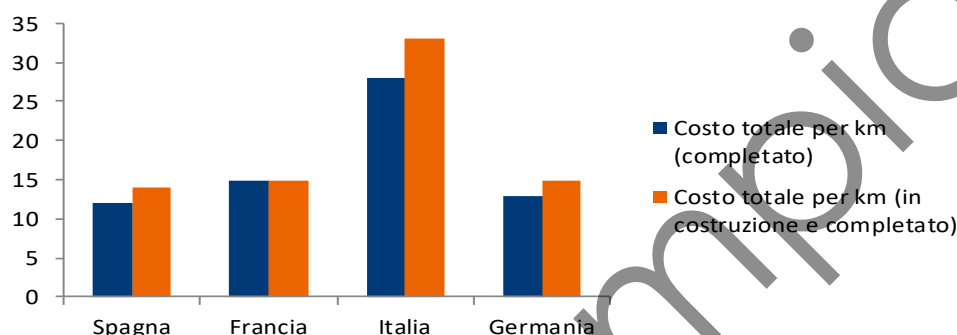
¹⁸ Buseti, F., Giorgiantonio, G., Ivaldi, G., Mocetti, S., Notarpietro, A. e Tommasino, P. (2019) Capitale e investimenti pubblici in Italia: misurazione, effetti macroeconomici e debolezze regolamentari, Banca d'Italia, Questioni di economia e finanza n.520.

caratteristiche molto diverse (sia relative al paese che all'opera realizzata), tempi e costi di realizzazione sono elevati nel nostro Paese anche nel confronto con altri paesi.

Secondo uno studio della Banca d'Italia del 2011¹⁹, con riferimento ai progetti co-finanziati dal Fesr, in Italia i ritardi di esecuzione rispetto ai tempi stimati inizialmente sono stati pari a più del triplo della media europea (pari all'88%, contro una media europea del 26%). La questione non è di poco conto. Affinché gli investimenti massimizzino il loro potenziale sulla crescita, è necessario che vi siano tempestività ed efficienza nell'utilizzo delle risorse.

La verifica condotta nel 2018 dalla European Court of Auditors²⁰ (Corte dei Conti Europea) sulle linee di alta velocità di sei Paesi europei, ha evidenziato come nell'Unione Europea, l'Italia sia il Paese con il più elevato costo di costruzione per linea ferroviaria ad alta velocità già completate, pari a 28 milioni di euro a chilometro (contro i 15 della Francia, i 13 della Germania e i 12 della Spagna). Considerando anche i km ancora in costruzione, le differenze in termini di costo si ampliano notevolmente per l'Italia.

Stima costi costruzione linee alta velocità (milioni per km)



Fonte: European Court of Auditors, 2018

Naturalmente, il maggior costo in Italia riflette non solo i ritardi, ma anche caratteristiche peculiari del territorio (orografia, elevata densità abitativa) che rendono più complesso, e quindi più costoso, effettuare un'opera, nonché le scelte tecnologiche. Al di là di questi aspetti, però, è da ricordare come i lunghi tempi di attraversamento riscontrati nel caso italiano abbiano un'incidenza non trascurabile.

Il peso della burocrazia

Un'analisi svolta da Carlucci (2019)²¹ ha evidenziato come **le ragioni di carattere burocratico costituiscano la motivazione prevalente del verificarsi degli scostamenti rispetto ai programmi**. A tale categoria appartengono i ritardi nell'adozione di pareri o autorizzazioni (es. valutazioni di impatto ambientale), anche in conferenza di servizi, nelle emissioni di certificati (es. regolare esecuzione e collaudo dell'opera), nel protocollo della documentazione. In particolare, la categoria relativamente più frequente di motivazione per scostamento nei tempi è quella delle

¹⁹ Banca d'Italia (2011) Le infrastrutture in Italia: dotazione, programmazione, realizzazione, a cura di F. Balassone e P. Casadio, Seminari e Convegni.

²⁰ European Court of Auditors (2018) A European High-Speed Rail Network: Not a Reality but an Ineffective Patchwork, Special Report, 19, Lussemburgo.

²¹ Carlucci C., Giorgiantonio C., Orlando T. (2019) Tempi di realizzazione delle opere pubbliche e loro determinanti, Banca d'Italia, Questioni di economia e finanza, n.538.

problematiche relative ai meccanismi di coordinamento nel perfezionamento degli iter autorizzativi e decisorii.

I tempi di attraversamento vengono così identificati con il dispiegarsi di attività accessorie di natura amministrativa, dovuti a inefficienze e ritardi.

Il peso della burocrazia, però, non è lo stesso ovunque, ma dipende molto dal contesto istituzionale ed amministrativo in cui viene realizzata l'opera. Carlucci, con un'analisi dei lavori gestiti dalle Amministrazioni comunali, evidenzia come i Comuni del Mezzogiorno mediamente registrano durate maggiori dei lavori rispetto ai Comuni del Centro-Nord, e con un'incidenza più significativa dei tempi dedicati alle attività accessorie (i tempi di attraversamento).

In generale, il peso della burocrazia appare più sopportabile, o perlomeno gestibile, quanto maggiore è la capacità delle stazioni appaltanti di gestire l'appalto e monitorarlo, riducendo così i tempi di attraversamento.

Alcuni commentatori, però, ricordano come le eventuali differenze territoriali riscontrate nelle performance delle procedure avviate possano essere determinate non tanto dalla capacità amministrativa di quelle stazioni appaltanti, quanto dalla diversa composizione della domanda di lavori pubblici (ad esempio, per classi di importo o tipologia).

I contenziosi giudiziari

Un altro fattore che influisce sui tempi di realizzazione di un'opera è dato dai contenziosi giudiziari.

Il contenzioso rallenta la realizzazione di un'opera intervenendo nella fase di aggiudicazione oppure in quella esecutiva.

Nel primo caso si tratta di ricorsi alla giustizia amministrativa: elaborazioni di Assonime²² evidenziano un tasso di litigiosità, misurato come percentuale di ricorsi al Tar, inferiore al 3%, che però sale al crescere della classe di importo dell'appalto, dato che il beneficio – in caso di successo – ammortizza pienamente le spese legali. **Nel grandi appalti Consip il tasso di litigiosità sale al 30%.**

I contenziosi in fase esecutiva riguardano invece la giustizia civile. Come noto, la giustizia civile in Italia è molto lenta, spesso considerata un freno alla crescita e alla competitività delle imprese. Secondo uno studio di Coviello (2017), **le inefficienze del sistema della giustizia civile hanno un impatto negativo anche sull'esecuzione dei lavori pubblici**: l'aumento di un anno della durata dei processi si associa ad un incremento del 7% del ritardo medio nella consegna dei lavori. La durata dei processi relativi a lavori pubblici è, secondo Assonime, in media di 3 anni sia in primo che in secondo grado; a questi si aggiungono altri 3 anni per la Cassazione. Per gli appalti sotto soglia il tempo medio raggiunge i 5 anni sia in primo che in secondo grado.

Va ricordato che per quanto riguarda i contenziosi sulla fase esecutiva, la disciplina degli appalti pubblici fornisce alle stazioni appaltanti tutta una serie di tutele (tempi dilazionati di pagamento, garanzie fideiussorie e penali) che rendono inutile il ricorso alla giustizia in caso di sforamento dei termini del contratto: sono quindi le imprese appaltatrici che ricorrono alla giustizia. La loro convenienza dipende dall'efficienza del sistema giudiziario. Stime di Mattera e Menon (2020²³) evidenziano come la lentezza dei tribunali provoca un ulteriore ritardo per i lavori che hanno già

²² Assonime (2018) Politica delle infrastrutture e degli investimenti: come migliorare il contesto italiano.

²³ Decarolis F., Mattera G., Menon, C. (2020) 'Delays at the Border: Court Efficiency and Delays in Public Contracts'. London, Centre for Economic Policy Research

accumulato uno scostamento rilevante rispetto ai tempi programmati (le stime indicano che questo avviene per il 30% dei lavori, oltre il 120% della durata pattuita).

Sovraccarico amministrativo

Una delle cause dei ritardi è da rilevare inoltre nel sovraccarico amministrativo cui devono far fronte le stazioni appaltanti, dovuto anche alla proliferazione di regole, adempimenti e controlli previsti.

Una parte del sovraccarico pare giungere dal nuovo Codice dei Contratti Pubblici (CCP), che nelle intenzioni doveva introdurre una serie di innovazioni volte principalmente a limitare l'incidenza e l'ampiezza del fenomeno della ri-contrattazione post-affidamento, che ha come peggior e più evidente effetto l'allungamento dei tempi di realizzazione delle opere pubbliche (e di conseguenza, anche l'aumento del loro costo complessivo).

Sono così state introdotte norme aventi la finalità di alzare il livello di trasparenza degli affidamenti, e di incentivare la qualificazione e la riorganizzazione del sistema delle stazioni appaltanti, in favore di un generale incremento del livello di centralizzazione e un maggior controllo dell'affidabilità delle imprese appaltatrici (attraverso il sistema del rating di impresa).

Nell'attuazione, però, si sono evidenziati alcuni problemi. Le disposizioni del Codice degli appalti hanno comportato non pochi oneri ed adempimenti. Secondo un lavoro di Lattarulo e altri²⁴ (2020), il bilancio del triennio 2016-18 di applicazione del nuovo Codice presenta non pochi elementi di criticità. L'introduzione del criterio dell'Offerta economicamente più vantaggiosa (OEPV) implica maggiori durate della fase di affidamento rispetto al criterio del massimo ribasso, dato che comporta maggiori oneri di selezione dovuti alla complessità del criterio, ma dall'altra parte contribuisce a limitare il numero di partecipanti ai bandi. Per quanto riguarda invece la fase esecutiva, non vi sono conferme empiriche di una preferibilità, in termini di efficienza temporale, del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa rispetto a quello del massimo ribasso.

Secondo la Corte dei Conti, la materia dei contratti pubblici è caratterizzata da una sempre maggiore complessità, da iper-regolamentazione del settore "affollato da norme molteplici e disomogenee". In particolare la Corte ha evidenziato lacune nella programmazione delle spese e criticità nelle modalità di affidamento dei contratti, con particolare riguardo alla scelta delle procedure di aggiudicazione. Un altro aspetto rilevato è la difficoltà da parte delle stazioni appaltanti di applicare correttamente la normativa, oltre alla problematicità nella fase dell'esecuzione degli appalti.

Questi aspetti sono piuttosto importanti. Da più parti viene quindi la richiesta di una semplificazione della materia degli appalti. L'ANAC²⁵ ricorda però che le continue modifiche alla normativa sugli appalti rischiano di produrre effetti nocivi, contrari a quelli attesi, spiazzando gli operatori che devono continuamente rivedere organizzazione e procedure.

Capacità di progettare

Al di là del sovraccarico amministrativo, va anche richiamata la scarsa capacità progettuale di molte stazioni appaltanti, soprattutto quelle relative agli Enti più piccoli. L'analisi di Carlucci evidenziava ad esempio come tempi di realizzazione delle opere più brevi (e quindi una

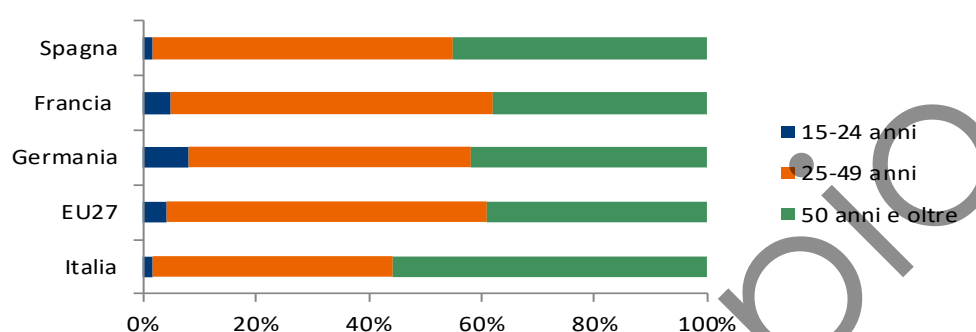
²⁴ Gori G.F., Landi L., Lattarulo P. (2020) Il procurement dei lavori pubblici alla luce delle recenti riforme, Note di lavoro UPB, n.2, maggio

²⁵ ANAC (2020) Strategie e azioni per l'effettiva semplificazione e trasparenza nei contratti pubblici attraverso la completa digitalizzazione: la proposta dell'Autorità, 27 maggio 2020

maggiore efficienza) si osservino nelle Amministrazioni il cui personale è caratterizzato da livelli maggiori di capitale umano ed esperienza di servizio (misurati dalla quota di personale laureato e dalla quota di personale con oltre 35 anni di età).

D'altra parte, negli ultimi anni, in particolare negli Enti locali, si è assistito ad una riduzione del personale, anche quello dedicato alla gestione dei contratti pubblici, per effetto del blocco del turnover applicato come strumento di controllo della spesa pubblica. Il blocco del turnover si è riflesso anche sull'età media; come si vede dalla figura seguente, l'occupazione nella Pubblica amministrazione in Italia è fortemente sbilanciata verso le età più avanzate (quasi il 56% degli occupati nel 2019 avevano almeno 50 anni), a differenza dei principali Paesi europei che presentano composizioni per età più equilibrate e mediamente più giovani.

Distribuzione per classi di età del personale della PA (2019)

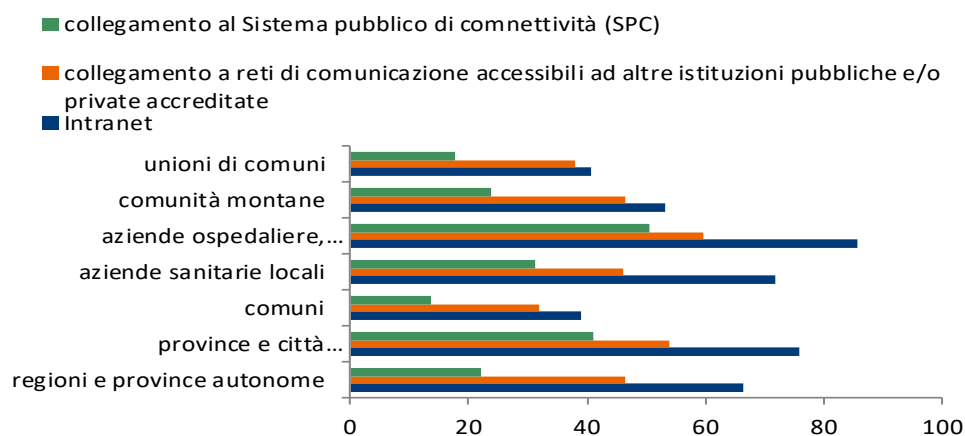


Fonte: elaborazioni REF Ricerche su dati Eurostat

Un personale più anziano è probabilmente più esperto, ma se dal lato delle assunzioni ci sono limiti si rischia di bloccare il passaggio delle competenze ai più giovani, che dalla loro hanno maggiori skills sulle nuove tecnologie. A ciò va aggiunto anche l'effetto delle riforme previdenziali, come quota 100, che hanno incentivato il pensionamento anticipato di molti funzionari pubblici, limitando la possibilità di un passaggio di competenze.

Un altro aspetto da considerare è il modesto adeguamento alle tecnologie ICT di molti Enti locali. Un'indagine Istat (per quanto riferita al 2011) evidenziava come solo il 59% dei Comuni aveva una connessione internet, e ancora inferiore era la quota di Comuni con sistemi di comunicazione più raffinati (sia interna, come intranet, presente solo per il 39% dei Comuni, che esterna, come le reti accessibili dalle altre istituzioni accreditate, presenti solo nel 32% dei casi). Seppur con risultati relativamente migliori, anche le altre tipologie di Enti locali evidenziavano una bassa diffusione della tecnologia.

Incidenza % unità locali con sistemi di comunicazione (2011)



Fonte Istat

La Corte dei Conti²⁶, peraltro, rileva un'eccessiva frammentazione delle stazioni appaltanti (oltre 32 mila), mentre i soggetti aggregatori, come le centrali di committenza, faticano ad aggiudicare le gare da loro svolte.

Quali interventi di policy?

L'analisi condotta in queste pagine, che ha evidenziato numerose criticità che impattano negativamente sull'attuazione delle opere pubbliche, suggerisce come il ritardo sugli investimenti pubblici in Italia non sia dovuto solo alla disponibilità di risorse finanziarie, peraltro aumentata negli ultimi anni, quanto all'effettiva realizzazione.

Partendo da questa analisi, si può quindi pensare a quali interventi attuare per favorire una maggiore efficienza ed efficacia.

Un primo passo da fare è **la riduzione dei tempi di attraversamento** che interessano le diverse fasi di realizzazione delle opere, in modo da consentire un'accelerazione del processo. In particolare, è necessario affrontare le inefficienze dovute soprattutto alle lungaggini burocratiche. Il tema principale è quello della **semplificazione delle procedure burocratiche**.

Un passaggio necessario a supporto è dato dalla **digitalizzazione della Pubblica amministrazione**, che deve essere diffusa e consentirebbe di verificare, in tempo reale, l'andamento e la progressione delle pratiche. La digitalizzazione consentirebbe di ricorrere anche all'e-procurement (previsto peraltro dal Codice degli appalti), che assicurerebbe maggiore trasparenza e permetterebbe una riduzione dei tempi procedurali nella fase di approvazione dei contratti.

ANAC propone una digitalizzazione dei contratti, dalla fase di programmazione fino a quella di collaudo e liquidazione delle somme, perché oltre ad una semplificazione delle procedure consentirebbe anche una standardizzazione delle stesse. Rilevando che ad oggi circa un terzo delle gare è ancora svolto in modalità cartacea, evidenzia che esiste un elevato potenziale per digitalizzare e semplificare il sistema degli appalti. Inoltre, le fasi della programmazione e quelle dell'esecuzione, quelle prima e dopo la gara, non hanno ancora una vera e propria

²⁶ Corte dei Conti (2019) Audizione della Corte dei Conti nell'ambito dell'attività conoscitiva sull'applicazione del D.Lgs. 18 aprile 2016, n.50 (Codice dei contratti pubblici), aprile

digitalizzazione delle procedure, e pertanto anche in questo caso vi sarebbe spazio per intervenire.

Un altro suggerimento che viene avanzato (Buseti, 2019) è quello di introdurre semplificazioni nell'esame delle offerte, dando ad esempio facoltà alle stazioni appaltanti di esaminare le offerte tecniche ed economiche prima di verificare i requisiti di carattere generale.

Sempre in tema di digitalizzazione, Assonime²⁷ inoltre evidenzia come sia importante rendere interconnesse e accessibili le varie banche dati sulle infrastrutture al fine di migliorare la programmazione e il monitoraggio degli interventi, a partire dalla manutenzione.

È necessario altresì un **efficientamento sia delle istituzioni** (es. CIPE, Conferenza dei servizi) **che delle singole Amministrazioni**. Il corretto funzionamento degli strumenti già predisposti dal Codice dei contratti (come l'e-procurement) è subordinato alla presenza di stazioni appaltanti competenti e in grado di usarli in maniera appropriata. Le difficoltà incontrate dalle stazioni appaltanti nel programmare le proprie esigenze si traducono molto spesso in scelte non conformi alle proprie esigenze, con il rischio di selezionare fornitori non adeguati, e di incorrere in ritardi e maggiori oneri. È fondamentale migliorare la qualità della progettazione, in modo anche da ridurre la rinegoziazione delle offerte (cosa che provoca un allungamento dei tempi); per far ciò, è necessario rafforzare le professionalità e il grado di specializzazione delle stazioni appaltanti, anche assumendo nuove risorse con competenze specifiche, manageriali, tecniche e informatiche.

Un altro aspetto su cui lavorare per aiutare le stazioni appaltanti è il **coordinamento**. In tal senso alcuni interventi sono già stati fatti di recente, con l'introduzione di organismi a supporto delle Amministrazioni, come Investitalia e la Centrale unica di progettazione²⁸, in materia di programmazione e selezione degli investimenti, di progettazione degli interventi e di gestione dei programmi di spesa. Perché queste strutture tecniche funzionino, è necessario che venga assicurato un coordinamento efficace della loro azione.

Il dibattito spesso si è soffermato sulla necessità di centralizzazione delle decisioni di acquisto. Nel caso delle stazioni appaltanti più piccole, un impatto positivo potrebbe derivare dalle unioni di comuni.

Un altro aspetto che viene richiamato è quello della responsabilità personale dei funzionari. Spesso funzionari e Amministratori pubblici hanno il timore – soprattutto quando le scelte gestionali comportano un certo grado di rischio – di incorrere in azioni di responsabilità per danno erariale e in azioni penali per abuso di ufficio, anche se la loro azione è corretta e secondo le regole. L'incertezza agisce da disincentivo alle scelte gestionali, creando il fenomeno della burocrazia difensiva, che non decide e agisce da freno. Viene quindi richiamata la necessità di un intervento sul reato d'abuso d'ufficio e sulla tipizzazione delle presunzioni di colpa o dolo grave, creando parametri normativi che rendano certi il perimetro dei comportamenti rilevanti penalmente, eliminando i margini di rischio ingiustificati e delimitando le responsabilità.

L'analisi precedente, però, ha evidenziato come non è solo la burocrazia a rallentare la realizzazione delle opere pubbliche; un altro fattore è il contenzioso, che agisce soprattutto nella fase esecutiva (e conclusiva) delle opere. Come suggerito da ANAC, la digitalizzazione dei processi avrebbe effetti indiretti benefici sulla riduzione del contenzioso: la ricezione telematica

²⁷ Assonime (2020) Interventi di semplificazione e modernizzazione del sistema amministrativo per il rilancio dell'economia, 17 giugno 2020

²⁸ Si veda il cap.1 per una descrizione dei compiti e delle caratteristiche di questi organismi.

delle domande di partecipazione, l'adeguata conservazione dei documenti, il rispetto di un procedimento con una cronologia prestabilita permetterebbero di ridurre al minimo gli errori operativi. Ad ogni modo, perché il contenzioso sia veramente ridotto occorre anche una flessione dei tempi della giustizia civile.

Le raccomandazioni Ocse per gli investimenti pubblici

Nel 2014 l'Ocse²⁹ ha elaborato delle Raccomandazioni in tema di investimenti pubblici efficaci: lo scopo era aiutare i paesi a valutare correttamente i punti di forza e quelli di debolezza nella loro *governance* degli investimenti pubblici tra più livelli di governo. In particolare, le raccomandazioni servono da guida per individuare le priorità su cui intervenire. Nel 2019, a cinque anni dall'adozione di queste Raccomandazioni, l'Ocse ha anche attuato un'operazione di monitoraggio per valutare quanto e come queste raccomandazioni fossero state adottate nei singoli paesi membri. Ciò facendo, sono state individuati delle buone pratiche realizzate da alcuni paesi, che possono rappresentare esempi da seguire per gli altri.

Le raccomandazioni si articolano su tre pilastri principali:

1. coordinare gli investimenti tra livelli di governo e aree di *policy*;
2. rafforzare le capacità negli investimenti pubblici e promuovere l'apprendimento a tutti i livelli di governo;
3. garantire condizioni di contesto adeguate per gli investimenti pubblici a tutti i livelli di governo.

Il primo pilastro, riguardante il coordinamento, si dettaglia in tre raccomandazioni. La prima è quella di investire usando una strategia integrata e su misura per i territori: gli investimenti pubblici andrebbero pianificati sulla base di una strategia di sviluppo basata sulle caratteristiche locali; le strategie di investimento dovrebbero essere orientate al risultato, sulla base di obiettivi definiti in maniera chiara, realistiche e fondate sui dati; andrebbero ricercate le complementarità e ridotti i conflitti tra strategie settoriali (lavorando molto sul coordinamento tra ministeri e livelli di governo); andrebbe incoraggiata la produzione di dati, che sono fondamentali per prendere decisioni. Tra le azioni da intraprendere nell'ambito di questa raccomandazione, l'Ocse ricorda la mobilitazione (mediante dialoghi o *partnership*) della conoscenza locale per definire le strategie di investimento, la ricerca di complementarità tra strategie settoriali, la revisione delle politiche già alle prime fasi, la determinazione di un processo di definizione delle priorità trasparente. Va evitato di copiare le strategie di altre regioni senza adattarle alle esigenze locali, e in generale elaborare strategie di investimento vaghe, senza chiarire le priorità e pianificare investimenti senza strategia.

La seconda raccomandazione è quella di adottare strumenti efficaci per il coordinamento tra livelli di governo, allineando gli obiettivi del Governo centrale con quelli dei livelli inferiori, colmando i *gap* informativi, costruendo sinergie. Possibili azioni sono l'utilizzo di accordi formali tra livelli di governo, lo sviluppo di accordi di cofinanziamento, lo stabilire piattaforme per il dialogo tra livelli di Governo, coinvolgendo i diversi *stakeholder*. Quello che è da evitare, invece, è la proliferazione di contratti intergovernativi difficili da gestire.

L'ultima raccomandazione relativa al primo principio (coordinamento) è quella di coordinare orizzontalmente tra governi subnazionali (Enti locali etc.) per ottenere guadagni di efficienza ed

²⁹ OCSE (2014) Recommendation of the Council on Effective Public Investment across Levels of Government, marzo 2014

economie di scala. Tra le possibili azioni ci sono gli incentivi al rafforzamento della cooperazione, mediante unioni o collaborazioni, e lo sviluppo di sistemi adeguati di *governance* per le aree metropolitane.

Il secondo pilastro della strategia Ocse, ovvero il rafforzamento delle capacità per gli investimenti pubblici, si articola invece in cinque raccomandazioni. La prima è di valutare in anticipo gli impatti di lungo termine e i rischi; la valutazione di lungo periodo serve a chiarire gli obiettivi, selezionare i progetti, considerare complementarietà ed eventuali alternative. Tra le possibili azioni c'è anche il ricorso a istituzioni indipendenti di valutazione, per rafforzare la credibilità e la fiducia, come anche la preparazione di linee guida per la perizia dei progetti per tutti i livelli di governo.

Un'altra raccomandazione è quella di coinvolgere le parti interessate durante il ciclo di investimento; si tratta di coinvolgere i privati e la società civile nella progettazione della strategia di investimento, così come nella valutazione. Le informazioni sui piani di investimenti pubblici, sulle spese e sui risultati dovrebbero essere il più possibile disponibili per promuovere trasparenza e controllo. È anche un modo di prevenire un'influenza sproporzionata da parte di gruppi di interessi particolari.

Mobilizzare attori privati e istituzioni finanziarie per diversificare le fonti di finanziamento e rafforzare le capacità di investimento è la terza raccomandazione del secondo pilastro. Gli accordi possono avere anche la forma dei partenariati pubblico-privati (PPP), che nel caso delle Amministrazioni locali possono aiutare a colmare i *gap* di investimento dovuti a vincoli di bilancio stringenti.

Un'altra raccomandazione è quella di rafforzare la competenza dei funzionari pubblici e delle istituzioni coinvolte negli investimenti pubblici. Dato che l'insieme di compiti connessi agli investimenti è sempre più complesso, è necessario che se ne occupino funzionari con competenze adeguate, tecniche ma anche con capacità di negoziazione e coordinamento. Alcune azioni in questo ambito possono essere la creazione di competenze condivise tra Amministrazioni sulle aree dove è necessario; stabilire delle partnership con università, consulenti tecnici e agenzie; utilizzare delle piattaforme di *e-government* comuni per facilitare l'apprendimento tra pari. Tra le cose da evitare c'è un elevato turnover dello staff, o fare *outsourcing* di tutto per non correre il rischio di avere un livello minimo di competenze interne.

Infine, l'ultima raccomandazione relativa al pilastro del rafforzamento delle capacità è quella di concentrarsi sui risultati e promuovere l'apprendimento dall'esperienza. Occorre una strategia di investimento orientata ai risultati, focalizzandosi sul monitoraggio e la valutazione degli investimenti lungo l'intero ciclo, sulla base di criteri definiti. Si possono ad esempio sviluppare opportuni indicatori, rilevanti rispetto agli obiettivi, oppure sviluppare forme di *bench learning* tra Amministrazioni locali; gli indicatori non devono cambiare troppo spesso né essere troppi.

L'ultimo pilastro riguarda la garanzia di condizioni di contesto solide a tutti i livelli di governo e si articola in quattro raccomandazioni. La prima è di sviluppare un quadro fiscale adeguato agli obiettivi perseguiti dall'investimento. Da una parte questo riguarda la possibilità di concludere accordi tra livelli di governo che prevedono risorse stanziate, o forme di cofinanziamento che possono essere appropriate quando i progetti finanziati generano *spillover* o quando la capacità dei governi locali deve essere potenziata. Dall'altra concerne la possibilità da parte delle Amministrazioni locali di sfruttare le proprie entrate potenziali, aumentandole se necessario anche per finalità di cofinanziamento o di pagamento dei costi di manutenzione a lungo termine. Secondo l'Ocse occorre assicurare trasferimenti il più possibile stabili, per permettere una pianificazione, mentre è da evitare il cambiamento frequente delle regole.

La seconda raccomandazione è quella di richiedere una gestione finanziaria solida e trasparente, a tutti i livelli di governo, adottando delle buone pratiche per il controllo di bilancio e finanziario, coordinando le decisioni di investimento con le previsioni di bilancio a medio termine, tenendo conto dei costi operativi e di manutenzione nei piani di investimento, divulgando i dati sui costi e le passività dei PPP nei documenti di bilancio.

La terza raccomandazione è di promuovere la trasparenza e l'uso strategico degli appalti pubblici, a tutti i livelli di governo, massimizzando la trasparenza in tutte le fasi, al fine di ridurre i rischi di frodi e corruzione, stabilendo meccanismi di controllo e responsabilità, garantendo che via sia competizione e monitorando l'utilizzo dei fondi. Tra le azioni suggerite ci sono la fornitura di linee guida alle Amministrazioni locali, il mettere in comune le operazioni di appalto (invece di ricreare funzioni all'interno di ogni singola amministrazione), e il ricorso agli strumenti di e-government, mentre è sconsigliato cambiare frequentemente le regole degli appalti.

Infine, l'ultima raccomandazione è di cercare la qualità e la coerenza nei sistemi normativi tra i diversi livelli di governo. I governi nazionali dovrebbero rivedere regolarmente l'intero insieme di regole, valutando i costi e i benefici di eventuali modifiche, in particolare considerando i costi dell'adeguamento da parte delle Amministrazioni locali. È evidente la necessità di coordinamento.

Le priorità per i programmi di investimento nel Programma Nazionale di Riforma

La scarsa dinamica degli investimenti negli ultimi anni e il conseguente deterioramento delle infrastrutture, di per sé sarebbe da sola una buona motivazione per un'inversione di rotta. A ciò si è aggiunta l'emergenza sanitaria, e le pesanti conseguenze economiche che ne sono derivate. Nel dibattito recente è quindi oramai esplicita l'esigenza di spingere sugli investimenti, affinché ripartano e operino da volano per la crescita, cercando inoltre di colmare le lacune apertesi negli ultimi anni.

Il PNR (Programma Nazionale di Riforma) recentemente presentato dal Governo italiano presenta cinque priorità di intervento: finanza sostenibile, riduzione del debito e politiche fiscali a sostegno della crescita; mercato del lavoro, scuola e competenze; politiche sociali, sostegno alle famiglie e lotta alla povertà; produttività, competitività, giustizia e settore bancario; sostegno agli investimenti materiali e immateriali in chiave sostenibile.

Le cinque aree sono ovviamente tra loro interconnesse, e in generale il tema degli investimenti è richiamato di frequente. Ma nello specifico è da sottolineare come gli investimenti siano affrontati direttamente come area prioritaria di intervento, come strumento per affrontare non solo l'emergenza sanitaria ma anche le sfide ambientali e la riconversione dell'economia.

Il punto di partenza è il sostegno agli investimenti pubblici, attraverso un piano di sblocco per utilizzare le risorse già destinate da interventi nelle ultime leggi di Bilancio (es. Fondo per gli investimenti delle Amministrazioni centrali, Fondo per il Green New Deal, Fondo per il rilancio degli investimenti per lo sviluppo sostenibile e infrastrutturale dei Comuni, nonché le risorse per i Comuni per investimenti in progetti di rigenerazione urbana, per la messa in sicurezza degli edifici e del territorio, e quelle per le Regioni per interventi di viabilità e messa in sicurezza e per lo sviluppo del trasporto pubblico locale). Come ricorda il PNR (e come evidenziato peraltro nelle analisi precedenti), oltre alle risorse saranno determinanti anche i fattori di contesto, ovvero un'accurata selezione, programmazione e realizzazione delle opere, eliminando sprechi e inefficienze.

Si fa riferimento a una piattaforma in fase di ultimazione che dovrebbe consentire monitoraggio, digitalizzazione e reingegnerizzazione dei processi amministrativi esistenti, al fine di ridurre le

asimmetrie informative e ridurre i tempi delle fasi amministrative. In generale, quindi, anche nel PNR viene sottolineata l'esigenza (e l'intenzione) di un ampio processo di digitalizzazione delle procedure di gestione e monitoraggio dei progetti.

Una linea di intervento richiamata è quella relativa al Green Deal. Il Green New Deal ha un triplice obiettivo ambientale, che anche nelle scelte di investimento andrebbe perseguito: mitigazione e adattamento al cambiamento climatico, contrasto e riduzione dell'inquinamento, promozione di forme di economia circolare. Il Governo italiano ha appoggiato la strategia europea e vi ha associato il Green and Innovation Deal, che include anche dei fondi per l'innovazione e comporta un incremento dei fondi da destinare a interventi per la sostenibilità. Con il Green and Innovation Deal nazionale viene evidenziata l'esigenza di focalizzare gli investimenti agli obiettivi di sostenibilità ambientale e sociale, dell'innovazione e dell'economia circolare; con la legge di Bilancio per il 2020 è stato peraltro istituito un Fondo per il Green New Deal, con una dotazione complessiva di 4,2 miliardi per il periodo 2020-23, che dovrebbe essere utilizzato per concedere garanzie e per partecipazioni del MEF nel capitale di rischio.

Il tema della sostenibilità ambientale diventa così, perlomeno nelle intenzioni, centrale e gli si dà il ruolo di potenziale volano per la crescita. D'altra parte, al di là dell'emergenza sanitaria in corso, rimane la forte sfida determinata dal cambiamento climatico e della transizione economica.

Un'area rilevante di intervento è quella che concerne le infrastrutture e i trasporti. La strategia di fondo punta all'integrazione delle infrastrutture (di trasporto, energetiche, digitali), con un'attenzione sia al tema della sostenibilità ambientale ma anche della domanda in sviluppo di mobilità dolce, date le problematiche sorte con il COVID-19, in particolare l'esigenza di garantire il distanziamento fisico. Uno degli ambiti è quello della mobilità intelligente.

Al di là delle specifiche linee di intervento, ispirate ai temi dell'innovazione e della transizione economica, si rileva comunque una generale intenzione di modificare le procedure finora svolte; innanzitutto si annuncia l'introduzione di specifiche deroghe, in considerazione della necessità di affrontare gli effetti della pandemia, per favorire la ripartenza delle attività nei cantieri sospesi, ridurre i tempi tra l'approvazione dei progetti, l'aggiudicazione degli appalti e la realizzazione delle opere. Oltre a questo, il PNR enuncia soprattutto l'intenzione di garantire appalti pubblici sostenibili, trasparenti e con tempi certi, intervenendo sulle disposizioni in essere e in particolare rivedendo il Codice degli appalti. In particolare, si annuncia di voler delineare un sistema puntuale e definito dalle responsabilità degli Amministratori, e di voler intervenire con finalità di semplificazione e omogeneizzazione e coordinamento della disciplina, garantendo anche maggiori certezze di ordine interpretativo e applicativo.

Nel PNR viene anche proposta una riforma del sistema giudiziario, con l'obiettivo di rendere più prevedibili e ridurre i tempi della giustizia, nel quadro di una revisione complessiva del sistema. Già a dicembre 2019 è stato approvato dal Consiglio dei Ministri un disegno di legge delega per la riforma del processo civile, semplificando il procedimento e accelerandolo.

Pertanto, sembrerebbe di poter concludere che alcuni dei suggerimenti di policy provenienti sia dalla letteratura che dalle istituzioni internazionali siano stati recepiti, perlomeno nelle intenzioni e nei programmi di intervento. Vedremo nei prossimi anni se i cambiamenti nelle condizioni di contesto, congiuntamente alle nuove risorse provenienti anche dalle politiche europee, potranno innescare una vera ripartenza degli investimenti, agendo da volano per la crescita.

I programmi europei a sostegno degli investimenti

Nei capitoli precedenti è stato evidenziato come la spesa per investimenti pubblici, soprattutto (ma non esclusivamente) quella effettuata da parte delle Amministrazioni locali, sia rimasta a lungo stagnante, con conseguenze negative sulla dotazione infrastrutturale. Si è anche cercato di risalire alle cause di tale andamento deludente, individuate da una parte nella scarsità di risorse a disposizione per effetto di una politica di austerità che si è tradotta in tagli soprattutto a carico di questa componente di spesa, e dall'altra in problemi di *governance* e di gestione della fase realizzativa delle opere che hanno frenato gli investimenti anche quando i vincoli finanziari sono stati allentati.

Lo stesso Governo ritiene necessario implementare adesso interventi per migliorare l'efficienza dei processi che sovrintendono all'attuazione delle politiche infrastrutturali; l'emergenza sanitaria, sociale ed economica del 2020 le ha rese oltretutto ancora più urgenti.

Altre risorse importanti per gli investimenti pubblici sono rappresentate dai fondi strutturali e di investimento europei, i principali strumenti per la politica di coesione, aventi la finalità di ridurre i divari di sviluppo tra i territori favorendo la crescita "equilibrata, sostenibile ed armoniosa". Il 2020 è l'ultimo anno della programmazione 2014-2020, che aveva destinato al nostro Paese oltre 45 miliardi di euro, ai quali si aggiunge poi la quota di cofinanziamento nazionale.

Alla politica da tempi "normali" si è aggiunta poi quella straordinaria, proposta dalla Commissione europea a fine maggio e che ha trovato realizzazione nella decisione storica del Consiglio di luglio 2020 riguardo alle risorse destinate al finanziamento di Next Generation Eu.

Queste risorse, finanziate con l'emissione di titoli di debito pubblico garantiti dal bilancio europeo, sono messe a disposizione per il sostegno dei paesi membri colpiti dall'emergenza sanitaria, economia e sociale.

Rimane da sviluppare la questione della *governance* dei fondi e della capacità di progettazione e spesa, che diventano di cruciale importanza considerando che l'assegnazione di queste risorse, così come delle risorse dei fondi strutturali, è condizionata alla presentazione di progetti, la cui realizzazione e le cui spese saranno monitorate.

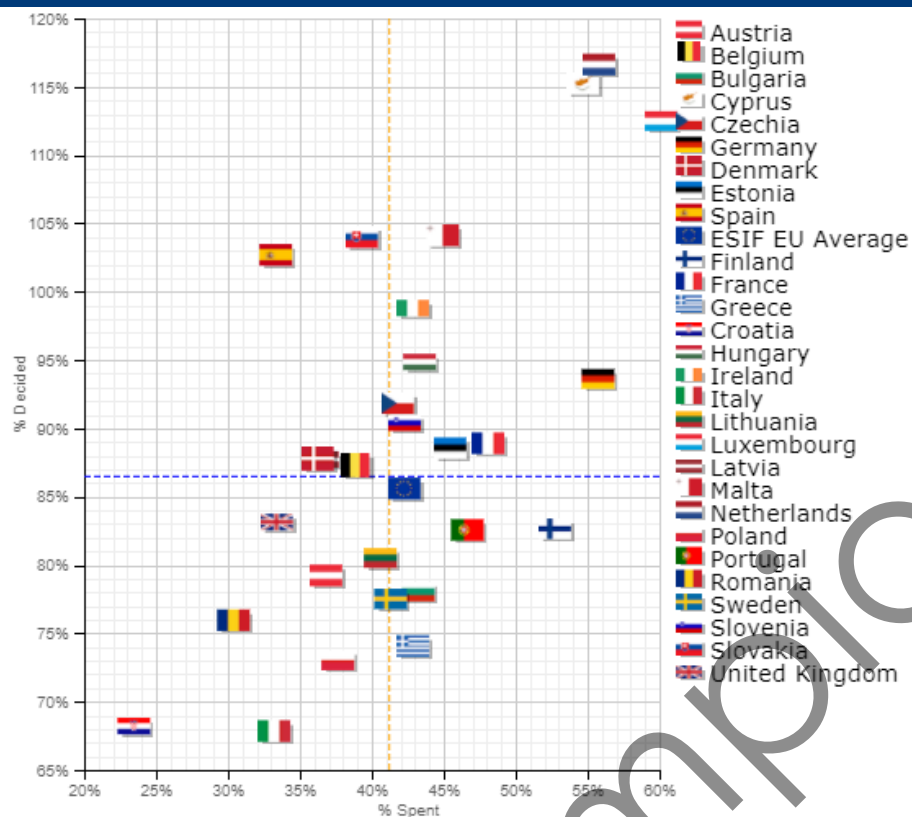
I fondi per la coesione sociale nella programmazione 2014-2020: quali problemi finora?

Un aspetto problematico connesso ai fondi strutturali riguarda il loro effettivo utilizzo. Secondo le regole, è necessario certificare le spese sostenute, entro un periodo definito (per la programmazione 2014-2020 pari a 3 anni) entro l'annualità di riferimento delle spese, pena il definanziamento, e quindi la perdita delle risorse a disposizione.

Nonostante l'Italia risultasse il secondo paese per risorse assegnate (dopo la Polonia), nella graduatoria concernente invece le spese (e quindi le risorse utilizzate) il posto è piuttosto indietro.

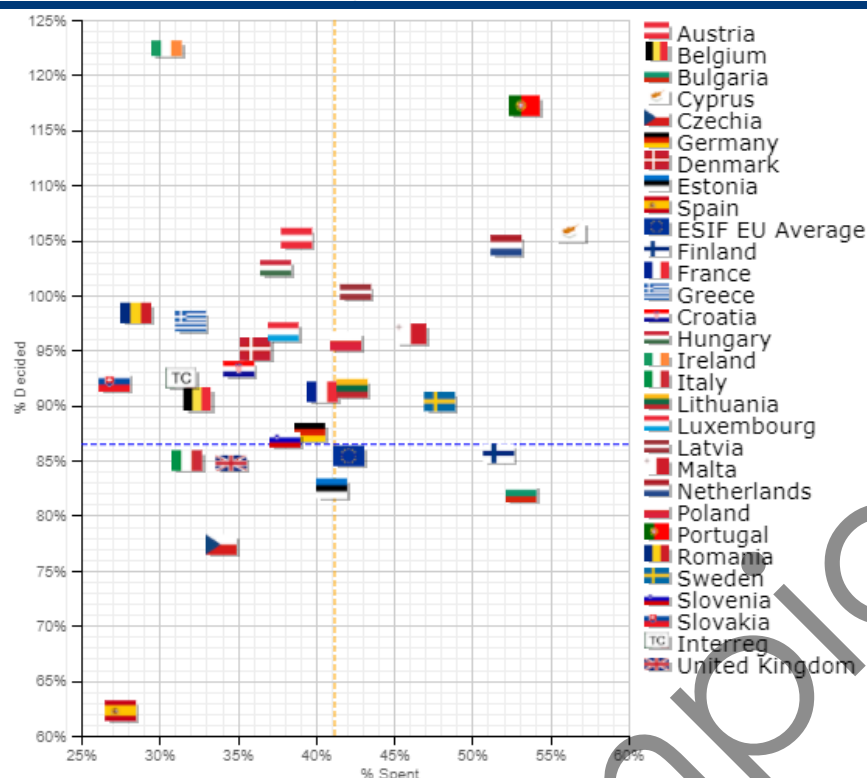
I dati raccolti dalla Commissione europea permettono di confrontare sia la quota di risorse spese (su quelle assegnate) che quella delle risorse decise (ovvero destinate ai progetti selezionati) per il complesso dei fondi strutturali e di investimento e per i singoli fondi. **Come si può vedere nelle figure relative sia al FESR (ERDF) che in quelle relative al FSE (ESF), l'Italia nel 2019 risultava piuttosto indietro rispetto alla media europea.** Per quanto riguarda il FESR, risultavano spesi poco più di 10 miliardi di euro, un livello non troppo distante dalla spesa sostenuta dal Portogallo (che però ha meno della metà delle risorse assegnate rispetto al nostro Paese). Anche per quanto riguarda il FSE, a fine 2019 risultavano spese risorse non molto superiori a quelle spese dalla Francia, pur avendo quasi il doppio delle risorse assegnate.

Attuazione FSE per paese (% risorse assegnate e % risorse spese, 2019)



Fonte: Commissione Europea

Attuazione FESR per paese (% risorse assegnate e % risorse spese, 2019)



Fonte: Commissione Europea

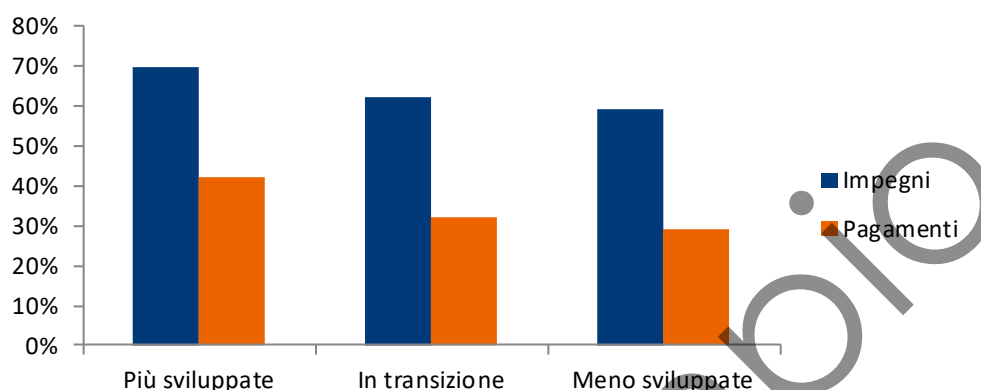
Rilevazioni più frequenti dello stato di attuazione degli interventi cofinanziati dai fondi strutturali e di investimento europei sono svolte dalla Ragioneria (Rgs) nel suo rapporto di Monitoraggio. Stando all'ultimo rapporto di Monitoraggio delle politiche di coesione, relativo all'utilizzo dei fondi della programmazione 2014-2020, **al 30 giugno 2020 risultava impegnato solo il 63% delle risorse (FESR e FSE), e l'avanzamento in termini di pagamenti era ancora inferiore: dei 54,2 miliardi di euro di risorse complessivamente assegnati all'Italia (di cui 34,5 miliardi messi dalla Ue) solo 34 risultavano già impegnati, e meno di 17,5 miliardi spesi.** Complessivamente, per i fondi strutturali (FESR e FSE), lo stato di avanzamento è del 63% in termini di impegni. **L'avanzamento del ciclo di programmazione, la cui conclusione è – per la regola “n+3” – al 31 dicembre 2023, è invece del 33,2% in termini di pagamenti degli Enti che realizzano gli interventi sui territori.**

Si rileva così un certo ritardo in termini di pagamenti rispetto anche agli impegni di spesa (i risultano essere pari a poco più della metà) e non solo rispetto al totale delle risorse assegnate.

Inoltre, i due fondi hanno livelli di avanzamento diversi, con un lieve vantaggio sia in termini di impegni che di pagamenti, del FSE rispetto al FESR. L'avanzamento leggermente più rapido del FSE rispecchia anche le diverse finalità dei due fondi, alla cui spesa corrisponde anche una diversa complessità amministrativa e procedurale. Il FSE difatti finanzia interventi per l'occupazione, il miglioramento del mercato del lavoro, e l'apprendimento, mentre il FESR finanzia invece investimenti infrastrutturali e delle imprese.

Tra i territori si evidenziano differenze anche piuttosto ampie. Considerando le tre categorie di regioni (meno sviluppate, in transizione e più sviluppate³⁰) usate in questo ciclo di programmazione, si osserva un maggior avanzamento – sia in termini di impegni che di pagamenti – delle regioni più sviluppate rispetto alle altre due categorie di regioni. **Al 30 giugno 2020 le regioni più sviluppate risultavano aver un avanzamento in termini di impegni pari al 70% delle risorse programmate, mentre le regioni meno sviluppate solo del 59%.** Si ricorda che, per la natura della politica di coesione, le regioni meno sviluppate ricevono la maggior parte delle risorse (pari a quasi 33 miliardi dei 54 complessivi), e quindi potrebbero essere a rischio disinvestimento oltre 13 miliardi di euro.

Grado di avanzamento dei progetti finanziati da FESR e FSE per categoria di regione in % delle risorse programmate



Fonte: Rapporto Monitoraggio RGS 30 giugno 2020

Le differenze più rilevanti nello stato di attuazione si evidenziano per i POR (programmi operativi regionali), che sono in parte cofinanziati anche dalle Regioni, mentre per quanto riguarda i PON (programmi operativi nazionali) che sono gestiti dall'Amministrazione centrale, non si rilevano invece grosse differenze tra i territori. Nel complesso, i PON risultano a livelli di attuazione molto più avanzati (quasi il 70% delle risorse programmate è stato impegnato, anche se solo il 32% è stato già pagato). Le risorse che gestiscono, però, sono inferiori a quelle destinate ai POR, pari a circa 18 miliardi per il settennato, ma quasi interamente assegnate alle regioni meno sviluppate (per circa 12,5 miliardi). Molti PON sono d'altra parte destinati esclusivamente alle regioni meno sviluppate o al limite anche a quelle in transizione: PON cultura e sviluppo, PON infrastrutture e reti, PON iniziativa PMI, PON ricerca e innovazione (per complessivi 3,6 miliardi di euro).

I POR gestiscono la maggior parte delle risorse disponibili (35,5 miliardi di euro per il ciclo 2014-2020), e queste sono in maggioranza distribuite alle regioni meridionali (meno sviluppate e in transizione assorbono complessivamente 22 miliardi di risorse per POR, quasi due terzi del totale). Non sono però escluse le regioni più sviluppate, alle quali sono destinati 13 miliardi di euro. Al 30 giugno 2020 risultava impegnato il 60% delle risorse, e speso il 34%.

Le differenze tra regioni in termini di capacità di impegno e spesa sono maggiormente evidenti per i POR: le regioni più sviluppate hanno impegnato già il 70% delle risorse a loro disposizione per i POR, mentre il grado di avanzamento per i POR delle regioni meno avanzate supera a

³⁰ Nella programmazione 2014-2020 sono considerate regioni in transizione Abruzzo, Molise e Sardegna. Le altre regioni meridionali (Basilicata, Campania, Puglia, Calabria e Sicilia) fanno invece parte del gruppo delle regioni meno sviluppate.

malapena il 50% (53,4% al 30 giugno). In termini di pagamenti, lo scarto tra le regioni più avanzate e quelle meno è ancora più ampio (42% contro 29,3).

Tali risultati destano preoccupazione proprio in considerazione delle difficoltà economiche di questi territori, che richiederebbero invece una elevata capacità di attivazione di tutti i canali di finanziamento disponibili, e in particolare in relazione alle spese per investimenti o agli interventi a favore del mercato del lavoro, che costituiscono l'oggetto proprio del FESR e del FSE.

All'origine dello scarso utilizzo dei fondi vi sono diversi fattori, in via generale riconducibili alla bassa capacità delle istituzioni, che portano a problemi burocratici e a una gestione imprecisa dei progetti, con non infrequenti modifiche in corso d'opera della programmazione. Questi aspetti peraltro, come illustrato in precedenza, caratterizzano in generale la programmazione e la realizzazione delle opere, influenzando negativamente.

I fondi strutturali europei

I fondi strutturali europei sono uno dei principali strumenti utilizzati dall'Unione europea per la realizzazione della politica di coesione tra i territori degli Stati membri, al fine di ridurre la diversità economica e sociale esistente. La politica di coesione socio-economica ha come obiettivi la crescita equilibrata, sostenibile ed armoniosa degli Stati membri e la riduzione dei divari di sviluppo tra i territori.

I cinque fondi strutturali e di investimento non sono gli unici fondi europei esistenti, ma sono quelli più consistenti e quelli destinati direttamente ai territori. La programmazione 2014-2020 prevedeva quasi 461 miliardi di euro per tali fondi. In particolare, sono fondi strutturali: il Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale (FESR), che promuove uno sviluppo equilibrato nelle diverse regioni dell'UE, allo scopo di correggere gli squilibri mediante un sostegno agli investimenti, soprattutto nelle aree prioritarie di intervento; il Fondo Sociale Europeo (FSE), che sostiene progetti in materia di occupazione e investe nel capitale umano; infine il Fondo di Coesione (FC), che finanzia progetti nel settore dei trasporti e dell'ambiente negli Stati Membri meno sviluppati.

Le regole di programmazione e funzionamento sono stabilite con apposito regolamento. Per la programmazione 2014-2020 il regolamento UE 1303/2013 stabiliva il quadro strategico comune per i fondi e la loro concentrazione su un ristretto numero di obiettivi tematici. A livello nazionale, il quadro strategico della programmazione viene deciso in un accordo di partenariato.

Il regolamento UE definisce anche le regole di condizionalità per l'erogazione dei fondi. Alcune di queste regole riguardano il rispetto dei parametri macroeconomici e di finanza pubblica; in caso di procedura per disavanzo eccessivo o per squilibri macroeconomici, ad esempio, ad uno Stato membro può essere richiesto di rivedere l'accordo di partenariato e i programmi operativi. Esistono inoltre dei target annuali di spesa certificata da raggiungere, entro una scadenza che con la programmazione 2014-2020 è stata portata a "n+3", che prevede il definanziamento delle risorse non spese entro un triennio dall'annualità cui erano riferite.

Al nostro paese la programmazione 2014-2020 ha assegnato, complessivamente, quasi 45 miliardi di euro, in particolare per il FESR (21,6 miliardi di euro) e il FSE (10,1 miliardi di euro); al FEASR sono invece destinati 10,4 miliardi di euro. Con una revisione dell'accordo di partenariato a inizio 2018 sono state assegnate ulteriori risorse ai fondi strutturali (FESR e FSE), che complessivamente salgono a 34,5 miliardi di euro.

Con l'accordo di partenariato si è delineata la strategia di sviluppo a livello nazionale e si è definita la ripartizione delle risorse sul territorio, che si articolano in 59 programmi operativi, di cui 12 a titolarità delle Amministrazioni centrali (programmi operativi nazionali, PON), 39 a titolarità di Amministrazioni regionali (programmi operativi regionali, POR) e 8 di cooperazione territoriale, sempre a titolarità di Amministrazioni regionali (PO CTE).

Un aspetto importante è che, per la regola del cofinanziamento, alle risorse stanziare dall'Unione europea vanno aggiunte le quote a carico dei singoli Stati membri. Per il principio di addizionalità, alle risorse comunitarie vanno aggiunte le risorse provenienti dal cofinanziamento, posto a carico del Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie. Per il ciclo 2014-2020, includendo le quote di cofinanziamento, gli importi totali a disposizione dei fondi strutturali per l'Italia risultavano pari a oltre 51 miliardi di euro, che salgono a 54,2 includendo anche le risorse per Garanzia giovani.

La riprogrammazione dei fondi 2014-2020 per l'emergenza da COVID-19

All'indomani della grave emergenza sanitaria ed economica connessa alla pandemia da COVID-19 sono stati introdotti alcuni margini di flessibilità nell'utilizzo dei fondi strutturali. L'obiettivo è consentire interventi di contrasto efficaci all'emergenza sanitaria, economica e sociale.

Con i regolamenti 2020/460 e 2020/558 **si è deciso di riprogrammare i fondi strutturali.** Si consente una deroga al regolamento sui fondi strutturali, evitando che la Commissione emetta ordini di recupero per gli importi non liquidati alla chiusura dei programmi. **Le risorse non utilizzate del FESR vengono destinate al sostegno delle PMI come misura temporanea; la priorità d'investimento del FESR, volta a rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione, dovrebbe inoltre comprendere gli investimenti in prodotti e servizi necessari a promuovere le capacità di risposta alle crisi dei servizi sanitari.** Inoltre, si permette la possibilità di operare trasferimenti finanziari tra i fondi nell'ambito dell'obiettivo "Investimenti in favore della crescita e dell'occupazione".

Grazie alla riprogrammazione di FESR e FSE, diventano disponibili 10,4 miliardi di euro dei fondi strutturali da utilizzare per far fronte all'emergenza del 2020. Di questi, 5,4 miliardi sono a valere sui PON, la quota restante è sui POR.

Le spese che si possono coprire grazie alla riprogrammazione dei PON riguardano il personale sanitario, così come l'assunzione di giovani medici e personale sanitario (nell'ambito di Garanzia giovani), la fornitura di strumentazione sanitaria, gli straordinari delle forze dell'ordine e la fornitura di dispositivi di protezione individuale, la formazione dei docenti e la fornitura di device agli studenti per la didattica a distanza, l'adeguamento degli edifici scolastici, gli interventi per i servizi integrativi all'infanzia, oltre a finanziare il fondo centrale di garanzia.

Fondi strutturali e Mezzogiorno

Le regioni meridionali scontano un ritardo nella dotazione infrastrutturale rispetto al resto del Paese. Inoltre, come già detto i dati sul grado di avanzamento della spesa dei fondi strutturali, mostrano una minor capacità di impiegare efficacemente le risorse a loro disposizione, per quanto superiori a quelle per le regioni più sviluppate, per la natura stessa della politica di coesione.

I dati dei Conti Pubblici Territoriali evidenziano come il crollo degli investimenti pubblici in Italia degli ultimi dieci anni rifletta tanto la componente della spesa ordinaria, quanto quella della spesa aggiuntiva, ridottesi in eguale proporzione. La parte "aggiuntiva" rispetto alla componente della spesa ordinaria è composta da tre voci: Fondi strutturali UE (al netto della formazione), Cofinanziamento e Piano d'azione per la coesione (PAC) e risorse per le aree sottoutilizzate.

In particolare, nelle regioni del Mezzogiorno la spesa in conto capitale relativa ai fondi strutturali, e quella ad essa collegata del cofinanziamento, registrano un picco, di quasi 9 miliardi, nel 2015, analogamente a quanto osservato negli altri anni di chiusura dei cicli di programmazione. Seguono due anni di forte riduzione dei flussi, e un recupero nel 2018, anno sulla base dei cui

risultati avviene la verifica dei progressi realizzati (cosiddetta regola "n+3") sul ciclo di programmazione dei fondi 2014-2020.

Si nota quindi come **gli investimenti legati ai fondi strutturali presentino andamenti fortemente discontinui, legati in buona misura alle regole che sovrintendono all'erogazione dei fondi, con delle fasi di accelerazione nei periodi che approssimano le scadenze oltre le quali avviene il disimpegno delle risorse.**

Dato l'ammontare significativo delle risorse mobilitate e l'ampiezza delle oscillazioni da un anno all'altro, ci si deve domandare se questa modalità di spesa non rappresenti un fattore di instabilità ciclica del territorio (oltre che implicitamente un indicatore di problemi nella programmazione delle attività).

Guardando alla composizione, i dati evidenziano il maggiore peso delle "risorse aggiuntive" sul totale della spesa nel Mezzogiorno (circa il 40%, con punte sopra il 50 in alcuni anni, circa il 10% nelle regioni del Centro Nord).

Queste maggiori risorse si sovrappongono a livelli più bassi della spesa ordinaria, sia in termini pro-capite che di PIL. Gli interventi straordinari sembrano quindi sostituire di fatto gli interventi ordinari, invece di aggiungersi ad essi. Tale aspetto non è un elemento nuovo: anche in passato la quota della spesa ordinaria era sottodimensionata al Sud in termini relativi. Le risorse erano però di altro ordine di grandezza rispetto agli anni più recenti, e questo permetteva comunque di raggiungere gli obiettivi desiderati in termini di flussi di spesa.

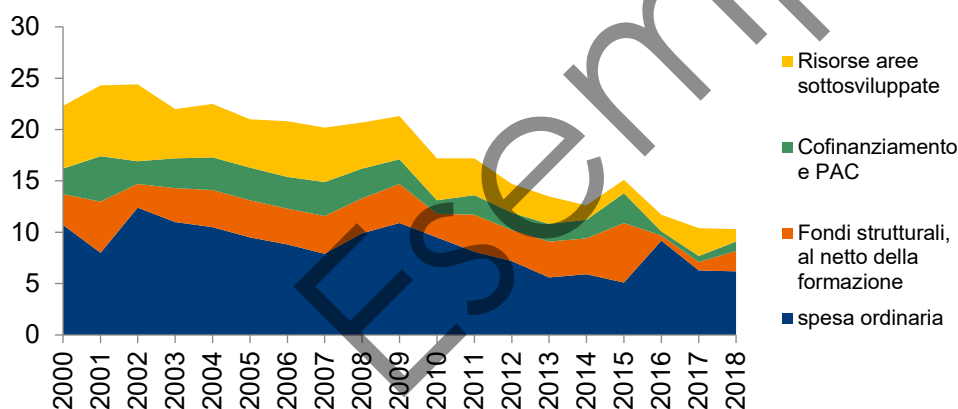
Un ruolo rilevante, all'interno delle risorse aggiuntive, è svolto dai fondi strutturali, in particolare per gli investimenti del Mezzogiorno. Il fatto che non sia stato rispettato il principio di addizionalità dei fondi strutturali rispetto alle risorse ordinarie è stato peraltro motivo di un richiamo della Commissione Europea all'Italia. Questi fondi hanno difatti un ruolo assegnato, quello di assecondare processi di convergenza nello sviluppo.

Al fine di attenuare la tendenza allo spiazzamento della spesa ordinaria da parte delle risorse aggiuntive finora osservata, sono state adottate nella normativa alcune indicazioni circa la ripartizione territoriale degli investimenti pubblici. In particolare, **l'obiettivo è quello di condurre l'incidenza della spesa ordinaria per investimenti nel Mezzogiorno al 34%** (art. 7 bis della L. n. 18/2017, cosiddetto "decreto Mezzogiorno"), **ovvero l'incidenza della popolazione delle regioni meridionali sul totale nazionale**. Tale quota, che ha più che altro un valore simbolico, e definisce un obiettivo cui orientare le politiche dei prossimi anni, risulta molto superiore ai livelli attuali (22%). **A parità di risorse spese nel resto d'Italia, la spesa ordinaria per investimenti al Sud dovrebbe salire, per conseguire tale obiettivo, sopra i 10 miliardi, dai 6 degli ultimi anni.**

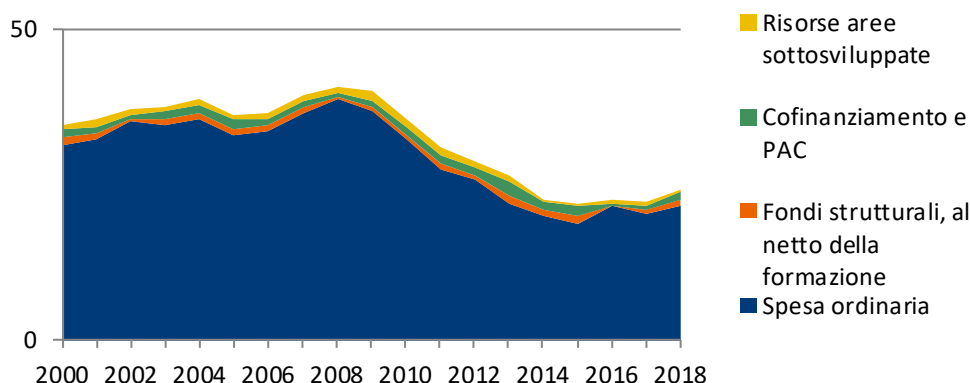
**Spesa in conto capitale: risorse ordinarie e risorse aggiuntive al netto delle partite finanziarie
(mld di euro a prezzi 2010)**

	2000	2010	2018	var % 2010-2018
ITALIA				
Totale	56,9	52,7	34,6	-34,3
Spesa ordinaria	42,1	41,7	27,6	-33,8
Spesa aggiuntiva	14,8	11	7	-36,4
incidenza % risorse aggiuntive	26%	21%	20%	
CENTRO NORD				
Totale	34,6	35,5	24,2	-31,8
Spesa ordinaria	31,4	32,3	21,4	-33,7
Spesa aggiuntiva	3,2	3,2	2,8	-12,5
incidenza % risorse aggiuntive	9%	9%	12%	
MEZZOGIORNO				
Totale	22,3	17,2	10,3	-40,1
Spesa ordinaria	10,7	9,5	6,2	-34,7
Spesa aggiuntiva	11,6	7,7	4,1	-46,8
incidenza % risorse aggiuntive	52%	45%	40%	

Fonte: Relazione annuale CPT 2019

Spesa in conto capitale nel Mezzogiorno al netto delle partite finanziarie (mld di euro a prezzi 2010)


Fonte: Relazione annuale CPT 2019

Spesa in conto capitale nel Centro-Nord al netto delle partite finanziarie (mld di euro a prezzi 2010)

Fonte: Relazione annuale CPT 2019

Il bilancio UE 2021-27

Il dibattito sulla politica di coesione si è sviluppato storicamente all'interno della più ampia discussione relativa alla struttura della governance europea, sulla quale sono state sostenute posizioni anche molto distanti. Naturalmente, il tema è diventato di estrema attualità quest'anno visto che le Istituzioni europee sono state chiamate ad affrontare uno shock all'economia di dimensioni eccezionali, che ha sollecitato un ripensamento generale degli strumenti della politica economica europea.

Storicamente le posizioni sul ruolo della politica di bilancio europea hanno visto da un lato i fautori di una impostazione snella, caratterizzata da dotazioni di risorse modeste. Queste posizioni hanno visto ridursi il loro peso politico con l'uscita dalla UE del Regno Unito, tradizionalmente sfavorevole a ipotesi di ampliamento del bilancio comunitario. Oltre alla visione più generale, resta a aumentare il peso della dimensione sovranazionale rispetto all'autonomia dei singoli Stati, ha inciso anche la diversa situazione finanziaria degli Stati membri: l'allargamento del bilancio europeo e la creazione di un debito pubblico a livello sovranazionale avrebbero comportato il finanziamento sul mercato da parte della UE attraverso l'emissione di eurobond, e questo avrebbe implicitamente comportato un trasferimento dai Paesi cosiddetti "virtuosi" verso quelli caratterizzati da un premio al rischio di default.

D'altra parte, già prima della crisi del COVID-19 erano in molti a sottolineare l'esigenza di aumentare la dimensione del bilancio comunitario, al fine di consentire un grado minimo di autonomia per politiche fiscali indipendenti dalle scelte dei singoli Stati membri. In quest'ottica, un allargamento del bilancio comunitario può essere considerato come un primo passo nella direzione di un'Unione Fiscale, uno dei tasselli che secondo diverse analisi sarebbero necessari al rafforzamento dell'Unione Monetaria.

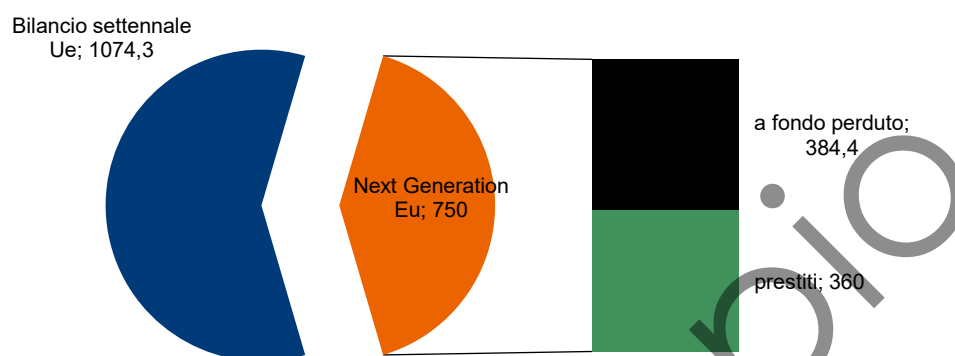
Un cambiamento significativo rispetto all'impostazione tradizionale delle politiche europee è avvenuto da quest'anno. La crisi del COVID-19 ha portato difatti a una importante innovazione, introdotta il 21 luglio scorso nell'accordo sul **quadro finanziario pluriennale relativo al periodo 2021-27**.

Difatti, a un bilancio per il periodo 2021-27 che presenta ordini di grandezza delle risorse finanziarie sulla falsariga di quanto osservato in passato, è stato aggiunto un **programma straordinario, il Next Generation EU, finanziato con risorse aggiuntive e concentrato nella prima parte del periodo di programmazione. Il Next Generation EU rappresenta, quindi, la parte della**

politica di bilancio della UE disegnata specificamente per affrontare l'emergenza legata al COVID-19.

Sebbene la politica economica europea vada considerata nella sua interezza per valutarne gli effetti economici, il quadro finanziario pluriennale e il Next Generation EU sono due elementi distinti: il primo rappresenta difatti la naturale prosecuzione delle politiche europee (e ha quindi caratteri di continuità) mentre il secondo si configura come un intervento *una tantum*, sebbene in molti vi ravvisino le premesse per un cambiamento di portata più radicale, che condizionerà le scelte anche dei prossimi anni.

Spesa dell'Unione Europea 2021-2027 (mld di euro)

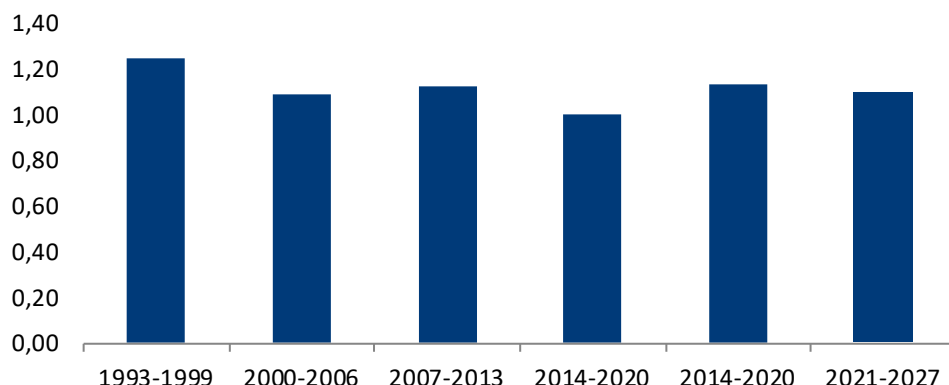


Fonte: elaborazioni REF Ricerche su dati Commissione UE

Il "Multiannual Financial Framework" 2021-2027

L'asse principale del bilancio UE è il quadro finanziario pluriennale, il "Multiannual Financial Framework", che si muove sulla falsariga dei piani degli anni precedenti.

La dimensione del bilancio UE nel periodo di programmazione 2021-27 mantiene, secondo l'accordo del 21 luglio, un'incidenza sul PNL pari a circa l'1,1%, un valore allineato a quello dei periodi precedenti. L'entità degli impegni di spesa complessivi per i prossimi sette anni risulterebbe pari a 1.074 miliardi a prezzi 2018. Rispetto al bilancio precedente si registra una leggera diminuzione, ma in realtà il bilancio presenta un aumento, considerando che nel nuovo periodo di programmazione il Regno Unito non appartiene più alla UE.

La dimensione del bilancio UE (dati in % del PNL)

Fonte: elaborazioni REF Ricerche su dati Commissione Europea

Se gli ordini di grandezza della dimensione del bilancio del prossimo periodo di programmazione evidenziano una relativa stabilità, cambiamenti significativi caratterizzeranno invece l'allocazione delle risorse.

Dal lato della composizione della spesa, il bilancio UE è composto fondamentalmente da finanziamenti a progetti, e da una piccola frazione utilizzata per le spese amministrative. Agli inizi, la spesa era assorbita prevalentemente dalla Politica agricola comunitaria, alla quale negli anni Settanta era destinato quasi il 70% del bilancio. Nel corso del tempo tale quota è scesa sino al 40% circa, per fare posto essenzialmente ai fondi strutturali, la cui quota è giunta a sfiorare il 50% negli ultimi cicli di programmazione. Queste due voci hanno quindi assorbito negli anni scorsi la quasi totalità delle risorse.

Nei prossimi sette anni sono attesi però cambiamenti di rilievo. I due assi tradizionali vedranno difatti ridursi il rispettivo peso, per fare posto a nuove priorità.

La ragione della riduzione delle risorse destinate ai due assi tradizionali è che si è voluto dare uno spazio ampio alle nuove aree di policy che stanno acquisendo maggiore rilievo da alcuni anni: cambiamenti climatici, flussi migratori, politica internazionale; investimenti e riforme; innovazione e competitività.

In generale, questo cambiamento delle priorità evidenzia una modifica della filosofia generale delle politiche europee, con il passaggio da obiettivi sostanzialmente di riduzione dei divari verso politiche di carattere "orizzontale".

L'impostazione tradizionale basava le politiche di coesione sull'idea di dover compensare le aree periferiche da processi di marginalizzazione derivanti dall'apertura del mercato unico. Nell'impostazione recente prendono piede invece programmi ispirati a tematiche trasversali, come l'ambiente e l'immigrazione che, d'altra parte, richiedono per loro natura azioni condivise da parte di tutti i Paesi.

La struttura del bilancio 2014-2020 e l'accordo del 21 luglio sul bilancio 2021-2027, programmi di spesa a prezzi 2018 (mld di euro)

Bilancio 2014-2020		Bilancio 2021-2027	
Crescita "intelligente" e inclusiva	513,6	Mercato unico, innovazione e digitale	132,8
Crescita sostenibile: risorse naturali	420	Coesione, resilienza e valori	377,8
Sicurezza	17,7	Risorse naturali e ambiente	356,4
Azioni esterne: "Europa globale"	66,3	Migrazione e gestione delle frontiere	22,7
Amministrazione	69,6	Sicurezza e difesa	13,2
		Rapporti di vicinato e resto del mondo	98,4
		Pubblica amministrazione europea	73,1
Totale	1.087,2	Totale	1.074,4

Fonte: elaborazioni REF Ricerche su dati Commissione Europea

La struttura del bilancio 2014-2020 e l'accordo del 21 luglio sul bilancio 2021-2027, programmi di spesa (composizione %)

Bilancio 2014-2020		Bilancio 2021-2027	
Crescita "intelligente" e inclusiva	47,2	Mercato unico, innovazione e digitale	12,4
Crescita sostenibile: risorse naturali	38,6	Coesione, resilienza e valori	35,2
Sicurezza	1,6	Risorse naturali e ambiente	33,2
Azioni esterne: "Europa globale"	6,1	Migrazione e gestione delle frontiere	2,1
Amministrazione	6,4	Sicurezza e difesa	1,2
		Rapporti di vicinato e resto del mondo	9,2
		Pubblica amministrazione europea	6,8
Totale	100	Totale	100

Fonte: elaborazioni REF Ricerche su dati Commissione Europea

Le risorse per la coesione economica, sociale e territoriale disponibili per il periodo 2021-27 ammontano a 330,2 miliardi ai prezzi del 2018. Nel periodo 2014-20 ammontavano a 351,8 miliardi.

La riduzione è in parte anche una attenuazione del forte aumento del bilancio della coesione che c'era stato negli ultimi cicli della programmazione. Dopo l'allargamento della UE le politiche di coesione avevano difatti fortemente sostenuto i Paesi dell'allargamento. Questi Paesi (cosiddetto gruppo di Visegrad: Ungheria, Repubblica Ceca, Slovacchia e Polonia) hanno ricevuto risorse significative negli anni scorsi. È quasi un paradosso che proprio i Paesi che hanno beneficiato maggiormente delle politiche di coesione siano anche quelli dove sono emerse le maggiori spinte antieuropeiste.

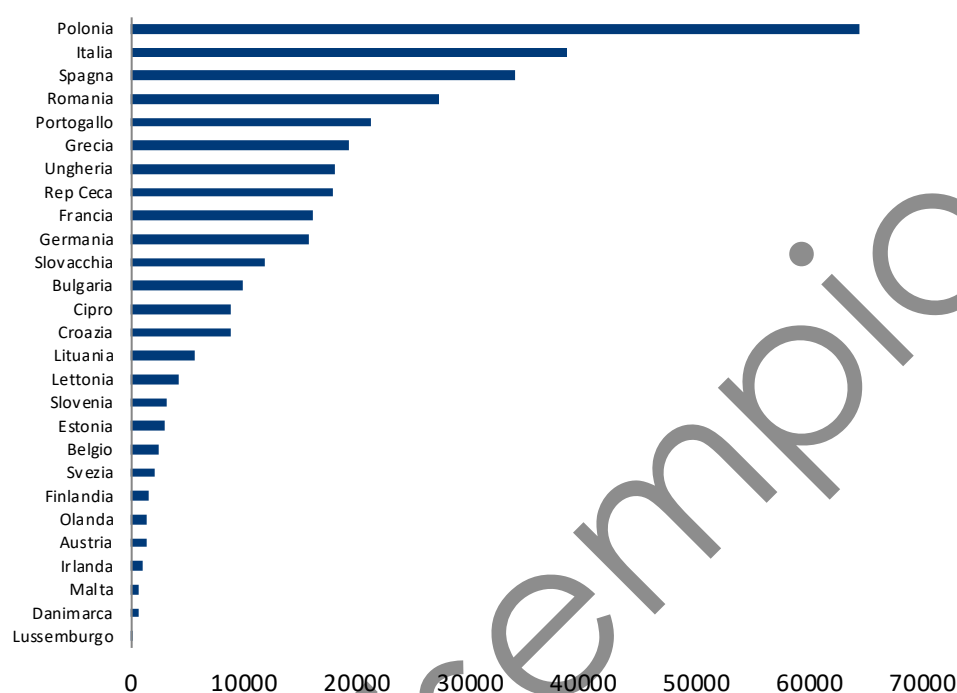
Sono peraltro proprio questi i Paesi che subiranno le maggiori riduzioni dei trasferimenti netti nei prossimi anni.

I Paesi che sono andati peggio negli anni scorsi in termini di crescita dovrebbero invece mantenere la dotazione di risorse dai fondi per la coesione; in particolare questo vale per Grecia e Spagna (+5%), oltre a Romania e Bulgaria. **Anche l'Italia, sulla base delle quantificazioni sinora disponibili, vedrebbe aumentare le entrate del bilancio della coesione a seguito dell'andamento estremamente debole del PIL pro-capite delle regioni del Mezzogiorno.** Tale miglioramento delle entrate sarebbe d'altra parte compensato dall'andamento sfavorevole dei trasferimenti legati alla Politica agricola comunitaria, per cui le risorse complessive resterebbero invariate.

Nel complesso, dal punto di vista del bilancio per la coesione, l'Italia continua a ricevere risorse significative in assoluto considerando che, all'effetto legato ai trasferimenti alle regioni meno sviluppate, si aggiunge la relativa dimensione demografica del Paese. La dotazione dei fondi di

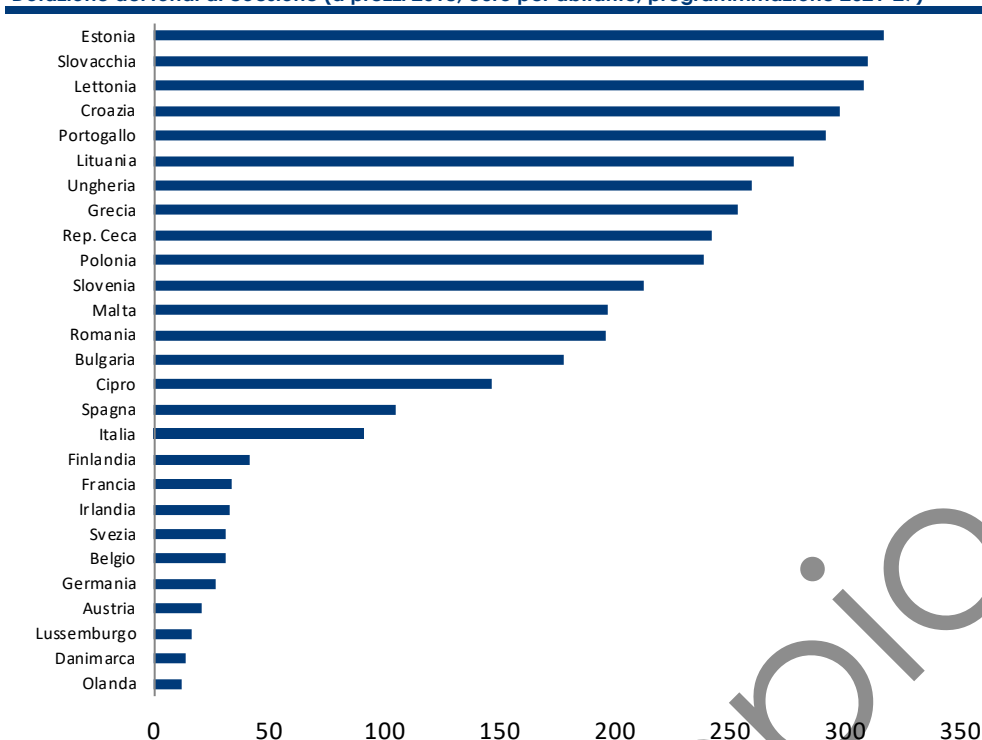
coesione per il periodo 2021-27³¹ risulterebbe difatti pari a 43 miliardi, seconda soltanto a quella della Polonia (72 miliardi). La figura, che riporta la dotazione dei fondi di coesione espressi a prezzi 2018, mette bene in luce come i fondi di coesione siano di fatto assorbiti da un numero limitato di Paesi; i primi dieci trattengono l'80% delle risorse. D'altra parte, una misura più vicina all'impatto sull'economia, rappresentata dai trasferimenti pro-capite, evidenzia come per molte economie, soprattutto dell'Europa Centro-Orientale, oltre a Grecia e Portogallo, la dimensione dei trasferimenti dei fondi di coesione sia significativa: circa 200-300 euro per abitante in sette anni.

Dotazione dei fondi di coesione (dati in mln di euro a prezzi 2018, programmazione 2021-27)



Fonte: elaborazioni REF Ricerche su dati Commissione Europea

³¹ Le quantificazioni sulle risorse destinate ai Paesi si basano sulla proposta precedente l'accordo del 21 luglio. In ogni caso, l'ammontare delle risorse per la coesione è cambiato solo marginalmente.

Dotazione dei fondi di coesione (a prezzi 2018, euro per abitante; programmazione 2021-27)

Fonte: elaborazioni REF Ricerche su dati Commissione Europea

Il Multiannual Financial Framework

La struttura della programmazione, che opera definendo ex-ante gli impegni di spesa su un orizzonte di medio termine (sette anni) non comporta la possibilità di deficit, e non ne consente un utilizzo in chiave anticiclica.

In termini generali, la logica del bilancio UE è basata su alcuni principi di base.

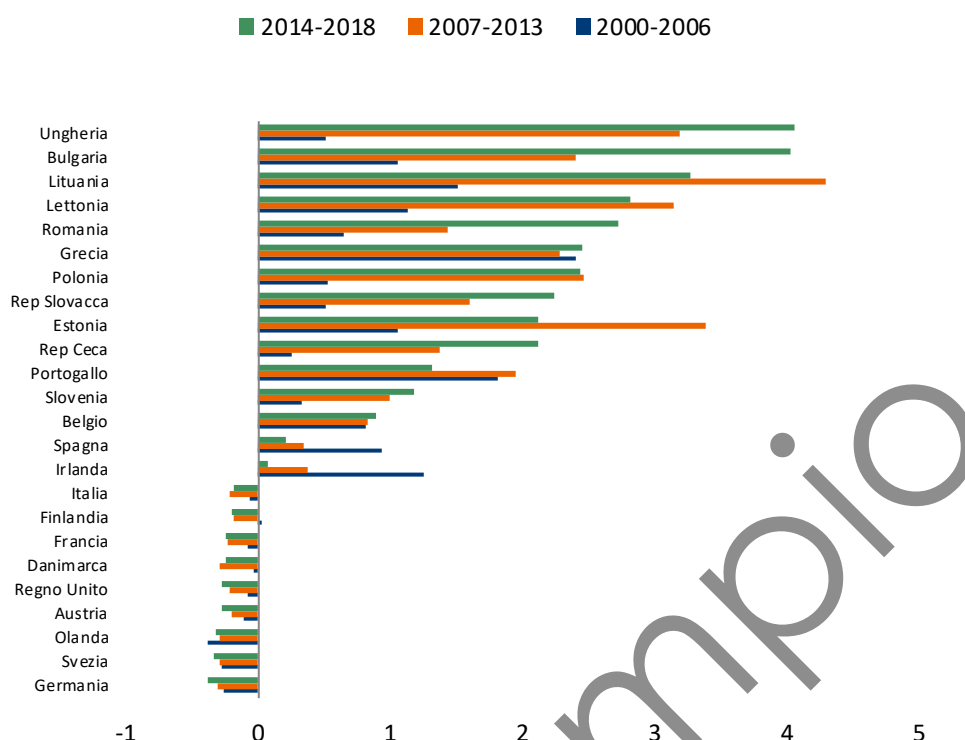
Dal punto di vista del finanziamento, per il 70% circa spetta agli Stati membri ed è una proporzione del loro Prodotto Nazionale Lordo (PNL); altre entrate sono rappresentate da dazi comunitari sulle importazioni, una frazione dell'IVA e altre voci minori. Poiché il bilancio deve essere in pareggio, le entrate complessive sono calibrate in funzione dei livelli di spesa programmati. Le uniche circostanze per le quali è ammesso un finanziamento sul mercato sono previste nel caso di interventi di salvataggio da parte del Meccanismo Europeo di Stabilità (MES).

Dal punto di vista delle spese, la loro distribuzione segue la logica dei programmi. Per ciò che riguarda le politiche di coesione, a beneficiarne sono soprattutto le aree svantaggiate. Per questo le economie più avanzate ricevono una quota di risorse sul rispettivo PNL inferiore al contributo da esse fornito, realizzando quindi una redistribuzione a favore delle aree più svantaggiate.

Dal punto di vista dei saldi per Paese, il meccanismo del finanziamento del bilancio comunitario in quota di PNL, e di destinazione delle risorse su base capitaria e con aiuti alle aree meno sviluppate, determina dei saldi-paese positivi o negativi sulla base soprattutto del grado di sviluppo di ciascun Paese. Da questo punto di vista, il Regno Unito era negli anni scorsi un contributore netto all'UE. La sua uscita per effetto della Brexit porta evidentemente anche a

ridimensionare le entrate più che le spese, riducendo quindi le risorse a vantaggio dei Paesi prenditori netti.

Saldi tra contributi nazionali alla UE e trasferimenti ricevuti dalla UE (dati in % del PNL nazionale)



Fonte: elaborazioni REF Ricerche su dati Commissione Europea

Data la distribuzione non omogenea della spesa, in passato alcuni Paesi contributori netti hanno contrattato dei ribassi nelle rispettive contribuzioni alle entrate, ridimensionando in tal modo l'effetto redistributivo del bilancio comunitario. In particolare, i ribassi erano stati contrattati dal Regno Unito: si auspicava pertanto che dopo la Brexit potessero essere aboliti, anche se poi su questo aspetto non si è riusciti a trovare un accordo definitivo.

La risposta europea alla crisi

Come anticipato, la politica europea dinanzi alla crisi innescata dall'epidemia del COVID-19 ha cercato di costruire una risposta di dimensioni adeguate. La reazione ha visto l'adozione di misure di vasta portata, evidenziando una netta discontinuità rispetto alle politiche seguite dopo la crisi del 2008 e proseguite di fatto sino al 2012.

La risposta si è articolata innanzitutto attraverso l'adozione di politiche di bilancio di segno espansivo da parte degli Stati membri, realizzate innanzitutto lasciando operare gli stabilizzatori automatici, ovvero la caduta delle entrate e l'aumento delle spese che si determinano come conseguenza del peggioramento del quadro economico; a ciò si sono sovrapposte misure di carattere discrezionale attraverso un rafforzamento degli ammortizzatori sociali (prevalentemente delle risorse a favore degli schemi di lavoro a orario ridotto e altri trasferimenti a famiglie e imprese). Inoltre, sono stati attuati ulteriori volti a favorire la liquidità delle imprese, via posticipi nei pagamenti delle imposte, e garanzie pubbliche al credito bancario.

L'ammontare delle risorse messe in campo ha portato a un allargamento eccezionale dei deficit pubblici, e quindi dell'ammontare delle risorse da reperire sul mercato.

Le condizioni di finanziamento sono rimaste favorevoli anche grazie ai massicci interventi da parte della BCE, che ha varato un programma speciale di acquisto di titoli, il PEPP (Pandemic Emergency Purchase Programme).

In ultimo, si è cercato di adottare alcune misure in sede UE. Inizialmente il tentativo di costruire una risposta comune alla crisi ha incontrato diversi ostacoli. Il dibattito sulle politiche europee per la crisi ha visto difatti ancora posizioni molto polarizzate, che hanno rispecchiato gli schieramenti tradizionali, con i Paesi dell'area tedesca da un lato e il gruppo dei Paesi della periferia dall'altro.

Le posizioni dei Paesi dell'area tedesca possono essere sintetizzate nell'idea che le politiche europee restano di fatto prerogativa degli Stati membri dati gli obblighi in termini di disciplina fiscale definiti dalle regole europee. Le misure a sostegno dei Paesi in difficoltà all'interno della cornice delle regole europee si basano sullo strumento delle cosiddette Outright Monetary Transactions (OMT). Le OMT consistono nell'acquisto diretto da parte della BCE di titoli di stato a breve termine emessi dal Paese in difficoltà. La situazione di difficoltà economica deve essere "grave e conclamata" ed è ritenuta tale subordinatamente al fatto che il Paese abbia avviato un programma di aiuto finanziario con il Meccanismo Europeo di Stabilità (MES), organo creato nel 2012 allo scopo di fornire prestiti ai Paesi che non avevano più accesso al mercato per rifinanziare il debito.

Il problema politico che si è posto nelle trattative sulla riforma del MES è che l'accesso agli aiuti è subordinato all'ipotesi che il Paese che riceve tali prestiti accetti delle condizionalità. Queste ultime non sono state ancora definite ma, in sostanza, si tratta dell'adozione da parte del Paese di misure di carattere restrittivo allo scopo di assecondare il risanamento del bilancio. Si deve anche segnalare che la posizione dell'Italia nel contesto europeo è abbastanza particolare, visto che gli altri periferici, come Spagna e Portogallo, hanno continuato a emettere anche durante la crisi a tassi marginali molto bassi, non molto diversi da quelli ai quali verrebbero concessi i prestiti del MES, da cui non trarrebbero quindi particolare vantaggio.

In direzione opposta, vi sono **le posizioni prevalenti nei Paesi dell'area mediterranea**, che vanno nella direzione del rafforzamento della politica di bilancio a livello sovranazionale e, in particolare, attraverso la possibilità di politiche in disavanzo, finanziate attraverso l'emissione di eurobond o strumenti simili. Gli eurobond sono emissioni congiunte di titoli di Stato da parte di tutti i Paesi. Concettualmente, sono espressione del principio della mutualizzazione del debito: ad essi corrisponde una sorta di trasferimento di risorse dai Paesi più virtuosi a quelli con un maggiore rischio di default. Proprio questo tipo di trasferimento ha sempre ostacolato la strada degli eurobond, se non per importi molto contenuti, data l'opposizione dei Paesi dell'area tedesca.

Il dibattito nel periodo della crisi del COVID-19 ha oscillato fra l'ipotesi del MES, rifiutata dall'Italia, e quella degli eurobond, esclusi dai Paesi dell'area tedesca. Data la difficoltà a raccogliere un consenso adeguato su entrambe le opzioni, si è cercato di percorrere soluzioni intermedie.

In particolare, sono stati avviati quattro programmi.

Innanzitutto, la discussione sulla riforma del **MES** ha portato il 10 aprile scorso a un accordo, attraverso la creazione di una linea di credito speciale, per affrontare l'emergenza COVID-19. Le risorse a disposizione sono pari a 240 miliardi. Questa linea si caratterizza per il fatto di non prevedere alcuna altra condizionalità, se non quella di destinare tale finanziamento alle spese

sanitarie, dirette o indirette. La somma a disposizione per ciascun Paese è significativa, pari al 2% del PIL. In ogni caso, l'Italia ha dichiarato che non intende utilizzare tale strumento.

Vi è poi il **SURE** (State supported short-timE work), che ha una dotazione di quasi 100 miliardi, finanziati con bond europei emessi dalla Commissione, finalizzati al sostegno dei redditi di chi perde il lavoro. L'Italia dovrebbe ottenere 27 miliardi sotto la forma di prestiti a un tasso vicino allo zero.

Inoltre, è stato avviato un programma di iniziative gestite dalla **Banca Europea per gli Investimenti**, con una dotazione pari a 25 miliardi, finalizzato a fornire garanzie a prestiti, soprattutto alle PMI, per un ammontare di 200 miliardi di euro, attraverso in particolare le banche promozionali nazionali.

Se la risposta iniziale alla crisi elaborata a livello europeo è apparsa relativamente timida, un passo più significativo è invece emerso con l'avvio del quarto programma. Il **Next Generation EU** è un intervento costruito allargando il budget della UE, che rappresenta quindi a tutti gli effetti un primo tentativo di costruzione di una politica di bilancio a livello sovra-nazionale.

Il Next Generation EU

Il budget UE prima del Next Generation EU (NGEU) ammontava a 1.074 miliardi per il periodo 2021-27, circa 150 miliardi all'anno, pari all'1% del PIL europeo. Sulla base dell'accordo del 21 luglio scorso, **è stato definito un ampliamento del budget UE, aumentato di altri 750 miliardi per il triennio 2021-23, ovvero 250 miliardi all'anno di impegni**. La spesa è distribuita su un arco più ampio: entro fine 2026. Se fosse uniformemente distribuita, si tratterebbe di uno 0,9% di PIL di risorse aggiuntive all'anno.

Il Next Generation EU rappresenta, quindi, la parte "aggiuntiva" della politica di bilancio della UE, disegnata specificamente per affrontare l'emergenza legata al COVID-19.

La logica del NGEU è infatti molto diversa da quella della programmazione di bilancio tradizionale. Il budget UE settennale, come visto, è finanziato dagli Stati membri e le risorse ricevute da ciascun Paese sono compensate in aggregato da quelle che ciascuno trasferisce alla UE. Le convenienze relative dipendono quindi solamente dalle differenze fra finanziamento erogato all'Unione e risorse ricevute, correlate queste ultime al ritardo economico del Paese.

Come ricordato, anche rispetto alla regola del finanziamento vi sono delle deviazioni, attraverso il meccanismo dei "ribassi", che in passato erano stati contrattati soprattutto dalla UE. Di fatto, nuovi ribassi sono stati introdotti nella trattativa per definire i trasferimenti del NGEU, come mezzo di scambio a favore dei cosiddetti "Paesi frugali".

Nel complesso comunque questi trasferimenti netti hanno un peso relativo sull'economia dei diversi Paesi differente, anche in base alla loro dimensione. Come abbiamo osservato, i Paesi contributori netti (quelli con saldo netto negativo) negli ultimi anni avevano una dimensione assoluta molto maggiore rispetto a quella dei Paesi con un saldo netto positivo (principalmente i Paesi dell'Europa orientale). Di fatto, negli ultimi anni le economie UE più avanzate hanno avuto saldi negativi dell'ordine dello 0,3% del PIL (0,2% il caso dell'Italia), che hanno finanziato elevati trasferimenti netti, sino al 3-4% del PIL, verso alcuni Paesi come Bulgaria, Romania e le repubbliche baltiche.

Quindi, la pur piccola dimensione del bilancio UE durante gli anni passati è stata comunque adeguata a fornire un sostegno significativo ad alcuni Paesi, proprio perché i trasferimenti netti sono stati concentrati su un insieme di economie di dimensione ridotta.

Evidentemente, questa impostazione si rivela inadeguata in una situazione come quella attuale. Da una parte perché il vincolo del pareggio complessivo del bilancio UE non sarebbe stato compatibile con il momento storico, in quanto avrebbe richiesto ad alcuni Paesi di accrescere il proprio saldo netto negativo in una fase in cui comunque stanno anch'essi attraversando una crisi. Dall'altra, perché i Paesi in difficoltà in questa fase hanno dimensioni economiche "grandi": sostenere un'economia come quella italiana o quella spagnola avrebbe richiesto trasferimenti importanti da parte dei maggiori Paesi, come Francia, Germania e gli altri dell'area tedesca, molto più impegnativi rispetto a quanto è stato trasferito negli anni scorsi alle economie dell'Europa orientale.

Si è quindi deciso di percorrere una strada diversa: ricorrere al debito emesso dalla UE, superando le tradizionali opposizioni di molti Paesi in questa direzione.

Il finanziamento del Next Generation EU

In particolare, secondo l'accordo raggiunto, **la UE si indebita sul mercato per 750 miliardi attraverso emissione di titoli**, mediante una modifica della Decisione sulle proprie risorse che aumenterà il margine di manovra, ovvero la differenza tra il massimale delle risorse proprie nel bilancio (l'importo massimo che può essere richiesto agli Stati da parte dell'UE per finanziare le spese) e la spesa effettiva. Il margine di manovra sarà utilizzato come garanzia. **I titoli saranno a lungo termine e con un tasso d'interesse bassissimo**. Il problema del rimborso dei titoli si porrà quindi alla loro scadenza. I primi rimborsi inizieranno verso la fine del decennio: questo richiederà alla UE di costruire una propria capacità fiscale. E' già stato indicato che questa deriverà sia dalla **compartecipazione a una tassa sugli imballaggi in plastica non riciclati, sia dall'introduzione di due nuove imposte: sul commercio on-line e su sulle emissioni di CO2 nelle produzioni di beni importati**.

La destinazione delle risorse del Next Generation EU

I 750 miliardi di risorse del NGeu sono distribuiti nei primi tre capitoli del Multiannual Financial Framework.

Una frazione, poco più di 10 miliardi, rafforza la dotazione del primo capitolo "Mercato unico, agenda digitale" accrescendo i fondi a disposizione del programma Horizon Europe e quelli del programma InvestEU. Horizon Europe sostiene la ricerca e l'innovazione prevalentemente negli ambiti della salute e del cambiamento climatico. Il programma InvestEU opera erogando garanzie attraverso la BEI e le altre banche promozionali nazionali allo scopo di aumentare gli investimenti negli ambiti delle infrastrutture, dell'innovazione e della digitalizzazione.

Altri 17,5 miliardi rientrano nel terzo capitolo "Risorse rurali e ambiente", rafforzando la dotazione del Just Transition fund e del Rural Development.

Il Just Transition Fund mobilita risorse finalizzate ad attenuare i costi del contrasto al cambiamento climatico per i territori maggiormente interessati. Il Rural Development sostiene gli agricoltori e le aree rurali nella gestione dei cambiamenti legati all'European Green Deal.

La maggior parte delle risorse è concentrata nel secondo capitolo, quello relativo alle politiche di coesione. All'interno di questo, 1,9 miliardi rafforzano il programma RescEu e ben 47,5 il programma ReactEu. Il RescEu è un programma specifico per la protezione civile: le risorse destinate intendono rafforzare la capacità di risposta dei Paesi europei alle emergenze. Il ReactEu è un programma dedicato ad affrontare i nodi critici legati agli effetti della crisi del COVID-19 e, in particolare, a finanziare gli schemi di lavoro a orario ridotto, misure a favore dell'occupazione giovanile, problemi di liquidità delle PMI.

Infine, sempre nel secondo capitolo vi è il **Recovery and Resilience Facility (RRF)**, il programma con la maggiore dotazione di risorse. Difatti assorbe ben 672,5 dei 750 miliardi del Next Generation EU. Tramite questo programma saranno assegnati tutti i 360 miliardi di prestiti e ben 312 miliardi a fondo perduto. Il 70% delle risorse del RRF devono essere impegnate da ciascun Paese fra il 2021 e il 2022, e il restante 30% entro il 2023.

Il processo di erogazione delle risorse del RRF si basa sulla preparazione di piani da parte di ciascun Paese contenenti le riforme e gli investimenti da realizzare nel triennio 2021-23. La Commissione esprime le proprie valutazioni sui piani nazionali, basandosi in particolare su tre criteri:

- Coerenza con le "raccomandazioni specifiche per ciascun Paese".
- Rafforzamento del potenziale di crescita, della creazione di posti di lavoro, della "resilienza economica e sociale".
- Contributo alla "transizione verde e digitale".

La valutazione dei piani nazionali deve poi essere approvata dal Consiglio europeo³².

Inoltre, il processo di erogazione dei fondi è soggetto a un controllo: *"The positive assessment of payment requests will be subject to the satisfactory fulfilment of the relevant milestones and targets"*³³.

Ripartizione della spesa del Next Generation EU secondo i singoli programmi (mld di euro)



Fonte: elaborazioni REF Ricerche su dati Commissione UE

³² I membri del Consiglio Europeo sono i capi di Stato o di Governo dei 27 Stati membri dell'UE, il presidente del Consiglio Europeo e il Presidente della Commissione Europea.

³³ European Commission (2020) Conclusions - Special meeting of the European Council, 21 July

Ripartizione della spesa dell'Unione Europea, 2021-27 (mld di euro)

	Bilancio settennale UE	Next Generation EU
1. Mercato unico, innovazione e agenda digitale	132,8	10,6
2. Coesione, resilienza e valori	377,8	721,9
3. Risorse naturali e ambiente	356,4	17,5
4. Migrazione e gestione delle frontiere	22,7	
5. Sicurezza e difesa:	13,2	
6. Vicinato e resto del mondo	98,4	
7. Pubblica amministrazione europea	73,1	
Totale	1.074,4	750

Fonte: elaborazioni REF Ricerche su dati Commissione UE

Ripartizione della spesa del Next Generation EU secondo i singoli programmi (mld di euro)

	Totale	F. perduto	Prestiti	Garanzie
1. Mercato unico, innovazione e agenda digitale				
• Horizon Europe:	5	5		
• InvestEU:	5,6			5,6
2. Coesione, resilienza e valori				
• Recovery and Resilience Facility (RRF)	672,5	312,5	360	
• ReactEU:	47,5	47,5		
• RescEU:	1,9	1,9		
3. Risorse naturali e ambiente				
• Rural Development:	7,5	7,5		
• Just Transition Fund (JTF):	10	10		
Totale	750	384,4	360	5,6

Fonte: elaborazioni REF Ricerche su dati Commissione UE

La redistribuzione fra Paesi

Le risorse reperite sul mercato dei capitali saranno utilizzate per 390 miliardi per erogare contributi a fondo perduto e per 360 miliardi per fornire prestiti agli Stati. Dal punto di vista dei trasferimenti impliciti fra Stati, il problema in prima battuta è stato aggirato, come detto, finanziando la spesa attuale in deficit. Nel complesso, per la parte dei prestiti ovviamente non c'è nessun trasferimento, in quanto ciascun Paese dovrà restituire l'importo ricevuto. Peraltro, è possibile che questa parte del Recovery Fund non venga utilizzata del tutto, visto che molti Stati già attualmente si indebitano a tassi di mercato vicini a zero, o negativi, per cui non avrebbero alcuna particolare convenienza ad utilizzare i prestiti europei. *De facto*, per questa parte del programma fra i grandi Paesi è soprattutto l'Italia ad avere un interesse esplicito, e in parte la Spagna.

Riguardo ai 390 miliardi di contributi "a fondo perduto" vale quanto ricordato sopra per le regole del bilancio UE; ovvero che, a fronte di tali trasferimenti, occorrerà tenere conto del contestuale contributo che i cittadini di ciascun Paese si troveranno poi a versare, via maggiori imposte raccolte dalla UE, per finanziare il debito contratto dall'Unione. Ad esempio, a fronte dei trasferimenti ricevuti nei prossimi anni dallo Stato italiano, a partire dalla fine di questo decennio e per una ventina di anni vi saranno nuove entrate UE, come detto, sotto forma di una tassa ambientale del tipo della *plastic tax* e di altre che graveranno in prima battuta su contribuenti extra-UE.

Non vi sono ancora dati definitivi della ripartizione dei fondi fra i diversi paesi. **Prime valutazioni indicano per l'Italia un trasferimento fino a 205 miliardi. Di questi, 140 sotto forma di prestiti e 65 a fondo perduto.**

Secondo alcune prime indicazioni contenute nella NadeF di ottobre 2020, il Governo italiano intenderebbe utilizzare la maggior parte dei finanziamenti a fondo perduto nel triennio 2021-23,

quando verrebbero utilizzati ben 52 miliardi delle sovvenzioni e 43 dei prestiti. I trasferimenti rappresenterebbero un sostegno importante ai conti pubblici considerando anche l'esigenza di rientro del nostro deficit. Il sentiero indicato dalla NadeF incorpora difatti un obiettivo al 3 per cento del Pil nel 2023.

Dal punto di vista dei conti pubblici del rimborso della parte dei prestiti dovremo farci carico direttamente, mentre per quanto riguarda i trasferimenti a fondo perduto va considerato che in futuro i cittadini italiani dovranno contribuire al finanziamento di questa parte del Recovery fund.

Secondo stime preliminari dell'Upb i trasferimenti netti all'Italia saranno pari a 34 miliardi; ma potrebbero essere di più, per effetto dell'imposta sul commercio digitale e di quella sulle emissioni inquinanti, che incidono su contribuenti extra-UE (salvo la loro traslazione sugli utilizzatori UE).

Alcuni critici hanno puntualizzato che l'Italia, come abbiamo visto, sia attualmente un contributore netto alla UE per circa 4 miliardi per cui di fatto, grazie ai trasferimenti netti del Recovery Fund, nel ciclo di programmazione 2021-27 il saldo tra quanto ricevuto e quanto restituito alla UE sarebbe solo marginalmente positivo; non un grande aiuto per un Paese attraversato da gravi difficoltà come il nostro.

L'orizzonte temporale in cui si materializzerà tale trasferimento netto è però sfasato: dal lato delle entrate dovrebbe essere di circa tre anni dal punto di vista degli impegni ma, concretamente, la tempistica per la realizzazione dei progetti sarà più lunga. Dal punto di vista del rimborso del Recovery Fund, invece, se ne parlerà dopo il 2028 e nei trent'anni successivi. Quindi, nei primi anni il saldo netto è più che positivo e permette di realizzare una politica di bilancio di segno espansivo.

Va comunque segnalato che le somme del Recovery Fund rilevano non solo in termini di trasferimenti netti ricevuti dall'Italia, ma anche perché ci è permesso finanziare l'ammontare lordo di tali trasferimenti a un tasso di interesse praticamente nullo. Da questo punto di vista, sembra opportuno leggere gli oltre 200 miliardi del Recovery Fund come un tassello all'interno di una strategia complessiva più ampia, che vede il pilastro principali negli acquisti di titoli da parte della BCE.

Nel caso dell'Italia, le risorse del Recovery Fund insieme agli altri fondi europei e ai titoli detenuti dalla BCE comportano, in una fase di crescita esplosiva del deficit pubblico, addirittura di ridurre l'ammontare dei titoli in circolazione sui quali paghiamo interessi al mercato.

Di fatto, quindi, il beneficio in termini finanziari che l'Italia sta ricevendo dalle politiche europee va ben al di là dei 34 miliardi di trasferimenti netti che riceveremo.

Una chance per lo sviluppo

L'altro tema che si apre con il Recovery Fund è relativo alla capacità dell'Italia di utilizzare appieno queste risorse nei prossimi anni, così da innescare un aumento effettivo degli investimenti pubblici in grado di aumentare la crescita potenziale della nostra economia. Si tratta evidentemente di un tema sul quale sono emerse in passato non poche difficoltà. Nello specifico, il meccanismo di erogazione dei fondi prevede che gli Stati presentino dei programmi ("Piani nazionali per la ripresa e la resilienza") che devono essere approvati dalla Commissione. Inoltre, la Commissione Europea effettua il monitoraggio sulla gestione dei fondi. È stato anche deciso, su sollecitazione dei Paesi "frugali", un meccanismo di freno all'erogazione delle risorse nel caso di rilevanti scostamenti rispetto ai piani annunciati. In questi casi alcuni Paesi potrebbero porre la questione all'attenzione del Consiglio Europeo.

Resta da dire che, al di là del controllo, o delle presunte "interferenze" dall'esterno, il tema dell'utilizzo delle risorse europee è centrale per qualificare l'efficacia nel creare le condizioni per una crescita più dinamica negli anni a venire: saranno cruciali il processo di selezione dei progetti e la capacità di portarli a termine.

Purtroppo, da questo punto di vista, le esperienze passate sui fondi strutturali non sono affatto incoraggianti: le risorse, come abbiamo visto, sono utilizzate spesso in maniera parziale e, quando questo accade, il finanziamento si dirige in diversi casi verso opere di dubbia utilità, quando addirittura neanche completate. Inoltre, non sempre è rispettato il criterio di addizionalità, limitando così l'efficacia delle risorse sulla crescita.

In definitiva, l'avvio del Recovery Fund, con le risorse che esso mobilita, non è garanzia di un'azione efficace di contrasto delle conseguenze economiche prodotte dalla crisi del COVID-19.

Esempio

Riferimenti bibliografici

Agenzie per la coesione territoriale (2019), Relazione annuale CPT N 11

Agenzia per la coesione territoriale (2018), Rapporto sui tempi di attuazione delle opere pubbliche, Temi CPT n.6

ANAC (2020), Strategie e azioni per l'effettiva semplificazione e trasparenza nei contratti pubblici attraverso la completa digitalizzazione: la proposta dell'Autorità, 27 maggio 2020

Ance (2019), Osservatorio congiunturale sull'industria delle costruzioni, gennaio 2019

Assonime (2018), Politica delle infrastrutture e degli investimenti: come migliorare il contesto italiano.

Assonime (2020), Interventi di semplificazione e modernizzazione del sistema amministrativo per il rilancio dell'economia, 17 giugno

Banca d'Italia (2011), Le infrastrutture in Italia: dotazione, programmazione, realizzazione, a cura di F. Balassone e P. Casadio, Seminari e Convegni n. 7

Blanchard O. Leigh D. (2013), Growth Forecast Errors and Fiscal Multipliers, American Economic Review Papers and Proceedings, Vol. 103(3)

Buseti F., Giorgiantonio G., Ivaldi G., Mocetti S., Notarpietro A. e Tommasino P. (2019), Capitale e investimenti pubblici in Italia: misurazione, effetti macroeconomici e debolezze regolamentari, Banca d'Italia, Questioni di economia e finanza n. 520.

Carlucci C., Giorgiantonio C., Orlando T. (2019), Tempi di realizzazione delle opere pubbliche e loro determinanti, Banca d'Italia, Questioni di economia e finanza, n. 538

Corte dei Conti (2019), Audizione della Corte dei Conti nell'ambito dell'attività conoscitiva sull'applicazione del D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici), aprile

Corte dei conti (2015), Rapporto 2015 di coordinamento della finanza pubblica

Corte dei conti (2020), Rapporto 2020 di coordinamento della finanza pubblica

De Novellis F., Ferraris V. (2019). Fuori dal sentiero stretto, la strada è ancora in salita, in: Arachi G., Baldini M. (a cura di), La finanza pubblica italiana, Il Mulino

De Novellis F., Signorini S. (2018) Ripresa lenta, Qe e miglioramento dei saldi: la finanza pubblica del sentiero stretto In: Arachi G., Baldini M. (a cura di) La finanza pubblica italiana, Il Mulino

Decarolis F., Mattera G., Menon, C. (2020), Delays at the Border: Court Efficiency and Delays in Public Contracts, London, Centre for Economic Policy Research

Ecosistema Scuola 2018, XIX Rapporto di Legambiente sulla qualità dell'edilizia scolastica, delle strutture e dei servizi

European Commission (2017), Report on public finances in EMU

European Commission (2019), Energy and Transport in Figures

European Court of Auditors (2018), A European High-Speed Rail Network: Not a Reality but an Ineffective Patchwork, Special Report, 19,

Forti A., Ranci P. (2008), Gli indicatori di competitività dell'economia italiana nel quadro del processo di Lisbona, Passigli Editore

Gechert S. (2015), What Fiscal Policy is Most effective? A meta-regression analysis, Oxford Economic Papers

Giorgiantonio C., Pasetto A., Rotondi Z. (2018), La dotazione infrastrutturale: i nodi da affrontare nella nuova legislatura, in: Arachi G., Baldini M. (a cura di), La finanza pubblica italiana, Il Mulino

Gori G.F., Landi L., Lattarulo P. (2020), Il procurement dei lavori pubblici alla luce delle recenti riforme, Note di lavoro UPB, n. 2, maggio

IMF (2014), Economic outlook, Capitolo 3, October

IMF (2019), Estimating the stock of public capital in 170 countries

Intesa San Paolo (2017), Investimenti dei Comuni, tendenze recenti e spesa delle grandi città, in: Finanza locale monitor, marzo

Istat (2002), Gli investimenti fissi di Contabilità Nazionale dopo la revisione: nota metodologica, Istat, Metodi e Norme, n. 14

Istat (2020), Indicatori territoriali per le politiche di sviluppo

Jordà O., Taylor A. (2013), The time for austerity: Estimating the average treatment effect of fiscal policy, NBER Working Paper 19414

Gechert S. (2015), What Fiscal Policy is Most effective? A meta-regression analysis, Oxford Economic Papers

Mourougane A., Botev J., Fournier J. M., Pain N., Rusticelli E. (2016), Can an increase in public investment sustainably lift economic growth? OECD, Economics Department Working Papers N. 1351

OCSE (2014), Recommendation of the Council on Effective Public Investment across Levels of Government, marzo 2014

OECD, STAN Database

Roth e Wolff (2018), Understanding (the lack of) German public investment, Bruegel.org

UPB (2019), Rapporto sulla politica di bilancio 2020

Virno C. (2019), Quanti luoghi comuni sulle analisi costi-benefici, lavoce.info, 15 febbraio

Visco I. (2018), Investimenti pubblici per lo sviluppo dell'economia. Intervento del 22 settembre 2018

World Economic Forum (2018), The Global Competitiveness Report

Importanti comunicazioni

Gli economisti che hanno redatto il presente documento dichiarano che le opinioni, previsioni o stime contenute nel documento stesso sono il risultato di un autonomo e soggettivo apprezzamento dei dati, degli elementi e delle informazioni acquisite e che nessuna parte del proprio compenso è stata, è o sarà, direttamente o indirettamente, collegata alle opinioni espresse.

La presente pubblicazione è stata redatta da Intesa Sanpaolo S.p.A. Le informazioni qui contenute sono state ricavate da fonti ritenute da Intesa Sanpaolo S.p.A. affidabili, ma non sono necessariamente complete, e l'accuratezza delle stesse non può essere in alcun modo garantita. La presente pubblicazione viene a Voi fornita per meri fini di informazione ed illustrazione, ed a titolo meramente indicativo, non costituendo pertanto la stessa in alcun modo una proposta di conclusione di contratto o una sollecitazione all'acquisto o alla vendita di qualsiasi strumento finanziario. Il documento può essere riprodotto in tutto o in parte solo citando il nome Intesa Sanpaolo S.p.A.

La presente pubblicazione non si propone di sostituire il giudizio personale dei soggetti ai quali si rivolge. Intesa Sanpaolo S.p.A. e le rispettive controllate e/o qualsiasi altro soggetto ad esse collegato hanno la facoltà di agire in base a/ovvero di servirsi di qualsiasi materiale sopra esposto e/o di qualsiasi informazione a cui tale materiale si ispira prima che lo stesso venga pubblicato e messo a disposizione della clientela.

Comunicazione dei potenziali conflitti di interesse

Intesa Sanpaolo S.p.A. e le altre società del Gruppo Bancario Intesa Sanpaolo (di seguito anche solo "Gruppo Bancario Intesa Sanpaolo") si sono dotate del "Modello di organizzazione, gestione e controllo ai sensi del Decreto Legislativo 8 giugno 2001, n. 231" (disponibile sul sito internet di Intesa Sanpaolo, all'indirizzo: <https://group.intesasnpaolo.com/it/governance/dlgs-231-2001>) che, in conformità alle normative italiane vigenti ed alle migliori pratiche internazionali, include, tra le altre, misure organizzative e procedurali per la gestione delle informazioni privilegiate e dei conflitti di interesse, ivi compresi adeguati meccanismi di separazione organizzativa, noti come Barriere informative, atti a prevenire un utilizzo illecito di dette informazioni nonché a evitare che gli eventuali conflitti di interesse che possono insorgere, vista la vasta gamma di attività svolte dal Gruppo Bancario Intesa Sanpaolo, incidano negativamente sugli interessi della clientela.

In particolare, l'esplicitazione degli interessi e le misure poste in essere per la gestione dei conflitti di interesse – facendo riferimento a quanto prescritto dagli articoli 5 e 6 del Regolamento Delegato (UE) 2016/958 della Commissione, del 9 marzo 2016, che integra il Regolamento (UE) n. 596/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda le norme tecniche di regolamentazione sulle disposizioni tecniche per la corretta presentazione delle raccomandazioni in materia di investimenti o altre informazioni che raccomandano o consigliano una strategia di investimento e per la comunicazione di interessi particolari o la segnalazione di conflitti di interesse e successive modifiche ed integrazioni, dal FINRA Rule 2241, così come dal FCA Conduct of Business Sourcebook regole COBS 12.4 – tra il Gruppo Bancario Intesa Sanpaolo e gli Emittenti di strumenti finanziari, e le loro società del gruppo, nelle raccomandazioni prodotte dagli analisti di Intesa Sanpaolo S.p.A. sono disponibili nelle "Regole per Studi e Ricerche" e nell'estratto del "Modello aziendale per la gestione delle informazioni privilegiate e dei conflitti di interesse", pubblicato sul sito internet di Intesa Sanpaolo S.p.A. all'indirizzo <https://group.intesasnpaolo.com/it/research/RegulatoryDisclosures>. Tale documentazione è disponibile per il destinatario dello studio anche previa richiesta scritta al Servizio Conflitti di interesse, Informazioni privilegiate ed altri presidi di Intesa Sanpaolo S.p.A., Via Hoepli, 10 – 20121 Milano – Italia.

Inoltre, in conformità con i suddetti regolamenti, le disclosure sugli interessi e sui conflitti di interesse del Gruppo Bancario Intesa Sanpaolo sono disponibili all'indirizzo <https://group.intesasnpaolo.com/it/research/RegulatoryDisclosures/archivio-dei-conflitti-di-interesse> ed aggiornate almeno al giorno prima della data di pubblicazione del presente studio. Si evidenzia che le disclosure sono disponibili per il destinatario dello studio anche previa richiesta scritta a Intesa Sanpaolo S.p.A. – Industry & Banking Research, Via Romagnosi, 5 – 20121 Milano - Italia.

Intesa Sanpaolo Direzione Studi e Ricerche - Responsabile Gregorio De Felice**Industry & Banking Research**

Fabrizio Guelpa (Responsabile)	0287962051	fabrizio.guelpa@intesasampaolo.com
Ezio Guzzetti	0287963784	ezio.guzzetti@intesasampaolo.com

Industry Research

Stefania Trenti (Responsabile)	0287962067	stefania.trenti@intesasampaolo.com
Letizia Borgomeo		letizia.borgomeo@intesasampaolo.com
Maria Cristina De Michele	0287963660	maria.demichela@intesasampaolo.com
Serena Fumagalli	0272652038	serena.fumagalli@intesasampaolo.com
Ilaria Sangalli	0272652039	ilaria.sangalli@intesasampaolo.com
Giovanni Foresti (Responsabile coordinamento Economisti sul Territorio)	0287962077	giovanni.foresti@intesasampaolo.com
Romina Galleri (sede di Torino)	0115550438	romina.galleri@intesasampaolo.com
Sara Giusti (sede di Firenze)	0552613508	sara.giusti@intesasampaolo.com
Anna Maria Moressa (sede di Padova)	0496537603	anna.moressa@intesasampaolo.com
Carla Saruis	0287962142	carla.saruis@intesasampaolo.com
Enrica Spiga	0272652221	enrica.spiga@intesasampaolo.com
Rosa Maria Vitulano (Roma)	0667124975	rosa.vitulano@intesasampaolo.com

Banking Research

Elisa Coletti (Responsabile)	0287962097	elisa.coletti@intesasampaolo.com
Valentina Dal Maso	0444631871	valentina.dalmaso@intesasampaolo.com
Federico Desperati	0272652040	federico.desperati@intesasampaolo.com
Viviana Raimondo	0287963637	viviana.raimondo@intesasampaolo.com

Local Public Finance

Laura Campanini (Responsabile)	0287962074	laura.campanini@intesasampaolo.com
--------------------------------	------------	------------------------------------

Esempio