



Strategia e negoziato: Atto II

Un inquadramento generale della ricerca

Stefano Piperno

IRES- Istituto di ricerche Economico-Sociali del Piemonte

Convegno:

Il Fondo di sviluppo e coesione (FSC) e le Infrastrutture dei trasporti

Torino, 15 Ottobre 2014

I contenuti del programma di ricerche

- Programma di ricerche IRES per la Direzione Programmazione strategica tra il 2009 e il 2012 nell'ambito dell'APQ Azioni di sistema di carattere innovativo a supporto della governance, delle attività di programmazione e di valutazione dell'Intesa istituzionale di programma Stato-Regione Piemonte in continuazione del precedente (Atto I).



TRASPORTI



Sviluppo locale
ed Europa 2020



- Ambiti di policy:
 - Politiche dei trasporti
 - Politiche di sviluppo
 - attrazione degli investimenti extraregionali (attraverso **contratti** di insediamento)
 - promozione dello sviluppo locale (vari tipi di **contratti** di sviluppo)
 - Politiche ambientali (contrattualizzate, **contratti** di fiume e lago)
 - Politiche di bilancio

TAB 2 - Dinamica della spesa per Regione
Valori in milioni di euro (bilanci di previsione)

	2000	2010	Var. ass. 2010- 2000	Var. % 2010- 2000	Spesa 2010 euro procapite
Valle d'Aosta	1.089	1.680	+591	+54,3	13.139
P.A. Bolzano	3.328	4.805	+1.477	+44,4	9.544
P.A. Trento	3.073	4.650	+1.577	+51,3	8.860
Basilicata	1.646	3.622	+1.976	+120,0	6.151
Sicilia	13.131	26.982	+13.851	+105,5	5.350
Friuli-Venezia Giulia	3.879	6.378	+2.499	+64,4	5.168
Sardegna	4.741	7.744	+3.003	+63,4	4.630
Calabria	5.930	9.022	+3.094	+51,9	4.490
Emilia Romagna	7.310	17.912	+10.602	+145,0	4.075
Lazio	11.720	22.657	+10.937	+93,3	3.988
Umbria	1.310	3.257	+1.947	+148,5	3.616
Liguria	3.461	5.627	+2.166	+62,6	3.482
Molise	907	1.112	+205	+22,6	3.473
Abruzzo	2.928	4.341	+1.413	+48,2	3.242
Campania	12.336	18.099	+5.763	+46,7	3.107
Toscana	5.678	10.202	+4.524	+79,7	2.735
Veneto	9.257	13.306	+4.049	+43,7	2.709
Piemonte	6.373	11.794	+5.421	+85,1	2.653
Marche	2.694	4.028	+1.334	+49,5	2.583
Puglia	5.320	9.566	+4.246	+79,8	2.342
Lombardia	13.279	21.635	+8.356	+62,9	2.202

7 studi
pubblicati

Cosa lega insieme questo vasto corpus di ricerche e risulta particolarmente rilevante nelle Politiche regionali dei trasporti?

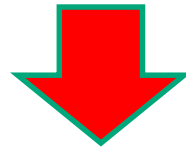
Quattro temi trasversali interrelati

1. Regione politiche regionali e *multilevel governance*
2. Problemi applicativi per il FSC nel nuovo modello di finanza decentrata per il finanziamento degli investimenti infrastrutturali (*art.119 Costituzione, L. n.42/2009 e decreti delegati attuativi*)
3. Come si fa la perequazione infrastrutturale
4. L'amministrazione per contratti

Regione e “multilevel governance” (1)

■ Alcuni nodi delle politiche regionali:

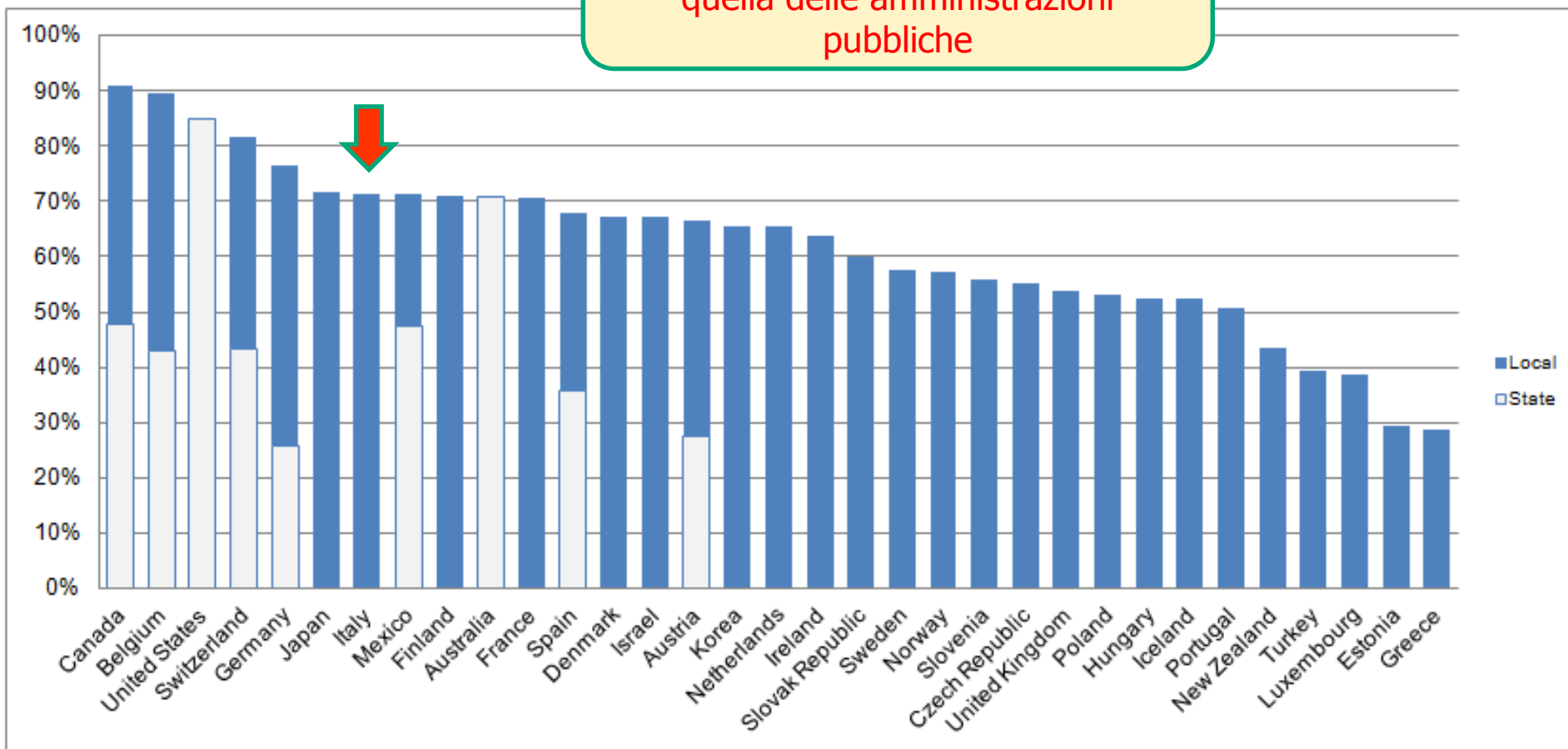
- Coordinamento orizzontale e verticale
- Eccessiva settorializzazione vs. coordinamento/integrazione
- Strumenti di coordinamento delle politiche multilivello



- Finanziamento settoriale vs. finanziamento generale
- Amministrazione per contratti (contratto istituzionale di sviluppo): opportunità e rischi

Regione e multilevel governance (3)

Peso della spesa per investimenti
finali delle amministrazioni locali su
quella delle amministrazioni
pubbliche



Fonte: OECD, 2013

Regione e "multilevel governance" (2)

"Un appropriato coordinamento tra livelli di governo si è dimostrato cruciale nel facilitare i processi di implementazione, nell'individuare target di priorità degli investimenti e nell'assicurare coerenza negli obiettivi di policies"

(OECD 2011, Making the Most of Public Investment in a Tight Fiscal Environment" , Multi-Level Governance Lessons from the crisis)

Tab. 4.1: Gli attori rilevanti nelle politiche dei trasporti

Tipologia	Livello di governo	Attori	
		Pubblici	Privati
Infrastrutture	centrale	Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti Ministero dell'Ambiente Cipe	ANAS, RFI, Costruttori, Concessionari
	locale	Regione Province Comuni	
Gestione	locale	Regione	Trenitalia, Aziende di trasporto su gomma
		Province Comuni Agenzia Metropolitana	

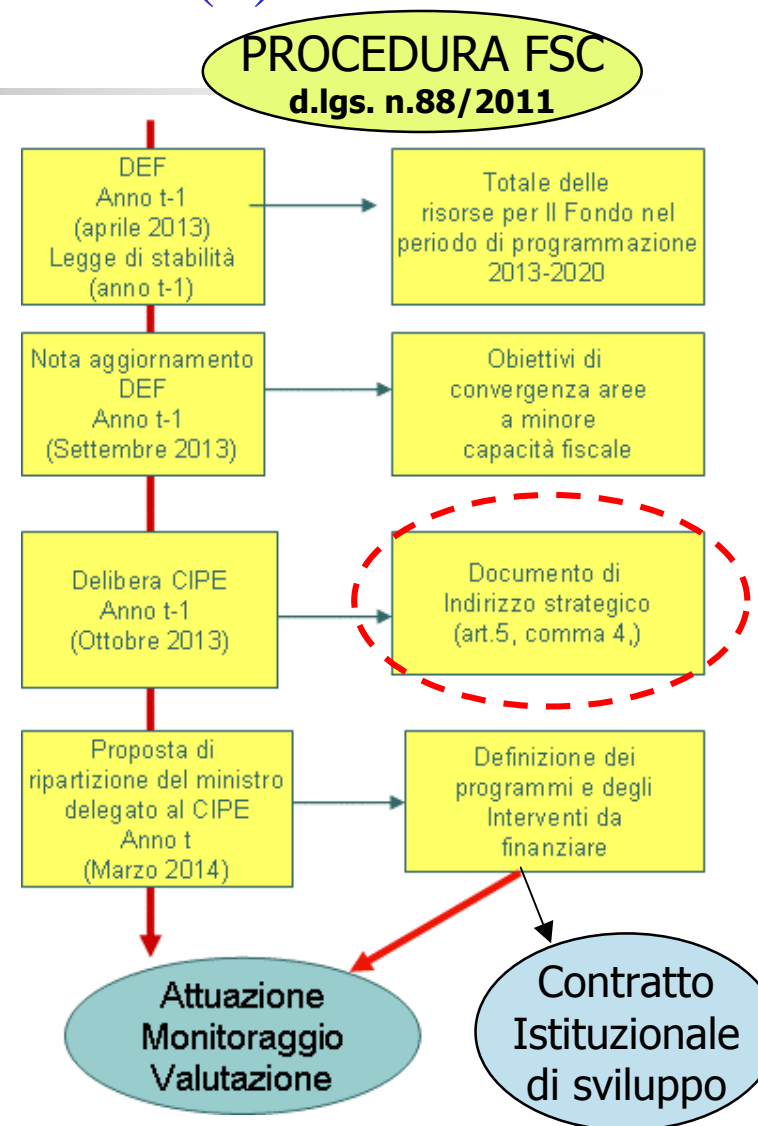
Nei diversi ambiti di policy esaminati diversi meccanismi di governo multilivello (contratti)

Il FSC nel nuovo regime della finanza regionale: problemi applicativi (1)

- Art.119 della Costituzione (*in particolare il quinto comma*)
- l. n. 42/09 su perequazione infrastrutturale (artt. 16 e 22)
- D.M. 26-11-2010 (*attuazione Art.22 l. n.42/09*)
- D.lgs. n.88/2011 su FSC, destinato a spese in conto capitale per le aree sottoutilizzate
- D.lgs. 68/2011 sulla perequazione spese in conto capitale TPL (art.13)

Il FSC nel nuovo regime della finanza regionale: problemi applicativi (2)

- Coordinamento tra interventi ordinari e speciali (art. 1, c.2 d. lgs. n. 88/2011): come legare fondo perequativo infrastrutturale (art.22 l.42/09) a FSC? Rischi di assenza di concentrazione finanziaria, territoriale e per grandi obiettivi
- Ritardi della ricognizione infrastrutturale (*l. n.196/2009, D.M. 26-11-2010*)
- Ritardi nella nuova procedura FSC (2013-2014)
- Problemi di indebitamento a livello regionale a partire dal 2016



Come si fa la perequazione infrastrutturale (1)

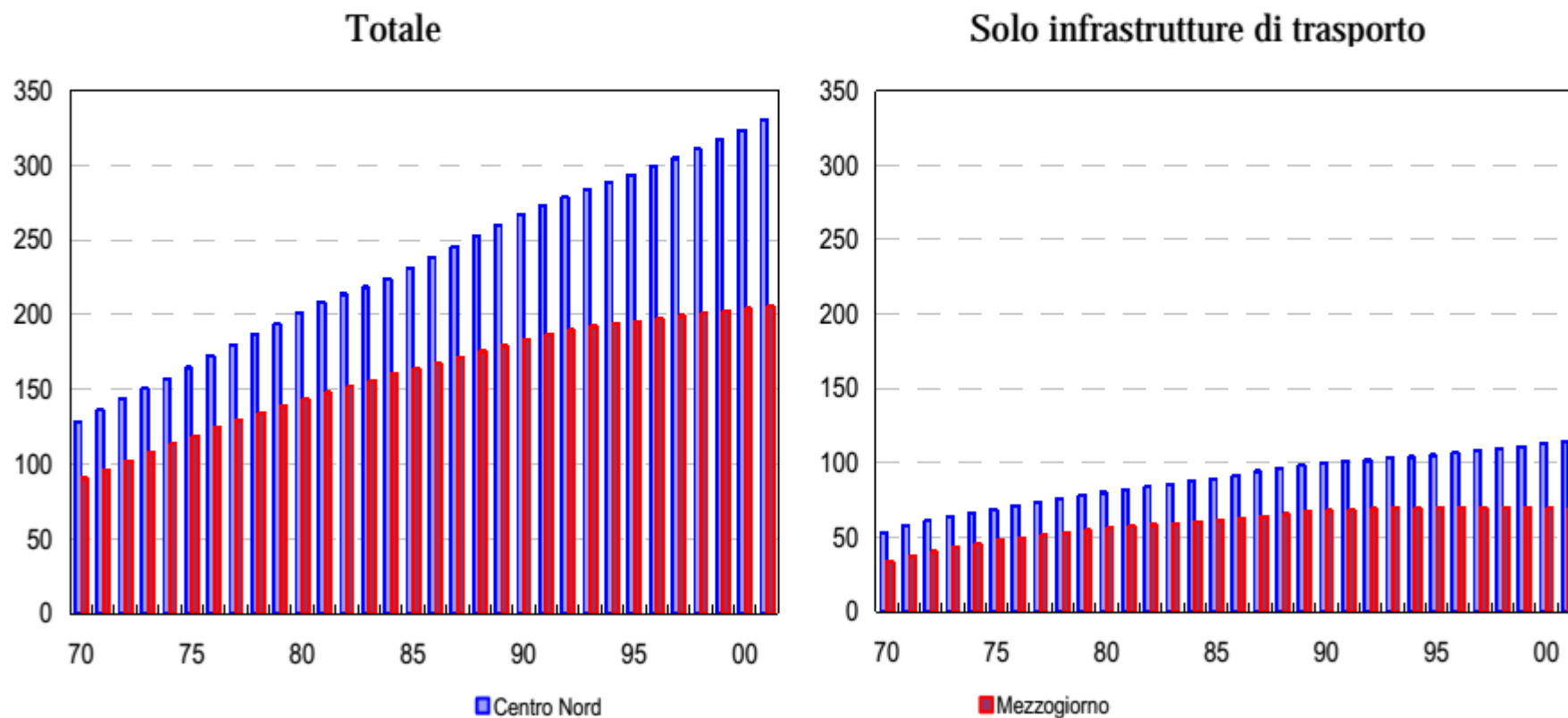
La distribuzione della dotazione infrastrutturale tra regioni

- Tipologie di infrastrutture e di indicatori (di dotazione in senso stretto, di dotazione di servizi e di funzionalità- efficienza) con diversi metodi di stima (rete stradale, autostradale, ferroviaria, strutture portuali e aeroportuali)
- Metodi:
 1. dell'inventario permanente (Pim, *perpetual inventory method*)
 2. valutazione delle quantità fisiche di infrastrutture esistenti poi standardizzate
- Tendenze non chiare. Nuova rassegna Istat sulle infrastrutture in Italia (2006-2008-2013) a livello NUTS2. (Infrastrutture economiche-sociali e del territorio)

Come si fa la perequazione infrastrutturale (2)

Es.: Ricostruzione dello stock infrastrutturale
(metodo dell'inventario permanente)

Stock di capitale pubblico, 1970-2001
(miliardi di euro a prezzi costanti 1995)



Fonte: Banca d'Italia, 2011

Come si fa la perequazione infrastrutturale (3)

Il legame tra infrastrutture e sviluppo e tra centro e periferia nella loro gestione

- Più che infrastrutture e sviluppo, infrastrutture e sistema economico: *developmental, stabilization and maintenance approach*, ovvero breve e lungo periodo
- Per lo sviluppo approccio da offerta o da domanda : chi viene prima?
- Diverse tipologie di opere hanno effetti diversi sullo sviluppo.
- Diverse tipologie di opere hanno effetti diversi a seconda della fase di sviluppo della regione: *congestionate, intermedie e in ritardo (o classificazione UE)*.
- Risultati empirici legati alle tecniche di stima (Banca d' Italia, 2011)
- Stimulus package varato negli USA nel 2009 e strategia Europa 2020 con forte enfasi sulle infrastrutture, in particolare di trasporto
- "Gli enti locali sono i maggiori investitori infrastrutturali ma... le infrastrutture fanno sempre bene ...???" "... come ripartire le competenze tra governo centrale e governi subnazionali per le politiche infrastrutturali...???"
- Infrastrutture come componente del «capitale territoriale»

Criteri e metodi di distribuzione per un fondo perequativo infrastrutturale

- Efficienza vs. equità: la minore dotazione infrastrutturale non giustifica sempre maggiori investimenti. Equilibrio tra esigenze di convergenza tra regioni e di crescita dell'economia nazionale
- Esigenze di monitoraggio e valutazione richieste dalla legge (di impatto): omogeneizzare rispetto ai fondi strutturali UE?
- Coordinamento tra finanza regionale e locale: non se ne parla ma è un nodo strutturale.
 - Come fare a distribuire i finanziamenti del fondo perequativo infrastrutturale "in coerenza con la programmazione regionale di settore"?
 - Per le Regioni anomalia di fabbisogni standard solo su spese in conto capitale per il TPL
 - Per gli enti locali problema di legame tra perequazione per funzioni fondamentali e non fondamentali legati alle spese correnti e perequazione infrastrutturale

Come si fa la perequazione infrastrutturale (5)

Stima dei livelli attuali e teorici della dotazione infrastrutturale (livelli adeguati del servizio) e del relativo fabbisogno regionale per il TPL (d. lgs n.68/2011)

La Metodologia



... consente di considerare:



Stima del livello fisico esistente delle infrastrutture



Stima del livello fisico atteso/teorico delle infrastrutture in base a variabili di domanda/offerta



Calcolo del gap infrastrutturale per ogni territorio



Calcolo del valore monetario dello stock di capitale esistente



Stima del prezzo efficiente della dotazione infrastrutturale



Stima del gap infrastrutturale fisico in termini monetari



Domanda effettiva del territorio
(numero di passeggeri, pendolari, turisti, ...)



Vincoli morfologici del territorio
(montano, ...)



Differenze di prezzo locali
(relative ai prezzi degli input, al reddito, ...)



Efficienza di costo
relativo al capitale infrastrutturale attuale

Indagine conoscitiva sul trasporto pubblico
locale Camera dei Deputati, IX Commissione,
2013, audizione di SOSE s.p.a.

Come si fa la perequazione infrastrutturale (6)

Criteri e metodi di distribuzione per un fondo perequativo infrastrutturale (segue)

- Gli indicatori di dotazione fisica non considerano l'efficienza e il livello di utilizzo delle infrastrutture senza tenere conto dei livelli di accessibilità e di interconnessione
- Il passaggio dall'analisi dei divari infrastrutturali alle decisioni di investimento non può essere automatico
- Legame con il DEF (in particolare PNR e Allegato infrastrutture)
- *Last but not least* mancanza di collegamenti (sinora) tra i trasferimenti generali perequativi e quelli per interventi infrastrutturali (spese in conto capitale)

Due indicazioni finali:

1) Rispetto dei principi classici per la gestione dei trasferimenti (specifici)?

- **Adeguatezza risorse:** le risorse dovrebbero essere sufficienti a coprire i fabbisogni stimati (soprattutto nel caso della perequazione infrastrutturale)
- **Autonomia:** I trasferimenti dovrebbero consentire la possibilità di stabilire alcune priorità dei livelli decentrati di governo pur all'interno di un quadro di priorità nazionali (*leale collaborazione*)
- **Equità:** I trasferimenti perequativi dovrebbero essere correlati direttamente ai fabbisogni di spesa e inversamente alla capacità fiscale.
- **Predicibilità:** l'entità dei trasferimenti dovrebbe essere conosciuta preventivamente. I parametri di ripartizione dovrebbero essere stabili per un periodo fisso di anni per facilitare la programmazione di medio-lungo periodo e una gestione efficiente del bilancio.
- **Semplicità:** la formula di ripartizione dei trasferimenti dovrebbe essere trasparente, comprensibile per tutti gli attori in gioco (centrali e locali), non richiedere un eccessivo ammontare di dati e basata su fattori obiettivi, che non possono essere manipolati dagli attori locali.
- **Incentivi:** i trasferimenti dovrebbero essere legati a indicatori di virtuosità dei soggetti beneficiari e prevedere sanzioni nel caso di mancata realizzazione degli obiettivi

-

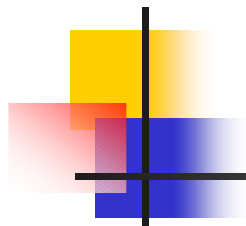
+

?

--

--

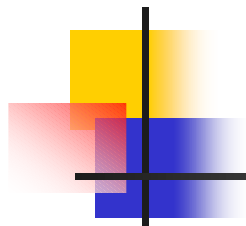
+



Due indicazioni finali:

2) Come regionalizzare il DEF ?

Documenti di programmazione nazionale	Obiettivi e contenuti	Ruolo delle Regioni	Strumenti di coordinamento tra livelli di governo	Nodi problematici
DEF sezione 1: Programma nazionale di stabilità.	Contiene il vero e proprio Programma di stabilità richiesto dai Regolamenti dell'UE. Contiene le previsioni economiche per il triennio successivo e gli obiettivi di finanza pubblica articolati per sottosettori. Individua l'articolazione della manovra necessaria per il conseguimento degli obiettivi per ogni sottosettore. Il sottosettore delle Amministrazioni locali è considerato in forma aggregata.	Appare sinora marginale. Non esistono confronti strutturati sulla metodologia delle previsioni economiche né integrazioni con modelli previsionali a livello regionale e sovra-regionale.	Conferenza Stato Regioni e altri rapporti tra Regioni e Ministeri (in particolare quello dell'Economia). In prospettiva (quando sarà istituita) la conferenza per il coordinamento della finanza pubblica.	L'analisi previsionale del Programma è prevalentemente economico-finanziaria con assenza della dimensione territoriale regionale, sub regionale e meso regionale. L'unico documento nazionale di politica territoriale, è stato presentato dal Ministro per la coesione territoriale del governo Monti all'inizio del 2013 grazie alla istituzione del CIPU (Comitato interministeriale per le politiche urbane). Si tratta del documento "Metodi e contenuti sulle Priorità in tema di agenda urbana" alla cui costruzione hanno partecipato anche Regioni e enti locali.
DEF sezione 2: Analisi e tendenze della finanza pubblica e allegato con Nota metodologica.		Non risultano forme di condivisione tra gli strumenti previsionali (modelli) per la finanza pubblica del ministero dell'economia e quelli regionali. In genere, però, i bilanci pluriennali delle regioni sono proiezioni di quelli annuali, a volte ripetendo le cifre del primo anno.	Conferenza Stato- Regioni. Singoli rapporti tra Ministero dell'Economia e Assessorati regionali al bilancio	Non risulta una partecipazione delle Regioni alla definizione del quadro tendenziale di finanza pubblica. Le previsioni del documento sono fatte a livello aggregato per il comparto delle Amministrazioni locali. Vi è ancora una disomogenea condivisione e utilizzo dei dati fiscali tra le diverse amministrazioni regionali.
DEF sezione 3: Programma nazionale di riforma.		Invio di documentazione in merito alle Osservazioni dell'UE (Country specific recommendations CSR). Tali informazioni costituiscono l'ossatura di un capitolo sulle riforme in atto nelle Regioni coerenti con il programma nazionale di riforma e in risposta alle CSR. Per ogni CSR vengono individuate una serie di misure specifiche in diverse Regioni.	Rapporti nell'ambito della Conferenza Stato- Regioni e a livello ministeriale in base alle competenze settoriali e sulla base di modelli e strumenti di rilevazione concordati con le Amministrazioni centrali. Le relazioni si basano soprattutto a partire da quelle create per la definizione dei programmi operativi regionali nei diversi cicli della politica regionale europea (2007-2013 e 2014-2020)	Molte azioni di risposta alle CSR sono limitate solo ad alcune Regioni. Manca ancora qualsiasi valutazione delle azioni passate (ad esempio quelle del 2011), anche se il limitato lasso di tempo le rende difficili.
Allegato Infrastrutture	Verifica dello stato di attuazione del programma di infrastrutture strategiche e individuazione delle priorità per gli anni successivi	L'allegato include il verbale dell'approvazione del X° Allegato nella Conferenza Stato Regioni è avvenuta nel dicembre 2011 dopo una istruttoria di tre mesi caratterizzata da un confronto sistematico con le Regioni. Un simile itinerario sarà seguito anche nella approvazione dell'XI° Allegato	Rapporti con Ministero degli affari regionali e Ministero delle infrastrutture e trasporti. Conferenza Stato Regioni.	Manca un chiaro legame con strategie territoriali a livello meso e con le politiche del Fondo sviluppo e coesione. Occorrerebbe un coordinamento con il CIPU.
Allegato su Stato di attuazione legge di contabilità (L. n.196/2009 e n.39/2011)	Verifica dello stato di attuazione della legge di contabilità (art.3 l. n. 196/2009)	I contenuti più rilevanti sono quelli relativi all'armonizzazione degli schemi contabili e di bilancio degli enti territoriali in coerenza con la normativa europea. Essi sono stati elaborati in comune con Regioni e enti locali	Rapporti con il Ministero dell'Economia. Sperimentazione in 5 Regioni dei nuovi schemi contabili e di bilancio	Manca un'analisi critica dei modelli di DPEFR a livello regionale e della loro possibili integrazione nel sistema del DEF.



Grazie per l'attenzione