CAPIRe www.capire.org

Valut-AZIONE

Maggio 2014 | Tradurre la conoscenza in decisioni e politiche concrete | NUMERO 23

I *Contratti di Programma* favoriscono lo sviluppo locale?

Gli effetti di una politica condotta in Italia per far crescere investimenti industriali e occupazione nelle aree depresse

Il Contratto di Programma è uno strumento di programmazione negoziata che coinvolge soggetti pubblici e privati. Istituito nel 1986, è stato molto utilizzato per favorire lo sviluppo nel Sud d'Italia. Fino al 2010 sono stati interessati da questa politica i territori di oltre 400 comuni meridionali, con un impegno complessivo di circa 6 miliardi di euro di fondi pubblici. Recentemente due ricercatori della Banca d'Italia hanno effettuato una valutazione della capacità di questo intervento di attirare nuovi insediamenti industriali e di creare posti di lavoro. I risultati mostrano un effetto positivo di lieve entità su entrambe queste dimensioni. L'effetto, tuttavia, sembra manifestarsi per lo più a discapito delle aree confinanti non coinvolte dall'intervento. Questa nota presenta in estrema sintesi gli esiti dello studio.

Senza crescita e con forti squilibri territoriali

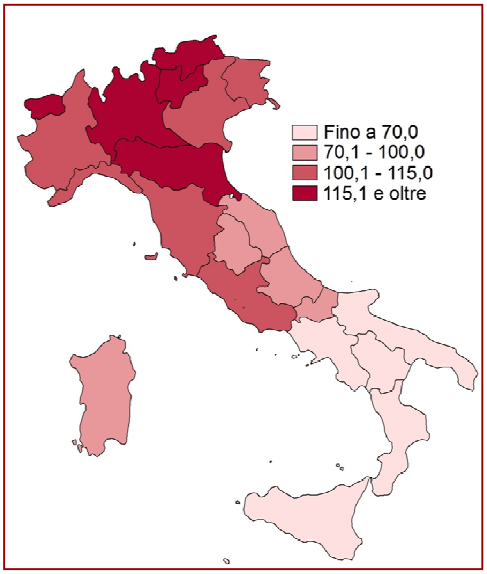
"I Contratti di programma nascono per finanziare grandi investimenti industriali in aree depresse del Paese"

L'Italia si contraddistingue per la persistenza di forti disparità territoriali, in particolare tra nord e sud del Paese.

Il divario tra Nord e Sud

Un dato su tutti rappresenta bene tale situazione: fatto 100 il Pil procapite a livello nazionale, le regioni meridionali registrano nel 2012 un valore inferiore a 70 (tav. 1). Campania, Calabria e Sicilia addirittura inferiore a 65. Questo dopo circa un decennio di forte calo nel valore del Pil procapite su tutto il territorio italiano: dai 24.000 euro del 2000 si è passati nel 2012 ai 22.800 euro (valori con riferimento al 2005) .

Tav. 1 - Pil procapite regionale (2012)



(Numero indice base annuale Italia = 100)
Fonte: Noi Italia - Istat, 2013

Anche dati più recenti, relativi al mercato del lavoro, offrono l'immagine di un'Italia che viaggia a diverse velocità. Nel primo trimestre del 2014 il tasso di disoccupazione generale ha toccato il 13,6%; nel Sud ha superato il 21%. Nello stesso periodo il tasso di disoccupazione giovanile al Nord sfiora il 36%, quello al Sud ben il 61% [Istat, 2014] Come tentare di migliorare questi indicatori e riportare in equilibrio il sistema?

I Contratti di Programma

Negli ultimi 20 anni in Italia sono stati realizzati vari interventi per migliorare le sorti delle aree depresse. Tra questi uno spazio di rilievo è stato riservato ai Contratti di Programma (CdP), uno strumento ideato per finanziare grandi investimenti privati in territori arretrati. L'idea è che lo Stato sostenga una parte cospicua dei costi affrontati dalle imprese in cambio di piani di investimento preventivamente concordati. Al contrario di quanto avviene con altri strumenti, la negoziazione avviene perlopiù a livello centrale e coinvolge in misura minore gli enti locali.

Due sono gli obiettivi principali di questa politica: (1) indurre le grandi imprese ad investire nelle aree in declino e (2) incentivare l'aggregazione di piccole e medie imprese per beneficiare di economie di scala nella produzione. Grazie ai Contratti di Programma sono stati finanziati investimenti ingenti come la costruzione dello stabilimento Fiat a Melfi in Basilicata o l'impianto della Barilla a Foggia.

Ma quali effetti hanno prodotto gli investimenti nati dall'uso di questi strumenti? Sono davvero riusciti a creare una maggiore occupazione? Un recente studio della Banca d'Italia cerca di rispondere a queste domande [Andini e de Blasio, 2013].

Copyright © 2014 - *CAPIRe*

In cosa consiste l'intervento?

"Dal 1996 al 2006 sono stati deliberati 118 Contratti di Programma per una spesa pubblica complessiva che supera i 4 miliardi di euro"

Introdotto nel 1986, il Contratto di Programma è stato oggetto nel tempo di numerosi e profondi cambiamenti (tav. 2). Nel 2010 viene sostituito da un nuovo strumento agevolativo, il Contratto di Sviluppo.

L'intervento prevede un accordo contrattuale tra il Governo nazionale e le imprese private. Le imprese presentano piani industriali dettagliati, che chiariscono gli obiettivi che si intendono raggiungere in termini di impianti da realizzare e di addetti da assumere. Lo Stato si impegna a finanziare le infrastrutture necessarie a far sì che il piano possa essere correttamente attuato.

Chi può accedere al finanziamento

La politica si rivolge ai grandi gruppi industriali e ai consorzi di piccole e medie imprese. Sono ammesse a finanziamento iniziative riguardanti sia investimenti volti direttamente alla produzione, sia investimenti in attività di ricerca e sviluppo.

Nel corso degli anni sono cambiati i settori di attività ammessi a finanziamento. In una prima fase gli interventi erano perlopiù rivolti all'industria in senso stretto e si limitavano al Mezzogiorno. Dal 1993 il campo di applicazione viene esteso alle aree depresse del centro nord e dal 1997 ai settori legati ad agricoltura, pesca e turismo (quest'ultimo escluso di nuovo dal 2008).

L'attuazione della politica

Dal 1996 al 2006, sono stati deliberati dal CIPE (Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica) 108 Contratti di Programma, ai quali si aggiungono altri 10 CdP multiregionali per un totale di 118. Ogni Contratto prevede il finanziamento di più iniziative. In totale le iniziative deliberate sono 1219.

In questo periodo gli investimenti potenzialmente attivabili grazie ai Contratti ammontano a circa 12 miliardi di euro, per un incremento occupazionale previsto di circa 32.600 unità. A questo scopo sono stati stanziati 4,6 miliardi di euro, di cui 730 milioni a valere sulla finanza delle Regioni. Non tutte queste iniziative però sono giunte a conclusione [Mise, 2011].

La Regione con il maggior numero di Contratti approvati è la Campania (27), seguita dalla Sicilia (18) e dalla Sardegna (13). La distribuzione dei contratti per settore è la seguente: Industria (60%), Turismo (23%), Agricoltura (12%) e Servizi (5%).

In che modo è stato valutato?

"L'effetto è dato dalla differenza tra la crescita registrata nei Comuni con Contratto e quella osservata in Comuni senza Contratto"

L'efficacia dell'intervento è stata valutata in termini di crescita percentuale nel numero di stabilimenti industriali e di occupati nei territori dei Comuni coinvolti nella realizzazione di un Contratto di Programma. La crescita viene misurata con riferimento al periodo 2001-2008. Lo studio considera solo i settori dell'industria e dei servizi non finanziari.

Il confronto tra Comuni

Lo studio considera 19 Contratti di Programma realizzati tra il 2001 e il 2003 in 56 Comuni del Sud d'Italia (Basilicata, Calabria, Campania, Sardegna e Sicilia) con più di 5.000 abitanti. Definiamo questi come Comuni "trattati". L'idea consiste nel confrontare la crescita osservata nei Comuni trattati con quella osservata nei Comuni che non sono stati interessati dai Contratti. Questo secondo gruppo, detto di controllo, serve a ricostruire la situazione controfattuale, ovvero ciò che sarebbe accaduto al primo gruppo di Comuni se i Contratti di Programma non fossero stati realizzati.

Affinché tale ricostruzione sia plausibile e la differenza osservata nella crescita dei 2 gruppi possa essere ragionevolmente interpretata come effetto dei Contratti, oc-

Tav. 2 - Breve storia dei Contratti di Programma in Italia (1986 - 2010)

1986 - 1993	1994 - 1999	2000 - 2006	2007 - 2010
Lo strumento del Contratto di programma viene introdotto da una prima delibera CIPE del luglio 1986. Dapprima rivolto solo alle grandi imprese, dal 1990 viene esteso anche alle PMI associate in consorzio.	Lo strumento è oggetto di una nuova delibera CIPE nel febbraio del 1994. L'impiego è esteso alle aree depresse del Centro-Nord e sono previsti livelli di incentivazione differenti in base agli obiettivi dichiarati.	L'utilizzo dello strumento viene adeguato alla nuova normativa comunitaria in materia di aiuti alle imprese. Con una nuova delibera del 2003 si stabilisce la necessità del coordinamento tra Governo e Regioni.	Con il decreto legge n. 81 del 2007 si dà il via al processo di riforma dei CdP che si conclude nel 2010. Nasce il Contratto di Sviluppo e si chiude formalmente lo sportello per la presentazione delle domande sui CdP.

Copyright © 2014 - *CAPIRe*

corre scegliere un gruppo di controllo che sia il più possibile simile, prima dell'intervento, al gruppo dei Comuni trattati.

Nello studio i ricercatori propongono confronti con 4 gruppi di controllo creati seguendo diversi criteri. In questa nota ne riportiamo solo 2.

Un primo gruppo di controllo (A) è formato da 49 Comuni selezionati dall'insieme di tutti i 616 Comuni meridionali, con più di 5000 abitanti, senza Contratto di Programma. Tale selezione è stata effettuata sulla base di una procedura (*statistical matching*) che consente di abbinare a ciascun Comune impegnato nell'intervento i Comuni che presentano caratteristiche a lui più simili. Le principali variabili considerate per misurare la "somiglianza" tra Comuni sono: il numero di occupati, il numero di impianti industriali, la superficie, il tasso di disoccupazione, la produttività del lavoro, la percentuale di laureati e un indicatore di inefficienza della spesa pubblica.

L'altro gruppo di controllo (B) è composto da 33 Comuni, selezionato stavolta solo tra quelli che hanno beneficiato di un Contratto di Programma dopo il 2008. La costruzione di questo gruppo avviene sempre sulla base di una procedura di *statistical matching*, simile alla precedente. La scelta di aver ristretto la selezione solo ai Comuni coinvolti nell'intervento dopo il 2008 è dettata dall'ipotesi che tali Comuni, in quanto futuri partecipanti a CdP, siano più simili a quelli trattati nel periodo 2001-2003, anche rispetto ad altre caratteristiche non altrimenti osservabili.

"Un gruppo di controllo è composto da quei Comuni che sono stati coinvolti in un Contratto di Programma dopo il 2008"

I DATI UTILIZZATI NELLO STUDIO

Lo studio utilizza prevalentemente informazioni tratte dal Censimento generale dell'industria e dei servizi svolto dall'Istituto nazionale di Statistica (Istat) e dall'Archivio Statistico delle Unità Locali delle Imprese Attive, ASIA UL, aggiornato annualmente dall'Istat attraverso l'integrazione di fonti amministrative e statistiche. Il primo anno disponibile in ASIA è il 2004.

L'intervento funziona?

I Contratti di Programma hanno prodotto un lieve effetto sia sulla crescita del numero di impianti, sia sulla crescita occupazionale. Tale effetto però sembra manifestarsi a discapito delle aree che confinano con i Comuni coinvolti nell'intervento.

IL CONFRONTO CON IL GRUPPO A

Da quanto emerge dal confronto con il gruppo A, sembrerebbe che i Contratti di Programma non abbiano prodotto alcun effetto positivo. Addirittura la crescita media negli impianti, cumulata per l'intero periodo di stima, è inferiore (-2,3%) nei Comuni trattati rispetto a quella osservata nei Comuni di controllo (tav. 3). Un risultato del tutto inatteso, considerato lo sforzo finanziario sostenuto da Stato e imprese. Si tratta però di una differenza non statisticamente significativa: in altre parole, non vi è evidenza empirica sufficiente per ritenere che tale differenza sia diversa da zero.

Anche prendendo in considerazione il dato occupazionale si giunge alla stessa conclusione: non esiste alcuna differenza (+0,1%) tra i 56 Comuni trattati e i 49 Comuni del gruppo di controllo.

IL CONFRONTO CON IL GRUPPO B

I ricercatori di Banca d'Italia ritengono che il gruppo B (Comuni coinvolti in futuri CdP) sia più simile, rispetto al precedente, al gruppo dei Comuni trattati e che il confronto con questo secondo gruppo offra risultati più plausibili. Per verificare la maggiore somiglianza di questo gruppo a quello dei Comuni trattati è stato eseguito un test che consiste nel mettere a confronto i valori assunti dalle variabili risultato, per entrambi i gruppi, in periodi precedenti all'intervento: dal confronto emerge chiaramente che i 2 gruppi, prima della stipula del Contratto, avevano tassi di crescita pressoché uguali.

Il confronto sui dati post-intervento mostra stavolta l'esistenza di un effetto positivo, seppur non molto intenso, sia sugli impianti (+6,3%), sia sull'occupazione (+7%). Entrambe le differenze sono statisticamente significative.

"L'intervento mostra un effetto positivo sulla crescita degli impianti industriali di circa 6 punti percentuali"

Tav. 3 - Gli effetti dei Contratti di Programma

Variabili risultato	Gruppo A	Gruppo B
Crescita impianti	-2,3%*	+6,3%
Crescita occupazione	+0,1%*	+7%
N. Comuni di controllo	*49*	*33*

Nota: I dati si riferiscono alla crescita cumulata sull'intero periodo di stima
** Differenze non statisticamente significative*

Copyright © 2014 - *CAPIRe*

Tav. 4 - Gli effetti nei Sistemi Locali del Lavoro e nelle aree limitrofe

Variabili risultato	Confronto tra SLL	Confronto tra aree limitrofe
Crescita n. impianti	+2,3%	-5,6%
Crescita occupazione	-0,9%	-4,8%

COSA ACCADE ALLE AREE LIMITROFE?

Le politiche di sviluppo locale possono produrre effetti positivi anche nelle aree limitrofe a quelle interessate dagli incentivi statali. Ciò accade, ad esempio, se l'incremento nelle attività economiche generato sul territorio comunale dal finanziamento pubblico attrae nuovi clienti, o attiva maggiori affari, anche per le imprese localizzate in Comuni contigui.

In che misura ciò è avvenuto nel caso dei Contratti di Programma? Per rispondere a tale interrogativo, l'analisi è stata ripetuta mettendo a confronto aree territoriali più ampie, ovvero i Sistemi Locali del Lavoro[1] (SLL) comprendenti i 56 Comuni trattati con i SLL comprendenti i 33 Comuni di controllo (tav. 4). L'effetto positivo sulla crescita degli impianti, identificato in precedenza a livello comunale, si riduce molto (+2,3%) e scompare completamente l'effetto sull'occupazione (-0,9%). Sembra quindi che le aree vicine al Comune interessato dal CdP non abbiano goduto di alcun beneficio indiretto.

Al contrario, vi è stato un evidente effetto di spiazzamento (*spatial crowding out effect*): ciò significa che i Comuni coinvolti nei CdP hanno assorbito investimenti e assunzioni che, in assenza di intervento pubblico, si sarebbero probabilmente distribuiti nelle aree limitrofe. L'esistenza di tale effetto è verificato dal confronto tra le aree che fanno parte degli stessi SLL dei Comuni trattati e le aree presenti in SLL dei Comuni di controllo (tav. 4). In entrambi i casi si tratta di aree non direttamente coinvolte in Contratti di Programma. Le prime però crescono in media meno delle seconde: -5,6% sulla crescita degli impianti e -4.8% sulla crescita occupazionale.

"Le aree direttamente coinvolte nel Contratto di Programma crescono a discapito di quelle limitrofe"

[1] I Sistemi Locali del Lavoro sono unità territoriali costituite da più Comuni contigui tra loro e individuati in base ai dati relativi agli spostamenti quotidiani effettuati dalle persone per motivi di lavoro.

Quali conclusioni trarre dallo studio?

- Secondo lo studio, vi è sufficiente evidenza empirica per affermare che i Contratti di Programma sono riusciti ad aumentare, almeno nel breve periodo, la crescita nei Comuni direttamente interessati dall'intervento. Si tratta però di una crescita molto lieve, soprattutto se messa in relazione all'ammontare di risorse pubbliche spese per realizzare queste iniziative.
- Alcune analisi complementari realizzate dai ricercatori mostrano come non faccia grande differenza se a proporre il Contratto di Programma è una grande impresa oppure un consorzio di PMI.
- Gli effetti positivi sulla creazione di insediamenti industriali e posti di lavoro svaniscono se il confronto avviene su una scala territoriale maggiore rispetto a quella comunale. Ciò probabilmente è dovuto ad un effetto spiazzamento: gli investimenti e la creazione di posti di lavoro si concentrano sul territorio direttamente interessato dal Contratto di Programma a discapito delle aree limitrofe.

"L'efficacia dello strumento non cambia se a proporre il Contratto è una grande impresa o un consorzio di PMI"

Riferimenti bibliografici

- Andini M. e de Blasio G., *Local development that money can't buy: Italy's Contratti di Programma,* Temi di Discussione (Working Papers), n. 915, Banca d'Italia, 2013
- Carpineti C. e altri (a cura di), *Rapporto 2011 sulla programmazione negoziata: Contratti di Programma, Patti Territoriali e Contratti d'Area*, - Ministero dello Sviluppo Economico, 2011
- Istat, *Occupati e Disoccupati - I trimestre 2014*, Statistiche Flash, 3 giugno 2014

La presente nota è stata redatta da Marco Sisti e Gianluca Strada (ASVAPP).
Progetto CAPIRe è un'iniziativa della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee Legislative delle Regioni e delle Province Autonome. Le attività di ricerca, analisi e formazione sono curate dall'Associazione per lo Sviluppo della Valutazione e l'Analisi delle Politiche Pubbliche di Torino (ASVAPP).

CONFERENZA DEI PRESIDENTI DELLE ASSEMBLEE LEGISLATIVE DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME

Copyright © 2014 - *CAPIRe*