



BANCA D'ITALIA
EUROSISTEMA

La valutazione delle politiche per la coesione: l'esperienza della Banca d'Italia

Guido de Blasio, Servizio Studi di struttura economica e finanziaria

Bari, luglio 2013 – Progetto CAPIRe

Outline della presentazione

- Cos'è la valutazione? Perché valutare le politiche pubbliche?
- Politiche per la coesione nel caso italiano. Tre esempi:
 - La legge 488
 - I contratti di programma
 - Le garanzie per l'accesso al credito delle PMI

La teoria economica aiuta, fino a un certo punto

- Le politiche per la coesione (*location-based*) sono in atto da decenni in un ampio numero di paesi, con diverso livello di sviluppo socio-economico. Servono? Cosa dice la teoria?
- **Sono inutili, talvolta dannose** (Banca Mondiale, 2008) → lo sviluppo economico per sua natura procede in maniera non uniforme sul territorio, contrastare questa tendenza naturale comporta solo un indebolimento della crescita. I *policy makers* dovrebbero **promuovere l'integrazione**, assicurando alle aree più povere le stesse infrastrutture, istituzioni, servizi pubblici delle aree più ricche
- **Invece servono, eccome** (OECD, 2009) → nessuna tendenza naturale alla concentrazione (talvolta essa deriva da scelte di politica economica). In ogni caso, non è un gioco a somma zero: la crescita delle aree più povere non avviene a discapito di quelle più ricche. La promozione dell'integrazione da sola non basta (ci sono *poverty traps*), i *policy makers* dovrebbero **promuovere l'industrializzazione in maniera diretta**

L'esperienza, invece, potrebbe essere molto di aiuto

- **Esperienza** → cosa è successo in passato? Gli interventi attuati sono stati utili a ottenere i risultati auspicati?
- **Valutazione** → considera un intervento, verifica se da esso sono scaturiti gli effetti desiderati. Esempi: incentivi agli investimenti fanno aumentare gli investimenti? La garanzia pubblica aiuta le imprese a ottenere più credito dalle banche?
- Analogia con altre discipline, ad esempio la medicina (sperimentazione di un farmaco)
- **Aiuto per il decisore pubblico**, che vorrà replicare i programmi che hanno avuto effetti positivi e astenersi dal riproporre quelli che non hanno dato i risultati auspicati
- **Non solo**: talvolta la valutazione aiuta a comprendere il meccanismo di mancato funzionamento del programma rispetto all'obiettivo, e quindi suggerisce le opportune modifiche per farlo funzionare (oppure evidenzia effetti non attesi, comunque utili da sapere)

Il dilemma di Tomas

- Nel romanzo "*L'insostenibile leggerezza dell'essere*", Tomas, giovane medico donnaiolo, non sa decidere tra l'amore coniugale di Teresa e una vita da scapolo
- Rivolgendosi a una delle sue amanti, Sabina, Tomas dice: "Vorrei avere due vite. In una, vorrei avere Teresa a casa con me. Nell'altra, vorrei vivere senza di lei. Così poi posso fare il confronto. Però ho una vita sola"
- Un **decisore pubblico** ha di fronte lo stesso dilemma di Tomas. Per capire se gli incentivi alla R&S che concede alle imprese della sua regione funzionino, vorrebbe osservare cosa succede alle stesse imprese nel caso in cui prendano i sussidi e nel caso in cui non lo facciano. Ma per ogni impresa, può osservare un solo esito

L'analisi controfattuale

- La valutazione risponde alla domanda "controfattuale": **cosa sarebbe successo in assenza del programma di intervento?** L'effetto del programma viene identificato confrontando un gruppo di unità (imprese/consumatori/comuni) che ha beneficiato dell'intervento (gruppo dei *trattati*) con un gruppo analogo a quello dei trattati ma che non ha ricevuto il contributo (gruppo dei *controlli*, non *trattati*)
- Nella pratica, la **definizione di un adeguato gruppo di controllo è complicata**
Se il gruppo dei trattati non è simile al gruppo dei controlli, quello che emerge dal confronto può riflettere anche differenze pre-esistenti all'avvio del programma (*distorsione dovuta alla selezione*)
- L'analisi di valutazione ha lo scopo di identificare l'effetto del programma di intervento separandolo dalla **distorsione dovuta alla selezione**

Perchè la valutazione dovrebbe interessarci?

- Si capisce se le misure hanno funzionato
- Quindi, se i soldi pubblici sono stati spesi bene (*spending review*)
- Si può procedere (con cautela) a generalizzare su cosa funzioni e cosa no
- Si aumenta la trasparenza del decisore pubblico (a cui non viene chiesto di indovinare gli interventi "buoni", quanto piuttosto di imparare dall'esperienza)
- La valutazione favorisce un processo decisionale basato sull'evidenza (migliora il dibattito sulla politica economica)
- Serve a farsi un'idea, fondata sui fatti, del ruolo dello stato nell'economia e nella società

Cosa abbiamo valutato in Banca d'Italia

- Si sono valutati alcuni dei principali programmi di incentivazione attuati in Italia nel recente passato:
 - **incentivi agli investimenti** → Legge 488, Legge 388 (evidenze Indagine Banca d'Italia)
 - **incentivi allo sviluppo locale** → Patti territoriali, Contratti di Programma, Contratti d'Area, Fondi strutturali
 - **incentivi all'innovazione** → Fondo Innovazione Tecnologica, Incentivi della Regione Emilia Romagna e Piemonte
 - **accesso al credito** → valutazione dei prestiti agevolati mediante i dati della Centrale Rischio, garanzie della Regione Lazio
- Abbiamo stimato i **possibili effetti esterni/indiretti** (di tipo indotto), che potrebbero aggiungersi a quelli diretti sulle imprese che vengono sussidiate

La legge 488 (Bronzini, de Blasio 2006)

- Incentivi a fondo perduto per gli investimenti, per lo più al Sud
- Graduatoria. Criteri per i punteggi (% fondi propri; # nuovi occupati; % di assistenza). Le domande vengono accolte, fino all'esaurimento del budget
- Un intervento MOLTO costoso: dal 1996 al 2003, 16 mld di €
- Grazie alla 488 si sono avuti investimenti aggiuntivi?
- Venire a capo della selezione (la 488 intendeva premiare le imprese migliori) → graduatoria

La legge 488 (2)

- Altre complicazioni: sostituzione temporale, spiazzamento, inefficienza nell'utilizzo dei fattori
- Risultati: gli incentivi avrebbero indotto soprattutto effetti di sostituzione temporale (le imprese avrebbero per lo più anticipato investimenti), di spiazzamento (gli investimenti delle imprese sussidiate sarebbero avvenuti in parte a scapito di quelli delle imprese non sussidiate dello stesso settore o mercato locale), e distorto gli investimenti a favore di progetti K/L bassi
- Lezioni: nessuna addizionalità nel medio periodo, ma effetti short-term sugli investimenti e lavoro

I contratti di programma (Andini, de Blasio 2013)

- Accordi tra l'Amministrazione centrale dello Stato e aziende private (grandi imprese, gruppi di imprese e consorzi di piccole e medie imprese) finalizzati ad incentivare grandi investimenti industriali nelle aree in ritardo di sviluppo
- Istituiti nel 1986, nell'ambito dell'Intervento Straordinario nel Mezzogiorno. Al 2010 i comuni meridionali coinvolti erano pari a 413; i fondi pubblici trasferiti per iniziative industriali localizzate nel meridione risultavano pari a circa 6 miliardi di euro
- Esempi: Fiat, Barilla, Texas Instruments
- Grazie ai CdP si è avuto un maggiore sviluppo locale?

I contratti di programma (2)

- Venire a capo della selezione: comuni con caratteristiche simili prima dell'intervento (comuni futuri trattati)
- Risultati: nei comuni interessati vi sarebbe evidenza di un modesto effetto positivo sulla crescita del numero di stabilimenti e degli occupati. Questo effetto avverrebbe a discapito delle aree confinanti (i risultati sono simili sia per i CdP che miravano a incentivare l'insediamento nel meridione di grandi imprese o gruppi industriali sia per quelli che intendevano favorire forme di imprenditoria locale)
- Lezioni: addizionalità è molto circoscritta sul territorio

Garanzie per l'accesso al credito delle PMI (D'Ignazio, Menon 2012)

- Programma avviato nel 2007 da una (importante) amministrazione regionale italiana, attraverso una finanziaria regionale (che copre l'80% delle perdite in caso di *default* delle imprese) e banche private, che affidano le PMI locali
- Il programma è finanziato tramite un fondo (dotazione 20 mil. € annuo). Dal 2007 il programma ha garantito circa 1.000 PMI
- Grazie alle garanzie, le PMI ottengono più credito?
- Venire a capo della selezione: attraverso una variazione esogena della probabilità di ottenere la garanzia (IV)

Garanzie per l'accesso al credito delle PMI (2)

- Risultati: aumenta l'indebitamento a medio/lungo termine (rimane invariato l'indebitamento complessivo); si riduce il costo dei finanziamenti. Non vi sono tuttavia effetti evidenti sulla probabilità di *default*, nè effetti sulle variabili di natura reale (fatturato, investimenti)
- Lezioni: i benefici per le imprese sono soprattutto relativi al maggiore equilibrio della struttura finanziaria e al minor costo dell'indebitamento (possibili benefici anche per le banche, nella misura in cui il credito a medio/lungo termine è stanziabile a garanzia presso la BCE)

Che fare?

Nessun programma senza obiettivo

La prassi di attuare un programma senza esplicitare la finalità che il decisore pubblico intende perseguire va eliminata (l'obiettivo deve essere misurabile)



Nessun programma senza dati

Le informazioni vanno raccolte sia per i trattati sia per i controlli (i soggetti che hanno richiesto il contributo pubblico e non l'hanno ottenuto). Chiarire le difficoltà imposte dalla normativa sulla privacy (clausole di accesso all'atto della richiesta)



Nessun programma senza valutazione

La valutazione andrebbe incentivata, prevenendo di destinarvi una frazione dei finanziamenti di cui si dispone, oppure attraverso un premio alle amministrazioni virtuose (le amministrazioni possono limitarsi alla predisposizione delle informazioni)



L'idea della sperimentazione

L'ideale sarebbe predisporre forme di sperimentazione dei programmi di intervento con il coinvolgimento di un sottogruppo statisticamente rappresentativo dei destinatari delle politiche (pilot), prima di attuare un'iniziativa su scala più ampia



BANCA D'ITALIA

EUROSISTEMA