



I Contratti di Programma favoriscono lo sviluppo locale?

Problema

La questione delle disparità territoriali nel grado di sviluppo industriale, che coinvolge l'intera Europa, trova nell'Italia un esempio emblematico. Il confronto tra le regioni settentrionali e meridionali evidenzia differenze che per le seconde si traducono in una situazione di profondo disagio.

L'Italia si contraddistingue per la persistenza di un forte squilibrio territoriale. Il Pil procapite delle regioni meridionali è spesso inferiore al 70% del valore complessivo nazionale. Per quanto riguarda il tasso di disoccupazione, nel 2014 il tasso è stato del 13,6% a livello nazionale, di oltre il 21% nel sud. Nello stesso periodo il tasso di disoccupazione giovanile al nord ha sfiorato il 36%, quello al sud ben il 61%.

Un'altra esemplificazione della stessa situazione si può dare dal lato delle imprese, la cui distribuzione territoriale è completamente sbilanciata. A titolo di esempio, nel 2010 il numero di imprese operanti nel settore industriale (i dati citati si riferiscono a una rilevazione sulle imprese con almeno 20 addetti) era doppio nel nord rispetto al centro-sud, e il numero di lavoratori impiegati era triplo.

Area	Imprese	Addetti
Nord Ovest	13.415	1.199.392
Nord Est	11.853	878.114
Centro	6.268	488.254
Sud e isole	5.578	348.983

Se un certo disallineamento territoriale, anche di sostanza, può rappresentare in alcuni casi una condizione strutturale ordinaria, diventa un problema meritevole di intervento quando riflette

una condizione di sofferenza. L'intervento, il cui obiettivo generale deve essere quello di rilanciare la produttività, comporta in linea di massima lo stanziamento di risorse per favorire gli investimenti.

Soluzione

I Contratti di Programma hanno l'obiettivo di favorire l'industrializzazione delle aree in ritardo di sviluppo. Il finanziamento garantito alle imprese con questo intervento è subordinato a una contrattazione tra le imprese stesse e il governo nazionale, nella quale si delineano con precisione progettualità, obiettivi di investimento e di occupazione.

Negli ultimi 20 anni in Italia sono stati realizzati svariati interventi a favore delle aree depresse, finanziati sia con risorse nazionali sia con fondi comunitari. Il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR), introdotto nel 1975, è lo strumento comunitario dedicato alla correzione degli squilibri economici territoriali. I Contratti di Programma (CdP) sono stati introdotti nel 1986 come politica nazionale per incentivare grandi investimenti privati in territori arretrati, e a partire dal 2000 sono stati parzialmente finanziati con risorse comunitarie (FESR) e gestiti dalle regioni.

Due sono gli obiettivi di questa politica: indurre le grandi imprese ad investire nelle aree svantaggiate e incentivare l'aggregazione delle piccole e medie imprese per beneficiare di economie di scala nella produzione.

L'intervento funziona su base bilaterale pubblico-privato in forma di accordo contrattuale tra il governo e le imprese private: l'amministrazione pubblica sostiene una parte dei costi affrontati dalle imprese (in media il 40%) in cambio di piani di



investimento concordati. Le imprese sono inoltre tenute a esplicitare gli obiettivi in termini di impianti da realizzare e di occupati da inserire, e ad indicare le infrastrutture necessarie (le quali sono finanziate interamente con risorse pubbliche).

Risultati

I Contratti di Programma producono apparentemente un cambiamento in positivo, tanto dal lato degli impianti industriali quanto da quello dell'occupazione. In realtà il miglioramento nei comuni oggetto di finanziamento avviene in larga misura a scapito dei territori circostanti.

Una ricerca del 2013 a cura della Banca d'Italia si occupa di valutare gli effetti prodotti dai CdP, con particolare riferimento alla crescita negli impianti industriali e nell'occupazione. L'analisi si concentra su 19 CdP realizzati tra il 2001 e il 2003, e che hanno coinvolto 56 comuni del sud Italia (Basilicata, Calabria, Campania, Sardegna e Sicilia) con più di 5.000 abitanti. Gli effetti sono stimati a una distanza variabile tra i 5 e i 7 anni dalla realizzazione dei singoli CdP.

Il risultato generale è che i CdP hanno prodotto nei comuni interessati un effetto positivo sia sugli impianti industriali, sia sugli occupati. Tali effetti sono riassumibili in un beneficio di poco superiore all'1% su base annua. Tali miglioramenti nei comuni di interesse avvengono però a scapito dei territori circostanti. Le politiche di sostegno allo sviluppo locale, così come altri interventi di incentivazione, possono infatti generare tanto benefici indiretti su territori e imprese adiacenti (il cosiddetto effetto spill-over, che si realizza se ad esempio l'incremento delle attività economiche generato in un comune attrae nuovi clienti anche per le imprese stanziate nei comuni circostanti) quanto un effetto di spiazzamento, che consiste in uno spostamento di parte delle attività economiche da un territorio all'altro, con un effetto complessivo nullo.

Nel caso dei CdP, emerge con più forza il secondo scenario: considerato il cambiamento prodotto su aree allargate, contenenti i comuni oggetto di finanziamento e i territori circostanti, l'effetto risulta molto dimensionato: la crescita indotta negli impianti industriali è del 2,3%, e l'effetto sull'occupazione è praticamente nullo. Basandosi su questi risultati si potrebbe addirittura concludere che, nell'ambito di oggetto dell'analisi, per un comune adiacente a un altro potenzialmente finanziabile dai CdP sarebbe mediamente meglio che il finanziamento non venisse concesso.

Variabile risultato	Effetto stimato
Impianti	+2,3%
Occupati	-0,9%

I risultati discussi si basano sugli outcome di più immediato interesse: crescita in impianti e occupazione. Allargato l'interesse a grandezze relative a una più ampia concezione di benessere (ad esempio le infrastrutture), lo studio non evidenzia effetti positivi di sorta.

Metodo

Le condizioni dei comuni in cui sono stati realizzati Contratti di Programma (osservate tra 5 e 7 anni dopo la realizzazione dei Contratti) sono confrontate con quelle di comuni simili che non sono stati oggetto di finanziamento nei medesimi anni, ma lo sono stati 5-6 anni dopo. Questo assicura una maggiore confrontabilità tra "trattati" e "controlli", rafforzata dalla condizione di confronti a parità di una serie di condizioni iniziali. L'analisi degli effetti di spiazzamento e spillover considera, invece dei comuni, i sistemi locali del lavoro.

BIBLIOGRAFIA: ANDINI M., DE BLASIO G. (2013), LOCAL DEVELOPMENT THAT MONEY CAN'T BUY: ITALY'S CONTRATTI DI PROGRAMMA, WORKING PAPER, BANCA D'ITALIA.

AUTORE DELLA SCHEDA: GIANLUCA STRADA (ASVAPP)

