

Maurizio DI PALMA

Ho aderito con particolare piacere all'invito a discutere di questa importante iniziativa sviluppata dal DPS per fornire una base informativa adeguata in tema di spesa pubblica territorializzata. Ciò infatti mi permette di collegare tale iniziativa a mie precedenti esperienze maturate in tema di infrastrutturazione del territorio ed effetti di questa sullo sviluppo; i Conti Pubblici Territoriali in questo ambito offrono infatti un significativo contributo a conoscere come la spesa del settore pubblico allargato contribuisca a dotare il territorio di infrastrutture.

L'esperienza alla quale intendo collegarmi, fa riferimento ad una attività ormai più che ventennale che ho sviluppato presso ECOTER insieme ad altri colleghi per analizzare il ruolo ed il contributo dell'infrastrutturazione (produttiva e sociale) allo sviluppo economico da una parte ed alla riduzione degli squilibri territoriali dall'altra. Si tratta di un'attività che parte da lontano sviluppata in ambito europeo: la Commissione europea alla fine degli anni '70, dovendo riformare la politica regionale realizzata attraverso i fondi strutturali (ed in particolare il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale – FESR), ha cercato di meglio comprendere il fabbisogno di infrastrutturazione delle varie regioni ed il contributo dato da questa ai processi di riequilibrio e di coesione economica e sociale tra Paesi ed all'interno di questi tra regioni.

Il gruppo di lavoro e gli istituti incaricati di sviluppare le ricerche di base da parte della Commissione Europea hanno fornito un importante contributo alla trattazione del problema ed hanno dato avvio ad un importante filone di ricerca a livello del nostro Paese ed a livello internazionale.

Le conclusioni del rapporto consegnato alla Commissione Europea possono essere così sintetizzate:

- la costruzione della base statistica necessaria alla verifica del ruolo dell'infrastrutturazione, pur nei limiti connessi ai divari che caratterizzano i sistemi statistici nazionali, ha permesso di fornire un'informazione comparabile in termini di una serie di indicatori rappresentativi dei livelli di dotazione con riferimento all'infrastrutturazione sociale e produttive;
- la relazione tra livelli di infrastrutturazione e livelli di sviluppo e di produttività registrati nelle varie regioni risultava particolarmente forte;
- la funzione di “quasi produzione” tra indicatori di sviluppo e dotazione infrastrutturale evidenziava un livello di sovrautilizzazione dell'infrastrutturazione nelle regioni più sviluppate (e cioè un livello di sviluppo teorico conseguibile con l'infrastrutturazione disponibili inferiore a quello effettivamente registrato nella realtà) e viceversa un livello di sottoutilizzazione della dotazione infrastrutturale nelle regioni in ritardo (e cioè un livello teorico di sviluppo più elevato di quello effettivamente registrato). Si evidenziava pertanto un livello differenziato di efficienza nell'utilizzo della dotazione infrastrutturale da parte delle regioni in relazione al loro livello di sviluppo;
- l'infrastrutturazione, rappresentando un fattore che poteva contribuire alla crescita e quindi alla riduzione dei divari territoriali, avrebbe potuto rappresentare una significativa linea di intervento e di utilizzo del FESR per conseguire positivi risultati in termini di convergenza nei livelli di sviluppo e nella riduzione dei divari socio economici.

È evidente però che dalle analisi sviluppate emergeva la conclusione che un livello di infrastrutturazione inadeguata non avrebbe potuto determinare fenomeni di attrazione nelle regioni meno sviluppate, ma al tempo stesso emergeva che la congestione nell'utilizzo dell'infrastrutturazione avrebbe potuto rappresentare un freno nell'ulteriore sviluppo delle regioni forti.

Proprio in relazione alla possibilità di integrare le interpretazioni soprarichiamate, le ricerche sull'argomento si sono ulteriormente arricchite di contributi e risultati significativi. Pigliaru prima nel suo intervento richiamava gli studi interessanti di Cosci-Mattesini sulla teoria di convergenza sviluppata da Barra-y-Sala; a livello internazionale d'altra parte molte altre ricerche hanno evidenziato il ruolo dato dall'infrastrutturazione all'accelerazione della crescita: sono stati verificati e quantificati livelli di elasticità (infrastrutture, PIL) dell'ordine dello 0,3/0,5.

Si può ritenere che la relazione verificata in situazioni e paesi diversi e recentemente anche con dati più aggiornati in Italia (Confindustria-ECOTER), possa confermare il ruolo ed il contributo dell'infrastrutturazione nel conseguimento degli obiettivi di coesione economica e sociale.

Nell'ambito di tali verifiche quantitative un problema di fondo è rappresentato dai dati di base relativi alla dotazione infrastrutturale.

Nell'esperienza maturata in sede Commissione Europea e nei filoni di ricerca che sono seguiti, il riferimento quantitativo concerne indicatori fisici e cioè dati di dotazione (Km di rete ferroviaria; Km di banchine portuali; superficie di aree attrezzate; posti letto ospedalieri, etc.), generalmente espressi in unità di misura diverse. Dati che richiedono pertanto processi di standardizzazione e normalizzazione, attraverso i quali determinare indicatori comparabili ed aggregabili per giungere ad indicatori sintetici (a livello di categorie e/o nel complesso delle varie categorie).

Accanto a tale approccio basato su indicatori fisici si è sviluppato nel medesimo contesto un approccio basato su dati di dotazione espressi in misura monetaria (stock in valore di capitale infrastrutturale); stock calcolato sulla base della spesa sostenuta in investimenti infrastrutturali nel passato, tenendo conto dell'attualizzazione dei prezzi e dell'ammortamento del capitale consumato (metodo dell'inventario permanente di Goldschmidt).

Su questa linea si sono cimentati diversi ricercatori e più recentemente Picci. Nel lavoro sviluppato da Picci ad esempio è stata presa in considerazione la serie storica dell'ISTAT degli investimenti in OOPP dal 1953 ad oggi articolata per tipologia di opere realizzate e per regione.

Sulla base di tali dati di spesa, sono state costruite stime del capitale a livello di ciascuna regione; è quindi possibile calcolare livelli di dotazione per abitante/o per occupato in assoluto ed i termini di distanze dal livello medio nazionale.

Due approcci, quello basato su dati fisici e quello basato su dati monetari se confrontati in termini di divari esistenti tra regioni nel nostro paese, evidenziano risultati piuttosto differenziati: la Calabria con i dati monetari non presenta più il forte ritardo registrato con gli indicatori espressi in termini fisici. La Lombardia per contro non risulta più tra le regioni più dotate.

Il risultato è pertanto alquanto preoccupante. Quali sono le cause di tali diversità:

- le stime (o la ricostruzione) della serie storica delle spese sostenute per opere pubbliche dal 1953, possono aver sovrastimato la spesa nelle regioni del Mezzogiorno? Oppure la spesa sostenuta nelle regioni del Mezzogiorno presenta una minore efficienza (e cioè a parità di spesa sostenuta si realizza una quantità fisica di opere pubbliche inferiore a quella realizzata nel Centro Nord)? Oppure l'arco temporale considerato per l'ammortamento è in taluni casi troppo breve (ad esempio le infrastrutture stradali/portuali realizzate prima del 1954 sono di fatto ancora utilizzate)?
- i dati fisici calcolati nell'approccio adottato con il filone di ricerca della Commissione europea, non sono del tutto rappresentativi del livello effettivo di dotazione di capitale nelle varie regioni?

Tutte le motivazioni sopraindicate, ed in particolare quella addotta da Picci (minore efficienza nella spesa dimostrata da alcune regioni), possono essere portate a giustificazione della diversità dei risultati sopraillustrati.

Certamente però la “spesa” in quanto tale, da sola, non può rappresentare “il risultato” a cui si intende pervenire. Non a caso nei processi di valutazione a base dei programmi comunitari accanto ai classici indicatori di spesa vengono fissati indicatori fisici di realizzazione, di risultato e di impatto che meglio possono permettere di valutare l'efficacia della politica di intervento promossa con i fondi comunitari.

In relazione a quanto sopra quali sono dunque le conclusioni che si possono avanzare. Certamente la spesa è molto importante perché è un elemento fondamentale per comprendere qual è lo sforzo finanziario in termini di politica economica dell'attività svolta da un governo per intervenire, ad esempio nell'eliminazione degli squilibri di dotazione infrastrutturale.

Pertanto tal senso molto importante sono i dati relativi ai conti pubblici territorializzati costruiti dal DPS. Mi sembra importante ricordare in proposito un nostro vecchio “maestro” (Pompili) che pubblicando un bel libro sul piano degli esperimenti riportava una citazione da Pirandello: “I fatti sono come i sacchi: vuoti non si reggono”. La politica economica – diceva questa mattina Barca – senza informazione economica non può essere sviluppata adeguatamente (non si regge direbbe Pirandello) e quindi è chiaro che dobbiamo partire dai numeri, dobbiamo dare i numeri – non nel senso traslato del termine – ma certamente di questi numeri abbiamo bisogno. E proprio in relazione a questa esigenza mi sembra di poter sostenere che la disponibilità dei dati territorializzati della spesa sia un elemento di grande rilievo. Però mi chiedo – e chiedo a Mariella Volpe, che ha iniziato questa attività fin dal '94 quando con ECOTER e con FORMEZ, in maniera meno approfondita, di quanto sviluppato oggi dal DPS per il periodo 94/99 – se, insieme a queste indicazioni di spesa rilevate con il concorso di una pluralità di Enti/Istituzioni, almeno per la spesa in conto capitale che è rilevante ai fini della determinazione del livello di infrastrutturazione del paese, non sia possibile rilevare a livello di regione o di vari Enti/Istituzioni anche elementi fisici, cioè i dati di realizzazione delle opere che vengono attuate con la spesa sostenuta.

Spendere un ammontare di risorse in strade significa realizzare un certo numero di Km ovvero ciò non si traduce in un ampliamento di dotazione perché tale spesa è stata finalizzata a manutenzione straordinaria, che può aver determinato miglioramento o allungamento della durata di vita delle strade sulle quali si è speso.

Pertanto se accanto al dato di spesa venisse rilevato il dato fisico, probabilmente, si potrebbe rendere più attendibile il confronto tra dati di stock fisico e dati di natura monetaria.

Un'ulteriore considerazione, sempre riferita alla utilizzabilità dei Conti Pubblici Territoriali per migliorare la stima dello stock di capitale espresso su base monetaria.

Nel metodo proposto da Goldschmidt la spesa sostenuta negli ultimi anni è certamente la più rilevante ai fini del calcolo dello stock di capitale (essendo più modeste le quote di ammortamento su tali spese).

Se la base relativa alla spesa per investimento ricostruita con i Conti Pubblici Territoriali il DPS risulta più adeguata agli scopi qui considerati, è certo che anche la stima dello stock in termini monetaria nel suo complesso potrebbe risultare migliorata; si potrebbe infatti adattare la stima della spesa per opere pubbliche dal 1954 al 1997-98 dell'ISTAT ai dati dei Conti Pubblici Territoriali utilizzando della vecchia serie la struttura settoriale e territoriale ed “agganciare” le stime costruite ai dati dei Conti Pubblici Territoriali di questi ultimi anni.

Attraverso le due linee suggerite (spesa dei Conti Pubblici Territoriali integrata con dati fisici; spesa delle opere pubbliche ISTAT ricalibrata ai Conti Pubblici Territoriali) si potrebbe tentare da una parte di poter arricchire le informazioni in termini quantitativi con gli indicatori di realizzazione e di risultato, dall'altra, con la revisione ed adattamento della spesa per OOPP, di poter costruire stima dello stock di capitale in termini monetari sulla base di una serie statistica certamente più in linea con le valutazioni dei Conti Pubblici Territoriali.