



Finanza Locale Monitor

Direzione Studi e Ricerche
Gennaio 2018

Finanza Locale Monitor

La Legge di Bilancio 2018 per gli Enti territoriali	2
Composizione della manovra complessiva	2
Le misure per gli Enti territoriali	4
Le strategie per l'attrazione di investimenti: focus sulle ZES – Zone Economiche Speciali	12
Introduzione	12
I dettati del “Decreto Mezzogiorno”	14
Il caso del porto di Tanger Med in Marocco	18
Conclusioni: la ZES come strumento di marketing territoriale	22
La qualità delle Istituzioni a livello nazionale e locale	24
Indicatori per una valutazione della <i>governance</i> : i WGI	24
La posizione dell'Italia nella graduatoria mondiale della <i>governance</i>	25
La <i>governance</i> a livello territoriale: una fotografia	29

Gennaio 2018

Intesa Sanpaolo
Direzione Studi e Ricerche

Industry and Banking

A cura di:
Laura Campanini

Hanno collaborato:

Fedele de Novellis
Sara Signorini
REF Ricerche

Alessandro Panaro
SRM

La Legge di Bilancio 2018 per gli Enti territoriali

Composizione della manovra complessiva

Nel corso del mese di ottobre il Governo ha predisposto i documenti che definiscono la politica fiscale del prossimo triennio: il documento programmatico di bilancio, il decreto fiscale e la Legge di Bilancio.

Hanno collaborato:
Fedele de Novellis
Sara Signorini

Insieme questi tre testi definiscono le linee guida della politica di bilancio, le risorse da impiegare per il rilancio dell'economia e le relative coperture.

Quest'anno la sessione di bilancio è stata però particolarmente magra. Il Governo aveva a disposizione poche risorse, avendo già sfruttato ampi margini di flessibilità rispetto al percorso di aggiustamento del saldo definito dai trattati europei nel triennio 2014-16. **Per il 2018-20, quindi, la manovra ha risentito della relativa scarsità di risorse, e dunque gli interventi, inclusi quelli in capo agli Enti territoriali, si sono rivelati, ex-post, di portata più limitata rispetto agli anni precedenti.**

Nello specifico, larga parte delle risorse mobilitate dalla manovra dovrà coprire la cancellazione completa delle clausole di salvaguardia sull'Iva e le accise, che nel 2018 avrebbero comportato un gettito aggiuntivo di circa 15 miliardi. Per gli anni successivi il governo non ha rimosso integralmente le clausole (ne ha mantenuta solo una parte nel 2019, mentre per gli anni successivi sono rimaste invariate), ma le risorse dedicate allo sviluppo rimangono risicate.

Il prospetto che segue illustra per macro aggregati la composizione della manovra per il triennio 2018-20, ponendo in evidenza gli effetti finanziari di ciascun intervento (in termini di indebitamento netto), incluse le misure che interessano le Amministrazioni locali, che saranno descritte in maggiore dettaglio nel seguito¹.

¹ Come si vedrà meglio nel seguito, tra gli effetti sull'indebitamento netto non compaiono quindi gli effetti delle misure che impattano su altri saldi, come ad esempio il contributo per la riduzione del debito delle Regioni, che impatta sul cosiddetto "saldo netto da finanziare" ma non sull'indebitamento netto complessivo della PA perché deve essere controbilanciato da un saldo positivo pari al contributo spettante a ciascuna regione.

La manovra 2018-20: i principali interventi			
	2018	2019	2020
COPERTURE	7.278	6.266	8.104
Entrate	6.628	5.599	7.261
Contrasto evasione	1.832	3.476	4.603
Differimento IRI	1.986	-750	23
Riduzione fondo pressione fiscale	378	378	508
Banda ultra-larga	25	25	25
Giochi	120	62	62
Tassazione uniforme redditi da partecip. qualificate di persone fisiche (sostitutiva)	1.209	1.416	1.424
Altro	1.078	993	616
Spese	5.396	2.219	4.147
Riprogrammazioni e definanziamenti	4.343	1.211	3.285
- correnti	1.806	1.066	1.062
- in conto capitale	2.537	145	2.223
Regioni ed enti locali	388	360	426
Riduzione fondi a copertura di altri interventi	485	548	335
Altro	180	99	101
IMPIEGHI	22.291	18.967	15.298
Entrate	16.543	11.061	6.793
Clausole di salvaguardia	14.903	6.065	0
Detrazioni ecobonus	-35	605	914
Super e iper ammortamento	0	903	1.712
Decontribuzione	382	1.195	1.931
Tassazione uniforme redditi da partecipazioni qualificate di persone fisiche (Irpéf)	956	1.406	1.436
Altro	338	887	801
Spese	7.459	9.726	8.926
Rifinanziamenti	1.711	1.820	421
- correnti	1.422	1.612	339
- in conto capitale	289	207	82
Contratti pubblico impiego	1.650	1.650	1.650
Welfare, lavoro e protezione sociale	866	1.574	1.606
Regioni ed enti locali	1.759	1.339	1.449
- correnti	1.456	1.009	894
- in conto capitale	302	330	555
Rifinanziamento fondi	510	1.925	2.255
- correnti	320	320	320
- in conto capitale	190	1.605	1.935
Sisma	74	50	51
Altro	890	1.368	1.493
EFFETTI RIFLESSI DI ALTRE MISURE	1.120	1.459	1.817
Maggiori entrate	1.120	1.459	1.817
MANOVRA NETTA ENTRATE	-9.915	-5.462	468
MANOVRA NETTA SPESE	-2.063	-7.507	-4.780
SALDO	-10.858	-11.510	-2.495

Nota: il segno (-) nel valore del saldo indica che la manovra ha un impatto peggiorativo sul saldo tendenziale.

Fonte: Elaborazione REF Ricerche su documenti ufficiali

L'ammontare degli impieghi è decrescente nel triennio. Si parte con circa 23 miliardi nel 2018, per scendere a circa 20 miliardi nel 2019 e 14 miliardi nel 2020. Soprattutto nei primi due anni, il peso è spostato più verso le entrate, per via della cancellazione (totale nel 2018, parziale nel 2019) delle clausole di salvaguardia su IVA e accise, che determina un minor gettito di quasi 15 miliardi nel 2018 e circa 6 miliardi nel 2019. Risulta evidente l'assorbimento di risorse destinate alla cancellazione delle clausole, che ha quindi ristretto i margini a disposizione del Governo per politiche con effetti finanziari significativi. **Tra entrate e spese, 23 miliardi complessivi, le misure veramente espansive sono solo pari a 8 miliardi circa, che vengono distribuiti tra una serie di interventi di portata minore.** Tra questi poi sono incluse anche le cosiddette misure "a politiche invariate", ovvero i rifinanziamenti di spese già esistenti, che come tali non costituiscono vere e proprie manovre espansive ma semplicemente la conferma di livelli di spese già finanziate in

precedenza. Anche le risorse stanziare per il rinnovo dei contratti del pubblico possono considerarsi al pari di un intervento a politiche invariate.

In questo contesto, **le risorse destinate alle politiche di Regioni ed Enti locali non sono molte** (si veda sezione “impieghi” in tabella): **circa 1 miliardo nel primo anno, che scende a circa 600 milioni nel secondo e ritorna vicino al miliardo nel terzo, un ammontare di risorse variabili tra il 3% e il 7% del totale mobilitato dalla manovra in ogni anno.**

Le coperture fanno leva principalmente sulle entrate. Una parte consistente deriva da interventi vari di contrasto all’evasione fiscale, che secondo le stime del Governo dovrebbero garantire maggiori entrate fiscali per 2 miliardi nel 2018, che diventano quasi 3 miliardi nel 2019 e quasi 4 miliardi nel 2020. Nel primo anno poi un impatto significativo deriva dalla decisione di posticipare di un anno l’entrata in vigore dell’IRI, la nuova imposta sul reddito delle imprese piccole che era stata introdotta con la scorsa Legge di Bilancio per allineare l’imposizione fiscale delle imprese di piccole dimensioni a quelle medio-grandi, soggette all’IRES ridotta dal 27,5% al 24% nel 2017. I risparmi attesi di spesa non sono molti, soprattutto se si considerano quelli derivanti dall’azione di revisione della spesa, che va sotto l’etichetta di *spending review*. Più consistenti invece sono i risparmi derivanti dal definanziamento o dalla riprogrammazione di dotazioni finanziarie già previste dalla legislazione vigente (che non derivano quindi da innovazioni o modifiche normative, ma semplicemente dallo spostamento di risorse già stanziate, e come tali dunque costituiscono tagli lineari alla spesa)².

Le misure per gli Enti territoriali

Il prospetto riepilogativo della composizione della manovra riporta solo le misure con effetti finanziari sull’indebitamento netto, per dare una dimensione delle risorse complessivamente mobilitate. **All’interno della Legge di Bilancio però esistono anche provvedimenti il cui effetto sull’indebitamento netto è nullo** (ad esempio le misure con impatto solo sul saldo netto da finanziare, o altre misure di cui la relazione tecnica non quantifica un effetto finanziario) **ma il cui rilievo normativo è suscettibile di determinare possibili impatti sulla finanza pubblica**. Nel seguito quindi, per offrire un’immagine più possibile completa dei nuovi assetti che potranno derivare dalla manovra 2018-20, si darà conto di tutti i principali interventi normativi che riguardano le Amministrazioni locali e il comparto sanitario.

In generale, l’intonazione della manovra sugli Enti territoriali è di tipo espansivo, attraverso un’attenuazione degli obiettivi per le Regioni, il recupero di risorse cancellate da precedenti manovre per Province e Città metropolitane, e la concessione di spazi finanziari ai Comuni per la realizzazione di investimenti. Sul fronte delle entrate però **persiste il blocco delle aliquote dei tributi locali, escluse la TARI**, che ripaga il servizio rifiuti, **l’imposta di soggiorno e altri tributi minori**, che hanno un impatto minore sulle finanze locali. La relativa scarsità di risorse si aggiunge quindi a un’ulteriore limitazione all’autonomia degli Enti.

² Sia tra gli impieghi che tra le coperture compare la voce relativa alla tassazione unica per i redditi da partecipazioni qualificate di persone fisiche, sui quali non graverà più l’Irpef ma un’imposta sostitutiva allineata alla tassazione sui redditi dagli altri tipi di partecipazioni. La misura ha intento semplificativo, ma non comporta un impatto rilevante sul bilancio pubblico dato che la cancellazione dell’Irpef è praticamente compensata dall’introduzione dell’imposta sostitutiva per questa categoria di redditi.

La manovra per gli Enti territoriali (valore facciale degli interventi, effetti cumulati sull'indebitamento netto in milioni di euro)			
	2018	2019	2020
Regioni	666	714	628
Riduzione concorso alla finanza pubblica definito da manovre precedenti	300	200	200
Centri per l'impiego e ANPAL	235	235	235
Spese aggiuntive personale sanitario	19	80	105
Altro	112	199	88
Comuni	103	196	517
Investimenti	81	184	505
- patto nazionale incentivato	70	122	351
- messa in sicurezza edifici	11	62	154
Spesa corrente	22	12	12
- risorse piccoli comuni	10	10	10
- contributo comuni in dissesto	10	0	0
- contributo comuni in fusione	10	10	10
- copertura (riduzione contributo compensazione IMU imbullonati)	-10	-10	-10
Province e città metropolitane	469	205	191
Contributo Province RSO	317	110	110
Contributo città metropolitane	111	0	0
Contributo province in dissesto e predissesto	30	30	30
Altro	11	65	51
Altri enti territoriali	133	-136	-313
Totale impieghi Enti territoriali	1.759	1.339	1.449
Totale coperture Enti territoriali	-388	-360	-426
Manovra netta Enti territoriali	1.371	979	1.023

Nota: con il segno (-) sono indicati gli interventi di natura restrittiva, e quindi con un impatto migliorativo sui saldi di finanza pubblica; viceversa per gli interventi con il segno (+). Nel prospetto non sono conteggiati gli effetti fiscali stimati dal Governo derivanti dalle misure sui centri per l'impiego e l'ANPAL.

Fonte: Elaborazione REF Ricerche su documenti ufficiali

Le Regioni

La Legge di Bilancio interviene per disciplinare criteri e modalità di realizzazione del contributo richiesto alle Amministrazioni territoriali per il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica.

I rapporti finanziari tra Amministrazione centrale ed Enti territoriali erano già stati stabilizzati dalla Legge 243 del 2012 che aveva introdotto la regola del pareggio di bilancio. Di anno in anno però alle Regioni è stato richiesto un contributo incrementale, le cui modalità di realizzazione (attraverso avanzi di bilancio o risparmi di spesa, sanitaria e non) sono state definite gradualmente con interventi normativi e intese successive.

Per il 2018 e per gli anni successivi, le leggi approvate negli anni scorsi³ avevano determinato una manovra aggiuntiva per le Regioni di quasi 9,7 miliardi (4,2 dal dl 66 e 5,5 dalla Stabilità 2016). Una parte era stata già definita con un taglio del finanziamento del Fondo Sanitario Nazionale, che tra il dl 78/2015 (il cosiddetto "decreto Enti locali") e l'Intesa Stato-Regioni dell'11 febbraio 2016 era stato ridotto da 120 a 113 miliardi circa. La Legge di bilancio 2018 interviene quindi disciplinando le modalità di realizzazione della manovra che ancora resta da definire, pari a 2,7 miliardi.

La legge attenua lievemente la manovra, riducendola di 300 milioni di euro per il 2018 e di 200 nel 2019-2020, che peggiorano il disavanzo della PA rispetto al tendenziale. Inoltre, per il solo 2018, dei 2,4 miliardi che restano, 94 milioni dovranno derivare da risparmi di spesa, attraverso tagli alle risorse per l'edilizia sanitaria. Restano così 2,3 miliardi di manovra che le Regioni dovranno realizzare esibendo un avanzo, ma che saranno compensati da un contributo che lo Stato erogherà

³ DI 66/2014 articolo 46 comma 6 e Legge di Stabilità 2016.

alle Regioni per ridurre il proprio debito. L'impatto sull'indebitamento netto, essendo definito rispetto a un saldo tendenziale, che quindi già comprende il contributo alla finanza pubblica delle Regioni (al netto della riduzione di 300 milioni), è quindi nullo, però lo sforzo che sarà richiesto alle regioni rimane consistente, sebbene attenuato dalla riduzione di 300 milioni e dalla diversificazione delle modalità di realizzazione dell'obiettivo (l'avanzo richiesto è "solo" di 2,3 miliardi, mentre i restanti 0,9, come detto, devono provenire da tagli e risparmi).

Un aspetto critico di questa impostazione, a parte la dimensione dello sforzo richiesto in sé, riguarda la più volte ambita stabilità delle regole per la finanza decentrata. La regola del pareggio di bilancio, presente dal 2012, di fatto non è praticamente mai stata applicata, dato che ogni anno sono stati richiesti agli Enti obiettivi diversi, generalmente avanzi. Da un lato, vi è il rischio che avanzi consistenti si traducano in risorse inutilizzate, un risultato non particolarmente efficiente anche quando lo scopo sia quello di contenere il deficit. Dall'altro, l'assenza di regole stabili rischia di incidere negativamente sulla capacità di programmazione economica degli Enti.

Il riparto tra le Regioni del contributo a riduzione del debito è definito nella Legge di Bilancio, ma potrà essere modificato da un accordo in sede di Conferenza Stato-Regioni entro il 31 gennaio 2018, a parità di contributo complessivo.

Legge di Bilancio: contributo statale alla riduzione del debito delle RSO			
Contributo RSO riduzione debito 2018			
	Milioni	% sul totale	% sul debito Regione
Piemonte	189	8,23	1,50
Lombardia	402	17,48	3,74
Veneto	183	7,95	3,85
Liguria	71	3,10	2,93
Emilia-R	196	8,51	4,32
Toscana	180	7,82	3,26
Umbria	45	1,96	3,30
Marche	80	3,48	3,60
Lazio	269	11,70	1,91
Abruzzo	73	3,16	3,13
Molise	22	0,96	5,20
Campania	242	10,54	2,31
Puglia	188	8,15	7,05
Basilicata	57	2,50	7,88
Calabria	103	4,46	3,00
Nord-Ovest	663	28,81	2,57
Nord-Est	378	16,45	4,08
Centro	574	24,97	2,48
Sud	685	29,77	3,42
Totale RSO	2.300	100,00	2,94

Fonte: Elaborazione REF Ricerche su documenti ufficiali

Le Regioni cui è destinato il contributo più alto, in valore assoluto, sono Lombardia, Lazio e Campania. In termini pro-capite il contributo appare distribuito in maniera abbastanza uniforme, ad eccezione di alcuni *outlier* come ad esempio la Basilicata, il cui contributo è il più elevato anche in termini di incidenza sul debito complessivo della Regione.

Alle Regioni viene poi concesso di estendere la durata dei piani di rientro dai disavanzi 2014 e 2015, possibilità già prevista per il solo disavanzo 2014 dal decreto Enti locali (DL 78/2015) ma con una durata di 10 anni. La possibilità di estendere la durata dei piani di rientro è riservata alle Regioni che si impegneranno a riqualificare la propria spesa attraverso un progressivo aumento degli investimenti. Nello specifico, i pagamenti per investimenti dal 2018 dovranno essere determinati partendo dall'anno base 2017, cui applicare un aumento del 2 per cento nel 2018, del 2,5 per cento nel 2019, del 3 per cento nel 2020 e del 4 per cento dal 2021 al 2026.

La sanità

Le misure relative al comparto sanitario non comportano effetti finanziari rilevanti. Il finanziamento statale del Fondo sanitario nazionale non viene modificato dalla legge di bilancio per il 2018, che lo lascia invariato a 113 miliardi, mentre per il 2019 prevede un leggero incremento (di 30 milioni) del finanziamento già fissato a 114 miliardi. Tale aumento è destinato a finanziare l'incremento dei fondi contrattuali per il trattamento economico accessorio dei dirigenti del comparto sanitario (dirigenti medici, sanitari e veterinari), al fine di attenuare la norma che aveva bloccato ai livelli 2016 l'ammontare complessivo delle risorse annualmente destinate al trattamento accessorio del personale pubblico⁴.

Pur avendo sulla carta effetti finanziari modesti, la legge interviene su un punto importante che potrebbe comportare un impatto significativo sui bilanci delle regioni. **Si cerca, infatti, di risolvere, attraverso una sorta di "condono", la situazione di stallo che caratterizza il meccanismo del *payback* della spesa farmaceutica, e che, in assenza di un intervento, potrebbe avere un impatto sui bilanci delle Regioni.** Con *payback* si intende il sistema, introdotto nel 2008, che impone alle aziende farmaceutiche di ripianare lo sfioramento da parte del SSN dei tetti di spesa farmaceutica nella misura del 50% (l'altra metà invece compete allo Stato). Fino al 2012 la componente di spesa oggetto di tetti (e quindi di eventuale *payback*) era solo quella territoriale (quindi non la somministrazione diretta). Su questa componente di spesa la progressiva diffusione dei farmaci generici ha esercitato una forte pressione al ribasso e dunque non si sono osservati significativi incrementi dei valori di spesa, anzi, è stato possibile ridurre progressivamente i tetti imposti su di essa. **Nel 2012 però è stato introdotto un limite anche alla farmaceutica ospedaliera, nella quale sono ricompresi farmaci che comportano costi crescenti, legati ad esempio alle nuove strategie in campo oncologico, mentre non incide la medesima pressione al ribasso dei generici⁵.** Gli sfioramenti dei tetti di spesa hanno iniziato quindi ad essere significativi: dai dati di monitoraggio dell'Aifa lo sfioramento complessivo nel triennio 2013-15 è stato superiore ai 3,5 miliardi, quasi completamente a carico della farmaceutica ospedaliera (800 milioni nel 2013, 900 nel 2015 e 1,8 miliardi nel 2015), cui si aggiungono quasi 1,5 miliardi nel 2016.

Spesa farmaceutica: scostamenti rispetto ai tetti di spesa programmati (milioni di euro)			
	Farmaceutica territoriale	Farmaceutica ospedaliera	Totale
2013	49	773	822
2014	-185	1.049	864
2015	286	1.535	1.821
2016	-205	1.571	1.366
Totale 2013-15	150	3.357	3.507
Totale 2013-16	-55	4.928	4.873

Fonte: Elaborazioni REF Ricerche su Aifa, Monitoraggio della spesa farmaceutica nazionale e regionale, anni vari

Le aziende farmaceutiche, relativamente al triennio 2013-15 hanno finora erogato circa 882 milioni, mentre il totale richiesto dall'Aifa per il ripiano era pari a quasi 1,5 miliardi. Inoltre, delle somme versate, buona parte è oggetto di contestazioni mosse proprio dalle aziende farmaceutiche e presentate al Tar del Lazio, che in varie occasioni ne ha accolto le istanze poiché il calcolo delle somme di *payback* non sarebbe abbastanza trasparente. Le sentenze del Tar non sono state fino ad ora impugnate dall'Aifa, determinando quindi un sostanziale blocco del meccanismo di *payback*.

La Legge di Bilancio, come detto, prova quindi a sbloccare la situazione, imponendo all'Aifa scadenze certe sia per definire le somme relative al 2016, sia per concludere le transazioni già

⁴ Articolo 23 del D.Lgs. n. 75/2017

⁵ Sul tema si veda ad esempio S. Coretti e G. Turati su lavoce.info del 17 novembre 2017.

iniziate per il triennio 2013-15⁶. Secondo la Relazione tecnica al Decreto, gli accordi transattivi con le aziende farmaceutiche sui ripiani degli anni passati dovrebbero ammontare a circa 930 milioni, una somma inferiore a quanto originariamente richiesto, ma che comunque permetterebbe di evitare un risultato negativo (che peraltro, segnala la Relazione tecnica, l'Avvocatura dello Stato ha già paventato come possibile) che vedrebbe la PA costretta a restituire le somme già erogate dalle aziende farmaceutiche.

L'assenza di questi fondi avrebbe un impatto significativo non solo sul bilancio dello Stato, ma anche sui bilanci regionali, dato che nel 2015 alle Regioni è stato concesso di iscrivere in bilancio parte delle somme attese come ripiano⁷ (665 milioni sui 1.500 attesi e 882 effettivamente erogati dallo Stato), somme che il Mef ancora non ha erogato ma comunque se i contenziosi si risolvessero in direzione negativa per la PA i bilanci regionali 2015 registrerebbero un ammanco di risorse.

Una novità importante introdotta dalla Legge di Bilancio in seconda lettura è la riduzione del cosiddetto superticket, per la quale è stato istituito un fondo di 60 milioni di euro l'anno. Il superticket è stato introdotto dalla finanziaria 2007, poi sospeso e reintrodotta nel 2011, e, aggiungendosi alle compartecipazioni preesistenti (il normale ticket che varia in funzione della tariffa specifica applicata alla prestazione richiesta), comporta una tariffa aggiuntiva in somma fissa di 10 euro per ricetta per le prestazioni di specialistica ambulatoriale. Lo scopo dichiarato dell'emendamento apportato al testo del Ddl è quello di conseguire una maggiore equità del sistema sanitario, attraverso un'estensione delle esenzioni dal superticket rivolte alle categorie più disagiate. Questo per ovviare alle criticità specifiche del superticket stesso, che è apparso poco efficace sia per quanto riguarda la sua funzione di finanziamento dei servizi del SSN, sia nella sua funzione di dissuadere dal sovra-consumo di prestazioni sanitarie. Riguardo il primo aspetto infatti l'introduzione del superticket ha avuto l'effetto di spostare la domanda di prestazioni sanitarie da parte dei cittadini non esenti verso il settore privato che, soprattutto sul fronte degli esami di laboratorio e di routine sta praticando negli ultimi anni tariffe scontate e più competitive rispetto al SSN, oltre ad essere caratterizzato da minori barriere di carattere burocratico. Data la presenza di rilevanti costi del SSN perlopiù fissi e quindi difficilmente comprimibili, l'introduzione del superticket potrebbe quindi aver generato una riduzione della spesa sanitaria inferiore a quanto atteso. Rispetto al secondo punto invece l'efficacia del superticket è stata più volte messa in discussione in quanto una compartecipazione elevata e in somma fissa potrebbe aver dissuaso dall'ottenere cure prevalentemente cittadini in condizioni economiche precarie, e dunque bisognosi di cure ma costretti a rinunciarvi a causa del costo proibitivo, con conseguenze negative per l'equità del sistema. Tanto più che le Regioni dove attualmente è maggiormente diffusa l'applicazione del superticket in forma integrale sono quelle del Mezzogiorno, mentre in altre o non è applicato (Valle d'Aosta, PA di Bolzano, Sardegna e Basilicata) o è regolato in maniera più articolata per introdurre esenzioni o riduzioni che lo rendano più coerente con i criteri di equità ed efficienza della specifica regione. La normativa introdotta dalla Legge di bilancio (art. 1 commi 804, 805) prevede che il fondo sia ripartito tra le Regioni con un decreto apposito (da approvare entro la fine di febbraio), e che i criteri di riparto debbano "privilegiare le Regioni che hanno adottato iniziative finalizzate ad ampliare il numero dei soggetti esentati dal pagamento della quota fissa sulla ricetta". Lo scopo di ottenere maggiore equità attraverso questo fondo potrebbe dunque essere messo in discussione dalla previsione di dare la precedenza alle Regioni che già

⁶ Nello specifico (Art. 41 DDL), si dispone che l'Aifa adotti, entro 30 giorni dall'approvazione della Legge di Bilancio, le determinazioni relative al superamento del tetto della spesa farmaceutica territoriale e ospedaliera per l'anno 2016, consentendo il versamento delle somme spettanti alle Regioni per il *payback*; inoltre essa deve concludere (entro 120 giorni sempre dall'approvazione) le transazioni avviate con le aziende farmaceutiche relative ai contenziosi insorti per il ripiano relativo agli anni 2013, 2014 e 2015, ancora pendenti a fine 2017.

⁷ Legge 208 del 2015, articolo 1 commi 702 e 703.

prevedono agevolazioni, senza che vi sia un riferimento invece all'effettiva distribuzione delle fasce più vulnerabili della popolazione lungo il territorio.

Gli Enti locali

Per i Comuni, le Province e le Città metropolitane la Legge di Bilancio adotta un'intonazione espansiva stanziando risorse aggiuntive, ma la ratio non è la stessa per entrambi i livelli di governo.

Ai Comuni, come anticipato, sono concessi spazi finanziari aggiuntivi per incentivare le spese d'investimento. Né il superamento dei vincoli del Patto di Stabilità Interno con l'introduzione del pareggio di bilancio, né la flessibilità accordata in fatto d'investimenti dalle Autorità europee all'Italia, sembrano essere riusciti nell'intento di rinvigorire la dinamica degli investimenti pubblici⁸, che nel 2016 hanno fatto segnare il settimo anno consecutivo di riduzione nei livelli di spesa.

Nello specifico, **viene messo a disposizione dei Comuni un contributo per la messa in sicurezza degli edifici del territorio. Il contributo ammonta a 150 milioni nel 2018 e cresce a 300 nel 2019 e a 400 a regime nel 2020.** L'impatto sull'indebitamento netto (indicato in dettaglio nelle tabelle) stimato dalla relazione tecnica per il triennio 2018-20 è inferiore all'ammontare complessivo del contributo in quanto si ipotizza che con tali fondi verranno realizzati investimenti di durata pluriennale, e quindi parte dell'impatto sui saldi sarà spalmato anche negli anni successivi al 2020. Altri interventi specifici, per 10 milioni in ciascun anno del triennio, sono previsti per i piccoli comuni attraverso l'incremento del "Fondo per lo sviluppo strutturale, economico e sociale dei piccoli comuni"⁹.

A questi interventi si aggiunge l'ampliamento degli spazi finanziari destinati agli Enti locali (nell'ambito dei patti di solidarietà nazionali) rispetto a quanto già previsto dalla precedente Legge di Bilancio, ovvero per il 2018-19 gli spazi per investimenti aggiuntivi effettuati facendo ricorso all'avanzo di amministrazione o ricorrendo a nuovo debito sono incrementati da 700 a 900 milioni, mentre dal 2020 al 2023 vengono riproposti i 700 milioni già previsti dal 2017. Anche in questo caso la stima dell'impatto sull'indebitamento netto è più bassa dello stanziamento complessivo, perché si basa su una quota di utilizzo effettivo degli spazi inferiore al totale e tiene conto dell'avanzamento lavori di opere di realizzazione pluriennale.

Le risorse stanziolate dalla Legge di Bilancio comunque non sono molte, oltre ad essere la semplice conferma (sebbene allargata) di quanto già nelle due precedenti sessioni di bilancio era stato previsto ovvero che i Comuni potessero spendere nell'ambito del Patto nazionale incentivato. Nella tabella seguente, oltre alle risorse per i Comuni della Legge di Bilancio 2018 (ipotizzando che l'80 per cento degli investimenti realizzati in virtù del patto incentivato siano dei Comuni), parte a valere sull'avanzo vincolato e parte derivante da trasferimenti aggiuntivi per la messa in sicurezza degli edifici del territorio, sono riportate anche le disposizioni delle due precedenti Legge di Bilancio, in cui si vede come di fatto, dal 2016, primo anno in cui è venuto meno il Patto di Stabilità Interno ed è stata introdotta la nuova regola contabile del pareggio di bilancio, i Comuni hanno ricevuto circa mezzo miliardo all'anno di spazi finanziari per realizzare investimenti.

⁸ Si veda Finanza Locale Monitor settembre 2017.

⁹ Art. 3 comma 1 legge 158/2017

Comuni: spazi finanziari per investimenti aggiuntivi nelle Leggi di Bilancio (valore facciale degli interventi, effetti cumulati sull'indebitamento netto in milioni di euro)					
	2016	2017	2018	2019	2020
LS 2016	676	10	10		
LB 2017		245	435	405	
LB 2018			67	160	435
TOTALE	676	255	512	565	435

Fonte: Elaborazione REF Ricerche su documenti ufficiali

Le risorse stanziare dalla Legge di Bilancio per le Province e le Città metropolitane invece hanno lo scopo di reintegrare in parte i trasferimenti che sono stati soppressi da manovre passate.

Direttamente a Province e Città metropolitane è destinato un contributo per l'esercizio delle funzioni fondamentali. Come illustrato nella tabella "La manovra per gli Enti territoriali", la Legge di Bilancio in particolare prevede un contributo di 428 milioni per il 2018 (317 milioni alle Province, 111 alle Città metropolitane, che sostituisce uno stanziamento precedente di 12 milioni, con un impatto aggiuntivo pari quindi a 99 milioni). Per gli anni successivi non rinnova il contributo per le Città metropolitane ma solo per le Province, con un finanziamento di 110 milioni per il biennio 2019-2020 e di 180 milioni a partire dal 2021, sempre aggiuntivo rispetto a stanziamenti di leggi precedenti.

In seconda lettura alla Camera è stato poi introdotto un nuovo comma che dispone che tale contributo debba essere prioritariamente utilizzato da ciascuna Provincia a riduzione del contributo alla finanza pubblica ad essa richiesto da manovre precedenti, dove con contributo alla finanza pubblica s'intende un risparmio di spesa che la Provincia o Città metropolitana deve versare all'entrata del bilancio dello Stato alla fine di ogni esercizio. In poche parole, Province e Città metropolitane grazie a questo contributo potranno esibire risparmi di spesa inferiori a quanto richiesto dalla normativa vigente, ovvero un contributo complessivo di circa 3,5 miliardi nel 2018 e di 3 miliardi a partire dal 2019¹⁰.

Non si tratta quindi di veri e propri trasferimenti di risorse, ma di un alleggerimento di manovre già previste negli anni passati.

Alleggerire il carico del contributo al risanamento imposto agli Enti di area vasta per il finanziamento delle funzioni fondamentali è divenuto ora necessario dopo che il referendum costituzionale ha bocciato la riforma che avrebbe dovuto sopprimere l'ente provincia, e quindi ha indirettamente bloccato il graduale smantellamento delle funzioni svolte dalle province stesse.

La disciplina normativa cui le Province fanno riferimento torna quindi ad essere il decreto Delrio¹¹, che originariamente doveva costituire solo un disposto normativo transitorio, nell'attesa che si realizzasse la riforma costituzionale del Titolo V. La riforma è stata però bloccata, lasciando di fatto le Province in una situazione di incertezza normativa, oltre che di assenza di risorse anche per sostenere l'ordinaria attività amministrativa.

In questo contesto, con il passaggio del decreto alla Camera si è scelto anche di restituire la facoltà a Province e Città metropolitane di assumere personale a tempo indeterminato, allo scopo di sostituire integralmente il personale cessato (solo se le spese complessive per il personale non superano il 20% delle entrate correnti, mentre in caso contrario il personale cessato può esserne sostituito con nuove assunzioni sono nella misura di un quarto). La priorità delle nuove assunzioni è data alle attività in materia di viabilità ed edilizia scolastica, inoltre è reintrodotta la facoltà di ricorrere a personale con contratti di lavoro flessibile. Contestualmente, con la Legge di Bilancio

¹⁰ Dalle normative vigenti, dl 66/2014 e L. 190/2014.

¹¹ Legge 56 del 2014.

vengono abrogate tutte le norme che avevano disposto vari limiti e divieti all'assunzione di personale da parte delle Province, che erano stati inseriti nell'ottica di attuare le disposizioni di razionalizzazione e riduzione delle province.

Sempre in un'ottica di sblocco della situazione di stallo che il Referendum costituzionale ha determinato in merito alle funzioni provinciali, la Legge di Bilancio stanziava risorse anche per il completamento della transizione delle competenze gestionali in capo alle Regioni in materia di politiche attive del lavoro, che vengono esercitate attraverso i centri per l'impiego. Il costo dell'operazione, che ammonta a circa 240 milioni di euro (senza però contare che il Governo associa significativi effetti fiscali che controbilanciano le spese aggiuntive), deriva sostanzialmente dal trasferimento del personale addetto alle funzioni legate alle politiche attive del lavoro dalle Province alle Regioni, che comporta un incremento del costo del personale dovuto al diverso inquadramento.

Per gli Enti locali inoltre sono state previste alcune norme che incentivino gli Enti ad alleggerire la propria posizione debitoria. Da un lato, viene introdotta la possibilità di utilizzare i proventi derivanti da alienazioni di beni patrimoniali (inclusi anche i proventi che derivino da azioni o da piani di razionalizzazione adottati dall'ente locale interessato) per rimborsare quote capitali di mutui o di prestiti obbligazionari in ammortamento nell'anno o anche in anticipo. Tale possibilità è garantita solo agli Enti con un rapporto favorevole tra immobilizzazioni e debiti di finanziamento (che deve essere superiore a 2), che non prevedano nel bilancio di previsione aumenti della spesa corrente cosiddetta "ricorrente" (ovvero escluse spese one-off quali consultazioni elettorali, eventi calamitosi, ripiani dei disavanzi delle partecipate, ecc.), e che siano in regola con gli accantonamenti del FCDE. Dall'altro, viene estesa al 2020 la possibilità, introdotta dal DL 78/2015, di utilizzare senza alcun vincolo le eventuali risorse aggiuntive derivanti da operazioni di rinegoziazione dei mutui, incentivando così direttamente gli amministratori dell'ente a ottenere condizioni più favorevoli per il debito contratto con le istituzioni finanziarie.

Le strategie per l'attrazione di investimenti: focus sulle ZES – Zone Economiche Speciali

Introduzione

I dettati del Decreto Legge 91/2017 recante “Disposizioni urgenti per la crescita economica del Mezzogiorno” (su GU del 20 giugno 2017) convertito in Legge 3 agosto 2017, n. 123 (su GU del 12 agosto 2017), hanno previsto, tra l'altro, al Capo II artt. 4-5 la possibilità di istituire nel nostro Paese le cosiddette ZES, vale a dire le Zone Economiche Speciali¹².

Ha collaborato:
Alessandro Panaro

Viene così introdotto nel nostro sistema normativo uno strumento oggetto in passato di lunghi e animati dibattiti e che, nell'immaginario collettivo, avrebbe potuto contribuire, una volta concepito, in modo significativo allo sviluppo o al rilancio di determinate aree del Paese, contraddistinte da persistente crisi economica e produttiva.

La ZES è di fatto un’“arma” per poter invogliare le imprese a investire in un territorio offrendo incentivi fiscali, agevolazioni burocratiche e per attenuare il costo del lavoro. A tutto questo sommando la vicinanza e la disponibilità di un efficiente ed efficace sistema infrastrutturale ubicato nelle immediate vicinanze: in genere si insiste su un porto e/o un aeroporto, con ferrovie e strade che li rendano facilmente raggiungibili.

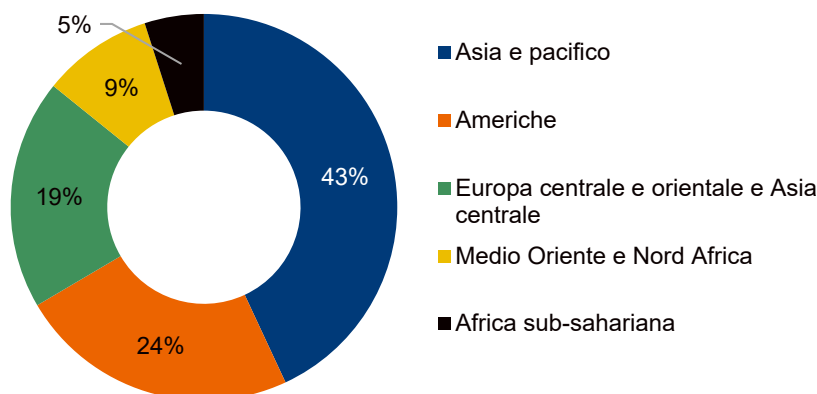
In diversi Paesi del mondo le ZES sono utilizzate da anni, alcuni hanno addirittura quasi “istituzionalizzato” tale strumento, estendendolo a gran parte del territorio nazionale: si pensi agli Emirati Arabi Uniti che ne hanno 36 a varia vocazione settoriale, con varie forme di *governance*, oppure alla Cina che ha eletto a Free Zone gran parte della sua costa marittima, anche in questo caso con varie sfaccettature e diverse forme di incentivazione.

Proprio la Cina ha introdotto queste aree fin dagli anni '80 con lo scopo iniziale di conseguire due obiettivi. Il primo, per promuoversi come un *hub* per lo *shipping* internazionale e attirare flussi di merci principalmente dalla Corea del Sud e da Hong Kong, per poi sottoporli a processi di lavorazione; il secondo, per attivare moderni servizi logistici e rafforzare la propria armatura infrastrutturale. Sempre in Cina, l'UNESCAP (United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific) afferma che le Free Zone svolgono un ruolo significativo per connettere i mercati nazionali e internazionali, promuovere il commercio internazionale, attirare investimenti stranieri e *know-how* tecnico e avviare lo sviluppo delle industrie connesse con le attività portuali. Shenzhen, tra le più importanti del Paese, ha fatto progressi con la liberalizzazione del mercato consentendo un più facile accesso all'entroterra e alle infrastrutture e favorevoli politiche di import-export. Ciò ha comportato un ampio incremento di investimenti esteri: infatti più del 40% del PIL di Shenzhen è imputabile all'output di aziende a capitale straniero appartenenti a Zone “Libere”.

Questo ultimo numero è utile per comprendere che requisito fondamentale per poter concepire, progettare, pianificare e definire una Zona Speciale è la creazione di sviluppo ed occupazione: quindi un impatto economico di rilievo.

¹² Nel capitolo è usato spesso il termine “Zona” o “ZES” per abbreviare.

Distribuzione % del numero delle Free Zone a livello mondiale

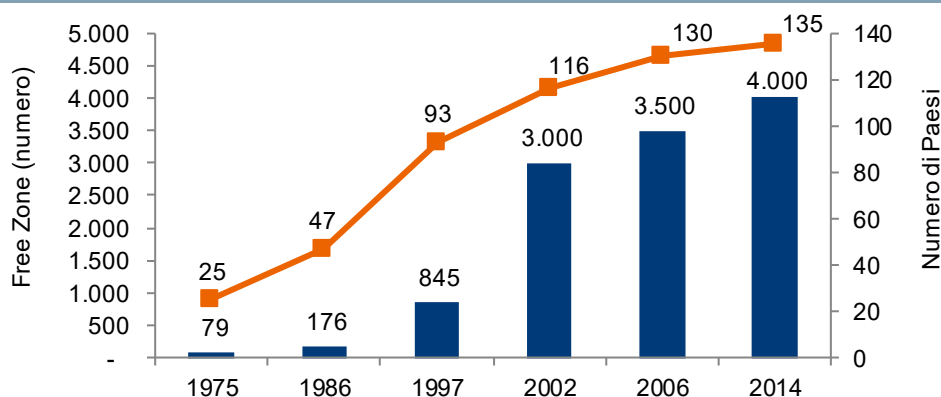


Fonte: elaborazione SRM su dati World Bank

Il fenomeno delle Zone Economiche Speciali ha registrato un trend in continua crescita, che non si è arrestato durante il periodo della globalizzazione, né nel corso della crisi finanziaria mondiale degli anni scorsi: se nel 1997 il numero di ZES era pari a circa 845 in 93 Paesi, tale valore è attualmente salito a circa 4.000 e coinvolge circa 135 Paesi, con una particolare concentrazione in Asia e nella regione del Pacifico (dove è ubicato il 43% del totale globale delle ZES) e nelle Americhe. La dimensione economica di questo fenomeno, dunque, ha raggiunto ormai valori di grande rilevanza per il sistema produttivo globale. In totale, le ZES impiegano oltre 68,4 milioni di lavoratori diretti e generano un valore aggiunto, derivante dagli scambi, di poco più di 850 miliardi di dollari (stime World Bank¹³).

In questa sede si affronterà l'argomento con due obiettivi: a) avere un quadro di come sono state concepite le Zone Economiche Speciali in Italia; b) porre in evidenza *best practice* di successo inerenti il funzionamento delle ZES; tra queste è stata scelta quella a ridosso del porto di Tanger Med (in Marocco), ritenuta una delle più importanti e significative in termini di impatto economico nel Mediterraneo.

Numero di Free Zone nel mondo e numero di Paesi interessati



Fonte: elaborazioni SRM su dati World Bank e Trade Performance of Free Trade Zone

¹³ FIAS - World Bank Group (2008), "Special Economic Zones Performance, Lessons Learned, and Implications for Zone Development", Washington, DC.

Le diverse tipologie di "Zona" (World Bank)

La prima *modern zone* è stata fondata in Irlanda nel 1959. Da allora si sono evoluti diversi tipi di zone:

- **Free trade zone (FTZ):** conosciute anche come *commercial free zone*, sono zone delimitate e *duty-free* che offrono solo magazzini o magazzini e servizi di distribuzione per operazioni commerciali, trasbordo e *re-export*.
- **Export processing zone (EPZ):** sono aree industriali destinate principalmente ad ospitare imprese orientate ai mercati esteri. Esistono anche le *Hybrid EPZ*, generalmente suddivise in una zona generale aperta a tutte le industrie e una zona a parte riservata alle imprese *export oriented*.
- **Enterprise zone:** sono zone destinate a rivitalizzare aree urbane o rurali devastate, attraverso l'assegnazione alle imprese di incentivi fiscali e/o di sovvenzioni finanziarie.
- **Freeport:** sono aree che comprendono territori molto più grandi. Possono ospitare tutti i tipi di attività, anche il turismo e le vendite al dettaglio, e forniscono un insieme più ampio di incentivi e benefici.
- **Single factory EPZ:** gli incentivi alle imprese vengono assegnati indipendentemente dalla localizzazione; le fabbriche non devono necessariamente essere allocate all'interno di una zona definita.
- **Specialized zone:** sono *zone* di natura più particolare, come ad esempio parchi scientifici/tecnologici, zone petrolchimiche, parchi logistici, zone aeroportuali e così via. In genere prevedono lo sviluppo di imprese ad alta tecnologia, centri di ricerca o particolare settori.

I dettati del "Decreto Mezzogiorno"

I presupposti per la creazione della ZES

Il primo passo qui effettuato è stato quello di analizzare le condizioni che sono state create dal Decreto per far sì che nasca una Zona Economica Speciale.

Obiettivo, secondo il legislatore, è agevolare la creazione di condizioni favorevoli in termini economici, finanziari e amministrativi, che consentano lo sviluppo, in alcune aree del Paese, delle imprese già operanti, nonché l'insediamento di nuove imprese. È evidente, in questo caso, che non si è inteso limitare la presenza di aziende a quelle preesistenti ma creare qualcosa che andasse anche a stimolare **la generazione di nuove imprese**.

Un secondo problema che è stato affrontato è stato **individuare in modo chiaro cosa fosse la ZES** ed in questo caso è stata definita "una zona geograficamente delimitata e chiaramente identificata, situata entro i confini dello Stato, costituita anche da aree non territorialmente adiacenti purché presentino un nesso economico funzionale, e che comprenda almeno **un'area portuale** [...] con le caratteristiche stabilite dal Regolamento UE 1315/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, sugli orientamenti dell'Unione per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti (TEN-T)".

Appare dunque ben chiaro il ruolo fondamentale di generatore di sviluppo del Porto; nel caso dell'Italia ovviamente coincidente con l'Autorità di Sistema Portuale o con uno dei porti facenti capo ad essa. Ma non basta, poiché dovrà essere uno scalo che sia interessato dalle reti TEN; dovrà quindi essere definito con chiarezza, da decreti successivi, questo concetto che potrebbe tagliare fuori alcuni porti italiani poiché non presenti negli itinerari previsti dai corridoi europei. Si ribadisce che la presenza del porto è un elemento che resta di significativa importanza in quanto non in

tutti i Paesi che hanno la presenza di ZES è necessario prevedere aree portuali e tanto meno connesse ad altre infrastrutture. In realtà il principio è da condividere poiché si ritiene sia assolutamente fondamentale aggiungere a tutti i vantaggi della ZES una serie di opere che possano garantire alle imprese **l'attuazione di processi di internazionalizzazione rapidi e integrati** tra loro.

Interessante sembra il dettato secondo cui "per l'esercizio di attività economiche e imprenditoriali le aziende già operative e quelle che si insedieranno nella ZES possono beneficiare di speciali condizioni, in relazione alla **natura incrementale degli investimenti** e delle attività di sviluppo di impresa".

Sarà quindi importante prevedere **investimenti aggiuntivi**: ciò lascia presumere che, una volta definito il territorio, non sarà automatica l'assegnazione di agevolazioni ma andranno effettuati investimenti aggiuntivi. Un'impresa che casualmente si troverà in ambito ZES (che sarà un ambito territoriale sicuramente ben limitato) dovrà quindi attivarsi per investire e creare sviluppo. Questo dettato va in parallelo con una necessità di effettuare scelte decise e precise sulla **tipologia settoriale delle aziende da incentivare e/o sulla dimensione da considerare** (piccola, media o grande).

Per quanto riguarda le proposte di istituzione della Zona Economica, queste potranno essere **presentate dalle Regioni meno sviluppate e in transizione**; in Italia si tratta in sostanza dell'intero Mezzogiorno, con la chiara intenzione di far sì che anche questo strumento entri in una logica di riequilibrio di divari territoriali. Ogni regione potrà presentare una o al massimo due proposte qualora detenga più aree portuali; le Regioni che non posseggono aree portuali potranno presentare proposte in forma associativa dando luogo a ZES "interregionali". L'iter prevede la definitiva approvazione con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, da adottare su proposta del Ministro per la Coesione Territoriale e il Mezzogiorno, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze e con il Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti.

La proposta andrà corredata da un Piano di Sviluppo Strategico (PSS), che racchiuda tutti i presupposti che riassumiamo di seguito:

Requisiti di base della Free Zone

- Presenza di un'area appartenente a una Regione meno sviluppata o in transizione.
- Presenza di almeno un'area portuale interessata dalla rete transeuropea dei trasporti.
- Previsione di incentivi in relazione alla natura incrementale degli investimenti delle imprese.
- Specifica di (eventuali) accordi o convenzioni quadro con banche ed intermediari finanziari.
- Avere il Soggetto per l'Amministrazione (Comitato di Indirizzo) identificato.

I contenuti della proposta e di conseguenza del PSS sono da osservare con particolare attenzione. La regione interessata deve infatti, oltre a specificare le caratteristiche dell'area, anche individuare il soggetto per l'amministrazione che è identificato in un **Comitato di indirizzo** composto da quattro membri che devono prestare l'incarico senza alcun genere di compenso:

- il **Presidente dell'Autorità Portuale** (ora diventata, dopo la riforma, *Area di Sistema Portuale*), che lo **presiede**; (ad ulteriore conferma della significatività del porto nell'ambito della strategia della Zona);
- un rappresentante della **Regione** coinvolta (o delle Regioni);

- un rappresentante della **Presidenza del Consiglio dei Ministri**;
- un rappresentante del **Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti**.

Il Comitato si avvarrà del **Segretario Generale** dell'Autorità di sistema per l'esercizio delle funzioni amministrative gestionali. Agli oneri di funzionamento si provvederà con le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili, **senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica**; altra disposizione che lascia immaginare la creazione di strutture molto snelle e senza aggravii di spesa aggiuntivi, senza alcuna forma societaria che possa causare liti tra Enti sull'assegnazione di nomine.

Le Autorità di Sistema Portuale (ADSP) ed i porti di competenza con sede nel Mezzogiorno



- 1 ADSP MAR TIRRENO CENTRALE**
Porti di Napoli, Salerno e Castellammare di Stabia
- 2 ADSP MARE ADRIATICO MERIDIONALE**
Porti di Bari, Brindisi, Manfredonia, Barletta e Monopoli
- 3 ADSP MAR IONIO**
Porto di Taranto
- 4 ADSP MARI TIRRENO MERIDIONALE E JONIO E DELLO STRETTO**
Porti di Gioia Tauro, Crotone (porto vecchio e nuovo), Corigliano Calabro, Taureana di Palmi, Villa San Giovanni, Messina, Milazzo, Tremestieri, Vibo Valentia e Reggio Calabria
- 5 ADSP MARE DI SICILIA OCCIDENTALE**
Porti di Palermo, Termini Imerese, Porto Empedocle e Trapani
- 6 ADSP MARE DI SICILIA ORIENTALE**
Porti di Augusta e Catania
- 7 ADSP MARE DI SARDEGNA**
Porti di Cagliari, Foxi-Sarroch, Olbia, Porto Torres, Golfo Aranci, Oristano, Portoscuso-Portovesme e Santa Teresa di Gallura (solo banchina commerciale)

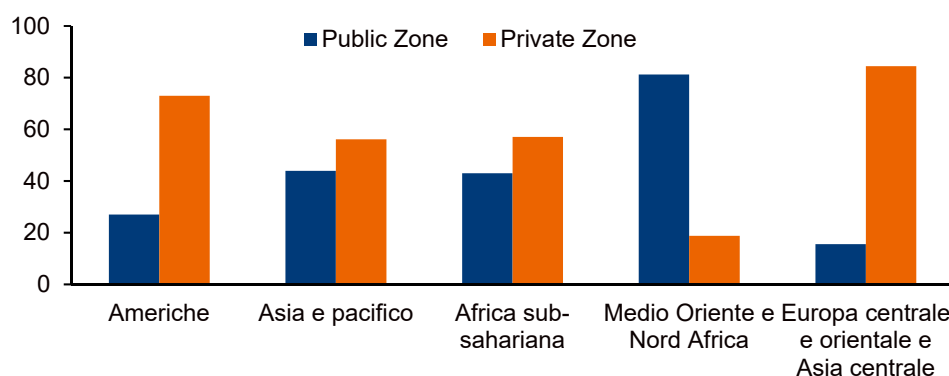
Fonte: elaborazioni SRM su Gazzetta Ufficiale

Il soggetto per l'amministrazione e cioè il Comitato di Indirizzo dovrà altresì assicurare: a) gli strumenti che garantiscano l'insediamento e la piena operatività delle aziende presenti nonché la **promozione sistematica dell'area verso i potenziali investitori internazionali**; b) l'utilizzo di servizi **economici e tecnologici** nell'ambito ZES; c) l'**accesso alle prestazioni di servizi** da parte di terzi.

È molto importante il tema della *governance* delle Zone in quanto in molti Paesi del mondo sono già da tempo avviate forme che prevedono a vario titolo l'intervento dei privati nel management o nella realizzazione di determinati *asset* della Zona, come ad esempio le infrastrutture interne al territorio o la possibilità di entrare con quote di partecipazione nel soggetto gestore quando viene

costituita una società *ad hoc* (cosa che pare non prevista in Italia). Ad esempio nella Free Zone di *Aqaba* (Giordania) il Pubblico realizza le infrastrutture esterne alla zona e beneficia delle concessioni sui terreni mentre il Privato finanzia le infrastrutture interne alla zona e ne gestisce i servizi.

Free Zone nel mondo suddivise per tipologia di soggetto gestore/investitore (%)



Fonte: elaborazioni SRM su dati World Bank

Inoltre, il Segretario Generale dell'Autorità di Sistema potrà stipulare, previa autorizzazione del Comitato di indirizzo, accordi o convenzioni quadro con banche ed intermediari finanziari.

Sarà importante assicurare il sostegno di **Istituzioni finanziarie di grande professionalità** per appoggiare - ove sostenibili, validi e bancabili - tutti i progetti imprenditoriali che la Zona potrà stimolare e creare. Si sottolinea la particolare importanza di questo punto poiché, secondo le esperienze italiane del passato, le normative di incentivazione e la valutazione di progetti complessi hanno funzionato al meglio quando nel processo legislativo che portava all'assegnazione del contributo è stata inserita l'istruttoria bancaria o comunque l'intervento dell'istituto di credito a supporto della valutazione del *business plan* aziendale o territoriale (es. legge 488/92, oppure contratti di programma).

Al momento il **Banco di Napoli del Gruppo Intesa Sanpaolo** ha sottoscritto un accordo specifico con tre Autorità di Sistema Portuale (Napoli-Salerno, Bari-Brindisi, Taranto) che prevede 1,5 miliardi di euro a supporto degli investimenti che saranno realizzati nelle ZES; si tratta del primo accordo siglato tra un istituto ed un'Autorità a valere su un programma di sviluppo complesso.

I benefici fiscali e le semplificazioni amministrative

Il decreto in esame ha altresì sancito le **tipologie di agevolazioni** di cui potranno beneficiare le nuove imprese e quelle già esistenti, che avviano un programma di attività economiche imprenditoriali o di investimenti di natura incrementale nelle ZES.

Esse sono di duplice ambito, **amministrativo e fiscale**.

- In primo luogo sono previste **procedure semplificate**, da applicare a cura delle Amministrazioni locali e statali interessate, rivolte ad accelerare termini procedurali ed adempimenti burocratici rispetto a procedure e regimi previsti dalla normativa regolamentare ordinariamente applicabile, sulla base di criteri derogatori e modalità individuate che dovranno essere sancite con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro per la coesione territoriale e il Mezzogiorno;

- sempre parlando di benefici amministrativi (e ovviamente localizzativi) è previsto **l'accesso alle infrastrutture esistenti** e previste nel Piano di sviluppo strategico della ZES, alle condizioni definite dal soggetto per l'amministrazione, nel rispetto delle normative nazionali ed europee;
- per quanto riguarda i **benefici fiscali**, invece, è previsto un **credito d'imposta** in relazione agli investimenti effettuati nelle ZES commisurato alla quota del costo complessivo dei beni acquisiti entro il 31 dicembre 2020 nel limite massimo, per ciascun progetto di investimento, di **50 milioni di euro**.

Per ottenere tale credito, che al momento sembra essere la sola tipologia di beneficio finanziario prevista per le imprese, occorre rispettare taluni requisiti, vale a dire:

- le imprese devono mantenere la loro attività nell'area ZES per **almeno sette anni** dopo il completamento dell'investimento oggetto delle agevolazioni, pena la revoca dei benefici concessi e goduti;
- non devono essere in stato di liquidazione o di scioglimento.

Le cifre ad ora stanziare per tali benefici sono definite in 206,45 milioni di euro ripartite nel prossimo triennio come segue:

- 25 milioni di euro nel 2018;
- 31,25 milioni di euro nel 2019;
- 150,2 milioni di euro nel 2020.

Problema importante che si è inteso affrontare riguarda quello del **monitoraggio** degli interventi che andrebbe effettuato con particolare cura, visto il presumibile nascere di numerose Zone e progetti, tali da poter rendere non semplice il controllo di risorse e l'opportuno coordinamento delle ZES con tutti gli altri strumenti territoriali di sviluppo (ad esempio i fondi comunitari).

In questo caso è stata individuata l'**Agenzia per la Coesione Territoriale** che dovrà assicurare, con cadenza almeno semestrale, il monitoraggio degli interventi e degli incentivi concessi, riferendo al Presidente del Consiglio dei Ministri, o al Ministro delegato per la coesione territoriale e il Mezzogiorno, sull'andamento delle attività e sull'efficacia delle misure di incentivazione concesse, avvalendosi di un **piano di monitoraggio** concordato con il soggetto per l'amministrazione; interessante il fatto che tale piano dovrà basarsi su indicatori di avanzamento fisico, finanziario e procedurale che saranno individuati con decreto successivo.

Il caso del porto di Tanger Med in Marocco

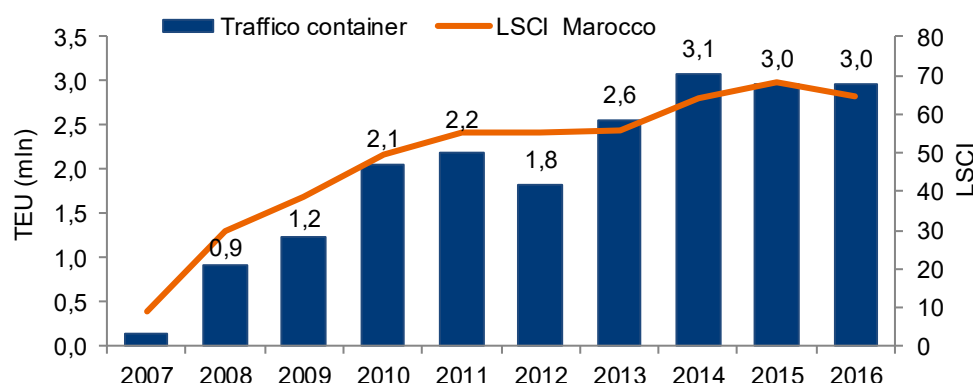
Il porto di Tanger Med è tra i maggiori *hub* del Mediterraneo per movimentazione container e mezzi navali transitati ed è dotato, nella zona retroportuale, di una **Free Zone strutturata**. Situato a circa 40 km dalla città di Tangeri, è il più grande porto del Marocco e punto d'incontro navale tra il Mare Nostrum e l'Atlantico, e gode di una posizione geografica di rilievo sullo stretto di Gibilterra. La caratterizzazione tipica del porto è che la nave, per transitare nello scalo, non ha bisogno di complesse manovre di attracco ma solo di rallentamenti per l'accosto in banchina: ciò velocizza notevolmente le procedure di imbarco e sbarco.

Nonostante sia uno scalo "giovane" (il primo terminal è stato inaugurato nel 2007 e il secondo nel 2008), è in breve tempo diventato un modello internazionale di *governance* da imitare e un riferimento per il trasporto via nave di merci. Dal 2007 (data in cui è quasi completamente partita l'operatività del terminal) al 2016 **ha aumentato la movimentazione di container di 20 volte**, arrivando a circa 3 milioni di Teus. Nella prima metà del 2017 il traffico contenitori ha registrato

una crescita dell'11,2% pari a quasi 1,6 milioni di Teu, rispetto a 1,4 milioni movimentati nel primo semestre del 2016.

Di rilievo è anche la crescita che il Marocco ha effettuato, grazie alla crescita del porto, nel ranking del Liner Shipping Connectivity Index¹⁴ dell'UNCTAD. Il Paese è passato dal 77° posto del 2004 al 17° del 2016, **scalando 60 posizioni**: risultato che è tra le maggiori performance mondiali. La maggiore escalation si è avuta proprio dal 2007 al 2008, quando il valore dell'indicatore è salito di 20 punti.

Traffico container del Porto di Tanger Med (TEU) e trend del LSCI del Marocco (2007-16)



Fonte: elaborazioni SRM su dati Tanger Med Port Authority e Unctad

L'ascesa del porto è dovuta, oltre che ad una spinta strategica del Governo in termini di investimenti pubblici, anche a quattro *driver* che lo trascinano ad avere una posizione di primo piano; si enfatizza questo passaggio in quanto Tanger Med riesce a svolgere un ruolo da protagonista pur avendo di fronte il primo porto container (e uno tra i più efficienti) del Mediterraneo quale è lo spagnolo Algeciras, che muove una concorrenza non di poco conto allo scalo.

Il primo driver che Tanger Med ha saputo sfruttare è la **location geografica**: è situato, come accennato, allo sbocco di Gibilterra, in un'area nodale quanto Suez sulla via di passaggio tra Asia, Nord-Europa, Nord e Sud America ed ha banchine facilmente raggiungibili.

Il secondo è la **capacità che ha avuto il porto di attrarre mega carrier e terminalisti** di primo livello come Eurogate (che fa capo al gruppo tedesco Eurokai) che gestisce il terminal 2 e APM (del Gruppo danese Maersk, primo vettore al mondo per volumi di container trasportati) che gestisce il terminal 1. I terminal 3 e 4, assegnati a Marsa Maroc e APM, in fase di allestimento, consentiranno di aumentare la capacità del porto ad 8,2 milioni di Teus.

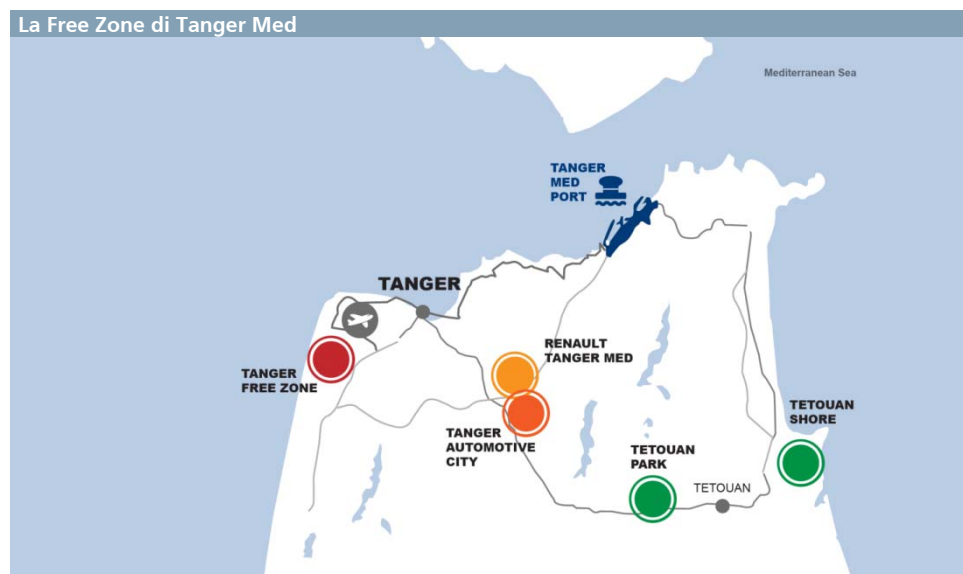
Il terzo è la capacità di **svolgere il ruolo di "multipurpose"** e quindi di accogliere ogni tipologia di nave, dal container, al Ro-Ro, alle rinfuse: questo rende il porto molto flessibile ai mutati scenari del mercato che oscillano in funzione dei noli e del prezzo delle rinfuse liquide (petrolio greggio e raffinato). Tanger Med è connesso, con 55 servizi regolari, a 150 porti mondiali di 66 Paesi.

Veniamo al quarto driver che è il cuore pulsante del Porto: **la dotazione di una Free Zone strutturata che ha saputo infondere una grande accelerazione alla crescita dello scalo**. L'area

¹⁴ Il LSCI dell'Unctad considera cinque elementi: 1) il numero delle navi; 2) la capacità di trasporto in termini di container; 3) il tonnellaggio massimo delle navi; 4) il numero di servizi marittimi; 5) il numero di compagnie di navigazione che impiegano portacontainer nei servizi da e per i porti.

logistico portuale e l'area "Franca" ospitano complessivamente circa 600 imprese di tutti i settori produttivi che realizzano un export totale di oltre 4 miliardi di euro.

Essa è impropriamente definita Free Zone, in quanto si tratta in realtà di sei zone ognuna con una vocazione diversa e concepite sempre per avere una perfetta integrazione con lo scalo. La zona è costruita infatti per dare **piena importanza al porto**, così come nella logica del legislatore italiano: un'area che traina la crescita di tutto il territorio.



Fonte: elaborazione SRM su dati Tanger Med Port Authority

Le sei zone che compongono il complesso sono:

- **Renault Tanger Med**

È l'area dove è ubicato lo **stabilimento della Renault-Nissan** dal febbraio 2012 e si estende su 300 ettari; dista soli 5 km dalla TAC-Tanger Automotive City. È un impianto in forte sinergia con il porto che consente alla casa automobilistica di raggiungere entro 48 ore oltre 25 impianti in Europa che assemblano circa 4 milioni di autovetture all'anno. La fabbrica produce modelli di Dacia venduti in Marocco o esportati principalmente in Europa, Africa e nell'Area MENA; gli autoveicoli sono esportati in oltre 73 destinazioni. Il 10 luglio 2017, il sito produttivo ha celebrato la milionesima vettura prodotta in cinque anni. Oggi, lo stabilimento funziona con 3 turni di 8 ore, 6 giorni su 7, con una capacità attuale di produzione di 340.000 macchine. Attualmente una Dacia su due della casa Renault-Nissan è prodotta in Marocco, negli stabilimenti di Tangeri e Casablanca. Come dato assoluto, quattro auto su dieci vendute in Marocco sono commercializzate dal Gruppo francese.

- **Tanger Automotive City (TAC)**

È la parte della Zona dedicata **all'indotto del settore automotive** che ruota intorno all'investimento effettuato dalla Renault-Nissan. Si esplicita in 300 ettari dove sono allocate oltre 40 imprese che producono componentistica per auto.

- **Tanger Free Zone**

Si tratta di un'area di 400 ettari, vicina all'aeroporto di Tangeri e in prossimità dell'Oceano Atlantico, con il porto di Tanger Med facilmente raggiungibile a 12 km via strada. Sono ubicate

in prevalenza imprese che si occupano dei settori **automotive, aeronautico e tessile**¹⁵ e che possono beneficiare di ampie agevolazioni sia in punto amministrativo che fiscale, di cui si dirà più avanti.

▪ **Tetouan Park**

È un **Parco Industriale e Logistico** sviluppato su un'area di 150 ettari ancora in fase di evoluzione. Si pone l'ambizione di fornire **servizi logistici e distributivi a valore aggiunto** cioè con annesse lavorazioni industriali (che sarebbero effettuate da piccole industrie di manifattura leggera) per le imprese della Free Zone. A regime, tra qualche anno, il Parco dovrebbe creare 5.000 posti di lavoro; l'investimento iniziale per la predisposizione dell'area è stato di 15 milioni di euro ma il piano complessivo di risorse impiegate raggiungerà a regime 45 milioni.

▪ **Tetouan Shore**

Area dedicata ai **servizi di business (banche e assicurazioni)** ed ai servizi in **outsourcing** (esempio: *call center* o gestione piattaforme tecnologiche); il Tetouan Shore è una piattaforma integrata con 22.000 mq di uffici e servizi coperti.

▪ **Commercial Free Zone**

Più conosciuta come Commercial Zone of Findeq, è un'area sviluppata su 100 ettari circa, destinata allo **sviluppo del commercio all'ingrosso e al dettaglio** dei prodotti delle imprese insediate nell'area interessata dalla Free Zone.

Come si è avuto modo di comprendere dalla sintetica descrizione delle attività presenti nell'area, la Zona è un progetto complesso in cui vengono previste una serie di attività non solo industriali ma anche di servizi e di commercializzazione, sempre e tutte rivolte allo sviluppo delle imprese e del porto.

Il tutto contornato da una serie di **agevolazioni finanziarie** che vanno ad aggiungersi alle semplificazioni amministrative che vengono concesse e che possono essere riassunte come segue (si premette che non sono qui approfondite le modalità tecniche specifiche di ottenimento dei benefici, ma solo indicate le linee generali che di massima vengono perseguite e riportate nei documenti reperibili nel sito web ufficiale della Free Zone):

- **esenzione dalle imposte di registro e di bollo** per l'aumento o il conferimento di capitale e le acquisizioni di terreni;
- **esenzione dell'imposta sui brevetti e dalla tassa urbana** per 15 anni;
- **esenzione dell'imposta sul reddito** delle società per 5 anni e, dopo, aliquota ridotta all'8,75% fino al 20° anno;
- **esenzione fiscale sui prodotti azionari**, azioni e proventi assimilati e sul rimpatrio di capitali;
- le merci che entrano nella zona, così come i servizi resi dal territorio, **sono esenti da IVA**;
- per alcuni settori, lo Stato, attraverso il **Fondo Hassan II**, può concedere aiuti finanziari per l'acquisto di terreni e/o la costruzione di unità produttive. Questa concessione raggiunge fino al **100% del prezzo del terreno** sulla base di un costo massimo di 250 DH/mq. Il rilascio di questo aiuto è effettuato in un periodo non superiore a 60 giorni dopo la presentazione dei documenti giustificativi;
- il trattamento previdenziale per assunzioni e contratti di dipendenti permette un **notevole abbattimento del costo del lavoro**.

¹⁵ Elenco disponibile su <http://41.77.115.106/~tfz/presentation/entreprises-implantees>.

L'insediamento imprenditoriale è anche facilitato dalla presenza di nuove infrastrutture, ampi spazi per lavorare le merci ed efficienti collegamenti stradali, ferroviari e aeroportuali. In conclusione, il successo del porto marocchino deriva da una serie di fattori combinati tra loro: tra questi, gli elementi chiave di maggior rilievo riguardano le favorevoli condizioni di sviluppo e le grosse opportunità economiche che il porto è stato ed è in grado di offrire agli investitori esteri logistici e manifatturieri.

Tanger Med prevede infatti **numerose facilitazioni burocratiche agli scambi commerciali**, che gli permettono di superare la concorrenza degli altri porti del Mediterraneo ed essere preferito da aziende e compagnie di navigazione, nell'individuazione delle rotte più profittevoli e, in fase decisionale, per stabilire dove situare le attività produttive.

Le imprese internazionali sono fortemente spinte a delocalizzare la produzione a Tangeri grazie alle condizioni convenienti che il governo offre agli investitori stranieri. La posizione geostrategica nel Mediterraneo, come più volte sottolineato, permette a Tanger Med di configurarsi come un ponte tra Europa e Africa, ed offrire l'accesso ad un mercato di oltre 600 milioni di persone, nonché fornire un collegamento altamente efficiente da e per l'entroterra del Marocco.

Conclusioni: la ZES come strumento di marketing territoriale

I dati ed il caso illustrato hanno dunque avuto il duplice obiettivo di analizzare e porre l'attenzione sull'importanza e su ciò che può generare la Zona Economica Speciale; è questo uno strumento dalle numerose sfaccettature che può essere concepito in modi molteplici con diverse tipologie di agevolazioni, sia burocratiche, sia fiscali, sia sul costo del lavoro.

Rimane ferma la convinzione che in Italia tutte le iniziative del genere, rivolte alla creazione di un territorio delimitato dove insediare imprese e prevedere incentivi, si siano in passato concluse in modo non positivo (es. si pensi ai patti territoriali ed ai contratti d'area). Laddove il Governo ha previsto in passato la concessione di risorse pubbliche per il finanziamento degli investimenti, ha sempre favorito la generazione di una molteplicità di iniziative non coordinate e senza attenzione all'aspetto logistico, che non hanno creato crescita poiché distribuite in modo frammentato e non coerente con le vocazioni produttive dell'area.

Le previsioni attuali sono più convincenti poiché pongono **al centro, come accennato, l'area portuale** che viene considerata un punto di riferimento per gli investimenti industriali e di servizi; è pur vero che esiste la possibilità di beneficiare ed usufruire di 50 milioni di provvidenze sotto forma di credito di imposta, ma la legge pone condizioni quanto mai vincolanti per essere beneficiari di queste risorse e prevede anche che la Regione possa integrare tali benefici con altre provvidenze. Oltre al porto funzionante occorreranno **un comitato di indirizzo competente, un piano di sviluppo convincente e investimenti incrementali di impresa** rivolti a qualificare il territorio in termini di valore aggiunto.

Porre il porto (e quindi la logistica) al centro di comando di un progetto territoriale è una scelta mai fatta in precedenza nella nostra storia, o fatta in modo inadeguato e non sempre in chiave strategica.

Rimane però ferma un'altra convinzione: quella di non commettere l'errore di considerare la ZES il rimedio di tutti i mali della crescita. Essa deve rendere coeso un sistema di imprese, un porto efficiente ed efficace con terminalisti di eccellenza ed interporti e/o aree retro-portuali ben strutturati, un sistema burocratico fluido, un sistema logistico di prim'ordine, un sistema di incentivi e il supporto delle Istituzioni; uno strumento che ha di per sé una responsabilità territoriale in cui girano i vari attori.

Ultimo, ma non meno importante, occorre un'incisiva, intensa e permanente politica di promozione della Zona Speciale: essendo essa considerata **uno strumento di Marketing Territoriale** non si può, appunto, trascurare l'aspetto marketing. L'investitore internazionale non arriva se non conosce la ZES in tutte le sue certezze e non ha consapevolezza di quali sono i vantaggi localizzativi e finanziari di un territorio; adesso, cosa in più, deve anche conoscere bene il porto che, in quanto protagonista, deve essere il primo a guadagnarsi la fiducia dell'operatore.

Occorre, inoltre, rendere coerente l'obiettivo della Zona e contestualizzarne l'esistenza anche nell'ambito dei fondi strutturali; nel PON 2014-20 sono previste le ALI-Aree Logistiche Integrate; gli strumenti vanno coordinati e messi a sistema. Senza tutto, questo la ZES rischierebbe di non avere un significato e potrebbe entrare nel novero dei tentativi falliti dal nostro Paese per cogliere la via dello sviluppo.

La qualità delle Istituzioni a livello nazionale e locale

Indicatori per una valutazione della *governance*: i WGI

Il concetto di *governance* ha una definizione che abbraccia uno spettro di dimensioni piuttosto ampio, che riguarda la gestione del potere, e include le Istituzioni di governo ma anche i meccanismi mediante i quali le organizzazioni e gli individui si orientano e l'autorità si esercita. In poche parole, la *governance* consiste nell'insieme dei principi, delle regole e delle procedure che riguardano il governo e la gestione; include i processi di selezione e controllo del governo, la capacità di questo di formulare e attuare politiche valide e il rispetto da parte dei cittadini e dello Stato per le Istituzioni.

Hanno collaborato:
Fedele de Novellis
Sara Signorini

Si tratta di un concetto fondamentale per comprendere come funzionano le Istituzioni, ma, come si può intuire dalla definizione piuttosto vaga, molto difficile da misurare. Gli approcci valutativi alla questione della *governance* hanno generalmente cercato di individuare delle aree di azione per poterne osservare i risultati, talvolta misurabili. Tra questi, la Banca Mondiale già negli anni Novanta aveva elaborato degli indicatori per effettuare confronti tra Paesi, denominati "Worldwide Governance Indicators" (WGI). I WGI coprono ora più di 200 Paesi per il periodo 1996-2016, e fanno riferimento a sei dimensioni di governo. I singoli indicatori sono ottenuti combinando indicatori elementari provenienti da oltre 30 fonti, che includono survey presso imprese o famiglie, fornitori di informazioni commerciali, ONG, organizzazioni pubbliche¹⁶.

"Worldwide Governance Indicators" (WGI) della Banca Mondiale, composizione e caratteristiche della base di dati

La prima dimensione che compone gli indicatori WGI è "**Voice and accountability**" (Partecipazione e responsabilità), che cattura la percezione di quanto i cittadini siano in grado di partecipare alla selezione del proprio governo, così come la libertà di espressione, di associazione e di stampa. "**Political stability and absence of violence**" (Stabilità politica e assenza di violenza) è la seconda dimensione e misura la percezione della probabilità di instabilità politica e della violenza politica (incluso il terrorismo). Queste due dimensioni aiutano a valutare uno degli aspetti della *governance*, ovvero il processo di selezione e controllo del governo.

"**Government effectiveness**" (Efficacia di governo) misura invece le percezioni circa la qualità dei servizi pubblici, della funzione pubblica, l'indipendenza dalle pressioni politiche, la qualità della formulazione e l'attuazione delle politiche e la credibilità circa l'impegno del governo in queste politiche. La quarta dimensione è invece "**Regulatory quality**" (Qualità della regolamentazione), essa cattura le percezioni circa l'abilità del governo di formulare e attuare politiche valide e regolamenti che permettano e promuovano lo sviluppo del settore privato. "**Rule of law**" (Certezza del diritto) coglie le percezioni circa la fiducia degli agenti nella legge e nelle regole della società e nel suo rispetto, e in particolare valuta la qualità degli adempimenti dei contratti, dei diritti di proprietà, delle forze di polizia e dei tribunali, così come la probabilità del crimine e della violenza. Infine, "**Control of corruption**" (Controllo della corruzione) cattura le percezioni circa la misura in cui il potere pubblico è esercitato per guadagni privati, includendo varie forme di corruzione e l'impadronirsi, da parte di élite e interessi privati, dello Stato.

¹⁶ La metodologia utilizzata per combinare gli indicatori elementari e ottenere i sei indicatori compositi di *governance* fa riferimento al modello a componenti non osservate (UCM, Unobserved Components Model) che, come dice il termine, consente di ottenere una serie storica come somma di alcune componenti che, appunto, non sono direttamente osservabili.

Grazie all'opera di standardizzazione effettuata da World Bank, le sei misure WGI sono concepite per essere utilizzate per confronti internazionali e per valutare i trend su lunghi periodi, mentre nel breve le variazioni rischiano di non essere statisticamente significative.

Il dataset contiene sia i valori dei sei indicatori espressi in valori standardizzati (all'interno di un intervallo compreso tra -2,5 e 2,5), con i relativi errori standard, che il rango percentile per quel determinato indicatore, ovvero la posizione relativa del paese nella distribuzione di tutti i paesi considerati. La correlazione tra le sei dimensioni della *governance* è naturalmente positiva e piuttosto elevata. È massima tra la "Rule of law" e "Control of corruption" (94,6%): i paesi con più elevata certezza del diritto tendono ad essere anche quelli dove il controllo della corruzione è maggiore. La correlazione è invece minima tra la stabilità politica e la qualità della regolamentazione (64,8%).

Correlazioni tra le diverse dimensioni della <i>governance</i> (tutti i paesi, anno 2016)					
(%)	Political stability and absence of violence	Government effectiveness	Regulatory quality	Rule of law	Control of corruption
Voice and accountability	69,1	67,2	71,4	75,5	74,4
Political stability and absence of violence		69,4	64,9	75,9	74,5
Government effectiveness			93,3	93,9	91,2
Regulatory quality				92,3	87,5
Rule of law					94,6

Fonte: World Bank

La posizione dell'Italia nella graduatoria mondiale della *governance*

Proviamo quindi ad esaminare la posizione relativa e la performance nel tempo dell'Italia nelle sei aree individuate dai WGI come componenti della *governance*. A tal fine saranno considerati i ranghi percentili¹⁷, per avere più chiaramente cognizione del posizionamento del nostro Paese rispetto agli altri; sarà quindi possibile anche presentare i risultati in forma di ranking, in cui il posizionamento è calcolato sulla base dei ranghi percentili dei diversi paesi, in ogni singola area per il 2016¹⁸.

Prendendo un campione ristretto di paesi (i principali partner dell'Unione Europea, importanti paesi europei, gli Stati Uniti, alcuni paesi particolari come Singapore), si osserva come in generale **quelli che si posizionano ai primi posti nelle graduatorie per una delle dimensioni della *governance* tendono poi a farlo anche per le altre** (e questa osservazione concorda con quanto suggerito dalle correlazioni tra indicatori), con importanti eccezioni. Uno è appunto l'esempio particolare di Singapore, che per molte dimensioni si posiziona in alto nella classifica, dimostrando alti livelli di *governance*, ma che risulta molto indietro per quanto riguarda la partecipazione dei cittadini alla selezione del governo (che di fatto è sempre lo stesso). **L'Italia si distingue per essere mediamente sempre indietro nella graduatoria, anche rispetto ai partner europei, in particolare per quanto riguarda la certezza del diritto e il controllo della corruzione.**

¹⁷ Per comodità del lettore esemplifichiamo segnalando che tanto maggiore è il rango percentile tanto migliore risulta il posizionamento del paese: per un paese che si trova al primo posto nella graduatoria relativa a una data variabile il rango percentile è pari al 100%, mentre per il paese all'ultimo posto è pari a 0.

¹⁸ Particolare cautela deve essere adottata nell'analizzare i risultati presentati nel seguito, dato che le graduatorie sono costruite senza considerare gli intervalli di confidenza. Ciò significa che non è detto che paesi con rango percentile diverso abbiano un posizionamento significativamente diverso (dal punto di vista statistico), dato che potrebbe essere che gli intervalli di confidenza dei rispettivi ranghi si sovrappongano. Gli intervalli di confidenza (al 90%) calcolati da World Bank, saranno comunque considerati nel valutare gli andamenti temporali degli indicatori. È così possibile capire se i cambiamenti avvenuti nel tempo sono statisticamente significativi o meno: se gli intervalli di confidenza si sovrappongono, i dati WGI non dovrebbero infatti essere interpretati come segnali di cambiamenti significativi nella *governance*.

Graduatoria del campione di paesi calcolata sulla base del rango percentile per le diverse dimensioni della *governance* (WGI) e posizione (da 1, primo posto, a 204, ultimo posto)

	Voice and accountability	Political stability and absence of violence	Government effectiveness	Regulatory quality	Rule of law	Control of corruption
Italia	43	89	60	53	82	85
Spagna	39	81	36	39	41	66
Belgio	10	82	29	25	24	17
Francia	37	118	22	36	23	21
Stati Uniti	33	88	19	18	17	22
Regno Unito	20	87	16	11	18	13
Germania	12	62	13	9	19	14
Canada	9	15	11	13	8	11
Norvegia	1	19	4	16	2	5
Svizzera	6	10	2	5	4	9
Singapore	129	2	1	1	9	7

Fonte: World Bank

D'altra parte, uno sguardo a semplici statistiche descrittive (media, mediana, minimo e massimo delle distribuzioni negli anni dei ranghi percentili per i diversi indicatori) evidenzia come i migliori posizionamenti mediamente si siano osservati per le dimensioni "Voice and accountability" e "Regulatory quality", mentre nelle dimensioni "Political stability" e "Control of corruption" l'Italia si posiziona relativamente indietro.

In generale gli indicatori tendono ad essere piuttosto stabili; quelli per i quali la varianza nel tempo è risultata maggiore, e quindi sono soggetti a maggiori fluttuazioni, sono la stabilità politica (Political Stability) e la percezione circa la certezza del diritto (Rule of law).

Alcune statistiche descrittive degli indicatori WGI per l'Italia (ordinate secondo i valori medi)

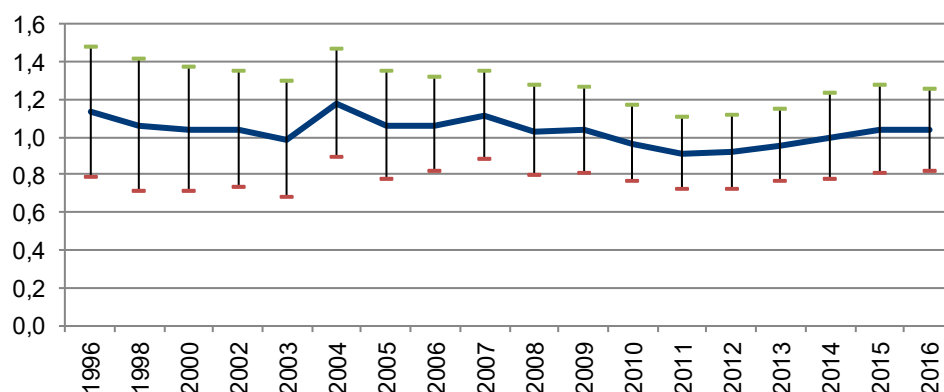
		Media	Mediana	Deviazione standard	Minimo	Massimo
Voice and accountability	Partecipazione e responsabilità	79,99	79,60	3,58	74,65	86,54
Regulatory quality	Qualità della regolamentazione	77,08	77,75	2,41	72,60	81,12
Government effectiveness	Efficacia di governo	70,40	68,75	5,81	60,19	79,79
Rule of law	Certezza del diritto	67,64	64,11	6,68	61,06	84,42
Political stability and absence of violence	Stabilità politica e assenza di violenza	65,65	62,56	10,41	54,50	90,96
Control of corruption	controllo della corruzione	65,58	65,23	5,85	56,25	77,16

Nota: media, mediana, minimo e massimo delle distribuzioni negli anni dei ranghi percentili per i diversi indicatori

Fonte: World Bank

Passando ad analizzare più nel dettaglio il valore dell'indicatore per ciascuna delle sei dimensioni del WGI e la sua variabilità nel tempo, non stupisce pertanto che, **per quanto riguarda Partecipazione e responsabilità (la dimensione "Voice and accountability") il posizionamento dell'Italia sia piuttosto elevato**. Nel 2016 il rango percentile era pari a 79,3, il che significa che l'Italia si è posizionata praticamente nel quintile più elevato per quanto riguarda la partecipazione dei suoi cittadini alla scelta e al controllo del governo. Ai primi tre posti della graduatoria nel 2016 si posizionavano tre paesi scandinavi, Norvegia, Svezia e Finlandia. Il confronto temporale mostra una sostanziale stabilità nel corso degli anni; naturalmente, l'andamento del rango percentile risente anche del contestuale andamento degli altri paesi con i quali ci si confronta. L'analisi temporale dell'indicatore espresso in valori standardizzati, con i relativi errori standard, restituisce comunque un quadro simile, con una sostanziale invarianza dell'indicatore (vista la sovrapposizione degli intervalli di confidenza per anni diversi).

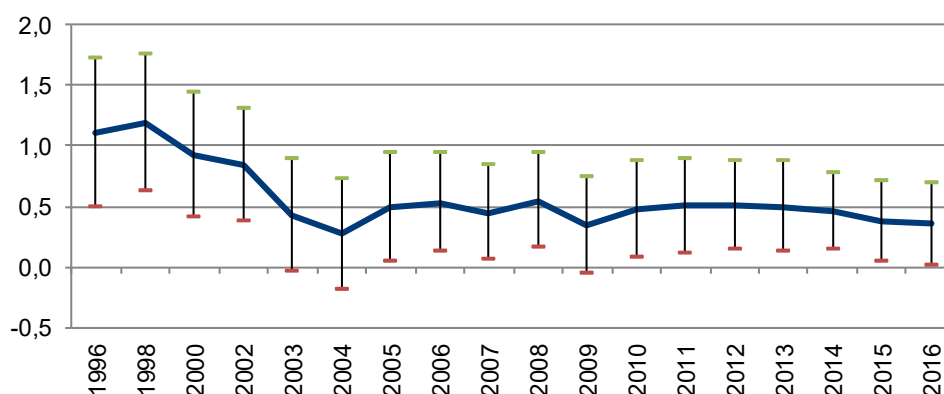
Partecipazione e responsabilità - Italia



Nota: valore stimato dell'indicatore normalizzato nell'intervallo (-2,5 ; 2,5), con intervallo di confidenza al 90%
Fonte: stime World Bank

La seconda dimensione della *governance*, ovvero "Political stability and absence of violence", si caratterizza per valori piuttosto modesti dell'indicatore e, di conseguenza, per il posizionamento abbastanza arretrato dell'Italia. Nel 2016 il rango percentile era pari a 58,1. Ai primi posti della graduatoria Groenlandia, Singapore e Nuova Zelanda. L'andamento temporale è stato calante nella prima parte del periodo, traducendosi in un deterioramento del rango percentile, mentre nell'ultimo decennio l'indicatore è rimasto pressoché stabile. Ad ogni modo, se si tengono in considerazione anche gli intervalli di confidenza, si giunge alla conclusione che la riduzione della stabilità politica in Italia non è stata significativa.

Stabilità politica e assenza di violenza - Italia

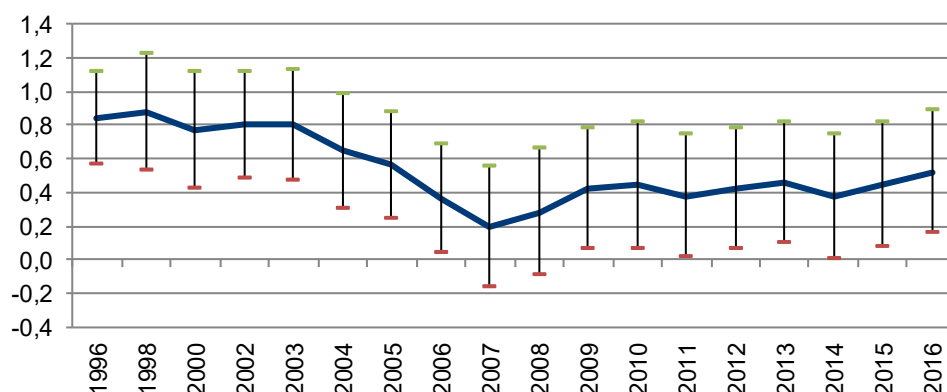


Nota: valore stimato dell'indicatore normalizzato nell'intervallo (-2,5 ; 2,5), con intervallo di confidenza al 90%
Fonte: stime World Bank

La terza dimensione è "Government effectiveness": il livello dell'indicatore non è particolarmente elevato, e il rango percentile dell'Italia, nel 2016, è risultato pari a 71,6, posizionando così il nostro Paese piuttosto indietro. Ai primi posti della graduatoria Singapore, Svizzera e Danimarca. L'Italia non si distingue così per la capacità di attuare politiche valide, seppure l'indicatore dia qualche speranza. Dopo un decennio di flessione, infatti, dal 2007 ha ripreso a migliorare, sebbene resti al di sotto dei valori toccati a fine anni Novanta¹⁹.

¹⁹ Gli intervalli di confidenza, tuttavia, segnalano come le variazioni non siano statisticamente significative e quindi la *governance*, anche secondo questo aspetto, non è radicalmente cambiata negli ultimi anni.

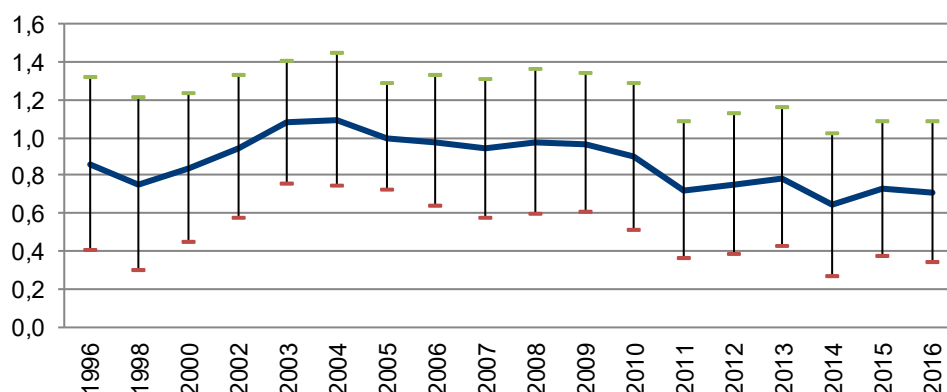
Efficacia di governo - Italia



Nota: valore stimato dell'indicatore normalizzato nell'intervallo (-2,5 ; 2,5), con intervallo di confidenza al 90%
Fonte: stime World Bank

“Regulatory quality” è la quarta dimensione della *governance* in esame; l'indicatore ha valori abbastanza elevati, seppure non altissimi, e questo si traduce in un rango percentile buono, pari a 75 nel 2016. In altre parole, l'Italia si posiziona nell'ultimo quartile per quanto riguarda la qualità della regolamentazione. Nel corso del ventennio 1996-2016 l'andamento è stato tutto sommato stabile, con una flessione negli ultimi anni.

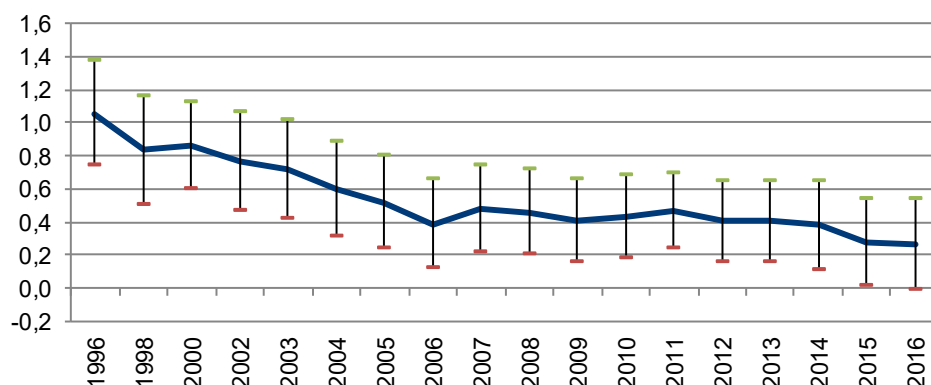
Qualità della regolamentazione - Italia



Nota: valore stimato dell'indicatore normalizzato nell'intervallo (-2,5 ; 2,5), con intervallo di confidenza al 90%
Fonte: stime World Bank

La dimensione “Rule of law” è quella, insieme alla stabilità politica e al controllo della corruzione, dove la performance italiana è peggiore, evidenziando un'area dove sarebbe necessario intervenire. Il livello dell'indicatore è modesto, e questo si traduce in un rango percentile mediocre, pari a 61 nel 2016. In termini di graduatoria, questo corrisponde a un 82mo posto su 209 paesi (considerando anche paesi ancora molto arretrati), mentre ai primi posti si trovano i paesi scandinavi (Svezia, Norvegia e Finlandia). La certezza del diritto è dunque un'area sensibile per la *governance* italiana. Inoltre, l'andamento temporale suggerisce come in vent'anni vi sia stato un sensibile peggioramento, significativo sul lungo periodo.

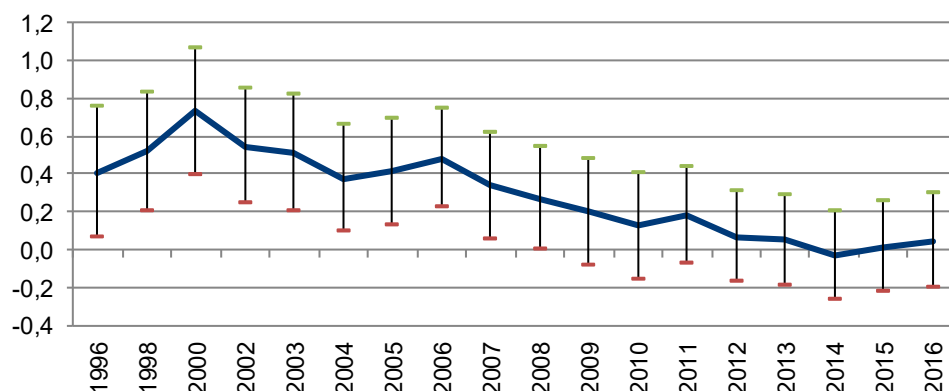
Certeza del diritto - Italia



Nota: valore stimato dell'indicatore normalizzato nell'intervallo (-2,5 ; 2,5), con intervallo di confidenza al 90%
Fonte: stime World Bank

L'ultima dimensione considerata è "Control of corruption": il livello dell'indicatore è prossimo a zero, e il rango percentile dell'Italia nel 2016 era 59.6. Questo significa per l'Italia posizionarsi vicino a Cuba, Porto Rico e la Romania, mentre ai primi posti della graduatoria troviamo nuovamente i Paesi scandinavi e la Nuova Zelanda. Il **controllo della corruzione è un'altra area di debolezza per la *governance* italiana, oltretutto deteriorata nel corso degli ultimi anni. Rispetto all'inizio degli anni Duemila, difatti, il peggioramento è stato significativo.**

Controllo della corruzione - Italia



Nota: valore stimato dell'indicatore normalizzato nell'intervallo (-2,5 ; 2,5), con intervallo di confidenza al 90%
Fonte: stime World Bank

La *governance* a livello territoriale: una fotografia

Il tema della *governance*, intesa come qualità delle Istituzioni, assume particolare rilevanza non solo a livello nazionale, ma anche e soprattutto a livello territoriale, data la vicinanza delle Amministrazioni locali al territorio e quindi all'impatto rilevante che una buona capacità di governo può avere sullo stesso. A livello locale però la disponibilità di statistiche sul tema è più limitata.

Se per i confronti internazionali si è fatto ricorso agli indicatori WGI elaborati dalla World Bank, per effettuare confronti a livello territoriale in fatto di *governance* è possibile ricorrere agli

indicatori IQI (Institutional Quality Index), calcolati da Nifo e Vecchione (2014)²⁰ per l'Italia. Nel loro studio Nifo e Vecchione hanno adottato la metodologia utilizzata per calcolare i WGI applicandola al territorio italiano (Province e Regioni). Rispetto agli indicatori calcolati dalla Banca Mondiale a livello nazionale vi sono però alcune differenze, che riguardano le dimensioni di *governance* considerate e la procedura di ponderazione, normalizzazione e aggregazione degli indici elementari.

Tra le dimensioni considerate, infatti, manca "Stabilità politica e assenza di terrorismo", poiché i fenomeni valutati da questo indicatore (ad esempio la frequenza di attacchi terroristici o la presenza militare negli organi di governo) non sono rilevanti per valutare l'operato di un'Amministrazione locale. Le altre dimensioni presenti nei WGI sono invece esaminate anche dagli indicatori IQI²¹. Per la loro costruzione sono stati considerati dati elementari forniti in prevalenza dall'Istat ma provenienti anche da fonti alternative, come la Ragioneria Generale, il Ministero dell'Interno, il Ministero di Giustizia, il Ministero dell'Economia e il Ministero della Salute, Legambiente, Confartigianato, l'Agenzia delle Entrate, la Commissione parlamentare antimafia, l'Istituto Tagliacarne, CRENoS e il Sole24Ore. **I dati sono disponibili per il periodo 2004-12. È così possibile sia un confronto tra territori, disegnando una mappa d'Italia in base ai livelli di qualità delle Istituzioni locali, che un'analisi della performance della *governance* nel tempo.**

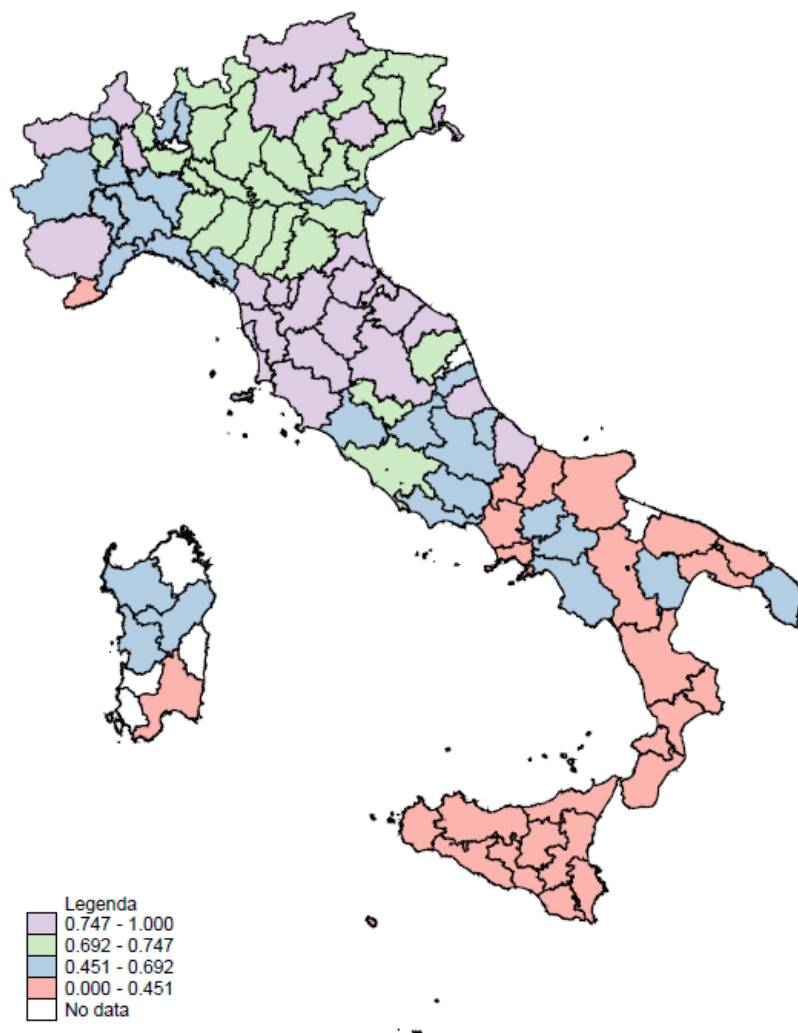
Nel 2012, ultimo anno disponibile per i dati, la *governance*/qualità delle Istituzioni nel suo complesso, così come misurata dall'indice IQI, risultava massima nella provincia di Firenze, seguita da Livorno e da Siena, per un primato tutto toscano. In fondo alla graduatoria, invece, tre province calabresi, Crotone, Catanzaro e Reggio Calabria.

È quindi evidente come vi siano marcate differenze territoriali anche per quanto riguarda la *governance*. Queste però vanno al di là dell'usuale dualismo Nord-Sud, risultando più complesse e variegate. Se, infatti, si prova a disegnare una mappa dell'Italia sulla base dei livelli di IQI, si osserva un quadro un po' diverso dallo spaccato Nord-Sud che generalmente si osserva nelle statistiche territoriali. **Distinguendo in base ai livelli di IQI nel 2012, si individuano quattro cluster. Le aree dove la *governance* è maggiore sono difatti situate nel Centro (Toscana, Romagna, Marche, Umbria) e solo in alcune province periferiche del Nord (spesso situate in Regioni a statuto speciale, come nel caso di Trieste, Aosta, le province autonome di Trento e Bolzano, ma anche province piemontesi, come Cuneo, Novara, Verbano-Cusio-Ossola). Il resto del Nord si divide tra il secondo cluster, caratterizzato da livelli di *governance* elevati ma non troppo, e il terzo. Le province lombarde (con l'eccezione di Como, Varese e Pavia), e quelle nord-orientali tendono ad avere livelli più elevati di *governance*, mentre il resto delle province nord-occidentali ricade nel terzo cluster. Inoltre, sebbene si osservino contiguità territoriali nei livelli di *governance*, non è detto che province appartenenti alla stessa regione facciano parte dello stesso cluster. Del terzo cluster, ovvero le province con livelli mediamente bassi di *governance*, fanno parte sia province piemontesi e liguri che province del Centro-Sud (Lazio, Campania, Sardegna), mentre l'ultimo gruppo, quello caratterizzato dai livelli più bassi di IQI, è concentrato nelle province meridionali (Calabria, Sicilia, Puglia, la provincia di Cagliari, Napoli, alcune province pugliesi) e nella provincia di Imperia.**

²⁰ A. Nifo e G. Vecchione (2014), "Do Institutions play a role in skilled migration? The case of Italy", *Regional Studies*, Volume 48, Issue 10, 2014, pag. 1628-1649.

²¹ Si veda riquadro dedicato nel paragrafo precedente.

Institutional Quality Index (2012)



Fonte: Elaborazioni Ref. Ricerche su dati Ministero dell'Interno, Certificati consuntivi e Istat

Nella media nazionale, l'indicatore IQI non ha mostrato ampie variazioni nel periodo considerato (2008-12). Per molti territori, però, non è così. **La variazione mediamente nulla è il risultato della compensazione della crescita osservata nell'IQI per oltre metà territori e la flessione registrata invece nell'altra metà.** Questo significa che la graduatoria nel corso del tempo è mutata, seppur non agli estremi. Alcune province che nel 2012 erano nei primi 10 posti, nel 2008 avevano invece posizione molto arretrata (è il caso di Trento, Chieti, Bolzano e Verbano-Cusio-Ossola). In fondo alla classifica i cambiamenti sono meno rilevanti, mentre la maggior parte degli slittamenti verso l'alto o il basso sono avvenuti nella parte centrale. I deterioramenti più marcati si sono avuti per Catanzaro, Reggio Calabria e Caltanissetta, mentre i miglioramenti più evidenti hanno riguardato Enna, Salerno e Benevento. I mutamenti osservati si riflettono anche sulla mappa per cluster: se per molte province del Centro l'appartenenza al primo cluster non è mutata, si osserva uno slittamento tra il 2004 e il 2012 per le province lombarde e per molte province piemontesi ed emiliane (come Parma, Reggio Emilia e Bologna) e per contro un avanzamento per molte province abruzzesi e campane.

Graduatoria in base all'IQI (Institutional Quality Index)			
Primi 10 territori	Posizione 2004	Posizione 2012	Variazione
Firenze	1	1	=
Livorno	2	6	↑
Siena	3	4	↑
Pisa	4	2	↓
Trento	5	27	↑
Arezzo	6	9	↑
Chieti	7	52	↑
Bolzano/Bozen	8	40	↑
Lucca	9	7	↓
Verbano-Cusio-Ossola	10	38	↑
Ultimi 10 territori	Posizione 2004	Posizione 2012	Variazione
Crotone	103	103	=
Catanzaro	102	97	↓
Reggio di Calabria	101	99	↓
Vibo Valentia	100	102	↑
Caltanissetta	99	96	↓
Trapani	98	92	↓
Palermo	97	95	↓
Isernia	96	90	↓
Cosenza	95	98	↑
Agrigento	94	101	↑

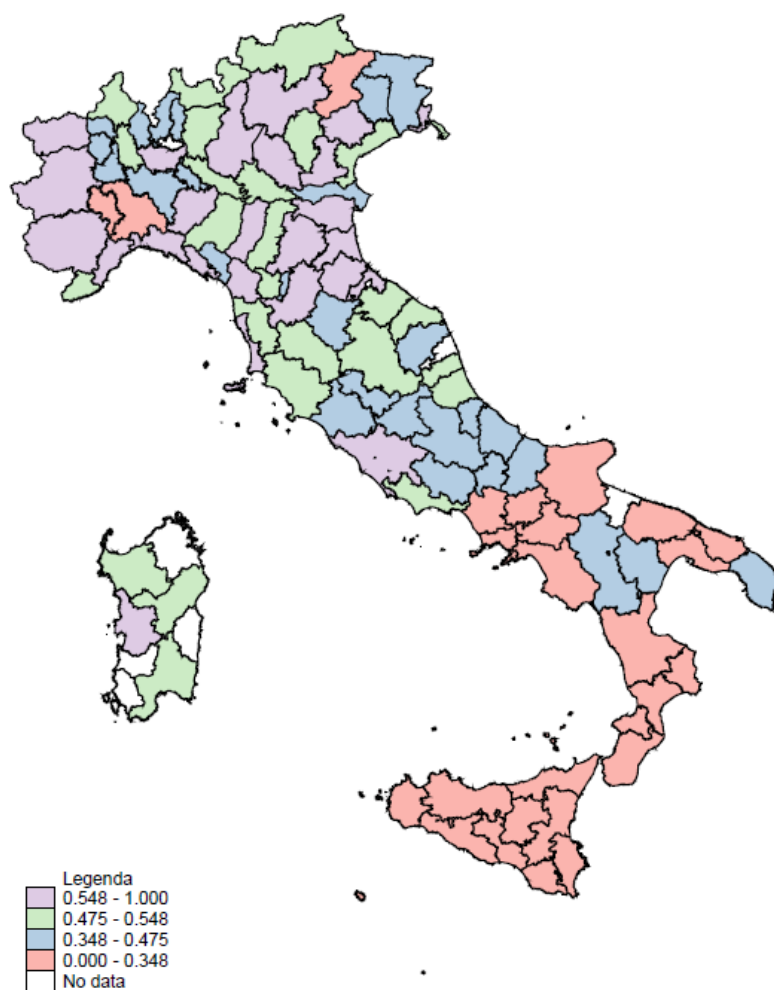
Fonte: Elaborazioni Ref. Ricerche su dati Ministero dell'Interno, Certificati consuntivi e Istat

La qualità delle Istituzioni misurata dall'indicatore IQI è data da diverse componenti, o dimensioni della *governance*. Mutamenti nei livelli di IQI derivano da cambiamenti nei livelli degli indicatori per le diverse dimensioni considerate. Inoltre, sia la graduatoria che la mappatura per cluster variano in base alle dimensioni in esame. Ad esempio, per la dimensione **Partecipazione e responsabilità** (la variabile "Voice", che in molti casi è utilizzata come indicatore del capitale sociale del territorio), che sintetizza alcuni indicatori semplici quali il numero di cooperative sociali, il numero di organizzazioni no profit, la partecipazione alle elezioni o i libri acquistati, **l'indicatore sintetico è su livelli elevati soprattutto nel Nord (e in particolare in Romagna, a Milano, a Torino, in Liguria e in parte del Nord-Est) oltre che nelle province di Livorno e di Roma**. Invece è su livelli molto bassi nel Mezzogiorno, con le parziali eccezioni di Basilicata e Abruzzo e il caso invece esemplare di elevata partecipazione delle province sarde. Rispetto al 2004, mediamente l'indicatore "Voice" è aumentato, con miglioramenti anche considerevoli per quasi la metà dei territori, segno di una accresciuta partecipazione. In circa un terzo dei territori, però, si è osservata una caduta. Questo non ha comportato una rivoluzione agli estremi della graduatoria, al netto di piccoli scambi di posizione, con l'eccezione di Ferrara.

Graduatoria in base a Partecipazione e responsabilità			
Primi 10 territori	Posizione 2004	Posizione 2012	Variazione
Rimini	2	1	↑
Milano	1	2	↓
Firenze	5	3	↑
Bologna	4	4	=
Ferrara	21	5	↑
Savona	10	6	↑
Forlì-Cesena	3	7	↓
Roma	6	8	↓
Ravenna	8	9	↓
Valle d'Aosta	7	10	↓
Ultimi 10 territori	Posizione 2004	Posizione 2012	Variazione
Crotone	101	103	↓
Vibo Valentia	98	102	↓
Caltanissetta	100	101	↓
Caserta	93	100	↓
Catanzaro	87	99	↓
Trapani	97	98	↓
Napoli	96	97	↓
Agrigento	103	96	↑
Reggio di Calabria	95	95	=
Siracusa	91	94	↓

Fonte: Elaborazioni Ref. Ricerche su dati IQI dataset di Nifo e Vecchione e Istat

Partecipazione e responsabilità (2012)



Fonte: Elaborazioni Ref. Ricerche su dati Ministero dell'Interno, Certificati consuntivi e Istat

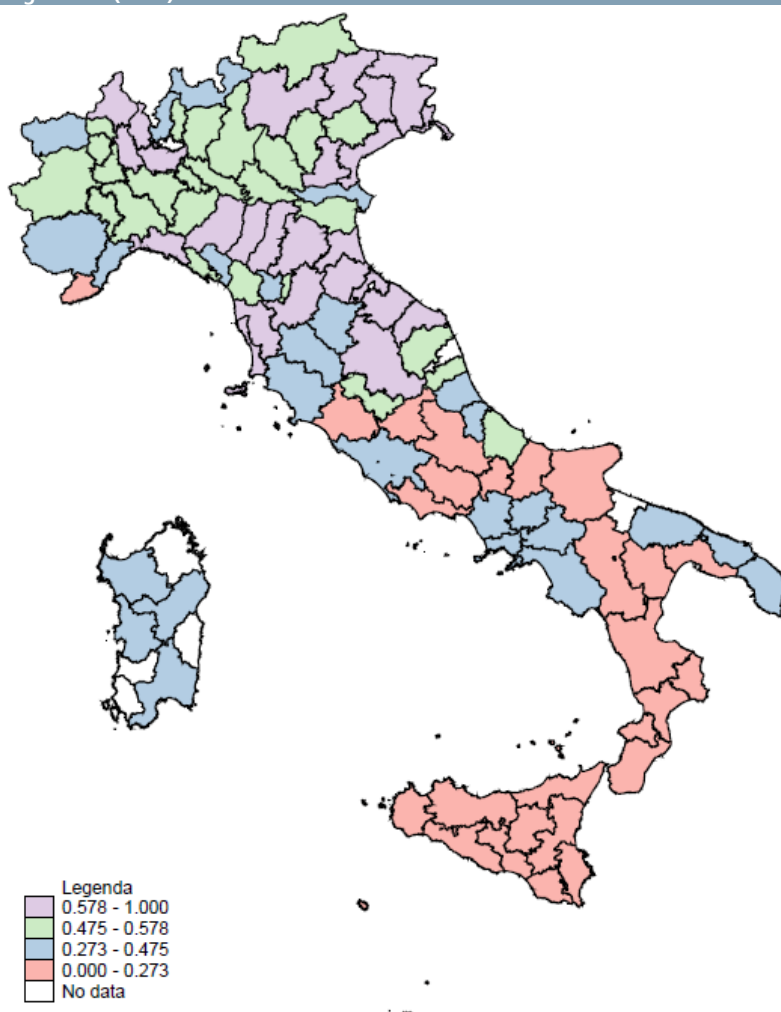
Prendendo in esame invece la **dimensione Efficacia di governo**, che è data dalla sintesi degli indicatori quali la dotazione di servizi sociali ed economici, la diffusione della raccolta differenziata e altri indicatori che descrivono l'ecosistema urbano, la mappa per cluster risulta ancora diversa. **I livelli più elevati si osservano nel Nord Est (in particolare nelle province friulane, alcune venete, Trento e le province emiliane, pur con alcune eccezioni), oltre che Milano e il Piemonte Orientale.** Allo stesso cluster appartengono anche alcune province toscane e marchigiane. Il resto del Nord, con le eccezioni di Sondrio, Como, Aosta, Cuneo e Savona, appartiene al secondo cluster, ovvero presenta livelli alti ma non troppo di efficacia di governo. Se il terzo cluster appare piuttosto disperso territorialmente (ad eccezione della Campania, di parte della Puglia e della Sardegna), i livelli più bassi si registrano ancora una volta nel Mezzogiorno, in particolare nelle province siciliane, calabresi ma anche in province laziali.

Rispetto al 2004 il livello dell'indicatore è mediamente cresciuto, anche in misura sostanziosa, segno di un abbastanza generalizzato miglioramento dell'efficacia di governo, che ha portato a cambiamenti anche di rilievo nella graduatoria, con l'ingresso nella top ten di Venezia, Rimini, Pisa e Pordenone.

Graduatoria in base a Efficacia di governo			
Primi 10 territori	Posizione 2004	Posizione 2012	Variazione
Trieste	1	1	=
Gorizia	3	2	↑
Livorno	8	3	↑
Firenze	4	4	=
Ravenna	5	5	=
Venezia	15	6	↑
Rimini	22	7	↑
Pisa	13	8	↑
Varese	2	9	↓
Pordenone	33	10	↑
Ultimi 10 territori	Posizione 2004	Posizione 2012	Variazione
Frosinone	103	103	=
Isernia	98	102	↓
Viterbo	93	101	↓
Rieti	102	100	↑
Enna	99	99	=
Latina	92	98	↓
Campobasso	88	97	↓
Vibo Valentia	95	96	↓
Siracusa	91	95	↓
Crotone	84	94	↓

Fonte: Elaborazioni Ref. Ricerche su dati IQI dataset di Nifo e Vecchione e Istat

Efficacia di governo (2012)



Fonte: Elaborazioni Ref. Ricerche su dati Ministero dell'Interno, Certificati consuntivi e Istat

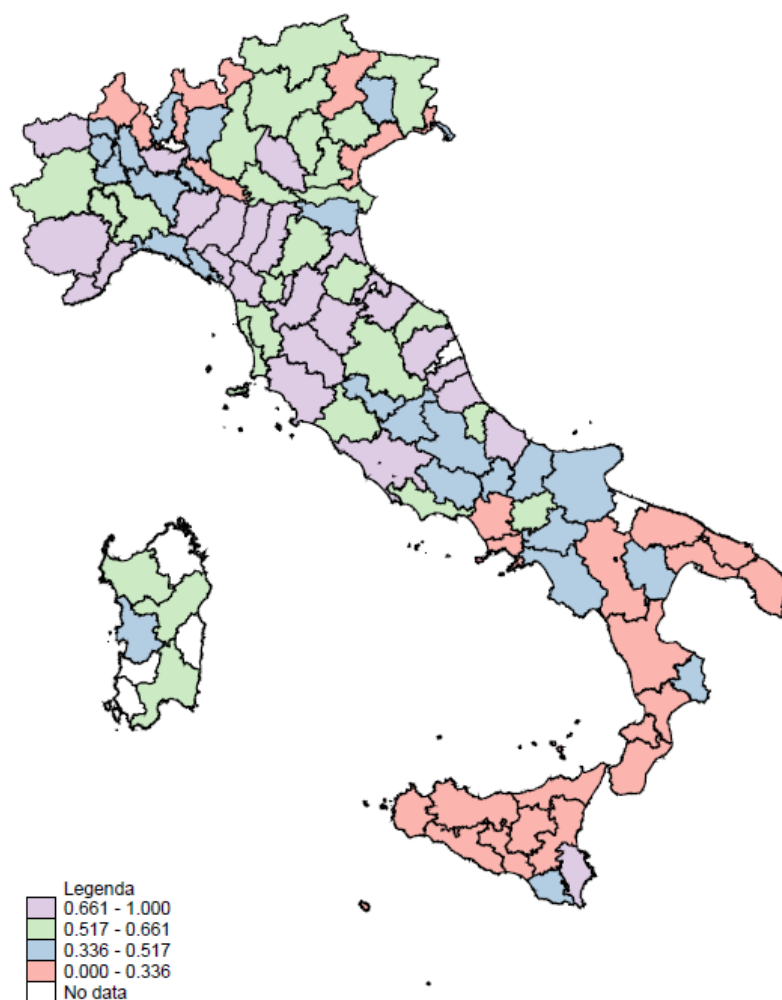
Un'altra dimensione della *governance* è la **Qualità della regolamentazione**, per la cui misurazione sono considerati indicatori semplici che ne rispecchiano gli effetti sul territorio (densità di imprese, mortalità d'impresa, ambiente economico, apertura economica, dipendenti pubblici locali). **Le province dove la qualità della regolamentazione risultava più elevata nel 2012 erano situate prevalentemente nel Centro (Toscana e Marche in particolare); alti livelli si osservavano anche nella maggior parte delle province emiliane (con le eccezioni di Bologna e Ferrara), a Milano, e in alcune province del Ponente ligure.** In generale il Nord si divide, con le eccezioni sopra menzionate, tra appartenenza al secondo cluster (livelli elevati ma non troppo) e terzo cluster (in particolare la maggioranza delle province lombarde). Viene quindi meno, anche in questo caso, il tradizionale dualismo Nord-Sud, risultando il quadro invece più sfaccettato.

In media, l'indicatore di qualità della regolamentazione si è ridotto tra il 2004 e il 2012, seppur in misura modesta. In poco meno di metà dei territori, comunque, si è osservato un miglioramento, talvolta considerevole. Questo ha comportato una vera e propria rivoluzione della graduatoria rispetto a inizio periodo, con l'eccezione dei due territori occupanti il primo e l'ultimo posto (rispettivamente, Prato e Palermo). Ne risulta che nei primi dieci posti nel 2012 comparivano territori che otto anni prima risultavano molto indietro, come nel caso di Milano, Roma, Savona, Piacenza e soprattutto Siracusa.

Graduatoria in base a Qualità della regolamentazione			
Primi 10 territori	Posizione 2004	Posizione 2012	Variazione
Prato	1	1	=
Siracusa	77	2	↑
Arezzo	6	3	↑
Grosseto	11	4	↑
Milano	18	5	↑
Roma	79	6	↑
Savona	35	7	↑
Cuneo	4	8	↓
Rimini	5	9	↓
Piacenza	16	10	↑
Ultimi 10 territori	Posizione 2004	Posizione 2012	Variazione
Palermo	103	103	=
Reggio di Calabria	84	102	↓
Agrigento	94	101	↓
Enna	90	100	↓
Napoli	101	99	↑
Lecce	95	98	↓
Taranto	102	97	↑
Bari	83	96	↓
Vibo Valentia	100	95	↑
Caltanissetta	89	94	↓

Fonte: Elaborazioni Ref. Ricerche su dati IQI dataset di Nifo e Vecchione e Istat

Qualità della regolamentazione (2012)



Fonte: Elaborazioni Ref. Ricerche su dati Ministero dell'Interno, Certificati consuntivi e Istat

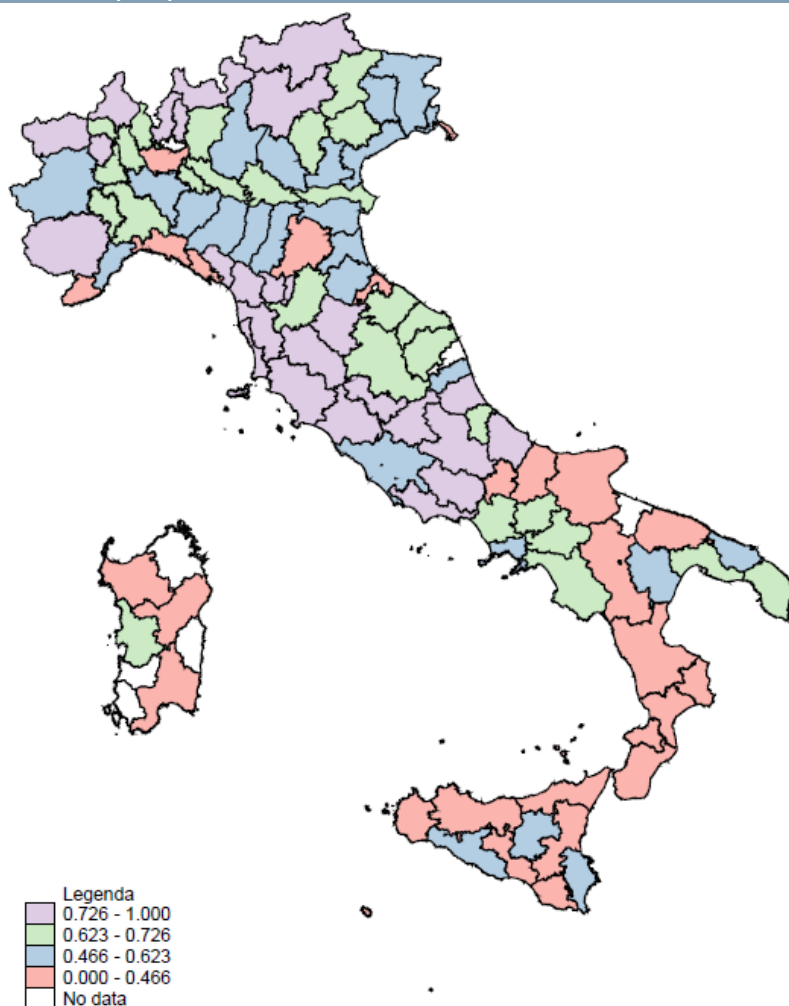
La **Certezza del diritto** è un'ulteriore dimensione della qualità delle Istituzioni a livello locale. Viene misurata attraverso un set di indicatori elementari: crimini contro la proprietà, crimini denunciati, lunghezza dei processi, produttività dei magistrati, economia sommersa ed evasione fiscale. Il quadro che l'indicatore sintetico tratteggia per il 2012 rappresenta un'Italia più "virtuosa" nell'estremo Nord (in particolare, nelle province di confine), nelle province toscane, laziali e abruzzesi. Il resto delle province settentrionali si divide tra il secondo cluster (livelli elevati di certezza del diritto, anche se non troppo) e terzo (livelli medio-bassi), ad eccezione delle province liguri, di Milano, Bologna e Rimini che presentavano invece livelli molto bassi, appartenendo così all'ultimo cluster insieme alle regioni meridionali. Anche il Sud appare spaccato. Se le province di Puglia, Sardegna, Calabria e Sicilia in buona parte appartengono all'ultimo cluster, con livelli molto bassi di certezza del diritto, le province campane, insieme a Taranto e Lecce, si distinguono invece per livelli elevati dell'indicatore, contraddicendo così lo stereotipo del confronto semplicemente giocato sull'asse Nord-Sud.

Anche per quanto riguarda la certezza del diritto si è osservata in media una riduzione dell'indicatore rispetto al 2008. Tale flessione, molto modesta in realtà, è data dal bilanciamento dei peggioramenti osservati per poco più di metà dei territori e dei miglioramenti per l'altra (quasi) metà. Per circa un territorio su cinque la variazione tra il 2008 e il 2012 è stata, in valore assoluto, molto ampia (sotto il -25% o sopra il 25%), e questo ha significato un cambiamento piuttosto drastico nelle graduatorie.

Graduatoria in base a Certezza del diritto			
Primi 10 territori	Posizione 2004	Posizione 2012	Variazione
Arezzo	2	1	↑
Rieti	24	2	↑
Siena	3	3	=
Frosinone	7	4	↑
Viterbo	32	5	↑
Grosseto	12	6	↑
Chieti	6	7	↓
Pistoia	16	8	↑
Bolzano/Bozen	28	9	↑
L'Aquila	5	10	↓
Ultimi 10 territori	Posizione 2004	Posizione 2012	Variazione
Catanzaro	100	103	↓
Crotone	103	102	↑
Reggio di Calabria	98	101	↓
Vibo Valentia	102	100	↑
Cagliari	82	99	↓
Genova	93	98	↓
Cosenza	101	97	↑
Isernia	77	96	↓
Caltanissetta	89	95	↓
Rimini	91	94	↓

Fonte: Elaborazioni Ref. Ricerche su dati IQI dataset di Nifo e Vecchione e Istat

Certeza del diritto (2012)



Fonte: Elaborazioni Ref. Ricerche su dati Ministero dell'Interno, Certificati consuntivi e Istat

L'ultima dimensione che compone l'indicatore di qualità delle Istituzioni è quella del **Controllo della corruzione**, misurata ricorrendo a tre indicatori semplici (crimini contro la Pubblica amministrazione, indicatore di Golden-Picci per la corruzione nella realizzazione delle infrastrutture²² e commissariamenti). In questo caso la mappa disegnata sui livelli misurati di controllo della corruzione non risulta sorprendente. I livelli più elevati si osservano generalmente nelle province settentrionali (con l'importante eccezione della Lombardia) e in alcune province toscane e umbre, mentre i livelli più bassi si rilevano nel Mezzogiorno, e in particolare in quelle province dove la malavita organizzata (camorra, mafia, 'ndrangheta) è maggiormente presente, come Campania, Sicilia, Calabria e alcune province della Puglia (Brindisi e Taranto). Spicca il caso di Milano, che insieme a La Spezia e Aosta, si distingue negativamente per i bassi livelli di controllo della corruzione. Rispetto al 2004, però, l'indicatore in media risulta migliorato e in misura non trascurabile, grazie all'aumento che ha interessato più dell'80% dei territori. Va però rilevato che per tutte le province campane la misura del Controllo della corruzione è andata invece

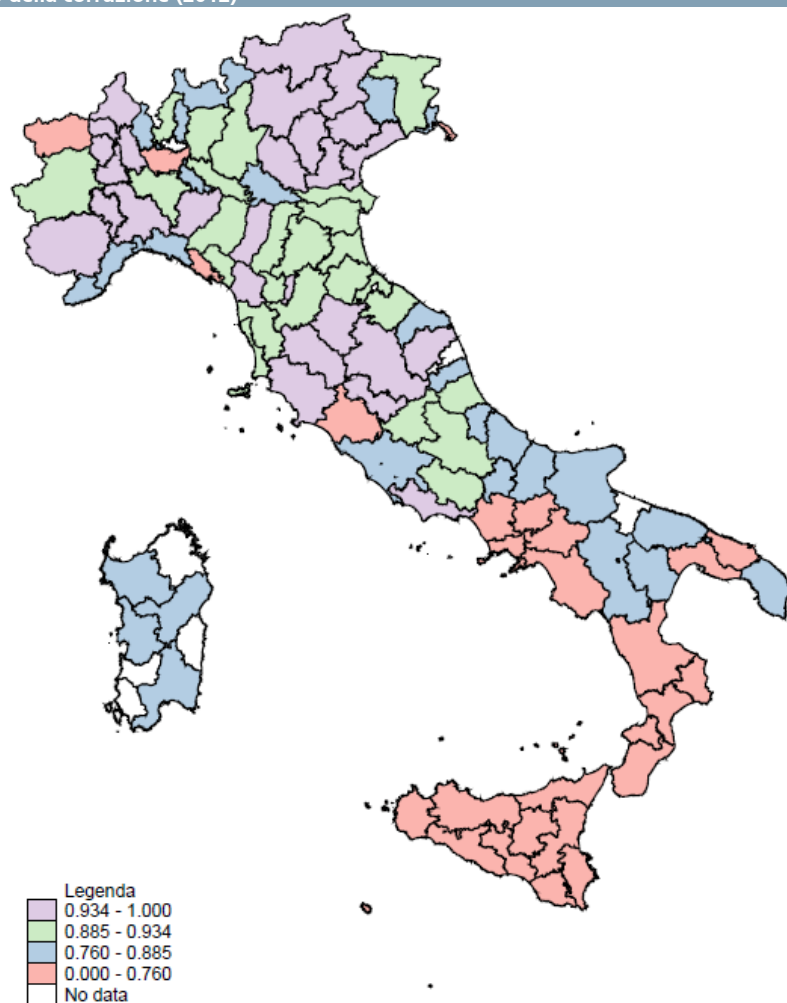
²² L'indicatore di Golden-Picci (2005) propone una misurazione "oggettiva" della corruzione, confrontando le diverse misure di spesa. L'indice si basa sul contrasto tra quanto è stato speso a livello locale per le infrastrutture e la consistenza fisica degli stock, controllando per alcune variabili.

deteriorandosi notevolmente tra il 2004 e il 2012, segnalando così uno specifico problema del territorio, dove la camorra ha guadagnato ulteriori spazi. La parte bassa della graduatoria è così interamente costituita da province campane e siciliane, con il primato negativo di Napoli. Il diffuso miglioramento osservato invece nelle altre province si è tradotto in un mutamento della graduatoria, con l'ingresso nelle prime dieci posizioni di territori che nel 2004 risultavano più arretrati. I casi più rilevanti sono quelli di Treviso e di Terni, passate rispettivamente dal 26mo e 32mo posto alla posizione 7 e 8 in graduatoria.

Graduatoria in base a Controllo della corruzione			
Primi 10 territori	Posizione 2004	Posizione 2012	Variazione
Perugia	8	1	↑
Vicenza	17	2	↑
Siena	11	3	↑
Verona	21	4	↑
Belluno	22	5	↑
Trento	12	6	↑
Treviso	26	7	↑
Terni	32	8	↑
Arezzo	15	9	↑
Grosseto	19	10	↑
Ultimi 10 territori	Posizione 2004	Posizione 2012	Variazione
Napoli	103	103	=
Caltanissetta	102	102	=
Caserta	91	101	↓
Avellino	75	100	↓
Benevento	76	99	↓
Salerno	68	98	↓
Trapani	90	97	↓
Agrigento	87	96	↓
Siracusa	93	95	↓
Catania	85	94	↓

Fonte: Elaborazioni Ref. Ricerche su dati IQI dataset di Nifo e Vecchione e Istat

Controllo della corruzione (2012)



Fonte: Elaborazioni Ref. Ricerche su dati Ministero dell'Interno, Certificati consuntivi e Istat

Alcune statistiche descrittive delle misure di qualità delle Istituzioni per le province italiane

		Media	Deviazione standard	Minimo	Massimo
2004	Controllo della corruzione	0,768	0,191	0	1
	Efficacia di governo	0,269	0,158	0	1
	Qualità della regolamentazione	0,515	0,218	0	1
	Certezza del diritto	0,600	0,196	0	1
	Partecipazione e responsabilità	0,411	0,183	0	1
	IQI	0,594	0,228	0	1
2012	Controllo della corruzione	0,824	0,163	0	1
	Efficacia di governo	0,438	0,203	0	1
	Qualità della regolamentazione	0,499	0,213	0	1
	Certezza del diritto	0,593	0,203	0	1
	Partecipazione e responsabilità	0,458	0,189	0	1
	IQI	0,597	0,230	0	1

Fonte: Elaborazioni Ref. Ricerche su dati IQI dataset di Nifo e Vecchione e Istat

Intesa Sanpaolo Direzione Studi e Ricerche - Responsabile Gregorio De Felice		
Servizio Industry & Banking		
Fabrizio Guelpa (Responsabile)	0287962051	fabrizio.guelpa@intesasnpaolo.com
Ufficio Industry		
Stefania Trenti (Responsabile)	0287962067	stefania.trenti@intesasnpaolo.com
Maria Cristina De Michele	0287963660	maria.demichale@intesasnpaolo.com
Serena Fumagalli	0280212270	serena.fumagalli@intesasnpaolo.com
Ilaria Sangalli	0280215785	ilaria.sangalli@intesasnpaolo.com
Lavinia Stoppani	0280215569	lavinia.stoppani@intesasnpaolo.com
Giovanni Foresti (Responsabile coordinamento Economisti sul Territorio)	0287962077	giovanni.foresti@intesasnpaolo.com
Romina Galleri (sede di Torino)	0115550438	romina.galleri@intesasnpaolo.com
Sara Giusti (sede di Firenze)	0552613508	sara.giusti@intesasnpaolo.com
Anna Maria Moressa (sede di Padova)	0496537603	anna.moressa@intesasnpaolo.com
Carla Saruis	0287962142	carla.saruis@intesasnpaolo.com
Rosa Maria Vitulano (sede di Roma)	0667124975	rosa.vitulano@intesasnpaolo.com
Ufficio Banking		
Elisa Coletti (Responsabile)	0287962097	elisa.coletti@intesasnpaolo.com
Valentina Dal Maso		valentina.dalmaso@intesasnpaolo.com
Federico Desperati	0287935987	federico.desperati@intesasnpaolo.com
Clarissa Simone	0287935939	clarissa.simone@intesasnpaolo.com
Local Public Finance		
Laura Campanini (Responsabile)	0287962074	laura.campanini@intesasnpaolo.com

Avvertenza Generale

La presente pubblicazione è stata redatta da Intesa Sanpaolo. Le informazioni qui contenute sono state ricavate da fonti ritenute da Intesa Sanpaolo affidabili, ma non sono necessariamente complete, e l'accuratezza delle stesse non può essere in alcun modo garantita. La presente pubblicazione viene a Voi fornita per meri fini di informazione ed illustrazione, ed a titolo meramente indicativo, non costituendo pertanto la stessa in alcun modo una proposta di conclusione di contratto o una sollecitazione all'acquisto o alla vendita di qualsiasi strumento finanziario. Il documento può essere riprodotto in tutto o in parte solo citando il nome Intesa Sanpaolo.