



SRM



LA FINANZA TERRITORIALE

Rapporto 2023



RUBETTINO

IRES Piemonte, IRPET, SRM,
PoliS-Lombardia, IPRES, Liguria Ricerche, Agenzia Umbria Ricerche

La finanza territoriale

Rapporto 2023

RUBETTINO

Comitato di redazione

IRES Piemonte: Santino Piazza

IRPET: Claudia Ferretti, Giuseppe Gori, Patrizia Lattarulo

SRM - Studi e Ricerche per il Mezzogiorno: Salvio Capasso, Agnese Casolaro

PoliS-Lombardia: Antonio Dal Bianco

Fondazione IPRES – Istituto Pugliese di Ricerche Economiche e Sociali: Roberta Garganese,
Angelo Grasso

Liguria Ricerche: Germana Dellepiane, Luca Gandullia

Agenzia Umbria Ricerche: Mauro Casavecchia, Elisabetta Tondini

Gli istituti di ricerca sul web

IRES Piemonte: www.ires.piemonte.it

IRPET: www.irpet.it

SRM - Studi e Ricerche per il Mezzogiorno: www.sr-m.it

PoliS-Lombardia: www.polis.lombardia.it

Fondazione IPRES – Istituto Pugliese di Ricerche Economiche e Sociali: www.ipres.it

Liguria Ricerche: www.liguriaricerche.eu

Agenzia Umbria Ricerche: www.agenziaumbriaricerche.it

Parte congiunturale

I rischi per la finanza territoriale nel coacervo delle riforme

Luciano Greco¹

La parte congiunturale del Rapporto 2023 sulla Finanza territoriale suggerisce come il passaggio dal 2021 al 2022 possa essere considerato il *ritorno alla normalità* dopo la fase pandemica. È vero che alcuni effetti della crisi del Covid permangono e sono molto probabilmente destinati a diventare strutturali. Un esempio importante in questo senso è l'accentuata variabilità della spesa sanitaria tra le diverse Regioni dopo il 2020, che è riconducibile alle differenze nei modelli di produzione ed erogazione dell'Assistenza sanitaria (Ferretti e Garganese, 2023), ma potrebbe anche dipendere dalle incertezze sugli sviluppi della finanza regionale, come avremo modo di vedere nel seguito di questa *Nota introduttiva*. Tuttavia, le dinamiche finanziarie e organizzative degli Enti territoriali appaiono più simili al periodo precedente alla crisi pandemica rispetto a quanto non si potesse immaginare alla fine del 2021, sebbene in un contesto economico e sociale profondamente diverso. Questa valutazione di sintesi della congiuntura della finanza territoriale emerge da diverse analisi sviluppate nei primi tre Capitoli del Rapporto dedicati, rispettivamente, all'analisi della finanza dei Comuni (Bogazzi *et al.*, 2023), delle Regioni (Ferretti e Garganese, 2023) e agli investimenti pubblici territoriali (Capasso e Casolaro, 2023). Contribuisce a questo risultato anche la rilevanza, ancora molto limitata nel 2022 nell'ambito della spesa degli Enti territoriali, degli investimenti connessi all'attuazione del PNRR (Gori 2023).

Nonostante l'apparente ritorno alla normalità, l'analisi congiunturale porta alla luce tendenze di medio e lungo periodo che prefigurano un quadro preoccupante per gli anni a venire. In primo luogo, la

¹ Professore associato di Scienza delle finanze (Dipartimento di Scienze economiche e aziendali, Università di Padova) e Direttore del CRIEP (Centro di ricerca interuniversitario sull'economia pubblica).

finanza territoriale è influenzata negativamente dalle caratteristiche più critiche della nuova normalità post-pandemica. L'alta inflazione, la guerra in Ucraina e la recrudescenza delle crisi regionali dai potenziali effetti destabilizzanti su scala globale (es. il conflitto in Medio Oriente, i colpi di Stato in numerosi Paesi dell'Africa Sub-Sahariana ecc.), la guerra commerciale tra Stati Uniti e Cina comportano pesanti costi e rischi per il sistema economico globale ed europeo e, di conseguenza, tendono a peggiorare i risultati e la resilienza della finanza pubblica degli Enti territoriali italiani. Un esempio importante è l'impatto sulla spesa comunale nel 2022 della considerevole crescita dei prezzi dei prodotti energetici (Bogazzi *et al.*, 2023).

Dall'analisi dei dati finanziari e degli assetti organizzativi degli Enti territoriali emergono anche due problemi strutturali, legati alle dinamiche istituzionali specifiche della Finanza pubblica italiana. Un primo punto critico è legato all'indeterminatezza, alla frammentarietà e alla crescente complessità dei meccanismi che regolano le relazioni istituzionali e finanziarie tra Stato, Regioni ed Enti locali. Come vedremo, questo problema è determinato dal sovrapporsi e dalla coesistenza di diversi disegni e processi di riforma che riguardano la finanza territoriale, in particolare l'attuazione del federalismo fiscale, l'introduzione dell'autonomia differenziata e la riforma fiscale. Si tratta di processi di riforma che non sono coordinati tra di loro e, in alcuni punti, rischiano di confliggere.

Nel breve periodo, questa criticità derivante dal coacervo di riforme che interessano la finanza territoriale si traduce in fenomeni quali l'erosione della capacità fiscale e dell'autonomia tributaria degli Enti territoriali – come ben illustrano le analisi relative alla finanza comunale (Porcelli e Zanardi 2023; Bogazzi *et al.* 2023, Ferretti *et al.* 2023) – e l'emersione di situazioni potenzialmente critiche dal punto di vista dell'indebitamento (Capasso e Casolaro, 2023). Nel medio e lungo periodo, l'incertezza crescente relativa al quadro istituzionale e finanziario degli Enti territoriali rischia di portare a fenomeni di decadimento della capacità amministrativa degli stessi. Anche da questo punto di vista, la parte congiunturale del Rapporto offre suggestivi elementi di riflessione. Un primo importante esempio è il mancato investimento in asili nido – tra gli obiettivi prioritari del PNRR – da parte dei Comuni delle aree più deboli del Paese, che probabilmente rispecchia l'incertezza sulla futura capacità dei singoli Comuni di sostenere le spese di gestione dei servizi per l'infanzia (UPB 2022,

Lattarulo e Ravagli 2022, Bogazzi *et al.* 2023). Un ulteriore esempio, per certi versi ancora più preoccupante perché legato a dinamiche strutturali difficilmente reversibili, riguarda l'impatto di lungo periodo del blocco del turnover, che nel primo ventennio del nuovo secolo era stato utilizzato sistematicamente per comprimere la spesa pubblica territoriale. Dopo diversi anni di questo tipo di interventi la capacità amministrativa degli Enti locali risulta oggi quantitativamente e qualitativamente insufficiente a fronte delle sfide contemporanee e future. Interessante è l'esempio delle difficoltà che stanno incontrando i Comuni nel realizzare tempestivamente ed efficacemente gli interventi previsti dal PNRR (Bogazzi *et al.*, 2023).

Le considerazioni precedenti portano a evidenziare un secondo problema strutturale. La frammentarietà istituzionale e l'incertezza circa le prospettive della finanza territoriale determinano certamente, come sottolineato dal caso degli asili nido, la scarsa efficacia del sistema delle relazioni finanziarie intergovernative nell'orientare e incentivare le decisioni finanziarie e le politiche territoriali per affrontare i problemi strutturali prioritari del nostro Paese, anche quando – come nel caso degli interventi straordinari del PNRR – questi obiettivi prioritari sono perseguiti con ampia disponibilità di risorse finanziarie. Si tratta di una criticità particolarmente preoccupante per il futuro del nostro Paese. Infatti, in Italia come in molti altri Paesi sviluppati, la finanza territoriale rappresenta un fondamentale canale di trasmissione dell'intervento pubblico in settori essenziali, in particolare per realizzare investimenti pubblici al servizio delle comunità e delle economie territoriali, per erogare i servizi sociali attraverso i quali si realizza la garanzia dei diritti civili e sociali previsti dalla Costituzione e per conseguire l'equilibrio di finanza pubblica nel lungo periodo.

In diversi ambiti di particolare importanza dal punto di vista delle dinamiche sociali e economiche di lungo periodo – per esempio, la regolazione del consumo di suolo e dell'assetto idrogeologico dei territori, la gestione dei disastri naturali (sempre più frequenti in un contesto di cambiamento climatico), la programmazione e gestione delle reti di servizi a sostegno dell'invecchiamento attivo e della cura a lungo termine – appare evidente come l'intervento degli Enti territoriali e, quindi, il funzionamento dei meccanismi istituzionali e finanziari che regolano i rapporti tra Enti di diverso livello debbano svolgere un preciso ruolo per orientare le politiche territoriali verso obiettivi specifici a medio e lungo termine. L'assenza di un disegno

organico, prevedibile e razionale dei meccanismi di regolazione delle relazioni finanziarie tra livelli di governo rappresenta un grave ostacolo in questa direzione.

Per comprendere meglio le criticità appena descritte, quali rischi comportino nel medio e lungo termine e quali rimedi sarebbe necessario adottare, è opportuno calare la congiuntura della finanza territoriale del 2022 nel quadro delle richiamate tendenze di lungo periodo per come sono andate sedimentandosi, con una particolare attenzione alla grande cesura rappresentata dalla stessa crisi pandemica e dall'intervento straordinario del PNRR. Come vedremo, le risposte della finanza territoriale durante la crisi del Covid e nell'ambito dell'attuazione del PNRR non sono importanti soltanto per individuare i potenziali effetti di medio e lungo termine sui meccanismi istituzionali e finanziari, ma soprattutto per alcune utili indicazioni sulle dinamiche fondamentali della stessa finanza territoriale.

Alla vigilia della crisi pandemica, la finanza degli Enti territoriali era caratterizzata da dinamiche macroeconomiche molto differenti da quelle del periodo della pandemia e successivo. Si pensi alla politica monetaria, che prima del Covid – anche per il persistere di una situazione di bassa inflazione – era ancora fortemente espansiva e consentiva tassi di interesse reali molto bassi se non addirittura negativi. Tuttavia, già nel periodo immediatamente precedente alla crisi pandemica, le prospettive della finanza territoriale si erano complicate notevolmente per il sovrapporsi di un nuovo processo di riforma verso l'autonomia differenziata – che partiva, pur con differenti modalità e enfasi politica, dalle richieste di tre importanti Regioni del Nord (Emilia Romagna, Lombardia e Veneto) – al lento e difficoltoso percorso di attuazione del federalismo fiscale, come definito dai provvedimenti attuativi della legge n. 42/2009 dell'inizio del decennio scorso (Arachi e Greco, 2019).

La sovrapposizione di questi diversi disegni riformatori verso l'autonomia è il segnale del venir meno del *compromesso federalista* che aveva attraversato quasi tutte le forze politiche e i corpi intermedi del nostro Paese alla fine del secolo scorso, portando nel 2001 alla riforma del Titolo V della Costituzione. Il compromesso federalista tramonta per effetto di due spinte contrapposte, che è opportuno comprendere per interpretare anche la congiuntura attuale e le possibili prospettive future. Nel primo decennio del nuovo secolo, riemerge la tendenza a

radicalizzare la spinta autonomista che sfocia in una parte dell'ampio progetto di riforma costituzionale approvato dal Parlamento nel 2005 e poi respinto dal corpo elettorale con il referendum costituzionale del 2006. Segue, nel secondo decennio di questo secolo, il rafforzamento della tendenza alla ri-centralizzazione della finanza pubblica. Questa tendenza si realizza effettivamente attraverso due strumenti. *In primis*, i diversi governi che si succedono realizzano interventi invasivi sulla finanza territoriale – per esempio, i tagli ai trasferimenti e il già citato blocco del turnover – che trovano giustificazione nel necessario risanamento della finanza pubblica, in particolare dopo la crisi finanziaria che colpisce l'Italia nel 2011. Inoltre, per effetto del crescente conflitto di attribuzione tra Stato e Regioni (spesso avente a oggetto i citati interventi finalizzati alla stabilizzazione della finanza pubblica), la Corte costituzionale interviene ripetutamente e, nelle more dell'attuazione del federalismo fiscale, finisce per favorire la tendenza alla centralizzazione. Anche in questo caso, il tentativo di modificare la Costituzione per ri-centralizzare alcune funzioni regionali trova spazio in una nuova ampia riforma approvata dal Parlamento nel 2016, che viene respinta dal corpo elettorale con successivo referendum costituzionale.

È in questo contesto di conflitto politico, istituzionale e culturale che, nel 2017, prende concretamente avvio il processo previsto dalla clausola dell'autonomia differenziata dell'art. 116, comma 3, della Costituzione da parte di tre importanti Regioni del Nord. Questa nuova spinta autonomista testimonia la crescente sfiducia nel progetto di riforma del Federalismo fiscale (o nella capacità di portarlo a termine), a fronte delle richiamate tendenze centralistiche che rimettono in discussione la stessa idea del decentramento della Finanza pubblica. D'altra parte, non bisogna dimenticare che la richiesta di autonomia differenziata corrisponde anche al tentativo di ridurre i trasferimenti di risorse impliciti nel funzionamento del bilancio dello Stato centrale tra Regioni ricche e Regioni povere del Paese. Si tratta di un tentativo velleitario all'interno del quadro costituzionale esistente, stretto tra le esigenze di tutela dei diritti civili e sociali garantiti costituzionalmente su tutto il territorio nazionale (ex art. 117, comma 2 lettera *m*, della Costituzione), da un lato, e di rispetto degli equilibri di finanza pubblica (ex artt. 81 e 119 della Costituzione), dall'altro (Greco, 2017).

In questo contesto economico e istituzionale, nel 2020, irrompe la crisi del Covid. Analogamente a quanto accade in tutti gli altri settori

della società e dell'economia dei diversi Paesi del mondo, la pandemia modifica profondamente, come ben illustrato dalle precedenti edizioni di questo Rapporto, le priorità di breve e medio periodo della finanza territoriale. Quest'ultima viene tempestivamente orientata a supportare gli sforzi di contrasto alla diffusione del contagio e compensazione dei danni sociali ed economici che derivano dal Covid e dal blocco delle attività economiche. Il Covid modifica anche, almeno temporaneamente, la dinamica del cantiere delle riforme della finanza territoriale. Durante questa fase, da un lato, la spinta riformatrice verso l'autonomia differenziata subisce una battuta d'arresto e, dall'altro, diventano sempre più evidenti le distorsioni del mancato completamento del Federalismo fiscale, con particolare riferimento ai meccanismi perequativi della finanza comunale (Greco e Porcelli, 2021; Porcelli e Zanardi, 2023).

Durante la fase acuta del Covid, c'è in Italia come in molti altri Paesi sviluppati la naturale tendenza alla centralizzazione temporanea della finanza pubblica (OECD 2020). Tuttavia, le politiche emergenziali passano anche attraverso gli Enti territoriali. Regioni e Comuni si attivano *motu proprio* con interventi concepiti e attuati a livello territoriale già nei primi giorni della pandemia e soprattutto nelle aree a maggiore diffusione del contagio (Lombardia e Veneto). Inoltre, a partire dalla fine di marzo 2020, lo Stato rafforza gli strumenti di coordinamento istituzionale e finanziario con gli Enti territoriali per fronteggiare l'emergenza.

È opportuno, in questa sede, ricordare come i giudizi sulla presunta insufficienza della risposta della finanza territoriale alla crisi pandemica – soprattutto, com'è ovvio, in ambito sanitario – contribuiscono nel periodo acuto della pandemia a inasprire il dibattito sull'opportunità del decentramento delle politiche pubbliche. Tuttavia, come mostrano interessanti studi sul caso italiano e anche rassegne delle esperienze internazionali, proprio l'emergenza della pandemia contribuisce a evidenziare in maniera nitida una funzione molto importante dell'autonomia. Ossia, la capacità di sperimentare in tempi rapidi diverse soluzioni innovative. Allo stesso tempo, emerge dall'analisi delle politiche emergenziali dei mesi più difficili di lotta alla pandemia l'importanza dei meccanismi di coordinamento tra diversi livelli di governo per correggere gli errori e portare a sistema le buone pratiche (Pisano *et al.*, 2020; Greco e Porcelli 2021).

La lezione sulla finanza territoriale che deriva dalla crisi pandemica indica quella che è forse l'unica buona motivazione per perseguire un disegno di autonomia differenziata, che altrimenti comporta, in confronto con il modello del federalismo simmetrico, maggiori costi in termini di duplicazioni amministrative – perché lo Stato centrale deve continuare ad avere strutture amministrative per gestire nelle Regioni a statuto ordinario le funzioni che sono state interamente devolute alle Regioni ad autonomia differenziata – e complessità delle relazioni finanziarie intergovernative. Allo stesso tempo, emerge dall'esperienza degli ultimi tre anni come qualsiasi modello di autonomia (simmetrico o asimmetrico) sia destinato a non funzionare adeguatamente in assenza di meccanismi di coordinamento verticale e orizzontale tra diversi governi che siano allo stesso tempo efficaci nel favorire il raggiungimento degli obiettivi di interesse pubblico, ma anche flessibili per adattarsi alle imprevedibili contingenze del futuro (Grazzini *et al* 2020).

Come detto in apertura di questa Nota, in un tempo più breve di quanto si fosse previsto, la finanza territoriale è tornata alla normalità, con il riassorbimento anche di alcune preoccupanti distorsioni che erano emerse nella fase acuta del Covid, per esempio nella finanza comunale (Greco e Porcelli, 2021). La congiuntura attuale è caratterizzata, oltre che dai costi e dai rischi derivanti dalla nuova normalità dell'economia globale ed europea, dall'acuirsi dei problemi strutturali della finanza territoriale che erano emersi prima del 2020. Un primo elemento nuovo è l'iter di attuazione del PNRR che, come già sottolineato, esalta le criticità della finanza territoriale. Inoltre, a seguito delle elezioni politiche del settembre 2022, la nuova coalizione di governo mette al centro della sua azione politica, già nei primi mesi della legislatura, due disegni di legge che toccano direttamente la finanza territoriale: il primo, in ordine di tempo, è il disegno di legge sull'autonomia differenziata (cosiddetto «Calderoli») ancora in fase di approvazione in Parlamento; il secondo è il disegno di legge sulla riforma fiscale, poi approvato con legge delega n. 111/2023.

Le due iniziative legislative del nuovo governo definiscono i principi guida per la riforma di importanti aspetti della finanza pubblica italiana. L'iter di attuazione sarà articolato e si realizzerà, lungo un orizzonte pluriennale, attraverso diversi provvedimenti, in particolare gli accordi tra Stato e le Regioni interessate (nel caso dell'autonomia

differenziata) e i decreti legislativi del governo (nel caso della Riforma fiscale). Per questo motivo, molti dettagli importanti verranno definiti nei prossimi mesi e, quindi, non è possibile dare oggi una valutazione compiuta sul profilo che assumeranno queste riforme. Tuttavia, è utile osservare come nel testo della legge delega di riforma del fisco, che inevitabilmente tocca gli strumenti di finanziamento degli Enti territoriali, non si faccia alcun riferimento alla riforma dell'autonomia differenziata. La legge delega sulla riforma fiscale fa riferimento, invece, negli articoli 8, 13 e 14 al riassetto di tributi di competenza degli Enti territoriali e, in maniera esplicita, alle modifiche dei decreti legislativi di attuazione della legge n. 42/2009 sul Federalismo fiscale. Questa scelta, probabilmente, corrisponde all'obiettivo tutto sommato condivisibile di collegare la riforma fiscale al quadro normativo esistente (quindi, il Federalismo fiscale), non prendendo in considerazione le riforme ancora in fase di discussione (cioè, l'autonomia differenziata). Come evidenziato da più parti, le linee guida tracciate nella legge delega sulla riforma fiscale sono generiche, lasciando ampio spazio ai decreti legislativi che verranno emanati dal governo e, quindi, rischiano di favorire ulteriormente le tendenze alla centralizzazione della Finanza pubblica nei prossimi anni (Petretto e Zanardi, 2023).

Per dare efficacia al funzionamento della finanza degli Enti territoriali, la riforma fiscale, almeno in sede di definizione dei decreti legislativi, dovrebbe prevedere i criteri e gli strumenti per garantire nel tempo l'adeguatezza delle risorse finanziarie delle Regioni e degli Enti locali a fronte delle funzioni delle quali questi Enti sono responsabili. Inoltre, le linee guida per la riforma dell'Irpef e per il superamento dell'Irap, da sostituire con una sovrainposta all'Ires, prefigurano il concreto rischio che, proseguendo la tendenza del decennio scorso, i meccanismi istituzionali e finanziari che regolano le relazioni tra Stato, Regioni e Enti locali si avviino decisamente verso la *finanza derivata* (Zanardi 2023, Lattarulo 2023). È suggestivo ricordare come il primo esperimento di finanza derivata nel nostro Paese, tra la fine degli anni Settanta e l'inizio degli anni Novanta, prenda avvio proprio dall'attuazione (o dalla mancata attuazione) delle linee guida della grande riforma fiscale dei primi anni Settanta, per il conflagrare della crisi finanziaria strutturale degli Enti locali.

Oltre agli ampi margini di incertezza sul futuro della finanza territoriale che derivano dalle modalità di attuazione della riforma fiscale,

rimangono aperti i problemi di attuazione del Federalismo fiscale e di integrazione con l'avvio dell'autonomia differenziata. Infatti, sebbene il disegno di legge Calderoli intervenga, opportunamente, a colmare un vuoto normativo indicando delle linee guida per le procedure e le modalità dell'attuazione dell'autonomia differenziata, rimane irrisolto – come accadeva negli anni immediatamente precedenti alla pandemia – il problema del coordinamento tra le due riforme (Arachi, 2019).

Il principale punto critico sulla strada dell'attuazione e del coordinamento delle due riforme è la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni per le funzioni che sono rilevanti per garantire i diritti civili e sociali dei cittadini su tutto il territorio nazionale. Sebbene la determinazione dei fabbisogni standard relativi ai livelli essenziali di prestazione giochi un ruolo diverso nei due modelli di decentramento (Arachi, 2019; Arachi e Greco, 2019), il rischio è che anche il percorso della riforma dell'autonomia differenziata – come è successo per l'attuazione del Federalismo fiscale (in ambito extra-sanitario) – s'incagli nel conflitto distributivo tra Regioni ricche e Regioni povere.

Il coordinamento di metodologie e procedure di determinazione dei fabbisogni standard, al di là delle problematiche tecniche, consentirebbe di sfruttare le esperienze positive già maturate, in particolare nell'ambito del finanziamento del settore sanitario. Il finanziamento della sanità, infatti, ha seguito un approccio pragmatico, definito alla fine del primo decennio di questo secolo, finalizzato a rendere compatibili le esigenze di equilibrio macroeconomico della finanza pubblica con i meccanismi di riparto delle risorse assegnate alla spesa sanitaria aggregata tra le diverse Regioni del Paese, sulla base di criteri che corrispondono alle principali determinanti dei fabbisogni di spesa sanitaria (Bordignon *et al.*, 2023; Petretto e Zanardi, 2023).

Un ulteriore punto critico – sia per l'attuazione del Federalismo fiscale che per l'avvio dell'autonomia differenziata – riguarda la dinamica dei fabbisogni di spesa in rapporto alla dinamica delle risorse attribuite alle Regioni a statuto ordinario e ad autonomia differenziata. I possibili esiti dei percorsi delle tre riforme parallele – dell'attuazione federalismo fiscale, dell'autonomia differenziata e del fisco – rendono molto incerta, se non addirittura indeterminata, la prospettiva degli equilibri di bilancio degli Enti territoriali. D'altra parte, il rispetto degli equilibri di finanza pubblica a livello aggregato, tutelato costituzionalmente, lascia intuire che, anche in futuro, i meccanismi messi in

pratica non potranno lasciare alle Regioni a statuto ordinario, speciale o autonomia differenziata risorse in eccesso rispetto alla dinamica dei fabbisogni standard di spesa. Questa considerazione rafforza l'idea che si possa affermare in futuro un modello di finanza territoriale derivata. A corroborare questa visione pessimistica del possibile futuro della finanza territoriale italiana c'è la prospettiva del consolidamento dei conti pubblici che, già probabilmente nell'arco di un triennio, rafforzerà l'esigenza di controllare la spesa pubblica, riproponendo il tema del contributo degli Enti territoriali al risanamento della finanza pubblica (Bogazzi *et al.*, 2023; Capasso e Casolaro, 2023; Cavallari, 2023).

L'assenza di un disegno di riforma organico e coerente con il quadro costituzionale, capace di raccordare i meccanismi istituzionali e finanziari dei rapporti tra Stato, Regioni a statuto ordinario, Regioni a statuto speciale e istituendo Regioni a statuto differenziato rappresenta – ancor di più nella congiuntura attuale rispetto a quanto non fosse già prima del Covid – il principale impedimento sulla strada dell'attuazione di ulteriori forme di decentramento sia ordinario che differenziato nel nostro paese (Greco, 2017).

Abbiamo visto nella prima parte di questa *Nota* come l'analisi congiunturale del Rapporto illustri già gli effetti nefasti dell'incertezza istituzionale e finanziaria sull'efficienza e sull'efficacia della finanza territoriale. Non è tardi per porre rimedio. Sarebbe sufficiente raccogliere gli spunti che, anche nel dibattito parlamentare e in sede istituzionale, sono emersi per perseguire un disegno organico di raccordo delle diverse riforme. Sarebbe opportuno istituzionalizzare questa procedura nelle sedi già esistenti di coordinamento tra Stato, Regioni ed Enti locali cercando di perseguire, al di là dei legittimi obiettivi politici, un *nuovo compromesso per l'autonomia*, che sia in grado di completare in maniera pragmatica il quadro istituzionale e finanziario esistente.

Ma quali principi fondamentali dovrebbero informare questo sforzo di coordinamento dei percorsi di riforma? Il quadro costituzionale esistente – salvo nuovi, chissà quanto fruttuosi, tentativi di riforma – offre delle linee guida all'interno delle quali muoversi. Rispetto agli indirizzi costituzionali, in questa *Nota* abbiamo visto come sia ormai imprescindibile porre mano alla ristrutturazione dei meccanismi istituzionali e finanziari che regolano i rapporti tra i diversi livelli di governo con tre obiettivi: accrescere sia la *prevedibilità delle risorse e dei fabbisogni nel tempo* che la *autonomia tributaria e*

sviluppare la funzione di incentivo e orientamento di lungo periodo delle politiche territoriali, a supporto delle priorità che il nostro Paese deve perseguire (es. contrasto agli effetti negativi dell'invecchiamento della popolazione, accompagnamento della transizione energetica, risanamento della finanza pubblica).

In mancanza di un simile sforzo di coordinamento delle riforme in corso, al di là della retorica delle singole forze politiche, il rischio è che la transizione indeterminata della finanza territoriale si cristallizzi, come già avvenuto alla fine degli anni Settanta, in un nuovo modello di finanza derivata che potrebbe portare con sé un peggioramento dell'efficacia delle politiche territoriali e dell'efficienza degli enti territoriali.

Bibliografia

- Arachi G. (2019), *Audizione del Presidente della Commissione tecnica per i fabbisogni standard in tema di autonomia finanziaria delle Regioni e di attuazione dell'art. 116, terzo comma della Costituzione*, Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, 6 giugno.
- Arachi G., Greco L. (2019), *Il dibattito sull'autonomia differenziata*, in G. Arachi, M. Baldini (a cura di), *La finanza pubblica italiana. Rapporto 2019*, il Mulino, Bologna, pp. 163-178.
- Bogazzi F., Duranti S., Ferretti C., Lattarulo P., Patacchini V. (2023), *La finanza comunale, gli investimenti di oggi e le prospettive della domanda di servizi*, in *La finanza territoriale. Rapporto 2023*, Rubbettino, Soveria Mannelli.
- Bordignon M., Federico N., Orlando C., Turati G. (2023), *Autonomia differenziata senza autonomia fiscale?*, in «Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani», 19 gennaio.
- Capasso S., Casolaro A. (2023), *Il finanziamento degli investimenti degli Enti locali e territoriali: gli strumenti ed il loro utilizzo*, in *La finanza territoriale. Rapporto 2023*, Rubbettino, Soveria Mannelli.
- Cavallari L. (2023), *Audizione della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'attività conoscitiva preliminare all'esame della Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2023*, Commissioni congiunte 5a del Senato della Repubblica (Bilancio) e V della Camera dei deputati (Bilancio, Tesoro e Programmazione).
- Ferretti C., Garganese R. (2023), *La finanza regionale tra delega fiscale, attuazione del PNRR e spesa per le funzioni essenziali*, in *La finanza territoriale. Rapporto 2023*, Rubbettino, Soveria Mannelli.
- Ferretti, C., Lattarulo, P. e M.G. Paziienza (2023). "Dall'Irap all'Ires, come cambiano le risorse delle regioni", «Federalismo in Toscana», n. 1-2/2023.

- Gori, G.F. (2023). *Lavori pubblici e Pnrr*, in *La finanza territoriale. Rapporto 2023*, Rubbettino, Soveria Mannelli.
- Grazzini, L., Lattarulo, P., Macchi, M. e A. Petretto (2020). "Asymmetric Decentralization: Some Insights for the Italian Case", in «Politica economica, Journal of Economic Policy», 1/2020, pp. 63-99.
- Greco L. (2017), *La questione settentrionale di ritorno: residui fiscali e autonomie regionali*, Padova University Press, Padova.
- Greco L., Porcelli F. (2021), *Politiche di emergenza e finanza degli enti territoriali: tra nuovi e vecchi squilibri*, in G. Arachi, M. Baldini, S. Toso (a cura di), *La finanza pubblica italiana. Rapporto 2020*, il Mulino, Bologna, pp. 125-148.
- Lattarulo, P. (2023). "L'autonomia differenziata, le riforme incompiute e le nuove riforme", «Federalismo in Toscana», n. 1/2023.
- Lattarulo, P. e L. Ravagli (2023). *Comuni in confusione sugli asili nido*, www.lavoce.info.
- Petretto A., Zanardi A. (2023), *Federalismo fiscale negletto nella delega fiscale*, in www.lavoce.info.
- Porcelli F., Zanardi A. (2023), *Finanza comunale in subbuglio*, in www.lavoce.info.
- OECD (2020), *COVID-19 and fiscal relations across levels of government*, in «Tackling Coronavirus (COVID-19): Contributing to a Global Effort», Brief 31 July.
- Pisano G.P., Sadun R., Zanini M. (2020), *Lessons from Italy's Response to Coronavirus*, in «Harvard Business Review», 27 marzo.
- UPB (2022), *Piano asili nido e scuole dell'infanzia: prime evidenze dall'analisi delle graduatorie*, in «Focus» 9/2022.
- Zanardi A. (2023), Memoria per la Commissione Affari Costituzionali del Senato della Repubblica, Audizioni sui DDL 615, 273 e 62 Attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario, 01 giugno 2023.

La finanza comunale, gli investimenti di oggi e le prospettive della domanda di servizi

*Francesco Bogazzi, Silvia Duranti, Claudia Ferretti,
Patrizia Lattarulo, Valentina Patacchini¹*

1. Introduzione

Mai come in questi ultimi anni il nostro Paese ha dovuto contare sulle competenze e sulle dotazioni delle amministrazioni pubbliche decentrate, prima nel fronteggiare la grave crisi Covid sui territori, poi nel dare esecuzione all'imponente programma di investimenti voluti dall'Europa. In particolare, durante l'emergenza sanitaria, gli Enti territoriali sono stati chiamati in prima linea ad assicurare un livello adeguato nelle prestazioni sanitarie e nei servizi sociali per il contrasto alle disuguaglianze, ancor più evidenti di fronte ad una crisi economica globale come quella scatenata dal virus. Successivamente, con il PNRR, gli stessi Enti hanno dovuto dotarsi di strumenti e competenze per governare un ammontare di risorse che rappresenta un cambio di scala rispetto al decennio precedente.

In realtà, già dopo l'emergenza sanitaria, la dinamica degli investimenti aveva assunto un andamento crescente per effetto di una serie di fattori, quali l'abbandono dei vincoli dal patto di stabilità interno (tra il 2016 e il 2018) e la semplificazione delle procedure sia sul versante della disciplina degli appalti, sia su quello delle regole contabili (Ifel, 2021, Gori et al. 2018, Gori et al. 2023). Erano presenti, quindi, segnali positivi di superamento di quelle regole di controllo fiscale che avevano caratterizzato il periodo precedente alla pandemia, e il Paese viveva con un certo ottimismo la prospettiva dell'arrivo di un piano di risorse europee.

All'interno del PNRR, dunque, alle amministrazioni territoriali, e in particolare, Comuni, Province e Città metropolitane, viene assegnato un ruolo importante, attribuendo a questi Enti una rapida e

¹ Irpet – Istituto Regionale Programmazione Economica della Toscana.

diffusa capacità di attivazione dei territori, attraverso l'avvio di tanti investimenti di importo minore. Le risorse che verranno trasferite alle amministrazioni locali dal PNRR ammontano a circa 40 miliardi di €, a cui si aggiungono anche quelle residue del ciclo di programmazione 2014-2020. In definitiva, quindi, ai Comuni viene chiesto di gestire un'ingente quantità di risorse, da spendere in un arco temporale di 3-6 anni, più che raddoppiando nella pratica l'ammontare degli investimenti medi annui realizzati nell'ultimo periodo (Ferretti *et al.*, 2022).

Uno dei fattori di successo di questa operazione dipenderà, come molti sottolineano, dalla dotazione di competenze e professionalità adeguate. Infatti, per dare corso in modo efficace agli interventi del PNRR e della politica di coesione, risulta prioritario valorizzare la capacità di spesa degli enti senza sacrificare le attività ordinarie che vengono già svolte dall'ente locale. Ma l'effetto del lungo periodo di politiche di bilancio restrittive è stato particolarmente forte sulle dotazioni di capitale umano, se si considera la rigidità del blocco del turn over, la difficoltà di ricambio e di formazione e l'allungamento dell'età pensionabile. Il personale della Pubblica amministrazione è infatti fortemente sottodimensionato (SVIMEZ, 2022) e rappresenta solo il 13,2% del totale della forza lavoro nazionale, contro una media OECD di circa il 18%. È inoltre tra i più anziani, aspetto questo che può impattare sulla motivazione, sulle prestazioni e sull'utilizzo di nuove tecnologie. Il personale della Pubblica amministrazione, inoltre, è in diminuzione in ogni comparto, compreso quello comunale e anche negli uffici tecnici (Ifel 2021, ForumPA 2023) dedicati alla progettazione e attuazione delle opere pubbliche, ossia tra coloro che dovrebbero seguire la complessa filiera degli investimenti pubblici.

La capacità di affrontare il compito di gestire l'importante mole di risorse, dovrà contare anche su una efficace gestione delle risorse correnti, dal momento che alla prova dei fatti emerge evidente quanto le due componenti di bilancio siano fortemente legate. Tanto più che, nonostante il governo sia intervenuto con una serie di politiche di supporto alle amministrazioni (dal reclutamento di esperti, ai concorsi centralizzati, alla standardizzazione dei bandi pubblici, allo scouting delle amministrazioni centrali a favore delle locali), queste non sempre si sono dimostrate così efficaci, soprattutto nelle aree più deboli del Paese alle quali erano particolarmente rivolte.

Nella prima fase di avvio del PNRR si è diffusa, quindi, una certa preoccupazione riguardo alla capacità delle amministrazioni, e soprattutto di quelle di minori dimensioni e del sud del Paese, di dare esecuzione al piano. Tra le altre, la denuncia espressa nella relazione annuale (delibera 6/2023) della Corte dei conti, sottolinea una generale inadeguatezza programmatica degli Enti che tenderebbe a creare ritardi e rallentamenti agli investimenti del PNRR. La valutazione viene espressa dopo aver seguito 38 interventi su un totale di 225 approvati dal governo, per un valore di 52,7 miliardi sui 222 complessivi, ma è condivisa da molti osservatori istituzionali.

Una delle sorprese maggiori e più inaspettate attinente alla fase di avvio del Piano ha riguardato la scarsa adesione da parte dei comuni ad alcune tipologie di opere, quali gli interventi sugli asili nido (Lattarulo *et al.*, 2022; UPB, 2022, Viesti, 2023). Una componente, assieme alla dotazione di risorse umane, che può avere rallentato e frenato l'adesione al piano da parte delle amministrazioni locali, può essere riconducibile alla preoccupazione rispetto agli equilibri di bilancio in fase di gestione, una volta conclusa l'infrastruttura. Questo è tanto più realistico se si guarda in prospettiva all'andamento demografico che penalizza soprattutto le aree più fragili del Paese. I sindaci, più prossimi ai loro cittadini, sono, infatti, certamente consapevoli delle difficoltà di sostenere spese correnti, tanto più in contesti di insufficiente capacità fiscale e bassa disponibilità a pagare. La crisi demografica costituisce, infatti, una delle principali fonti di apprensione per la sostenibilità delle finanze pubbliche e per il finanziamento del sistema di welfare nel nostro Paese, già appesantito da un elevato debito pubblico e minacciato dalle peggiori prospettive demografiche tra tutti i principali Paesi europei. Non a caso, l'ultimo Documento di Finanza Pubblica (Mef, 2023 pag. 123) conclude che «la transizione demografica è una delle sfide più rilevanti che l'Italia dovrà affrontare nel corso dei prossimi decenni» e riporta al suo interno stime sul debito pubblico che colgono molto bene questa preoccupazione. Nonostante l'impegno generale a sostenere gli investimenti pubblici, è difficile pensare che le regole fiscali europee, sospese in fase Covid, ma di cui oggi si discute, non ricadranno ancora sulle amministrazioni territoriali. Per quanto il debito pubblico nelle loro mani sia del tutto marginale rispetto all'ammontare complessivo (Capasso, Casolaro, 2023), negli anni delle politiche di rigore a esse è stato chiesto un contributo molto

alto in termini di risanamento delle finanze pubbliche, con effetti che si trascinano ancora oggi e su cui dovremmo interrogarci per tempo. Nel proseguo del lavoro, dunque, dopo una lettura congiunturale (par. 2), analizzeremo i fattori più importanti che hanno inciso e stanno incidendo sulla attuazione del programma di investimenti europei, tanto il capitale umano delle amministrazioni (par. 3) che le prospettive degli equilibri di bilancio alla luce dell'evoluzione demografica (par. 4).

2. La congiuntura

Nel fronteggiare l'impegno di dare avvio all'ingente mole di investimenti, uno dei fattori che ha ulteriormente compromesso dall'inizio una spedita attuazione del PNRR è stato la crescita dei prezzi avvenuta a seguito del conflitto tra Russia e Ucraina a cui si è aggiunta la crescita della domanda legata alle risorse pubbliche immesse sul mercato contemporaneamente dal PNRR-PNC e dal Superbonus 110% (Gori *et al.*, 2022). Il diffuso aumento dei prezzi ha avuto conseguenze immediate sulle bollette delle amministrazioni ed effetti non meno importanti sull'avvio e l'avanzamento dei lavori pubblici, soggetti a rivalutazioni onerose in termini di importi e di tempi (Gori, 2023).

Guardando solo al rincaro delle bollette, le amministrazioni comunali italiane hanno visto crescere la spesa corrente di quasi il 47%, passando, solo per l'erogazione dell'energia elettrica e del gas, da 2 miliardi a 3 miliardi di €.

Tabella 1. Spesa corrente per il pagamento dell'erogazione dell'energia elettrica e del gas. Comuni italiani. Valori assoluti in € e percentuali.

	2021	2022	Var.%
Energia elettrica	1.611.408.910	2.348.471.564	45,7
Gas	467.486.180	700.468.278	49,8
Totale	2.078.895.090	3.048.939.842	46,7

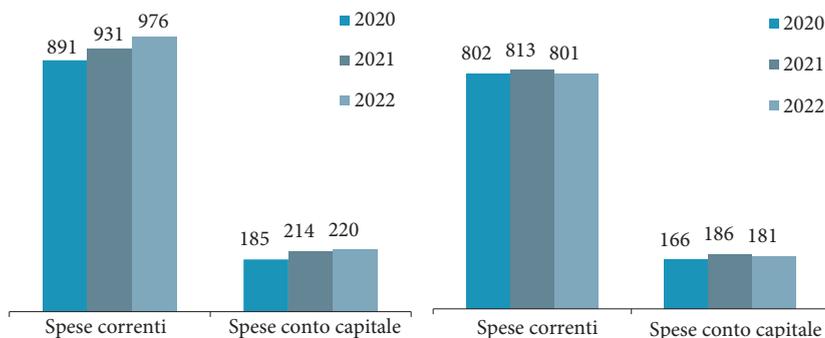
Fonte: elaborazioni su dati Siope.

Per il contrasto all'aumento dei prezzi, sono stati assegnati ai Comuni, nel 2022, fondi straordinari per circa 1 miliardo di €, che in effetti coprono il maggior costo sostenuto sull'erogazione di energia

e gas. A questi si sono affiancati, con diversi provvedimenti, altre misure finanziarie quali, in particolare, l'utilizzo libero degli avanzi, dei proventi urbanistico-edilizi per fronteggiare il carobollette, oltre che degli eventuali avanzi da risorse Covid non spese nel 2020-2021. Anche la legge di Bilancio per il 2023 intercetta questa nuova esigenza, stanziando ulteriori 400 milioni di € (di cui 350 per i Comuni e 50 per Città metropolitane e Province) da utilizzare per fronteggiare la crescita dei prezzi. Naturalmente l'aumento dei costi non riguarda solo le cosiddette bollette ma, più in generale e a causa della forte inflazione, anche tutte le materie prime e di conseguenza tutte le attività e i servizi erogati dai Comuni, legate alla gestione corrente e in conto capitale.

A questo proposito, la spesa corrente cresce nel 2022, passando nell'ultimo anno da 931 € a 976 € pro capite, senza che ad essa sia corrisposta un analogo aumento delle prestazioni.

Figura 1. Spese dei Comuni, 2020, 2021 e 2022. Pagamenti pro capite in € correnti (sinistra) e costanti (destra, base 2015=100)



Fonte: elaborazioni su dati Siope.

Si tratta quindi di un aumento che è esclusivamente determinato dall'aumento dei prezzi piuttosto che a una reale espansione della capacità di spesa. Se, infatti, i valori vengono depurati della componente inflazionistica e confrontati a prezzi costanti, in un periodo in cui l'inflazione assume una significatività così considerevole, la variazione si annulla, tanto che avrebbe potuto manifestarsi – se non compensata

dal governo – una certa sofferenza nell’offerta di servizi, nella gestione degli affari generali e negli acquisti ordinari.

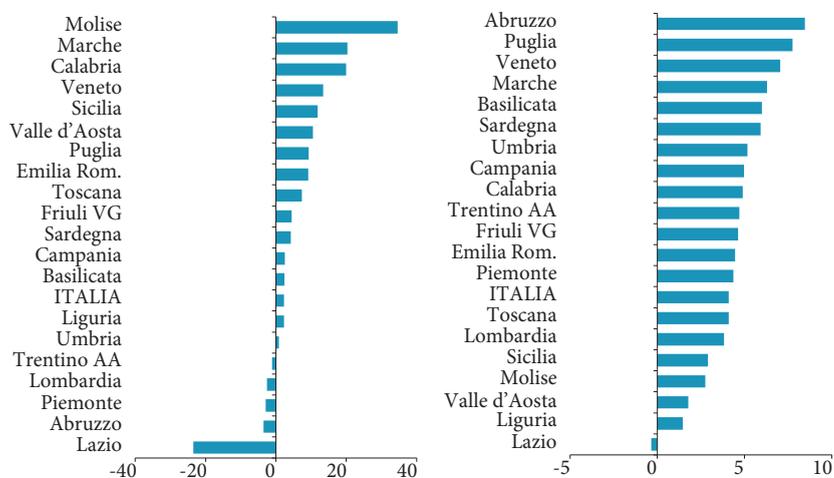
Analogamente, anche la spesa in conto capitale cresce se misurata in valori correnti, seppure in misura inferiore rispetto all’anno precedente, da 214 € a 220 € pro capite. Nei bilanci non si registra, dunque, alcun effetto dell’avvio del PNRR. Anche in questo caso, infatti, la crescita degli investimenti sembra trainata esclusivamente dall’aumento dei prezzi piuttosto che dalla maggiore capacità di spesa. Le amministrazioni hanno dovuto trovare ulteriori risorse per avviare i nuovi progetti e portare avanti i lavori in corso, senza un aumento effettivo della mole di interventi. Tutto ciò ha portato a sospensioni dei lavori e gare deserte e ha inciso significativamente sull’avanzamento della spesa, in un momento molto importante e delicato per i Comuni.

Naturalmente, la media nazionale nasconde differenze territoriali rilevanti. Guardando questa volta al dato regionale a prezzi correnti si osserva come, rispetto ai pagamenti per la spesa in conto capitale, sono molte le regioni che presentano variazioni medie positive, sia del sud che del centro-nord. In particolare, gli Enti appartenenti al Molise aumentano mediamente la propria spesa in conto capitale del 35%, quelli di Marche e Calabria del 20%, trainati in alcuni casi anche dalla chiusura del ciclo di programmazione 2014-2020 delle politiche di coesione. Al contrario, il Lazio mostra una perdita importante, del 23%, degli investimenti realizzati rispetto all’anno precedente. È opportuno, inoltre, sottolineare, che questi valori, che registrano una mole di pagamenti sostanzialmente indifferente al PNRR, non sono incoerenti con l’importante attività di programmazione e progettazione e avvio di procedure che impegnano le amministrazioni in questa fase e che emergono attraverso altre fonti analizzate in questo stesso Rapporto (Gori, 2023).

Nel caso, invece, della spesa corrente la crescita dei pagamenti riguarda tutte le regioni, in particolare le quelle meridionali. Molto correlato all’andamento della spesa corrente è quello della spesa per il personale. A questo proposito, dopo il drastico calo di personale, diminuito di un quarto in 15 anni a seguito dello sblocco del turn over, si assiste oggi a un evidente cambiamento nella composizione della spesa a favore dell’esternalizzazione dei servizi locali. Guardando, infatti, alla figura 3, si osserva come nel 2022, i costi per il personale interno (i redditi e la formazione) siano cresciuti modestamente

rispetto ai costi per incarichi esterni, sia nelle regioni del centro che in quelle del nord, a dimostrazione di come, in ogni caso, sussistano ancora freni all'adeguamento del personale, tali da creare la necessità di rivolgersi all'esterno dell'ente. Nelle regioni meridionali, invece ancora di più, la spesa per le consulenze è cresciuta del 70%, una cifra molto alta, che sembra potersi collegare alla maggiore flessibilità garantita dal ricorso a risorse esterne, piuttosto che a quelle interne. Si tratta forse di una scarsa fiducia nelle prospettive della ripresa, nonché, come si sta osservando, di una minore partecipazione al mondo del pubblico impiego da parte dei giovani (Rizzica, 2021).

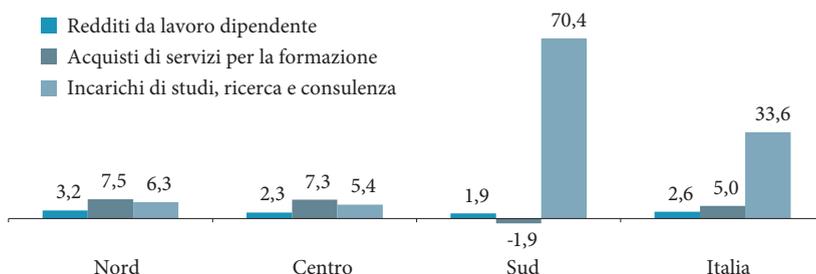
Figura 2. Spesa conto capitale (sinistra) e corrente (destra). Pagamenti in € correnti. Variazioni percentuali 2022/2021.



Fonte: elaborazioni su dati Siope.

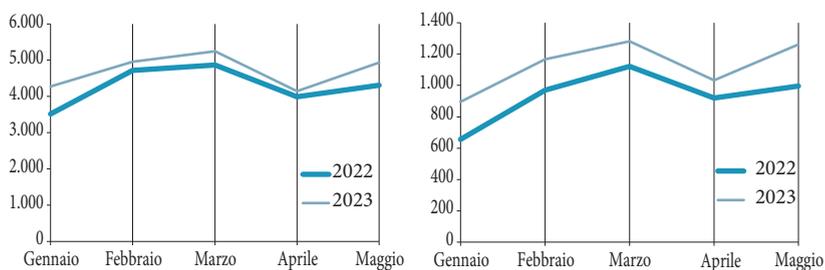
Nei primi 5 mesi del 2023, prendendo a riferimento ancora una volta i dati Siope, si osserva come i pagamenti siano in crescita, sia nella parte corrente che in quella in conto capitale. In particolare, i pagamenti sulla spesa in conto capitale aumentano complessivamente del 21%, un risultato ancora debole rispetto alle attese sul fronte dell'attuazione del PNRR.

Figura 3. Spesa corrente per alcune categorie. Pagamenti in € correnti. Variazioni percentuali 2022/2021.



Fonte: elaborazioni su dati Siope.

Figura 4. Spesa corrente (sinistra) e in conto capitale (destra). Pagamenti in € correnti. Variazioni percentuali 2023/2022 per mese.

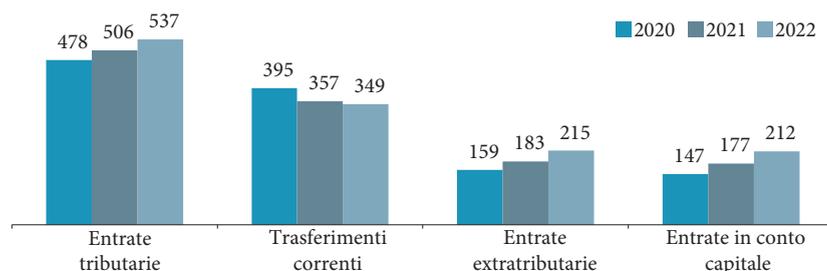


Fonte: elaborazioni su dati Siope.

La ripartenza della macchina comunale si legge anche sul fronte delle entrate. Si è conclusa, infatti, la crisi sanitaria e quindi la forte riduzione, nel 2020 e in parte nel 2021, di entrate tributarie a seguito dei mancati introiti dell'Imu, dell'imposta sull'occupazione di suolo pubblico e dell'imposta di soggiorno (Ferretti *et al.*, 2021). Nel 2022, infatti, le entrate tributarie sono in crescita per la ripresa delle imposte locali (da 506 a 537 € pro capite) e, di conseguenza si riducono i trasferimenti statali compensativi (da 357 a 349 € pro capite). Crescono anche le entrate extratributarie come conseguenza della ripresa dei servizi locali, e le entrate in conto capitale, per la ripresa delle costru-

zioni e dei relativi oneri di concessione, ma soprattutto per l'aumento della voce di bilancio relativa ai contributi agli investimenti.

Figura 5. Entrate dei Comuni, 2020, 2021 e 2022. Incassi pro capite in € correnti.



Fonte: elaborazioni su dati Siope.

3. Le risorse umane

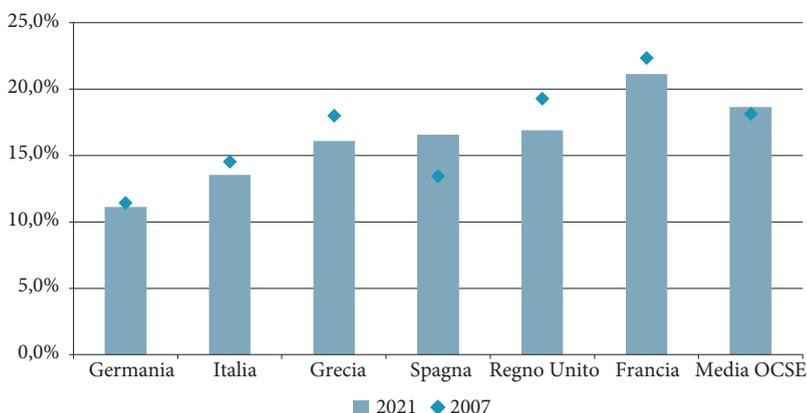
Il comparto della Pubblica amministrazione soffre ormai da oltre un decennio di una sottodotazione di personale in termini sia quantitativi che qualitativi, che rischiano di rappresentare un forte limite in un momento in cui gli Enti locali sono chiamati a recepire e gestire risorse ingenti provenienti dal PNRR e dalla politica di coesione.

Già prima dell'introduzione di restrizioni alle politiche assunzionali delle Amministrazioni pubbliche, l'Italia aveva una percentuale di occupati pubblici sul totale degli occupati (14,5%) inferiore alla media OCSE (18,2%) e alla maggior parte dei Paesi europei; il blocco del turnover intervenuto negli anni successivi ha ridotto ulteriormente il peso del comparto pubblico, oggi al 13,5% dell'occupazione.

Il confronto tra occupazione nel settore pubblico e nel settore privato mostra in modo ancora più netto la progressiva contrazione dell'occupazione nel primo comparto (al netto di istruzione e sanità) negli ultimi venti anni e, in particolare, a partire dalla crisi finanziaria del 2008. Il blocco del turnover e i tetti stringenti sui costi del personale hanno, infatti, ridotto drasticamente gli ingressi nella Pubblica amministrazione e solo negli anni più recenti si è vista una ripresa delle assunzioni, tuttavia insufficiente a contrastare l'importante incremento

delle uscite legato ai pensionamenti. Le prospettive, per altro, non sono rosee, se si considera la prossima uscita dal pubblico impiego, per raggiunti limiti di età, di una larga parte di quanti oggi ne fanno parte. L'evoluzione sarà, dunque, difficilmente invertibile e assume carattere di natura strutturale. Ciò è tanto più grave nel momento in cui l'attuazione del complesso piano di investimenti europei richiede una forte sinergia e complementarità tra occupazione pubblica e privata e tra i diversi ambiti all'interno del pubblico impiego.

Figura 6. Occupati nella pubblica amministrazione in percentuale agli occupati totali, 2007 e 2021.



Fonte: OECD.

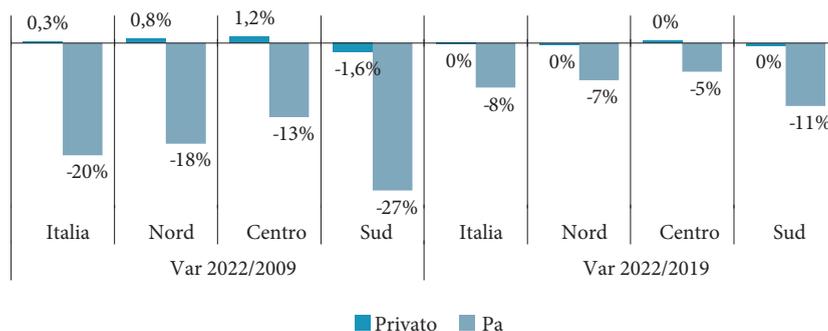
Non meno critica la situazione per il settore regioni ed Enti locali, se si considera che per 100 posizioni a tempo indeterminato lasciate scoperte per l'uscita di dipendenti pubblici dal comparto² oggi ne vengono ricoperte con nuovi ingressi³ solo 72, mentre fino al 2008 la compensazione era pressoché totale (Conto annuale del personale). Se nei primi anni di crisi economica gli Enti locali avevano potuto supplire alle carenze assunzionali con contratti a tempo determinato

² Le uscite non riguardano solo pensionamenti (59% del totale), ma anche, mobilità (13%), dimissioni (20%) e altre cause (8%).

³ Si considerano ingressi non solo le assunzioni per concorso (56%) ma anche le mobilità (15%) e altre tipologie di ingresso (29%).

e collaborazioni, nel periodo più recente il ricorso al lavoro flessibile è tornato su livelli fisiologici, anche per le possibilità offerte dallo sblocco del turnover.

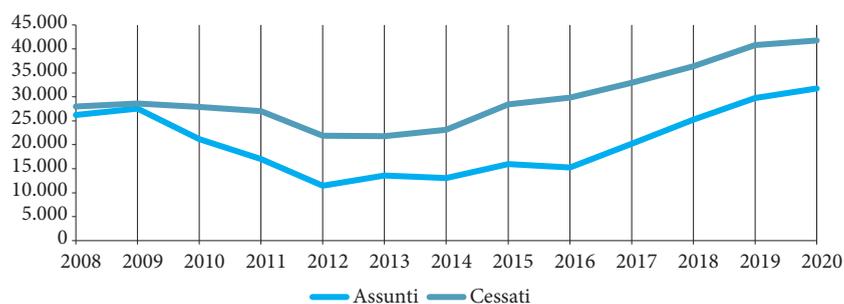
Figura 7. Occupati nel settore Ateco «Amministrazione pubblica e difesa assicurazione sociale obbligatoria» e nel complesso dei settori privati. Italia,



Nota. Si considera settore pubblico quello identificato dall'Ateco «Amministrazione pubblica e difesa assicurazione sociale obbligatoria»; i settori privati sono tutti i restanti ad eccezione degli Ateco «Istruzione, sanità ed altri servizi sociali» e «Altri servizi collettivi e personali».

Fonte: Istat-RFL.

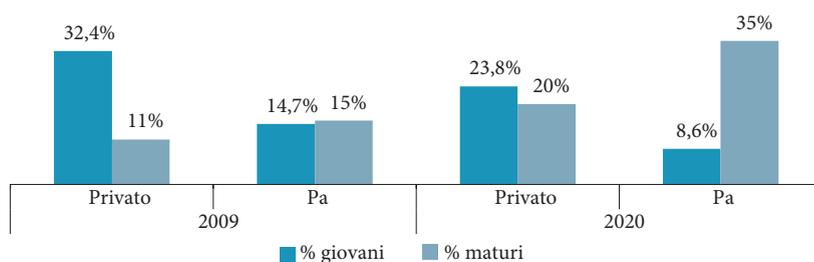
Figura 8. Assunti e cessati a tempo indeterminato dal comparto Regioni e autonomie locali, Italia. Medie mobili triennali.



Fonte: Conto annuale del personale.

Tra le conseguenze delle politiche del personale messe in campo, per contenere la spesa pubblica c'è sicuramente l'invecchiamento del personale degli Enti locali, un aspetto che può impattare sulla motivazione, la capacità innovativa e il livello delle competenze digitali nel comparto. Già prima della crisi economica la Pubblica amministrazione aveva una percentuale di giovani inferiore rispetto al settore privato e una presenza maggiore di occupati over55; il blocco del turnover ha poi acuito il fenomeno del progressivo invecchiamento della forza lavoro nel comparto pubblico, dove gli over55 rappresentano ormai oltre un terzo dei dipendenti a tempo indeterminato, contro il 9% rappresentato dagli under 35. La ripresa delle assunzioni negli enti locali negli ultimi anni non è riuscita a contrastare questo fenomeno, perché in molti casi i nuovi ingressi (per mobilità o concorso) hanno riguardato personale con oltre 40 anni, proveniente da altre amministrazioni o entrato dopo un periodo di precariato, come mostrano i dati degli avviamenti in Toscana, dove gli ingressi di personale over40 sono circa il 40% degli avviati a tempo indeterminato nel comparto.

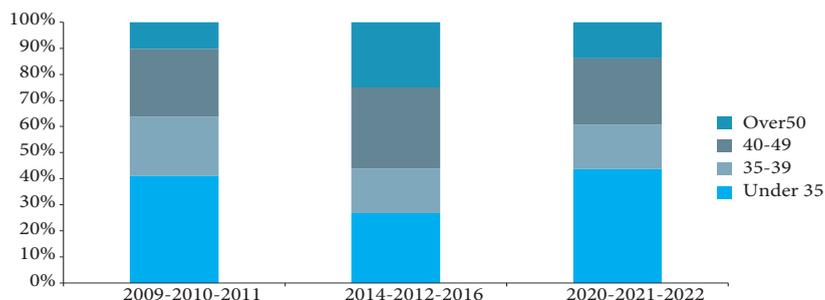
Figura 9. Percentuale di occupati giovani e di occupati maturi nel settore Ateco «Amministrazione pubblica e difesa assicurazione sociale obbligatoria» e nel complesso dei settori privati. Italia.



Nota. Si considera settore pubblico quello identificato dall'Ateco «Amministrazione pubblica e difesa assicurazione sociale obbligatoria»; i settori privati sono tutti i restanti a eccezione degli Ateco «Istruzione, sanità ed altri servizi sociali» e «Altri servizi collettivi e personali».

Fonte: Istat-RFL.

Figura 10. Avviati a tempo indeterminato negli Enti del Conto annuale, comparto Regioni ed Enti locali. Toscana.



Fonte: Sistema Informativo Lavoro della Regione Toscana (SIL).

Diversamente da quando auspicato, lo sblocco del turnover e la ripresa dei concorsi non sono quindi stati sufficienti a rinnovare il personale degli Enti locali e ad attrarre giovani motivati e con competenze funzionali alle nuove sfide che si trova ad affrontare il comparto. Da una lettura dei dati relativi alla partecipazione ai concorsi pubblici svolta da ForumPA (2023), emerge infatti una minore attrattività delle selezioni della Pubblica amministrazione rispetto al passato, come dimostra la riduzione del numero dei candidati per ogni posto a concorso (nel 2021 pari a un quinto di quello rilevato nel biennio precedente) e l'elevato tasso di rinuncia al posto da parte dei vincitori (20% in totale, 50% per i concorsi a tempo determinato). Le difficoltà di copertura dei posti vacanti emergono soprattutto per le professioni tecniche, mentre sui profili amministrativi e trasversali si riscontra ancora una buona capacità di copertura (Brunetta e Tiraboschi, 2022). Si segnala peraltro che tali tendenze non riguardano solo il nostro Paese ma accomunano gran parte dei Paesi OCSE, concordi nell'individuare come una sfida per il futuro del pubblico impiego la ricerca di lavoro qualificato per le nuove professionalità dell'economia e della società digitale (OCSE, 2021).

Tra le motivazioni della minore attrattività del pubblico impiego negli ultimi anni vi è certamente il dinamismo che caratterizza il mercato del lavoro privato (spinto anche dalla mole di risorse pubbliche relative alla misura del SuperBonus) dalla fine della recessione pandemica, e in particolare negli ultimi mesi (De Rosa *et al.*, 2023), con una ripresa anche delle occasioni di lavoro a tempo indeterminato (Irpel, 2023).

In questo contesto pesa certamente la rigidità degli stipendi del pubblico impiego, che non permette di attrarre o trattenerne forza lavoro offrendo condizioni migliori di quelle che potrebbero ottenere nel privato. Nonostante il settore pubblico garantisca, in media, retribuzioni migliori rispetto al totale dei settori privati⁴, il differenziale si è molto ridotto nell'ultimo decennio, in particolare per i lavoratori più qualificati e nelle Regioni del Nord Italia. Comparando le retribuzioni della Pubblica amministrazione con settori più simili dal punto di vista delle mansioni svolte e del livello di qualificazione medio, emerge un gap retributivo per i laureati italiani rispetto a lavoratori simili occupati non solo nel settore finanziario (-9%) e nell'ICT (-0,4%) ma oggi anche nella manifattura (-1,6%); il gap si amplia nel nord Italia dove gli occupati pubblici laureati guadagnano il 6% in meno rispetto alla manifattura, il 4% in meno rispetto all'ICT e il 12% in meno rispetto al settore finanziario (fig. 11).

È interessante, a proposito, osservare che i nuovi concorsi sono rivolti soprattutto a laureati, così che la componente di dipendenti con elevato titolo di studio è oggi consistente e in crescita, più di quanto non avvenga nel privato (i laureati rappresentano oggi il 40% degli under 35, negli Enti territoriali, contro il 20% nel privato).

Tabella 2. Differenza percentuale tra la retribuzione media nel settore pubblico e quella del settore privato, per titolo di studio e area di residenza.

		Italia	Nord	Centro	Sud
2009	Obbligo	22%	20%	26%	26%
	Diploma	13%	11%	16%	23%
	Laurea	16%	10%	15%	35%
2020	Obbligo	20%	16%	32%	25%
	Diploma	16%	11%	22%	29%
	Laurea	10%	3%	14%	26%

Nota. Si considera settore pubblico quello identificato dall'Ateco «Amministrazione pubblica e difesa assicurazione sociale obbligatoria»; i settori privati sono tutti i restanti ad eccezione degli Ateco «Istruzione, sanità ed altri servizi sociali» e «Altri servizi collettivi e personali».

Fonte: Istat-RFL.

⁴ Sono considerati settori privati tutti quelli con Ateco diversi da: «Amministrazione pubblica e difesa assicurazione sociale obbligatoria», «Istruzione, sanità ed altri servizi sociali» e «Altri servizi collettivi e personali».

Figura 11. Differenza percentuale tra la retribuzione media nel settore pubblico e quella di alcuni comparti del settore privato, per i laureati, Italia.



Nota. Si considera settore pubblico quello identificato dall'Ateco «Amministrazione pubblica e difesa assicurazione sociale obbligatoria».

Fonte: Istat-FDL.

Tabella 3. Soddisfazione media per vari aspetti del lavoro svolto. Italia, 2022.

	Per il guadagno	Per le ore lavorate	Per la stabilità del lavoro	Interesse per il lavoro
Agricoltura	6,6	7,0	6,8	7,4
Industria in senso stretto	7,2	7,6	7,9	7,8
Costruzioni	7,2	7,5	7,7	8,0
Commercio	7,0	7,4	7,8	7,8
Alberghi e ristoranti	6,8	7,1	7,2	7,7
Trasporto e magazzinaggio	7,1	7,3	7,9	7,7
Servizi di informazione e comunicazione	7,2	7,5	8,1	8,1
Attività finanziarie e assicurative	7,6	7,7	8,5	7,9
Att. Immob., serv. imprese e altre att. prof.	6,7	7,2	7,6	7,6
Totale privato	7,0	7,4	7,7	7,8
Amministrazione pubblica	7,2	7,9	8,9	8,3

Nota. I punteggi variano da 0 a 10. Si considera settore pubblico quello identificato dall'Ateco «Amministrazione pubblica e difesa assicurazione sociale obbligatoria»; i settori privati sono tutti i restanti a eccezione degli Ateco «Istruzione, sanità ed altri servizi sociali» e «Altri servizi collettivi e personali».

Fonte: Istat-RFL.

D'altro canto, è noto che tra le principali motivazioni alla base dell'attrattività dell'impiego pubblico non vi sia la retribuzione, quanto aspetti legati al *work-life balance* e alla sicurezza del posto di lavoro, seguite dall'interesse per il bene comune (OCSE, 2021).

Un'analisi curata da Irpet su dati Istat-RFL ha approfondito il tema, analizzando la soddisfazione per diversi aspetti del lavoro svolto da dipendenti pubblici e privati.

Escludendo dall'analisi alcuni settori, ad esempio agricoltura e turismo, in cui prevalgono contratti stagionali e retribuzioni modeste, per rendere più coerente il confronto, emerge che all'interno del settore privato esistono invece alcuni comparti in cui i livelli di soddisfazione dei dipendenti per quanto riguarda la retribuzione sono simili o superiori a quelli della Pubblica amministrazione; si tratta non solo dei settori ICT e finanza, ma anche del settore manifatturiero.

Per analizzare con maggior dettaglio l'eterogeneità nei livelli di soddisfazione dei dipendenti pubblici e privati, si è scelto di stimare una regressione utilizzando come variabile dipendente il differenziale di soddisfazione per vari aspetti del lavoro svolto, rispetto alla propria soddisfazione complessiva. Nel modello sono state inserite come variabili esplicative, oltre a una variabile dicotomica pubblico/privato: il genere, la fascia d'età (under35 o età superiore), l'anzianità lavorativa (fino a 5 anni, fino a 10, fino a 20, più di 20) e il titolo di studio (obbligo, diploma, laurea). Le regressioni sono state stimate sia per il 2015 che per il 2022, per evidenziare eventuali variazioni nei livelli di soddisfazione e nell'eterogeneità degli stessi. I risultati più interessanti sono ottenuti per le variabili relative alla soddisfazione per la retribuzione, per la stabilità e per l'interesse per il lavoro, che vengono presentati nei grafici che seguono.

La figura 12 riporta l'entità del coefficiente che misura l'effetto del lavoro nel settore pubblico rispetto al lavoro privato, mostrando come i dipendenti pubblici traggano maggiori livelli di soddisfazione dall'aspetto della stabilità rispetto agli aspetti retributivi. È interessante notare come la soddisfazione per la retribuzione sia oggi minore rispetto a qualche anno fa, risultato che parrebbe in linea con i dati presentati sopra sulla riduzione del differenziale salariale pubblico/privato, in particolar modo per i laureati.

Figura 12. Effetto del lavoro nel settore pubblico rispetto al lavoro privato sul differenziale di soddisfazione per alcuni aspetti del lavoro svolto rispetto alla soddisfazione media. Italia.



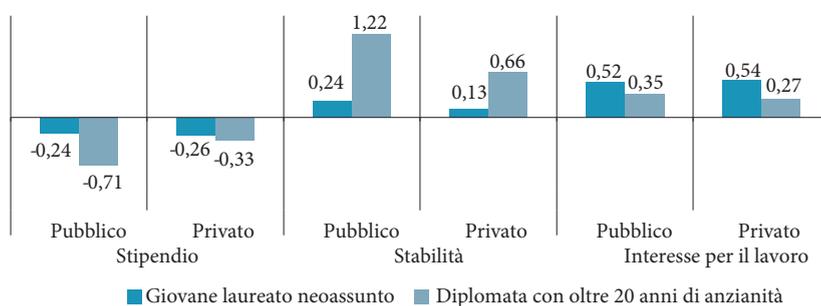
Nota: sono riportate in trasparenza le barre i cui risultati non sono risultati statisticamente significativi.

Fonte: Elaborazioni Irpet su dati Istat-RFL.

Se però si approfondiscono queste valutazioni osservando le opinioni e le preferenze dei diversi soggetti che popolano il mondo dell'impiego pubblico, emergono non poche interessanti considerazioni rispetto ai cambiamenti in atto nel mondo del lavoro. Infatti, proprio per analizzare meglio le differenze di soddisfazione tra profili sociodemografici si sono creati due identikit di dipendenti: il giovane neoassunto con laurea e la diplomata con 20 anni di anzianità di servizio nel posto di lavoro rispetto alla media delle valutazioni complessive sui vari aspetti dell'indagine (fig.13). I giovani che entrano nel mondo del pubblico impiego sono oggi molto più simili a coloro che entrano nel lavoro privato: relativamente poco insoddisfatti delle retribuzioni, che invece pesano di più per la dipendente pubblica con più anni di servizio; relativamente soddisfatti dalla stabilità, ma con punteggi non alti, rispetto alla persona più avanti nella carriera, che sembra apprezzare in modo significativo questo aspetto, anche garantito nel mondo privato di oggi; infine i giovani sembrano, invece, manifestare un certo apprezzamento riguardo all'interesse per il lavoro svolto, sia nel pubblico che nel privato, ma soprattutto nel primo contesto. Certamente è difficile distinguere quanto questi diversi atteggiamenti tra giovani e dipendenti con maggiore anzianità di servizio siano da attribuire a

un'evoluzione nel mondo del lavoro legato a cambiamenti strutturali, alla fase congiunturale di alta domanda o piuttosto all'avanzare dell'età e dell'anzianità di servizio degli individui. Quello che emerge, però, è che almeno in questa fase, sono presenti molte evidenze di un potenziale effetto spiazzamento tra pubblico e privato e tra diversi comparti del settore pubblico, fino a oggi complementari per tanti aspetti. E questo si verifica proprio nel momento in cui sarebbe più importante poter contare sulle sinergie, condizione indispensabile per la concreta attuazione del piano di investimenti pubblici.

Figura 13. Differenziale di soddisfazione per vari aspetti del lavoro svolto, rispetto alla soddisfazione complessiva per il lavoro svolto. Italia, 2022.



Nota. Si considera settore pubblico quello identificato dall'Ateco «Amministrazione pubblica e difesa assicurazione sociale obbligatoria»; i settori privati sono tutti i restanti a eccezione degli Ateco «Istruzione, sanità ed altri servizi sociali» e «Altri servizi collettivi e personali».

Fonte: Elaborazioni Irpet su dati Istat-RFL.

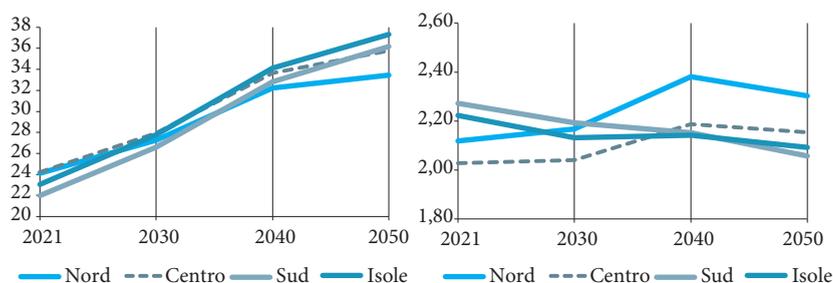
4. Crisi demografica e futuri equilibri di bilancio

Come già anticipato, la crisi demografica rappresenta una fonte di preoccupazione per la sostenibilità delle finanze pubbliche, non solo rilevante sul piano macroeconomico, come evidenziato dall'ultimo Documento di Economia e Finanza riguardo alla traiettoria del debito pubblico sul Pil, ma anche con degli importi e delle implicazioni a scala locale. L'evoluzione demografica può, infatti, aver inciso sull'adesione delle Amministrazioni al piano di investimenti proposto dal PNRR.

L'Italia, infatti, continua a invecchiare e lo certifica l'ultimo Report dell'Istat sulle previsioni della popolazione residente e delle famiglie (Istat, 2022). Come noto, il fenomeno del progressivo invecchiamento della popolazione è il risultato dell'effetto combinato di due processi: da un lato la denatalità, che assottiglia le fasce di età più giovani, dall'altro l'allungamento della vita media, che allarga le fila dei gruppi più anziani. Guardando, ad esempio, alla quota di popolazione al di sopra di 65 anni⁵, si osserva come questa subirà un incremento superiore al 10% nei prossimi 25 anni in tutte le aree del Paese, passando dal valore di circa il 22-24% a quello del 35-37%.

All'aumento del numero di anziani si contrappone, nelle regioni meridionali, una riduzione del numero di bambini in età compresa tra 0 e 2 anni. Al contrario, nelle regioni centro-settentrionali l'andamento della natalità è tendenzialmente crescente a partire dal 2030 e fino al 2040.

Figura 14. Quota di ultrasessantacinquenni sul totale (sx) e di bambini in età 0-2 anni (dx).



Fonte: elaborazioni su dati Istat.

In termini assoluti, la raffigurazione del fenomeno dell'invecchiamento della popolazione si esprime con l'incremento, nel periodo dal 2021 al 2050, di quasi 5 milioni di individui in età superiore a 65 anni; tale incremento rappresenta complessivamente il 35,5% della popolazione anziana attuale. Naturalmente preoccupa ulteriormente

⁵ Nel testo si fa riferimento allo scenario mediano fornito da Istat, senza tenere conto degli intervalli di confidenza che Istat fornisce a supporto delle stime.

la differenziazione regionale del fenomeno e la connessione con le dinamiche demografiche interne alle singole aree.

Tabella 4. Popolazione ultrasessantacinquenne e in età 0-2 anni per Regione. Variazioni percentuali 2021-2050.

	<i>Popolazione 65+. Variazione% 2021-2050</i>	<i>Popolazione 0-2. Variazione% 2021-2050</i>
Piemonte	19,0	-1,2
Valle d'Aosta	23,4	-4,1
Liguria	8,4	5,8
Lombardia	37,7	8,9
Trentino A. A.	56,0	8,2
Veneto	43,1	3,0
Friuli V.G.	25,6	6,1
Emilia-Romagna	39,5	1,8
Toscana	30,0	2,4
Umbria	31,9	-11,0
Marche	30,7	-7,3
Lazio	47,4	0,5
Abruzzo	32,4	-16,6
Molise	17,3	-28,1
Campania	48,4	-22,2
Puglia	34,1	-26,4
Basilicata	26,0	-32,0
Calabria	31,3	-26,7
Sicilia	31,8	-23,2
Sardegna	33,8	-22,6
Italia	35,5	-6,3

Fonte: elaborazioni su dati Istat.

In particolare, alcune regioni sembrano più esposte rispetto ad altre, almeno nel medio-lungo periodo, a un maggior rischio di in-

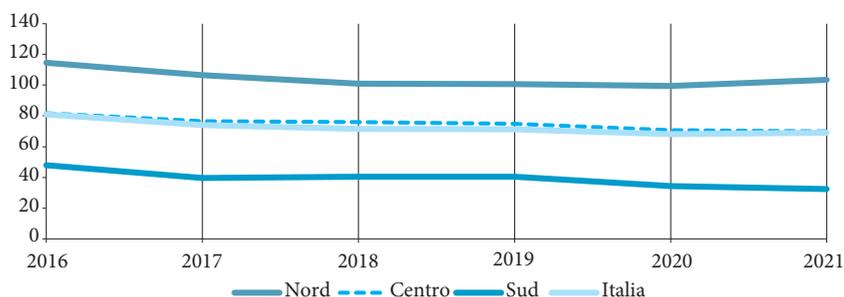
vecchiamento della popolazione: si tratta del Trentino-Alto Adige, del Lazio, della Campania e del Veneto, nelle quali l'incremento di anziani supera la quota del 40% rispetto alla popolazione attuale.

L'altro gruppo di età di interesse, in quanto potenzialmente coinvolto dal servizio comunale dell'asilo nido, è quello nella fascia di età 0-2 anni. Facendo sempre riferimento alle previsioni di Istat e al loro scenario mediano si osserva in primo luogo che, se il numero delle persone più anziane risulta ovunque in aumento, l'andamento della popolazione più giovane nella fascia di età 0-2 anni mostra molte differenze tra le regioni, sia per quanto riguarda l'entità del fenomeno che, soprattutto, il segno della variazione. La causa di tali differenze risiede, è ovvio, nelle diverse traiettorie di natalità dei singoli territori negli anni precedenti a quelli oggetto di stima. In particolare, le regioni del centro-nord, superato il periodo di massima denatalità, restituiscono nel 2050 variazioni positive del numero di bambini in età 0-2 anni a causa della più alta immigrazione e dei maggiori tassi di crescita, mentre, al contrario, le regioni meridionali, che si ripropongono a sperimentare ancora una fase di calo delle nascite, riportano valori negativi rispetto al 2021.

Nel complesso, dal 2021 al 2050, la popolazione italiana in età più giovane si ridurrà di quasi 80mila unità e, come già sottolineato, tale riduzione coinvolgerà in modo prevalente le regioni meridionali.

La spesa pubblica in generale e quindi anche quella locale destinata ai servizi per gli anziani, alla non autosufficienza o ai bambini in età prescolare è notoriamente *age-related* e per questo strettamente correlata a una diversa composizione della popolazione per classi di età.

Figura 15. Andamento della spesa sociale dei comuni italiani destinata agli anziani. Valori pro capite rispetto alla popolazione con età superiore ai 65 anni.

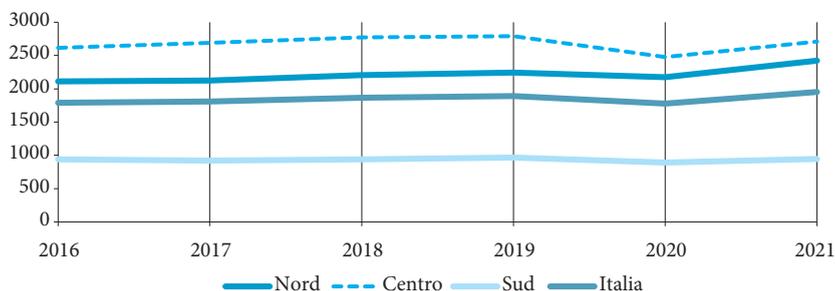


Fonte: elaborazioni su dati di bilancio di conto consuntivo.

Le attività dei Comuni che vengono realizzate in ambito sociale a favore degli anziani possono assumere varie forme: quella dell'indennità, come lo sgravio per le cure mediche; quella, ad esempio, del sostegno al reddito; o infine quella del rimborso alle persone che si prendono cura di non autosufficienti. Infine, l'ente comunale sostiene le strutture residenziali e le organizzazioni che lavorano a supporto dell'assistenza, della mobilità e dell'integrazione sociale degli anziani.

In termini di spesa complessiva, tali attività corrispondevano, in Italia nel 2021, a circa un miliardo di €. Una cifra che risulta, però, in continua riduzione negli ultimi cinque anni considerati (fig. 16).

Figura 16. Andamento della spesa sociale dei comuni italiani destinata agli asili nido. Valori pro capite rispetto alla popolazione con età 0-2 anni.



Fonte: elaborazioni su dati di bilancio di conto consuntivo.

Al contrario, le risorse destinate al servizio degli asili nido risultano in crescita per effetto delle politiche di sostegno alle nascite e al lavoro femminile attivate soprattutto a partire dal 2020, in particolare da parte degli Enti locali del centro-nord. Nelle regioni meridionali, invece, la spesa complessiva rimane, come noto, al di sotto di quella media nazionale anche se nei prossimi anni si presuppone che tale livello potrà aumentare a seguito delle risorse messe a disposizione dal PNRR.

Guardando alle singole regioni e a entrambi gli ambiti settoriali, le differenze sono piuttosto evidenti (tab. 5). Le risorse destinate agli anziani sono più elevate nelle regioni a statuto speciale del nord, Friuli-Venezia Giulia, in primo luogo, Trentino-Alto Adige e Valle d'Aosta e in Sardegna

(una delle due regioni a statuto speciale del sud), a eccezione delle quali si conferma prevalentemente una direttrice del tipo centro/nord-sud, con valori mediamente più alti nel primo gruppo di regioni.

Anche per quanto riguarda le risorse destinate agli asili nido comunali si osserva come i valori rispetto alla popolazione di riferimento siano mediamente più elevati (con valori medi vicini o superiori ai 3000 €) negli Enti del Friuli V. G., Liguria, Emilia-Romagna, Lazio e Toscana, da anni impegnati nell'offrire servizi sempre più diffusi territorialmente, ma anche in Umbria e nelle Marche e in Sardegna.

Tabella 5. Spesa per anziani e per asili nido. 2021. Valori assoluti in milioni di € e pro capite rispetto alle popolazioni di riferimento.

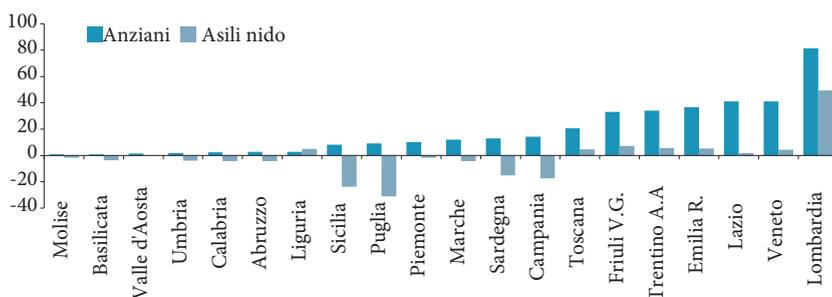
	Spesa per anziani	Spesa per anziani / pop 65+	Spesa per asili nido	Spesa per asili nido/ pop 0-2
Piemonte	52,3	47	149,6	1,766
Valle d'Aosta	5,7	190	2,8	1,113
Liguria	33,3	76	85,	3,184
Lombardia	215,6	94	554,9	2,521
Trentino A. A.	60,7	267	67,9	2,378
Veneto	95,6	84	146,0	1,427
Friuli V.G.	129,3	405	116,7	5,092
Emilia-Romagna	93,0	87	287,3	3,046
Toscana	69,2	73	191,5	2,691
Umbria	5,2	23	37,3	2,230
Marche	38,9	102	57,4	1,949
Lazio	86,4	67	361,1	2,967
Abruzzo	8,3	26	25,5	992
Molise	4,3	57	5,9	1,079
Campania	29,6	26	77,7	558
Puglia	26,9	30	118,0	1,425
Basilicata	3,4	26	11,2	1,036
Calabria	7,2	17	16,5	379
Sicilia	26,1	24	103,0	885
Sardegna	38,5	96	67,0	2,535
Italia	1.029,7	74	2,482,9	1,952

Fonte: elaborazioni su dati di bilancio di conto consuntivo.

4.1 Le previsioni della spesa comunale al 2040

Per la stima delle risorse che saranno necessarie in futuro a offrire a un diverso numero di individui lo stesso standard di servizi, si fa riferimento a uno scenario statico nel quale tutte le variabili che determinano l'ammontare di spesa pubblica, e quindi non solo il livello delle entrate ma anche il paniere dei consumi collettivi, le scelte individuali e quelle della Pubblica amministrazione in merito alle singole policy messe in atto, rimangano costanti nel tempo. All'interno di uno scenario statico, il calcolo della spesa locale futura verrà realizzato attribuendo alla popolazione stimata al 2040⁶ il valore pro capite di oggi. Sulla base di queste ipotesi l'incremento di spesa associato all'aumento del numero di anziani equivale più o meno a 338 milioni di €, mentre la minore spesa che deriverà dal più basso numero di bambini sarà di circa 122 milioni di €. In generale, quindi, nel caso di aumento del numero di anziani, si tratterà di individuare risorse aggiuntive rispetto alle attuali che non sempre potranno essere ricavate in modo compensativo rispetto a quelle guadagnate da una minore natalità.

Figura 17. Variazione della spesa derivante dalla diversa composizione demografica. 2040/2021. Valori in €.



Fonte: elaborazioni su dati di bilancio di conto consuntivo.

Le traiettorie demografiche di invecchiamento e fertilità, infatti, non sono sempre di segno opposto negli stessi territori (fig. 17). In

⁶ Si considerano i prossimi 15 anni come un arco temporale di vita utile di un progetto di investimento infrastrutturale, sul quale basare le politiche delle amministrazioni.

particolare, il bilanciamento tra le due voci di spesa non sarà consentito nella maggior parte delle regioni del centro-nord caratterizzate, ancora nel 2040, da un forte invecchiamento della popolazione e contestualmente da una ripresa dei tassi di natalità.

D'altra parte, sarebbe auspicabile che la minore domanda di posti in asilo nido commisurata alla minore natalità non fosse intesa come un risparmio di spesa da parte del Comune ma come la possibilità di massimizzare il grado di copertura del servizio. Tale prospettiva sarebbe ovviamente tanto più desiderabile negli Enti meridionali, caratterizzati proprio da tassi di natalità decrescenti e, come noto, da tassi di copertura molto bassi (tab. 6).

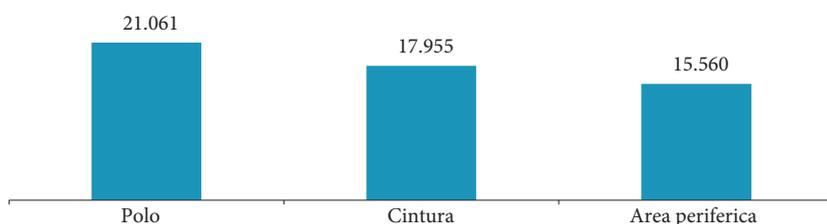
Tabella 6. Variazione del numero di bambini 2040/2021, posti aggiuntivi potenziali Pnrr e grado di copertura attuale. Valori percentuali e numero

	Variatione numero di bambini 0-2 anni (2040/2021) N.	Posti aggiuntivi potenziali PNRR N.	Grado di copertura del servizio (2021) %
Calabria	-8.626	14.599	7,2
Campania	-17.541	26.499	10,5
Sicilia	-17.653	22.350	12,7
Basilicata	-2.254	7.785	13,9
Sardegna	-2.969	6.030	16,4
Liguria	3.999	5.365	16,7
Lazio	4.994	10.443	18,0
Puglia	-11.973	15.350	18,1
Abruzzo	-2.478	8.030	19,2
Piemonte	5.552	10.391	19,9
Molise	-1.061	6.628	21,8
Lombardia	26.567	19.463	25,8
Veneto	10.879	11.599	27,8
Marche	-73	6.015	27,8
Umbria	-656	900	32,1
Toscana	5.866	5.975	32,3
Emilia-Romagna	7.262	5.762	33,5

Fonte: elaborazioni su dati Istat e Mef.

Gli Enti dovranno in ogni caso individuare risorse aggiuntive per garantire servizi a un maggiore numero di anziani. Tali nuove risorse, in linea teorica, potrebbero essere recuperate, da un lato, tramite l'attivazione di un maggior livello di pressione fiscale o attraverso sistemi di perequazione che tengono conto delle nuove esigenze dei territori, dall'altro attraverso la contrazione della spesa, da esprimere sia in forma di *spending review* dell'apparato amministrativo sia con la riduzione nella fornitura di alcuni servizi. In realtà molte delle ipotesi considerate sembrerebbero ugualmente poco percorribili. Sia per le condizioni in cui si trovano gli Enti, impoveriti da anni di rigore, di tagli ai trasferimenti e di pandemia, sia per le caratteristiche dei territori e delle loro popolazioni, con cittadini economicamente sempre più diseguali e con un numero sempre crescente di poveri o anziani, bisognosi di servizi sociali.

Figura 18. Reddito Irpef da pensione per tipologia di comune. 2021. Valori in € per contribuente.



Fonte: elaborazioni su dati Istat e Mef.

Un'ipotesi che, invece, propone una lettura in positivo è che siano gli stessi anziani a finanziare una parte della maggiore spesa a loro destinata. Infatti, una vasta letteratura sulla *Silver and Longevity Economy* (Donati e Rotolo, 2021) guarda agli anziani come individui che non rappresentano esclusivamente un costo all'interno di un'economia locale, ma anche una risorsa. Secondo questa lettura, gli anziani del futuro, sempre in migliori condizioni di salute, da un lato, e sempre più colti, dall'altro, spenderanno i loro redditi spesso più alti rispetto a quelli dei giovani, non solo in maggiori tasse locali ma anche in maggiori servizi (trasporto, teatri e musei), rispetto a una famiglia standard. Se questa ipotesi sembra in effetti percorribile, potrà consolidarsi prevalentemente nelle città dove i redditi degli anziani sono

più elevati (fig. 18) e dove sono presenti servizi locali in ambito culturale e dei trasporti: in questi casi le risorse ricavate attraverso queste maggiori entrate potrebbero in effetti controbilanciare le maggiori spese dell'ente.

Al contrario, i problemi più importanti potrebbero verificarsi nelle aree periferiche, dove Enti più piccoli e con risorse già inadeguate potrebbero trovarsi in futuro di fronte all'aumento di fenomeni emigratori da parte della popolazione in età lavorativa, a meno che non intervengano, a vantaggio di queste aree, fattori che attivino una loro maggiore attrattività.

In generale, però, il PNRR ha tra i propri obiettivi di garantire un sistema adeguato di servizi agli individui, affrontando la crisi demografica attraverso politiche per la natalità e, nel contempo, aumentando il sostegno alle non autosufficienze in capo alle amministrazioni decentralizzate e al sistema sanitario. Ciononostante, è comprensibile la resistenza da parte degli amministratori locali – tanto più quelli che gestiscono Enti con equilibri di bilancio più critici e con prospettive demografiche incerte o negative – nel condividere la scommessa di un profondo e rapido cambiamento culturale dei propri cittadini. Questo è ancora più rischioso alla luce della recente esperienza del Patto di Stabilità Interno e nella prospettiva del reinserimento di nuove norme di controllo della finanza pubblica di derivazione europea.

Riferimenti bibliografici

- Brunetta, R. e Tiraboschi, M. (2022), *Grande dimissione: fuga dal lavoro o narrazione emotiva? Qualche riflessione su letteratura, dati e tendenze*, Working Paper n. 6/2022, ADAPT University Press.
- Capasso S., Casolaro A. (2023), *Il finanziamento degli investimenti degli Enti locali e territoriali: gli strumenti ed il loro utilizzo*, in *La finanza territoriale. Rapporto 2023*, Rubbettino, Soveria Mannelli, in corso di pubblicazione.
- Corte dei conti (2023), *Rapporto 2023 sul coordinamento della finanza pubblica*, <https://www.corteconti.it/Download?id=ddf70d1-1d57-46c6-b12c-6c0001670bb7>.
- De Rosa, A.M., Mingolla, C., Trentini, E. (2023), *Boom degli occupati, ma non è tutto oro quel che luccica*, 12 settembre 2023, Lavoce.info.
- Donati E., Rotolo A. (a cura di), (2021), *Sapessi come è strano invecchiare a Milano! Vite, società ed economie ridisegnate dalla longevità*, Fondazione Ravasi Garzan-

- ti-Università Bocconi, https://fondazioneravasi-garzanti.org/frg_uploads/2021/07/Sapessi-come-e-strano...-invecchiare-a-Milano.pdf#.
- Ferretti C., Gori F.G., Lattarulo P. (2021), *I Comuni nell'era covid: le risorse finanziarie e le prospettive per il futuro*, in *La finanza territoriale. Rapporto 2021*, Rubbettino, Soveria Mannelli.
- Ferretti C., Gori F.G., Lattarulo P., Ravagli L. (2022), *Le nuove sfide per i Comuni alla luce del PNRR*, in *La finanza territoriale. Rapporto 2022*, Rubbettino, Soveria Mannelli.
- ForumPA (2023), *Lavoro Pubblico 2023*.
- Gori F.G., Lattarulo P., a cura di (2018), *Rapporto sui tempi di attuazione delle opere pubbliche*, in «Temì CPT», n. 6.
- Gori F.G., Lattarulo P., Marino M.R., Salerno N.C. (2023), *L'efficienza temporale nella realizzazione delle opere pubbliche*, in «Italia in Economia italiana», 2023/2.
- Gori, F.G., (2023), *Risorse, territori istituzioni nell'avvio del PNRR*, in *Rapporto sulla finanza territoriale*, 2023, Carocci, Roma.
- Ifel (2021), *La finanza comunale in sintesi – Rapporto 2021*, <https://www.fondazioneifel.it/documenti-e-pubblicazioni/item/10839-la-finanza-comunale-in-sintesi-rapporto-2021>.
- Irpet (2023), *Fra ciclo economico, Decreto Lavoro e PNRR, quale congiuntura per le imprese, le famiglie e i territori*, in «Toscana. Rapporto annuale», <http://www.irpet.it/events/rapporto-irpet-sulla-situazione-economica-della-toscana-giugno-2023>.
- Lattarulo, P., Ravagli, L. (2022) *Comuni in confusione sugli asili nido*, in «Lavoce. info» 24 maggio 2022.
- Ministero di Economia e Finanza (2023), *Documento di Economia e Finanza 2023 Sezione II – Analisi e tendenze della finanza pubblica*, https://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/Attivit--i/Contabilit_e_finanza_pubblica/DEF/2023/DEF2023-Sez-II-AnalisiETendenzeDellaFinanzaPubblica.pdf.
- Istat (2022), *Previsioni della popolazione residente e delle famiglie*, settembre 2022, <https://www.istat.it/it/files/2022/09/REPORT-PREVISIONI-DEMOGRAFICHE-2021.pdf>.
- OECD (2021), *Public Employment and Management 2021: The Future of the Public Service*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/938f0d65-en>.
- Rizzica L. (2021) *Il pubblico impiego: differenze territoriali nella composizione e nella selezione*, in «Questioni di Economia e Finanza n° 658/2021 Banca d'Italia», https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/qef/2021-0658/QEF_658_21.pdf.
- Svimez (2022), *Rapporto sull'Economia e la società del Mezzogiorno*, https://lnx.svimez.info/svimez/wp-content/uploads/2022/11/2022_11_28_rapporto_2022_linee.pdf.
- Schulz, E., Radvansky, M. (2014). *Impact of ageing populations on silver economy, health and long-term care workforce* (No. D12. 4). NEUJOBS Policy Brief.
- UPB, 2022, *Piano asili nido e scuole dell'infanzia: prime evidenze dall'analisi delle graduatorie*, in «Focus», 9/2022.
- Viesti, G., (2023), *Riuscirà il PNRR a rilanciare l'Italia?*, Donzelli, Roma.

La finanza regionale tra delega fiscale, attuazione del PNRR e spesa per le funzioni essenziali

Claudia Ferretti¹, Roberta Garganese²

Introduzione

Il sistema di finanziamento delle Regioni a statuto ordinario è ancora, a oggi, quello precedente al decreto legislativo 68 del 2011 di attuazione della legge delega 42 del 2009 sul federalismo fiscale.

Come è noto, infatti, il «nuovo» regime delineato per la fiscalità regionale, introdotto dal decreto n. 68/2011, è stato implementato solo in parte e la sua piena attuazione, già rinviata più volte, è attualmente prevista per il 2023 (d.l. n. 137 del 2020). La prospettiva è che le fonti di finanziamento delle Regioni per l'erogazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) nelle materie della sanità, assistenza, istruzione e trasporto pubblico locale (per la spesa di parte capitale) siano costituite da entrate nazionali di tipo tributario (opportunamente rimodulate ed eventualmente perequate) ed entrate proprie, perfezionando il pieno superamento del sistema dei trasferimenti erariali e della perequazione basata sulla spesa storica.

Rispetto a tale percorso di attuazione del federalismo fiscale, in futuro potranno prodursi, sulle entrate regionali, effetti diversi in virtù dell'iter dei provvedimenti inerenti:

- l'attuazione del PNRR, con riguardo principalmente al cronoprogramma che fissa, entro dicembre 2023, l'individuazione dei trasferimenti dello Stato alle Regioni a statuto ordinario che saranno fiscalizzati mediante incremento delle aliquote dei tributi o misure alternative da individuare;
- la legge delega per la riforma fiscale (legge 111/2023), specialmente riguardo la progressiva abolizione dell'IRAP con una sovraim-

¹ Irpet, www.irpet.it.

² Fondazione Ipres, www.ipres.it.

- posta e la modifica all'IRPEF, che avrà ricadute sull'addizionale regionale;
- il disegno di legge sull'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario (A.S. 615), che, come è noto, prevede che l'attribuzione di nuove funzioni alle Regioni ad autonomia rafforzata (Rad) non debba comportare maggiori oneri per la finanza pubblica e che l'attuazione delle intese non debba compromettere le risorse da attribuire alle altre Regioni attraverso tanto il federalismo regionale ordinario (simmetrico) quanto gli interventi speciali previsti dalla Costituzione (art. 119, c. 5).

Nei prossimi mesi sarà, dunque, fondamentale comprendere come si sincronizzeranno temporalmente gli iter relativi a questi provvedimenti, che potrebbero anche produrre, sui bilanci regionali, effetti diametralmente opposti.

In particolare, l'attuazione dell'autonomia differenziata potrebbe determinare un cambiamento profondo nella struttura dei bilanci regionali, soprattutto se il trasferimento di funzioni aggiuntive dovesse assumere proporzioni significative.

In questo caso, dato che il finanziamento delle funzioni aggiuntive dovrà realizzarsi necessariamente mediante compartecipazioni sui tributi erariali, l'esito finale potrebbe essere quello di spingere sempre più i bilanci regionali verso uno stato di "finanza derivata" dove i tributi propri avranno un peso relativo sempre più marginale. Inoltre, se prima dell'entrata in vigore dell'autonomia differenziata non si attuerà il federalismo fiscale ordinario per tutte le Regioni, e se quindi non si costruirà un meccanismo di perequazione dei tributi propri regionali (non impiegati nella sanità), alcune Regioni (quelle con basi imponibili più ricche) disporranno di risorse fiscali proprie "non giustificate", mentre le Regioni più povere, con tributi propri non perequati, avranno maggiori difficoltà ad accedere alle funzioni aggiuntive (Zanardi, 2023).

In questo contesto, nel capitolo si intende prendere in esame la più recente congiuntura della finanza regionale, con particolare riferimento alla dimensione delle entrate e delle spese per le cosiddette funzioni fondamentali.

1. L'autonomia fiscale delle Regioni

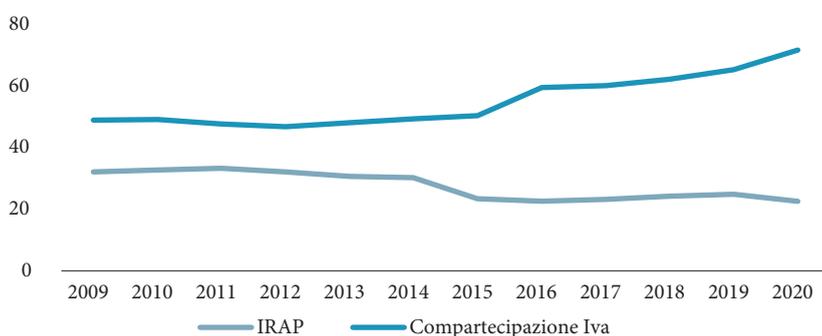
Nell'orizzonte temporale di attuazione del PNRR si colloca un insieme di riforme orientato a mitigare le conseguenze economiche della crisi sanitaria del 2020 e a rafforzare la coesione sociale del Paese. Tra queste si inserisce anche la riforma fiscale, di cui alla legge 111/2023 da poco approvata dal Parlamento. All'interno del documento vengono individuati i principali aspetti della riforma: una diversa struttura dell'Irpef; la revisione dell'Ires e dell'Iva; il graduale superamento dell'Irap; la razionalizzazione dell'imposta di registro, dell'imposta sulle successioni e donazioni, dell'imposta di bollo e degli altri tributi indiretti, diversi dall'Iva; la revisione delle disposizioni in materia di accisa e delle altre imposte indirette sulla produzione e sui consumi.

In particolare, le Amministrazioni regionali saranno direttamente coinvolte dalla riforma sia per il graduale superamento dell'Irap, sia per la revisione dell'Irpef che potrà, a sua volta, avere ricadute sull'addizionale regionale. Per quanto riguarda l'Irpef, la legge prevede la graduale riduzione di tale imposta, nel rispetto del principio di progressività e nella prospettiva di transizione del sistema verso l'aliquota impositiva unica. Inoltre, viene disposto, con riferimento agli aspetti più generali, sia un riordino complessivo dell'imposta, sia il graduale perseguimento dell'equità orizzontale. Ma, al di là dei dettagli sulla costruzione dell'imposta, uno degli elementi cruciali della riforma, ancora tutto da definire non solo per l'Irpef ma anche per le altre imposte, sarà comprendere se e in quale misura l'attuazione della delega consentirà di preservare o rafforzare gli spazi di manovra degli Enti, essendo l'esercizio dello sforzo fiscale un elemento costitutivo della riforma del federalismo fiscale.

Tale circostanza appare, tra l'altro, ancora più da chiarire nel caso del superamento graduale dell'Irap, imposta regionale che nel tempo ha subito un progressivo ridimensionamento negli importi e un sostanziale mutamento nella struttura. Infatti, la legge 111/2023 dispone il suo graduale superamento attraverso l'istituzione di una sovrainposta determinata secondo le medesime regole dell'IRES (Ferretti *et al.*, 2023), che è una imposta erariale. Gli esiti di questo processo, espressi in termini di compensazione tra i due gettiti, dipenderanno, come è ovvio, dalle diverse distribuzioni territoriali sia della base imponibile che dei soggetti passivi (Zanardi, 2021).

Un ulteriore elemento da sottolineare riguarda il fatto che la riforma si inserisce all'interno di un quadro nel quale i tributi locali, e quindi anche quelli regionali, appaiono in parte alterati dalle esigenze di risanamento dei conti pubblici intervenute dopo la crisi economica del 2008 e dei debiti sovrani del 2011. Di conseguenza, sarebbe auspicabile che la riforma ristabilisse una certa coerenza tra il sistema dei tributi locali e i principi della riforma del titolo V della Costituzione e che quindi riuscisse, tra le altre cose, a preservare l'autonomia fiscale degli Enti.

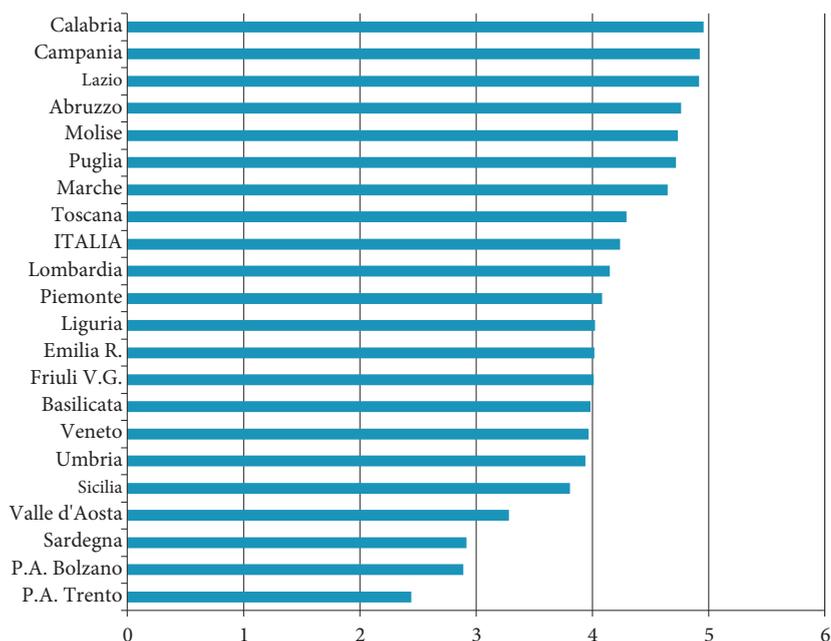
Figura 1. Gettito Irap e compartecipazione Iva in Italia. Valori assoluti in miliardi di €.



Fonte: elaborazione su dati Mef e Siope.

A questo proposito, l'autonomia di entrata delle Regioni è stata nel tempo fortemente limitata dal progressivo svuotamento della base imponibile Irap. Tale imposta, infatti, nata per incidere sul valore aggiunto, è stata via via impoverita a causa dell'eliminazione della componente del costo del lavoro, che ne ha determinato una riduzione di gettito (fig. 1). Nel 2020, infatti, il gettito complessivo Irap valeva circa 22 miliardi e rappresentava il 61% dell'ammontare del 2007. La perdita di gettito è stata controbilanciata dall'incremento della compartecipazione all'Iva che costituisce a tutti gli effetti un trasferimento dallo Stato e che, in quanto tale, non risulta in alcun modo manovrabile da parte delle Regioni.

Figura 2. Aliquote implicite Irap. Anno di imposta 2020.



Fonte: elaborazione su dati Mef.

Anche su fronte del calcolo dell'imposta, le Regioni dispongono di margini di manovra piuttosto limitati potendo intervenire attraverso l'applicazione di aliquote ridotte, o pari a zero, per alcuni settori e maggiorate verso altri. Guardando alle aliquote implicite Irap calcolate sui dati fiscali per l'anno di imposta 2020 (fig. 2), si osserva come, in termini del tutto generali, siano le Regioni meridionali a esprimere una maggiore pressione fiscale mentre, al contrario, quelle del centro-nord presentano aliquote implicite inferiori. La misura del diverso livello di pressione fiscale, però, non deve essere interpretata come l'esercizio di una reale autonomia tributaria. Le regioni che si trovano nelle prime posizioni della graduatoria, infatti, sono per lo più sottoposte a piani di rientro sanitario (ad esempio, Lazio, Abruzzo, Campania, Puglia) o commissariate (Calabria, Molise) e perciò tenute ad agire su alcune imposte innalzandone le aliquote (legge 191/2009).

In merito all'addizionale all'Irpef, invece, parte dell'autonomia di entrata è stata vincolata dal blocco delle aliquote che ha agito per un lungo periodo, dal 2016 al 2018. Ma nel tempo anche la base imponibile è stata continuamente erosa, sottraendo redditi dall'imposizione progressiva per assoggettarli ad aliquote agevolate.

Tabella 3. Aliquote minime e massime dell'addizionale regionale all'Irpef. Anno d'imposta 2023.

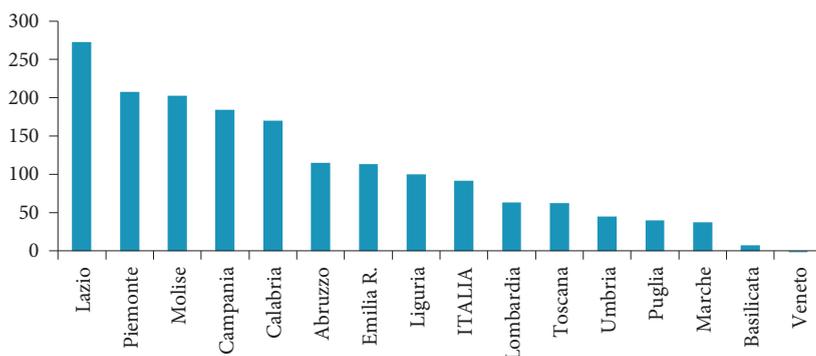
	<i>aliquota unica</i>	
Abruzzo	1,73%	
Basilicata	1,23%	
Calabria	1,73%	
Sardegna	1,23%	
Sicilia	1,23%	
Valle d'Aosta	1,23%	
Veneto	1,23%	
	<i>aliquota differenziata</i>	
	<i>Minima</i>	<i>Massima</i>
Bolzano	1,23%	1,73%
Campania	1,73%	3,33%
Emilia-Romagna	1,33%	2,27%
Friuli-Venezia Giulia	0,70%	1,23%
Lazio	1,73%	3,33%
Liguria	1,23%	2,33%
Lombardia	1,23%	1,73%
Marche	1,23%	1,73%
Molise	1,73%	2,33%
Piemonte	1,62%	3,33%
Puglia	1,33%	1,85%
Toscana	1,42%	1,73%
Trento	1,23%	1,73%
Umbria	1,23%	1,83%

Fonte: elaborazioni su dati Mef.

Successivamente allo sblocco delle aliquote (tab. 3), le Regioni che hanno utilizzato la leva fiscale applicando aliquote prossime ai valori massimi (3,33%) sono state ancora una volta quelle sottoposte ai piani di rientro dai deficit sanitari (Piemonte, Campania e Lazio). In questi casi, infatti, è previsto che venga applicato (legge 191/2009) l'incremento automatico di 0,30 punti percentuali rispetto al livello delle aliquote vigenti. Dal punto di vista delle aliquote prevale, inoltre, un quadro estremamente eterogeneo, nel quale la maggior parte delle Regioni applica aliquote per scaglioni e, al contrario, solo alcune scelgono l'aliquota unica.

La scelta di aliquote superiori a quella base genera, come ovvio, un gettito extra rispetto a quello standard. In termini relativi per contribuente, le Regioni determinano una maggiore pressione fiscale rispetto a quella standard di circa 90 euro, ma le differenze territoriali sono molto ampie. Ad esempio, le aliquote massime applicate da Lazio e Piemonte (che, lo ripetiamo, sono state sottoposte ai piani di rientro da deficit sanitario) corrispondono a un *surplus* di gettito compreso tra 200 e 250 euro, mentre in Veneto e Basilicata, che applicano una aliquota standard, il gettito extra-standard è prossimo allo zero.

Figura 4. Stima del gettito extra-standard dell'addizionale regionale all'Irpef nelle regioni a statuto ordinario. Valori per contribuente in €.



Fonte: elaborazione su dati dichiarazioni fiscali.

Come anticipato, il disegno di legge delega prevede una riforma dell'Irpef che avrà implicazioni anche sulle due addizionali. Gli effetti

sulle singole Regioni dipenderanno, in primo luogo, dal modo in cui verrà costruita la nuova imposta. A questo proposito, l'obiettivo intermedio della riforma potrebbe passare da un iniziale accorpamento dei primi due scaglioni, alla successiva applicazione di una aliquota unica preceduta da un riordino delle deduzioni, delle detrazioni, degli scaglioni di reddito e delle corrispondenti aliquote (Corte dei conti, 2023). In secondo luogo, gli esiti della riforma saranno connessi anche alle differenze territoriali espresse sia in termini di base imponibile che di aliquote applicate.

In ogni caso, sia per quanto riguarda il superamento dell'Irap che le modifiche all'Irpef, la riforma dovrebbe riuscire a preservare almeno i margini di manovra oggi a disposizione degli Enti locali. Infatti, il tema dell'autonomia fiscale delle Regioni, che ha rappresentato uno dei principi di riferimento della riforma del titolo V della Costituzione, risulta anche oggi particolarmente attuale a causa del recente dibattito sull'«autonomia differenziata», cioè sulla possibilità per le Regioni a statuto ordinario di ottenere maggiori spazi di autonomia su determinate materie. A parere di molti osservatori, infatti, l'obiettivo di una maggiore «autonomia differenziata», potrà essere raggiunto solo a patto di introdurre meccanismi di responsabilizzazione fiscale e quindi, in parallelo, margini di manovra sulle entrate (Bordignon *et al.*, 2023).

2. Le entrate delle Regioni a statuto ordinario

Nella sua formulazione originaria, l'art. 119 della Costituzione attribuiva alle Regioni autonomia finanziaria nelle forme e nei limiti stabiliti dalla legge statale, prevedendo tributi propri e quote di tributi erariali per fare fronte alle loro funzioni normali. Il principio dell'autonomia finanziaria di entrata e di spesa regionale, anche dopo l'emanazione della legge n. 42 del 2009 sull'attuazione del federalismo fiscale, avrebbe dovuto tradursi nell'effettiva possibilità di un autonomo utilizzo della leva fiscale, sia pure nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea.

Come noto, ciò è avvenuto in misura sostanzialmente marginale.

Le ragioni trovano origine principalmente nel permanere della crisi che ha interessato la finanza pubblica a partire dal 2008 e

nella serie di vincoli a essa connessi, tra i quali la sospensione per il triennio 2016-2018 dei provvedimenti di aumento delle aliquote e delle tariffe adottati dalle Regioni e dagli Enti locali (legge di stabilità 2016). Ultimamente, poi, il quadro è divenuto ancora più complesso sia a causa della crisi sanitaria e, successivamente, per le conseguenze della guerra in Ucraina – che hanno imposto un rallentamento e in alcuni casi un ri-accentramento di molte funzioni in capo allo Stato – e per la richiesta, da parte di alcune Regioni, di forme particolari di autonomia.

A quattordici anni dalla legge sul federalismo fiscale, quindi, i ripetuti rinvii del suo processo attuativo rendono, secondo molti osservatori (Corte dei conti, 2023), sempre più necessario un complessivo ridisegno del sistema fiscale regionale e anche in questo senso va letto l’inserimento di tale obiettivo nell’ambito del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR). Tra le riforme di accompagnamento previste nel PNRR è infatti incluso l’adeguamento della legge n. 42/2009, la cui realizzazione è fortemente correlata a quella della «delega fiscale».

Il quadro istituzionale appena delineato offre il contesto entro il quale si osservano i dati sulle entrate regionali degli ultimi tre anni. Guardando al solo ambito delle regioni a statuto ordinario (tab.5), si osserva come nel 2022, l’ultimo anno per cui si dispone di dati di provenienza Siope, le entrate tributarie subiscono un lieve rialzo rispetto all’anno precedente, di circa 1,8 miliardi complessivi. Al contrario si riducono, sempre nel comparto delle entrate correnti, sia quelle provenienti dalla tariffazione dei servizi, da 4,6 a 4,2 miliardi di euro che, in modo assai più significativo, quelle da trasferimenti. Per quanto riguarda le entrate correnti, quindi, il 2022 segna un anno di riequilibrio rispetto ai due precedenti, più marcatamente segnati dall’evento pandemico e caratterizzati da una riduzione dei tributi propri collegata alla crisi economica e da un incremento dei finanziamenti statali a sostegno del settore sanitario.

Anche le entrate in conto capitale si riducono notevolmente e, pertanto, la somma algebrica di tutte le poste, correnti e in conto capitale, conduce le regioni, nel 2022, a un saldo negativo di 9 miliardi rispetto all’anno precedente. In termini pro capite il totale delle entrate regionali ha un peso su ogni cittadino pari a 2.287 euro di cui, come ovvio, la quota preponderante deriva dai tributi pagati da famiglie e imprese (1.966 euro).

Tabella 5. Incassi delle amministrazioni regionali a statuto ordinario, gestione sanitaria e non sanitaria. Valori assoluti in miliardi di €, pro capite in €.

	2020	2021	2022
VALORI ASSOLUTI (mld)			
Entrate tributarie	119,7	114,7	116,5
Trasferimenti correnti	18,0	18,9	12,3
Entrate extratributarie	6,3	4,6	4,2
<i>Totale Entrate correnti</i>	<i>144,0</i>	<i>138,2</i>	<i>133,0</i>
Entrate conto capitale	6,1	5,9	2,5
<i>Totale Entrate correnti e c/to capitale</i>	<i>150,2</i>	<i>144,1</i>	<i>135,5</i>
VALORI PRO CAPITE (€)			
Entrate tributarie	2021	1937	1966
Trasferimenti correnti	303	318	208
Entrate extratributarie	107	77	71
<i>Totale Entrate correnti</i>	<i>2431</i>	<i>2333</i>	<i>2245</i>
Entrate conto capitale	104	100	42
<i>Totale Entrate correnti e c/to capitale</i>	<i>2535</i>	<i>2433</i>	<i>2287</i>

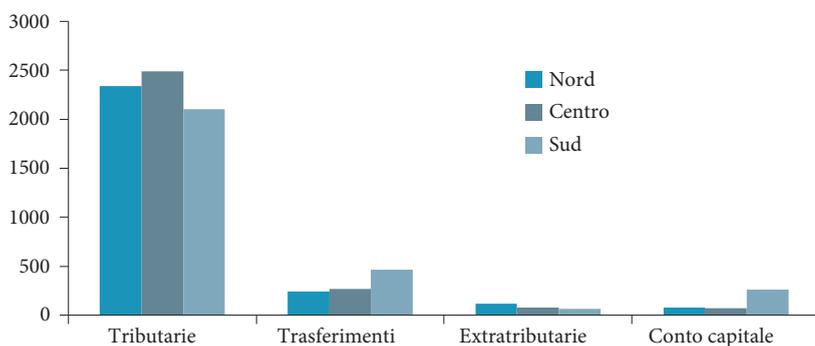
Fonte: nostre elaborazioni su dati Siope.

Naturalmente il quadro nazionale è il risultato di sintesi di comportamenti regionali anche molto diversi tra loro. A questo proposito (fig. 6), un primo punto da sottolineare riguarda il fatto che alle Regioni meridionali, che dispongono di basi imponibili mediamente inferiori rispetto alle altre, arrivano, a titolo compensativo, maggiori trasferimenti dallo Stato, tra questi anche il fondo perequativo statale che è di fatto un trasferimento e come tale viene incluso in questa categoria.

In media, infatti, su ogni cittadino di una Regione del sud viene esercitato un livello di pressione fiscale complessivo pari a 2.100 euro e trasferito un ammontare di finanziamenti pari a 463 euro. All'opposto, nelle Regioni centrali dove il prelievo è mediamente più elevato (quasi 2.500 euro pro capite), il trasferimento è ridotto a 266 euro. Ma l'analisi regionale mostra, ancora una volta, differenze territoriali anche all'interno delle stesse aree geografiche. Se, infatti, molte delle Regioni

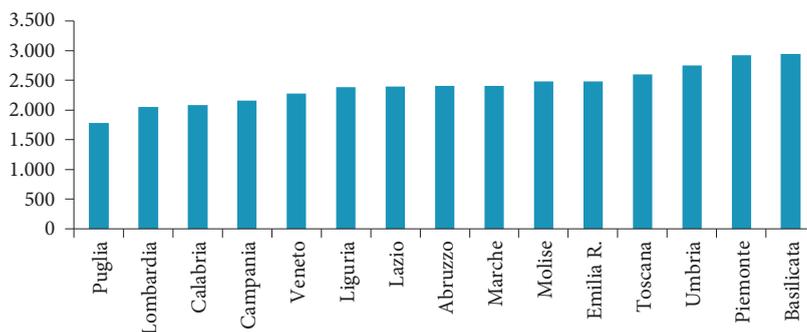
del sud mostrano livelli di pressione tributaria inferiori a quelle del centro-nord (fig. 7), si rilevano tuttavia delle eccezioni a questa regola generale. Per esempio, il caso della Basilicata, che esercita un livello di pressione tributaria simile a quello del Piemonte e superiore a quello dell'Emilia-Romagna e della Toscana a causa delle maggiori aliquote su Irap e addizionale all'Irpef.

Figura 6. Entrate delle amministrazioni regionali a statuto ordinario (gestione sanitaria e non sanitaria). Incassi 2022. Valori pro capite in €.



Fonte: nostre elaborazioni su dati BDAP.

Figura 7. Entrate tributarie delle Amministrazioni regionali (gestione sanitaria e non sanitaria). 2022. Valori pro capite in €.



Fonte: nostre elaborazioni su dati BDAP.

Guardando alla dinamica delle singole tasse o imposte, si osserva ancora una volta come l'incremento piuttosto generalizzato del 2022 possa essere attribuito, oltre che a specifiche azioni di modulazione dei tributi da parte delle Regioni, anche alla parziale ripresa economica avvenuta dopo la crisi pandemica – che spiega l'incremento, ad esempio, dell'Irap, dell'imposta sulle emissioni sonore a seguito della ripresa dei viaggi aerei e delle imposte sulle concessioni regionali o demaniali – o al rincaro delle materie prime e delle fonti energetiche, che invece è alla base delle maggiori entrate dell'addizionale sul gas naturale.

Tabella 8. Entrate tributarie delle Amministrazioni regionali (gestione sanitaria e non sanitaria). 2022. Valori assoluti in milioni di €.

	2022	2021	Var%
Addizionale regionale Irpef	12.028	12.289	-2,1
IRAP	26.924	22.974	17,2
Imposta di iscrizione al pubblico registro automobilistico (PRA)	75	87	-13,0
Imposta regionale sulle concessioni statali sui beni del demanio marittimo	11	11	-0,3
Imposta regionale per le emissioni sonore degli aeromobili	12	6	115,7
Tassa regionale per il diritto allo studio universitario	246	194	26,6
Tassa automobilistica	6.399	6.140	4,2
Compartecipazione Iva	64.653	66.184	-2,3
Addizionale regionale sul gas naturale	445	363	22,6
Tributo per l'esercizio delle funzioni di tutela, protezione e igiene dell'ambiente	9	7	21,0
Tasse o imposte regionali sulle concessioni regionali o statali	68	64	7,1
Altre entrate tributarie	5.604	6.421	-12,7
Entrate tributarie	116.475	114.740	1,5

Fonte: nostre elaborazioni su dati BDAP.

Gli effetti della passata crisi economica sono forse più evidenti nella riduzione dell'addizionale regionale all'Irpef, che ha abbassato i redditi di alcuni soggetti di imposta, e della imposta di iscrizione al PRA che ha invece rallentato l'acquisto di mezzi di trasporto, sia privati che per lavoro.

Per quanto riguarda, invece, la possibilità da parte degli Enti di esercitare specifiche manovre fiscali sui tributi, la lettura, da un lato, dei giudizi di parifica dei rendiconti generali espressi dalla Corte dei conti e, dall'altro, della specifica voce Siope inerente il gettito recuperato attraverso policy fiscale su Irap e addizionale Irpef, ci consente di concludere che nell'ultimo triennio solo pochissime Regioni (Calabria, Campania, Piemonte e Molise) hanno realmente utilizzato tale opportunità. Si tratta, ancora una volta, di regioni soggette a piani di rientro che, a partire dal 2020, hanno dovuto istituire un maggior livello di pressione fiscale.

3. Le spese delle Regioni a statuto ordinario

Negli ultimi anni, la pandemia ha inciso significativamente sulla dinamica della spesa delle Regioni che, come è noto, è rappresentata prevalentemente da spesa sanitaria.

Prima di esaminare i più recenti trend della spesa regionale, è necessario sottolineare come sulla gestione del processo di spesa delle RSO abbiano anche impattato due innovazioni normative relativamente recenti che hanno modificato, per un verso, il sistema di vincoli da rispettare e, per altro verso, la registrazione degli impegni di spesa nelle scritture contabili.

A partire dal 2021, infatti, è stato completato il percorso di semplificazione dei vincoli derivanti dal coordinamento finanziario, grazie al quale la legge n. 145/2018, superando il precedente sistema del cosiddetto «doppio vincolo», ha fatto coincidere l'equilibrio di bilancio ai sensi del decreto legislativo n. 118/2011 con l'equilibrio di finanza pubblica.

Tale semplificazione ha avuto una diversa decorrenza per le RSS e le Province autonome, per le quali le nuove regole si applicano dal 2019, e per le RSO, per le quali tale applicazione è stata prevista dal 2021, ma con la possibilità, introdotta dall'art. 1, co. 541, della l. n.

160/2019, di utilizzare sin dal 2020 l'avanzo di amministrazione e il fondo pluriennale vincolato ai fini dell'equilibrio di bilancio.

Con riferimento, invece, alla registrazione degli impegni nelle scritture contabili, in virtù del principio contabile concernente la contabilità finanziaria «potenziata» di cui all'art. 56 del d.lgs. n. 118, l'imputazione dell'impegno è ora correlata non più al perfezionamento dell'obbligazione, ma all'esigibilità della spesa. Ciò ha richiesto una rivisitazione dei provvedimenti amministrativi relativi alle spese, ponendo a base di riferimento il momento nel quale viene in scadenza l'obbligazione giuridicamente perfezionata, in luogo di quello in cui sorge l'obbligazione (eccettuati i casi espressi di deroga al nuovo principio, quali le partite di giro).

Entrando nel merito dell'andamento della spesa delle RSO, attraverso i dati SIOPE è stato possibile ricostruire i valori assoluti e pro capite dei pagamenti delle Amministrazioni regionali a statuto ordinario, comprensivi sia della gestione ordinaria che di quella sanitaria.

I dati, riportati nella tabella che segue, evidenziano un "effetto Covid" sui pagamenti del 2020, che è appunto l'anno del triennio nel quale si registrano i pagamenti maggiori (184,3 miliardi). Nel 2021 l'importo dei pagamenti totali scende a 169,7 miliardi per poi risalire, nel 2022, a 175,8 14 mld.

È interessante osservare, inoltre, come, nel triennio considerato, risultino in crescita i pagamenti connessi alle spese correnti: 126,6 mld nel 2020; 128,2 nel 2021 e 129,3 nel 2022. Su tale incremento possono certamente avere inciso le recenti crisi inflattive legate al conflitto in Ucraina ed all'aumento dei prezzi delle materie prime.

Le spese in conto capitale, invece, fanno registrare, nel 2021, una contrazione (9,2 mld), per poi tornare, nel 2022, ai livelli del 2020 (10,3 mld). Rispetto a tale titolo di spesa, non è dunque ravvisabile, almeno con riferimento alle RSO, nessun evidente «effetto PNRR».

Le spese correnti rappresentano, quindi, nel 2022, il 73,5% della spesa totale, mentre le spese in conto capitale raggiungono solo la percentuale del 5,8%.

Notevole è l'importo delle Uscite per conto terzi e partite di giro (Titolo 7), che dovrebbero trovare corrispondenza in analoghe voci di entrata e quindi avere un impatto neutrale sugli equilibri. In particolare, l'incidenza è più elevata nel 2020, presumibilmente in virtù delle anticipazioni per il finanziamento del sistema sanitario.

Anche le spese per incremento delle attività finanziarie (Titolo 3) fanno registrare importi più elevati nell'anno 2020 (31,4 miliardi), rispetto al 2021 (18,6 mld) e al 2022 (21,3 mld).

Tabella 9. Pagamenti delle Amministrazioni regionali a statuto ordinario, gestione sanitaria e non sanitaria. Valori assoluti in miliardi di €, pro capite in €.

Valori assoluti (mld)	2020	2021	2022
Spese correnti	126,6	128,2	129,3
Spese in conto capitale	10,3	9,2	10,3
Spese per incremento attività finanziarie	31,4	18,6	21,3
Rimborso Prestiti	3,4	3,2	3,3
Uscite per conto terzi e partite di giro	147,1	134,2	138,3
Pagamenti da regolarizzare	0,0	0,0	0,0
TOTALE PAGAMENTI	184,3	169,7	175,8
Valori pro capite (€)	2020	2021	2022
Spese correnti	2.137,4	2.163,6	2.182,1
Spese in conto capitale	173,8	155,0	173,6
Spese per incremento attività finanziarie	529,9	314,1	359,4
Rimborso Prestiti	57,1	53,5	55,1
Uscite per conto terzi e partite di giro	2.483,9	2.265,1	2.333,9
Pagamenti da regolarizzare	-	-	-
TOTALE PAGAMENTI	3.111,7	2.865,0	2.967,1

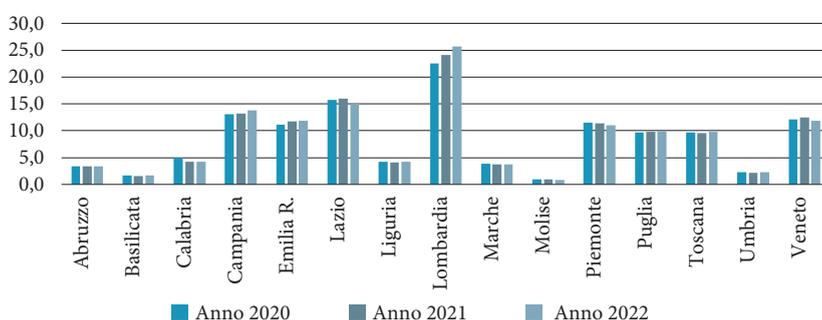
Fonte: nostre elaborazioni su dati Siope.

Passando a esaminare il trend delle spese correnti nelle singole RSO, è possibile osservare come, nel triennio considerato, vi siano alcune Regioni caratterizzate da una crescita delle spese correnti (Lombardia, Emilia-Romagna, Campania, Puglia) e altre nelle quali, nel 2022, si registra una diminuzione dei pagamenti per spesa corrente (Lazio, Piemonte).

Con riferimento alla Lombardia, la relazione allegata alla decisione di parificazione della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti sottolinea come, nel 2021, il notevole incremento della spesa corrente sia stato connesso essenzialmente all'andamento dei trasferimenti correnti.

L'omologa relazione della Sezione regionale di controllo della Corte dei Conti relativa alla parificazione del rendiconto 2021 della Regione Lazio sottolinea come, rispetto alla dinamica della spesa corrente di tale Amministrazione, un ruolo fondamentale sia rivestito dagli interessi passivi sul debito finanziario che, ancorché risultino in riduzione nell'ultimo triennio, continuano tuttavia ad attestarsi a livelli molto elevati, come diretta conseguenza dell'altrettanto elevato ammontare di debito finanziario che, a fine 2021, ha raggiunto il massimo storico di circa 22,78 mld di euro.

Figura 10. Pagamenti delle Amministrazioni regionali a statuto ordinario per spese correnti, gestione sanitaria e non sanitaria. Valori assoluti in miliardi di €.



Fonte: nostre elaborazioni su dati Siope.

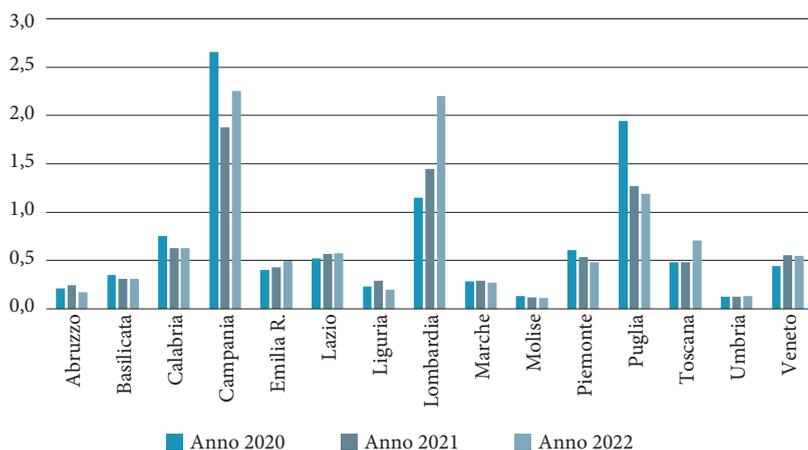
Rispetto ai pagamenti in conto capitale, i trend osservati nelle singole RSO sono differenti e, in effetti, si registra, soprattutto in alcune Regioni del Mezzogiorno (Puglia e Campania su tutte) un significativo picco nell'anno 2020, seguito da una certa contrazione negli anni successivi.

Di segno opposto è il trend che si registra in alcune Regioni del Centro Nord (Lombardia, Toscana e Veneto su tutte) nelle quali i pagamenti per spese in conto capitale risultano in crescita nel 2022 rispetto agli anni precedenti.

La spesa sanitaria, che, come è noto, assorbe la gran parte della spesa regionale, nel corso del 2020 è stata interessata da numerose misure volte a gestire, attraverso il potenziamento delle reti di assi-

stenza territoriale e dei reparti ospedalieri, l'emergenza prodotta dalla pandemia.

Figura 11. Pagamenti delle Amministrazioni regionali a statuto ordinario per spese in conto capitale, gestione sanitaria e non sanitaria. Valori assoluti in miliardi di €.



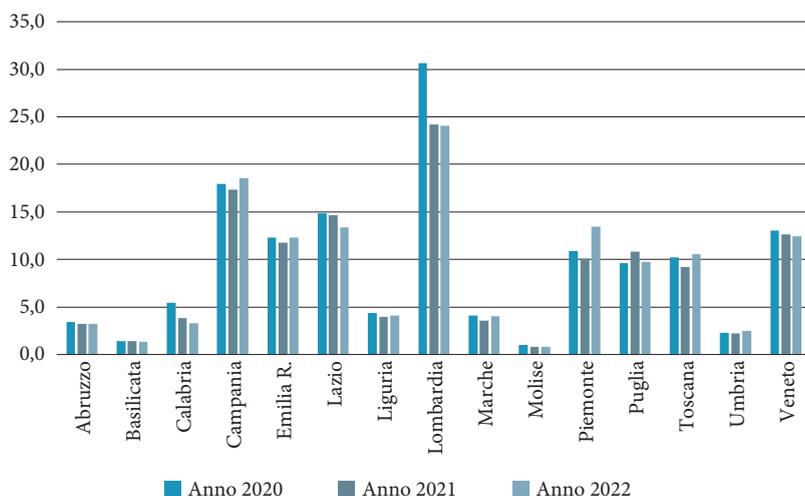
Fonte: nostre elaborazioni su dati Siope.

Anche nel corso del 2021, a causa del protrarsi della situazione pandemica, sono state adottate misure volte a incrementare le risorse finanziarie destinate al Servizio sanitario nazionale, in particolare per l'implementazione del piano di vaccinazione anti Covid-19.

Guardando al trend dei pagamenti per spese sanitarie delle singole RSO negli ultimi tre anni, si evince in effetti che, per la maggior parte di queste, la spesa sanitaria è risultata maggiore nell'anno 2020. Vi sono, però, anche Regioni che hanno fatto registrare una spesa sanitaria più elevata nel corso del 2021 (Basilicata e Puglia) o nel 2022 (Piemonte, Toscana e Umbria).

Il più recente Rapporto della Corte dei conti sul Coordinamento della Finanza pubblica ha evidenziato come nel 2022 la spesa sanitaria pro-capite al netto della mobilità (in altri termini, la spesa riferita alla popolazione residente nella regione) sia stata pari a 2.241 euro, con un tasso di crescita rispetto al 2021 del 2,2 per cento, riconducibile anche al significativo calo demografico registrato nel periodo.

Figura 12. Pagamenti delle Amministrazioni regionali a statuto ordinario per spese sanitarie. Valori assoluti in miliardi di €.



Fonte: nostre elaborazioni su dati Siope.

Il dato presenta notevoli differenze tra le regioni, con variazioni percentuali rispetto al 2021 che vanno dall'aumento del 9,6 per cento della Provincia autonoma di Trento, alle flessioni registrate in Toscana (-0,2 per cento) oltre che in Calabria e Molise (rispettivamente con cali del 2,2 e del 1,2 per cento).

Guardando alla spesa sanitaria pubblica pro-capite si accentua, quindi, la variabilità interregionale, non certo in virtù di differenti fabbisogni, ma piuttosto per effetto di specifiche caratteristiche dei modelli di produzione dell'assistenza a livello regionale (Corte dei conti, 2023).

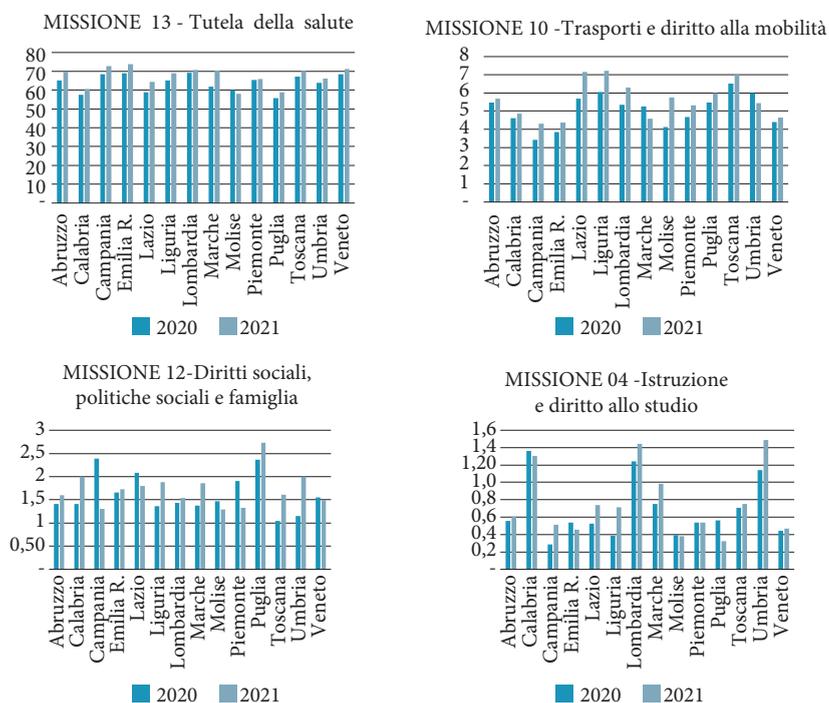
Nell'ambito dei bilanci delle Regioni, come è noto, la spesa sanitaria si concentra nella Missione 13 – Tutela della salute, la quale rappresenta il totale delle risorse destinate all'amministrazione, al funzionamento e alla fornitura dei servizi e delle attività per la prevenzione, alla tutela e alla cura della salute, nonché all'edilizia sanitaria.

Attraverso i dati BDAP, è stato possibile ricostruire, per ogni RSO e per il biennio 2020-2021, l'incidenza percentuale degli impegni di spesa per la missione 13 rispetto al totale della spesa impegnata.

Nella gran parte delle Regioni l'incidenza percentuale della spesa sanitaria raggiunge il 65%, con punte che superano il 70% in Regioni come Emilia-Romagna, Veneto, Lombardia, Toscana e Marche. All'estremo opposto si collocano alcune regioni del Sud come Molise (58,16%), Puglia (58,84%) e Calabria (60,57%), con Molise e Puglia che sono anche le due uniche RSO a fare registrare una diminuzione della percentuale di spesa sanitaria nel 2021 rispetto al 2020.

Oltre alla missione relativa alla spesa sanitaria, si sono potute esaminare anche le percentuali di spesa relative ad altre funzioni fondamentali, e in particolare la missione 10 – Trasporti e diritto alla mobilità; la missione 12 – Diritti sociali, politiche sociali e famiglia e la missione 4 – Istruzione e diritto allo studio.

Figura 13. Impegni di spesa RSO per le «missioni fondamentali» (Composizione%, anni 2020-2021).



Fonte: nostre elaborazioni su dati BDAP.

Con riferimento alla spesa regionale per Trasporti, la percentuale media si aggira intorno al 5%, con punte che superano il 7% in Regioni quali Lazio, Liguria e Toscana. Viceversa, la spesa per Trasporti non raggiunge il 5% in Calabria e in Campania, ma anche in Emilia-Romagna, Marche e Veneto.

L'incidenza percentuale della spesa per la missione 12 – Diritti sociali, politiche sociali e famiglia assume il valore più elevato in Puglia (2,73%), mentre le percentuali più basse si registrano in Molise, Campania e Piemonte.

Infine, percentualmente ancora più bassa è, nelle RSO, la spesa per la missione 4 – Istruzione e diritto allo studio, che varia dal minimo della Regione Puglia (0,32% nel 2021) al massimo delle Regioni Umbria (1,49%) e Lombardia (1,44%).

Guardando alle ulteriori missioni di spesa delle RSO, quelle più consistenti sono la missione 01 – Servizi istituzionali, generali e di gestione; la missione 09 – Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente; la missione 50 – Debito pubblico e la missione 99 – Servizi per conto di terzi.

L'incidenza percentuale della spesa per servizi istituzionali è estremamente diversa nelle Regioni italiane, con un valore minimo dell'1,84% in Toscana ed un massimo pari al 10,88% in Puglia.

Le percentuali della missione dedicata allo sviluppo sostenibile ed alla tutela del territorio e dell'ambiente sono piuttosto basse in tutte le RSO, con le sole eccezioni di Calabria (4,95%) e Campania (2,59%).

Le spese relative alla missione debito pubblico registrano un'incidenza particolarmente elevata nelle regioni Campania (7,72%) e Molise (8,07%), mentre al contrario i valori più bassi sono quelli della regione Lombardia (0,36%) e Veneto (0,39%).

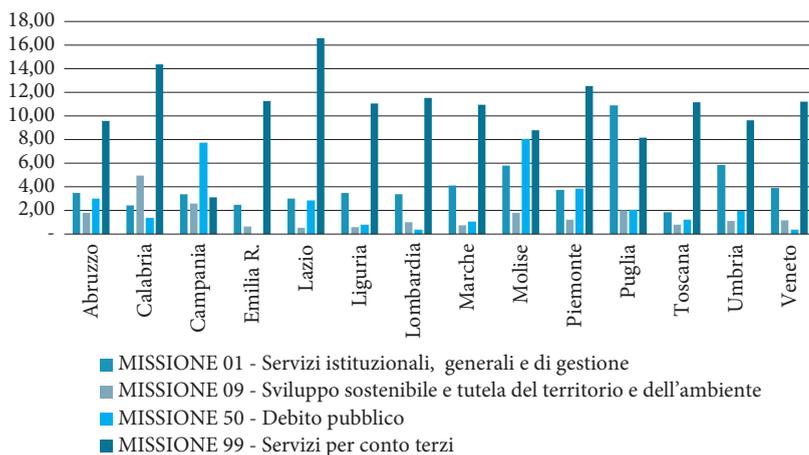
Infine, la missione servizi per conto di terzi incide notevolmente nelle Regioni Lazio (16,58%), Calabria (14,35%) e Piemonte (12,54%), mentre l'incidenza percentuale più bassa si ha in Campania (3,11%).

Per concludere l'analisi relativa alle spese delle RSO si presentano, di seguito, i più recenti dati disponibili degli indicatori relativi alla rigidità strutturale di bilancio, all'incidenza delle spese di personale sulla spesa corrente ed alla velocità di cassa.

Con riferimento all'incidenza delle spese rigide e della spesa del personale sulle entrate correnti, è possibile osservare come siano Lombardia e Veneto a far registrare valori significativamente più bassi. All'estremo opposto, si collocano invece alcune regioni del Mezzo-

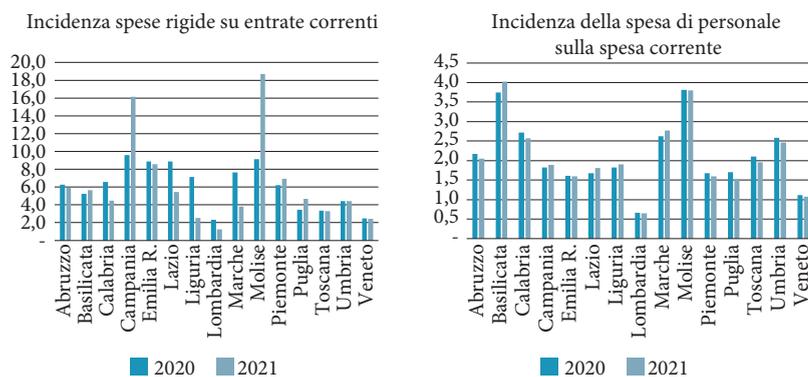
giorno, come Campania, Molise e Basilicata, rispetto alle quali gli indicatori assumono percentuali decisamente più elevate, e peraltro in crescita nel biennio considerato.

Figura 14. Impegni di spesa RSO per le altre missioni più consistenti (Composizione%, anno 2021).



Fonte: nostre elaborazioni su dati BDAP.

Figura 15. Alcuni indicatori di spesa (valori%, anni 2020 e 2021).



Fonte: nostre elaborazioni su dati BDAP.

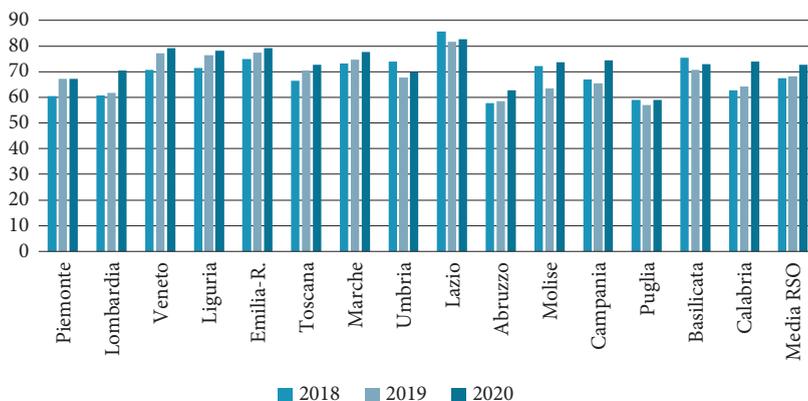
Come è noto, le regole dell'armonizzazione contabile rispondono anche all'esigenza di ridurre i tempi dei pagamenti, in coerenza con la disciplina generale posta dall'art. 4, d.lgs. 9 ottobre 2002, n. 231, per la riduzione delle posizioni debitorie nei confronti dei terzi contraenti con una pubblica amministrazione.

A tal fine, particolarmente utile è l'indicatore relativo alla velocità di cassa, calcolato attraverso il rapporto tra il totale dei pagamenti e la sommatoria tra impegni e residui passivi iniziali. La velocità di cassa, quindi, esprime la capacità di pagamento in relazione all'insieme delle obbligazioni giuridiche assunte nell'anno e di quelle provenienti dagli esercizi pregressi.

Nel triennio 2018-2020, l'indicatore della velocità di cassa risulta in aumento nelle RSO (da 67,33 a 72,74).

Le Regioni che mostrano indicatori sotto la media dell'aggregato RSO sono il Piemonte, la Lombardia, l'Umbria, l'Abruzzo e la Puglia.

Figura 16. Indicatore «velocità di cassa» (valori%, anni 2020 e 2021).



Fonte: nostre elaborazioni su dati Corte dei conti.

4. Considerazioni conclusive

L'analisi congiunturale riportata nel capitolo ha dimostrato come gli anni della pandemia (2020-2021) abbiano prodotto un'ulteriore diminuzione del grado di autonomia finanziaria delle Regioni e una

ricomposizione delle entrate regionali nella direzione di un maggior peso delle risorse di derivazione statale. Il 2022 è stato senz'altro un anno di riequilibrio rispetto ai due precedenti – essendosi ridotti i trasferimenti a fronte di un incremento delle entrate tributarie – ma, ciononostante, allo stato attuale, i pochi margini di manovra di cui i bilanci regionali dispongono, relativi ad Irap e addizionale Irpef, sono di fatto utilizzati per ripianare deficit sanitari o gestire situazioni di commissariamento.

In un contesto che evidenzia alcuni elementi di fragilità, le Regioni sono comunque chiamate a svolgere il ruolo di soggetto attuatore nell'ambito del PNRR, anche se dai dati Siope non traspare ancora, almeno fino al 2022, un consistente impatto di tale ruolo sui bilanci regionali. Sul fronte delle spese, infatti, i pagamenti correnti risultano in crescita nel triennio 2020-2022, mentre restano sostanzialmente stabili quelli in conto capitale.

Inoltre, in seguito all'approvazione del disegno di legge A.S. 615, è tornato centrale il dibattito sull'«autonomia differenziata», cioè sulla possibilità per le Regioni a statuto ordinario di ottenere maggiori spazi di autonomia su determinate materie. Tale dibattito, che si sviluppa a distanza di ben quattordici anni dalla legge delega sul federalismo fiscale, mette di nuovo al centro l'idea di un complessivo ridisegno del sistema fiscale regionale (obiettivo, questo, programmato entro il dicembre 2023, nell'ambito del PNRR).

È evidente che l'attuazione della cosiddetta «autonomia differenziata» potrà produrre un cambiamento profondo nella struttura dei bilanci regionali. Infatti, laddove il finanziamento delle funzioni aggiuntive venga a realizzarsi mediante la compartecipazione a tributi erariali, si potrà ridurre, nei bilanci regionali, il «peso» assunto dai tributi propri. In questo caso, le Regioni potrebbero ritrovarsi a disporre di margini di manovra sulle entrate ancora più bassi di quelli attuali.

L'esito di questo percorso di riforma non potrà, pertanto, non essere opportunamente considerato anche nel processo di attuazione della nuova delega fiscale.

Riferimenti bibliografici

- Bordignon M., Neri F., Cristina Orlando C., Turati G. (2023), *Autonomia differenziata senza autonomia fiscale?*, in «Osservatorio Conti Pubblici Italiani», 19 gennaio 2023, <https://osservatoriocpi.unicatt.it/ocpi-OCPI-Autonomia%20differenziata%20senza%20autonomia%20fiscale.pdf>.
- Corte dei conti (2021), *Rapporto coordinamento finanza pubblica*, <https://www.corteconti.it/Download?id=867011ba-87e4-4e6b-8338-dd4874ff0b39>.
- Corte dei conti (2022), *Relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni/Province autonome*, <https://www.corteconti.it/Download?id=0ea7b28c-92ae-4a4a-9c04-049e-c35530a1>.
- Corte dei conti (2022), *Relazione sullo stato di attuazione del Piano nazionale di Ripresa e resilienza (PNRR)*, <https://www.corteconti.it/Download?id=ece-03c3a-0a39-449a-8d19-3105b75ded32> (2022).
- Corte dei conti (2023), *Rapporto 2023 sul coordinamento della finanza pubblica*, <https://www.corteconti.it/Download?id=ddfd70d1-1d57-46c6-b12c-6c0001670bb7>.
- Ferretti C., Lattarulo P., Pazienza M.G. (2023), *Dall'IRAP all'IRES, come cambiano le risorse delle Regioni*, in «Federalismo in Toscana», n. 1-2/2023, http://www.irpet.it/wp-content/uploads/2023/07/federalismo-in-toscana-1_2-2023.pdf.
- Zanardi A. (2021), *Audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio sullo stato di attuazione e sulle prospettive del federalismo fiscale, anche con riferimento ai relativi contenuti del Piano nazionale di ripresa e resilienza*, https://www.upbilancio.it/wp-content/uploads/2021/10/Audizione-UPB-su-fed_fisc-e-PNRR.pdf.
- Zanardi A. (2023), *Memoria per la Commissione Affari Costituzionali del Senato della Repubblica*, Audizioni sui d.dl 615, 273 e 62 Attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario, 01 giugno 2023.

Il finanziamento degli investimenti degli Enti locali e territoriali: gli strumenti e il loro utilizzo

Salvio Capasso¹, Agnese Casolaro²

1. Introduzione: breve rassegna dei recenti avvenimenti e obiettivi del Capitolo

Come già rilevato nel precedente Rapporto, gli accadimenti che hanno caratterizzato gli ultimi anni hanno determinato importanti effetti sulla gestione finanziaria degli Enti implicando una discontinuità rispetto al passato. Il contesto economico e sociale è stato, infatti, ampiamente condizionato dalla crisi pandemica i cui effetti, oltre a riflettersi sulla stabilità della finanza pubblica, non hanno mancato di interessare gli Enti territoriali. Le conseguenze, infatti, non solo hanno impattato sul loro piano finanziario, ma hanno anche riguardato il loro funzionamento, imponendo risposte immediate nel ridefinire le linee dell'azione amministrativa.

Con il 2022 si è visto un graduale superamento delle criticità emerse e gli Enti hanno potuto, almeno in parte, ripristinare la loro operatività ordinaria, pur se in un contesto del tutto nuovo. In tale fase, rilanciare gli investimenti è stato un importante punto di ripartenza e poter contare su numerose risorse è stato sicuramente un notevole vantaggio.

Gli strumenti a disposizione degli Enti per finanziare i loro investimenti sono molteplici e, nel tempo, si sono susseguiti (e alternati) per lasciar spazio alle diverse necessità di contesto. In ogni caso, al di là dei mutui considerati lo strumento «classico» per finanziare investimenti, grande importanza è stata rivestita dalla politica di coesione. Oggi, in particolare, siamo a cavallo di due cicli di programmazione con, da un lato, le risorse residue della passata Agenda da spendere nel giro

¹ *Studi e Ricerche per il Mezzogiorno (SRM)*, www.sr-m.it.

² *Studi e Ricerche per il Mezzogiorno (SRM)*, www.sr-m.it.

di pochi mesi e, dall'altro, un nuovo settennio tutto da configurare in termini di azioni e interventi. Nonostante nel tempo si siano intraprese azioni per velocizzare la spesa, il ritardo accumulato non è trascurabile. La Programmazione 2014-2020 sta per giungere al termine, ma l'obiettivo finale è ancora lontano e questo anche a discapito della nuova Agenda di Programmazione che, anche per le difficoltà legate alla pandemia, riporta un ritardo nell'avvio superiore a quello che si era registrato in passato.

Non secondario è poi il PNRR che rappresenta una grande opportunità per le prospettive che delinea ma, al contempo, una considerevole sfida per la complementarità con gli altri strumenti e i tempi stringenti che impone.

In ogni caso, l'esperienza dimostra come le risorse UE hanno sempre rappresentato un'importante leva su cui puntare, uno dei canali che gli Enti possono e devono utilizzare in modo efficiente ed efficace per poter incrementare il loro «portafoglio» di fondi per realizzare investimenti.

Ciò è ancor più vero oggi con una mole di risorse mai registrata in passato e con molti nuovi obiettivi volti a ridisegnare la configurazione del nostro Paese nel più ampio panorama internazionale. In tale contesto, il Mezzogiorno si conferma centrale per il perseguimento di una ripresa strutturale, sostenibile e durevole dell'economia nazionale ed è anche per questo che tra gli obiettivi trasversali del PNRR vi è esplicito riferimento alla riduzione del divario territoriale che, storicamente, caratterizza le macroaree del Paese.

I riflessi sugli Enti locali e territoriali sono notevoli: oltre ai Programmi Operativi, essi sono chiamati a gestire il nuovo Piano di Ripresa e Resilienza con nuovi obiettivi basati anche su nuovi paradigmi di sviluppo. Tuttavia, alla grande disponibilità di risorse fa spesso da contraltare una carenza amministrativa legata soprattutto alla quantità e alla qualità delle risorse umane ed è, questo, un aspetto su cui bisogna lavorare per poter soddisfare al meglio tutti gli obiettivi prefissati.

Tutte le analisi elencate faranno riferimento, per quanto possibile, alle Amministrazioni comunali, provinciali e regionali. In termini temporali, invece, il riferimento è all'anno 2022.

2. Lo sviluppo del debito delle Amministrazioni locali³

I dati della Banca d'Italia riferiti al 2022 indicano un debito complessivo delle Amministrazioni locali pari a 87,04 miliardi di €, in lieve diminuzione rispetto al 2021 (-0,7%); si riprende, quindi, il trend in calo che ha caratterizzato l'ultimo decennio con un'unica eccezione per il 2021, anno in cui si è registrato un +3,6%. Rispetto al 2011, anno in cui il debito ha raggiunto il livello massimo nel periodo considerato, la contrazione risulta del 25,1%, pari in valore assoluto a oltre 29 miliardi di €.

Grafico 1. Andamento del debito delle Amministrazioni locali: il trend 2005-2022.



Fonte: elaborazione SRM su dati Banca d'Italia, 2023.

³ Il settore raggruppa, secondo il criterio della contabilità nazionale, le unità istituzionali le cui funzioni principali consistono nel produrre servizi non destinabili alla vendita e nell'operare una redistribuzione del reddito e della ricchezza del Paese. Il settore è suddiviso in tre sottosettori.

Le Amministrazioni centrali comprendono: le Amministrazioni centrali dello Stato e gli Enti economici, di assistenza e di ricerca, che estendono la loro competenza su tutto il territorio del Paese (Stato, organi costituzionali, Anas, altri).

Le Amministrazioni locali comprendono: gli Enti pubblici la cui competenza è limitata a una sola parte del territorio. Il sottosettore è articolato in: Enti territoriali (Regioni, Province e Città metropolitane, Comuni), aziende sanitarie locali e ospedaliere, Istituti di cura a carattere scientifico e cliniche universitarie, Enti assistenziali locali (università e istituti di istruzione universitaria, opere universitarie, istituzioni di assistenza e beneficenza, altri), Enti economici locali (Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, Enti provinciali per il turismo, Istituti autonomi case popolari, Enti regionali di sviluppo, Comunità montane, altri).

Gli Enti di previdenza comprendono le unità istituzionali centrali e locali la cui attività principale consiste nell'erogare prestazioni sociali finanziate attraverso contributi generalmente di carattere obbligatorio (INPS, INAIL e altri).

In rapporto al pil, per il 2022, il debito è stimato pari al 5% a livello nazionale (era 5,2% nel 2021), ma con una variabilità molto accentuata tra i territori: tale peso è, infatti, pari al 2,7% nel Nord Est ma tocca il 7,4% nel Mezzogiorno. Rispetto al 2021 le macroaree mostrano situazioni differenti con un rapporto debito/pil tendenzialmente in calo per le regioni del Nord e del Sud, mentre è in lieve aumento per quelle del Centro.

Anche a livello regionale le differenze sono marcate. Per la Calabria – la regione d’Italia con il maggior peso del debito delle Amministrazioni locali sul pil regionale – tale incidenza raggiunge il 12,8%, 5,4 p.p. in più rispetto al valore medio della macroarea; a seguire, la Campania con un’incidenza del 9,3% e il Lazio (8,8%). Il valore più basso spetta all’Emilia-Romagna, dove l’incidenza del debito delle Amministrazioni locali sul pil regionale è di appena l’1,9%.

Grafico 2. Il debito delle Amministrazioni locali: peso sul pil (%) per macroarea*



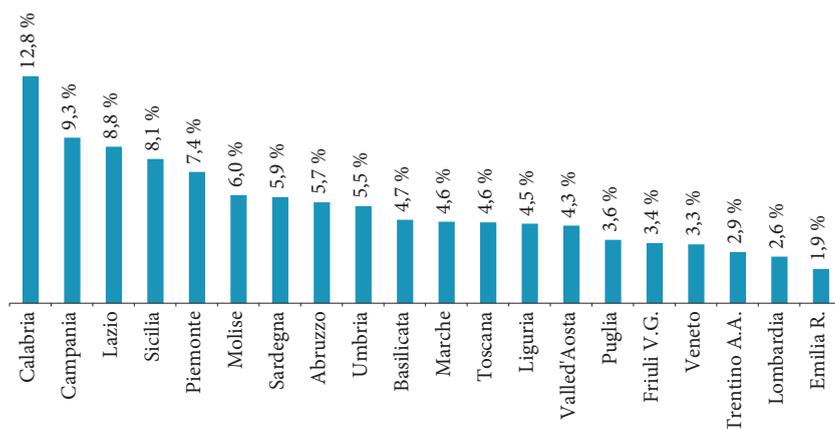
*stime per il 2022.

Fonte: elaborazione SRM su dati Banca d’Italia e ISTAT, 2023.

In termini assoluti, livelli più elevati di debito si registrano nelle regioni del Mezzogiorno, che incidono sull’indebitamento degli Enti a livello nazionale per circa un terzo (in aumento rispetto al 2019 quando era del 30,8%), con un valore di 28,2 miliardi di €. Guardando, invece, al valore pro capite, la macroarea con il debito più elevato è il Centro con 2.160 € per abitante, seguito da Nord Ovest e Mezzogiorno.

Nel corso del 2022 si è registrato un calo del debito in quasi tutte le macroaree con un -3,8% per il Nord Ovest, un -2,5% per il Nord Est e un -1,4% per il Sud; aumenta, invece, per le regioni del Centro con un +3,8%.

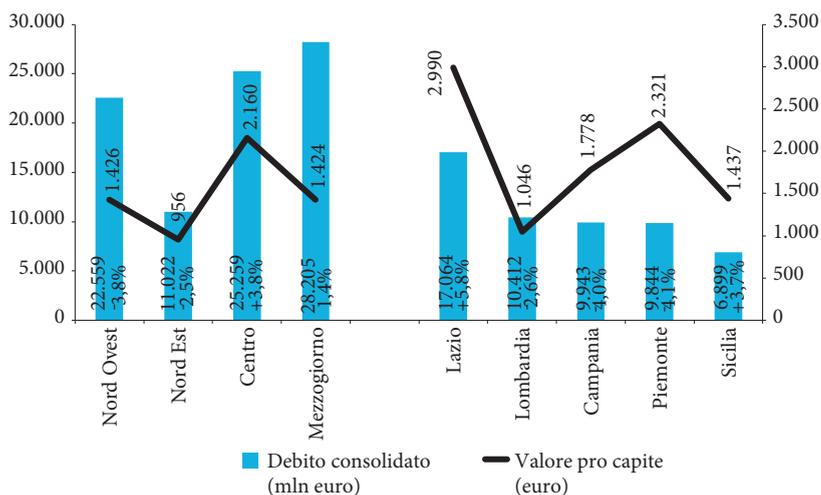
Grafico 3. Il debito delle Amministrazioni locali: il peso sul pil (%) per regione. Anno 2022*.



*valori stimati.

Fonte: elaborazione SRM su dati ISTAT, Banca d'Italia e Polis Lombardia, 2023.

Grafico 4 – Il debito delle Amministrazioni locali: distribuzione per macroarea e per le 5 regioni a maggior debito. Anno 2022.



Fonte: elaborazione SRM su dati Banca d'Italia e ISTAT, 2023.

Tra le regioni, il Lazio è quella con il livello maggiore di debito complessivo (oltre 17 mld €) ed un dato pro-capite pari a quasi 3mila €. Rispetto al 2021, tre delle cinque regioni monitorate hanno fatto registrare una contrazione del debito; si tratta di Lombardia, Campania e Piemonte con, rispettivamente, un calo del 2,6%, del 4% e del 4,1%.

Analizzando, sotto altro punto di vista, la natura del debito e, quindi, i singoli strumenti a esso sottostanti, emerge come oltre l'88% dell'ammontare complessivo riguarda i prestiti, per la maggior parte da Istituti finanziari residenti e Cassa depositi prestiti.

Guardando alla dinamica della consistenza dei prestiti alle sole Amministrazioni locali si osserva poi, per il terzo anno consecutivo, un aumento (+0,7%), dopo l'inversione di tendenza del 2020.

Grafico 5 – I prestiti alle Amministrazioni locali: il trend 2006-2022.



Fonte: elaborazione SRM su dati Banca d'Italia, 2023.

3. I mutui per gli investimenti: soggetti finanziatori e settori interessati

Nel corso dell'ultimo decennio l'andamento del mercato dei mutui ha visto due principali fasi: la prima, dal 2009 al 2017, caratterizzata da una rilevante perdita di volumi come conseguenze della lunga fase di stagnazione di consumi e investimenti che ha interessato il nostro Paese e la seconda, negli anni successivi, che ha visto un'importante spinta alla ripresa.

Nel periodo 2010-2017, in particolare, si è registrata una perdita del valore dei mutui concessi agli Enti locali di quasi l'80%, con una variazione negativa in ciascun anno del periodo considerato (tranne nel 2014). Il calo di lungo periodo è legato, tra l'altro, all'espresso divieto a sottoscriverli, divieto poi venuto meno con un conseguente cambio di tendenza nel trend di riferimento. Dal 2018 in poi si è registrato, invece, un andamento altalenante con una crescita tendenziale interrotta nel 2020 (-17,8%) e nel 2022 (-10%).

La regione che nel corso dell'anno ha fatto registrare il maggior ricorso allo strumento del mutuo è il Lazio con circa il 21% delle emissioni complessivamente rilevate per il 2022 (274 mln € su 1.294 complessivi); a seguire Lombardia e Toscana con, rispettivamente, il 16,6% ed il 10,7%.

Grafico 6 – Mutui concessi agli Enti locali per investimenti. Anni 2010-2022.



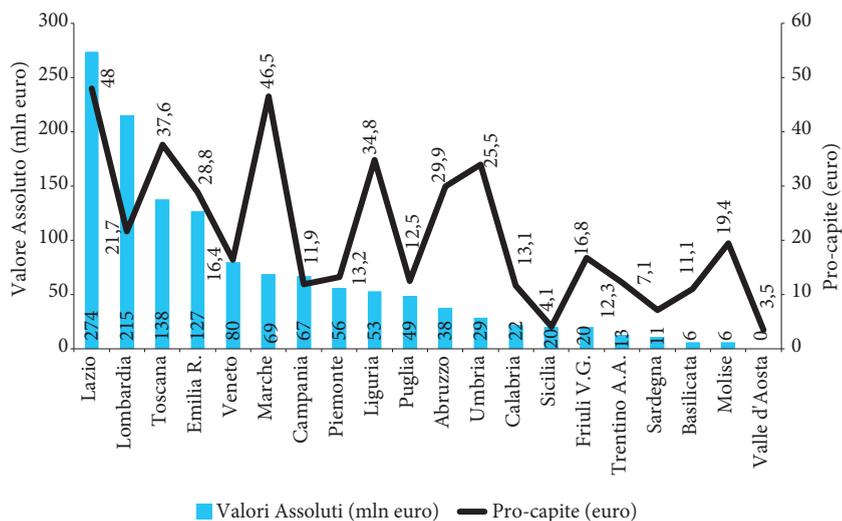
Fonte: RGS - Ministero Economia e Finanze, 2023.

Come per i passati Rapporti, insieme all'analisi del trend e della distribuzione geografica dei mutui si guarda anche ad altri due aspetti: la tipologia di Ente che ne fa ricorso e la finalità dell'accensione del mutuo, in termini di settore di intervento.

Sotto il primo aspetto, considerando il dato cumulato per il periodo 2010-2022, si osserva come la tipologia di Ente con il maggior ricorso ai mutui sia stata quella dei Comuni capoluogo che hanno stipulato mutui per oltre 7 miliardi di euro, con un'incidenza sul to-

tale del 44,1%; a seguire i Comuni con una popolazione inferiore ai 20 mila abitanti (35,6%).

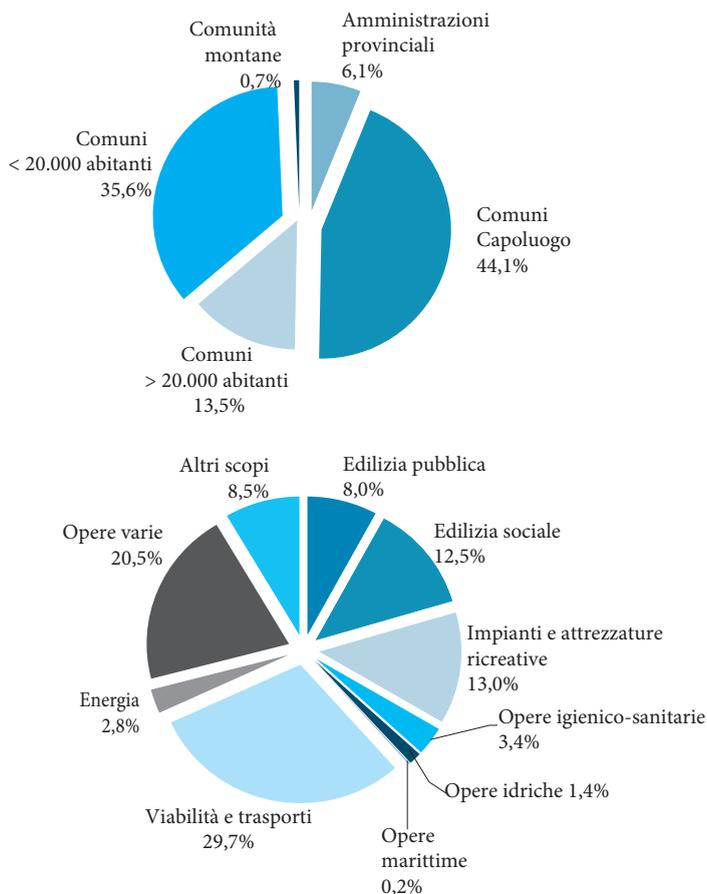
Grafico 7 – La distribuzione regionale dei mutui concessi agli Enti locali nel 2022.



Fonte: RGS – Ministero Economia e Finanze, 2023.

In riferimento all’oggetto dell’intervento finanziario, invece, dai dati si rileva come quasi il 30% dei volumi complessivamente richiesti tra il 2010 e il 2022 sia stato destinato a interventi per «viabilità e i trasporti» (tale comparto ha assorbito nel solo 2022 il 28% dei mutui concessi).

Grafico 8. Mutui concessi per classi di Enti (volumi) e per oggetto nel periodo 2010-2022.



Fonte: RGS – Ministero Economia e Finanze, 2023.

4. Il ricorso agli altri strumenti finanziari

Nel corso degli anni, la composizione del debito delle Amministrazioni locali si è modificata puntando a una maggior diversificazione degli strumenti utilizzati, con anche un maggior ricorso al mercato dei capitali.

Una prima alternativa ai mutui è stata rappresentata dall'emissione di prestiti obbligazionari (BOC, BOP, BOR), una scelta che per molti anni è stata quella privilegiata, raggiungendo il massimo utilizzo negli anni 2005-2006, sia in termini di numero di emissioni che in riferimento all'importo medio delle stesse. Successivamente il ricorso ai buoni obbligazionari è andato progressivamente calando fino ad azzerarsi nel 2014. Negli anni successivi si sono registrate solo poche emissioni: il contro-valore delle operazioni è stato di 50 milioni di € nel 2017, di appena 300mila € nel 2018, nullo nel 2019 e pari a 50 milioni di € nel 2020. Il 2021 ha segnato un nuovo interesse per tale strumento con emissioni per un valore di 203 milioni di € (totalmente relativi alle Regioni), una cifra che non si registrava da oltre dieci anni; interesse non confermato nel 2022 che non registra nuove emissioni.

La consistenza dei prestiti obbligazionari in portafoglio degli istituti di credito facenti parte del campione è passata, invece, dai 3.637 milioni del 1 gennaio 2022 ai 3.265 milioni del 1 gennaio 2023⁴.

Un'altra strada possibile per il finanziamento degli investimenti è poi quella del ricorso al capitale privato. Guardando al mercato del Partenariato pubblico privato, i dati a disposizione mostrano per gli anni ante-pandemia una costante crescita del comparto, con un mercato sempre più significativo per l'Italia. Il 2020 ha poi fatto registrare un rallentamento; questo, oltre a una componente fisiologica, è legato da un lato all'emergenza Covid-19, che ha rallentato l'attività delle stazioni appaltanti, e dall'altro alle misure di semplificazione e velocizzazione contenute nel Decreto semplificazioni che sembrano favorire il ricorso agli appalti tradizionali. In ogni caso, tale strumento è stato spesso considerato dalle Amministrazioni pubbliche (soprattutto quelle locali) come un'importante risposta per il miglioramento e il mantenimento della funzionalità delle infrastrutture e dei servizi sul territorio, in una condizione prolungata di scarsità di risorse proprie. Ciononostante, non è privo di criticità: anche se l'incidenza delle iniziative interrotte su quelle avviate si sia man mano ridotta, hanno

⁴ RGS, *Indagine sui mutui contratti dagli Enti Territoriali per il finanziamento degli investimenti* – Anno 2022. Come specificato nella nota metodologica della pubblicazione, i dati provengono da un'indagine effettuata su un campione rappresentativo di Istituti di credito italiani e non dagli Enti territoriali. Il campione esclude gli Istituti di credito esteri per cui i risultati dell'indagine non possono essere che parziali.

continuato a sussistere carenze strutturali (normative, burocratiche e contrattuali) che hanno rappresentato, nel tempo, un freno al suo pieno sviluppo.

Un ulteriore strumento cui fare ricorso per il finanziamento degli investimenti è poi rappresentato dai Fondi europei e, in merito, va sottolineato come oggi siamo a cavallo di due cicli di programmazione con, da un lato, le risorse residue della passata Agenda da spendere nel giro di pochi mesi e, dall'altro, un nuovo settennio tutto da configurare in termini di azioni e interventi.

Per il periodo 2014-2020 e in considerazione del solo FESR, l'Italia ha avuto inizialmente a disposizione risorse per un ammontare pari a 21,6 miliardi di € dei quali l'83% destinato alle regioni del Mezzogiorno. I ritardi registrati dall'avvio di tale Programmazione sono considerevoli nonostante la stipula, nel 2015, dei Patti per il Sud (strumenti che, partendo da risorse già disponibili, hanno puntato a dare una spinta all'attuazione di interventi ritenuti strategici per i singoli territori e, quindi, ad accelerarne la relativa spesa) e una riprogrammazione delle risorse in seguito alle nuove necessità emerse per fronteggiare la pandemia del 2020.

Non secondario è poi il PNRR che rappresenta non solo una grande opportunità per le prospettive che delinea, ma anche una considerevole sfida per la complementarità con gli altri strumenti e i tempi stringenti che impone. Con i suoi 191,5 miliardi di € e 527 obiettivi da raggiungere, il Piano italiano è il più grande d'Europa e prevede, tra i suoi obiettivi trasversali, la riduzione dei divari territoriali esistenti; per questo motivo è stato assunto l'impegno di destinare alle regioni del Mezzogiorno almeno il 40% delle risorse territorialmente allocabili.

Da considerare, infine, le risorse derivanti dell'Accordo di Partenariato 2021-2027 che vede i relativi Programmi ancora in una fase iniziale, ripresentando quindi il tipico ritardo nell'avvio che già si era registrato nelle precedenti programmazioni.

4.1 I fondi comunitari: lo stato dell'arte per le regioni del Mezzogiorno

Nell'ambito dell'Agenda 2014-2020 sono state assegnate all'Italia risorse per un ammontare pari a 43,7 miliardi di €, di cui 32,8 relative ai Fondi strutturali e circa 11 miliardi a valere sui fondi per lo sviluppo

rurale (FEASR) e per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP); a queste risorse vanno aggiunte quelle del cofinanziamento nazionale.

Anche se con un livello di attuazione ancora lontano dall'obiettivo finale, la Programmazione 2014-2020 sta per giungere al termine: con 83 Programmi per oltre 94,7 miliardi di €, i Fondi SIE vedono un avanzamento pari all'80,5% in termini di impegni e del 61,7% in termini di pagamenti.

Essendo l'attenzione dedicata agli investimenti degli Enti locali, un maggior interesse è rivolto al Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR), che ha garantito al nostro Paese risorse per 21,6 miliardi di euro.

A dicembre 2022, secondo i dati OpenCoesione, la maggior parte degli interventi FESR 2014-2020, sia in termini di numero di progetti (il 55,9% del totale), sia sul versante dei costi rendicontabili (il 43,9% del totale), è gestita da operatori privati e imprese. Seguono le Amministrazioni comunali con oltre 14mila progetti FESR 2014-2020. Alla stessa data, il 71,6% delle risorse FESR 2014-2020 in capo ai comuni (4,7 miliardi di euro) è ascrivibile a Programmi operativi regionali. Il 34,2% dei Comuni italiani risulta beneficiario di almeno un progetto finanziato da un POR FESR 2014-2020 con primo tema d'intervento quello ambientale. In ogni caso, si tratta di interventi di piccola taglia: il 91,2% dei progetti attuati dai comuni a valere sui P.O. non supera il milione e mezzo di € e circa 2.800 progetti non raggiungono i 150mila € di costo ammesso⁵.

Se guardiamo alle sole regioni del Mezzogiorno, sempre a fine 2022, emerge un livello medio di spesa di quasi il 70% con un livello di impegni che supera la totalità delle risorse disponibili (120%). Secondo i dati della Commissione europea⁶, quindi, siamo ben lontani dall'obiettivo e ciò vale per tutte le regioni dell'area. Tra queste, in particolare, solo tre (Basilicata, Puglia e Sardegna) fanno registrare percentuali di risorse già spese superiori alla media dell'area.

⁵ IFEL (2023), *La dimensione territoriale nelle politiche di coesione. Stato d'attuazione e ruolo dei Comuni nella programmazione 2014-2020 e 2021-2027*, Tredicesima edizione.

⁶ <https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries/IT>.

Tabella 1. POR FESR delle regioni del Mezzogiorno: risorse e attuazione al 31 dicembre 2022.

	Risorse previste		Risorse impegnate		Risorse spese	
	mln €	mln €	peso%	mln €	peso%	
Abruzzo	275,5	234,0	85%	153,2	56%	
Basilicata	550,7	723,4	131%	420,0	76%	
Calabria	1.860,7	2124,4	114%	1087,7	58%	
Campania	4.113,5	4944,3	120%	2485,3	60%	
Molise	88,9	82,1	92%	60,1	68%	
Puglia	3.485,1	4502,7	129%	3321,9	95%	
Sardegna	931,0	1022,9	110%	698,5	75%	
Sicilia	4.273,0	5084,6	119%	2515,2	59%	
<i>Totale Mezzogiorno</i>	<i>15.578,40</i>	<i>18.718,40</i>	<i>120%</i>	<i>10.741,90</i>	<i>69%</i>	

Fonte: SRM su dati Commissione europea, 2023.

Nonostante le diverse misure adottate nel corso del tempo per accelerare la spesa di tali risorse, i risultati in termini complessivi non sono stati quelli sperati avendo, comunque, registrato nel corso del tempo un ritardo via via più intenso dell'attuazione dei Programmi.

Il risultato è che ci sono ancora molte risorse da spendere con un gap temporale che sembra essere in linea con il passato, quando l'impulso maggiore alla spesa si registrava negli ultimi anni e in particolare in quelli legati alla regola N+3.

La regola «N+3» (o, come in precedenza «N+2») ha, di fatto, tralasciato in avanti le varie scadenze creando una sovrapposizione tra Programmazioni che, se da un lato, ha permesso di impiegare e spendere le risorse, dall'altro ha, di volta in volta, posticipato l'avvio dei nuovi cicli. Circostanza, quest'ultima, che si è verificata anche con la nuova Agenda 2021-2027.

È bene, comunque, ricordare che la nuova Agenda di Programmazione dell'Italia è stata approvata con oltre otto mesi di ritardo rispetto ai tempi dell'AdP 2014-2020. Su tale ritardo ha impattato la pandemia e la conseguente approvazione tardiva del bilancio pluriennale dell'Unione europea e dei Regolamenti dei Fondi strutturali

per il 2021-2027⁷. Inoltre, va rilevato come, a seguito di un generale peggioramento della classificazione di alcune regioni, l'Italia ha visto un aumento della dotazione dei Fondi strutturali a suo favore. Infatti, mentre per il periodo 2014-2020 le regioni meno sviluppate (Basilicata, Campania, Calabria, Puglia e Sicilia) e quelle in transizione (Abruzzo, Molise e Sardegna) rappresentavano insieme il Mezzogiorno del Paese (sulla base del quale si stabiliscono le allocazioni della politica di coesione nazionale) e le regioni più sviluppate coincidevano esattamente con il Centro-Nord, per il settennio in corso la geografia della coesione europea è cambiata, con il ritorno tra le regioni meno sviluppate del Molise e della Sardegna, e l'ingresso tra le regioni in transizione delle Marche e dell'Umbria.

In ogni caso, in Italia, le risorse finanziarie derivanti dai Fondi FESR, FSE+ e FEAMPA per il periodo 2021-2027 ammontano a 75,05 miliardi di € e sono gestite attraverso 49 programmi operativi di cui 11 a titolarità di Amministrazioni centrali e 38 a titolarità delle Amministrazioni regionali/Province autonome.

Tabella 2. Ripartizione risorse Fondi Strutturali 2021-2027 (valori in milioni di €).

<i>Fondo</i>	<i>Valore dei programmi</i>	<i>Di cui contributi UE</i>	<i>Di cui contributo nazionale</i>
FESR	44.216,11	26.341,32	17.874,78
FSE+	28.639,94	14.808,62	13.831,32
JTF	1.211,28	1.029,59	181,69
FEAMPA	987,29	518,22	469,07
Totale	75.054,62	42.697,75	32.356,87

Fonte: MEF, Monitoraggio Politiche di Coesione (febbraio 2023).

Pur se per questa nuova Agenda la Commissione UE ha proposto una serie di cambiamenti improntati su semplicità, flessibilità ed efficienza, le difficoltà non mancano, a partire da un ritardo nell'avvio della programmazione che, inevitabilmente, si ripercuoterà sui relativi progetti e di conseguenza sulla spesa delle risorse disponibili.

⁷ IFEL (2023), *La dimensione territoriale nelle politiche di coesione. Stato d'attuazione e ruolo dei Comuni nella programmazione 2014-2020 e 2021-2027*, Tredicesima edizione.

4.2 PNRR: le risorse gestite dagli Enti locali

Come noto, attraverso il PNRR è stata messa a disposizione del nostro Paese una notevole quantità di risorse, da spendere in complementarità alle altre risorse presenti e in un tempo relativamente breve. La tabella di marcia è, quindi, molto fitta e il rispetto di ogni obiettivo temporale è essenziale per il raggiungimento del traguardo finale.

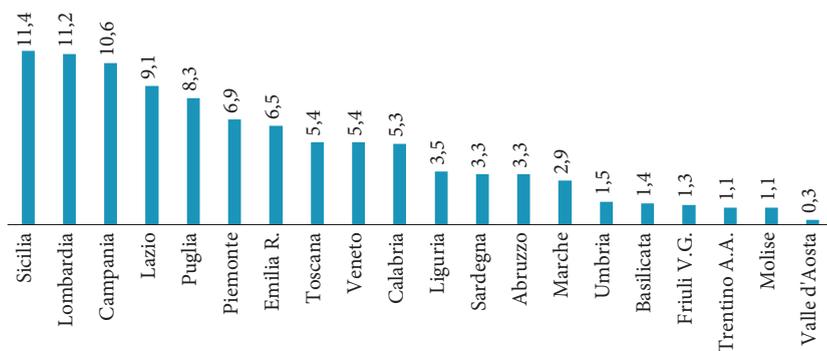
Una quota rilevante di risorse disponibili del PNRR sarà gestita a livello territoriale, in particolare dagli Enti locali; come già evidenziato in passato dalla Corte dei conti⁸, infatti,

in ambito territoriale, le Regioni, i Comuni e le Unioni dei Comuni sono i protagonisti principali dell'attuazione del Piano, dovendo assolvere all'80% del totale degli obiettivi territoriali, in termini di *Milestone* e di *Target*. Sono le missioni 5 (Inclusione e Coesione) e 6 (Salute) ad essere prioritariamente attuate a livello territoriale, a cui seguono la missione 2 (Rivoluzione verde e transizione ecologica) e 1 (Digitalizzazione, Innovazione, Competitività, Cultura e Turismo) si pensi alla realizzazione delle case di comunità, ai COT (centrali operative territoriali), ai centri per l'impiego, a quanto atteso in termini di tasso di riciclaggio degli imballaggi, ecc.

Particolarmente importante è il ruolo dei Comuni che, come si legge nell'ultimo Rapporto IFEL *La dimensione territoriale nelle politiche di coesione*, alla data del 7 marzo 2023 vedono assegnazioni a valere sul PNRR per 34,1 miliardi di €, localizzati per il 36,2% al Nord, per il 18,9% al Centro e per il 44,9% al Mezzogiorno. Quest'ultimo dato testimonia nel comparto comunale il rispetto della "clausola 40%", che consiste nella destinazione territoriale specifica alle regioni del Mezzogiorno di almeno il 40% delle risorse del Piano. Guardando alle singole regioni, i comuni della Sicilia e della Lombardia sono i beneficiari della maggior quota di risorse, con l'11,4% e l'11,2%; seguono i comuni della Campania, del Lazio e della Puglia.

⁸ Corte dei conti (2022), *Audizione della Corte dei conti. Assetto della finanza territoriale – Linee di sviluppo del federalismo fiscale*.

Grafico 9. Distribuzione percentuale delle assegnazioni PNRR a comuni* tratte da decreti e graduatorie pubblicati dalle Amministrazioni titolari, per regione.



*Amministrazioni comunali, città metropolitane, unioni di comuni e comunità montane.

Fonte: IFEL 2023, *La dimensione territoriale nelle politiche di coesione*.

L'analisi della distribuzione delle risorse per Missioni evidenzia una prevalenza della M2 dedicata alla rivoluzione verde e alla transizione ecologica, con il 41,4% dell'importo complessivo e una particolare attenzione alle componenti 4 e 2 dedicate alla «Tutela del territorio e della risorsa idrica» e a «Energia rinnovabile, idrogeno, rete e mobilità sostenibile», con rispettivamente il 20,6% ed il 16% delle assegnazioni.

Dei complessivi 34,1 miliardi di € assegnati ai Comuni circa un terzo riguarda poi la M5 per l'inclusione e la coesione, mentre il 19,2% è attribuibile alla M4 e, nello specifico, alla sua Componente 1 per il potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione, dagli asili nido alle università. Infine, circa il 9% delle risorse con Comuni beneficiari rientra nella M1 per la digitalizzazione, l'innovazione, la competitività, la cultura e il turismo, con il 5,5% per la «M1C1: Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA» ed il 3,2% per la «M1C3: Turismo e cultura 4.0».

Tabella 3. Distribuzione percentuale delle assegnazioni PNRR a comuni tratte da decreti e graduatorie pubblicati dalle Amministrazioni titolari, per Missione e Componente.*

<i>Missioni e Componenti</i>	<i>% sul totale</i>
M1: Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo	8,8
M1C1: Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA	5,5
M1C3: Turismo e cultura 4.0	3,2
M2: Rivoluzione verde e transizione ecologica	41,4
M2C1: Agricoltura sostenibile ed economia circolare	1,9
M2C2: Energia rinnovabile, idrogeno, rete e mobilità sostenibile	16,0
M2C3: Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici	3,0
M2C4: Tutela del territorio e della risorsa idrica	20,6
M4: Istruzione e ricerca	19,2
M4C1: Potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido alle università	19,2
M5: Inclusione e coesione	30,7
M5C2: Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore	28,4
M5C3: Interventi speciali per la coesione territoriale	2,3
Totale	100

*Amministrazioni comunali, città metropolitane, unioni di comuni e comunità montane.

Fonte: IFEL 2023, *La dimensione territoriale nelle politiche di coesione*.

Va, tuttavia, sottolineata la recente riprogrammazione del Piano con un conseguente definanziamento a favore degli Enti locali stimabile in oltre 13 miliardi di €. Delle 32 misure del Piano per le quali si prevedeva un coinvolgimento diretto degli Enti locali, ben 24 hanno evidenziato infatti criticità e, di queste, 6 sono incluse tra le 9 che il governo intende definanziare. I principali interventi colpiti riguardano:

- la misura sulla resilienza, la valorizzazione del territorio e l'efficienza energetica dei comuni, con un taglio di 6 mld €;
- i progetti di rigenerazione urbana volti a ridurre situazioni di emarginazione e degrado sociale per 3,3 mld €;

- i piani urbani integrati per la riqualificazione delle periferie delle città metropolitane, per 3,2 mld €.

In ogni caso, la rilevante mole di risorse, mai vista in precedenza, fa sì che il PNRR rappresenti per gli Enti (ma non solo) una grande opportunità per il rilancio dei territori nell'ottica di nuovi e più qualificati servizi; tuttavia, non va tralasciato che sussistono alcune criticità che possono condizionarne l'operatività e, di conseguenza, la realizzazione dei progetti del Piano. Basti pensare alla carenza di personale, più volte richiamata e intesa sia in termini quantitativi sia in termini di assenza delle competenze necessarie per gestire le operazioni in essere.

5. Considerazioni conclusive

Il 2022, con il superamento delle criticità legate alla pandemia, ha fatto sì che gli Enti potessero riprendere la loro operatività ordinaria, pur se in un nuovo contesto, potendo inoltre contare su un nuovo strumento e quindi su nuove risorse per i loro investimenti.

Il classico ricorso ai mutui, che nel 2022 ha visto un calo del 10% in termini di nuove sottoscrizioni, è stato affiancato da una grande attenzione per i fondi comunitari con, da un lato, la chiusura dell'Agenda 2014-2020 e, dall'altro, l'avvio della nuova Programmazione 2021-2027.

Per entrambe non sono mancate criticità. Se consideriamo i soli Programmi FESR delle Regioni del Sud si vede come, nonostante le diverse misure adottate nel corso del tempo per accelerarne l'attuazione, l'Agenda 2014-2020 fa registrare un livello di spesa del 69%, a fronte di un livello di risorse impegnate del 120%. Ci sono, quindi, ancora molte risorse da spendere dando, al contempo, avvio alla Programmazione 2021-2027 e cercando, per quando possibile, di ridurre il gap temporale che storicamente caratterizza l'attuazione dei Fondi comunitari.

Di non secondaria importanza è la presenza del PNRR con una mole di risorse mai vista in precedenza; una quota rilevante è gestita dagli Enti locali e, in particolare, dai Comuni che, a marzo 2023, vedono assegnazioni per 34,1 miliardi di €.

Gli Enti locali sono, quindi, direttamente coinvolti in una vasta e importante attività di investimento; si tratta di una grande opportunità per il rilancio dei territori nell'ottica di nuovi e più qualificati servizi e sarà molto importante superare le varie criticità emerse per poter giungere al 2026 con il pieno raggiungimento degli obiettivi prefissati.

Riferimenti bibliografici

- Aa.Vv. (Anni vari), *Guida agli Enti locali*, Il Sole 24 Ore.
- Banca d'Italia (Anni vari), *Relazione Annuale*, Roma.
- Banca d'Italia (Anni vari), *Economie regionali. L'economia delle regioni italiane*, Roma.
- Banca d'Italia (Anni vari), *Supplementi al Bollettino Statistico. Debito delle Amministrazioni locali*, Roma.
- Camera dei deputati – Ufficio Rapporti con l'Unione Europea 2019, *Il nuovo quadro finanziario pluriennale 2021-2027*, Roma.
- Confindustria – SRM (Anni vari), *Check Up Mezzogiorno*, Roma.
- Commissione europea (2019), *European and Structural Investment Funds*, Bruxelles.
- Corte dei conti (2022), *Audizione della Corte dei conti. Assetto della finanza territoriale – Linee di sviluppo del federalismo fiscale*, Roma.
- Corte dei conti (2021), *Relazione sulla gestione finanziaria degli Enti locali*, Roma.
- Governo italiano (Anni vari), *Legge di Bilancio*, Roma.
- Governo italiano (2014), *Accordo di Partenariato 2014-2020*, Roma.
- IFEL (2023), *La dimensione territoriale nelle politiche di coesione. Stato d'attuazione e ruolo dei Comuni nella programmazione 2014-2020 e 2021-2027*, Tredicesima edizione.
- Intesa Sanpaolo (Anni vari), *Servizio studi*, Finanza Locale Monitor.
- MEF-RGS (Anni vari), *Indagine sui mutui contratti dagli Enti territoriali per il finanziamento degli investimenti*, Roma.
- MEF, *Monitoraggio Politiche di Coesione*, febbraio 2023.
- Ministro per gli Affari europei, il Sud, le politiche di coesione e per il PNRR (2023), *Relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*. Terza relazione, maggio 2023.
- SRM (2004), *La finanza pubblica locale nel Mezzogiorno ed il ruolo del sistema bancario: province e comuni*, Napoli.
- SRM (dal 2005 al 2011), *Il finanziamento degli investimenti degli Enti Locali: gli strumenti ed il loro utilizzo*, in *La Finanza Locale in Italia*, FrancoAngeli, Milano.
- SRM (dal 2012 al 2016), *Il finanziamento degli investimenti degli Enti Locali e Territoriali: gli strumenti ed il loro utilizzo*, in *La Finanza Territoriale in Italia*, FrancoAngeli, Milano.

SRM (dal 2017 al 2022), *Il finanziamento degli investimenti degli Enti Locali e Territoriali: gli strumenti ed il loro utilizzo*, in *La Finanza Territoriale*, Rubbettino Editore, Soveria Mannelli.

SVIMEZ (Anni vari), *Rapporto annuale sull'economia del Mezzogiorno*, il Mulino, Bologna.

Parte monografica

I territori in un contesto globale incerto tra shock e opportunità

*Paolo Di Caro*¹

Negli ultimi quindici anni si sono succedute due importanti, diverse crisi globali – Grande Recessione² e Covid-19 – con conseguenze rilevanti sulle economie e le società moderne (Blanchflower e Bryson 2023). Di recente, il contesto internazionale è stato ulteriormente sottoposto ad elevata instabilità causata da diversi fattori quali il conflitto russo-ucraino e l’incremento dei costi energetici e delle materie prime, che hanno contribuito a una crescita sostenuta dell’inflazione, superiore rispetto alle dinamiche osservate negli ultimi anni. I continui mutamenti del contesto globale hanno prodotto effetti differenziati tra Paesi e all’interno degli stessi, impattando in modo significativo sulle dinamiche di crescita e sviluppo dei diversi territori (OCSE 2022).

Le nuove sfide poste dalle fasi cicliche avverse si sono combinate a differenze strutturali già presenti tra aree geografiche: Paesi, Regioni, Città (Balakrishnan *et al.*, 2022). Tra i principali fattori collegati ai divari territoriali si ricordano le differenze di produttività, l’urbanizzazione – attualmente, secondo i dati OCSE, circa il 50% della popolazione mondiale vive in città –, e la diversa esposizione agli shocks climatici e vulnerabilità energetica (EEA 2020). L’evidenza empirica ha sottolineato anche l’ampliamento dei divari salariali tra le aree urbane e il resto delle economie nazionali osservati negli ultimi quarant’anni nei principali Paesi europei – eccetto la Francia – e negli Stati Uniti (Bauluz *et al.*, 2023)³.

¹ Dipartimento di Economia e Diritto, Università La Sapienza, Roma, Consigliere Economico del Ministero dell’Economia e delle Finanze.

² In alcuni Paesi europei, tra i quali l’Italia la Grande Recessione (2008-2012) è l’insieme di due diverse, per origini ed effetti, crisi: crisi finanziaria e crisi del debito sovrano (Lane 2012).

³ Si segnala che l’Italia non è oggetto dello studio qui richiamato.

Per quanto riguarda l'Unione Europea (UE), sono presenti ancora oggi disparità territoriali rilevanti in termini di economia, società e mercato del lavoro tra e all'interno degli Stati Membri. Nelle regioni meno sviluppate dell'UE, ad esempio, il divario occupazionale di genere (*gender employment gap*) è quasi il doppio di quello registrato nelle regioni economicamente più sviluppate (Commissione Europea 2022). Tra il 2018 e il 2022, l'occupazione giovanile (fascia d'età 15-24 anni) è cresciuta in media nelle regioni dell'UE del 6%, ma in modo piuttosto differente: in gran parte delle regioni di Francia e Germania si è registrata una crescita significativa (in alcuni casi superiore al 40%), mentre in diverse regioni di Polonia e Romania si è osservata una crescita negativa anche a doppia cifra. Al fine di ridurre i divari territoriali e promuovere una crescita sostenibile e inclusiva, le regioni dell'UE, soprattutto quelle economicamente in difficoltà, beneficiano di ingenti risorse finanziarie riconducibili principalmente alla Politica di Coesione europea. Nel periodo di programmazione 2014-2020, le risorse destinate ai Fondi strutturali europei sono cresciute più del 50% rispetto al precedente periodo di programmazione (2007-2013).

In Italia, gli effetti negativi della Grande Recessione e dello shock da Covid-19 sui principali indicatori economici (produzione, mercato del lavoro, esportazioni) si sono distribuiti in modo non uniforme sul territorio nazionale (Di Caro 2020; Arbolino e Di Caro 2021). Le conseguenze delle crisi degli ultimi quindici anni si sono aggiunti a vecchie e ben note problematiche strutturali: basso tasso di crescita dell'economia rispetto ai principali riferimenti internazionali; elevato debito pubblico; scarsa partecipazione delle donne e dei giovani nel mercato del lavoro (Checchi e Jappelli 2023). La maggior parte delle difficoltà strutturali dell'Italia mostra significative differenze territoriali: si vedano, tra gli altri, ÀHearn e Venables (2011); Cellini e Torrisi (2014); Bigoni *et al.* (2018).

Nel 2022, il tasso di occupazione giovanile nella classe di età 15-34 anni registrato in media nelle regioni del Nord era superiore di circa 6 p.p. e 20 p.p. se confrontato con quello osservato in media nelle Regioni del Centro e del Sud, rispettivamente. Divari importanti si registrano anche considerando il tasso di occupazione femminile per i soggetti in età lavorativa (classe di età 15-64 anni): l'ultimo dato registrato in media nelle Regioni del Nord riferito al secondo trimestre del 2023 (63%) è significativamente più alto di quello rilevato in

media nelle Regioni del Sud (36%). Nel 2021, inoltre, secondo i dati dell'Osservatorio Italiano sulla Povertà energetica (OIPE 2022), l'indice di povertà energetica nelle Regioni italiane oscillava tra il valore minimo registrato nelle Marche (4,6%) e il valore massimo calcolato per la Calabria (16,7%).

Come già rilevato nelle versioni più recenti del Rapporto Finanza Territoriale, è interessante osservare che il perdurare degli storici divari economici e sociali tra il Nord e il Sud Italia è stato affiancato da crescenti divari interni presenti nelle Regioni del Centro-Nord, soprattutto quando si comparano le aree interne ai centri urbani. Da un lato, probabilmente, le importanti interconnessioni economiche tra Nord e Sud hanno favorito la propagazione di shock economici originati in determinate aree del Paese. Si vedano, ad esempio, recenti dati e analisi sulla rilevanza del commercio intra-regionale in Italia (Baldassare *et al.*, 2023). Dall'altro lato, anche le Regioni economicamente più avanzate sembrano essere vulnerabili a trasformazioni strutturali quali l'urbanizzazione e la crisi climatica ed energetica. Questo significa che le attuali e future trappole di povertà e scarso sviluppo possono coinvolgere non solo territori storicamente caratterizzati da difficoltà, ma anche luoghi e cittadini che vivono in aree geografiche precedentemente poco interessate da problematiche economiche e sociali. Trova fondamento, quindi, l'idea che le dinamiche territoriali riconducibili alla vulnerabilità climatica ed energetica sono complesse e difficilmente prevedibili sulla base di *pattern* spaziali predefiniti (Caragliu e Graziano, 2022).

Secondo i dati Istat, le maggiori variazioni in aumento dell'Indice di Gini calcolato sul reddito delle famiglie italiane (inclusi fitti), misura comunemente utilizzata per misurare il grado di equità della distribuzione del reddito all'interno della popolazione, tra il 2019 e il 2021 si sono osservate nel Nord-Ovest (+ 5% circa). Al Sud e nelle Isole, al contrario si sono registrate variazioni in diminuzione nello stesso periodo: -3,5% e -4,7% circa rispettivamente. Nel 2022, il tasso di occupazione giovanile registrato in media nelle Regioni del Nord era superiore di circa il 2% rispetto a quello osservato nel 2019 nella stessa area; nelle Regioni del Sud, la variazione osservata nello stesso arco temporale è stata pari a quasi l'8%. Si consideri, inoltre, che la distribuzione della povertà/vulnerabilità energetica mostra disegualianze tra Regioni e all'interno delle stesse: i poveri nelle Regioni ricche sono ugualmente soggetti a povertà energetica (OIPE 2023).

Il nostro Paese ha mostrato una buona capacità di reazione alle crisi degli ultimi quindici anni, grazie a un tessuto economico resiliente e all'attivazione di importanti meccanismi di supporto pubblico finanziati da risorse nazionali e, soprattutto, comunitarie (Figari *et al.*, 2020; Boffardi *et al.*, 2022). Questo conferma il ruolo positivo, anche se eterogeneo tra le diverse aree geografiche, attribuito dalla letteratura economica alle politiche di intervento pubblico. Le politiche di sviluppo regionale – tra le quali la politica di coesione europea è la più importante per obiettivi e dimensione finanziaria nell'UE e in Italia – sono cruciali per sostenere la resilienza delle economie e società sia nel lungo periodo che durante le fasi cicliche avverse (Di Caro e Fratesi 2021; 2022).

Le politiche strategiche da adottare in Italia nell'ambito del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) valido per il periodo 2021-2026 si inseriscono, quindi, in un contesto di perduranti fasi recessive e crescente incertezza, che mostrano significative differenze territoriali tra e all'interno delle singole regioni. Il PNRR, che comprende risorse finanziarie pari a quasi 192 miliardi di euro (circa 10% del pil italiano osservato in un anno), pone particolare attenzione agli aspetti territoriali delle riforme. Ad esempio, all'interno della Missione 6 Salute del PNRR si prevede la riforma dell'assistenza territoriale attraverso il rafforzamento e/o la creazione di reti di prossimità, strutture e telemedicina per l'assistenza sanitaria territoriale (Componente M6C1). L'attenzione per la dimensione territoriale dell'offerta sanitaria è importante alla luce dei crescenti divari territoriali osservati in Italia in questo settore (Pammolli *et al.*, 2020) e per rispondere in modo più attento alle diverse esigenze sanitarie distribuite in modo non uniforme sul territorio nazionale: basti pensare alla diversa distribuzione territoriale degli anziani e/o di alcune patologie (Lattarulo e Sacchi 2022).

Sempre nel PNRR la priorità trasversale «ridurre i divari di cittadinanza», che prevede quote di riserva (circa il 40% del totale interventi) e risorse destinate in modo esclusivo alle Regioni meridionali, ha l'obiettivo di finanziare riforme e interventi localizzati nelle Regioni del Sud. L'Istat ha identificato dieci obiettivi per le Regioni localizzate nel Mezzogiorno da raggiungere con l'utilizzo delle risorse PNRR entro il 2026 (Istat 2023): 1) incremento pil pro capite; 2) rafforzamento livelli di istruzione; 3) miglioramento della condizione lavorativa

dei giovani; 4) riduzione dell'emigrazione di massa, soprattutto di giovani laureati residenti nelle aree interne; 5) riduzione del *gap* di digitalizzazione – tra il quale rientra anche l'accessibilità alla banda ultra-larga – con il resto dell'Italia; 6) ammodernamento e miglioramento delle reti idriche; 7) riduzione del *gap* quantitativo e qualitativo infrastrutturale – tra il quale rientra anche l'ampliamento e la velocizzazione delle reti ferroviarie – con il resto dell'Italia; 8) incremento della *performance* educativa nei diversi gradi di istruzione; 9) potenziamento dell'offerta di servizi per l'infanzia; 10) riduzione dei divari territoriali che caratterizzano l'efficienza, appropriatezza e qualità dei servizi sanitari. Obiettivi sicuramente ambiziosi ma necessari se si vuole garantire un'efficace attuazione del PNRR su base territoriale.

Tra gli strumenti di intervento a favore dei territori meno sviluppati dal punto di vista economico rientra il decreto legge n. 124/2023 che ha previsto, a partire dal 1° gennaio 2024, l'istituzione della Zona Economica Speciale (ZES) per il Mezzogiorno (cosiddetta ZES unica), che comprende i territori delle Regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sicilia, Sardegna, e che sostituisce le attuali otto ZES localizzate in determinate aree delle Regioni del Sud. La ZES unica, la cui architettura operativa è attualmente in fase di definizione, dovrebbe consentire il potenziamento degli attuali strumenti agevolativi a disposizione – come l'innalzamento delle quote di agevolazione dell'attuale Credito d'imposta per il Mezzogiorno istituito dalla legge di stabilità 2016 – e probabilmente la creazione di nuovi regimi agevolativi. Sotto il profilo amministrativo, inoltre, la localizzazione all'interno della ZES unica dovrebbe consentire di accedere a procedure amministrative semplificate da gestire mediante una struttura di missione centralizzata.

Sebbene sia prematuro valutare l'impatto potenziale della ZES unica in termini di crescita e sviluppo regionale per le Regioni del Sud, anche nell'ottica di riduzione dei divari territoriali interni presenti nel nostro Paese, e di effetti di traboccamento per il resto delle Regioni italiane, alcune considerazioni preliminari possono essere avanzate. Primo, la letteratura economica comparata sottolinea l'effetto positivo delle agevolazioni localizzate nelle ZES in termini di *performance* economica dei territori. Gli impatti positivi, tuttavia, sono eterogenei e dipendono da diversi fattori, tra i quali la *governance* delle ZES, le istituzioni nazionali e locali, e la presenza di un tessuto economico già

sviluppato (Arbolino *et al.*, 2023). Secondo, la creazione della ZES unica è da accogliere positivamente data l'assenza di incentivi territoriali infra-regionali – tutte le imprese localizzate nella ZES unica usufruiranno di benefici omogenei – nella misura in cui la stessa consentirà di evitare fenomeni di ri-localizzazione fittizia all'interno delle singole Regioni, e consentirà il superamento delle problematiche associate all'iniziale perimetrazione delle ZES pre-esistenti. Terzo, il successo della ZES unica come strumento di agevolazione addizionale rispetto a quelli già presenti nel contesto italiano dipenderà necessariamente dal coordinamento dei diversi livelli di governo che intervengono sulla stessa – si pensi, ad esempio, al (nuovo) ruolo da attribuire alle Autorità portuali e alle modalità gestionali adottati dalla nuova struttura centrale di coordinamento – soprattutto per favorire un'effettiva semplificazione degli adempimenti amministrativi.

I territori italiani (Comuni, Città Metropolitane, Province, Regioni) operano e, almeno nel futuro più prossimo continueranno a operare, in un contesto incerto e con prospettive non necessariamente positive, ma con la disponibilità di ingenti risorse finanziarie. Per il periodo 2021-2027, l'Italia avrà a disposizione risorse per la politica di coesione pari a 75 miliardi di euro, di cui circa 43 miliardi di euro di origine comunitaria (le restanti fanno parte del co-finanziamento nazionale). La capacità di utilizzo delle risorse (nazionali e comunitarie) a disposizione per favorire effettivamente la crescita e la resilienza dei territori dipende necessariamente dalla disponibilità di istituzioni orientate al cambiamento e allo sviluppo. Istituzioni intese qui nel senso più ampio di «sistema di elementi istituzionali quali convenzioni, credi, norme e aspettative che generano una regolarità di comportamento in una situazione sociale» (Greif, 2003). Adottando questa prospettiva rientrano tra le istituzioni sia la dimensione politico-amministrativa (ad esempio, i livelli di governo) sia gli aspetti più propriamente connessi alla dimensione valoriale presente in un determinato territorio come la fiducia negli altri e nelle strutture di governo, e la capacità di cooperazione.

Due aspetti meritano particolare attenzione. Primo, la letteratura economica ha confermato il ruolo determinante delle istituzioni *lato sensu* – di solito misurate attraverso indici compositi (sul caso italiano, si rimanda a Nifo e Vecchione, 2014) che considerano diverse dimensioni (*Regulatory quality, Government effectiveness, Rule of law, Cor-*

ruption, Voice and accountability) – per spiegare l’efficacia differenziata delle politiche di sviluppo territoriale. Uno studio condotto di recente considerando 173 regioni europee e la capacità di impiegare i Fondi strutturali del ciclo di programmazione 2007-2013, ha dimostrato il ruolo cruciale della *quality of government* per spiegare gli effetti eterogenei, misurati in termini di avanzamento finanziario e tempistiche di intervento, della politica di coesione europea sulle economie regionali (Mendez e Bachtler, 2022). Con riferimento all’Italia (Arbolino *et al.*, 2020), si è osservato che la diversa capacità istituzionale delle Amministrazioni regionali è un fattore determinante per spiegare i risultati, misurati come capacità di assorbimento dei fondi europei (pagamenti diviso impegni), nella gestione dei programmi operativi regionali (POR). Nel nostro Paese, inoltre, continuano a persistere difficoltà e ritardi nei tempi di programmazione e attuazione delle opere infrastrutturali (Gori *et al.*, 2022). Per un approfondimento sui tempi di attuazione a livello comunale, si rimanda a Gori *et al.* (2017).

Secondo, dal punto di vista operativo, l’attuazione della politica di coesione europea in Italia continua a registrare problematiche di rilievo, sia con riferimento alla capacità di spesa e di pagamento dei fondi strutturali sia per quanto riguarda le tempistiche di avvio e conclusione dei vari strumenti di programmazione esistenti. Esempio è il caso negativo di ritardato avvio (anche a distanza di due anni dalla data di inizio ufficiale) degli strumenti operativi di competenza regionale (POR) nei primi anni di programmazione. Sulla base degli ultimi dati di monitoraggio disponibili di fonte Commissione Europea per il periodo di programmazione 2014-2020, in Italia, la quota di pagamenti effettuati a favore dei beneficiari sul totale Fondi disponibili è pari al 70%, circa 15 p.p. al di sotto della media UE e quasi 30 p.p. meno del dato registrato in Polonia (97%), uno dei principali beneficiari della politica di coesione europea insieme all’Italia. La scarsa capacità di attuazione della politica di coesione nel nostro Paese, inoltre, mostra differenze sostanziali tra i territori. Sulla base dell’ultimo monitoraggio di fonte Ragioneria generale dello Stato disponibile per il periodo di programmazione 2014-2020 (aggiornato ad aprile 2023), lo stato di avanzamento, misurato come capacità di pagamento rispetto ai Fondi impegnati, varia da quote prossime al 100% registrate nelle province autonome di Trento e Bolzano a meno del 60% osservato in Sicilia, con importanti variabilità all’interno del Nord e del Sud.

I contributi monografici del Rapporto di quest'anno forniscono analisi ben strutturate e informazioni nuove e/o aggiornate su diversi temi di interesse territoriale, che risultano molto utili per comprendere meglio il dibattito pubblico nazionale e supportare il *policy design*⁴ in modo rigoroso e trasparente (Fratesi, 2022). Il capitolo sviluppato da Barella, Piazza e Somma (2023) fornisce nuove evidenze sul livello di governo (nazionale o locale) più idoneo a gestire i fondi a disposizione della politica di sviluppo regionale prendendo a riferimento le risorse destinate a finanziare il settore della cultura. Usando in modo puntuale microdati per i periodi di programmazione comunitaria 2007-2013 e 2014-2020 di fonte OpenCoesione, gli autori mettono a confronto i risultati ottenuti, in termini di indicatori di assorbimento della spesa e di valutazione dei termini di durata complessiva degli interventi, dai progetti gestiti a livello centrale dai Ministeri e da quelli gestiti a livello locale. I risultati principali ottenuti dagli autori sono i seguenti: i) la gestione dei progetti da parte di autorità di livello differente, centrale o locale, non mostra significative diversità in termini di impatto; ii) i progetti gestiti a livello centrale presentano criticità maggiori con riferimento ai tempi di attuazione. Il lavoro risulta particolarmente interessante sia per la capacità degli autori di raccogliere, selezionare, elaborare e analizzare nuovi dati a livello di progetto in modo attento e rigoroso sia per contribuire con nuovi risultati al dibattito, tutt'ora aperto, su quale livello di governo riesce a gestire i Fondi strutturali europei in modo più efficace (Havlík, 2023).

Il contributo di Berardi, Cuttica, Feletig, Garganese e Goffredo (2023) analizza le modalità operative e la diversa capacità di trasposizione degli obiettivi di sviluppo sostenibile – *sustainable development goals* (SDGs) dell'Agenda 2030 dell'Onu in termini di obiettivi e priorità contenute nelle Strategie regionali di sviluppo per i cicli di Programmazione comunitaria 2014-2020 e 2021-2027, mettendo a confronto il caso del Piemonte e della Puglia. Lo studio si sviluppa in due *steps*. Nel primo *step*, dopo un'attenta ricostruzione del quadro di riferimento comunitario e nazionale per le strategie regionali di sviluppo sostenibile e il dettaglio dell'attuazione osservata in Italia,

⁴Si discutono di seguito quattro contributi monografici, ad eccezione del Capitolo su «Tempi dei lavori, PNRR e riforma dei contratti», curato da G.F. Gori e P. Lattarulo, che per le tematiche trattate è discusso nell'introduzione alla parte congiunturale.

gli autori forniscono informazioni puntuali sul legame tra SDGs e le strategie intraprese dalle due Regioni oggetto dello studio, utilizzando informazioni e dati provenienti da diversi strumenti di programmazione regionale. Nel secondo *step*, gli autori propongono e adottano un indicatore statistico composito per misurare la situazione di partenza osservata nelle due regioni oggetto dello studio con riferimento all'obiettivo «SDG-8 Decent work and economic growth», combinando informazioni di fonte comunitaria e OCSE. Elementi di rilievo del contributo in questione sono sicuramente la rigorosa disaggregazione tematica delle *policy* considerate, la replicabilità della metodologia al resto delle Regioni italiane, e la creazione di una base dati informativa per orientare/monitorare le scelte operative dei *policymakers*.

Il Capitolo curato da Dal Bianco e Zatti (2023) contribuisce all'analisi tematica delle politiche territoriali attraverso uno studio attento e meticoloso dei principali aspetti collegati alla misurazione, tutela e valorizzazione della risorsa idrica nella Regione Lombardia. Dopo un'attenta ricostruzione del contesto di riferimento, di cui la Direttiva europea Quadro in materia di Acque (Direttiva 2000/60) costituisce un elemento portante, gli autori analizzano in modo puntuale la dimensione economica riconducibile alla risorsa idrica e, in particolare, la prospettiva economica contenuta nel Piano di Tutela delle Acque della Regione Lombardia. Il contributo risulta di interesse, tra l'altro, perché gli autori forniscono informazioni dettagliate sulle componenti di costo della risorsa idrica – costi della risorsa e costi ambientali – e osservano in modo preciso gli aspetti economici della gestione della stessa (ad esempio, canoni e tariffe), mantenendo sempre l'attenzione agli aspetti di scarsità dell'acqua. L'attualità e la pertinenza dello studio è motivata dalle recenti problematiche idriche osservate in diverse Regioni italiane e, in particolare, in Lombardia e tenendo conto che le misure previste nel PNRR per migliorare la qualità dell'acqua, incluso l'incremento delle nuove reti per la distribuzione e il completamento delle reti di fognatura, ammontano a oltre 4,3 miliardi di euro.

Il Contributo di Capasso e Cozzolino (2023) fornisce un approfondimento monografico sulle filiere produttive delle Regioni del Mezzogiorno nell'ottica di analizzare dinamiche settoriali e imprenditoriali positive registrate in diverse aree delle regioni del Sud. Nel dettaglio, gli autori studiano in modo attento e adottando diverse prospettive analitiche le recenti dinamiche osservate nei settori manifatturieri che rientrano

nella categoria 4A+Pharma: Alimentare, Abbigliamento-moda, Automotive, Aerospazio e Farmaceutico. Dopo aver presentato e discusso i dati relativi a diversi indicatori (valore aggiunto, export, numero e dimensione imprese) in un'ottica comparata con il resto dell'Italia, il Capitolo si sofferma sull'importanza dei settori considerati in termini di interconnessioni commerciali e produttive con le altre Regioni italiane e con l'estero. Gli autori osservano infatti come i cinque settori oggetto dello studio rappresentano poco meno (poco più) del 50% del totale delle esportazioni (importazioni) manifatturiere del Sud verso il (dal) resto dell'Italia, confermando la presenza di importanti legami inter-regionali interni. Risulta interessante, inoltre, l'analisi differenziale compiuta sugli impatti: secondo gli autori, ogni 100 euro di produzione industriale aggiuntiva localizzata nel Mezzogiorno si genera un impatto complessivo sull'Italia ben superiore, di cui gran parte localizzata nelle Regioni del Centro-Nord. Lo studio fornisce quindi elementi a supporto delle politiche di investimento destinate alle Regioni meridionali, motivando le stesse in un'ottica di valore aggiunto per tutto il Paese.

Infine, il Contributo di Pelliccia, Tondini e Casavecchia (2023) ha come oggetto lo studio delle politiche di intervento tematiche a supporto dell'assistenza agli anziani non autosufficienti. Tema di particolare attualità e importanza considerato l'incremento della speranza di vita nel nostro Paese e l'attenzione contenuta nel PNRR. La Missione M5C2.1 prevede infatti interventi per il «Sostegno alle persone vulnerabili e prevenzione dell'istituzionalizzazione degli anziani non autosufficienti» con uno stanziamento di 500 milioni di euro. Gli autori forniscono inizialmente un'analisi dettagliata e rigorosa sotto il profilo territoriale delle principali misure di non-autosufficienza degli anziani. Successivamente, il Capitolo si articola in uno studio attento e puntuale delle diverse dimensioni di spesa riconducibili all'oggetto del Capitolo, anche mediante interessanti focus tematici. Gli autori meritano particolare riconoscimento, inoltre, per l'analisi in serie storica condotta sui Comuni italiani e per il tentativo di fornire una spiegazione ragionata della diversa distribuzione della quantità di risorse destinate alle politiche di assistenza agli anziani non autosufficienti. In particolare, gli Autori spiegano le differenze registrate tra Territori (Comuni e Regioni) considerando i diversi assetti della sanità regionale presenti in Italia e la diversa allocazione di risorse finanziarie destinate alla spesa per gli anziani da parte degli Enti territoriali e locali.

In conclusione, la parte monografica del Rapporto Finanza Territoriale ha, almeno, due meriti di lodevole attenzione. Primo, l'insieme dei contributi contenuti in questa parte del Rapporto fornisce evidenze e considerazioni tecniche che possono essere utilizzate dai *policymakers* a diversi livelli di governo per progettare, riprogrammare e monitorare le politiche di sviluppo regionale e le politiche territoriali in senso lato. In quest'ottica, i Capitoli qui contenuti vanno letti come valore aggiunto al servizio del dibattito pubblico nazionale, sia accademico che istituzionale, in diversi ambiti di interesse territoriale: dalla valutazione delle politiche di coesione, alla dimensione ambientale e sostenibile, alla caratterizzazione delle dinamiche produttive in determinati settori e, infine, alla mappatura del settore strategico dell'assistenza agli anziani non-autosufficienti. Secondo, ma non per importanza, il Rapporto rappresenta una vetrina importante e di divulgazione per i ricercatori che operano negli Istituti di ricerca che hanno contribuito allo stesso, a riprova della qualità e competenza degli stessi, che rappresenta un'esterneità positiva per il sistema della conoscenza territoriale e nazionale.

Bibliografia

- A'Hearn B., Venables A.J. (2011), *Internal geography and external trade: regional disparities in Italy, 1861-2011*, in «Bank of Italy Economic History Working Paper», n. 12.
- Arbolino R., Di Caro P., Marani U. (2020), *Did the governance of EU funds help Italian regional labour markets during the Great Recession?*, in «JCMS: Journal of Common Market Studies», vol. 58, issue 2, pp. 235-255.
- Arbolino R., Di Caro P. (2021). *Can the EU funds promote regional resilience at time of Covid-19? Insights from the Great Recession*, in «Journal of Policy Modeling», vol. 43, pp. 109-126.
- Arbolino R., Lantz T.L., Napolitano O. (2023), *Assessing the impact of special economic zones on regional growth through a comparison among EU countries*, in «Regional Studies», vol. 57, issue 6, pp. 1069-1083.
- Balakrishnan M.R., Ebeke C., Rabier L., Ebeke M.C.H., Firat M., Malacrino M.D. (2022), *Regional Disparities in Europe*, (No. 2022-2198), International Monetary Fund.
- Baldassarre A., Carullo D., Di Caro P., Fusco E., Giacobbe P., Orecchia C. (2023), *A New Approach to Measure Italian Regional Trade Flows with Administrative Micro Firm-Level Data*, in «Italian Economic Journal», pp. 1-37.
- Barella D., Piazza S., Somma G., (2023), *Centralizzare o decentralizzare? Questo è il dilemma... La programmazione delle politiche di sviluppo locale finanziate dalle risorse*

- di coesione: alcune lezioni dai programmi FSC 2007-2013 e 2014-2020, in *La Finanza Territoriale (Rapporto 2023)*, Rubbettino, Soveria Mannelli.
- Bauluz L., Bukowski P., Fransham M., Lee A., López Forero M., Novokmet F., Verdugo G. (2023), *Spatial wage inequality in North America and Western Europe: changes between and within local labour markets 1975-2019*, in «Kiel Working Paper», n. 2253.
- Berardi F., Cuttica G., Feletig P., Garganese R., Goffredo I. (2023), *Le Strategie Regionali di Sviluppo Sostenibile “prese sul serio”: una prima analisi dell’influenza dell’Agenda 2030 sui programmi FESR E FSE delle Regioni Piemonte e Puglia*, in *La Finanza Territoriale (Rapporto 2023)*, Rubbettino, Soveria Mannelli.
- Bigoni M., Bortolotti S., Casari M., Gambetta D. (2018), *At the Root of the North-South Cooperation Gap in Italy: Preferences or Beliefs?*, in «Economic Journal» vol. 129, issue 619, pp. 1139–52.
- Blanchflower D.G., Bryson A. (2023), *Were COVID and the Great Recession Well-being Reducing?*, in «National Bureau of Economic Research», working paper 31497.
- Boffardi R., Arbolino R., Di Caro P. (2022), *Making the EU cohesion policy work to support exports at time of Covid-19: Evidence on the Italian regions*, in «International Economics».
- Capasso S., Cozzolino A. (2023), *Le filiere produttive del Mezzogiorno: numeri e impatto degli investimenti*, in *La Finanza Territoriale (Rapporto 2023)*, Rubbettino, Soveria Mannelli.
- Caragliu A., Graziano M. (2022), *The spatial dimension of energy transition policies, practices and technologies*, in «Energy Policy», n. 168, 2022, articolo 113154.
- Cellini R., Torrisi G., (2014), *Regional resilience in Italy: a very long-run analysis*, in «Regional Studies», vol. 48, issue 11, pp. 1779-1796.
- Checchi D., Jappelli T. (2023), *Disuguaglianza in Italia: cosa è cambiato in trent’anni*, in «Lavoce.info», 20 settembre 2023.
- Commissione Europea (2022), *Cohesion in Europe towards 2050*. Eighth report on economic, social and Territorial Cohesion.
- Dal Bianco A., Zatti A. (2023), *La valorizzazione della risorsa idrica: alcune evidenze dal piano di tutela delle acque della Lombardia*, in *La Finanza Territoriale (Rapporto 2023)*, Rubbettino, Soveria Mannelli.
- Di Caro P. (2020), *La resilienza delle Regioni italiane durante il Covid-19. Prime valutazioni*, in «EYESREG», vol. 10, issue 6.
- Di Caro P., Fratesi U. (2022a.), *One policy, different effects: Estimating the region-specific impacts of EU cohesion policy*, in «Journal of Regional Science», vol. 62, issue 1, pp. 307-330.
- Di Caro P., Fratesi U. (2022b.), *The role of Cohesion Policy for sustaining the resilience of European regional labour markets during different crises*, in «Regional Studies», pp. 1-17.
- European Environmental Agency – EEA (2020), *Urban adaptation in Europe: how cities and towns respond to climate change*, in «EEA Report», n. 12/2020
- Figari F., Fiorio C., Gandullia L., Montorsi C. (2020), *La resilienza del sistema italiano di protezione sociale all’inizio della crisi COVID-19: evidenze territoriali*, in «Politica economica», vol. 36, issue 1, pp. 3-33.

- Fratesi U. (2022), *Le politiche pubbliche richiedono scelte trasparenti*, in «Lavoce.info», 07 ottobre 2022.
- Gori G.F., Lattarulo P., Mariani M. (2017), *Understanding the procurement performance of local governments: A duration analysis of public works*, in «Environment and planning C: politics and space», vol. 35, issue 5, pp. 809-827.
- Gori G.F., Lattarulo P., Salerno N.C. (2022), *L'efficienza temporale nella realizzazione delle opere pubbliche in Italia*, Nota di lavoro, in «UPB», n. 2, 2022.
- Greif A. (2003), *Institutions: Theory and history*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Havlík V. (2023), *The Europeanization of territoriality and its limits: the territorial dimension of EU cohesion policy and its varying implementation*, in «European Planning Studies», vol. 31, issue 4, pp. 802-821.
- Istat (2023), *I divari territoriali nel PNRR: dieci obiettivi per il Mezzogiorno*, in «Focus», 25 gennaio.
- Lane P.R. (2012), *The European sovereign debt crisis*, in «Journal of economic perspectives», vol. 26, issue 3, pp. 49-68.
- Lattarulo P., Sacchi A. (2022), *La sanità nel Pnrr. Risorse, governance e offerta di servizi. Il PNRR ITALIA. Il difficile equilibrio tra i territori*, Donzelli.
- Mendez C., Bachtler J. (2022), *The quality of government and administrative performance: explaining Cohesion Policy compliance, absorption and achievements across EU regions*, in «Regional Studies», pp. 1-14.
- Nifo A., Vecchione G. (2014), *Do Institutions Play a Role in Skilled Migration? The Case of Italy*, in «Regional Studies», vol. 48-10.
- Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico-OCSE (2022), *OECD Regions and Cities at a Glance 2022*, Parigi.
- Osservatorio Italiano sulla Povertà Energetica (2022), *La povertà energetica delle regioni italiane nel 2021*, dicembre 2022.
- Osservatorio Italiano sulla Povertà Energetica (2023), *La povertà energetica in Italia Rapporto 2023 dell'Osservatorio Italiano sulla Povertà Energetica (OIPE)*.
- Pammolli F., Porcelli F., Vidoli F., Auteri M., Borà G. (2020), *La sanità delle regioni*, il Mulino, Bologna.
- Pelliccia L., Tondini E., Casavecchia M. (2023), *L'assistenza agli anziani non autosufficienti: squilibri territoriali e prospettive di riforma*, in *La Finanza Territoriale (Rapporto 2023)*, Rubbettino, Soveria Mannelli.

Centralizzare o decentralizzare? Questo è il dilemma...

La programmazione della politica nazionale di coesione: alcune lezioni dai programmi FSC 2007-2013 e 2014-2020

Davide Barella¹, Santino Piazza¹, Giuseppe Somma¹

«Si tratta di gestire meglio i soldi degli italiani»²

1. Introduzione

L'ultimo decennio ha visto crescere in volume, anche se non sempre in qualità, una letteratura dedicata esplicitamente al ruolo della capacità istituzionale (Rodriguez-Pose, 2020) quale mediatore essenziale della capacità di assorbimento dei fondi SIE (Strutturali e di Investimento Europei) per la coesione e lo sviluppo regionale. Dopo lo sviluppo di un'ampia e metodologicamente sofisticata letteratura sull'impatto dei trasferimenti dal livello di governo europeo agli Stati e alle Regioni sulla riduzione dei divari territoriali e sulla crescita dei territori³, si sono moltiplicati i lavori empirici dedicati alle politiche di sviluppo regionale che tengono conto della rilevanza del contesto istituzionale e amministrativo quale fattore che può influenzare in maniera determinante il successo degli interventi esogeni (si veda una rassegna in Polverari, 2020). Non solo la produzione scientifica, ma anche i rapporti tecnici e le pubblicazioni interne tra gli addetti ai lavori si sono impadroniti di questo apparato concettuale, mettendo al

¹ IRES Piemonte. Il presente lavoro è parte di un più ampio progetto di ricerca promosso dalla Regione Piemonte all'interno dell'attività di valutazione del Fondo di Sviluppo e Coesione.

² Frase pronunciata dal Presidente del Consiglio Matteo Renzi il 16 ottobre 2014 in risposta alle accuse delle Regioni in merito alle decisioni prese nella legge di stabilità 2014.

³ Si veda, ad esempio, Becker *et al.* (2010), in cui si offre una rassegna esauriente della letteratura sugli effetti dei trasferimenti tra livelli di governo a favore della convergenza tra territori e Senato, (2018).

centro delle politiche per lo sviluppo regionale il miglioramento della qualità istituzionale e della capacità amministrativa (Commissione europea, 2017, 2021).

Alcuni limiti caratterizzano questa letteratura⁴, ovvero la mancanza di chiarezza su quali siano le *Istituzioni* di cui si deve cercare la qualità, che cosa caratterizzi la *qualità* di quelle Istituzioni che, eventualmente, si trovano a essere indicate come mediatori dell'efficacia delle politiche e, infine, una scarsa attenzione per le caratteristiche idiosincratiche dei *contesti* entro cui le istituzioni si muovono. La realizzazione dei progetti finanziati dai fondi SIE avviene infatti in un tipico contesto di *multivel governance* con la presenza di una pluralità di attori, diversi livelli di governo coinvolti e articolate divisioni dei poteri e delle competenze.

Il nostro lavoro si colloca all'interno di questo filone di letteratura, e in particolare, di quella che studia il ruolo giocato dagli Enti decentrati e dalle Amministrazioni centrali nella programmazione delle politiche per lo sviluppo regionale e la riduzione dei divari territoriali. Nel nostro Paese si è diffusa la preoccupazione, nel dibattito pubblico e in quello scientifico, per gli (in)successi dei trasferimenti dai livelli di governo UE sulla riduzione dei divari territoriali (da ultimo, si veda Istat, 2023), indicando tra le possibili cause l'incapacità dei livelli di governo decentrati di portare a termine, in tempi ragionevoli e prevedibili, i progetti finanziati a valere sulle risorse di coesione, garantendone al contempo l'efficacia. Viene invocata una maggiore centralizzazione quale risposta alle inefficienze della gestione dei livelli di governo inferiore (da ultimo, si veda Martinelli, 2022), e il livello politico oscilla, quando alle prese con la gestione di risorse per lo sviluppo locale, tra l'invocazione di politiche di rottura nella divisione dei poteri tra centro e periferia e un atteggiamento inerziale⁵.

⁴ Una delle caratteristiche dei lavori che propongono stime dell'impatto dell'azione di governo degli Enti decentrati sull'efficacia delle politiche di sostegno europeo è quella di fornire evidenze attraverso indicatori che, al più, possono aiutare a collocare Stati e Regioni in un ranking per il posizionamento relativo, ma non sono di grande aiuto per la definizione dei colli di bottiglia istituzionali nell'implementazione dei progetti europei. Si veda ad esempio Garcilazo, Rodriguez-Pose (2015) o l'utilizzo del Quality of Government Index per stimare la differenza nella capacità di assorbimento in Becker *et al.* (2013); più in generale anche Mendez C., Bachtler, J. (2022); Barbero J. *et al.* (2023); Gianelle C. *et al.* (2023).

⁵ Il dibattito disordinato sulla valutazione dei colli di bottiglia che ostacolano la veloce erogazione della spesa a valere sui fondi UE e per il PNRR ne è prova.

Sfruttando le informazioni disponibili sui progetti finanziati dai fondi di coesione, in questo lavoro si propone un confronto, limitato al settore della Cultura, tra le performance di due distinti livelli di governo, le Amministrazioni centrali (AC) e regionali (AR), impegnati nell'attività di programmazione del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC), il pilastro nazionale della politica di coesione oggetto di riforme, più o meno recenti, in direzione di una maggiore centralizzazione.

Crediamo che questo nostro esercizio abbia diverse valenze. Oltre a contribuire alla letteratura sull'impatto dei differenti livelli di governo sulla performance delle politiche di sviluppo regionale, esso si propone di fornire, da un lato, alcune evidenze preliminari sugli esiti del processo di parziale centralizzazione avviato da quasi un decennio e, dall'altro, elementi utili per gettare luce sul ruolo svolto dalla complessità della divisione dei poteri all'interno delle procedure di programmazione e gestione.

Il Capitolo è articolato in due parti. Nella prima, si descrivono le principali modalità di programmazione del Fondo Sviluppo e Coesione, con particolare attenzione agli ultimi due cicli di programmazione, per evidenziare il parziale processo di centralizzazione messo in campo. Nella seconda parte, si volge l'attenzione alle performance dei diversi livelli di governo coinvolti in questa esperienza di programmazione. Dopo aver chiarito il perimetro dell'indagine (il settore cultura), la fonte dei dati e gli indicatori di performance utilizzati si restituiscono i principali risultati emersi dalle analisi realizzate.

2. Il Fondo Sviluppo e Coesione: caratteristiche principali e modalità di programmazione

Il Fondo Sviluppo e Coesione (FSC) è il pilastro nazionale della politica di coesione. Unitamente ai Fondi strutturali di origine comunitaria, esso finanzia la realizzazione di misure e progetti volti a rimuovere gli squilibri economici e sociali tra le diverse aree del Paese e a promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, in attuazione dell'art.117, comma 5 della Costituzione.

Tabella 1. Evoluzione legislativa dell'attuale FSC.

Legge 208/1998	«Fondo aree depresse»
Legge 289/2002	Fondo per le Aree Sottoutilizzate (FAS)
D. Lgs. 88/2011	Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC)

Istituito sul finire degli anni Novanta del secolo scorso, nell'ambito della cosiddetta «nuova programmazione» delle politiche per il Mezzogiorno, il FSC ha registrato nel corso del tempo diversi cambiamenti⁶. Si può articolare la sua vicenda ormai ultraventennale in quattro stagioni di programmazioni, ognuna caratterizzata da diverse modalità di governance qui intesa come percorsi di programmazione, strumenti di intervento e rapporti Stato-Regione. La prima stagione (1998-2006) è stata realizzata avvalendosi del meccanismo «Intesa e Accordi»⁷ sulla base di un percorso di programmazione di cadenza annuale, innescato in ragione delle risorse attribuite al fondo in sede di bilancio di previsione. Nella seconda stagione (2007-2013), è stata introdotta una logica programmatica e una strumentazione simile a quella in uso nei fondi strutturali europei (FESR, FSE): programmazione finanziaria settennale, piani attuativi (regionali e nazionali), appositi organismi di governance e di gestione (comitato di pilotaggio, organismo di programmazione ecc.). Nella terza stagione (2014-2020), confermato l'orizzonte finanziario settennale della precedente, sono state introdotte diverse novità nelle procedure di programmazione (ad es. la cabina di regia nazionale) e negli strumenti di attuazione (piani stralcio, piani operativi, patti per lo sviluppo, contratti istituzionali di sviluppo ecc.) che hanno attribuito maggior peso e ruolo agli apparati centrali. La quarta e ultima stagione (2021-2027), oggi in fase di decollo, sembra porsi in continuità con la precedente, ma non mancano elementi di novità sulle modalità di impiego del fondo

⁶ Il Fondo Sviluppo e Coesione (FSC) ha assunto l'attuale denominazione nel 2011 con il d.lgs. 88/2011. In precedenza, dal 2002 al 2011, si chiamava Fondo Aree Sottoutilizzate (FAS) e ancor prima non aveva alcuna specifica denominazione, ci si riferiva a esso richiamando la sua legge istitutrice – fondo ex legge 208/1998 – e talvolta in modo più informale con «fondo aree depresse». Per comodità espositiva nel testo utilizziamo solitamente la denominazione più recente.

⁷ Le Intese Istituzionali di Programma e gli Accordi di Programma Quadro sono due strumenti di programmazione negoziata previsti dalla legge 662/1996.

(cofinanziamento piani regionali FSE e FESR, Accordi di coesione), attualmente in corso di definizione. Oltre che per le continue cesure e discontinuità tra le diverse stagioni, la vicenda del fondo si caratterizza anche per una certa precarietà e instabilità nei singoli periodi di programmazione. Non è insolito che le regole di funzionamento e (soprattutto) l'ammontare delle risorse finanziarie effettivamente disponibili siano ridefinite in corso d'opera. Senza entrare eccessivamente nei dettagli operativi, esaminiamo alcune caratteristiche generali del FSC dedicando particolare attenzione alle ultime stagioni di programmazione, quelle di nostro interesse.

2.1 L'architettura complessiva del FSC presenta diversi elementi comuni con quella dei principali Fondi strutturali europei, in particolare con il FESR e il FSE, conseguenza di un deliberato processo di contaminazione positiva tra i due rami (nazionale ed europeo) della politica di coesione. Alcuni principi, strumenti e regole del fondo nazionale sono stati mutuati (talora con modifiche) dall'esperienza della politica di coesione europea, in ragione dei medesimi obiettivi perseguiti (riequilibrio economico, sociale, territoriale) e dalla natura «aggiuntiva» delle risorse (non possono essere sostitutive di spese ordinarie). Ai nostri fini merita qui richiamare l'attenzione su due elementi. Innanzitutto, l'importanza attribuita al sistema di monitoraggio. Strumento fondamentale nei programmi europei per tenere sotto osservazione la spesa, si ripropone da subito anche per il fondo nazionale, in un modello per certi aspetti più evoluto, non finalizzato sulla sola dinamica di spesa ma attento anche al decorso del processo realizzativo (acquisendo informazioni sui tempi di progettazione e attuazione degli interventi). La regola del disimpegno automatico dei finanziamenti è il secondo elemento comune. Volta ad accelerare la velocità di spesa ponendo una sanzione finanziaria in caso di mancato rispetto dei tempi previsti nell'utilizzo delle risorse, la regola viene introdotta per il Fondo nazionale già nel corso della sua prima stagione di programmazione (1998-2006), benché in termini diversi rispetto a quella in uso nei Fondi europei; non è infatti collegata alla spesa effettiva e quindi alla realizzazione degli interventi ma all'adozione dell'obbligazione giuridicamente vincolante (OGV) ovvero al superamento di uno stadio intermedio nel processo di attuazione, prima della effettiva realizzazione dell'intervento.

Anche le regole di funzionamento introdotte per il secondo periodo di programmazione (2007-2013) rafforzano le analogie tra Fondi europei e il Fondo nazionale. Innanzitutto (sostituendo le regole esistenti) viene prevista nella legge finanziaria per il 2007⁸ una proiezione settennale delle risorse del FSC (allora FAS) in modo che il periodo di programmazione del Fondo nazionale coincida con quello dei Fondi europei⁹. Il fondo, di ammontare significativo (circa 64 miliardi), verrà successivamente distribuito dal CIPE¹⁰ alle Amministrazioni titolari (regionali e centrali), nel rispetto della tradizionale chiave di riparto territoriale. In secondo luogo, altrettanto importante ai nostri fini, viene introdotto in questa stagione il Programma attuativo (regionale, nazionale e interregionale) quale principale strumento di programmazione pluriennale delle risorse, di carattere e struttura assai simile ai tradizionali Programmi Operativi Regionali (POR) in uso per l'utilizzo dei Fondi europei¹¹. È nell'ambito di questo strumento che le Amministrazioni titolari hanno il compito e la discrezionalità sia di scegliere e definire le misure e i progetti da realizzare, sia di individuare i soggetti attuatori e le opportune modalità attuative. Rispetto alla stagione di programmazione precedente, le Regioni acquistano maggior discrezionalità e spazio di manovra nell'utilizzo delle risorse¹². L'interazione con gli apparati centrali per l'utilizzo del fondo non è più sempre richiesta, si rende necessaria solo per la sottoscrizione degli APQ (e in gran parte sono le Regioni a decidere se avvalersi di questa soluzione). Il periodo di programmazione 2007-2013 ha,

⁸ Legge 296/2006 «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)», art. 1 comma 863.

⁹ In parallelo si introduce una riforma complessiva dei principali documenti programmatici sottesi all'utilizzo del complesso delle risorse aggiuntive (Quadro Strategico Nazionale, Documenti Unitari di Programmazione ecc.) nell'intento di aumentarne la strategicità, integrazione e coordinamento.

¹⁰ Delibera CIPE 166/2007 «Attuazione del Quadro Strategico Nazionale (QSN) 2007-2013. Programmazione del Fondo per le Aree Sottoutilizzate».

¹¹ La previsione per le modalità di funzionamento dei Piani attuativi di alcuni elementi – quali l'organismo di programmazione, il comitato di pilotaggio, le attività controllo, rendicontazione e assistenza tecnica, ecc. – rendono ancor più evidente il tentativo messo in atto in questa stagione di assimilazione nei confronti dei Fondi strutturali europei.

¹² In precedenza, la definizione degli interventi era l'esito di un processo di programmazione-negoziato tra Amministrazioni centrali e regionali che si concludeva con la sottoscrizione di Accordi di Programma Quadro.

tuttavia, vita faticosa e tormentata. Il suo decollo coincide con l'irrompere della crisi economico-finanziaria del 2007 e la successiva crisi del debito sovrano dell'area euro. L'impatto di questi eventi sulla finanza pubblica e di conseguenza anche sul FAS/FSC è rilevante. Attraverso una lunga serie di provvedimenti si procede infatti via via a decurtare l'ammontare originario del fondo, a indirizzarne l'uso verso altre finalità e a ritardare l'effettiva messa a disposizione della quota residua di risorse¹³. Al termine di queste operazioni, dell'impianto originario sopravvivono sostanzialmente solo i Programmi attuativi regionali, sebbene decurtati di un'importante quota di risorse. Questa involuzione non solo finisce per condizionare negativamente l'operatività del fondo durante il periodo 2007-2013, ma ne rimette in discussione ruolo e strumentazione.

La stagione 2014-2020 si apre con la legge di stabilità 2014¹⁴ che indica la dotazione complessiva del fondo (incrementata negli anni successivi fino a giungere a circa 69 miliardi) e conferma alcuni principi fondamentali di programmazione (orizzonte settennale, chiavi di riparto territoriale). Tuttavia, il percorso da seguire per la programmazione del fondo e i relativi strumenti attuativi sono disegnati nella successiva legge finanziaria e in alcuni provvedimenti del CIPE¹⁵. L'architettura complessiva del fondo ne esce profondamente rinnovata rispetto al passato. In estrema sintesi, le risorse devono essere utilizzate per obiettivi strategici relativi ad aree tematiche individuate in coerenza con la programmazione dei Fondi europei¹⁶. I piani operativi

¹³ Per una ricostruzione più dettagliata si rinvia ad Angela Monica Corbo Esposito, *Aree sottoutilizzate e politiche di sviluppo e coesione: analisi degli stanziamenti e della programmazione dal 1998 ad oggi*, in «Rivista Giuridica del Mezzogiorno», n. 4/2021.

¹⁴ L. 147/2013, «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato», art. 1 comma 6.

¹⁵ L. 190/2014, «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato», art. 1, commi 703-706; per i provvedimenti CIPE si veda soprattutto le deliberazioni n. 25 e 26, agosto 2016.

¹⁶ L'Accordo di Partenariato (che definisce strategia e modalità attuative dei fondi europei) richiama il FSC evidenziando che esso «si caratterizza per la sua prevalente vocazione all'investimento infrastrutturale e ambientale»(inoltre), «per la sua maggiore flessibilità nella gestione dei tempi di spesa durante il ciclo, si presta meglio a sostenere investimenti infrastrutturali la cui complessità e tempistica di progettazione e attuazione confligge con l'orizzonte temporale e l'articolazione interna dei flussi di spesa dei cicli di programmazione comunitaria».

per ciascuna area tematica sono definiti da una specifica Cabina di regia (composta da rappresentanti delle Amministrazioni centrali e regionali) e successivamente approvati dal CIPE. Le risorse del fondo sono programmate avvalendosi di due strumenti principali: i piani operativi e i patti/programmi territoriali¹⁷. I piani operativi di carattere tematico (infrastrutture, ambiente, cultura e turismo, salute ecc.), talora anticipati da piani stralcio e successivamente integrati (*addendum*), fanno sostanzialmente capo alle Amministrazioni centrali (ministeri). A quest'ultime spetta il compito di individuare sia le misure e i progetti d'investimento (talora su indicazioni e in accordo con altre amministrazioni e soggetti competenti per materia), sia i soggetti attuatori e beneficiari. Il secondo strumento è costituito dai patti/programmi territoriali. Esso è previsto in prima battuta per le aree del Mezzogiorno (Patti per il sud) ma successivamente viene utilizzato in modo disomogeneo anche nel centro nord (senza tuttavia investire l'intero territorio nazionale), assumendo a volte denominazioni diverse (piano operativo). Il patto rappresenta un accordo interistituzionale a livello politico tra il governo nazionale e le Amministrazioni regionali e le Città metropolitane, attraverso il quale sono sostenuti interventi che ricadono nelle aree tematiche nazionali. Il relativo documento di programma è assai simile a un piano operativo con l'indicazione delle misure e degli interventi da realizzare. A fianco dei piani operativi affidati alle Amministrazioni centrali trovano quindi spazio i patti stipulati con le Regioni e con le Città metropolitane. Oltre che attraverso queste modalità «ordinarie» (piani operativi e patti) le risorse del FSC possono essere infine assegnate attraverso legge o con deliberazioni CIPESS per finalità coerenti con gli obiettivi del fondo¹⁸.

¹⁷ In realtà una parte non indifferente di risorse viene finalizzata direttamente attraverso leggi (di bilancio o altre) senza avvalersi di questo percorso e strumenti di programmazione (Corbo Esposito, 2021).

¹⁸ È il caso, ad esempio, dei contributi erogati ai Comuni per la realizzazione di progetti nel campo dell'efficientamento energetico e dello sviluppo territoriale sostenibile (previsto dal d.l. 34/2019, art. 30) o per incentivare gli investimenti in infrastrutture sociali (legge 160/2019, comma 311).

3. Il livello di governo incaricato di programmare gli interventi: centrale vs regionale

La sommaria ricostruzione delle vicende relative al FSC segnala, oltre a una significativa instabilità di fondo, la presenza di diversi percorsi e strumenti di programmazione, alcuni a dominanza centrale ed altri a dominanza regionale. Appartengono alla prima categoria i piani operativi FSC del periodo 2014-2020; il compito di predisporre il programma e le attività di coordinamento, gestione e monitoraggio sono infatti svolte in prevalenza dalle amministrazioni centrali competenti per materia. Appartengono invece alla seconda categoria i Programmi attuativi regionali della stagione 2007-2013; alle Regioni, titolari e assegnatarie delle risorse FSC, spetta infatti la responsabilità ultima nella scelta degli interventi nonché nella gestione delle procedure attuative. Sono riconducibili a questa seconda categoria anche alcuni Patti della stagione 2014-2020; per quanto formalmente strumenti di natura negoziata spetta prevalentemente alle Regioni il compito di gestire e coordinare i progetti e gli interventi in essi previsti¹⁹. L'individuazione nei diversi strumenti e percorsi del FSC di questi due soli e principali livelli di programmazione (centrale e regionale), tra loro distinti e quindi comparabili, è peraltro confermata nei dati resi disponibili sul portale OpenCoesione in cui sono riportate informazioni sui progetti FSC promossi nei due cicli di programmazione di nostro interesse.

3.1 *La scelta del settore Cultura*

L'analisi ha focalizzato l'analisi sui progetti e gli interventi relativi al settore Cultura²⁰. Oltre che per la rilevanza di questo ambito di policy in termini assoluti per le politiche di sviluppo, si è optato per

¹⁹ Ulteriori indizi sul ruolo rilevante delle Regioni in questo strumento si possono rinvenire nella delibera CIPE 26/2016 che assegna a esse le risorse FSC dei Patti e nella recente (febbraio 2023) «Relazione sullo stato di attuazione della politica di coesione europea e nazionale. Programmazione 2014-2020» del Ministro per gli Affari europei, il Sud, le Politiche di Coesione e il PNRR in cui le Regioni sono indicate come Amministrazioni titolari dei Patti.

²⁰ Il tema dell'assenza di un taglio settoriale delle analisi sulle politiche di sviluppo finanziate con i fondi SIE, nonostante si parli spesso di «politiche settoriali UE», meriterebbe un approfondimento specifico.

soffermare l'attenzione su questo settore anche in ragione di una serie di indizi che lo rendono particolarmente interessante, primo tra questi una minore capacità di assorbimento di risorse per la coesione.

Sebbene non direttamente confrontabili con l'esperienza FSC, i dati raccolti in occasione di precedenti lavori relativi al FESR (Fondo Europeo Sviluppo Regionale)²¹, definiti su una perimetrazione del settore Cultura più ampia rispetto a quella da noi analizzata, mostravano come al 31 dicembre 2020 il dato di assorbimento era fermo all'11%, contro un valore pari a circa il 49% per il FESR nel suo complesso per il ciclo 2014-2020 in Italia. Anche analisi più recenti, relative al PON FESR Cultura e Sviluppo 2014-2020 segnalano performance di spesa relativamente inferiori rispetto ad altri ambiti tematici²². In altre parole, si registra per questo settore un avanzamento e una velocità di spesa decisamente modesto e in ogni caso inferiore alla media, di per sé non molto elevata. Nonostante ciò, recenti analisi di matrice quantitativa mostrano come le politiche di coesione attuate dai fondi SIE sul settore della Cultura, nel periodo di programmazione 2007-2013, abbiano ottenuto un impatto positivo in termini di aumento di spesa in biglietti per eventi culturali, ma in maniera disomogenea tra le regioni e dopo diversi anni dall'adozione di suddette politiche (Brandano & Crociata, 2023).

Si segnala inoltre come siano presenti numerosi progetti, ereditati dal ciclo 2007-2013 e ancora in corso, che, per quel che riguarda le Amministrazioni regionali, esprimono tassi di assorbimento molto bassi. Non solo quindi per questo settore esistono evidenze su una rilevante difficoltà di avanzamento della spesa, ma non ci sarebbe stato nemmeno un miglioramento molto significativo nella capacità di assorbimento da parte delle Amministrazioni regionali nel passaggio dal ciclo 2007-2013 a quello 2014-2020.

²¹ Dati scaricati da <https://cohesiondata.ec.europa.eu/stories/s/Tracking-progress-with-detailed-cohesion-investmen/e7u2-9gu2/>. Le informazioni sono ferme ai dati di pagamento al 31 dicembre 2020.

²² Si veda il più recente «Bollettino Monitoraggio Politiche di Coesione» con dati aggiornati al 31 aprile 2023

3.2 Metodologia di perimetrazione del settore Cultura

La ricostruzione del perimetro dell'indagine e l'universo dei dati (dataset Cultura) è stata svolta utilizzando il database di OpenCoesione (OC), il portale italiano che mette a disposizione i dati sui progetti finanziati dalle politiche di coesione. In particolare, è stato utilizzato il database aggiornato a ottobre 2022. Per identificare i progetti nel settore della cultura, si è fatto ricorso a due strumenti: Codici Unici di Progetto (CUP) e parole chiave. Inizialmente, la selezione è stata fatta utilizzando i CUP associati al settore d'intervento denominato «Opere e Infrastrutture Sociali» con sottocategorie specifiche quali «Opere per il Recupero, la Valorizzazione e la Fruizione di Beni Culturali» e «Sport, Spettacolo e Tempo Libero». Per quanto riguarda la ricerca basata su parole chiave, sono state eliminate le voci che presentavano nel titolo termini legati ad altri ambiti tematici. Successivamente, sono stati selezionati i progetti il cui titolo contenesse parole pertinenti al tema sintetico della cultura (ad esempio, «restauro», «teatro», «museo» e «chiesa»). Tale operazione ha condotto a prendere in esame non solo gli interventi riconducibili al settore Cultura in senso stretto, ovvero quelli promossi dalle Istituzioni competenti quali, ad esempio, il Ministero per la cultura nell'ambito del rispettivo Piano operativo nazionale FSC Cultura e turismo. Rientrano infatti nel nostro universo anche interventi che, pur investendo beni e attività culturali, sono tradizionalmente collocati in altri ambiti tematici (quali ambiente, inclusione sociale e salute, formazione e istruzione ecc.) e sono pertanto promossi attraverso strumenti operativi riconducibili alla titolarità di Amministrazioni diverse dal settore cultura. Quindi, sono stati considerati solo i progetti che hanno ricevuto *almeno* una quota di finanziamento dal Fondo di Sviluppo e Coesione (FSC). Degli interventi così selezionati sono state utilizzate le principali informazioni e i dati presenti nel database (soggetto programmatore, finanziamento totale, impegni, pagamenti, tempi previsti ed effettivi di conclusione intervento ecc.). Per il calcolo dei pagamenti e degli impegni cumulati relativi a ciascun progetto, sono stati utilizzati due dataset distinti, anche questi resi disponibili dal sito di OC e con informazioni aggiornate ad aprile 2023.

Utilizzando questa perimetrazione sono state elaborate alcune evidenze sulle performance dei livelli di governo centrale e regionale. I due livelli di governo compaiono, infatti, nel database

quali possibili e alternativi soggetti programmatori dei singoli interventi finanziati con il FSC consentendo, così, di verificare quanta efficienza sia connessa alla diversa titolarità nella programmazione dei progetti. La rottura nelle modalità di programmazione del FSC nel corso degli ultimi due cicli e i diversi strumenti utilizzati nel ciclo di programmazione permettono di svolgere il confronto tra le performance dei due livelli di governo e verificare le conseguenze del parziale processo di centralizzazione nella programmazione delle risorse messo in campo nell'ultimo periodo di programmazione, affidando alle Amministrazioni centrali (Ministeri) la titolarità della programmazione e dell'uso delle risorse. L'intervento significativo delle Amministrazioni centrali nella programmazione degli interventi FSC 2014-20 è infatti avvenuto, forzando un po' l'interpretazione delle strategie alla base delle modifiche imposte dal governo Renzi allora in carica, come un tentativo di ricentralizzare, almeno parzialmente, la politica di coesione, riducendo il peso e il ruolo di un livello di governo che si indicava meno efficace ed efficiente nella gestione della spesa (le Amministrazioni regionali) con un livello che ci si aspettava fosse in grado di gestire meglio gli interventi (le Amministrazioni centrali). Prima di riassumere i risultati dell'analisi è tuttavia opportuno premettere quali sono i principali indicatori utilizzati per misurare le performance dei diversi livelli di governo.

3.3 *Gli indicatori di efficienza della spesa*

Tra le misure utilizzate per valutare l'efficienza della spesa in capo agli Stati membri relativa ai fondi di coesione si trova da un lato una classe di indicatori relativi all'avanzamento dei pagamenti per i progetti avviati, e su cui sono state impegnate le risorse dagli Enti autorizzati, e dall'altro una classe di indicatori relativa alla durata dell'implementazione dei progetti, nelle diverse fasi di cui si compongono e tenendo conto della natura degli stessi (investimenti e interventi per acquisto di beni e servizi e sussidi a famiglie e imprese). Gli indicatori di assorbimento e di durata sono utilizzati anche nella letteratura relativa alla valutazione dell'azione degli Stati membri rispetto ai fondi di coesione (si veda la letteratura citata in Aivazidou *et al.*, 2020; Arbolino *et al.*, 2020; Crescenzi *et al.*, 2021).

Nel primo caso, come rilevato dalla Corte dei conti europea (ECA,2018), si tratta di monitorare la capacità di assorbimento dei fondi di coesione, ovvero l'abilità degli Stati membri/autorità di gestione di spendere tempestivamente le risorse messe a disposizione (CdC, 2017). Se per i fondi SIE di origine europea si può utilizzare il rapporto tra spesa rendicontabile UE e finanziamento ammesso (o in altro modo gli impegni di spesa), nel caso dei fondi di coesione nazionali (FSC nel nostro caso), si utilizzerà il rapporto tra pagamenti effettuati e finanziamento ammesso per i progetti avviati. Sarà questo il primo indicatore di efficienza della spesa utilizzato per l'analisi dei soggetti programmatori (Amministrazioni centrali e Amministrazioni regionali).

Una differente classe di indicatori di performance dell'azione dei programmatori o dei responsabili dei progetti finanziati dai Fondi di coesione è relativa alla *durata* del processo di implementazione dei progetti. Questa analisi è particolarmente interessante per la valutazione dei progetti di investimento di natura infrastrutturale. Una nutrita letteratura si è incaricata di valutare (si veda la letteratura citata in Gori *et al.*, 2022, ad esempio), le determinanti della durata temporale delle diverse fasi di implementazione degli appalti (progettazione, affidamento, esecuzione e collaudo) per progetti di investimento, per approfondire i differenziali tra aree (nel caso italiano, tra mezzogiorno e resto del Paese, ma non solo) nella tempistica di realizzazione delle infrastrutture. Nel nostro caso, ancorché un gran numero di progetti per il settore Cultura sia costituito da opere pubbliche (infrastrutture, ristrutturazioni edilizie), le informazioni presenti nel database di OpenCoesione, per un numero elevato di interventi (circa 540), risultano incoerenti rispetto alla tempistica realizzativa (le date di avvio, esecuzione e conclusione del progetto sono contraddittorie). Per sopperire a questo ostacolo abbiamo preso in considerazione la sola data di conclusione degli interventi, mettendo a confronto la data prevista e la data effettiva. In sostanza, si è usato come indicatore di efficiente programmazione la capacità di rispettare i tempi previsti di programmazione. Utilizzando questo indicatore (Durata Fuori Progetto) si è realizzata una stima econometrica dell'impatto del livello di governo.

Questi indicatori non consentono di formulare giudizi sull'efficacia degli interventi finanziati da risorse di coesione, ma, sia nel caso degli

indicatori di assorbimento che nel caso di quelli di durata, evidenziano le difficoltà di avanzamento della spesa e i ritardi nella spesa. Ritardi e difficoltà che rappresentano un ostacolo alla ripresa degli investimenti e quindi al sostegno della crescita nei territori più deboli. Questi indicatori, in particolare quelli rilevanti per la misura della durata dei progetti, sono inoltre correlati alla performance degli enti attuatori nella realizzazione efficace dei progetti (Crescenzi *et al.*, 2017).

3.4 *Interventi e risorse nei due cicli di programmazione: un preliminare sguardo d'insieme*

Nel complesso, seguendo i criteri di perimetrazione del settore cultura precedentemente indicati, sono 6940 gli interventi restituiti dalla banca dati, con un ammontare di risorse pari a circa 3,6 miliardi, per i due cicli 2007-2013 e 2014-2020. Una parte di questi interventi sono stati tuttavia esclusi dalle nostre elaborazioni perché presentano caratteristiche peculiari e atipiche nel processo di programmazione (è il caso dei già richiamati contributi erogati ai Comuni per lo sviluppo territoriale sostenibile e gli investimenti in infrastrutture sociali). Al netto di queste esclusioni gli interventi si riducono a 4863 e le risorse finanziarie a circa 3,3 miliardi. È questo l'universo su cui si è concentrata l'attenzione e la nostra analisi dei dati. Nella maggior parte dei casi il soggetto programmatore è la Regione (3685 interventi per 1,8 miliardi); i relativi interventi sono distribuiti in modo quasi uguale tra i due cicli di programmazione (1769 interventi per 961 milioni nel 2007-2013 e 1916 per 906 milioni nel 2014-2020)²³. L'Amministrazione centrale è presente come soggetto programmatore nei restanti 1178 interventi per un ammontare di risorse pari a circa 1,5 miliardi. In questo caso, gli interventi sono quasi interamente concentrati nel ciclo di programmazione 2014-2020 (1158 per 1,4 miliardi).

²³ Si ricorda che la competenza regionale nel settore cultura deriva dalla ripartizione delle materie di legislazione concorrente come espresso dall'art. 117 della Costituzione.

Tabella 2. Progetti per dimensione finanziaria, ciclo di programmazione e soggetto programmatore.

Dimensione finanziaria progetti	Ciclo di programmazione 2007-2013				Ciclo di programmazione 2014-2020			
	programmatore centrale		programmatore regionale		programmatore centrale		programmatore regionale	
	Quota interventi	Quota risorse	Quota interventi	Quota risorse	Quota interventi	Quota risorse	Quota interventi	Quota risorse
0-100.000	15%	0.26%	40.87%	3,03%	59.24%	1.59%	44.68%	3.15%
100.000-500.000	5%	0.27%	38.95%	18.37%	19.26%	5.11%	33.98%	19.10%
500.000-2.000.000	35%	16.13%	17.13%	27.28%	10.54%	10.15%	18.53%	34.80%
> 2.000.000	45%	83.35%	3.05%	51.32%	10.97%	83.15%	2.82%	42.95%
	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
val. assoluti	20	68.015.557 €	1769	961.747.082 €	1158	1.390.160.225 €	1916	906.045.772 €

Fonte: nostre elaborazioni su dati OC.

La distribuzione degli interventi in ragione della loro dimensione finanziaria (tabella 2) mette in evidenza un tendenziale maggior impegno del programmatore nazionale per interventi di maggiori dimensioni. Per entrambi i livelli di governo si registra una quota molto elevata di interventi sotto i 500mila € (fa eccezione il livello centrale nella programmazione 2007-2013 con un numero di interventi complessivamente esiguo). Prendendo tuttavia in considerazione gli interventi di dimensione superiore ai 2 milioni si rilevano valori significativamente superiori per il livello centrale, sia per numero interventi che per risorse finanziarie ad essi associati.

Se volgiamo l'attenzione allo stato di avanzamento degli interventi si osserva che risultano conclusi quasi la metà degli interventi complessivamente promossi (47%). In particolare, per il programmatore regionale sono conclusi il 72% degli interventi del ciclo 2007-2013 e il 36% del ciclo più recente (2014-2020). Nel caso del programmatore centrale sono conclusi il 40% degli interventi del ciclo 2007-2013 e il 16% di quelli avviati nel ciclo 2014-2020.

3.4.1 Stato di attuazione e tasso di assorbimento dei progetti per il settore Cultura nel ciclo 2007-2013

Il ciclo di programmazione 2007-2013 ha visto la prevalenza del livello di programmazione regionale (AR) rispetto a quello centrale (AC) nella realizzazione di progetti. Prendendo in esame i progetti conclusi, il livello regionale ha erogato per essi pagamenti per circa 623 milioni contro i 22 milioni circa di quello centrale (tabella 3).

Tabella 3. Progetti conclusi relativi al ciclo di programmazione 2007-2013.

Livello di governo	numero interventi	% conclusi sul totale del periodo	finanziamento ammesso	pagamenti effettuati
AC	8	40%	22.130.416 €	21.628.071 €
AR	1190	72%	623.610.957 €	633.772.297 €

Fonte: nostre elaborazioni su dati OC.

Per questo ciclo di programmazione, la quota di progetti conclusi sul totale dei progetti assegnati è pari al 72% per il programmatore regionale e al 40% per il programmatore statale, nonostante il numero di progetti in capo alle Amministrazioni centrali sia meno dell'1% del totale assegnato alle Regioni. Si nota come, per il programmatore regionale, il dato sui pagamenti effettuati risulta superiore al dato del finanziamento ammesso. Questo è dovuto principalmente a due fattori: i pagamenti effettuati da parte dei soggetti privati (imprese) che non rientrano nel monitoraggio delle risorse pubbliche (quindi risorse che non rientrano nel finanziamento ammesso); i pagamenti eccedenti la quota di finanziamento inizialmente ammessa da parte di amministrazioni regionali, locali, e altri enti della PA.

Nel caso dei progetti conclusi si indica come, nonostante una differenza così rilevante nella mole di risorse erogate, il numero di anni necessari per saturare l'indicatore di avanzamento di spesa è non molto differente tra i due livelli AC e AR. Se limitiamo lo sguardo ai progetti conclusi per opere e impianti (spesa per investimenti), il livello regionale arriva a saturare il 98% circa della spesa in 12 anni, mentre il livello centrale tocca questa quota in 10 anni dall'avvio dei pagamenti.

Ricordiamo come il percorso di realizzazione dei progetti finanziati da FSC, a differenza di quanto accade per i progetti finanziati da fondi SIE, non è vincolato da rigide tempistiche per la loro conclusione (e relativa certificazione di spesa). Vi sono ovviamente requisiti temporali anche in capo ai programmatori di progetti FSC – il mancato rispetto dei tempi previsti per le Obbligazioni Giuridicamente Vincolanti (OGV) può produrre un definanziamento – ma essi agiscono più a monte del processo realizzativo; non vi sono invece rigidi vincoli sulla tempistica di erogazione delle risorse.

L'eredità del ciclo 2007-2013, ovvero i progetti ad oggi ancora in corso, è relativamente elevata per entrambi i livelli di governo (tabella 4). In particolare, per le AR sono ancora in corso poco più di 450 progetti (il 26% dei progetti in cui esse compaiono come soggetto programmatore), per un valore di finanziamento ammesso pari a circa 314 milioni (33% del totale). Per il livello AC, sono in corso ancora 11 interventi (il 55% del totale), per un valore di poco meno di 30 milioni di € di finanziamento ammesso (il 43% circa del totale).

Tabella 4. Progetti in corso relativi al ciclo di programmazione 2007-2013.

<i>Livello di governo</i>	<i>numero interventi</i>	<i>% sul totale</i>	<i>finanziamento ammesso</i>	<i>% fin ammesso su fin tot</i>	<i>Pagamenti effettuati</i>	<i>Indice assorbimento</i>
AC	11	55%	29.559.005	43%	7.241.210	24%
AR	454	26%	314.064.538	33%	99.943.669	32%

Fonte: nostre elaborazioni su dati OC.

L'assorbimento della spesa relativo ai progetti in corso per questo ciclo è superiore per il livello AR (32%), rispetto a AC (24%) a oggi per il settore Cultura. I valori sono molto bassi, e se per AC il tasso di assorbimento relativo all'intero insieme dei progetti FSC per il ciclo 2007-2013 è pari al 66%, per il livello AR tale indicatore è pari al 76%.

3.4.2 Stato di attuazione e tasso di assorbimento dei progetti per il settore Cultura nel ciclo 2014-2020

Se volgiamo l'attenzione al ciclo più recente (2014-2020), la ricostruzione dello stato di attuazione e del tasso di assorbimento segnala valori assai differenti. In questo ciclo, la numerosità dei progetti attribuiti ai due livelli di governo si modifica, così come il relativo ammontare di risorse programmate. L'Amministrazione centrale gestisce in questo ciclo sia un elevato numero di progetti (maggiore rispetto al passato), sia un considerevole volume di risorse finanziarie, superiore a quello attribuito alle Amministrazioni regionali. Soffermando l'analisi sui soli progetti conclusi si rileva che, a 9 anni dall'avvio del ciclo di programmazione, risultano conclusi il 10% dei progetti attribuiti al programmatore centrale, per un ammontare di pagamenti pari a poco meno di 7 milioni (tabella 5). L'Amministrazione regionale ha concluso il 29% di progetti sul totale dei progetti a essa attribuiti dal sistema di monitoraggio, per un totale di pagamenti pari a circa 69 milioni.

Tabella 5. Progetti conclusi relativi al ciclo di programmazione 2014-2020.

Livello di governo	numero interventi	% conclusi su totali	finanziamento ammesso	pagamenti effettuati
AC	111	10%	6.685.763	6.629.485
AR	547	29%	69.503.479	68.946.961

Fonte: nostre elaborazioni su dati OC.

La quota dei progetti ancora in corso (tabella 6) sul totale dei progetti ammessi per questo ciclo è molto elevata: per le Amministrazioni centrali si tratta del 70% dei progetti e per le Amministrazioni regionali del 53% del totale. La quota di pagamenti sul totale dei finanziamenti ammessi, la nostra proxy per capacità di assorbimento, è ancora molto bassa, il 14% per il livello centrale e il 21% per il livello regionale²⁴. L'indicatore di assorbimento è inferiore per l'Amministrazione centrale rispetto a quella regionale, in linea con un'elevata quota di progetti ancora in corso.

²⁴ Dati aggiornati ad aprile 2023

Tabella 6. Progetti in corso relativi al ciclo di programmazione 2014-2020.

Livello di governo	numero interventi	% in corso su totali	Finanziamento ammesso	pagamenti effettuati	Indice assorbimento
AC	806	70%	1.251.774.908	175.260.866	14%
AR	1010	53%	728.407.887	156.132.071	21%

Fonte: nostre elaborazioni su dati OC.

I rapporti calcolati in tabella 5 e 6 non esauriscono le quote dei progetti di cui AC e AR sono responsabili nel ciclo 2014-2020. In OC, la parte rimanente dei progetti non inclusi nei progetti da noi ricostruiti è rappresentata dai progetti non avviati e liquidati (20% per AC e 18% per AR), due tipologie da noi non analizzate.

Tabella 7. Tasso di assorbimento della spesa per i progetti in corso nel ciclo 2014-2020.

anno pagamenti	AC		AR	
	pagamenti	indice assorbimento	pagamenti	indice assorbimento
2016	16.834	0%	141.146	0%
2017	1.845.625	0%	1.703.407	0%
2018	11.242.784	1%	8.162.925	1%
2019	29.310.820	2%	36.149.767	5%
2020	59.437.056	5%	79.598.115	11%
2021	122.767.568	10%	126.243.865	17%
2022	174.811.404	14%	153.811.273	21%
2023	175.260.865	14%	156.132.070	21%

Fonte: nostre elaborazioni su dati OC.

Se prendiamo in considerazione l'andamento nel tempo del tasso di assorbimento della spesa per i due livelli di amministrazione considerati, si può notare che il livello dell'indicatore di assorbimento è particolarmente basso lungo tutto il periodo in esame (tabella 7); i valori relativi al programmatore regionale sono tuttavia costantemente superiori a quelli registrati per il programmatore centrale. Una crescita più decisa nell'erogazione dei pagamenti si verifica solo a partire dal 2020, per entrambi i livelli di governo.

Ci si potrebbe domandare se la difficoltà nell'assorbire la spesa derivi dal peso che, all'interno dei progetti programmati dalle Amministrazioni centrali, hanno quelli di importo maggiore. Come si vede in tabella 8, per i progetti di importo superiore ai due milioni, che per la maggioranza sono gestiti da AC in questo ciclo di programmazione, l'indicatore di assorbimento per i progetti in corso è pari a circa il 14%, dato comparabile a quello relativo ai progetti di dimensione simile, ancorché meno numerosi, gestiti da AR (13%).

Per i progetti fino a due milioni, prevale la quota di assorbimento espressa da AR (28%) rispetto a AC (17%), e in maniera significativa. Questi progetti sono anche quelli che, in particolare nelle classi tra 100mila e due milioni, prevalgono nel paniere AR (678 progetti) rispetto ad AC (311). I progetti sotto i 100mila € prevalgono nella gestione AC rispetto a AR, ma anche in questo caso l'assorbimento di AC è inferiore (19%) rispetto a AR (29%).

Tabella 8. Progetti in corso per dimensione finanziaria e tasso di assorbimento nel ciclo 2014-2020.

dimensione finanziaria	AC				AR			
	Numero interventi	Finanziamento ammesso	Pagamenti effettuati	indice assorbimento	Numero interventi	Finanziamento ammesso	Pagamenti effettuati	indice assorbimento
0-100.000	381	13.187.722	2.563.033	19%	286	12.248.336	3.573.258	29%
100.00-500.000	199	64.076.896	8.678.340	14%	398	110.150.462	36.539.406	33%
500.000-2.000.000	112	131.012.208	22.553.006	17%	280	252.826.411	70.788.768	28%
>2.000.000	114	1.043.498.081	141.466.487	14%	46	353.182.677	45.230.638	13%

Fonte: nostre elaborazioni su dati OC.

La maggiore difficoltà nell'avanzamento dei progetti è concentrata nella tipologia di opere e impianti, ovvero i progetti di investimento, e questi, nel caso del settore da noi ricostruito, costituiscono il maggior numero di interventi. Più in generale, non solo per il settore da noi analizzato, le spese per investimento in Italia soffrono di tempi di realizzazione particolarmente lunghi, in parte legati al coinvolgimento

di diversi attori istituzionali (ad esempio Comuni, Regioni ecc.) nel processo di attuazione (per approfondimenti, Casadio e Paccagnella, 2011). Si indica come AC esprima un valore di assorbimento per questa tipologia di interventi pari a 14% in aggregato, contro un 22% di AR. Si tenga comunque conto che il valore medio degli interventi gestiti da AC per investimento è pari a circa 1 milione e 200mila €, contro un valore di poco inferiore a 650mila € nel caso di AR.

3.5 Una stima econometrica dell'impatto del livello di governo sulla durata dei progetti

Il superamento dei termini attesi per la conclusione degli interventi (Durata Fuori Progetto), definita come la differenza tra data prevista di fine progetto e la data di fine effettiva, costituisce una misura del ritardo implicito nell'implementazione dei progetti, e consente di confrontare lungo una diversa dimensione la performance di AC e AR nel secondo ciclo di programmazione 2014-2020.

Stimiamo il semplice modello OLS (1) per evidenziare l'impatto della variabile di nostro interesse (il livello di governo programmatore), oltre ad alcune altre caratteristiche dei progetti, sull'indicatore di durata. La variabile dipendente DFP indica la Durata Fuori Progetto, normalizzata sulla durata attesa dei progetti. Tra le variabili indipendenti LP rappresenta il livello di programmazione (AC o AR) e DIM rappresenta la dimensione dei progetti. Tra gli ulteriori controlli inseriti nel modello, AREA si riferisce all'appartenenza a un territorio (convergenza o competitività), INT rappresenta la tipologia di intervento (in conto capitale o corrente) e PROC indica il tipo di procedura utilizzata per implementare i progetti (evidenza pubblica, bando, procedura negoziale o evidenza diretta). Il nostro universo, i progetti per il settore cultura, contiene progetti conclusi e in corso²⁵ (sono stati invece eliminati i progetti liquidati, non avviati o per cui non è possibile determinare lo status in OC). Infine, rispettivamente

²⁵ Per i progetti in corso non disponendo di data fine effettiva, si è utilizzata la proxy della data riferibile all'ultimo pagamento effettuato. Non è quindi una data direttamente espressione della durata effettiva fuori progetto, ma è comunque un indicatore che si correla strettamente allo stato di avanzamento dei lavori. I risultati delle stime, comunque, non si modificano anche utilizzando solo il dominio dei progetti conclusi.

α e ε sono il termine costante e il termine di errore. Il pedice i si riferisce ai singoli progetti relativi al ciclo 2014-20, sempre relativi al settore Cultura.

$$(1) DFP_i = \alpha + \beta_1 LP_i + \beta_2 DIM_i + \beta_3 AREA_i + \beta_4 INT_i + \beta_5 SPROG_i + \varepsilon_i$$

In tabella 8 presentiamo i risultati della stima OLS, in sintesi, limitando i risultati al coefficiente di interesse. Il modello presenta un coefficiente di determinazione pari a circa 0.16, ovvero il modello stimato è in grado di spiegare circa il 16% della variazione dei ritardi dei progetti all'interno del nostro settore Cultura.

Il parametro di nostro interesse è LP: il coefficiente indica l'impatto sulla durata fuori progetti attesa quando il livello di programmazione è centrale rispetto al livello base che è quello regionale, con la clausola *ceteris paribus*, ovvero a parità di caratteristiche dei progetti (dimensione, tipologia di spesa, area territoriale di appartenenza e tipo di procedura attivata). Per una lettura più agevole dei risultati, ricordiamo come DFP²⁶ sia una variabile che assume valori crescenti positivi quando il completamento del progetto si definisce entro i termini previsti (in «anticipo»), mentre al contrario un numero negativo indica «ritardo» nel completamento e chiusura del progetto al di fuori della fine attesa del progetto.

Il coefficiente di interesse è quello relativo a LP, ovvero l'impatto sul «ritardo» del livello di programmazione AC rispetto ai progetti gestiti da AR. Questo coefficiente risulta significativo (a un livello dell'1%) e indica come la gestione in capo al programmatore AC impatta negativamente sulla Durata Fuori Progetto rispetto a AR. Il livello di programmazione AC influenzerebbe, quindi, negativamente la tempestività di realizzazione, intesa come la durata dei progetti rispetto a quella prevista, nel confronto con AR.

²⁶ Durata Fuori Progetto: per i progetti conclusi: differenza tra data di fine progetto prevista e data di fine progetto effettiva; per i progetti in corso: differenza tra data di fine progetto prevista e data dell'ultimo pagamento. La differenza delle date è espressa in giorni. Durata Fuori Progetto standardizzata: rapporto tra Durata Fuori Progetto e durata totale attesa del progetto.

Tabella 9. Risultati stime OLS*. Variabile dipendente DFP.

	DFP	
	-0.235	**
	(0.044)	
	[-0.321 -0.150]	
Controlli		
Tipo procedura attivata	Si	
Macroarea	Si	
Dimensione progetto	Si	
Tipo intervento (corrente, capitale)	Si	
Stato progetto (concluso, in corso)	SI	
Intercetta	-0.842	**
	(0.128)	
	[-1.093 -0.591]	
Numero di osservazioni	1552	
R ²	0.16	
** p<.01, * p<.05		

Fonte: nostre elaborazioni su dati OC. *Standard errors corretti per tenere conto di eteroschedasticità.

3.6 Discussione dei risultati

A differenza di quanto indicato in un recente lavoro (Crescenzi *et al.*, 2022), se consideriamo tra le caratteristiche dei progetti finanziati dalle risorse di coesione l'autorità responsabile della programmazione, distinte nel nostro caso in soli due livelli, quello centrale (i Ministeri) e quello regionale, e limitando l'analisi al FSC²⁷, non si rilevano significativi guadagni di efficienza, sia nell'accezione intesa

²⁷ Nel lavoro citato, si confronta l'impatto dell'autorità responsabile dell'implementazione dei progetti, centrale e regionale, confrontando due tipologie di fondi differenti, che hanno regole molto diverse di rendicontazione (FESR e FSE vs FSC).

dagli indicatori di assorbimento della spesa sia in termini di durata complessiva dei progetti, nel caso l'autorità di programmazione sia quella centrale rispetto a quella regionale. Si rilevano invece significativi ritardi nell'implementazione dei progetti anche per il livello centrale, fornendo qualche elemento di riflessione sulla capacità delle Amministrazioni ministeriali di rispettare tempistiche ragionevoli laddove venga avviato un numero di progetti, tra quelli programmati, maggiore di quanto evidenziabile per le amministrazioni regionali (ciclo 2014-2020).

Osservando i risultati della stima econometrica, si potrebbe opporre la considerazione che il nostro indicatore di durata utilizza una variabile per il calcolo del ritardo che è costruita su una valutazione soggettiva, la durata attesa, introducendo un bias sulla misurazione oggettiva del «delay» dei progetti. Ma seppure i limiti di un indicatore di questo tipo siano evidenti²⁸, si deve tenere conto del fatto che errori di programmazione sono anche quelli legati alla valutazione *ex ante* della durata attesa delle procedure. I livelli di programmazione AC e AR potrebbero aver avuto differenti capacità di stimare la durata attesa di fine progetto, e nel nostro caso AC potrebbe aver «fallito» in misura maggiore la valutazione del cronoprogramma atteso per chiudere i progetti.

Un'ulteriore critica, che potrebbe essere fatta al nostro esercizio di stima, consiste nella definizione della *dummy* AC e AR. In questo caso, si è scelto il livello di programmazione, senza poter discernere da un lato il livello governo responsabile del *finanziamento* dal livello responsabile della *selezione e realizzazione*²⁹ dei progetti, dall'altro in che misura, eventualmente, le responsabilità di programmazione siano «cogestite» tra AC e AR attraverso strumenti, procedure e prassi effettivamente negoziate. Una possibile risposta a questa critica consiste nell'indicare come le evidenze su un impatto negativo di AC rispetto a AR potrebbero essere determinate proprio dalla complessità crescente imposta dalle procedure richieste dall'aggiunta del livello di programmazione centrale a quello regionale, come potrebbe essere avvenuto in una pluralità di casi nel ciclo 2014-2020 rispetto al pre-

²⁸ E tenuto conto che il nostro dataset non consentiva di misurare in maniera adeguata la durata oggettiva delle procedure di implementazione dei progetti.

²⁹ Pensiamo, nel caso delle opere pubbliche, alle procedure di assegnazione dei lavori.

cedente 2007-2013. Il raddoppio procedurale potrebbe aver rallentato ulteriormente i tempi di realizzazione dei progetti.

Appare comunque necessario un ulteriore approfondimento di questi elementi distintivi del processo di programmazione FSC nel ciclo 2014-2020, utilizzando l'intero universo dei progetti finanziati nello stesso ciclo e avvalendosi anche di fonti dirette (interviste a testimoni privilegiati). La complessità dell'attribuzione delle responsabilità prevede necessariamente una valutazione accurata delle differenti condizioni al contorno di tipo istituzionale e procedurale per FSC (e tutti gli altri fondi SIE). L'assenza di un'attenta differenziazione tra questi potrebbe rendere poco utili stime di impatto dei livelli di governo responsabili sull'efficienza e efficacia della spesa finanziata da fonti SIE.

4. Conclusioni

In questo lavoro è stato proposto un esercizio preliminare di valutazione degli effetti della «ri-centralizzazione», almeno parziale, della programmazione dei progetti finanziati dal FSC per il settore Cultura nel ciclo di programmazione 2014-2020 rispetto al precedente, dove le AC erano pressoché assenti e comunque complessivamente meno rilevanti.

Sulla scorta della classificazione riportata nei progetti censiti in OC, abbiamo assunto che il processo di programmazione sia operazionalizzabile attraverso una variabile binaria/dicotomica (programmatore centrale vs programmatore regionale). Il processo così sintetizzato potrebbe, però, celare una maggiore complessità dei reali processi di programmazione, ovvero la presenza, insieme al soggetto programmatore (sia esso centrale o regionale) da noi considerato, di forme di co-programmazione e/o co-gestione, in cui i diversi livelli di governo cooperano, concertano e negoziano contribuendo in varia misura alle attività di programmazione. La rilevazione di tale fenomeno (quanto è diffuso e quanto incide) richiede, tuttavia, un esame approfondito dei processi di programmazione e gestione al fine di ricostruire l'effettivo ruolo in essi svolto dai diversi livelli di governo, e le indicazioni contenute nei dati offerti da OC non sono esaurienti.

Tenuto conto dei rilevanti ritardi con cui i progetti per il settore Cultura sono stati gestiti dal livello AR, e in particolare per quelli finanziati non solo dai fondi FSC ma anche FESR, e del fatto che

frequentemente viene invocato il livello decentrato come quello che andrebbe coinvolto maggiormente nella gestione dei progetti per il settore culturale, la rottura costituita dal rinnovato protagonismo delle AC nel ciclo 2014-2020 per FSC costituisce una sorta di «esperimento» per verificare se ci siano stati rilevanti guadagni di efficienza.

Due indicatori sono stati utilizzati per valutare efficienza e tempestività nella gestione dei progetti, da un lato il tasso di assorbimento e dall'altro il ritardo eventuale con cui i progetti sono stati implementati. Al netto della specificità del settore da noi ricostruito, a oggi, dopo 16 anni dall'avvio del ciclo di programmazione in oggetto, una quota non indifferente di progetti finanziati dal FSC relativi al ciclo 2007-2013, gestiti da AR e AC risultano ancora in corso. Il tasso di assorbimento per questi è molto basso, e comunque non si registra una performance brillante per entrambi i livelli sul totale dei progetti ancora in corso per questo ciclo. Questo appare un tratto saliente che caratterizza il funzionamento del fondo nazionale di coesione. Si nota come anche quando il numero di progetti da implementare sia trascurabile, ovvero quelli in capo alle AC, permangono rilevanti ritardi nella chiusura degli stessi.

Tuttavia, questi indicatori soffrono di alcuni limiti, ovvero, nel caso dell'avanzamento della spesa, le variabili disponibili sui pagamenti costituiscono al più delle proxy dello stato di avanzamento dei progetti, mentre gli indicatori di durata possono essere influenzati anche da fattori diversi oltre che dalla capacità del programmatore/realizzatore degli interventi.

Per quel che riguarda l'assorbimento della spesa nel ciclo 2007-2013, si evidenziano differenze tra i due livelli AC e AR per i progetti del settore Cultura. Se per AC il tasso di assorbimento relativo all'intero insieme dei progetti per il ciclo 2007-2013 è pari al 24%, per il livello AR tale indicatore è pari al 32%. Per quel che riguarda il ciclo di programmazione 2014-2020, a oggi, dopo 9 anni dall'avvio del ciclo di programmazione in oggetto, AC ha concluso il 10% dei progetti sul totale, per un ammontare di pagamenti pari a poco meno di 7 milioni. AR ha concluso il 29% di progetti sul totale dei progetti assegnati per Cultura, per una mole di pagamenti di circa 69 milioni.

La quota dei progetti ancora in corso sul totale dei progetti ammessi per questo ciclo è ancora molto elevata: per AC si tratta del 70% dei progetti e per AR del 53% del totale. La quota di pagamenti

sul totale dei finanziamenti ammessi, la nostra proxy per capacità di assorbimento, è ancora molto bassa, il 14% per AC e il 21% per AR al 2023. L'indicatore di assorbimento è inferiore per le AC rispetto a AR, in linea con quota di progetti ancora in corso.

Infine, la nostra stima preliminare dell'impatto del livello di programmazione sulla durata dei progetti al di fuori della tempistica attesa, mostra come, contrariamente alle attese, il livello AC abbia una maggiore propensione a generare ritardi nell'attuazione dei progetti rispetto al livello AR.

Pur con i limiti a cui nel lavoro si è fatto riferimento, e in particolare la definizione della responsabilità effettiva in capo al livello di governo coinvolto, la presenza di eventuali cogestioni (con AR o altri livelli di governo sub-regionali) dei progetti in capo a AC, e l'assenza di informazioni sui progetti programmati dalle AC ma gestiti dai comuni, questo esercizio costituisce un primo tentativo di stimare l'effettivo impatto della ri-centralizzazione della programmazione in capo alle AC nel ciclo 2014-2020, con un significativo ridimensionamento del ruolo di AR rispetto al ciclo FSC 2007-2013.

Dal punto di vista delle informazioni utilizzate, un ulteriore approfondimento delle stime deve potersi allargare a tutti i progetti FSC nel ciclo in oggetto, adeguando la metodologia di stima al fine di cogliere i possibili nessi causali tra livello di programmazione e indicatori di performance.

Un contributo significativo delle nostre analisi crediamo venga anche dalle evidenze sulla difficoltà con cui questo fondo riesce a concludere i progetti attribuiti. Nel caso della Cultura, i ritardi nell'assorbimento di risorse e nella conclusione dei progetti, oltre al fatto che a distanza di più di 15 anni sono ancora presenti progetti non conclusi, pongono dubbi sulla opportunità di continuare a invocare l'opportunità di utilizzare FSC quale collettore delle progettualità e delle strategie non perfezionate a valere su altri fondi SIE (o dal PNRR), o più semplicemente quale erogatore di risorse addizionali. In quest'ultimo caso, il lento avanzamento della spesa e procedurale sembra incompatibile con una rafforzata capacità di sostenere gli interventi per la riduzione dei divari territoriali a valere su altre fonti di finanziamento.

Parafrasando un recente intervento, non esistono ricette miracolose per ovviare alle difficoltà di erogazione delle risorse e implementazione dei progetti da queste finanziate a valere sui fondi SIE (e

oggi PNRR): sta all'autorità di gestione, AC o AR gestire con ordine la propria casa, valutando con maggiore attenzione l'efficienza degli strumenti di cui dispongono.

Bibliografia

- Aivazidou E., Cunic, G., Mallona E. (2020), *Beyond the EU Structural funds'absorption rate: How do regions really perform?* In «Economies», vol. 8, issue 3, p. 55,
- Arbolino R., Di Caro P., Marani U. (2020), *Did the Governance of EU Funds Help Italian Regional Labour Markets during the Great Recession?*, in «Journal of Common Market Studies», vol. 58, issue 2.
- Barbero J., Christensen M., Conte A., Lecca P., Rodríguez-Pose A., Salotti S. (2023), *Improving Government Quality in the Regions of the EU and its System-Wide Benefits for Cohesion Policy*, in «Journal of Common Market Studies», vol. 61, n. 1, pp. 38-57.
- Brandano M.G., Crociata A. (2023) *Cohesion Policy, tourism and culture in Italy: a regional policy evaluation*, in «Regional Studies», vol. 57, issue 4, pp. 763-779.
- Becker S.O., Egger P.H., Von Ehrlich M. (2010), *Going NUTS: The effect of EU Structural Funds on regional performance*, in «Journal of Public Economics», vol. 94, issues 9–10, pp. 578-590.
- Becker, S.O., Egger P.H., Von Ehrlich M. (2013), *Absorptive Capacity and the Growth and Investment Effects of Regional Transfers: A Regression Discontinuity Design with Heterogeneous Treatment Effects*, in «American Economic Journal: Economic Policy», vol. 5, no. 4, November 2013, pp. 29-77.
- Commissione EU, *Seventh report on economic, social and territorial cohesion*, 2017.
- Commissione EU, *Eighth report on economic, social and territorial cohesion*, 2021.
- Corbo Esposito A.M. (2021), *Aree sottoutilizzate e politiche di sviluppo e coesione: analisi degli stanziamenti e della programmazione delle risorse nazionali dal 1998 ad oggi*, in «Rivista giuridica del Mezzogiorno», n. 4, pp. 995-1034.
- Casadio P., Paccagnella M. (2011), *La difficile programmazione delle infrastrutture in Italia*, in «Le infrastrutture in Italia: dotazione, programmazione, realizzazione», Seminari e convegni, Banca d'Italia, pp. 293-312.
- Crescenzi R., Giua M., Sonzogni G.V. (2021), *Mind the Covid-19 crisis: An evidence-based implementation of Next Generation EU*, in «Journal of Policy Modeling», vol. 43, pp. 278-297.
- Corte dei conti (2017), *Relazione annuale 2017. I rapporti finanziari con l'Unione europea e l'utilizzazione dei Fondi comunitari*, Sezione di Controllo per gli Affari Comunitari e Internazionali, Deliberazione n. 19.
- ECA (2018), *Commission's and Member States'Actions in the Last Years of the 2007–2013 Programmes Tackled Low Absorption but Had Insufficient Focus on Results*, Report 17, European Court of Auditors.

- Gianelle C., Guzzo F., Barbero J., Salotti S. (2023), *The governance of regional innovation policy and its economic implication*, in «The Annals of Regional Science».
- Gori G, Lattarulo P., Salerno N.C., (2022), *L'Efficienza temporale nella realizzazione delle opere pubbliche in Italia*, Nota di Lavoro n.2 Ufficio Parlamentare di Bilancio, luglio 2022.
- Istat (2023), *La politica di coesione e il Mezzogiorno. Vent'anni di mancata convergenza*, Statistiche Focus, 13 giugno 2023.
- Martinelli F. (2022), *Le politiche per il Mezzogiorno dal dopoguerra ad oggi e la convergenza interrotta. Due paradigmi di policy a confronto*, in «Rivista economica del Mezzogiorno», Fascicolo 1-2, gennaio-giugno 2022.
- Mendez C., Bachtler, J. (2022). *The quality of government and administrative performance: explaining Cohesion Policy compliance, absorption and achievements across EU regions*, in «Regional Studies», pp. 1-14.
- Polverari L. (2020), *La capacità amministrativa: letteratura, criticità e un'agenda di ricerca a servizio del policymaking*, in «Rivista giuridica del Mezzogiorno», Fascicolo 3-4 (settembre-dicembre), pp. 743-762.
- Rodríguez-Pose A., Garcilazo E. (2015), *Quality of Government and the Returns of Investment: Examining the Impact of Cohesion Expenditure in European Regions*, in «Regional Studies», vol. 49, n. 8, pp. 1274–1290.
- Rodríguez-Pose A. (2020), *Institutions and the fortunes of territories*, in «Regional Science Policy & Practice», vol. 12, pp. 371–386.
- Senato della Repubblica, Ufficio valutazione impatto, *L'impatto della politica di coesione in Europa e in Italia*, Documento di Valutazione n. 11, 2018.

L'assistenza agli anziani non autosufficienti: squilibri territoriali e prospettive di riforma

Laura Pelliccia¹, Elisabetta Tondini², Mauro Casavecchia²

1. Introduzione

La questione dell'assistenza agli anziani non autosufficienti è stata inserita tra le riforme che l'Italia si è impegnata a realizzare nell'ambito del Recovery Plan. All'inizio del 2023 è stata approvata la l. 33 «Deleghe al Governo in materia di politiche in favore delle persone anziane» con l'impegno all'adozione dei relativi decreti attuativi entro i primi mesi del 2024. L'implementazione operativa dovrà disciplinare una serie di questioni: percorsi di accesso e di valutazione del bisogno, sistemi informativi, adeguatezza quali-quantitativa degli interventi domiciliari, residenziali e diurni, sistemi di programmazione e di monitoraggio.

Si tratta di un passaggio epocale per un Paese come il nostro che, a differenza dei principali referenti internazionali, presenta programmi per gli anziani datati, mai confluiti in una vera e propria riforma organica.

Tenuto conto di quest'importante sfida, è utile una fotografia dello stato dell'arte della finanza pubblica in questo settore per delineare un quadro di riferimento della situazione su cui intende intervenire il PNRR. In particolare, è importante offrire una rappresentazione a livello territoriale delle risorse pubbliche dedicate a questo specifico bisogno, evidenziando il concorso delle diverse filiere istituzionali che, nell'attuale complessità dei processi di gestione dei diversi programmi, intervengono sulla questione. Particolare enfasi verrà posta all'analisi dei servizi domiciliari che, negli intenti della riforma promossa dal

¹ Studiosa di politiche sanitarie e di welfare.

² Agenzia Umbria Ricerche.

PNRR, dovranno essere potenziati al fine di prevenire l'ospedalizzazione o il ricovero permanente presso i presidi preposti.

2. Gli anziani non autosufficienti: definizioni e stime

Il progressivo invecchiamento demografico, frutto del calo dei tassi di natalità e di mortalità derivanti principalmente dal miglioramento delle condizioni economiche e sociali e dai progressi della ricerca sanitaria, sta determinando una crescita senza precedenti della popolazione anziana, con impatti molto rilevanti su vari settori della spesa pubblica, da quella pensionistica a quella relativa ai servizi sanitari e alle prestazioni di carattere sociosanitario.

Dal punto di vista epidemiologico, l'allungamento della vita porta con sé una maggiore probabilità di sviluppare patologie croniche degenerative e di incorrere in limitazioni funzionali fisiche o cognitive, determinando così un consistente aumento di individui in condizioni di non autosufficienza e dei relativi bisogni di assistenza sociosanitaria per periodi di lunga durata (*Long Term Care, LTC*). L'emergenza del fenomeno è aggravata dalle crescenti difficoltà dei caregiver familiari nel sopperire alle carenze dei servizi pubblici, anche a causa del più generale fenomeno di disgregazione del modello di famiglia tradizionale e dell'aumento del numero di anziani che vivono soli, dall'accentuazione del rischio di isolamento, dall'aumento del rischio di disabilità negli strati sociali più deboli.

In linea generale, possiamo definire gli «anziani non autosufficienti» come individui di oltre 64 anni con limitazioni dell'autonomia tali da impedire il compimento delle attività fondamentali della vita quotidiana (alzarsi, lavarsi, vestirsi ecc.) senza l'assistenza di altre persone³.

A oggi, non esiste un modo univoco per determinare il numero e la condizione sociale e sanitaria degli anziani non autosufficienti. La

³ Secondo la *International Classification of Functioning Disability and Health* dell'Organizzazione Mondiale della Sanità (2001), sono definite non autosufficienti «le persone con disabilità fisica, psichica, sensoriale e relazionale» con intensità variabile in rapporto al grado di capacità di provvedere autonomamente: al governo della casa, all'approvvigionamento e alla predisposizione dei pasti; alla cura di sé, ad alimentarsi e al governo della casa; alle funzioni della vita quotidiana e alle relazioni esterne e alla presenza di problemi di mobilità e di instabilità clinica.

condizione di non autosufficienza presenta caratteri sfumati, che si legano generalmente alla presenza di patologie cronico-degenerative o a disabilità ma non si sovrappongono esattamente a esse. Esistono dunque gradi diversi di non autosufficienza che comprendono situazioni molto differenziate, anche dal punto di vista dei bisogni di assistenza che riguardano generalmente l'area sociosanitaria integrata, come definita nei Lea (Capo IV del DPCM n. 15/2017).

La ricostruzione della relativa domanda di welfare è resa ancora più difficoltosa dall'assenza di un sistema unitario e omogeneo a livello territoriale di identificazione di tale condizione, che attualmente viene rilevata attraverso una pluralità di sistemi informativi nazionali e locali che operano con criteri diversi. Da questo punto di vista, uno degli elementi qualificanti della riforma riguarda l'introduzione a livello nazionale di una *Valutazione multidimensionale unificata* al posto delle diverse valutazioni oggi utilizzate per erogare prestazioni nazionali (indennità di accompagnamento, legge 104/92, invalidità civile). Questo nuovo strumento andrà ad affiancarsi alle *Unità di valutazione multidimensionale* territoriali già attualmente gestite da Regioni e Comuni con lo scopo di definire i progetti assistenziali integrati. Oltre a ridurre gli ampi margini di discrezionalità delle commissioni di valutazione, la valutazione multidimensionale unificata intende superare l'analisi delle sole condizioni biomediche per identificare, con criteri standardizzati e omogenei, i fabbisogni di natura sociale, sociosanitaria e sanitaria della persona anziana e anche del suo nucleo familiare, ove presente.

Secondo standard internazionali, il livello di autonomia dell'anziano viene individuato attraverso due scale che misurano rispettivamente:

- il grado di autonomia/indipendenza nello svolgimento delle fondamentali attività quotidiane (ADL – *Activity of Daily Living*) quali mangiare, vestirsi, lavarsi, spostarsi da una stanza all'altra, usare i servizi igienici;
- il grado di autosufficienza nelle attività strumentali complesse (IADL – *Instrumental Activity of Daily Living*) come preparare i pasti, effettuare lavori domestici, assumere farmaci, andare in giro, gestirsi economicamente o utilizzare un telefono.

Il dato più recente stimato da Istat per questa condizione è quello dell'Indagine europea sulla salute (EHIS) riferita al 2019, in cui a denunciare gravi difficoltà in almeno un'attività di cura della persona

(ADL) sono in Italia il 10,6% delle persone con 65 anni e oltre⁴, pari a circa 1,4 milioni di persone, la gran parte delle quali riferisce anche gravi difficoltà nelle attività quotidiane della vita domestica (IADL). Se si sommano a essi coloro che dichiarano gravi difficoltà nelle attività domestiche, si arriva a circa 3,8 milioni di anziani con severe limitazioni nelle attività quotidiane della vita domestica.

A questi vanno aggiunti i circa 233 mila anziani non autosufficienti ospiti permanenti dei presidi residenziali socioassistenziali e sociosanitari (dato riferito al 2019 – v. Box 2).

La distribuzione degli anziani non autosufficienti mostra, per ciascuno di questi indicatori, disuguaglianze territoriali piuttosto rilevanti e una generale maggiore incidenza del fenomeno nelle regioni meridionali.

Tabella 1. Anziani con gravi difficoltà nelle attività di cura della persona per tipo di attività. Anno 2019 (per 100 persone, valori in migliaia e quozienti standardizzati).

	Grave difficoltà in almeno una attività di cura della persona (ADL)		Gravi difficoltà in almeno una attività domestica (IADL)	
	Per 100 persone	Valori in migliaia	Per 100 persone	Valori in migliaia
Piemonte	8,6	93	24,6	267
Valle d'Aosta	9,3	3	16,5	5
Liguria	7,9	34	20,9	90
Lombardia	8,1	181	23,3	520
PA Bolzano-Bozen	8,2	8	15,7	16
PA Trento	7,1	8	19,7	23
Veneto	8,0	88	21,2	232
Friuli-Venezia Giulia	7,9	25	19,1	60
Emilia-Romagna	11,4	119	31,2	327
Toscana	10,4	97	25,2	236
Umbria	11,0	25	27,3	61
Marche	13,6	51	32,4	121
Lazio	9,7	122	25,5	321
Abruzzo	12,2	38	30,1	94
Molise	9,7	7	25,7	19
Campania	14,9	162	34,3	372

⁴ Da qui in poi nel testo le persone con 65 anni e più sono indicate come anziani.

	Grave difficoltà in almeno una attività di cura della persona (ADL)		Gravi difficoltà in almeno una attività domestica (IADL)	
	Per 100 persone	Valori in migliaia	Per 100 persone	Valori in migliaia
Puglia	11,6	102	33,9	300
Basilicata	11,2	14	32,2	41
Calabria	12,8	54	35,9	150
Sicilia	14,1	149	35,6	374
Sardegna	14,7	57	35,1	136
<hr/>				
Nord-ovest	8,2	310	23,4	882
Nord-est	9,3	249	24,6	657
Centro	10,6	295	26,5	739
Sud	13,0	377	33,7	977
Isole	14,3	205	35,5	510
Italia	10,6	1.437	27,7	3.764

Fonte: Istat.

Dati più aggiornati, relativi al biennio 2021-2022, sono disponibili attraverso l'indagine campionaria Passi d'Argento, curata dall'Istituto Superiore di Sanità e gestita dalle Asl⁵. Passi d'Argento classifica come «disabili» gli ultra 64enni non autonomi nello svolgimento anche di una sola delle sei attività fondamentali della vita quotidiana (ADL) e come «fragili» gli anziani non disabili – ossia autonomi in tutte le ADL – ma non autonomi nello svolgimento di due o più funzioni complesse (IADL).

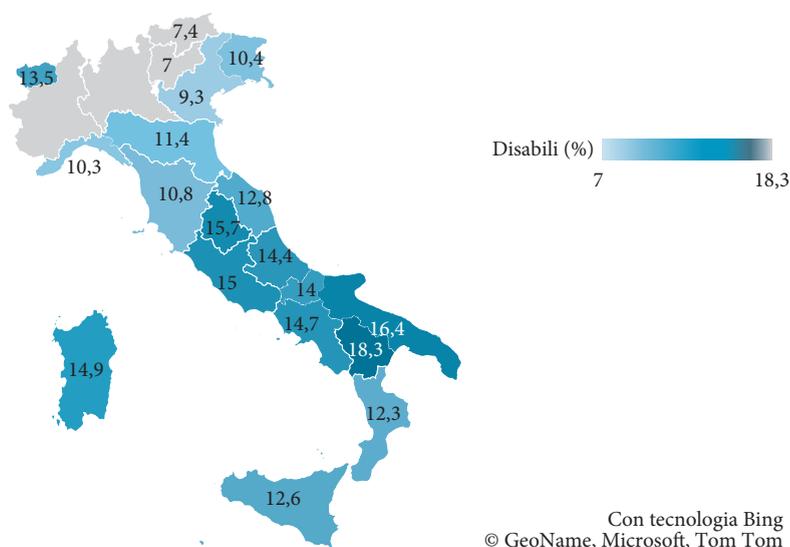
Da questi dati emerge che la condizione di disabilità coinvolge 13 anziani su 100 (pari a circa 1,9 milioni di persone), cresce con l'età, è più frequente fra le donne e fra le persone socio economicamente svantaggiate per difficoltà economiche (28% fra chi ha molte difficoltà economiche vs 9% tra chi non ne riferisce) o per bassa istruzione (24% vs 7% fra chi ha un livello di istruzione alto). L'evidente gradiente Nord-Sud (16% nel Mezzogiorno vs 13% nel Centro e 10% nel Nord)

⁵ Passi d'Argento è il sistema di sorveglianza in Sanità pubblica dedicato alla popolazione anziana, di 65 anni e più, che raccoglie informazioni dalla popolazione residente in Italia su salute e fattori di rischio comportamentali connessi all'insorgenza o alle complicanze delle malattie croniche non trasmissibili.

che vede svantaggiati i residenti meridionali potrebbe riflettere una differenza nella distribuzione degli esiti di salute, ma anche essere collegato a diversi livelli di offerta o di ricorso a strutture di ricovero per anziani non pienamente autonomi.

Oltre agli anziani disabili così definiti, la platea dei potenziali fruitori di servizi di welfare per anziani non autosufficienti può essere estesa anche ai soggetti considerati fragili, condizione che riguarda un ulteriore 17% di anziani, quantificabile in 2,4 milioni di persone. Anche per la condizione di fragilità si riscontrano associazioni analoghe a quanto emerso per i disabili, con una maggiore incidenza tra i più anziani, i più svantaggiati dal punto di vista socioeconomico e i residenti nelle regioni meridionali.

Figura 1. Anziani in condizione di disabilità per regione di residenza. Anni 2021-2022 (% su popolazione con 65 anni e oltre).



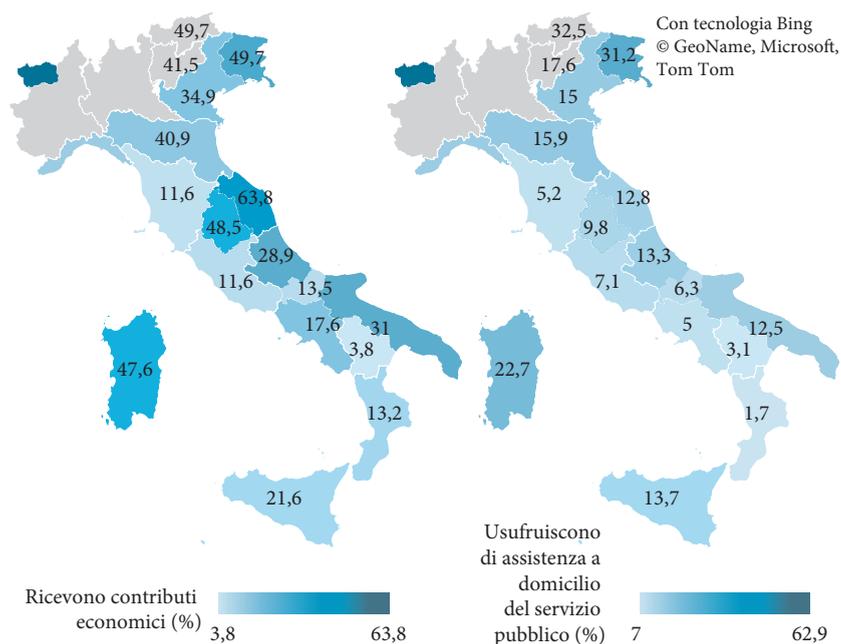
Nota: Piemonte e Lombardia dato mancante.

Fonte: elaborazioni AUR su dati Passi d'Argento.

La quasi totalità degli anziani in condizioni di disabilità e fragilità riceve qualche tipo di aiuto, che tuttavia proviene per lo più da parte delle famiglie e solo in misura inferiore dai servizi pubblici di ASL e

Comuni, la cui distribuzione – come pure quella dei contributi economici – mostra evidenti squilibri territoriali.

Fig. 2. Aiuti ricevuti da anziani in condizione di disabilità per regione di residenza. Anni 2021-2022 (%).



Nota: Piemonte e Lombardia dato mancante.

Fonte: elaborazioni AUR su dati Passi d'Argento.

3. La spesa pubblica per gli anziani non autosufficienti

La spesa pubblica per gli anziani non autosufficienti (di seguito definita anche spesa per LTC) si compone di diversi fattori. È il risultato del frazionamento delle competenze istituzionali tra diversi livelli di governo (Centro e EELL) e tra diverse filiere istituzionali (Inps, Comuni, Sanità/Regioni), riconducibili alle tre macro-voci di cui annualmente la RGS offre una ricognizione e una proiezione (RGS,

2023⁶): la spesa sanitaria, la spesa sociale e la spesa per le prestazioni monetarie⁷.

Anche il sistema di finanziamento riflette la sopracitata scomposizione: ciascuna filiera ha specifiche fonti di finanziamento e proprie regole di gestione. Oggi dal punto di vista organizzativo non sono previsti momenti di ricomposizione delle tre filiere: ciascuna tipologia ha propri meccanismi di governo delle risorse e propri sistemi di allocazione/riparto.

Questo lavoro si propone di monitorare in una logica comparata l'effetto complessivo di questi tre tasselli territorio per territorio, a partire dai dati più recenti. A questo proposito, particolare attenzione sarà dedicata alla scelta delle fonti, per evitare di effettuare analisi sull'annualità di maggior impatto della pandemia (2020).

Saranno analizzate distintamente le tre componenti, per poi pervenire a una visione complessiva di sistema. Si ricorda che la popolazione anziana presa a riferimento è quella con 65 anni e più. Pur nella consapevolezza che a livello internazionale l'età presa a riferimento si sta elevando in ragione dei progressi nell'età media di comparsa del fenomeno, la scelta di considerare 65 anni quale linea di demarcazione è dettata dalla disponibilità informativa di alcune fonti utilizzate nell'analisi, nelle quali vi è un unico riferimento a tale fascia di età.

3.1 *La spesa per l'indennità di accompagnamento*

La spesa per l'indennità di accompagnamento è la componente governata ed erogata dal sistema centrale (Inps). Si configura come un'erogazione monetaria legata alla mancanza di autonomia ed è riconosciuta a prescindere dalla prova dei mezzi dell'assistito, sulla base

⁶ Per un quadro di sintesi delle dinamiche più recenti che emergono dal predetto rapporto si rimanda a Pesaresi (2023).

⁷ Pur utilizzando la medesima ripartizione nelle tre categorie di spesa, potrebbe non esserci una coincidenza tra il totale risultante dalla presente indagine e quella della RGS. Ad esempio, in questa sede si è cercato di ricostruire la spesa sanitaria per LTC delle regioni, considerando esclusivamente i servizi per il target anziani la cui attivazione prevede la condizione di non autosufficienza e, in ogni caso, quelli più rappresentativi dell'assistenza sociosanitaria vera e propria. La RGS, invece, nella propria ricostruzione include anche altri servizi (es. lungodegenza ospedaliera, assistenza integrativa e farmaceutica ecc.). Nel presente lavoro si è cercato di esplicitare i criteri di ricostruzione e le fonti utilizzate, anche al fine di eventuali esigenze di raccordo con altre fonti.

di valutazioni delle apposite commissioni locali integrate Inps-ASL. A oggi, costituisce l'unico diritto esigibile per le persone non autosufficienti comune a tutto il Paese.

La spesa e il finanziamento di ogni regione dipendono dalla numerosità delle persone riconosciute eleggibili alla misura: in altre parole, non esistono a priori meccanismi di riparto del finanziamento per regione.

A partire dalla disponibilità informativa sulla numerosità dei pensionati over 65enni presenti alla fine di ciascun anno di fonte Istat-Inps⁸, è stata stimata la spesa di ogni Regione-PA considerando l'importo mensile dell'assegno (522,1 € nel 2021) per le mensilità dovute⁹. A livello nazionale corrisponde a oltre 14 miliardi di €.

Dal confronto tra tale livello di spesa e la popolazione anziana regionale, risulta una marcata variabilità territoriale (coefficiente di variazione pari a 0,344):

- il valore per anziano oscilla da un minimo di 162 € di Bolzano, al massimo di 1.102 € della Calabria;
- dal punto di vista geografico si osserva un andamento crescente Nord-Sud: quasi tutte le regioni settentrionali si posizionano intorno al valore del primo quartile, quelle meridionali oltre la mediana; al Centro la situazione è molto differenziata (non vi è un unico pattern) e spicca il posizionamento dell'Umbria (1.084,5 €) seconda, a livello nazionale, solo alla Calabria.

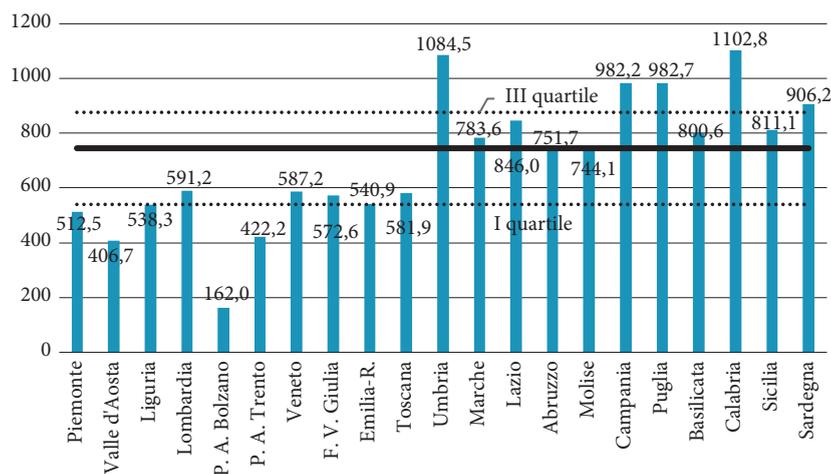
La variabilità osservata potrebbe essere spiegabile dal diverso livello di incidenza della non autosufficienza nelle regioni. In ogni caso, in assenza a regole vigenti di una scala comune di valutazione a livello nazionale per la concessione del beneficio in questione (pur essendo – come detto – l'indennità di accompagnamento a oggi l'unico diritto esigibile/livello essenziale comune a tutto il Paese), la variabilità

⁸ Sono stati considerati i titolari di pensione di invalidità civile con indennità di accompagnamento più i titolari di indennità di accompagnamento per invalidità civile.

⁹ È stato verificato, attraverso una nostra ricostruzione del turn over della misura effettuata sui dati di stock e flusso messe a disposizione dall'Osservatorio sulle Pensioni erogate dall'Inps (<https://servizi2.inps.it/servizi/osservatoristatistici/6>), che il numero dei nuovi presi in carico nel 2021 è solo leggermente superiore agli utenti dimessi dalla misura nello stesso anno, lasciando presumere che il numero degli utenti iniziali considerati per 12 mensilità sia una buona proxy del carico di spesa annua.

potrebbe essere il risultato dei diversi criteri valutativi adottati dalle Commissioni locali.

Grafico 1. Spesa per indennità di accompagnamento per anziano. Anno 2021 (€).



Fonte: elaborazioni AUR su dati Istat.

3.2 La spesa sociosanitaria

I servizi per gli anziani gestiti dalle Regioni sono individuabili nell'ambito del perimetro del Capo IV dei Livelli Essenziali di Assistenza – Assistenza sociosanitaria.

Non vi è un canale di finanziamento dedicato, concorrendo l'assistenza agli anziani al più ampio finanziamento del SSN: la quota capitaria attribuita alle Regioni attraverso gli annuali decreti di riparto non prevede la definizione di una quota da dedicare specificamente all'assistenza agli anziani non autosufficienti.

I livelli essenziali di assistenza che le Regioni sono tenute a garantire agli anziani non autosufficienti sono riconducibili ai tre principali setting di erogazione: residenziale, semiresidenziale e domiciliare¹⁰.

¹⁰ Da precisare che il Dpcm fa riferimento alla categoria delle persone non autosufficienti, distinguendola da quella dei disabili (a cui sono dedicati precisi articoli), ne con-

Dal momento che la definizione dell’allocazione delle risorse del FSN tra i diversi LEA è demandata alle Regioni, per individuare le risorse destinate agli anziani non autosufficienti non si può che fare riferimento alla spesa effettiva delle Regioni per erogare i relativi livelli di assistenza. Queste informazioni sono da ricercare nell’apposita rilevazione con cui le Regioni indicano i costi dei diversi Lea, articolati secondo la declinazione del Dpcm 12/1/2017, disponibile attraverso il portale BDAP per tutte le Regioni (tranne che per la Calabria, motivo per cui questa regione viene esclusa dalle comparazioni che seguono)¹¹. In particolare, sono state prese a riferimento le seguenti voci¹²:

- Assistenza sociosanitaria residenziale – Assistenza alle persone non autosufficienti, indicativa degli art. 29 e 30¹³;
- Assistenza sociosanitaria semiresidenziale – Assistenza alle persone non autosufficienti indicativa dell’art 30 (per i centri diurni);
- Cure domiciliari, opportunamente riproporzionata per tener conto della sola quota riferibile agli anziani¹⁴;

per un totale, a livello nazionale, di quasi 5 miliardi di €.

segue che gli articoli sulle persone non autosufficienti possono essere presi a riferimento per rappresentare la sfera degli anziani non autosufficienti. Questa nozione non esaurisce lo spettro dell’assistenza sanitaria erogata agli anziani ma delimita i servizi specifici da attivare in presenza della condizione specifica di non autosufficienza.

¹¹ Pur essendo disponibile il dettaglio per Azienda sanitaria si è fatto riferimento ai dati del consolidamento regionale, prendendo il totale dei fattori produttivi, aggregato esaustivo sia dei costi per i servizi gestiti direttamente dalle ASL sia dei costi per l’acquisto di servizi da soggetti privati accreditati in accordo contrattuale con il SSN.

¹² Si tratta delle voci più rappresentative e specifiche. Altre poste – ad esempio la spesa per i MMG in RSA – sono state tralasciate, dal momento che si tratta di costi che presumibilmente il SSN avrebbe sostenuto anche in assenza della condizione di non autosufficienza.

¹³ Include tutta l’assistenza residenziale per le persone non autosufficienti rilevata dal sistema FAR, quindi non soltanto quella per lungo assistenza/mantenimento, ma anche quella ad alto grado di intensità assistenziale (impegno sanitario) e i trattamenti estensivi ad elevata necessità di tutela sanitaria (di norma di durata inferiore ai 60 giorni)

¹⁴ I costi sono rilevati in maniera indistinta, dal momento che l’art. 22 comprende l’assistenza domiciliare per tutte le fasce di età. Al fine di tenere conto del target specifico anziani, la spesa per le cure domiciliari BPAP è stata considerata soltanto in funzione della percentuale di utenza anziana 2021 rispetto al totale dell’utenza ADI di ogni Regione, secondo quanto riportato nell’Annuario Statistico del SSN.

La spesa sociosanitaria delle Regioni presenta una variabilità molto pronunciata (coefficiente di variazione pari a 0,81), indicativa di quanto le risorse dedicate a tali bisogni dipendano dalla discrezionalità locale, ovvero dalla sensibilità delle Sanità regionali a voler investire in tale settore. È utile ricordare che, a differenza di altre tipologie di assistenza sanitaria, non sono mai stati definiti standard di offerta sui livelli di assistenza da erogare (diversamente da quanto invece avviene, ad esempio, in ambito ospedaliero).

La spesa delle Regioni dipende non solo dalla relativa sensibilità nel garantire un'ampiezza adeguata di tali servizi, ma anche dagli standard assistenziali fissati da ogni Regione per l'erogazione dei servizi¹⁵, oltre che dai relativi livelli di remunerazione delle prestazioni (in assenza di tariffari comuni, anche a parità di offerta la spesa potrebbe variare). Va altresì ricordato che, a fronte di servizi unitari, la spesa sanitaria dipende dal riparto degli oneri assistenziali tra la filiera dei servizi sanitari e quella socioassistenziale¹⁶: a fronte di un comune parametro normativo, l'effettivo rispetto di questi criteri è demandato alle scelte regionali.

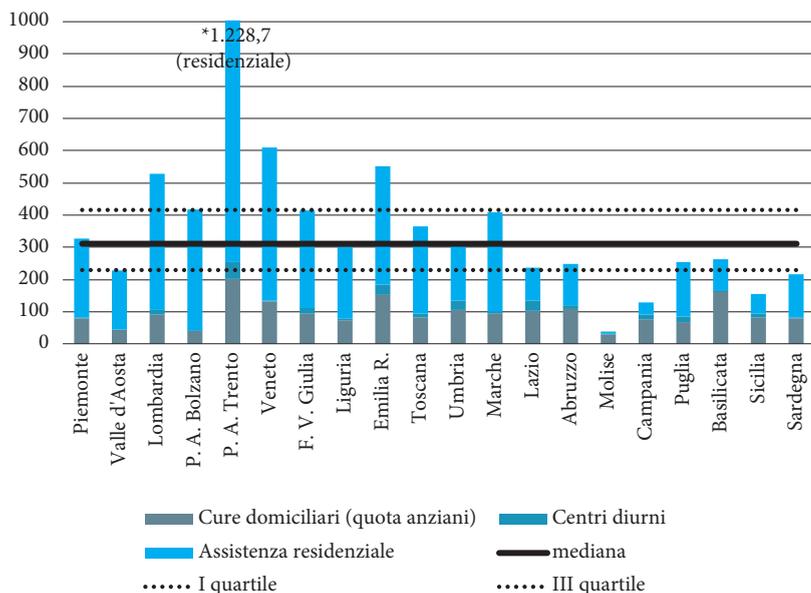
Ciò premesso, nell'insieme la spesa sociosanitaria per Regione:

- oscilla tra il minimo di 38 € del Molise e i 1.482 € della Provincia autonoma di Trento;
- dal punto di vista territoriale, le Regioni del Centro Nord si posizionano nei quartili medio alti (con la sola eccezione di Valle d'Aosta e Lazio); al contrario nel Meridione tutte le regioni si collocano nella fascia medio-bassa di spesa.

¹⁵ Ad esempio, dal rapporto operatori/utenti richiesto per erogare il servizio residenziale/diurno, o dal relativo mix di figure professionali (es. quale quota deve essere coperta dagli infermieri).

¹⁶ Ad esempio, per la lungo assistenza residenziale e semiresidenziale il Dpcm prevede un riparto dei costi del servizio tra le due filiere al 50%.

Grafico 2. Spesa sociosanitaria per LTC per anziano per setting. Anno 2021 (€).



* La PA di Trento raggiunge una spesa sociosanitaria di 1.482 € (oltre la scala di rappresentazione).

Fonte: elaborazioni AUR su dati BDAP.

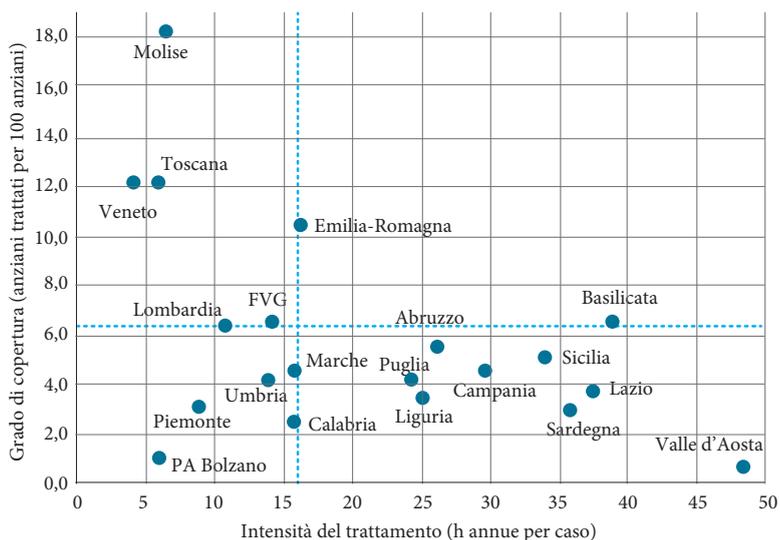
Box 1: L'Assistenza domiciliare integrata (ADI) per gli anziani

L'ADI, l'assistenza domiciliare integrata sociosanitaria di titolarità delle Aziende sanitarie, attiva da metà degli anni Novanta¹⁷ e presente in tutte le ASL, è un insieme multidisciplinare di servizi medici, infermieristici e riabilitativi che offrono continuità assistenziale a soggetti non autosufficienti o fragili, affetti da patologie varie, perlopiù cronico-evolutive. L'ADI afferisce ai percorsi di cure domiciliari integrate del SSN e viene erogato secondo il Piano

¹⁷ Il servizio è stato istituito dal Progetto Obiettivo «Tutela della salute degli anziani 1991-1995» del 1992.

di Assistenza Individualizzato¹⁸. A partire dal 2001 costituisce un Livello essenziale di assistenza (LEA).

Graf. 3. Posizionamento regioni al 2021 per grado di copertura e intensità del trattamento per ADI rivolta ad anziani.

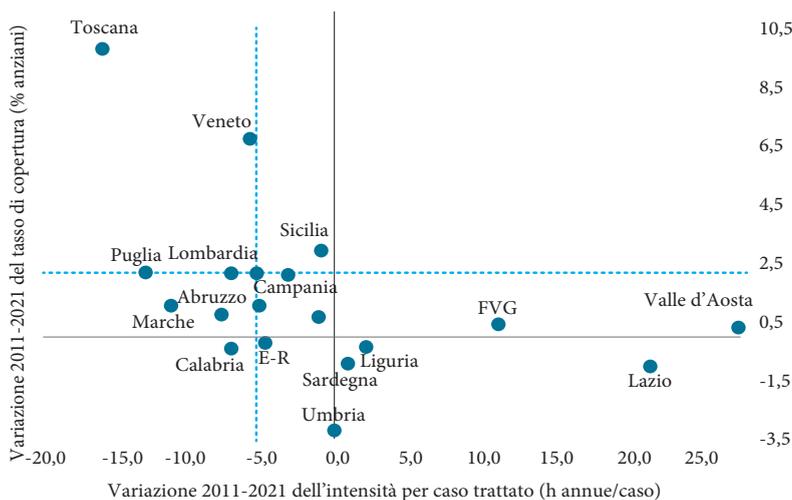


* linea blu media nazionale.

Fonte: elaborazioni AUR su dati Ministero della Salute – Direzione generale della digitalizzazione, del sistema informativo sanitario e della statistica – Ufficio di statistica

¹⁸ La normativa comune a tutte le Regioni (DPCM 12/1/2017, art. 22) prevede l'obbligatorietà della valutazione multidimensionale e del PAI.

Graf. 4. Variazione del grado di copertura e dell'intensità del trattamento per ADI rivolta ad anziani dal 2011 al 2021.*



* Il Molise non figura nel grafico perché outlier.

Fonte: elaborazioni AUR su dati Ministero della Salute – Direzione generale della digitalizzazione, del sistema informativo sanitario e della statistica – Ufficio di statistica.

Attingendo ai dati di fonte ministeriale e restringendo l'analisi ai soli utenti anziani, si osserva a livello nazionale una crescita dal 2011 al 2021 della capacità di copertura del servizio: il tasso di copertura (anziani trattati sulla popolazione di riferimento) passa mediamente dal 4,1% al 6,3%.

Le differenze territoriali sono molto accentuate, con un Nord Est che vede aumentare la sua già alta quota di anziani presi in carico. Nel 2021 i valori massimi si riscontrano nel Molise (18,2%, un caso anomalo soprattutto tra le Regioni meridionali), in Veneto e in Toscana (12,1%) e in Emilia-Romagna (il cui tasso di copertura passa dal 10,6 al 10,2%). La Valle d'Aosta, la PA di Bolzano, la Calabria e la Sardegna spiccano al contrario per i valori più bassi.

Il tasso di copertura si accompagna a un'intensità del trattamento che in genere si correla in maniera inversa al numero di casi trattati. Infatti, a fronte di una crescita quasi generalizzata dei casi di inserimento in ADI dal

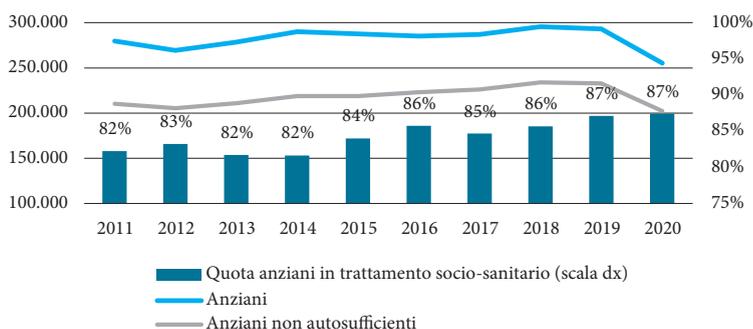
2011 al 2021, corrisponde un calo dell'intensità del trattamento: le ore per anziano dedicate passano da 21 a 16.

Box 2: I presidi residenziali per anziani

I presidi residenziali sono strutture, pubbliche o private, destinate a soggetti in condizioni di bisogno, che erogano servizi di ospitalità assistita di tipo socioassistenziale e/o sociosanitario con pernottamento. Sono escluse le strutture ospedaliere, pubbliche e private.

In Italia, gli ospiti dai 65 anni e più di dette strutture dal 2012 sono in tendenziale crescita (la flessione del 2020 è attribuibile all'eccezionalità di un anno colpito dalla crisi pandemica), come in crescita è la percentuale di coloro che hanno bisogno di trattamenti di tipo sociosanitario¹⁹. Il fenomeno si collega al contestuale aumento della quota di anziani non autosufficienti (dal 75% al 79% nel decennio) che passano dai quasi 210 mila del 2011 ai 236 mila nel 2019 (per scendere a poco più di 202 mila nell'anno dello scoppio della pandemia).

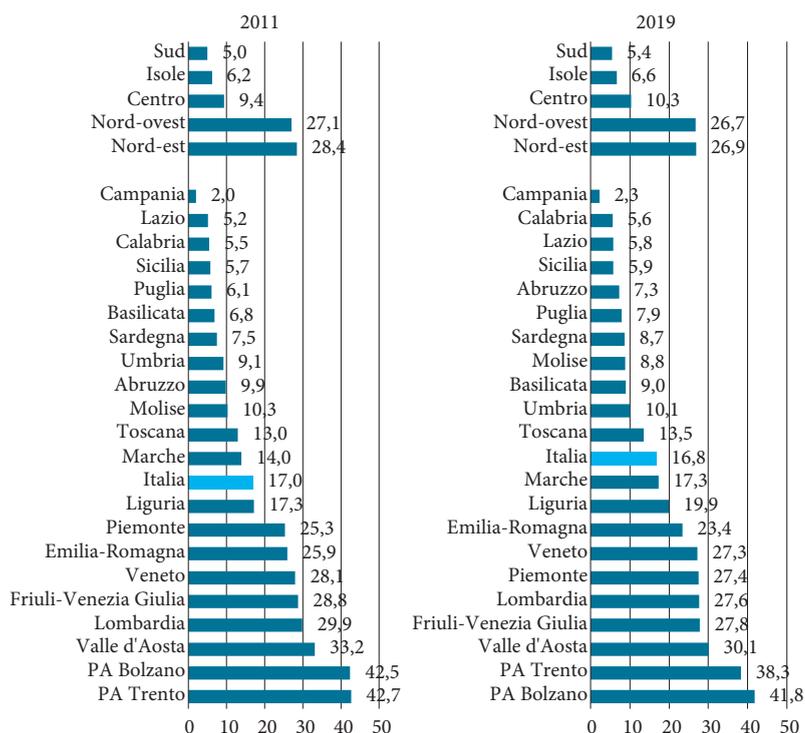
Graf. 5. Anziani ospiti in strutture residenziali socioassistenziali e sociosanitarie in Italia.



Fonte: elaborazioni AUR su dati Istat.

¹⁹ Poiché i presidi rispondono a vari bisogni e funzioni, i trattamenti previsti nelle strutture residenziali sono, oltre a quelli sociosanitari, i seguenti: Accoglienza di emergenza, Prevalente accoglienza abitativa, Prevalente funzione tutelare, Socio-educativa, Educativa psicologica (Istat).

Graf. 6 Tasso di copertura degli anziani non autosufficienti ospiti presso strutture residenziali socioassistenziali e sociosanitarie (valori ogni 1.000 residenti anziani).



Fonte: elaborazioni AUR su dati Istat.

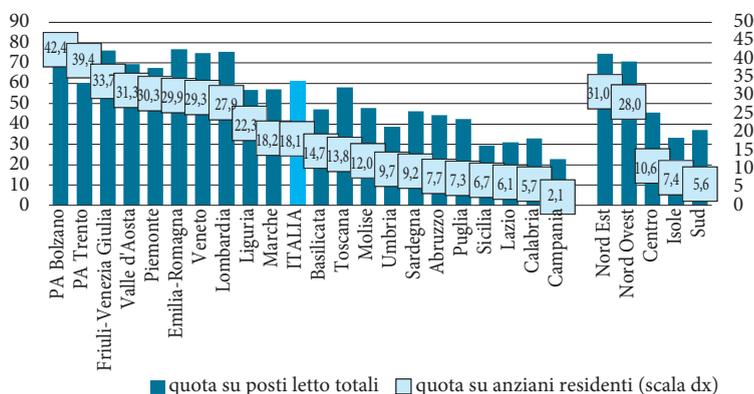
Il tasso di inserimento degli anziani non autosufficienti presenta una variabilità territoriale molto ampia, con valori molto più elevati nelle aree settentrionali del Paese. Anche considerando le sole RSO, nel 2019 si passa da un 27,5 per mille circa di Lombardia e Piemonte a poco più di un 2 per mille della Campania.

Se si esclude l'ultimo anno disponibile, che presenta valori ovunque al ribasso, si evince mediamente una certa stabilità del tasso di ricovero (intorno a 17 ospiti ogni mille anziani residenti). Tuttavia, da un punto di vista territoriale, l'area settentrionale, caratterizzata da capacità di presa

in carico molto più alta della media, mostra nella maggior parte dei casi, valori in flessione, in parte bilanciati dai territori del Centro Sud che invece presentano un lieve irrobustimento del tasso di inserimento in strutture. Emblematico il caso della Puglia, che porta la quota di copertura di anziani non autosufficienti dal 6,1 al 7,9 per mille.

Le unità di servizio dell'offerta residenziale rivolta agli anziani erogano per loro natura prevalentemente servizi di tipo socio-sanitario; residuali sono quelle che offrono un'assistenza socioassistenziale.

Graf. 7. Posti letto destinati ad anziani non autosufficienti in strutture residenziali socioassistenziali e socio-sanitarie. Anno 2020.



* Il target di utenza è quello prevalente.

Fonte: elaborazioni AUR su dati Istat.

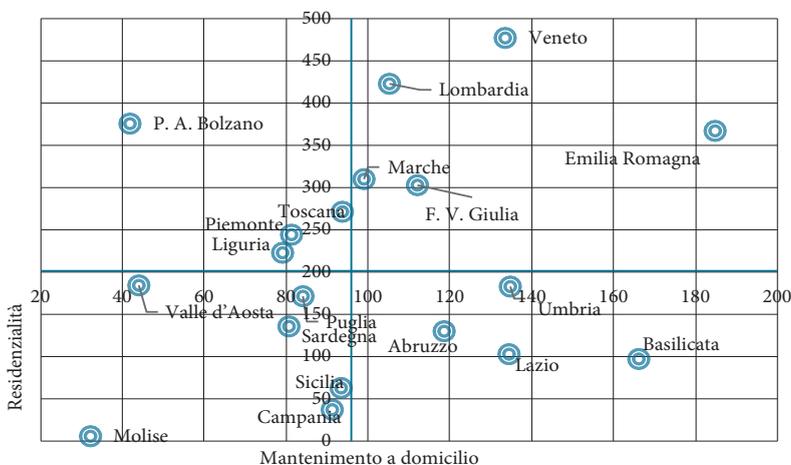
L'offerta di posti letto nei presidi residenziali rivolta ad anziani non autosufficienti è naturalmente speculare al grado di copertura garantita dai presidi stessi. Dunque, nei territori contraddistinti da tassi di copertura più elevati, si riscontra una maggiore prevalenza di offerta di posti letto per anziani. In Italia, nel 2020, il 61% dei posti letto dei presidi residenziali è riservato ad anziani non autosufficienti (una quota che in Emilia-Romagna sale al 77% e in Campania non arriva neanche al 23%) a cui corrisponde il 18 per mille del tasso di copertura. Tra le RSO con l'offerta di posti letto per anziani non autosufficienti più elevata spiccano Piemonte, Emilia-Romagna e Veneto (circa 30 posti letto ogni mille anziani residenti). Il valore più basso si riscontra in Campania, con un'offerta pari al 2,1 per mille.

Box 3: Il ruolo dei diversi setting assistenziali sanitari

Le scelte delle Regioni si differenziano non soltanto sul livello complessivo di risorse sociosanitarie per gli anziani ma anche rispetto al ruolo dei diversi setting assistenziali.

Va premesso che si può adottare una definizione estesa di servizi per il mantenimento al domicilio, non limitandosi ai soli servizi erogati a casa ma includendo anche quelle attività che facilitano la permanenza nella propria abitazione (in altre parole, contribuiscono a ritardare l'istituzionalizzazione delle persone anziane): nello specifico, dunque, la spesa per il mantenimento a domicilio include la spesa per l'ADI e quella per l'assistenza semiresidenziale.

Graf. 8. Spesa sociosanitaria per anziano: setting residenziale vs mantenimento a domicilio. Anno 2021.



Fonte: elaborazioni AUR su dati BDAP.

In generale, non sembra esistere una relazione di complementarità tra i due setting, dal momento che tendenzialmente un alto livello di risorse per la domiciliarità si accompagna a un altrettanto elevato impegno sulla residenzialità. Si possono invece raggruppare i comportamenti regionali per cluster:

- Marche, Friuli-V.G., Lombardia, Veneto e Emilia-Romagna sono le regioni con spesa medio-alta su entrambi i setting;
- Valle d’Aosta, Puglia, Sardegna, Sicilia, Campania e Molise, all’opposto, presentano un impegno medio basso su entrambi i setting;
- Abruzzo, Lazio, Umbria e Basilicata mostrano un vantaggio sulla spesa domiciliare e una contestuale debolezza sulla residenzialità;
- Piemonte, Liguria, Toscana e PA Bolzano, infine, si distinguono per una spesa sociosanitaria residenziale medio-alta, accompagnata da una modesta spesa per la domiciliarità.

3.3 *La spesa degli enti locali per gli anziani*

Gli interventi socioassistenziali per gli anziani di competenza del sistema dei Comuni-Ambiti Territoriali Sociali (ATS) sono finanziati attraverso il più generico sistema di finanziamento della spesa sociale dei Comuni. La finanza dei municipi poggia sul riparto del relativo fondo di solidarietà²⁰, senza una specifica finalizzazione di una quota per gli anziani. A livello nazionale esistono specifiche forme di finanza derivata per il sostegno degli interventi per la non autosufficienza degli EELL (es. il Fondo Nazionale per la Non Autosufficienza). La relativa gestione – che interessa non soltanto la sfera degli anziani ma anche quella dei disabili – è demandata alle Regioni (si veda Box 4). Il Piano Nazionale Non Autosufficienza ha intrapreso un percorso per la definizione dei Livelli essenziali: al momento sono state individuate alcune linee evolutive comuni per tutto il Paese²¹, la cui attuazione è tuttavia ancora incerta. Oltre alle risorse proprie dei Comuni e a quelle trasferite dallo Stato, contribuiscono al finanziamento della spesa sociale per gli anziani anche gli eventuali fondi delle Regioni e le risorse di provenienza comunitaria.

²⁰ Per una ricognizione della materia si rimanda a Casavecchia e Tondini (2023).

²¹ Ad esempio, la definizione di una comune percentuale di incremento della quota del Fondo da destinare ai servizi, la definizione del concetto di gravissima non autosufficienza (Dpcm 2 ottobre 2022). Al momento rispetto a questi obiettivi programmatici non sono rese disponibili evidenze sull’effettivo stadio implementativo da parte delle Regioni.

Gli interventi degli EELL si sostanziano non solo nell'erogazione di servizi socioassistenziali (diurni, domiciliari e residenziali), ma anche in erogazioni monetarie (buoni corrisposti alle famiglie). La fonte che permette di ricostruire l'articolazione della spesa per gli anziani è l'indagine Istat sugli interventi dei Comuni; purtroppo, tale rilevazione al momento è aggiornata solo fino al 2020, con evidenti implicazioni legate alla straordinarietà dell'anno in questione.

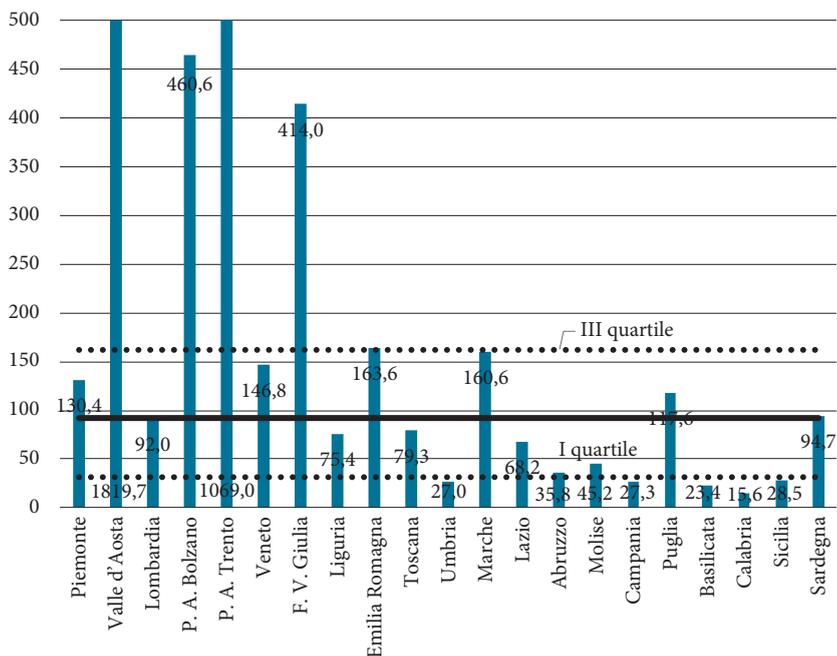
Per una prima visione di sintesi della spesa dei Comuni per gli anziani si fa ora riferimento alla spesa certificata dai Comuni nel proprio bilancio 2021²², disponibile sulla piattaforma BDAP. I valori dei singoli Comuni sono stati aggregati per regione di appartenenza²³.

Nel complesso la spesa sociale degli Enti locali 2021 si pone al di sotto di 1,6 miliardi di €. La componente sociale (con un coefficiente di variazione della spesa sociale per anziano pari a 3,9), tra quelle analizzate, è quella per cui si sperimenta maggiormente la discrezionalità locale e la variabilità tra regioni. La spesa oscilla tra i 15,6 € della Calabria e gli oltre 1.800 € della Valle d'Aosta. Tralasciando le Regioni a Statuto Speciale, le cui dimensioni risentono presumibilmente della straordinarietà del relativo ordinamento, non è immediata l'individuazione di pattern geografici comuni. Nel Centro Nord coesistono RSO con livelli medio-alti di spesa (Emilia-Romagna, Veneto e Piemonte), realtà con spesa di livello medio (Lombardia) e altre, come la Liguria, con spesa sociale medio-bassa. Nel panorama delle regioni centrali si distinguono le Marche per un pronunciato livello di risorse dedicate, oltre 5 volte superiore a quelle dei Comuni umbri. Le RSO meridionali sono accomunate da livelli di spesa sociale bassa, fatta eccezione per la Puglia.

²² Impegni di spesa corrente per la Missione 12, programma anziani, da Rendiconto SBD, allegato E, spese per macro aggregato impegni.

²³ Sarebbe stato necessario un vero e proprio processo di consolidamento per elidere le componenti di giro tra Enti e derivare la spesa netta finale. Purtroppo, il dettaglio informativo disponibile non consente tale affinamento. Si considera in ogni caso una buona approssimazione della spesa del comparto per il target in questione, senza pretese di esaustività.

Grafico 9. Spesa sociale dei Comuni per anziani. Anno 2021 (€ per anziano).



Fonte: elaborazioni AUR su dati BDAP.

3.3.1 I servizi domiciliari dei Comuni (SAD)

3.3.1.1 I servizi domiciliari socioassistenziali e i servizi domiciliari integrati con i servizi sociosanitari

Il SAD è il servizio di assistenza domiciliare sociale a titolarità comunale che eroga a soggetti anziani e/o fragili, parzialmente o totalmente non autosufficienti, prestazioni socioassistenziali e tutelari. Non essendo istituito da leggi nazionali, il servizio si caratterizza per la massima eterogeneità territoriale quanto a diffusione, risorse destinate, utenza, regolamenti di ammissione, prestazioni²⁴.

²⁴ Il servizio è rivolto a persone con ridotta autonomia, o a rischio di emarginazione, che richiedono interventi di cura e di igiene della persona, di aiuto nella gestione della propria abitazione, di sostegno psicologico, di assistenza sociale. Per utenti si intende

Nella pur eterogenea situazione italiana, osservando il periodo 2011-2020 spiccano due elementi comuni, ovvero una copertura limitata del servizio, seppure con distanze evidenti da un territorio all'altro, e un calo generalizzato della stessa, sia per una diminuzione delle risorse comunali dedicate sia anche per l'aumento della popolazione anziana.

Utilizzando i dati di fonte Istat, il tasso di copertura in dieci anni passa mediamente da 1,37 a neanche una utenza ogni 100 anziani. A fronte di tali macro-tendenze comuni permangono grandi differenze nella diffusione del servizio tra le singole regioni (oltre che nel tipo di risposte). Considerando le sole RSO, al 2020 si distinguono per un tasso di copertura più elevato, nell'ordine, Molise, Lombardia, Emilia-Romagna, Veneto (con valori superiori alla media nazionale). Inoltre, nella diffusa flessione degli utenti con 65 anni e più, presentano un'eccezione la PA di Bolzano, la Toscana, l'Umbria.

Oltre ai servizi di domiciliarità offerti esclusivamente dai Comuni, vi è una parte di assistenza domiciliare comunale integrata con quella sanitaria, fornita dalle ASL²⁵. Nel 2020, in Italia gli anziani assistiti da questo tipo di servizio sono meno della metà di quelli che fruiscono dell'assistenza domiciliare socioassistenziale. Tuttavia, in un modello territoriale dominato dalla prevalenza di quest'ultimo tipo di intervento, si distingue il Veneto, ove il numero di anziani raggiunti dal servizio di assistenza domiciliare integrata con i servizi sociosanitari è di gran lunga superiore a quello dei fruitori dell'assistenza socioassistenziale pura. È anche per questo che, a fronte di un tasso di copertura diffu-

il numero di persone che hanno beneficiato del servizio durante l'anno (Istat). Il SAD esordisce per iniziativa autonoma di singoli Comuni settentrionali verso metà degli anni Settanta (Milano avvia i Centri di Assistenza Domiciliare Anziani nel 1973). Nell'arco di circa un ventennio si diffondono, promossi dalle leggi di riforma dei servizi socioassistenziali emanate da molte Regioni tra gli anni Ottanta e Novanta. Nonostante la l. 328/2000 li citi all'art. 15 (inattuato a causa della riforma del titolo V della Costituzione), non saranno mai oggetto di normative nazionali di rilievo e, ancor oggi, non sono presenti nella totalità dei Comuni o degli Ambiti (Tidoli 2021).

²⁵ L'Assistenza Domiciliare Integrata con servizi sanitari (ADI) è data dalle prestazioni socioassistenziali e sanitarie (cure mediche o specialistiche, infermieristiche, riabilitative) erogate «a domicilio» a persone non autosufficienti o di recente dimissione ospedaliera, per evitare ricoveri impropri e mantenere il paziente nel suo ambiente di vita. Per utenti si intende il numero di persone che durante l'anno hanno beneficiato di prestazioni socioassistenziali a domicilio, integrate con cure sanitarie (Istat).

samente molto basso e in decremento, il Veneto emerge con un valore che nel 2020 risulta pari al 3% (a fronte dello 0,5% nazionale). A ogni modo, anche in questo caso si assiste a una generalizzata diminuzione dell'utenza negli anni, cui fanno però eccezione l'Emilia-Romagna, la Liguria, la Puglia e le Isole.

Tabella 2. Utenti e tasso di copertura dei servizi domiciliari socioassistenziali e dei servizi domiciliari integrati con i servizi sociosanitari dei Comuni a favore degli anziani (anni 2011, 2020).

	<i>Assistenza domiciliare socioassistenziale dei Comuni</i>				<i>Assistenza domiciliare dei Comuni integrata con i servizi sanitari</i>			
	<i>Utenti anziani</i>		<i>Tasso di copertura (%)</i>		<i>Utenti anziani</i>		<i>Tasso di copertura (%)</i>	
	<i>2011</i>	<i>2020</i>	<i>2011</i>	<i>2020</i>	<i>2011</i>	<i>2020</i>	<i>2011</i>	<i>2020</i>
Italia	169.580	133.817	1,37	0,96	75.347	63.917	0,6	0,5
Piemonte	9.580	7.333	0,93	0,66	9.073	6.721	0,9	0,6
Valle d'Aosta	1.405	1.025	5,21	3,38	130	27	0,5	0,1
Liguria	4.639	4.032	1,07	0,92	295	1.269	0,1	0,3
Lombardia	31.699	30.931	1,58	1,35	3.471	2.119	0,2	0,1
PA Bolzano	4.378	5.295	4,76	5,01				
PA Trento	3.407	2.591	3,29	2,12	442	120	0,4	0,1
Veneto	14.145	13.410	1,42	1,18	39.025	33.863	3,9	3,0
Friuli-V. Giulia	6.685	5.518	2,30	1,73	541	79	0,2	0
Emilia-Romagna	15.435	13.899	1,55	1,29	5.121	5.363	0,5	0,5
Toscana	6.644	7.338	0,75	0,77	6.018	4.865	0,7	0,5
Umbria	618	734	0,29	0,32	1.695	858	0,8	0,4
Marche	2.480	1.791	0,70	0,47	441	149	0,1	0
Lazio	10.496	9.467	0,94	0,74	3.996	1.504	0,3	0,1
Abruzzo	4.640	2.397	1,62	0,76	659	349	0,2	0,1
Molise	1.566	1.232	2,26	1,62	9	5	0	0
Campania	11.409	5.988	1,20	0,54	1.878	1.843	0,2	0,2
Puglia	9.223	4.851	1,19	0,54	1.119	2.815	0,1	0,3

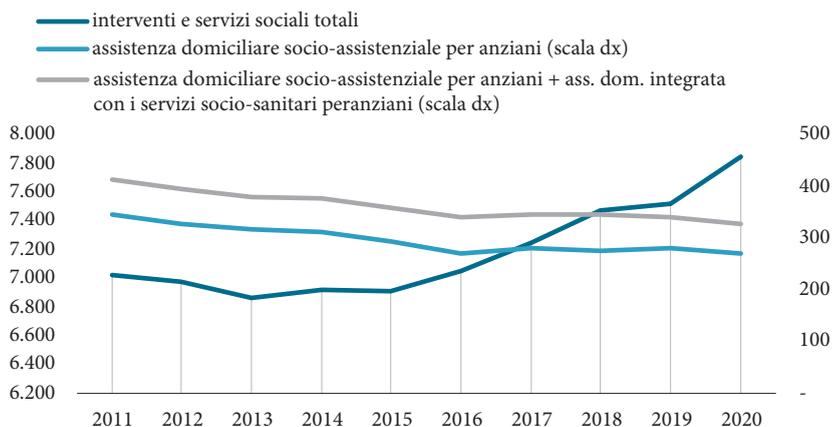
	<i>Assistenza domiciliare socioassistenziale dei Comuni</i>				<i>Assistenza domiciliare dei Comuni integrata con i servizi sanitari</i>			
	<i>Utenti anziani</i>		<i>Tasso di copertura (%)</i>		<i>Utenti anziani</i>		<i>Tasso di copertura (%)</i>	
	<i>2011</i>	<i>2020</i>	<i>2011</i>	<i>2020</i>	<i>2011</i>	<i>2020</i>	<i>2011</i>	<i>2020</i>
Basilicata	1.600	899	1,35	0,69	121	30	0,1	0
Calabria	4.087	1.763	1,10	0,42	494	244	0,1	0,1
Sicilia	17.276	6.643	1,82	0,62	542	1.189	0,1	0,1
Sardegna	8.168	6.680	2,48	1,68	277	505	0,1	0,1
Nord-Ovest	47.323	43.321	1,35	1,12	12.969	10.136	0,4	0,3
Nord-Est	44.050	40.713	1,78	1,47	45.129	39.425	1,8	1,4
Centro	20.238	19.330	0,79	0,68	12.150	7.376	0,5	0,3
Mezzogiorno	57.969	30.453	1,51	0,69	5.099	6.980	0,1	0,2

Fonte: elaborazioni AUR su dati Istat.

Passando alle risorse dedicate un elemento emerge su tutti: nel tempo, a fronte di un sostanziale aumento – almeno nominale – della spesa complessiva delle Amministrazioni comunali per interventi e servizi sociali, si assiste a un tendenziale decremento delle risorse dedicate all’assistenza domiciliare per anziani, sot-tendendo una precisa e diffusa scelta da parte delle municipalità di ridurre le risorse destinate al SAD. A livello nazionale la spesa totale dei Comuni destinata all’assistenza domiciliare (sia socio-assistenziale che integrata coi servizi sociosanitari) passa infatti in dieci anni dal 5,9% al 4,2% della spesa totale destinata a servizi e interventi sociali comunali, e il calo è territorialmente diffuso (con l’unica eccezione della Puglia, ove questa percentuale si mantiene intorno al 7%).

In ragione di ciò, in termini nominali e ancor di più reali, si assiste a un decremento della spesa unitaria per utente e della spesa pro capite (calcolata sulla popolazione target), amplificato quest’ultimo anche dal parallelo invecchiamento della popolazione.

Grafico 10. Spesa dei Comuni (al netto delle compartecipazioni del SSN e degli utenti) per interventi e servizi sociali e per assistenza domiciliare agli anziani in Italia (milioni di € correnti).

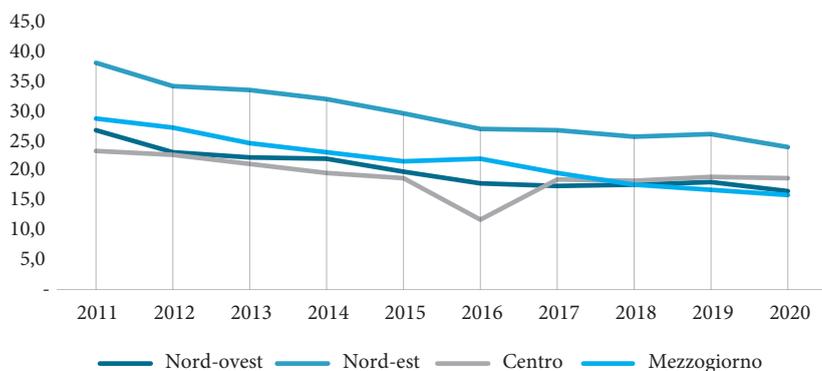


Fonte: elaborazioni AUR su dati Istat.

Considerando l'intervento domiciliare socioassistenziale per anziani, la spesa pro capite a carico dei Comuni, oltre a flettere ovunque, è sempre più elevata per l'area Nord orientale del Paese. Se invece la spesa si rapporta alle utenze, è l'area del Centro a caratterizzarsi per il maggior sforzo finanziario da parte delle municipalità nell'offerta di questo servizio. Inoltre, la spesa per utente, che in termini reali flette ovunque, nell'area del mezzogiorno va in controtendenza (ma per il solo contributo di Calabria e Puglia). Al 2020, in Italia, i Comuni spendono mediamente 19,5 € pro capite per questo tipo di servizio, con un massimo a Bolzano (oltre 150 €) e un minimo in Calabria (6,9 €). La spesa per utente, pari mediamente a 2.025 €, va dai 921 del Molise ai 4.749 della Provincia autonoma di Trento.

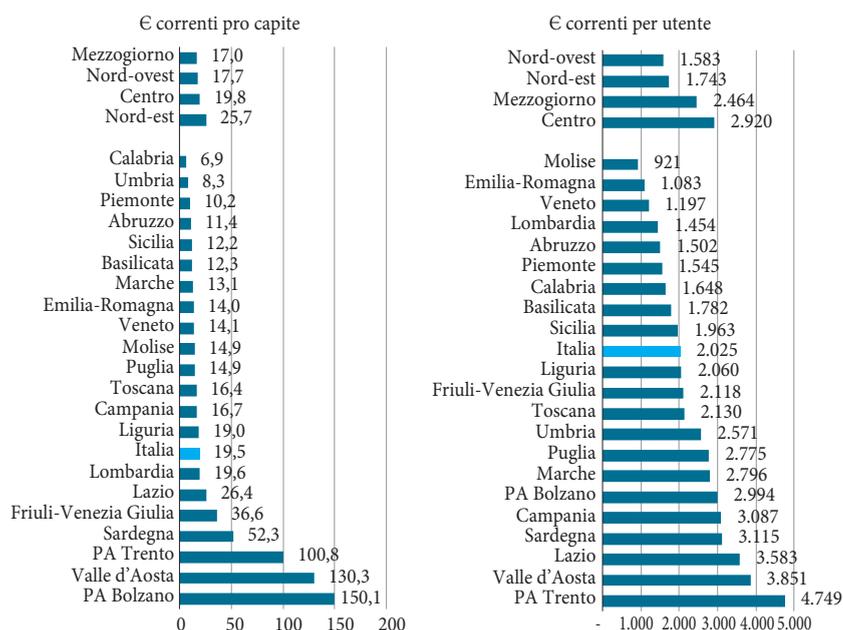
Anche la spesa comunale per assistenza domiciliare integrata con i servizi sociosanitari, oltre a essere molto esigua in termini pro capite, decresce al Centro e al Nord Est (in netto calo), e aumenta lievemente al Nord Ovest e nel Mezzogiorno. In generale, tende a convergere su valori simili.

Grafico 11. Spesa dei Comuni (al netto delle compartecipazioni del SSN e degli utenti) per assistenza domiciliare socioassistenziale per anziani (€ reali pro capite).



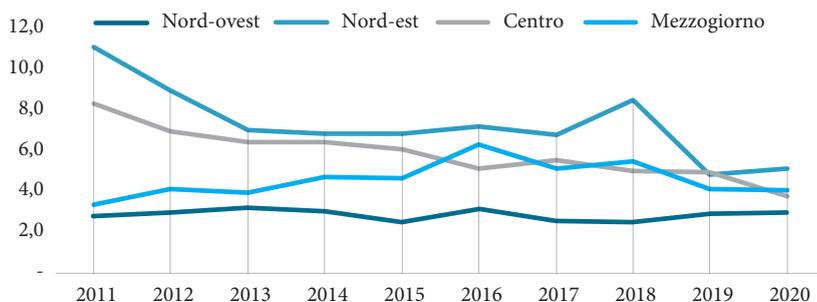
Fonte: elaborazioni AUR su dati Istat.

Grafico 12. Spesa dei Comuni (al netto delle compartecipazioni del SSN e degli utenti) per assistenza domiciliare socioassistenziale per anziani. Anno 2020.



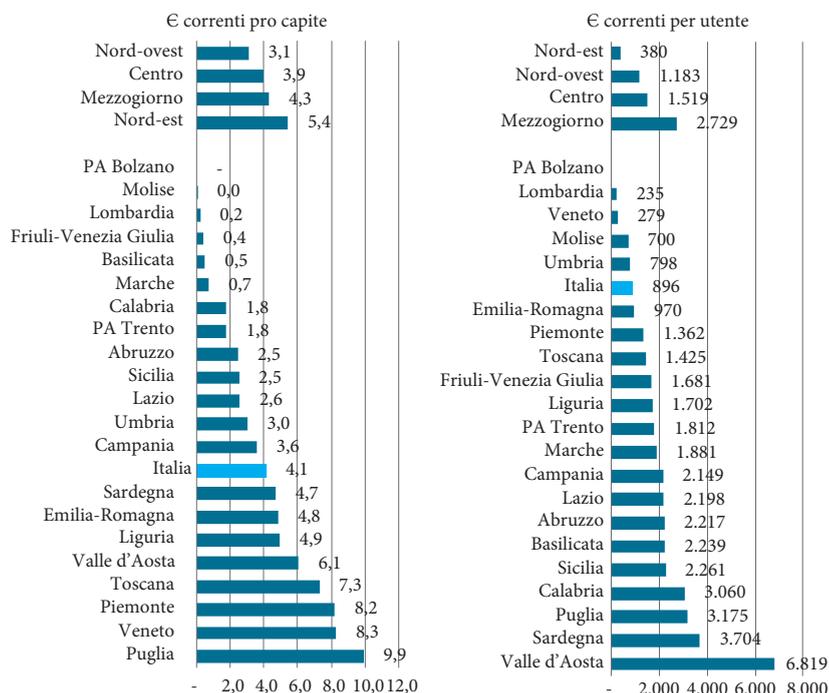
Fonte: elaborazioni AUR su dati Istat.

Grafico 13. Spesa dei Comuni (al netto delle compartecipazioni del SSN e degli utenti) per assistenza domiciliare per anziani integrata con i servizi sociosanitari per anziani (€ reali pro capite).



Fonte: elaborazioni AUR su dati Istat.

Grafico 14. Spesa dei Comuni (al netto delle compartecipazioni del SSN e degli utenti) per assistenza domiciliare per anziani integrata con i servizi sociosanitari. Anno 2020.

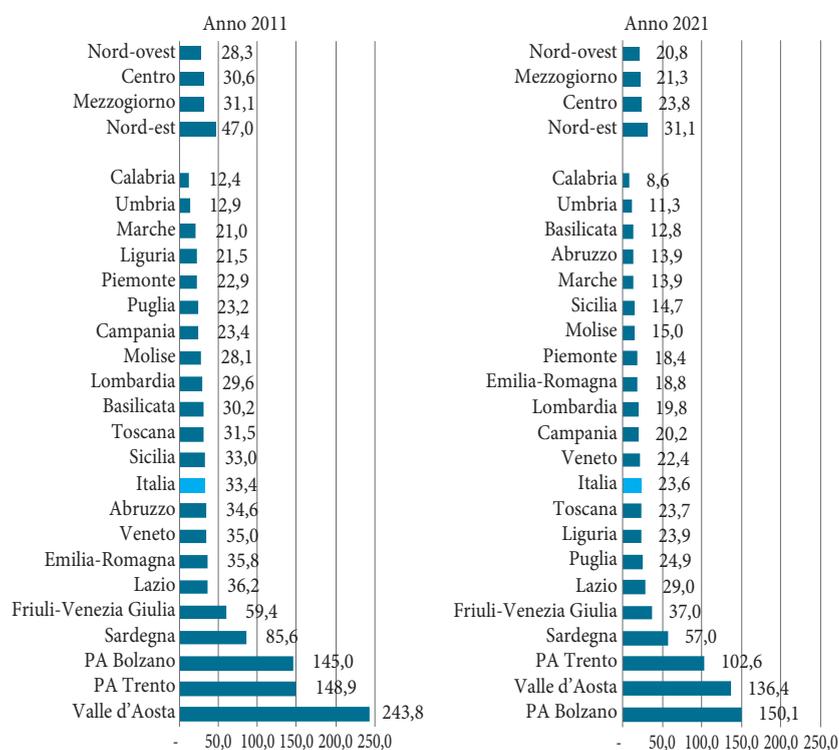


Fonte: elaborazioni AUR su dati Istat.

La spesa unitaria calcolata invece per utente presenta una particolarità: le regioni meridionali si caratterizzano per valori nettamente più elevati di quelli del resto d'Italia. In più, spicca la crescita in controtendenza di Calabria e Sardegna.

La somma delle due componenti di spesa offre un quadro di progressivo abbattimento dell'impegno dei Comuni in assistenza domiciliare per anziani: dal 2011 al 2020 si evince infatti un generalizzato andamento reale decrescente, particolarmente enfatizzato soprattutto nell'area nord orientale del Paese.

Grafico 15. Spesa dei Comuni (al netto delle compartecipazioni del SSN e degli utenti) per assistenza domiciliare per anziani (€ correnti pro capite).

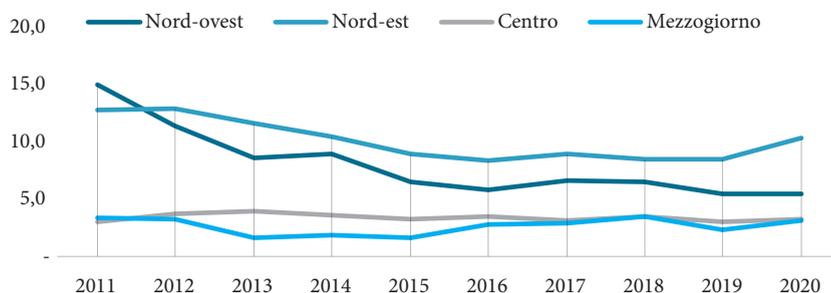


Fonte: elaborazioni AUR su dati Istat.

3.3.1.2 *Voucher, assegno di cura, buono sociosanitario*

Tra i benefici economici a favore di persone non autosufficienti o disabili offerti dai Comuni rientra la voce *Voucher, assegno di cura, buono sociosanitario*. Nello specifico, i *voucher* sono le provvidenze economiche versate solo nel caso in cui le prestazioni siano erogate da caregiver professionali; gli *assegni di cura* sono incentivazioni economiche finalizzate a garantire la permanenza nel nucleo familiare o nell'ambiente di appartenenza, evitando il ricovero in strutture residenziali; i *buoni socio-sanitari* sono sostegni economici erogati nel caso in cui l'assistenza sia prestata da un caregiver familiare o appartenente alle reti di solidarietà informali. Nel nostro caso questi contributi vengono considerati per la sola «utenza anziani».

Grafico 16. *Spesa dei Comuni (al netto delle compartecipazioni del SSN e degli utenti) per Voucher, assegni di cura, buoni sociosanitari per anziani (€ reali pro capite).*



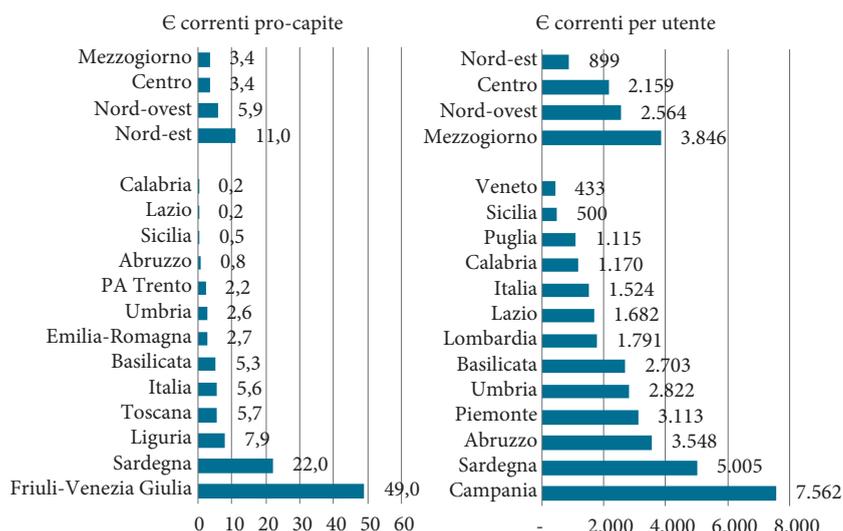
Fonte: elaborazioni AUR su dati Istat.

Negli anni, le risorse destinate a questo tipo di contributi calano a livello nazionale (da oltre 100 milioni di € del 2011 ai quasi 78 del 2020, dati correnti), ma con differenze territoriali.

A livello unitario, diminuisce in termini reali la spesa pro capite al Nord, mentre risulta stazionaria nel resto d'Italia. Considerando la spesa per utente, si spende di meno al Nord est, mentre il Nord ovest spicca per valori tra i più elevati. L'elemento più rilevante è la forte impennata della spesa unitaria (a partire dal 2015) nel Mezzogiorno, quale esito però di situazioni regionali piuttosto difformi. Nella graduatoria al 2020, si passa dal valore massimo della Campania, con 7.562 € (ma per un tasso di copertura sulla popolazione target inferiore alla media nazionale), al minimo

del Veneto, con 433 € per utente (ma in questo caso la copertura è più che doppia rispetto a quella campanana).

Grafico 17. Spesa dei Comuni (al netto delle compartecipazioni del SSN e degli utenti) per Voucher, assegni di cura, buoni sociosanitari per anziani. Anno 2020 (€ correnti).



* Molise, Valle d'Aosta, PA di Bolzano nel 2020 non elargiscono questi contributi (l'ultima non li prevede, almeno dal 2011).

Fonte: elaborazioni AUR su dati Istat.

3.3.1.3 Le strutture residenziali

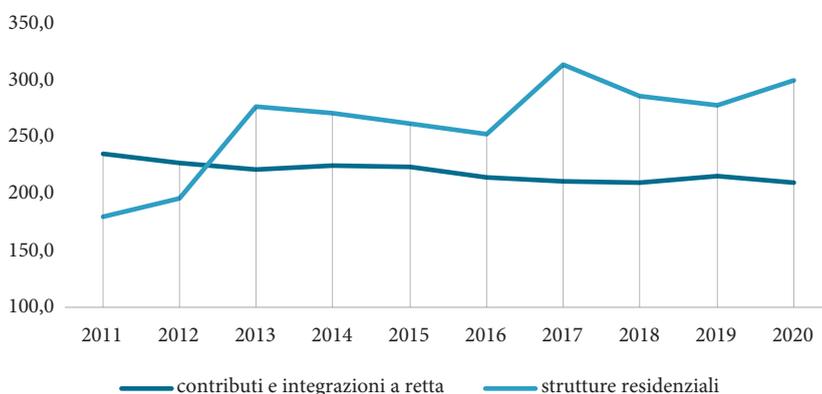
I Comuni italiani, tra gli interventi e i servizi sociali erogati, elargiscono risorse per l'accoglienza (anche) di anziani presso strutture residenziali che offrono servizi prevalentemente socioassistenziali²⁶. La spesa a carico dei Comuni in merito a tali strutture riguarda sia il

²⁶ In questa accezione le Strutture residenziali sono centri di accoglienza e pronta accoglienza che offrono, tra gli altri, servizi di tipo assistenziale e sanitario-riabilitative a soggetti in condizioni di disagio. In questa categoria rientrano, elencando le voci più pertinenti al presente studio: gli alloggi con servizi per anziani e disabili, le case di riposo per anziani, le case famiglia (minori, anziani, disabili), le comunità alloggio (anziani, disabili, adulti in difficoltà), i nuclei o moduli Alzheimer presso le Residenze sanitarie assisten-

funzionamento delle stesse (per i Comuni che ne hanno) sia i contributi e le integrazioni alle rette a carico degli utenti²⁷.

Tale spesa, che al 2011 si componeva di una quota per contributi e integrazioni per le rette degli utenti superiore a quella rivolta direttamente al funzionamento delle strutture, a partire dal 2013 cambia fisionomia: la seconda quota aumenta, in controtendenza rispetto alla prima, tanto da diventare prevalente. Al 2020, i Comuni italiani hanno speso in strutture residenziali per anziani circa 300 milioni di €, e circa 210 milioni di € in contributi per gli utenti a sostegno delle rette.

Grafico 18 Spesa dei Comuni (al netto delle compartecipazioni del SSN e degli utenti) per strutture residenziali per l'accoglienza di anziani (milioni di €).



Fonte: elaborazioni AUR su dati Istat.

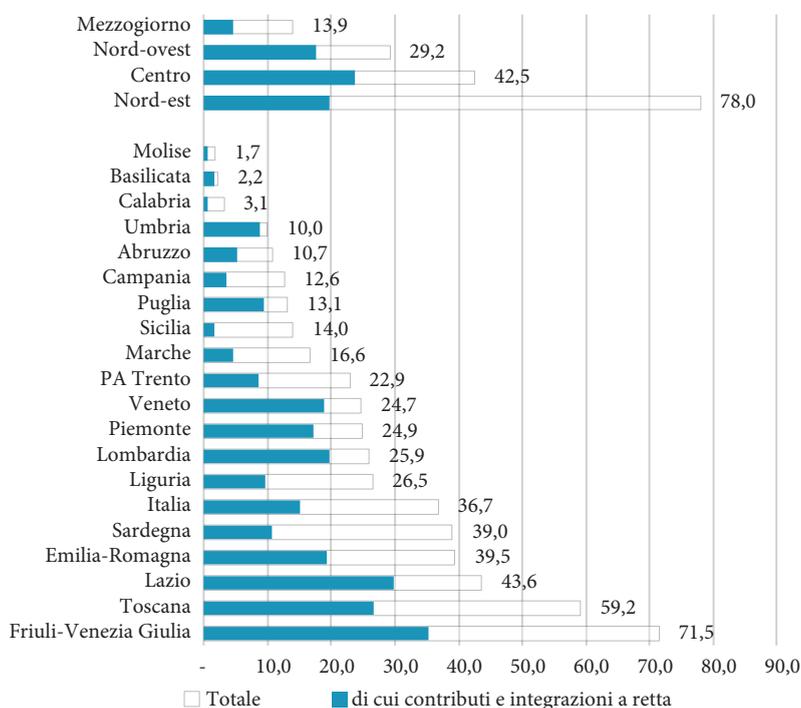
Anche in questo caso notevoli sono le differenze territoriali. Il Nord Est, che spicca per valori unitari di spesa per utente molto più bassi della media, soprattutto in corrispondenza della voce contributi e integrazioni alle rette degli utenti, si distingue per tassi di copertura particolarmente elevati, per entrambe le voci di intervento considerate.

ziali (Rsa) per anziani, le residenze/alloggi protetti (anziani, disabili), le Rsa per anziani e disabili, le strutture polivalenti, le residenze sanitarie-riabilitative per disabili (Istat).

²⁷ Si segnala che gli anziani utenti registrati in questo tipo di strutture rappresentano un numero più basso (nel 2020 pari in Italia a 47.878) di quello registrato nei presidi residenziali socioassistenziali e socio-sanitari precedentemente commentati (255.153).

Nello specifico, considerando la spesa per strutture, l'area nord orientale si caratterizza per tassi di copertura molto elevati per l'apporto non solo della PA di Bolzano (che agisce soltanto nella spesa per strutture), ma anche di Veneto ed Emilia-Romagna, che coprono oltre 9 anziani ogni mille residenti (dati 2020). In quell'anno, la media italiana si attesta al 3,4 per mille, dunque in calo, ma il valore dell'indicatore si mantiene negli anni sostanzialmente stabile. Infine, considerando le sole RSO, la Toscana spicca per il valore più elevato quanto a spesa pro capite (con 71,5 € al 2020), seguita poco dopo dal Lazio, che presenta una quota di spesa maggiore per la gestione di strutture. Ultima in graduatoria il Molise (con appena 1,7 € per ogni anziano residente).

Grafico 19. Spesa dei Comuni (al netto compartecipazione SSN e utenti) per strutture residenziali per l'accoglienza di anziani. Anno 2020 (€ per anziano residente).



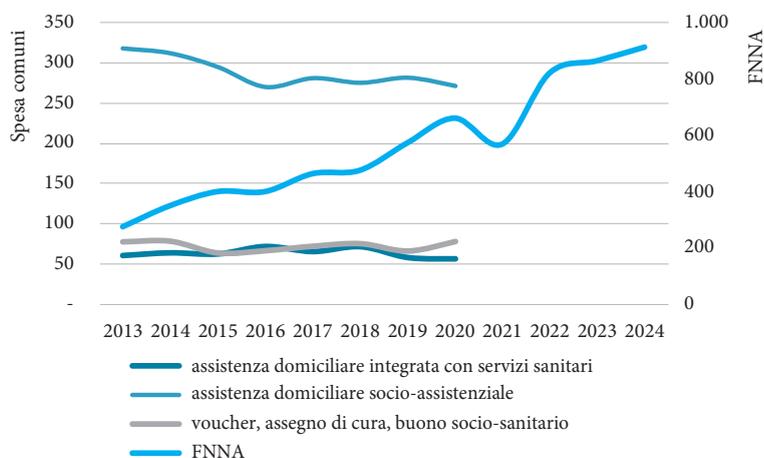
* Valle d'Aosta (con 471,9€) e PA di Bolzano (con 1.129,5€) non sono riportati nel grafico perché outlier.

Fonte: elaborazioni AUR su dati Istat.

Box 4 – Il Fondo Nazionale Non Autosufficienza

Il principale strumento di finanziamento della spesa delle autonomie locali per gli anziani non autosufficienti è il Fondo Nazionale Non Autosufficienza (FNNA). Si tratta di uno strumento di finanza derivata assegnato dal sistema centrale alle Regioni per sostenere gli oneri di rilevanza sociale degli interventi di mantenimento al domicilio delle persone non autosufficienti (anziani e disabili). È demandata alle Regioni la scelta sulla definizione dei target da finanziare (ad esempio, l’allocazione tra misure per anziani e misure per disabili) e la destinazione tra interventi monetari/erogazione di servizi. Negli anni più recenti, attraverso il Piano Nazionale Non Autosufficienza si è cercato di definire alcuni elementi comuni tra le Regioni²⁸, tuttavia ancora oggi permane una forte disomogeneità tra i territori nell’impiego del fondo²⁹.

Graf. 20. Spesa dei Comuni per assistenza domiciliare agli anziani e FNNA (milioni di €).



Fonte: elaborazioni AUR su dati Istat e decreti di riparto FNNA.

²⁸ Il Piano Nazionale Non Autosufficienza ha definito alcuni dei criteri di accesso alle misure (ad esempio, le condizioni cliniche di «gravissima disabilità» alle quali deve essere destinata almeno una quota del finanziamento, es. 40%).

²⁹ Anche il più recente Piano Nazionale Non Autosufficienza non riporta evidenze sull’impiego del fondo da parte delle Regioni.

Storicamente il fondo ha subito andamenti altalenanti (nel 2012 era stato addirittura azzerato). Negli anni successivi le manovre di finanza pubblica hanno potenziato questo canale. Ciò nonostante, secondo i risultati della rilevazione Istat (per le annualità disponibili) i maggiori finanziamenti non si sono tradotti nel potenziamento della spesa per la domiciliarità per gli anziani, presumibilmente per scelte locali che hanno privilegiato altri target di utenza e la destinazione verso interventi di *cash* anziché interventi di *care*.

La questione del sostegno alla domiciliarità per gli anziani ha trovato una particolare attenzione nell'ambito del Recovery Plan. Sono stati previsti due interventi disgiunti, uno di carattere sociale e uno sanitario da realizzare entro il 2026, con un importante volume di risorse dedicate nel triennio³⁰. Per quanto riguarda quello più consistente, ovvero la Missione 6 (Salute), alla luce della declinazione operativa degli obiettivi del programma³¹, occorre precisare che potrebbe non tradursi in un effettivo sostegno agli specifici bisogni degli anziani non autosufficienti (è più probabile che siano favoriti gli interventi di prevenzione della cronicità, Pelliccia, 2022). Si tratta, in ogni caso, di interventi di finanziamento di carattere straordinario, per i quali, al momento, non si prevede la continuità una volta esaurito il Recovery Plan.

³⁰ Nella missione «Inclusione e coesione» si prevede un investimento di 66 milioni per «Rafforzare i servizi sociali domiciliari per garantire una dimissione assistita precoce e prevenire il ricovero in ospedale», mentre nella missione «Salute» sono destinati 2,7 miliardi alla misura «Casa come primo luogo di cura (ADI)».

³¹ Il target individuato è il sostanziale raddoppio del numero di anziani assistiti in ADI, prendendo a modello, nella costruzione del pacchetto tipo di risposte da erogare, le Regioni che erogano pochi accessi per assistito. Le Regioni sono incentivate a massimizzare il numero di assistiti a prescindere dall'intensità assistenziale erogata. È probabile che tale scelta porterà a privilegiare interventi «leggeri»/estemporanei, senza possibilità di valorizzare l'eventuale presa in carico di anziani con bisogni complessi legati alla non autosufficienza. Preoccupazioni circa la sottostima dell'intensità media da erogare con il modello di ADI preso a riferimento per il disegno del PNRR – quale risultato della scelta di prendere come benchmark le regioni con maggiore diffusione del servizio ma scarsa intensità – sono state espresse anche in UPB (2022).

3.3.2 Un tentativo di sintesi degli interventi sociali dei Comuni per gli anziani

Nonostante il progressivo invecchiamento della popolazione e l'aumento della domanda di assistenza e di cure da parte delle persone con oltre 64 anni, dal 2011 al 2020 le risorse che i Comuni destinano complessivamente per gli anziani non autosufficienti calano, in controtendenza rispetto all'andamento crescente della spesa per gli interventi e servizi sociali complessivamente considerati.

Le voci di spesa in esame (assistenza domiciliare e strutture residenziali) passano da 988 a 917 milioni di €, per una riduzione all'11,7% della rispettiva quota sulla spesa municipale totale per interventi e servizi sociali (era il 13,2% nel 2011). In un quadro di progressivo abbattimento dell'impegno dei Comuni su questo fronte, di fatto a diminuire è la spesa per i servizi domiciliari, poiché le risorse destinate alle strutture residenziali aumentano, tanto da diventare la voce prevalente già dal 2013.

Tabella 3. Spesa dei Comuni italiani per assistenza domiciliare e strutture residenziali per anziani e spesa totale per interventi e servizi sociali dei Comuni (milioni di €).

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
A servizi domiciliari	514,0	487,5	457,1	455,1	422,2	409,0	419,2	422,4	406,5	406,0
A1 servizi socioassistenziali e sociosanitari	413,7	394,5	379,7	376,9	358,2	342,3	347,1	347,3	340,2	328,2
A2 voucher, assegno di cura, buono sanitario	100,3	93,0	77,4	78,1	64,0	66,7	72,1	75,2	66,4	77,8
B. strutture residenziali	414,1	424,1	498,2	496,3	485,5	466,6	525,9	495,5	494,1	510,8
B1. contributi e integrazioni a retta	234,8	227,7	221,5	224,8	223,6	214,2	211,3	209,4	215,8	210,3
B2. strutture	179,3	196,4	276,8	271,5	261,9	252,3	314,6	286,1	278,3	300,5
A+B	928,1	911,6	955,3	951,4	907,7	875,6	945,1	917,9	900,6	916,8
Totale spesa comuni per interventi e servizi sociali	7.027,0	6.982,4	6.862,8	6.918,9	6.912,4	7.055,2	7.248,5	7.472,3	7.522,1	7.848,3

Fonte: elaborazioni AUR su dati Istat.

Tabella 4. Incidenza della spesa dei Comuni italiani per assistenza domiciliare e strutture residenziali per anziani sulla spesa totale per interventi e servizi sociali (valori%).

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
A servizi domiciliari	7,3	7,0	6,7	6,6	6,1	5,8	5,8	5,7	5,4	5,2
A1 servizi socioassistenziali e socio-sanitari	5,9	5,7	5,5	5,4	5,2	4,9	4,8	4,6	4,5	4,2
A2 voucher, assegno di cura, buono sanitario	1,4	1,3	1,1	1,1	0,9	0,9	1,0	1,0	0,9	1,0
B. strutture residenziali	5,9	6,1	7,3	7,2	7,0	6,6	7,3	6,6	6,6	6,5
B1. contributi e integrazioni a retta	3,3	3,3	3,2	3,2	3,2	3,0	2,9	2,8	2,9	2,7
B2. strutture	2,6	2,8	4,0	3,9	3,8	3,6	4,3	3,8	3,7	3,8
A+B	13,2	13,1	13,9	13,8	13,1	12,4	13,0	12,3	12,0	11,7

Fonte: elaborazioni AUR su dati Istat.

Tabella 5. Composizione della spesa dei Comuni italiani per assistenza domiciliare e strutture residenziali per anziani (valori%).

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
A servizi domiciliari	55,4	53,5	47,8	47,8	46,5	46,7	44,4	46,0	45,1	44,3
A1 servizi socioassistenziali e socio-sanitari	44,6	43,3	39,7	39,6	39,5	39,1	36,7	37,8	37,8	35,8
A2 voucher, assegno di cura, buono sanitario	10,8	10,2	8,1	8,2	7,1	7,6	7,6	8,2	7,4	8,5
B strutture residenziali	44,6	46,5	52,2	52,2	53,5	53,3	55,6	54,0	54,9	55,7
B1. contributi e integrazioni a retta	25,3	25,0	23,2	23,6	24,6	24,5	22,4	22,8	24,0	22,9
B2. strutture	19,3	21,5	29,0	28,5	28,9	28,8	33,3	31,2	30,9	32,8
A+B	100									

Fonte: elaborazioni AUR su dati Istat.

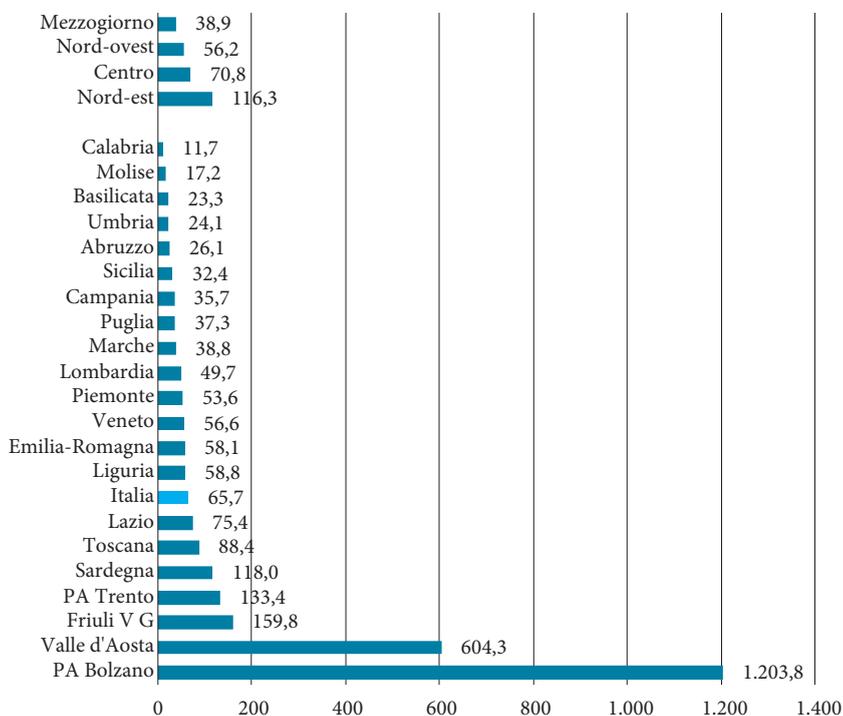
Lo sforzo dei Comuni per l'assistenza domiciliare socioassistenziale per gli anziani, comprensiva della voce voucher, assegno di cura, buono sanitario e per le strutture residenziali, è territorialmente molto eterogeneo.

Tralasciando le Regioni a statuto speciale che (Sicilia a parte) occupano i primi posti, nella graduatoria regionale delle RSO per spesa pro capite figura in testa la Toscana, con 88,4 € ogni anziano residente, e in coda la Calabria, con 11,7 € pro capite (i valori si riferiscono alla media degli anni 2019 e 2020).

Pur nelle divergenze in termini di livello di spesa, all'interno dei territori regionali si possono osservare differenti modelli di intervento.

Due casi emblematici sono rappresentati dalle due Province autonome che risultano agli antipodi, in quanto quella di Trento privilegia l'assistenza domiciliare e quella di Bolzano l'accoglienza presso strutture.

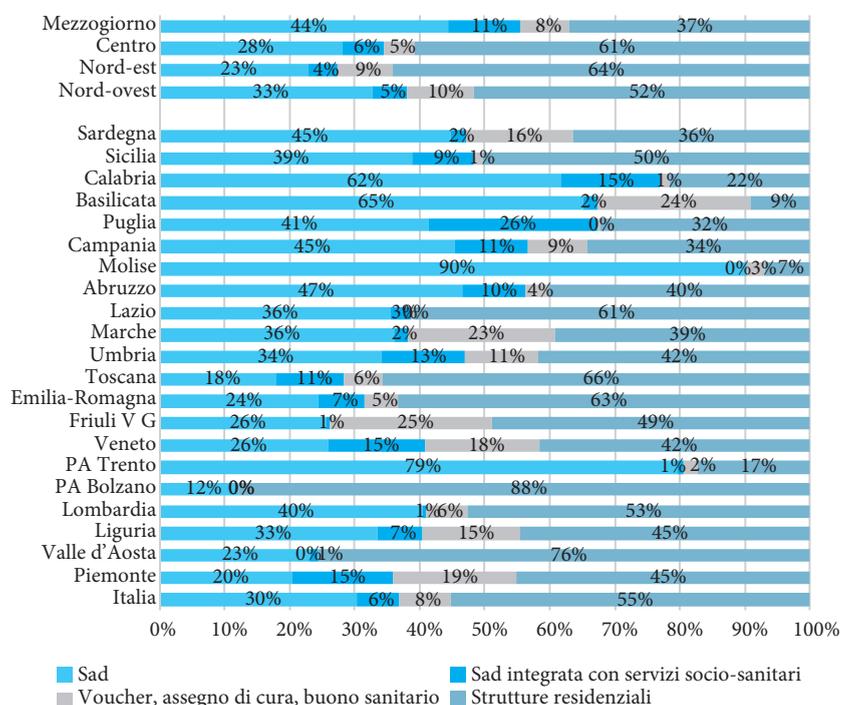
Grafico 21. Spesa dei Comuni per assistenza domiciliare e per strutture residenziali per anziani. Media 2019-2020 (€ correnti pro capite).



Fonte: elaborazioni AUR su dati Istat.

Tra le RSO, Toscana, Emilia-Romagna e Lazio propendono per le strutture (la prima destina i due terzi delle risorse qui analizzate per tale tipo di assistenza), invece Piemonte, Liguria, Lombardia, Veneto, Umbria, Marche si caratterizzano per una differenziazione dell'offerta. Le regioni del Sud (in primis il Molise), pur nella limitatezza della spesa rivolgono prevalentemente gli sforzi all'assistenza domiciliare di tipo socioassistenziale; la Puglia presenta anche la più alta quota di spesa destinata all'assistenza domiciliare integrata con i servizi socio-sanitari. Basilicata e Marche sono accomunate per destinare quasi un quarto della spesa per le voci considerate a voucher, assegni di cura, buoni sanitari, buoni sanitari.

Grafico 22. Articolazione della spesa dei Comuni per anziani per assistenza domiciliare e strutture residenziali*. Media 2019-2020.



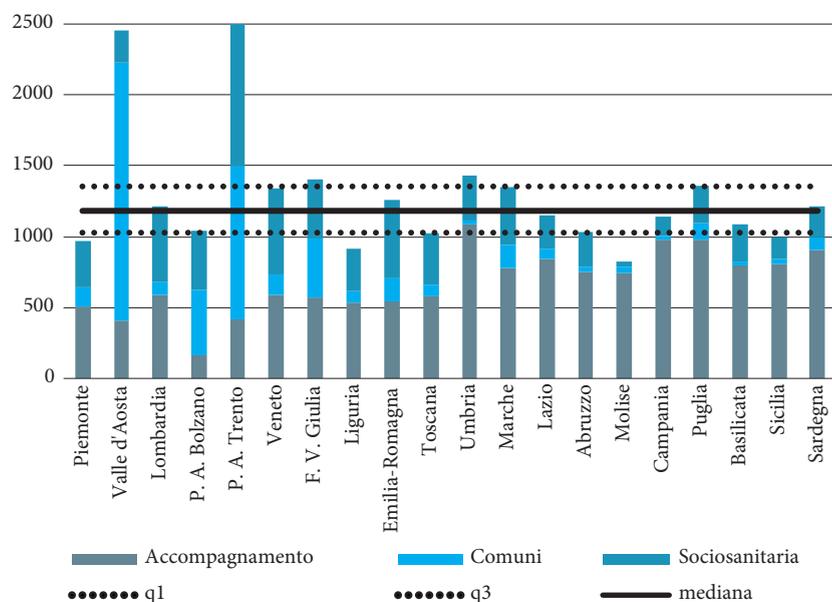
* La voce strutture residenziali comprende anche i contributi e le integrazioni per gli utenti.

Fonte: elaborazioni AUR su dati Istat.

4. Un confronto complessivo della spesa per Long Term Care

Dopo aver analizzato distintamente le tre componenti della LTC è utile una visione d'insieme quale somma dell'intervento pubblico su questo target di bisogno sui vari territori³². Di fatto, oggi i processi istituzionali non prevedono momenti di ricomposizione delle tre diverse fonti, tuttavia si ritiene importante offrire un'immagine d'insieme dell'intervento pubblico, rappresentativo del sostegno che le politiche pubbliche per gli anziani non autosufficienti riescono a garantire in ciascuna regione.

Grafico 23. Spesa pubblica per LTC. Anno 2021 (€ per anziano).

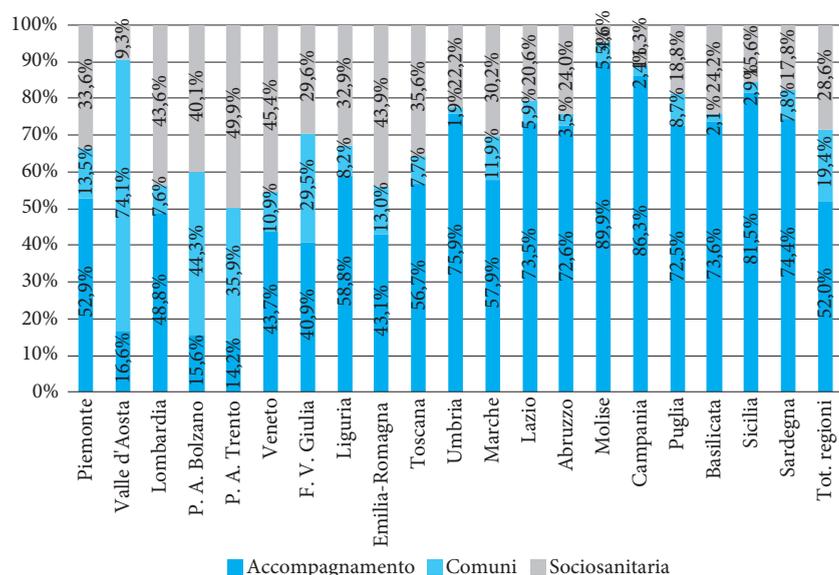


Fonte: elaborazioni AUR su dati BDAP e Istat.

³² Al netto della Calabria per incompletezza dei dati (assenza di dati sulla spesa sanitaria).

Nel complesso, le risorse pubbliche per anziano oscillano dagli 827 € del Molise ai quasi 3.000 € della PA di Trento³³, con un valore mediano pari a quasi 1.200 €. Dal punto di vista geografico, l'integrazione delle varie componenti produce risultati che non sembrano privilegiare unicamente un'area geografica. Tuttavia, essi sono l'effetto del diverso concorso delle varie fonti, come di seguito rappresentato.

Grafico 24. Composizione della spesa pubblica per LTC. Anno 2021.



Fonte: elaborazioni AUR su dati BDAP e Istat.

Il contributo dell'indennità di accompagnamento sul totale della spesa per LTC oscilla tra il 14,2% di Trento e l'89,9% del Molise. È un dato indicativo della dipendenza dal sistema centrale e del livello di proattività/sforzo della finanza territoriale rispetto al bisogno di LTC.

Per osservare il rapporto tra gli interventi del sistema centrale e quelli del sistema territoriale, le regioni sono state altresì confrontate considerando congiuntamente il livello di spesa decentrata per an-

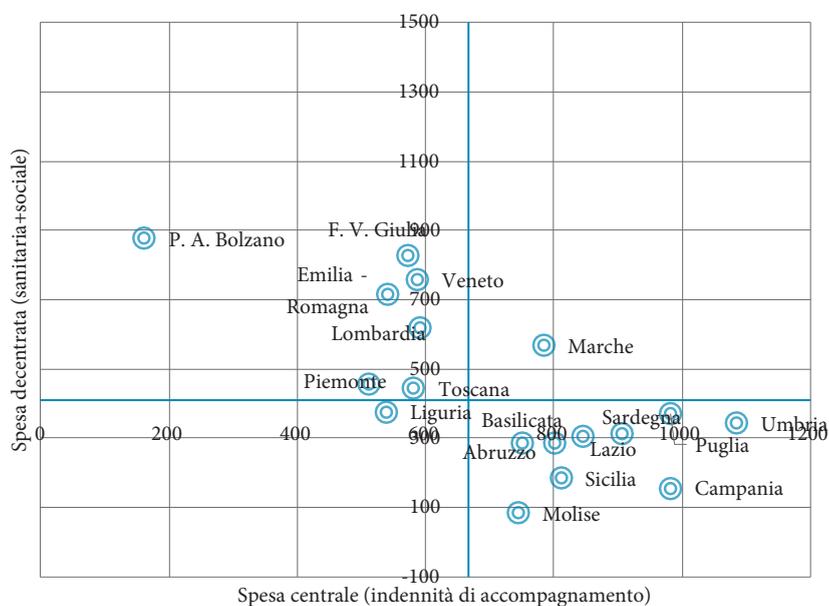
³³ Il grafico limita la rappresentazione a un massimo di 2.500 € di spesa.

ziano (sanitaria + sociale) e quello del sistema centrale (indennità di accompagnamento).

Sembrerebbe risultare, innanzitutto, una relazione di complementarità tra lo sforzo del centro e quello delle autonomie locali (tanto maggiore è il valore della spesa della regione per l'indennità di accompagnamento, tanto minore quello degli investimenti locali), con il risultato di diversi modelli regionali:

- le regioni del Nord e la Toscana con un limitato contributo del sistema centrale e un marcato investimento del sistema territoriale;
- il Centro Sud contraddistinto da un elevato ricorso al contributo del sistema centrale a discapito dello sforzo locale;
- le Marche sono l'unica regione con un elevato investimento da parte di entrambi gli attori.

Grafico 25. Spesa centrale vs spesa locale per LTC. Anno 2021 (€ per anziano).

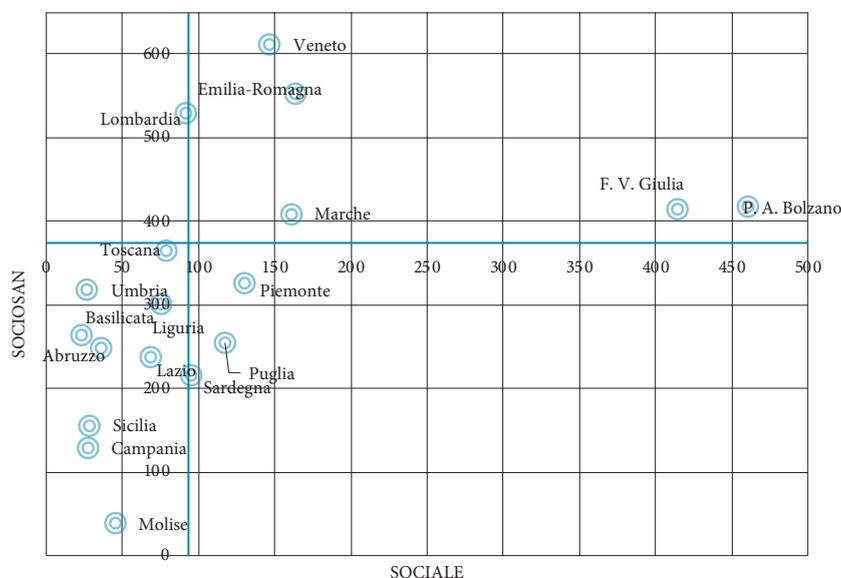


*La PA di Trento non è rappresentata perché outlier.

Fonte: elaborazioni AUR su dati BDAP e Istat.

Un ulteriore elemento di analisi è il confronto tra il contributo della filiera sanitaria e di quella sociale. Sotto questo profilo non sembra sussistere un effetto di sostituzione tra le due componenti, bensì eventualmente di rafforzamento. Tra le RSO, quelle più proattive sia sul fronte sociale che sociosanitario risultano Veneto, Emilia-Romagna e Marche. Puglia e Piemonte mostrano un rilevante sforzo di tipo sociale non accompagnato da altrettanto marcati investimenti di carattere sanitario. Situazione opposta per la Lombardia. Nelle restanti regioni la debolezza degli investimenti sociali è accompagnata da analogo limitatezza dello sforzo di tipo sanitario.

Grafico 26. Spesa sociale vs spesa sociosanitaria per LTC. Anno 2021 (€ per anziano).



* La PA di Trento non è rappresentata perché outlier.

Fonte: elaborazioni AUR su dati BDAP e Istat.

5. Conclusioni

I programmi per gli anziani non autosufficienti sono il risultato della stratificazione degli interventi di diverse filiere istituzionali, ca-

nali storicamente separati con poche possibilità di interconnessione nei vari livelli del processo assistenziale (mappatura/valutazione dei bisogni, sistemi informativi, sistemi di finanziamento, progettazione degli interventi sul caso/sistemi di monitoraggio).

La spesa dedicata può rappresentare una buona approssimazione dei livelli quantitativi delle risposte offerte nelle varie aree geografiche, quale risultato dell'azione dei diversi livelli di governo e dei diversi attori coinvolti (Inps, Regioni, Aziende del SSN, Comuni singoli e associati).

L'analisi della spesa complessiva per la LTC degli anziani – la sommatoria delle singole politiche – evidenzia una profonda variabilità tra i territori; in altre parole, a parità di utenti potenziali, l'entità dell'intervento pubblico è estremamente eterogenea.

L'eterogeneità è ancora più accentuata quando si considerano le singole politiche – in particolare quelle socioassistenziali – risultato dell'assenza di un comune denominatore di regole nazionali e di modelli organizzativi locali profondamente differenziati (es. le scelte degli Enti locali di produrre i servizi o di acquistarli da terzi privati oppure la loro preferenza per interventi monetari rispetto a quelli *in kind*).

Anche gli indicatori sui livelli di servizio residenziale e domiciliare in termini di copertura e di intensità assistenziale confermano la marcata variabilità territoriale non soltanto delle politiche sociali ma anche di quelle sociosanitarie.

Persino il livello delle risorse per l'indennità di accompagnamento, quale diritto comune a tutti i territori, a parità di numero di anziani risulta molto variabile localmente, specchio della mancanza di scale comuni di accertamento della non autosufficienza.

La valutazione della coerenza tra la spesa e i bisogni richiederebbe un robusto sistema di valutazione comune della condizione di non autosufficienza a livello nazionale, obiettivo che ci si auspica la riforma riesca a centrare. Le statistiche oggi disponibili sulla diffusione del fenomeno della non autosufficienza costituiscono una prima spia della diversa incidenza del fenomeno a livello territoriale e della conseguente necessità di non limitarsi a confronti sulla spesa per anziano; tuttavia, l'attuale disponibilità informativa sui livelli di bisogno riesce solo parzialmente a rappresentare una così complessa condizione della domanda potenziale, impedendo dunque di procedere a confronti affinati tra bisogni e risposte.

Le analisi preliminari evidenziano una diversa sensibilità dei territori a investire sulla LTC: di solito, quanto maggiore è lo sforzo economico del sistema centrale, tanto minore è quello locale. Nell'ambito degli interventi del sistema decentrato, tra le due filiere – sociale e sociosanitaria – non sembra tanto esistere una relazione di sostituzione quanto di rafforzamento.

Oggi i processi istituzionali non prevedono un sistema organico di monitoraggio per confrontare, nell'insieme, gli sforzi assistenziali dei territori e la relativa adeguatezza rispetto ai bisogni.

Sarebbe necessario che la riforma riuscisse a valorizzare gli sforzi locali e a promuovere atteggiamenti attivi dei territori e un sistema di premialità – anche finanziaria – per quelli che riescono ad assicurare maggiore coerenza tra bisogni e risposte.

Il sistema di finanziamento dovrebbe comunque essere garantito diffusamente in modo da assicurare ovunque un adeguato livello di risposte, attraverso mirati sistemi di perequazione, onde evitare che i livelli delle risposte pubbliche locali siano condizionati dai differenti livelli di reddito.

Bibliografia e fonti

- AUSER (2021), *Anziani non autosufficienti e integrazione sociosanitaria territoriale nei Piani regionali*, a cura di Claudio Falasca.
- Casavecchia M., Tondini E. (2022), *Verso il riequilibrio territoriale nell'offerta dei servizi municipali: l'ambito sociale*, in «La finanza territoriale», Rapporto 2022, Rubbettino Editore, Soveria Mannelli.
- Dpcm 2 ottobre 2022, *Adozione del Piano nazionale per la non autosufficienza e riparto del Fondo per le non autosufficienze per il triennio 2022-2024*.
- Governo italiano e Unione europea, *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, <https://www.italiadomani.gov.it/>.
- Istat (2021), *Le condizioni di salute della popolazione anziana in Italia. Anno 2019*, 14 luglio 2021.
- Istat (2022), *Le strutture residenziali socioassistenziali e sociosanitarie al 31 dicembre 2020*, 21 novembre 2022, Statistiche report.
- Istat (2023), *Gli anziani nelle città metropolitane Profilo sociodemografico e analisi comparativa fra i contesti urbani*, 2 agosto 2023 – Statistiche Focus.
- Istat (anni vari), *Statistiche della previdenza e dell'assistenza sociale. I trattamenti pensionistici*.

- Istat, *Datawarehouse su interventi e servizi sociali dei comuni singoli o associati, totali e per gli anziani*.
- Istituto Superiore di Sanità, *Epicentro, Sorveglianza Passi d'argento*.
- Ministero della Salute, Decreto 23 gennaio 2023, Ripartizione delle risorse relative all'investimento M6-C1-1.2.1. «Casa come primo luogo di cura (ADI)» del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR).
- Ministero della Salute – Direzione generale del sistema informativo e statistico sanitario – Ufficio di direzione statistica, *Annuario statistico del servizio sanitario nazionale, anni 2011-2021*.
- Ministero della Salute (anni vari), *Annuario SSN*.
- Network Non Autosufficienza (a cura di) (2021), *L'assistenza agli anziani non autosufficienti in Italia, 7° rapporto 2020/2021*.
- Pelliccia L. (2022), *L'ADI alla prova del PNRR*, www.welforum.it e www.lombardiasociale.it.
- Pesaresi F. (2023), *La spesa pubblica per Long-Term Care in Italia*, www.welforum.it.
- Ragioneria Generale dello Stato RGS (2023), *Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico e sociosanitario*, Rapporto n. 23.
- Ragioneria Generale dello Stato, Portale banca dati amministrazioni pubbliche, sezioni «Finanza degli Enti del SSN» e «Finanza degli Enti Territoriali».
- Tidoli R. (2021), *I servizi domiciliari in Italia*. Allegato 1 a il Piano Nazionale di Domiciliarità integrata. La proposta del «Patto per un nuovo welfare sulla Non autosufficienza» per la Legge di bilancio 2022.
- Ufficio parlamentare di bilancio-UPB (2022), *Il PNRR e la sanità: finalità, risorse e primi traguardi raggiunti*, in «Focus», n. 4.

Le Strategie Regionali di Sviluppo Sostenibile “prese sul serio”: una prima analisi dell’influenza dell’Agenda 2030 sui programmi FESR e FSE delle Regioni Piemonte e Puglia

*Filomena Berardi¹, Giovanni Cuttica¹, Paolo Feletig¹,
Roberta Garganese², Iary Goffredo²*

Introduzione

La Commissione europea negli ultimi anni ha in più occasioni confermato il proprio impegno in favore degli Obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile (SDGs) dell’Agenda ONU 2030 (EU Commission, 2019), anche attraverso iniziative volte a promuovere una maggiore integrazione tra i propri documenti strategici e l’Agenda.

In seguito alle direttive della Commissione, tutti gli Stati membri si sono dotati di Strategie per lo Sviluppo Sostenibile al fine di declinare a livello territoriale gli Obiettivi dell’Agenda 2030, per il raggiungimento dei quali particolarmente rilevanti risultano le risorse finanziarie dei Programmi Operativi dei Fondi Strutturali e di Investimento Europei (SIE).

Com’è noto, infatti, nonostante l’esistenza di vincoli di concentrazione delle risorse SIE, le singole Autorità di Gestione dei fondi – nel caso da noi studiato, le Regioni – mantengono una discreta autonomia nell’allocazione delle risorse finanziarie dei Programmi.

Non essendo, a oggi, disponibili molte informazioni sulla coerenza delle scelte dei *policy makers* regionali rispetto agli SDGs previsti dall’Agenda 2030, il lavoro proposto intende offrire una prospettiva per orientare le analisi su questo tema e favorire un più efficace coordinamento multilivello nella programmazione e nell’erogazione dell’eccezionale mole di investimenti necessari alla transizione ambientale, digitale, economica e sociale.

¹ Ires, www.ires.piemonte.it/.

² Fondazione Ipres, www.ipres.it.

Utilizzando una base dati originale – che ricostruisce il legame esistente tra gli Obiettivi di policy dei cicli di programmazione dei fondi SIE 2014-2020 e 2021-2027 e gli SDGs dell’Agenda 2030 alla scala territoriale regionale (Nuts2) – il lavoro intende in primo luogo fornire una ricostruzione delle scelte allocative compiute da due Regioni italiane, il Piemonte e la Puglia.

Tali due regioni, indubbiamente molto diverse tra loro, sono messe a confronto in quanto accomunate, per un verso, dall’aver coinvolto a vario titolo, nei processi di redazione dei propri PR FESR-FSE e SRSvS i rispettivi Istituti di ricerca (Ires e Ipres) e, per altro verso, per aver partecipato entrambe, uniche Regioni italiane, al progetto pilota «REGIONS 2030: Monitoraggio degli SDGs nelle regioni dell’UE – Colmare le lacune di dati» promosso dal JRC della Commissione europea.

Dopo aver ricostruito le scelte allocative dei PR FESR-FSE 2014-2020 e 2021-2027 di Piemonte e Puglia, il capitolo 2 ne presenta una riclassificazione per singolo SDG dell’Agenda ONU 2030.

Infine, focalizzandosi sul SDG n. 8, ovvero quello che nel ciclo di programmazione 2021-2027 risulta essere il maggiormente finanziato sia in Piemonte che in Puglia, il lavoro propone, prendendo come riferimento la letteratura sul tema, una metodologia per la creazione di un «indice SDG» da utilizzare come quadro di riferimento per le scelte allocative.

1. L’impegno della Commissione europea per lo sviluppo sostenibile: il ruolo dei fondi strutturali e di investimento (SIE)

L’Agenda 2030³, adottata dalle Nazioni Unite nel 2015, rappresenta a oggi l’orizzonte di riferimento globale per un percorso di sviluppo sostenibile. Articolata in 17 obiettivi (SDGs) e 169 target, l’Agenda si propone di affrontare le sfide più urgenti che affliggono le comunità e i territori, tra cui il cambiamento climatico, il degrado ambientale

³ Il 25 settembre 2015, i 193 Stati dell’Assemblea Generale dell’ONU hanno adottato l’Agenda 2030 intitolata «Trasformare il nostro mondo. L’Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile». Il paragrafo 59 delinea i 17 Obiettivi di Sviluppo Sostenibile affiliati ai 169 target.

e le disuguaglianze. Rispetto agli MDGs⁴, che li hanno preceduti, gli SDGs includono un insieme di obiettivi più ampio, e pongono l'accento sulla necessità – per raggiungere uno sviluppo sostenibile a livello globale – di adottare un approccio integrato e interconnesso, che coinvolga tutte le articolazioni della società.

L'Unione Europea (UE) ha svolto negli ultimi anni un ruolo fondamentale per promuovere l'attuazione dell'Agenda nei suoi Stati membri, integrando gli SDGs in una serie di iniziative e strategie.

Nella COM(640) dell'11 dicembre 2019, ad esempio, la Commissione ha dichiarato che «i problemi legati al clima e all'ambiente sono il compito che definisce la nostra generazione», e ha delineato, con il Green Deal europeo, obiettivi decisamente ambiziosi, come quello di ridurre le emissioni di gas serra del 55% entro il 2030, rispetto ai livelli del 1990.

L'UE ha inoltre integrato gli SDGs nelle sue politiche settoriali attraverso iniziative volte a promuovere l'efficienza energetica, lo sviluppo delle energie rinnovabili e la riduzione delle emissioni di gas serra nel settore energetico⁵. Ulteriori significativi passaggi verso il perseguimento degli Obiettivi dell'Agenda 2030 sono stati rappresentati, a livello comunitario, dall'approvazione della strategia per la trasformazione digitale⁶, oltre che del piano d'azione per il pilastro europeo dei diritti sociali⁷.

A partire dal 2019⁸, inoltre, l'impegno dell'Unione Europea si è esteso anche agli investimenti, grazie alla mobilitazione di risorse finan-

⁴I Millennium Goals for Sustainable Development sono stati formulati dalle Nazioni Unite nel 2000 e furono concepiti come un impegno globale per affrontare una serie di sfide chiave legate allo sviluppo sostenibile entro il 2015. I Millennium Goals for Sustainable Development sono stati sostituiti dagli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (SDG) nel 2015.

⁵Ne sono un esempio: la direttiva sull'Efficienza Energetica, sulle Energie Rinnovabili, il I Meccanismo di Cooperazione e Coordinamento, noto come Effort Sharing Regulation (ESR).

⁶Il 19 febbraio 2020, la Commissione europea ha presentato un pacchetto di proposte per promuovere e sostenere la transizione digitale che comprende la comunicazione quadro in materia «Plasmare il futuro digitale dell'Europa» COM(2020)67, la comunicazione sulla Strategia europea per i dati COM(2020)66 e il Libro Bianco sull'Intelligenza Artificiale COM(2020)65.

⁷<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=CELEX%3A52021DC0102>.

⁸<https://www.consilium.europa.eu/media/39937/a-new-strategic-agenda-2019-2024-it.pdf>.

ziarie per il sostegno all’attuazione degli SDGs: è così che – nell’ambito della promozione di progetti sostenibili, della creazione di strumenti finanziari e del coinvolgimento del settore privato – i Fondi strutturali vengono a costituire una leva importante.

A differenza di quanto avvenuto nel ciclo di programmazione 2014-2020, in effetti, il regolamento delle disposizioni comuni sui Fondi strutturali e di investimento europei relativo al periodo 2021-2027 richiama espressamente, tra gli obiettivi strategici riportati all’art. 5, molte delle dimensioni proprie dello sviluppo sostenibile⁹.

L’attuazione degli SDGs naturalmente, pur presentando numerose opportunità, non è scevra da sfide, prima tra tutte quella connessa alla coerenza delle politiche negli Stati membri, poiché ciascun Paese, e, ancora più nel dettaglio, ciascuna Regione, vive condizioni socio-economiche peculiari che delineano priorità specifiche da affrontare.

Il coordinamento e la cooperazione sono dunque fondamentali per garantire un progresso coerente e diffuso verso gli SDGs, e sono queste le ragioni per le quali la UE ha insistito su diversi livelli, mettendo a punto meccanismi e strumenti affinché ciò avvenga:

- armonizzazione del quadro strategico di riferimento: in coerenza con il Green Deal europeo (EC, 2019) la Commissione ha rivisto, rispetto alla formulazione iniziale, gli obiettivi dei Fondi strutturali per il ciclo di programmazione 2021-2027, al fine di evidenziare le connessioni con l’Agenda (Sanna et al., 2018);

⁹ Il FESR, il FSE+, il Fondo di coesione e il FEAMPA sostengono gli obiettivi strategici seguenti: un’Europa più competitiva e intelligente attraverso la promozione di una trasformazione economica innovativa e intelligente e della connettività regionale alle tecnologie dell’informazione e della comunicazione (TIC); un’Europa resiliente, più verde e a basse emissioni di carbonio ma in transizione verso un’economia a zero emissioni nette di carbonio attraverso la promozione di una transizione verso un’energia pulita ed equa, di investimenti verdi e blu, dell’economia circolare, dell’adattamento ai cambiamenti climatici e della loro mitigazione, della gestione e prevenzione dei rischi nonché della mobilità urbana sostenibile; un’Europa più connessa attraverso il rafforzamento della mobilità; un’Europa più sociale e inclusiva attraverso l’attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali; un’Europa più vicina ai cittadini attraverso la promozione dello sviluppo sostenibile e integrato di tutti i tipi di territorio e delle iniziative locali.

Il JTF sostiene l’obiettivo specifico di consentire alle Regioni e alle persone di affrontare gli effetti sociali, occupazionali, economici e ambientali della transizione verso gli obiettivi 2030 dell’Unione per l’energia e il clima e un’economia dell’Unione climaticamente neutra entro il 2050, sulla base dell’accordo di Parigi.

- individuazione di priorità e iniziative tematiche: gli SDGs sono stati considerati come linee guida per definire le priorità tematiche dei fondi strutturali. Ad esempio, l'UE può stabilire priorità tematiche in settori come l'innovazione, l'occupazione, l'ambiente, la lotta al cambiamento climatico e la riduzione delle disuguaglianze, che riflettono gli SDGs e ne promuovono l'attuazione. A livello territoriale, gli SDGs dovrebbero, inoltre, essere opportunamente considerati per orientare la selezione e la progettazione delle iniziative e quindi contribuire alla diffusione di strumenti e soluzioni che promuovono la sostenibilità economica, sociale e ambientale;
- programmazione e monitoraggio: i Programmi regionali (PR) sono spinti a considerare gli SDGs per l'individuazione degli obiettivi specifici e dei correlati indicatori di output e risultato. Questo permette di monitorare e valutare il contributo dei progetti finanziati dai fondi strutturali al raggiungimento degli SDGs;
- partenariati multi-stakeholder: l'attuazione degli SDGs attraverso i Fondi strutturali spesso coinvolge partenariati multi-stakeholder, che includono organizzazioni della società civile, il settore privato e altri interlocutori. Questi partenariati favoriscono dunque la collaborazione e la sinergia tra attori diversi per garantire una attuazione più efficace e diffusa degli SDGs.

Ognuno di questi meccanismi ha comportato, nell'ambito di ogni Regione italiana ed europea, un percorso peculiare di acquisizione degli orientamenti della Commissione Europea.

In particolare, con riferimento al lavoro di programmazione e monitoraggio, è importante notare che i campi e le priorità di intervento selezionati possono differire tra le regioni dell'UE, poiché sono determinati attraverso un processo di programmazione e negoziazione che tiene conto delle esigenze e delle circostanze locali.

In base agli indirizzi degli organi politici, infatti, sono opportunamente considerate, in fase di redazione dei rispettivi PR, le emergenze regionali, intese come aree di maggiore criticità, anche rispetto agli indicatori dello sviluppo sostenibile.

Tale analisi delle criticità regionali è, in effetti, indispensabile per poter programmare gli interventi in modo da massimizzare il contributo dei Fondi strutturali rispetto al conseguimento degli SDGs entro il 2030.

2. La relazione tra SRSvS e programmi FESR-FSE: alcune evidenze dalle Regioni Piemonte e Puglia

Il contesto nazionale

Entrando nello specifico contesto italiano, a partire dal 2018 le Regioni si sono impegnate a elaborare le proprie Strategie regionali per lo Sviluppo sostenibile, come declinazione territoriale della SNSvS e facendo riferimento all'Agenda 2030.

Rispetto ai Fondi strutturali, l'Accordo di partenariato 2021-2027, anche in coerenza con le Raccomandazioni specifiche del semestre europeo, ha disposto espressamente che questi siano indirizzati «alla realizzazione di interventi rivolti al conseguimento congiunto dei traguardi fissati in sede europea per un'economia climaticamente neutra (Green Deal europeo) e per una società giusta e inclusiva (Social Pillar europeo) nel più ampio contesto di adesione all'Agenda ONU 2030 per lo sviluppo sostenibile e in coerenza con le Strategie nazionali e regionali di Sviluppo sostenibile».

Spettava quindi alle Regioni, in fase di redazione dei PR 2021-2027, assicurare la necessaria unitarietà alla programmazione regionale, coordinando e integrando il percorso di individuazione degli obiettivi della Strategia con quello di definizione degli obiettivi dei Programmi regionali, al fine di garantire, per un verso, la coerenza delle politiche e, per altro verso, un più efficace e mirato utilizzo dei Fondi strutturali per il conseguimento degli SDGs.

Come rilevato da una *survey* condotta presso il Mase¹⁰, diverse sono state, a livello regionale, le modalità di integrazione dei due processi strategici. Innanzitutto, è possibile distinguere tra quelle Regioni che hanno previsto un coinvolgimento diretto delle strutture competenti per la programmazione del PR presso la cabina di Regia della SRSvS, e quelle che non lo hanno previsto. Nel primo caso, i due documenti risultano pienamente integrati, mentre nel secondo caso le Regioni si sono avvalse di varie forme di confronto con le Autorità competenti¹¹ per definire le modalità operative attraverso le quali garantire la coerenza dei due documenti stra-

¹⁰https://www.mase.gov.it/sites/default/files/archivio/allegati/sviluppo_sostenibile/rapporto_strategie_regionali_sviluppo_sostenibile_marzo_2020.pdf.

¹¹ Autorità di Gestione dei Programmi e/o Autorità Ambientali e/o Nuclei di Valutazione e Verifica degli Investimenti pubblici.

tegi. È interessante notare che, nelle Regioni in cui si è verificato un pieno allineamento delle strutture competenti (Veneto, Val d'Aosta, Sardegna), non sempre la data di approvazione della SRSvS ha preceduto quella della decisione di esecuzione del PR. A questo proposito, la tabella seguente riporta le date di approvazione della SRSvS e dei PR: in alcuni casi è la SRSvS a precedere il PR e in altri, viceversa.

Tabella 1. Date di approvazione delle SRSvS e delle decisioni di esecuzione dei PR 2021-2027 delle Regioni italiane.

<i>Regione</i>	<i>SRSvS</i>	<i>Decisione di Esecuzione del PR 2021-2027</i>
1. Abruzzo	22/10/2021	08/12/2022
2. Basilicata	Nd	16/12/2022
3. Calabria	Nd	03/11/2022
4. Campania	(approvato DRIS il 12/11/2020)	26/10/2022
5. Emilia-Romagna	08/11/2021	22/07/2022
6. Friuli-Venezia Giulia	17/02/2023	02/12/2022
7. Lazio	30/03/2021	30/03/2021
8. Liguria	20/01/2021	10/10/2022
9. Lombardia	23/01/2023	01/08/2022
10. Marche	13/12/2021	25/11/2022
11. Molise	26/07/2022	22/11/2022
12. Piemonte	08/07/2022	07/10/2022
13. Puglia	(26/04/2021 – Atto di indirizzo)	17/11/2022
14. Sardegna	08/10/2021	26/10/2022
15. Sicilia	(Doc di Sintesi 28/04/2023)	08/12/2022
16. Toscana	01/03/2022	03/10/2022
17. Trento (SproSS)	15/10/2021	28/10/2022
18. Bolzano	20/07/2021	05/10/2022
19. Umbria	22/02/2023	28/11/2022
20. Valle d'Aosta	11/01/2023	12/09/2022
21. Veneto	20/07/2020	16/11/2022

Fonte: Siti web delle Regioni e https://opencoesione.gov.it/en/programmi_2021_2027/.

Il raffronto diacronico presentato in tabella non vuole, tuttavia, dimostrare che le SRSvS approvate in prima istanza abbiano necessariamente orientato in maniera più efficace i rispettivi PR, ma piuttosto mettere in luce come il percorso di armonizzazione e individuazione delle priorità strategiche di sostenibilità del PR sia stato articolato e complesso, talvolta non lineare. Nonostante ciò, rimane fondamentale accogliere l'auspicio, caldeggiato anche dalla Corte di conti europea¹², di un'integrazione quanto più possibile «razionale» dal punto di vista programmatico e operativo.

Seguendo questo approccio, l'analisi che segue vuole contribuire al processo di individuazione di una metodologia utile a identificare non la mera coerenza «concettuale» tra strategia e programma o l'adeguatezza dei dispositivi di governance messi a punto per la strategia, ma piuttosto il contributo dei PR al conseguimento dei Goals. Attraverso tale processo potrebbero più efficacemente qualificarsi le interconnessioni tra i presupposti di sostenibilità e le componenti relative alla crescita economica e al soddisfacimento dei requisiti sociali connessi allo sviluppo.

2.1 I processi di elaborazione delle SRSvS e dei PR

L'esperienza della Regione Puglia

In coerenza con le linee guida nazionali, la Regione Puglia è impegnata dal 2019 nel processo di attivazione della propria SRSvS¹³.

Nell'aprile 2021, con il documento «Inquadramento preliminare degli strumenti di attuazione e primi indirizzi per la Strategia regionale per lo sviluppo sostenibile»¹⁴, la Regione ha gettato le basi per la costruzione partecipata della SRSvS, concepita non come uno strumento di programmazione aggiuntivo, ma come documento di visione di lungo periodo

¹² «Nonostante l'impegno dell'UE a favore della sostenibilità e degli obiettivi di sviluppo sostenibile (SDG) delle Nazioni Unite, la Commissione europea non attua alcun monitoraggio né pubblica relazioni sul contributo fornito dalle politiche e dal bilancio dell'UE all'attuazione dello sviluppo sostenibile e al conseguimento degli SDG» (ECA, 2019).

¹³ Come stabilito dall'art. 34 (comma 4) del d.lgs. 152/2006, tutte le Regioni sono chiamate a territorializzare i contenuti della SNSvS con cui l'Italia recepisce gli orizzonti individuati dall'Agenda 2030. Per territorializzare la strategia per lo sviluppo a scala locale, la Regione Puglia ha sottoscritto due protocolli con il Ministero competente (prot. n. 11962 del 05 dicembre 2018 e prot. n. 40094 del 29 maggio 2020).

¹⁴ DGR n.687 del 26 aprile 2021.

che proietta il governo pugliese verso il raggiungimento degli orizzonti dell'Agenda ONU 2030.

Dopo l'approvazione di tale documento preliminare – nel quale si prevedeva, tra l'altro, «di raccordare la definizione degli Obiettivi della SRSvS con la Programmazione Unitaria e, pertanto, con la programmazione delle risorse comunitarie, nazionali e regionali dei Fondi SIE 2021-2027» – l'opportunità di adottare un approccio integrato alle politiche, tenendo conto delle interrelazioni tra le tre dimensioni della sostenibilità (ambientale, sociale, economica), ha incoraggiato il Dipartimento regionale competente (Ambiente Paesaggio e Qualità Urbana)¹⁵ a condurre, con il supporto dell'Ipres, nel corso del 2022, una specifica attività di analisi volta a valutare:

- la coerenza interna tra le varie politiche, settoriali e/o trasversali, prodotte dall'Amministrazione regionale;
- la coerenza esterna tra le suddette politiche regionali e quelle promosse alle altre scale (nazionale, sovranazionale).

In particolare, ai fini dell'analisi dei profili di coerenza interna sono stati considerati:

- il Piano regionale degli Obiettivi Strategici 2022-2024¹⁶;
- il Piano Integrato di Attività e Organizzazione (P.I.A.O.) 2022-2024¹⁷;
- i principali documenti di programmazione regionale di interesse settoriale vigenti (n. 25 in totale);
- il Piano Regionale FESR FSE+ 2021-2027 (PR) in quei mesi in corso di definizione.

L'attività di analisi condotta ha portato a perfezionare una proposta di scelte e obiettivi della definenda SRSvS che, nei primi mesi del 2023, è stata condivisa con tutti i Dipartimenti regionali in appositi tavoli di confronto. Un analogo processo di condivisione sarà condotto nei prossimi mesi per l'individuazione degli indicatori regionali finalizzati al monitoraggio della SRSvS.

¹⁵ Nel 2018 il Dipartimento regionale (allora denominato Dipartimento Mobilità, Qualità Urbana, Opere Pubbliche, Ecologia) è stato incaricato della definizione della SRSvS (prot. MATTM n. 2802/2018).

¹⁶ DGR n. 45 del 31 gennaio 2022.

¹⁷ DGR n. 48 del 31 gennaio 2022.

Sul fronte Fondi strutturali, la Regione Puglia è stata impegnata, nel periodo luglio 2020-agosto 2022, in specifici tavoli di lavoro dedicati ai singoli obiettivi di policy del PR, nei quali sono stati coinvolti sia le strutture regionali competenti per le rispettive materie, sia il Partenariato istituzionale e socioeconomico.

Dei risultati emersi nei tavoli di lavoro si è tenuto conto nella elaborazione della prima versione del Programma, trasmessa alla Commissione europea il 6 maggio 2022. A seguito del relativo negoziato, l'approvazione da parte della Commissione del PR Puglia 2021-2027 è arrivata con la Decisione di Esecuzione del 17 novembre 2022.

Nel testo del PR si legge che: «in coerenza con gli indirizzi della Commissione europea volti a creare “un’Europa resiliente, sostenibile e giusta”, il PR Puglia 2021-2027 mira a favorire lo sviluppo sostenibile del territorio in termini economici, sociali ed ambientali»¹⁸.

Anche nel documento relativo ai criteri utilizzati per la selezione delle operazioni del PR, approvato dal Comitato di Sorveglianza del Programma il 9 marzo 2023 e con DGR n. 603 del 3 maggio 2023, si evidenzia come, per molte azioni, il riferimento allo sviluppo sostenibile sia espressamente considerato tra i criteri di premialità.

L'esperienza della Regione Puglia racconta quindi, sino a questo momento, di una significativa relazione attivata tra i percorsi di redazione della SRSvS e del PR, grazie, essenzialmente:

- al processo partecipativo che ha coinvolto – attraverso appositi incontri di lavoro – i soggetti preposti, rispettivamente, alla stesura della SRSvS ed alla programmazione delle politiche di coesione (in particolare l'AdG);
- all'attività di analisi della coerenza interna delle politiche condotta (di cui si riporta, nella figura che segue, un'esemplificazione relativa al punto del programma regionale di legislatura 2020-2025 denominato «voglio andare a vivere in Puglia»).

¹⁸ In particolare, tale sviluppo dovrà essere conseguito attraverso:

- l'ampliamento e il rafforzamento della base produttiva;
- l'innovazione tecnologica, ambientale e sociale;
- una maggiore attrattività e apertura internazionale;
- la riduzione dell'impatto antropico sull'ambiente;
- l'incremento delle conoscenze dei cittadini e dei lavoratori e un generalizzato miglioramento dei servizi pubblici (nei settori delle risorse idriche e dei rifiuti, dei trasporti, dell'istruzione e dell'assistenza socio-sanitaria).

SRSoS della Regione Puglia		Agenda ONU 2030		PR 2021-2027 della Regione Puglia	
Ambito di intervento regionale di sostenibilità (punto del programma di governo della Legislatura regionale)	Obiettivi Regionali di Sostenibilità	SDGs	ASSE (Priorità)	Obiettivo specifico (OS)	
	Sostenere l'avvio di start up	Goal 9 - Imprese, innovazione e infrastrutture	ASSE I - Competitività e innovazione	1.1 - Sviluppare e rafforzare le capacità di ricerca e di innovazione e l'introduzione di tecnologie avanzate	
	Implementare politiche attive del lavoro	Goal 8 - Lavoro dignitoso e crescita economica	ASSE I - Competitività e innovazione	4.1 - Migliorare l'accesso all'occupazione e le misure di attivazione di tutte le persone in cerca di lavoro, in particolare i giovani soprattutto attraverso l'attuazione della Garanzia per i giovani, i disoccupati di lungo periodo e i gruppi svantaggiati nel mercato del lavoro nonché delle persone inattive, anche mediante la promozione del lavoro autonomo e dell'economia sociale	
VOGLIO ANDARE A VIVERE IN PUGLIA	<p>Creare opportunità di empowerment per i giovani</p> <p>Sostenere il valore primario della prossimità e dell'attrattività dei servizi e dell'accessibilità delle informazioni</p>	<p>Goal 11 - Città e comunità sostenibili</p>	<p>ASSE VIII - Welfare e salute</p>	<p>4.11 (FSE+) - Migliorare l'accesso paritario e tempestivo a servizi di qualità, sostenibili e a prezzi accessibili, compresi i servizi che promuovono l'accesso agli alloggi e all'assistenza incentrata sulla persona, anche in ambito sanitario; modernizzare i sistemi di protezione sociale, anche promuovendone l'accesso e prestando particolare attenzione ai minori e ai gruppi svantaggiati; migliorare l'accessibilità, l'efficacia e la resilienza dei sistemi sanitari e dei servizi di assistenza di lunga durata anche per le persone con disabilità</p>	
	Sostenere la formazione universitaria, post-universitaria inclusiva e accessibile	Goal 4 - Istruzione di qualità	ASSE VI - Istruzione e formazione	4.5 (FSE+) - Migliorare la qualità, l'inclusività, l'efficacia e l'attinenza al mercato del lavoro dei sistemi di istruzione e di formazione anche attraverso la convalida dell'apprendimento non formale e informale, per sostenere l'acquisizione di competenze chiave, comprese le competenze imprenditoriali e digitali, e promuovendo l'introduzione di sistemi formativi duali e di apprendistati	

SRSYS della Regione Puglia*		Agenda ONU 2030		PR 2021-2027 della Regione Puglia		
Ambito di intervento regionale di sostenibilità (punto del programma di governo della Legislatura regionale)		Scelte Regionali di Sostenibilità	Obiettivi Regionali di Sostenibilità	SDGs	ASSE (Priorità)	Obiettivo specifico (OS)
			Sostenere processi di innovazione sociale che consentano lo sviluppo del potenziale umano	Goal 10 - Ridurre le disuguaglianze	ASSE VIII - Welfare e salute	4.6 (FESR) – Rafforzare il ruolo della cultura e del turismo sostenibile nello sviluppo economico, nell'inclusione sociale e nell'innovazione sociale
				Goal 8 – Lavoro dignitoso e crescita economica	Asse V – Occupazione	4.4. – Promuovere l'adattamento dei lavoratori, delle imprese e degli imprenditori ai cambiamenti, un invecchiamento attivo e sano, come pure ambienti di lavoro sani e adeguati che tengano conto dei rischi per la salute

L'esperienza della Regione Piemonte

Analogamente a quanto avvenuto nelle altre Regioni italiane, il percorso di sviluppo della Strategia regionale per lo Sviluppo sostenibile della Regione Piemonte è stato finalizzato dopo un lungo e complesso processo che ha coinvolto funzionari di tutte le Direzioni e i settori regionali. Ciò ha prodotto l'implementazione di molteplici strumenti, analisi del contesto e metodi di ricerca, nonché stimolato la partecipazione di diversi stakeholder provenienti dal contesto istituzionale, dal sistema produttivo e più in generale dalla società civile¹⁹.

La Regione si è impegnata a livello istituzionale per costruire un documento strategico che, nella sua struttura e nei contenuti, permettesse un reale adattamento delle scelte alle adeguate scale territoriali, con l'istituzione di reti e sistemi (geografici e relazionali) capaci di attivare azioni concrete per la transizione dei territori.

Essa ha operato anche in coerenza con le linee guida di programmazione europee per garantire che le risorse fossero allocate in relazione agli obiettivi stabiliti dalla strategia.

Nel processo di istituzione della Strategia regionale questa coerenza è stata perseguita solo a livello tecnico attraverso:

- l'attivazione di contatti tra gli uffici di Regione e di Agenda Metropolitana al fine di integrare i processi e sostenere il coordinamento delle strategie, con la collaborazione dell'Istituto piemontese di Ricerca Socio-Economica (IRES Piemonte);
- il coinvolgimento reciproco – a livello tecnico – nei processi di costruzione delle strategie in relazione a specifici argomenti di interesse comune (gruppi di lavoro, seminari, conferenze, partecipazione a gruppi di supporto tecnico-scientifico)²⁰.

A sostegno di una maggiore integrazione, è possibile inoltre rifarsi alle linee di indirizzo contenute nel Documento Strategico Unitario (DSU) approvato il 9 luglio 2021, con DGR 1-3488 che definisce le

¹⁹ Interessante segnalare il «Patto per lo sviluppo sostenibile, ovvero lo strumento di ingaggio e di condivisione di obiettivi e di impegni per la transizione verso un nuovo modello di sviluppo».

²⁰ Per una ricostruzione puntuale: <https://hlpf.un.org/sites/default/files/vnrs/2022/VNR%202022%20Italy%20Annex%202.pdf>.

direttrici prioritarie di intervento per lo sviluppo del Piemonte nel prossimo decennio, le quali costituiscono il perimetro strategico entro cui utilizzare al meglio le risorse della programmazione europea 2021-2027.

Il DSU è, dunque, un documento di programmazione e uno strumento propedeutico ad accogliere, in un alveo di coerenza e di sinergia, tutti i principali obiettivi della programmazione regionale per lo Sviluppo territoriale, economico e sociale. Oltre alla Strategia regionale per lo Sviluppo sostenibile, il DSU richiama:

- l'aggiornamento del Documento di Programmazione economico finanziario (DEFER)²¹;
- l'aggiornamento della Strategia per la Specializzazione intelligente²²;
- il Piano della Mobilità e dei Trasporti (PRMT)²³;
- i programmi operativi per lo sviluppo industriale e quelli per la formazione e l'inclusione sociale e per le politiche del lavoro.

La struttura della SRSvS a livello regionale identifica sette Macro-Aree Strategiche (MAS) e sei Aree Trasversali di intervento che orientano i processi di governance, conoscenza, nell'ottica dello sviluppo di una cultura della sostenibilità per cui l'istituzione di collaborazioni e partnership divengono necessarie per un'efficace attuazione della Strategia. Tale impianto tiene conto delle connessioni con gli obiettivi propri dei Programmi operativi. Indicazioni ancora più dettagliate della coerenza tra PR FESR, SRSvS, SNSvS e Agenda 2030 vengono inoltre affrontate più specificamente nell'ambito delle analisi di coerenza ambientale della procedura di VAS del POR FESR della Regione Piemonte²⁴.

²¹ Deliberazione del Consiglio regionale 20 dicembre 2022, n. 255-25285.

²² Approvata con Deliberazione di Giunta regionale n. 43-4315 del 10 dicembre 2021.

²³ Approvato con D.C.R. n. 256-2458/2018.

²⁴ Di cui è stata approvata la dichiarazione di sintesi in data 04/11/2022 con DD-A19_390_2022.

PR FESR		SRSvS	SNSvS	Agenda 2030
Obiettivi Specifici	MAS; Priorità Strategiche	Aree Scelte Obiettivi strategici		Goals
1.1 Sviluppare e rafforzare le capacità di ricerca e di innovazione e l'introduzione di tecnologie avanzate	MAS 1; 1.a sviluppare forze economiche/imprese della sostenibilità	PROSPERITÀ I. Finanziare e promuovere ricerca e innovazione sostenibili I.1 I.3 IV. Decarbonizzare l'economia IV.3		8, 9, 13
1.2 Permettere ai cittadini, alle imprese, alle organizzazioni di ricerca e alle autorità pubbliche di cogliere i vantaggi della digitalizzazione	MAS 4; 4.b qualificare i lavoratori e orientare il sistema produttivo	PROSPERITÀ II. Garantire piena occupazione e formazione di qualità II.2		5,8
	MAS 1; 1.a sviluppare forze economiche/imprese della sostenibilità	PROSPERITÀ I. Finanziare e promuovere ricerca e innovazione sostenibili I.1 I.3 IV. Decarbonizzare l'economia IV.3		8,8,13
	MAS 1; 1.b ricercare equilibrio tra sostenibilità economica, risparmio di energia e materiali, input alla conversione del sistema produttivo	PROSPERITÀ III. Affermare modelli sostenibili di produzione e consumo III.1 III.3 III.5 IV. Decarbonizzare l'economia IV.3		2,5,6,8,9,12,13,14
	MAS 4; 4.b qualificare i lavoratori e orientare il sistema produttivo	PROSPERITÀ II. Garantire piena occupazione e formazione di qualità II.2 Incrementare l'occupazione sostenibile e di qualità		5,8

PR FESR	SRSyS	SNSyS	Agenda 2030
Obiettivi Specifici	MAS, Priorità Strategiche	Arece Scelte Obiettivi strategici	Goals
1.3 Rafforzare la crescita sostenibile e la competitività delle PMI e la creazione di posti di lavoro nelle PMI, anche grazie agli investimenti produttivi	MAS 1; 1.a sviluppare forze economiche/imprese della sostenibilità	PROSPERITÀ I. Finanziare e promuovere ricerca e innovazione sostenibili I.1 I.3 IV. Decarbonizzare l'economia IV.3	8,9,13
1.4 Sviluppare le competenze per la specializzazione intelligente, la transizione industriale e l'imprenditorialità	MAS 4; 4.c sviluppare nuove imprenditorialità in processi di empowerment MAS 4; 4.a sviluppare competenze di sviluppo sostenibile	////	
2.1 Promuovere l'efficienza energetica e ridurre le emissioni di gas a effetto serra	MAS 4; 4.b qualificare i lavoratori e orientare il sistema produttivo MAS 2; 2.a promuovere le misure di efficienza energetica	PROSPERITÀ II. Garantire piena occupazione e formazione di qualità II.1 PROSPERITÀ II. Garantire piena occupazione e formazione di qualità II.2 PROSPERITÀ IV. Decarbonizzare l'economia IV.1	4,5,8 5,8 7,9,12,13
2.2 Promuovere le energie rinnovabili in conformità con la Direttiva (UE) 2018/2001, compresi i criteri di sostenibilità ivi stabiliti	MAS 2; 2.b promuovere le energie rinnovabili e sviluppare sistemi, reti e impianti di stoccaggio energetici intelligenti a livello locale	PROSPERITÀ IV. Decarbonizzare l'economia IV.1	7,9,12,13

PR FESR		SRSvS	SNSvS	Agenda 2030
Obiettivi Specifici	MAS; Priorità Strategiche	Aree Scelte Obiettivi strategici		Goals
2.3 Sviluppare sistemi, reti e impianti di stoccaggio energetici intelligenti al di fuori della rete transeuropea dell'energia (RTE-E)	MAS 2; 2,b promuovere le energie rinnovabili e sviluppare sistemi, reti e impianti di stoccaggio energetici intelligenti a livello locale	PROSPERITÀ IV. Decarbonizzare l'economia IV.1		7,9,12,13
2.4 Promuovere l'adattamento ai cambiamenti climatici, la prevenzione dei rischi di catastrofe e la resilienza, prendendo in considerazione approcci ecosistemici	MAS 3; 3,a ridurre il dissesto idrogeologico e il degrado ambientale	PIANETA II. Garantire una gestione sostenibile delle risorse naturali II.2 II.6		11,13,15
	MAS 3; 3,d tutelare le acque e i suoli	PIANETA II. Garantire una gestione sostenibile delle risorse naturali II.3 II.4 II.5		6,12,15
	MAS 3; 3,e conservare la biodiversità	PIANETA I. Arrestare la perdita di biodiversità (I.1, I.2, I.3, I.4, I.5, I.6) II. Garantire una gestione sostenibile delle risorse naturali II.7 III. Creare comunità e territori resilienti, custodire i paesaggi e i beni culturali III.4		2,3,11,14,15

PR FESR	SRSyS	SNSyS	Agenda 2030
Obiettivi Specifici	MAS, Priorità Strategiche	Arce Scelte Obiettivi strategici	Goals
2.6 Promuovere la transizione verso un'economia circolare ed efficiente sotto il profilo delle risorse	MAS 1; 1.b ricercare equilibrio tra sostenibilità economica, risparmio di energia e materiali, input alla conversione del sistema produttivo	PROSPERITÀ III. Affermare modelli sostenibili di produzione e consumo III.1, III.3, III.5 IV. Decarbonizzare l'economia IV.3	2,5,6,8,9,11,12,13,14
2.7 Rafforzare la protezione e la preservazione della natura, la biodiversità e le infrastrutture verdi, anche nelle aree urbane, e ridurre tutte le forme di inquinamento	MAS 3; 3.a ridurre il dissesto idrogeologico e il degrado ambientale	PIANETA II. Garantire una gestione sostenibile delle risorse naturali II.2, II.6	11,13,15
2.8 Promuovere la mobilità urbana multimodale sostenibile, quale parte della transizione verso un'economia a zero emissioni nette di carbonio	MAS 3; 3.e conservare la biodiversità	PIANETA I. Arrestare la perdita di biodiversità (I.1, I.2, I.3, I.4, I.5, I.6) II. Garantire una gestione sostenibile delle risorse naturali II.7 III. Creare comunità e territori resilienti, custodire i paesaggi e i beni culturali III.4	2,6,11,14,15
2.8 Promuovere la mobilità urbana multimodale sostenibile, quale parte della transizione verso un'economia a zero emissioni nette di carbonio	MAS 2; 2.b promuovere le energie rinnovabili e sviluppare sistemi, reti e impianti di stoccaggio energetici intelligenti a livello locale	PROSPERITÀ IV. Decarbonizzare l'economia IV.1	7,9,12,13

PR FESR		SRSvS	SNSvS	Agenda 2030
Obiettivi Specifici	MAS; Priorità Strategiche	Aree Scelte Obiettivi strategici		Goals
	MAS 2; 2.c promuovere e facilitare la conversione dei trasporti e della mobilità in chiave più sostenibile	PROSPERITÀ IV. Decarbonizzare l'economia IV.2 IV.3		7,11,13
4.2 Migliorare la parità di accesso a servizi di qualità e inclusivi nel campo dell'istruzione, della formazione e dell'apprendimento permanente [...]	----- -----	-----		
5.1 Promuovere lo sviluppo sociale, economico e ambientale integrato e inclusivo, la cultura, il patrimonio naturale, il turismo sostenibile e la sicurezza nelle aree urbane	MAS 3; 3.c valorizzare il patrimonio culturale e ambientale	PIANETA III. Creare comunità e territori resilienti, custodire i paesaggi e i beni culturali III.5		2,6,11
5.2 Promuovere lo sviluppo sociale, economico e ambientale integrato e inclusivo a livello locale, la cultura, il patrimonio naturale, il turismo sostenibile e la sicurezza nelle aree diverse da quelle urbane	MAS 3; 3.b ridurre le marginalità territoriali	PIANETA III. Creare comunità e territori resilienti, custodire i paesaggi e i beni culturali III.1 III.2 III.3		6,9,11,13

2.2 Le scelte allocative dei Programmi Operativi di Piemonte e Puglia

L'obiettivo del paragrafo è quello di proporre una riclassificazione delle risorse finanziarie destinate dai PR delle due Regioni in analisi secondo la declinazione degli SDGs.

Al fine di meglio comprendere i punti di forza e debolezza di tale proposta di riclassificazione, riteniamo necessario proporre una breve analisi descrittiva delle due Regioni, sia in termini di ammontare di risorse destinate dai rispettivi PR, sia con riferimento al diverso contesto sociale ed economico in cui le stesse si trovano.

2.2.1 Il contesto regionale e la struttura dei programmi

La Puglia e il Piemonte sono due Regioni diverse sotto molteplici aspetti.

Se da un lato la popolazione delle due regioni è simile – Piemonte 4,2 mln di abitanti e Puglia 3,9 mln nel 2021 – dall'altro esse differiscono non poco se si considerano i principali indicatori economici.

Tabella 2. Statistiche principali Piemonte e Puglia. Anno 2021

	<i>Piemonte</i>	<i>Puglia</i>
Superficie (km ²)	25.386.6971	19.540.5181
Popolazione	4.274.945	3.933.777
Pil (mld)	128,7	71,5
Pil pro-capite*	30.104,46	18.184,51
Pil regionale/Pil italiano	7,6%	4,3%
Tasso di occupazione	65,0%	46,7%
Tasso di occupazione femminile	58,2%	33,8%
Tasso di disoccupazione giovanile (15-24)	23,4%	39,5%
Rischio di povertà o di esclusione sociale	17,7%	32,0%
Tasso di abbandono scolastico	12%	15,6%

Fonte: Istat (2021).

Il Pil, misura sintetica della ricchezza prodotta all'interno dei territori, si differenzia in modo consistente, sia in termini pro capite, sia

per il contributo al Pil nazionale. Anche con riferimento al mercato del lavoro, il divario è tangibile: l'occupazione in Piemonte è superiore di quasi 20 punti percentuali rispetto a quella pugliese e il gap è ancora maggiore se si osserva solamente la componente femminile, o quella giovanile. Queste caratteristiche si riflettono sul tasso di povertà ed esclusione sociale, che infatti è quasi doppio in Puglia rispetto al Piemonte. Rispetto a tali indicatori, la possibilità di un cambio strutturale e di inversione del trend è ulteriormente minacciata da un tasso di abbandono scolastico decisamente più elevato in Puglia.

Lungi dal potersi considerare esaustive per una definizione di sviluppo dei territori, le informazioni proposte forniscono tuttavia alcuni elementi utili a comprendere le motivazioni per cui le Regioni – guardando alla categorizzazione della Commissione europea²⁵ – assegnate a categorie differenti: il Piemonte è tra le regioni «più sviluppate», mentre la Puglia tra quelle «meno sviluppate». Tale diversa declinazione si riflette direttamente sull'ammontare di risorse che la CE destina ai territori. Guardando alle risorse stanziare, riportate nella tabella seguente, notiamo infatti significative differenze di allocazione dei Fondi SIE tra le due Regioni, in linea con i presupposti stessi della Politica di Coesione, che sono appunto orientati a supportare i processi di convergenza territoriale.

Tabella 3. Dotazioni finanziarie Fondi SIE.

	<i>Fondi SIE 2014</i>	<i>Fondi SIE 2021</i>	<i>Variazione</i>
Piemonte	1.838.134.740,00	2.812.434.857,00	+53%
Puglia	4.450.599.368,00	5.577.271.655,17	+25%

Oltre al differente volume di risorse, la categorizzazione delle regioni per livello di sviluppo impone differenze nei cosiddetti vincoli di concentrazione tematica rispetto all'allocazione delle risorse all'interno dei programmi. I vincoli sono variati tra i due cicli di program-

²⁵ Le Regioni più sviluppate, con un pil pro capite superiore al 100% della media dell'UE; le Regioni in transizione, con un pil pro capite compreso tra il 75% e il 100% della media dell'UE; le Regioni meno sviluppate, con un pil pro capite inferiore al 75% della media dell'UE.

mazione presi in esame in questo lavoro (cfr. Regolamento (UE) n. 1303 e 10304 del 2013; Regolamento (UE) N. 1057 e 1058 del 2021)²⁶.

Tabella 4. Dotazioni finanziarie POR FESR/FSE 2014-2020.

Obiettivi Tematici	Dotazioni FESR/FSE 2014-2020			
	Piemonte		Puglia	
1 – Research & Innovation	460.667.370	25,1%	288.529.257	6,5%
2 – Information & Communication Technologies	57.816.896	3,2%	76.560.628	1,7%
3 – Competitiveness of SMEs	182.000.000	9,9%	1.105.170.339	24,8%
4 – Low-Carbon Economy	180.924.950	9,8%	200.886.085	4,5%
5 – Climate Change Adaptation & Risk Prevention	-	0,0%	204.259.286	4,6%
6 – Environment Protection & Resource Efficiency	13.191.778	0,7%	676.812.500	15,2%
7 – Network Infrastructures in Transport and Energy	-	0,0%	256.800.392	5,8%
8 – Sustainable & Quality Employment	287.548.740	15,6%	362.636.811	8,2%
9 – Social Inclusion	302.186.470	16,4%	587.763.133	13,2%
10 – Educational & Vocational Training	259.405.722	14,1%	472.007.451	10,6%
11 – Efficient Public Administration	450.688	0,0%	17.500.000	0,4%
Multiple Thematic Objectives	32.609.956	1,8%	81.250.000	1,8%
Technical Assistance	61.332.170	3,3%	120.423.486	2,7%
Totale	1.838.134.740	100%	4.450.599.368	100%

Fonte: Cohesion Data (anno di riferimento 2022).

²⁶ Ad esempio, nel 2014-2020 le risorse dovevano essere allocate su massimo 5 obiettivi nel FSE e 2 per il FESR in quote diverse per tipologia di Regione (più sviluppate, in transizione o meno sviluppate). Invece nel 2021-2027, prendendo a riferimento l'OP1, le Regioni devono destinare quote diverse rispetto alla tipologia con valori del 25%; 40% e 85% all'OP1+OP2 nelle Regioni più sviluppate. Per maggiori dettagli rimandiamo ai regolamenti citati nel testo.

Tenendo conto delle differenze nell'ammontare delle risorse e del complesso sistema di regole che ne influenza l'allocazione, sono state ricostruite, nelle due tabelle seguenti, le scelte allocative adottate dalle amministrazioni regionali nelle due programmazioni considerate.

Nella programmazione 2014-2020, si nota una netta differenza tra le scelte allocative delle due regioni rispetto all'Obiettivo tematico 1 «Ricerca e Innovazione», determinata in particolare dall'obbligo della Regione Piemonte di stanziare almeno il 40% delle risorse FESR per questo obiettivo. Ulteriori differenze riguardano gli obiettivi 3 e 6 che mostrano quote di risorse stanziare dalla Puglia più alte rispetto a quelle piemontesi.

Come ricordato, nella programmazione 2021-2027 le regole di concentrazione sono mutate e l'innovazione più importante riguarda la regola che obbliga le Autorità di Gestione dei Programmi a concentrare almeno il 30% della propria dotazione FESR sull'Obiettivo di Policy 2, riguardante la transizione verde e a basse emissioni di carbonio. Vista la riduzione del numero di Obiettivi posti alla base dei programmi e le nuove regole di concentrazione, le dotazioni delle due Regioni appaiono più simili in questo ciclo di programmazione, pur permanendo talune differenze, specialmente per quanto riguarda l'OP 4.

Tabella 5. Dotazioni finanziarie PR FESR/FSE 2021-2027.

Obiettivi di Policy	Dotazioni FESR/FSE 2021-2027			
	Piemonte		Puglia	
1 – Smarter Europe	807.000.000	28,7%	1.757.087.351	31,5%
2 – Greener Europe	475.000.000	16,9%	1.350.000.000	24,2%
3 – Connected Europe	-	0,0%	205.882.353	3,7%
4 – Social Europe	1.285.200.560	45,7%	1.857.462.378	33,3%
5 – Europe closer to citizens	140.207.542	5,0%	205.882.353	3,7%
Technical Assistance	105.024.733	3,7%	200.957.220	3,6%
Totale	2.812.432.835	100%	5.577.271.655	100%

Fonte: Cohesion Data.

2.2.2 Le risorse per SDGs: metodologia e allocazioni

Come si nota dalle elaborazioni precedenti, è molto difficile comparare le allocazioni compiute da Regioni differenti nelle diverse programmazioni se si considerano contemporaneamente tutte le dimensioni in gioco: differisce l'ammontare delle risorse a disposizione per i cicli di programmazione (crescenti per entrambe le Regioni nel passaggio di ciclo); cambiano le regole di concentrazione tematica delle risorse; cambia la declinazione del PR nei rispettivi Obiettivi. Per queste ragioni, cambiare prospettiva e osservare la ripartizione delle risorse secondo un diverso sistema classificatorio può essere di aiuto ai fini di una migliore comprensione delle scelte allocative dei programmi nei territori. Una possibilità risiede nell'analizzare le risorse stanziare secondo la declinazione per SDGs, anche al fine di osservare il grado di raccordo delle programmazioni rispetto ai Goal dell'Agenda 2030.

A tal fine, utilizzando le informazioni riportate nella banca dati offerta da «Cohesion data», si è proceduto a riclassificare le risorse dei PR secondo gli SDGs mediante il «Campo Intervento» (*Intervention Field*)²⁷, classificazione tematica della Commissione europea attraverso la quale è possibile declinare sia le Azioni del PR, sia gli SDGs.

Mediante tale processo di riclassificazione è stato possibile ricostruire le dotazioni finanziarie dei programmi per SDG. La tabella seguente evidenzia come la Regione Puglia abbia alimentato undici dei diciassette SDGs in entrambi i cicli di programmazione, mentre la

²⁷ Queste dimensioni fanno parte della struttura dei Programmi operativi di entrambe le programmazioni e sono scelti e valorizzati dalle AdG all'interno dei POR/PR. Tra le due programmazioni l'enumerazione dei Campi è cambiata, ma la Commissione europea ha rilasciato un tracciato per ricollegare i campi d'intervento della programmazione 2014-2020 con quelli della 2021-2027 (cfr. «Correspondence 21-27 to 14-20 intervention fields» in cohesiondata.ec.europa.eu). Per l'analisi sono stati utilizzati dati di fonte Cohesion Data contenenti informazioni sulle dotazioni finanziarie dei programmi FESR/FSE per i due cicli di programmazione analizzati che riportavano l'indicazione del campo di intervento indicato. Nelle elaborazioni sono state tuttavia notate alcune discrepanze nel collegamento tra campo d'intervento ed SDGs proposto tra le due programmazioni: in alcuni casi un campo intervento di una programmazione, sostanzialmente identico a quello dell'altra programmazione, riconduceva a due SDGs diversi. Si è provveduto, pertanto, a uniformare i due dataset mantenendo la codifica più recente (programmazione 2021-2027), cambiando conseguentemente il collegamento per alcuni campi d'intervento e SDGs nei dati della programmazione 2014-2020. In Appendice una tabella dove sono riportati i collegamenti e i campi di intervento-SDGs modificati.

Regione Piemonte ha concentrato le sue risorse su sei Goal nel primo ciclo e su nove nel secondo.

Tabella 6. Piemonte e Puglia: quote allocazioni PR FESR/FSE per SDG.

	SIE 14-20		SIE 21-27		diff 21-27 vs. 14-20	
	Piemonte	Puglia	Piemonte	Puglia	Piemonte	Puglia
SDG 1 No poverty	16,17%	7,31%	13,73%	10,70%	-2,44%	3,39%
SDG 3 Good health and well being	8,70%	6,35%	0,00%	6,72%	-8,70%	0,37%
SDG 4 Quality education	14,11%	10,65%	3,02%	8,27%	-11,09%	-2,38%
SDG 6 Clean water and sanitation	0,00%	7,65%	0,00%	8,15%	0,00%	0,50%
SDG 7 Affordable and clean energy	10,28%	4,37%	9,46%	4,50%	-0,82%	0,13%
SDG 8 Decent work and economic growth	19,96%	23,03%	38,76%	27,35%	18,80%	4,32%
SDG 9 Industry, innovation, infrastructure	25,26%	24,73%	14,93%	16,67%	-10,33%	-8,06%
SDG 11 Sustainable cities and communities	0,00%	1,23%	4,35%	2,63%	4,35%	1,40%
SDG 12 Responsible consumption and production	0,00%	3,88%	3,80%	1,19%	3,80%	-2,69%
SDG 13 Climate action	0,00%	3,83%	1,99%	4,90%	1,99%	1,07%
SDG 15 Life on land	0,00%	2,67%	3,03%	3,48%	3,03%	0,81%
SDG not assigned	5,52%	4,32%	6,92%	5,43%	1,40%	1,11%

Fonte: Cohesion Data. Elaborazioni Ires, Ipres (2023).

Pur nella specificità delle ripartizioni delle risorse per SDG a livello regionale, è possibile comunque sottolineare alcuni elementi comuni tra Piemonte e Puglia. In primo luogo, per entrambe le Regioni, il passaggio da un ciclo all'altro definisce un cambiamento del SDG «maggiormente finanziato» che, nel ciclo 2014-2020, risultava essere il n. 9 «industria, infrastrutture e innovazione», mentre nel ciclo 2021-2027 diventa il n. 8 «lavoro dignitoso e crescita economica».

In particolare, per il SDG 8 il Piemonte ha registrato un incremento di quasi 19 punti percentuali e la Puglia di 4; per il SDG 9, al contrario, il Piemonte mostra una riduzione di 10 punti percentuali e la Puglia 8.

Un'altra variazione comune ad entrambe le Regioni riguarda il SDG 11 «Sustainable cities and communities» per il quale si registra

un aumento di 1,4%-4,4%, che in valori assoluti significa +122 mln € per il Piemonte e + 92 mln € per la Puglia. In ultimo, i SDG n. 13 «Climate action» e n. 15 «Life on land» registrano variazioni positive per entrambe le Regioni, con valori più alti per il Piemonte.

Guardando alle differenze tra le due Regioni riferibili agli altri SDGs, notiamo come per il primo «no poverty», la Puglia abbia incrementato le quote a suo supporto, diversamente dal Piemonte che le ha diminuite in termini percentuali (in valori assoluti il Piemonte ha comunque stanziato più risorse per questo SDG nella programmazione 21-27 rispetto a 14-20: +93 mln€). Un'altra differenza si registra con riferimento al SDG n. 12 «Responsible consumption and production» per il quale il Piemonte – che non aveva stanziato risorse nel 2014-2020 – ha registrato, nel 2021-2027, una differenza positiva di circa 4 punti percentuali (+107 mln €) e la Puglia una negativa di -2,5% (-106 mln €).

2.3 Un esercizio sugli indicatori riferibili al SDG 8: Piemonte e Puglia a confronto con le Regioni europee

Pur nella consapevolezza che le scelte allocative dei PR non sono il frutto di un mero esercizio tecnico volto all'assegnazione di risorse in virtù di indicatori e misure statistiche, ma che esse sono, invece, il risultato della ricerca di un delicato equilibrio tra l'insieme delle regole istituzionali (vincoli di concentrazione) e delle scelte politiche delle Amministrazioni, l'obiettivo del nostro lavoro è quello di proporre un più ampio framework che sia possibile utilizzare per orientare le scelte di allocazione delle risorse.

Da questa premessa nasce, infatti, l'esercizio che segue. Partendo da quanto già presente nella letteratura sul tema, si intende proporre una metodologia per la creazione di un «indice SDG» da utilizzare come cornice di riferimento per le scelte allocative.

L'idea è quella di fare in modo che si possano valorizzare, per valutare l'ammontare di risorse da stanziare su uno specifico ambito di intervento, le informazioni fornite dal rispettivo indice sintetico SDG rispetto alla «distanza» dalle Regioni che producono performance migliori.

Nello specifico, il disegno del nostro indice riprende sia il lavoro svolto da Istat (2023) sia il lavoro di Schmidt-Traub *et al.* (2017), ma

si differenzia da questi per alcuni aspetti relativi al benchmark da utilizzare²⁸, alla scelta e all'aggiornamento degli indicatori disponibili. Il lavoro di Schmidt-Traub *et al.* (2017), infatti, definisce una metodologia in linea con quanto svolto nel presente esercizio, ma focalizza l'attenzione sulle Nazioni (e non sulle singole Regioni) e utilizza dati aggiornati solo al 2015.

Istat (2023), invece, ha definito una proposta metodologica utilizzando informazioni e indicatori molto dettagliati e aggiornati, pur limitandosi a considerare un ranking relativo alla *best performance* italiana. La nostra analisi, invece – anche in virtù della dimensione «globale» dei Goal dell'Agenda – considera il contesto comunitario, e quindi utilizza come benchmarking la *best performance* regionale europea.

In questa fase, si propone un esercizio per sperimentare la metodologia con riferimento al solo SDG 8, che, come si è visto, risulta essere il Goal con le quote più importanti di risorse SIE 2021-2027 sia in Piemonte che in Puglia (39% e 27%, rispettivamente). Si tratta, in questa fase, di un esercizio ancora propriamente teorico: le difficoltà di generare un indice robusto e non pesantemente influenzato dalla discrezionalità degli indicatori inseriti, o omessi per mancanza di dati, è elevata, e necessita di ulteriore affinamento. La costruzione dell'indice è avvenuta attraverso quattro passaggi.

Primo step: scelta degli indicatori

La scelta degli indicatori si è basata fondamentalmente sulla disponibilità dei dati: volendo proporre una metodologia basata sul confronto di un benchmarking regionale europeo, si è reso necessario attingere da database contenenti informazioni per tutte le regioni EU. La scelta è ricaduta su alcuni degli indicatori raccolti dal Joint Research Center (JRC) della Commissione europea, suddivisi per SDGs e Regioni (NUTS 2)²⁹. Gli indicatori selezionati tra quelli proposti da JRC per il monitoraggio del SDG 8 sono otto:

- reddito da lavoro pro capite;
- reddito disponibile pro capite;

²⁸ Gli autori calcolano la distanza degli indici rispetto a tre parametri: Goal di Agenda 2030, *best performance* attesa, *best performance* registrata.

²⁹<https://urban.jrc.ec.europa.eu/trends?lng=en&ctx=udp&is=Default&ts=EU&cl=-sdgs&pil=level-indicator&fvs=false&tl=6>.

- tasso occupazione 20-64 anni;
- rapporto tra occupazione e popolazione attiva;
- Pil pro capite – PPA;
- GVA pro capite – PPA;
- tasso NEET (15-29);
- tasso disoccupazione 15-74 anni.

Tali indicatori sono popolati in modo completo per 236 Regioni europee e forniscono informazioni sulle dimensioni macroeconomiche e sul mercato del lavoro, importanti ai fini del conseguimento del SDG 8.

Di seguito, si riportano dunque gli indicatori del SDG 8 di fonte JRC con i valori per il Piemonte e la Puglia; le indicazioni sulla media degli anni 2018-2020 (utilizzata per il calcolo dell'indice SDG) e, per completezza di informazioni, l'andamento degli ultimi anni disponibili (numeri indice, baseline 2014).

Tabella 7. Indicatori SDG 8 e valori per Piemonte e Puglia.

Indicatori SDG 8	Regione	Media 2018-2020	Trend (2014=100)		
			2020	2021	2022
Reddito da lavoro pro capite	Piemonte	12640	114,175	125,4243	136,9008
	Puglia	7881	112,8734	123,5617	134,6519
Reddito disponibile pro-capite	Piemonte	19833	110,6742	n.d.	n.d.
	Puglia	13600	115,1261	n.d.	n.d.
Tasso occupazione 20-64 anni	Piemonte	70,23	103,7481	104,6477	106,8966
	Puglia	49,86	109,4092	110,5033	116,849
Rapporto tra occupazione e popolazione in età lavorativa*	Piemonte	73,04	100,6448	100,7515	101,3831
	Puglia	55,69	102,7667	103,4452	105,9336
Pil pro capite – PPA	Piemonte	31114	109,3102	119,6002	130,5043
	Puglia	19074	110,3623	120,5475	131,538
GVA pro capite – PPA	Piemonte	27851	110,1558	119,6892	130,9501
	Puglia	17043	111,3288	120,6499	131,7901
Tasso NEET (15-29)	Piemonte	18,03	92,95775	90,14085	72,30047
	Puglia	29,86	88,02395	91,61676	77,84431
Tasso disoccupazione 15-74 anni	Piemonte	7,8	66,37168	64,60177	57,52212
	Puglia	15,0	65,5814	67,90697	56,27907

Fonte: JRC. Elaborazioni Ires, Ipres (2023).

Secondo step: costruzione dell'indice sintetico e pesatura

Una volta definiti gli indicatori da inserire nel computo, si è proceduto alla loro standardizzazione e alla definizione di pesi che ne riflettessero la rilevanza rispetto alla componente che essi descrivono (tab. 8).

- x' è l'indicatore;
- x è il valore registrato dall'indicatore;
- $\min(x)$ è il valore minimo registrato per l'indicatore tra le regioni europee;
- $\max(x)$ è il valore massimo registrato per l'indicatore tra le regioni europee.

$$x' = \frac{x - \min(x)}{\max(x) - \min(x)}$$

Il valore dell'indicatore standardizzato si può quindi esprimere come distanza in termini percentuali tra il *worst performer* (0%) e il *best performer* (100%).

Come si evince dalla tabella seguente, per la costruzione dell'indice sintetico riferibile al SDG 8 si è scelto di assegnare lo stesso peso ad ogni componente di riferimento.

Per gli indicatori contrassegnati con asterisco (*) si è usato il reciproco, al fine di uniformarne la lettura (in questo modo, al crescere di ogni indicatore, si registra sempre un «miglioramento» del contesto).

Tabella 8. Metodo di pesatura dell'indice sintetico.

Componente	Indicatore	Peso
Reddito	Reddito disponibile pro capite	1
Giovani	Tasso NEET(15-29) *	1
	Pil pro capite - PPA	1/3
Produzione	GVA pro capite - PPA	1/3
	Reddito da lavoro pro-capite	1/3
	Tasso occupazione 20-64 anni	1/3
Mercato del lavoro	Rapporto tra occupazione e popolazione	1/3
	Tasso disoccupazione 15-74 anni *	1/3

Terzo step: calcolo dell'indice sintetico e sua normalizzazione

L'indice sintetico è frutto di una media aritmetica semplice degli indicatori standardizzati pesati.

Per necessità di confronto dell'indice con la media europea e italiana, è stato poi standardizzato anche l'indice regionale secondo la formula riportata precedentemente.

Di seguito mostriamo i risultati dell'indice sintetico per il Piemonte e la Puglia, riportiamo anche il valore medio italiano (sempre rispetto alla distanza dalla *best/worst performer* europea) ed europeo.

Tabella 9. Indice sintetico normalizzato del SDG 8

	<i>Indice sintetico normalizzato</i>	<i>Quota risorse FESR/FSE 2014-2020</i>	<i>Quota risorse FESR/FSE 2021-2027</i>
Piemonte	0,434	19,96%	38,76%
Puglia	0,111	23,03%	27,35%
Media Italia	0,340		
Media Europa	0,459		

Questa metodologia permette quindi di legare l'indice SDG alla performance europea e non solo a quella italiana, utilizzando dati aggiornati agli anni più recenti e consentendo così di evidenziare differenze significative nei relativi posizionamenti. Guardando esclusivamente al contesto italiano, si può notare, infatti, come il Piemonte sia posizionato al di sopra della media, mentre la situazione cambia considerando il contesto europeo. Ciò conferma come considerare esclusivamente i dati italiani possa – almeno con riferimento ad alcuni SDGs – far rischiare di sovrastimare le performance delle Regioni del nostro Paese, in particolare di quelle più virtuose.

Osservando le quote di risorse FESR/FSE dedicate da ogni PR regionale, possiamo notare che, per l'SDG esaminato, Puglia e Piemonte impiegano una porzione considerevole, e crescente, delle risorse a loro disposizione, a conferma della centralità che le politiche per le imprese e per il mercato del lavoro rivestono nel novero delle policy regionali.

La nostra proposta metodologica è del tutto sperimentale e sconta certamente diversi limiti, tra i quali quello di aver adottato solo la lista degli indicatori proposta dalla Commissione europea, che tuttavia non

considera alcune dinamiche piuttosto importanti, come – nel caso del SDG 8 – le differenze di genere, il livello di istruzione e la qualità del lavoro. Abbiamo, quindi, per completare il nostro esercizio, provato a estendere la lista degli indicatori considerati, includendone altri tre proposti dall’OECD come metriche di monitoraggio del Goal: gender gap nell’occupazione, occupati nei servizi ad alta conoscenza, forza lavoro con almeno l’istruzione secondaria. Abbiamo quindi ricalcolato l’indice sintetico (pesando ogni nuovo indicatore «1»), e ottenendo delle nuove stime che riportiamo di seguito:

	<i>Indice sintetico normalizzato OECD+JRC</i>
Piemonte	0,302
Puglia	0,016
Italia	0,266
Europa	0,382

Il vantaggio di questo nuovo indice è sicuramente la maggior completezza della metrica, che consente di tenere conto di indicatori più «qualitativi» e non solo macro, ma i punti critici che ci sentiamo di sottolineare rispetto a questi risultati sono almeno due:

- i dati fonte OECD sono più vecchi, in quanto aggiornati solo al 2017;
- il riferimento a questi dati fa sì che (a causa dell’indisponibilità di informazioni) vengano escluse dal dataset più di un centinaio di Regioni tra le quali, in particolare, tutte quelle di Francia e Germania.

3. Considerazioni conclusive: l’influenza dell’Agenda 2030 sui programmi FESR E FSE delle Regioni Piemonte e Puglia

L’Agenda ONU 2030 promuove obiettivi e target specifici per affrontare sfide globali cruciali, spingendo così le Amministrazioni pubbliche a contribuire in modo più concreto al raggiungimento di tali obiettivi.

La Commissione europea, in particolare, ha confermato il proprio impegno promuovendo una maggiore integrazione tra i propri documenti strategici e l’Agenda. Rispetto ai Fondi strutturali e di investi-

mento europei, ad esempio – a differenza di quanto avvenuto nel ciclo di programmazione 2014-2020 – il regolamento delle disposizioni comuni relativo al periodo 2021-2027 richiama espressamente, tra gli obiettivi strategici riportati all'art. 5, molte delle dimensioni proprie dello Sviluppo sostenibile.

In questo contesto, il Capitolo si è soffermato, in primo luogo, sulla relazione tra le SRSvS e i PR FESR-FSE di due Regioni italiane, Piemonte e Puglia, certamente molto diverse da tanti punti di vista, ma anche accomunate da alcuni tratti dei rispettivi modelli di governance e dalla partecipazione al *pilot project* del JRC sul monitoraggio degli SDGs nelle Regioni dell'UE.

L'elaborazione delle SRSvS e dei PR è stata connotata, sia in Piemonte che in Puglia, da un elevato profilo di integrazione dei due processi strategici. In entrambe le Regioni, infatti, è stata condotta, pur se in forme differenti, un'analisi di coerenza delle politiche regionali, che si è ritenuta fondamentale per garantire l'unitarietà della programmazione regionale. In Piemonte, inoltre, l'approvazione del Documento Strategico Unitario (DSU) nel luglio 2021, ha consentito di sistematizzare, in un unico Atto, tutti i principali obiettivi della programmazione regionale per lo sviluppo territoriale, economico e sociale.

Rispetto alle allocazioni dei Programmi operativi di Piemonte e Puglia che, come è stato sottolineato, dipendono in parte dai vincoli di concentrazione tematica previsti per le specifiche categorie di regioni, considerando il loro livello di sviluppo, e in parte dalla scelta discrezionale delle Amministrazioni, è stata riscontrata, per il ciclo 2014-2020, una netta differenza tra le scelte allocative delle due Regioni rispetto all'Obiettivo Tematico 1 «Ricerca e Innovazione». Tale differenza è stata determinata in particolare dall'obbligo della Regione Piemonte di stanziare almeno il 40% delle risorse FESR per questo obiettivo. Ulteriori differenze hanno riguardato gli obiettivi 3 e 6, per i quali le quote di risorse stanziate dalla Puglia sono risultate più alte rispetto a quelle piemontesi.

Per quanto riguarda la programmazione 2021-2027, è stato osservato come, vista la riduzione del numero di Obiettivi posti alla base dei programmi e le nuove regole di concentrazione, le dotazioni delle due Regioni appaiano più simili, nonostante il persistere di talune differenze, specialmente per quanto riguarda l'OP 4, che mostra una quota di finanziamento maggiore in Piemonte.

Nel Capitolo si è poi proceduto, utilizzando le informazioni riportate nella banca dati «Cohesion data», a riclassificare le risorse dei PR di Puglia e Piemonte secondo gli SDGs.

Questa riclassificazione ha evidenziato come entrambe le Regioni abbiano visto, nel passaggio da un ciclo di programmazione all'altro, un cambiamento del SDG «maggiormente finanziato». Nel ciclo 2014-2020, tale SDG era il numero 9, «Industria, infrastrutture e innovazione», mentre nel ciclo 2021-2027 diventa il numero 8, «Lavoro dignitoso e crescita economica». Anche per questo motivo, si è concentrato sul solo SDG n. 8 un esercizio volto a proporre una metodologia per la creazione di un «indice SDG» da utilizzare come cornice di riferimento per le scelte allocative, anche al fine di valutare l'opportunità di destinare una certa quota di risorse a un dato ambito di intervento, riferibile a obiettivi di sostenibilità comuni.

A oggi, infatti, nonostante siano trascorsi diversi anni dall'approvazione dell'Agenda, non esiste ancora un set di indicatori condiviso e validato per il monitoraggio degli SDGs. Si registrano diverse esperienze di istituzioni internazionali (OECD; CE) e nazionali (per l'Italia Istat e ASVIS) che hanno stilato serie di indicatori per ogni Goal e anche a livello locale alcune esperienze collegate alle Strategie di Sviluppo Regionale o, ad esempio, il *pilot project* del JRC, al quale stanno partecipando proprio Piemonte e Puglia.

Creare un indice sintetico è un'operazione molto complessa: i risultati risentono molto degli indicatori che vengono integrati, del peso che viene loro assegnato, degli anni disponibili considerati, della popolabilità degli indicatori per tutte le Regioni. Tutte queste caratteristiche, essendo discrezionali, possono condurre a risultati molto diversi tra loro.

L'obiettivo del nostro esercizio era, in particolare, quello di testare il benchmark con cui confrontare i risultati dal momento che esso può determinare una valutazione del posizionamento regionale molto diversificata. Se per la regione Puglia, per l'SDG analizzato, il benchmark italiano o europeo non comporta problemi interpretativi, diverso è il caso per la Regione Piemonte. A prescindere dall'indice sintetico utilizzato, la Regione Piemonte ottiene un posizionamento superiore alla performance media italiana, ma pur sempre inferiore a quella media europea. Da qui si possono intuire tutti i risvolti pratici e analitici che possono derivare dalla scelta di un benchmark piuttosto che un altro.

In ragione della natura sperimentale dell'esercizio presentato nel Capitolo, si ritiene di un certo interesse dedicare al tema ulteriori approfondimenti, al fine di superare gli attuali limiti della metodologia proposta.

In particolare, spazi per successivi sviluppi sono riconducibili sia all'aggiornamento degli indicatori (anche tenendo conto di quelli rispetto ai quali maggiore è la possibilità di incidere da parte dei policy makers regionali) e alla elevata discrezionalità dell'indice/peso utilizzato (JRC vs. OECD), sia al collegamento ex-post tra PR e SDGs. Inoltre, l'adozione di un sistema comune di indicatori di sostenibilità a livello regionale non sempre consente di registrare le peculiarità dei territori. Rispetto a questo tema richiamiamo, ancora una volta, il lavoro del JRC con i *pilot project* che ha tra i propri obiettivi la creazione di un sistema di indicatori sub-regionali che riesca a cogliere le specifiche differenze territoriali. In questo senso, potrebbe essere utile in futuro arricchire il metodo qui proposto con le risultanze di tali analisi del JRC.

Un secondo limite che riscontriamo risiede nella funzione, si potrebbe dire culturale, degli indicatori: essi dovrebbero rappresentare un aiuto per promuovere scelte maggiormente consapevoli, ma non dovrebbero essere essi stessi trasformati in obiettivi, facendo così perdere di senso il processo di monitoraggio. Questo rischio è intrinseco a tutte le metriche inerenti alla *performance* delle organizzazioni, ma riteniamo comunque utile rimarcarlo per avere una visione più completa dei limiti e opportunità di questa proposta.

Ciononostante – pur nella consapevolezza che le scelte allocative dei PR sono spesso il risultato della ricerca di un delicato equilibrio tra l'insieme delle regole istituzionali e delle scelte politiche delle Amministrazioni – riteniamo comunque che il metodo qui presentato possa essere un utile strumento per accompagnare i *policy maker*, e in particolare quelli regionali, nelle scelte allocative, guardando al posizionamento dei propri territori nel più ampio contesto europeo e alle sfide che l'Agenda2030 ci ricorda essere fondamentali per uno sviluppo maggiormente sostenibile.

Bibliografia

- Accordo di Partenariato 2021-2027 – Decisione di Esecuzione (UE) N.4787 del 2022
- Assemblea Generale delle Nazioni Unite (2015), *Trasformare il nostro mondo: l'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile*, A/RES/70/1 <https://unric.org/it/wpcontent/uploads/sites/3/2019/11/Agenda-2030-Onu-italia.pdf>.
- European Commission (2019), *Documento di riflessione. Verso un'Europa sostenibile entro il 2030*, COM(2019) 22 final.
- European Commission (2019), *Il Green Deal Europeo*, COM(2019) 640 final.
- European Commission (2020), *Plasmare il futuro digitale dell'Europa*, COM(2020) 67 final.
- European Commission (2021), *Piano d'azione sul pilastro europeo dei diritti sociali*, COM(2021) 102 final.
- Istat (2023), *Rapporto SDGs 2023. Informazioni statistiche per l'agenda 2030 in Italia*.
- Gea Aranoa A., *Regional indicators for the Sustainable Development Goals. An analysis based on the cases of the Basque Country, Navarre and Flanders*, Siragusa, A. and Proietti, P. editor(s), Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2021, ISBN 978-92-76-38416-8, doi:10.2760/623814, JRC124590.
- Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Mare (2017), *Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile*.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2022), *The Short and Winning Road to 2030: Measuring Distance to the SDG Targets*, OECD Publishing.
- Regione Piemonte (2021), *Documento Strategico Unitario (DSU) della Regione Piemonte per la programmazione dei fondi europei 2021 – 2027*, https://www.regione.piemonte.it/web/sites/default/files/media/documenti/2021-09/DSU%20STRADEF%209%20luglio%202021_0.pdf.
- Regione Piemonte (2022), *Piemonte. Verso un presente sostenibile. Strategia Regionale per lo Sviluppo Sostenibile*, https://www.regione.piemonte.it/web/sites/default/files/media/documenti/2022-07/sr-svs_luglio_2022.pdf.
- Regione Puglia – DGR n 687/2021, *Strategia regionale di Sviluppo Sostenibile (SRSvS)*, https://www.mase.gov.it/sites/default/files/archivio/allegati/sviluppo_sostenibile/Puglia_Strategia_Regionale_Sviluppo_Sostenibile_2021.pdf.
- Regione Puglia – PR FESR FSE+ 2021-2027, Approvato <https://www.regione.puglia.it/documents/52397/1194216/PR+Puglia+FESR+FSE%2B+2021-2027.pdf/0ac8928e-15f1-c4d3-c256-3b076076c11e?t=1670433415043>.
- Sanna S., Arras, F., Boe S., Cocco G., Manca E., Mulas L.F., Onnis M., Aresti S. (2018), *Dalla Strategia alle azioni attraverso la Vas. Indirizzi e impostazione del processo integrato di costruzione della Strategia Regionale per lo Sviluppo Sostenibile e dei*

Programmi Europei 2021-2027 nella Regione Sardegna, XLII Conferenza Italiana di Scienze Regionali.

Schmidt-Traub, G., Kroll, C., Teksoz, K., Durand-Delacre, D., & Sachs, J. D. (2017), *National baselines for the Sustainable Development Goals assessed in the SDG Index and Dashboards*, in «Nature geoscience», 10(8), pp. 547-555.

Appendice

Tabella 10. Proposta modifica di collegamento Intervention Field – SDGs programmazione 2014-2020.

<i>Intervention field 2014-2020</i>	<i>SDG 'vecchio'</i>	<i>SDG proposto</i>
001 – Generic productive investment in SMEs	8	9
062 – Tech-transfer & university-SME cooperation	8	9
063 – Cluster support & business networks (SMEs)	8	9
097 – Community-led local development strategies (ERDF)	8	11
112 – Enhancing access to services	3	1

Note: riportiamo solo gli IF per cui si è proposta la modifica.

Il valore della risorsa idrica. Riflessioni sul caso lombardo

Antonio Dal Bianco¹, Andrea Zatti²

1. Valutazione economica e risorse idriche: alcuni aspetti preliminari

Il ripetersi di periodi di crisi idrica unitamente al frequente deterioramento qualitativo e morfologico degli ecosistemi acquatici hanno spinto negli ultimi decenni a considerare sempre più il bene acqua come un bene economico – ovvero come un bene scarso e soggetto a utilizzi plurimi, in molti casi in competizione tra loro – per il quale si rendono necessarie opportune azioni di pianificazione, gestione e tutela (Panella, Zatti, 2010; MATTM, 2018; Berbel *et al.*, 2019). In ambito europeo, la Direttiva Quadro in materia di Acque (DQA)³ ha segnato un passaggio decisivo in tale direzione, fissando per gli Stati Membri obiettivi ambientali relativi ad acque superficiali e sotterranee, corredati dalla previsione di misure e tempistiche per il loro raggiungimento, da mettere a sistema all'interno di Piani e programmi preparati a livello di ciascun distretto idrografico (Grune Liga e.V., 2011)⁴.

L'attenzione specifica attribuita dalla DQA all'approccio di natura economica si rintraccia principalmente in due nuclei di contenuti: i) la considerazione rivolta alle politiche sul versante della domanda, con particolare riferimento a quelle di *pricing* (Panella, Zatti, 2010; MATTM, 2018; Berbel *et al.*, 2019) e ii) la necessità di corredare le

¹ PoliS-Lombardia-Istituto regionale per il supporto alle politiche della Lombardia, Milano, Italia.

² Università degli Studi di Pavia.

³ Direttiva 2000/60 che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque.

⁴ In particolare, l'art. 4 ha stabilito che gli Stati membri adottino le misure necessarie per impedire il deterioramento dello stato dei corpi idrici superficiali e sotterranei e per raggiungere un buono stato delle acque entro 15 anni dall'entrata in vigore della Direttiva, salvo una serie di possibili proroghe e deroghe disciplinate dai commi successivi.

politiche ambientali in tema di acque con un'adeguata valutazione in termini di costi benefici e/o di costo efficacia (Galioto *et al.*, 2013).

Tali componenti dovrebbero avere una loro rappresentazione sistematica nell'Analisi economica, prevista dall'art. 5 della DQA e finalizzata a fare sì che i Piani di gestione e tutela delle acque diano conto, secondo una logica integrata ed equilibrata, di tutte le multi-formi componenti della sostenibilità. Essa rappresenta uno strumento di supporto alle decisioni che, combinato con la descrizione dello stato ecologico dei corpi idrici, delle pressioni e degli impatti derivanti dagli utilizzi umani, e dei gap esistenti rispetto ai prefissati target quali-quantitativi, dovrebbe contribuire all'individuazione delle misure d'intervento più efficienti e sostenibili.

Si tratta di una rilevante novità che ha trovato in molti casi impreparate le Pubbliche amministrazioni a causa di limiti oggettivi, dovuti principalmente alla carenza di fonti informative e alla difficoltà di confrontare ed elaborare dati disomogenei per estensione e dettaglio, tanto da spingere il governo ad adottare il «Manuale operativo e metodologico per l'implementazione dell'analisi economica»⁵ (MATTM, 2018), che ne rappresenta appunto lo strumento applicativo e complementare.

2. Il ruolo degli strumenti di prezzo

Nell'approccio della DQA, la gestione della risorsa attraverso la leva di prezzo viene vista come opportunità chiave per garantirne un utilizzo efficiente, ove l'efficienza è intesa dal punto di vista del benessere sociale. Tale obiettivo si sostanzia attraverso due principi operativi

⁵ Decreto Direttoriale n. 574/STA del 6 dicembre 2018 «Manuale operativo e metodologico per l'implementazione dell'analisi economica» è lo strumento tecnico-metodologico per dare attuazione al «Regolamento recante i criteri per la definizione dei costi ambientali e della risorsa per i vari settori di impiego dell'acqua», di cui al DM 24 febbraio 2015 n. 39 e ha costituito peraltro il riferimento nazionale per tutti i Piani di Gestione distrettuali 2021.

Disponibile in

https://www.mase.gov.it/sites/default/files/archivio/allegati/trasparenza_valutazione_merito/STA/provvedimenti_dirigenti/090819/manuale_operativo_analisi_economica.pdf.

tra loro collegati: quello dell'adeguata copertura dei costi a carico dei vari settori di impegno e quello del «chi inquina paga» (Panella Zatti, 2010; Massarutto *et al.*, 2010; Grune Liga e.V., 2011; Galioto *et al.*, 2013; Massarutto, 2021). Le politiche settoriali, e i relativi strumenti d'intervento (pianificazione, standard e vincoli amministrativi, imposte, canoni e tariffe, politiche infrastrutturali, strumenti volontari e di *moral suasion*), vanno quindi indirizzate a fare in modo che gli agenti che a diverso titolo operano nella filiera delle risorse idriche contribuiscano adeguatamente alla copertura dei costi pieni del loro utilizzo, curando in particolar modo che i costi esterni (costi della risorsa e costi ambientali) entrino nel calcolo economico, riflettendo il valore sociale dell'utilizzo dell'acqua.

Le due componenti rappresentate dai Costi della risorsa e dai Costi ambientali, pur essendo tenute distinte dalla disciplina di settore e rappresentando fattori di pressione e impatto non del tutto coincidenti⁶, mostrano forti elementi di connessione e interdipendenza. Entrambe, infatti, si manifestano qualora il singolo utilizzatore adotti scelte che non tengono conto, o tengono conto solo parzialmente, degli effetti sugli altri agenti economici, portando a un risultato complessivo non ottimale dal punto di vista sociale. Parimenti, aspetti quantitativi e qualitativi tendono a influenzarsi reciprocamente in maniera spesso difficilmente distinguibile: una sottrazione della risorsa che la renda indisponibile (o meno disponibile) va infatti anche a influenzare gli obiettivi qualitativi e, più in generale, la capacità degli ecosistemi acquatici di fornire i propri servizi; così come un'alterazione qualitativa

⁶ Secondo quanto esplicitato dalla regolamentazione di settore:

il costo della risorsa fa riferimento principalmente al costo opportunità (inteso come differenziale di valore netto) derivante dall'utilizzo di un'unità di risorsa in un certo settore rispetto a un altro. È generalmente identificato come un costo di scarsità, che si manifesta solamente se vi è un utilizzo alternativo in concorrenza e se tale utilizzo è a maggiore valore aggiunto;

il costo ambientale è rappresentato dal danno provocato dall'utilizzo delle risorse idriche all'ambiente, agli ecosistemi o ad altri utilizzatori, inclusi i danni legati all'alterazione/riduzione delle funzionalità degli ecosistemi acquatici e al degrado della risorsa sia per eccessive quantità addotte sia per la minore qualità dell'acqua e del suo ambiente circostante.

Il testo di riferimento per questi aspetti è il decreto 39/2015 del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare: «Regolamento recante i criteri per la definizione del costo ambientale e del costo della risorsa per i vari settori d'impiego dell'acqua».

dei corpi idrici impedisce, o rende più costosi, certi tipi di utilizzi alternativi (come, ad esempio, quello potabile).

L'internalizzazione delle componenti esterne avviene quando, attraverso misure vincolistiche (obblighi di rilascio di deflusso minimo vitale, obblighi di scale di risalita per la fauna ittica, innalzamento dei requisiti dei sistemi di depurazione ecc.) e/o economiche (imposte, canoni, incentivi), tali componenti entrano nei costi finanziari e industriali, riavvicinando costi privati e costi sociali. Da questo punto di vista, ad esempio, i costi già sostenuti per attivare azioni di risparmio idrico o quelli relativi alla depurazione delle acque, o, ancora, quelli imposti da autorità pubbliche per la derivazione delle acque rappresentano esempi di costi ambientali già internalizzati. Ovviamente, per verificare il rispetto del principio del costo pieno (sociale), è necessario poter contare su una valutazione monetaria di tali costi esterni (e della relativa quota internalizzata): un passaggio con rilevanti elementi di incertezza dal punto di vista metodologico e di disponibilità dei dati (Ref Ricerche, 2016).

Un ulteriore aspetto potenzialmente critico, su cui porre l'attenzione in chiave introduttiva, riguarda l'applicazione del principio del recupero dei costi, nella sua accezione estensiva, a tutti gli utilizzi idrici o solamente ai servizi idrici (tab. 1). Un'interpretazione eccessivamente restrittiva su questo punto potrebbe infatti escludere determinate, rilevanti, fonti di pressione e/o tipologie di costo. Risulta quindi importante – come peraltro è stato affermato, almeno in linea di principio, dalla disciplina italiana (Ref Ricerche, 2016) – che tutti gli utilizzi (usi + tutte le tipologie di servizi idrici) vengano inclusi, dando adeguata rappresentazione sia dei costi finanziari sia di quelli ambientali. In tal senso, nel caso di usi idrici che avvengono in auto-provvigionamento, non assumeranno rilevanza i costi finanziari, in quanto coperti direttamente dall'utilizzatore senza l'intervento pubblico, mentre va comunque assicurato che venga sostenuta la componente legata ai costi ambientali e della risorsa, che incide sul benessere collettivo e deve essere internalizzata.

Tabella 1. Utilizzi idrici, usi idrici e servizi idrici⁷.

Utilizzi idrici	
Usi idrici	Servizi idrici
	Servizio idrico integrato
Potabile	Gestione delle reti bianche
Idroelettrico	Servizio idrico industriale
Agricolo	Servizio idrico di irrigazione
Industriale	Servizio di regolazione dei grandi laghi prealpini
Produzione acque minerali	Gestione invasi artificiali
Altri usi rilevanti (navigazione, innevamento, artificiale)	Gestione delle opere di bonifica
	Gestione dei corsi d'acqua naturali e delle opere idrauliche
	Servizio idrico multisettoriale

2.1 Valutazione economica: Costi/benefici, costo/efficacia e affordability

Accanto al corretto uso delle politiche di *pricing*, la seconda componente chiave dell'approccio economico è rappresentata, come si è già richiamato, dall'applicazione di analisi finalizzate a dare conto, in maniera congiunta e comparativa, dei benefici e dei costi associati agli obiettivi e alle misure previste dai piani di gestione delle acque. Tale approccio porta a relativizzare gli obiettivi ambientali, mettendoli a confronto, in una logica di sostenibilità, con quelli economici e sociali, attraverso tre principali approcci analitici, tra loro collegati, ma comunque non coincidenti.

⁷ Gli utilizzi idrici possono essere schematicamente distinti tra usi idrici e servizi idrici: gli usi si riferiscono al consumo diretto (in autoconsumo) della risorsa da parte degli agenti economici (come input produttivo, come vettore di mobilità, per gli usi domestici ecc.) o in generale qualsiasi altra attività che possa trarre beneficio dall'uso dell'acqua e degli ecosistemi che la riguardano; i servizi idrici fanno riferimento a tutti quegli utilizzi in cui il beneficio è godibile grazie all'intermediazione di un soggetto esterno tra ambiente naturale e uso.

Secondo quanto esplicitato dalla DQA (art. 2, punto 38): i servizi idrici sono da intendersi come tutti i servizi che forniscono alle famiglie, agli enti pubblici o a qualsiasi attività economica:

- estrazione, arginamento, stoccaggio, trattamento e distribuzione di acque superficiali o sotterranee;
- strutture per la raccolta e il trattamento delle acque reflue, che successivamente scaricano nelle acque superficiali.

Il primo, più generale, è rappresentato dalla possibilità, stabilita dall'art. 4 della DQA, di prevedere deroghe – sia in termini di proroga dei termini, sia in termini di definizione di obiettivi ambientali meno rigorosi, sia di possibile accettazione di deterioramenti dello stato dei corpi idrici superficiali o sotterranei rispetto alla situazione di partenza, sia, infine, di attuazione mediata del principio del recupero dei costi – qualora ciò sia giustificato da motivi di realizzabilità tecnica o da oneri esagerati o, ancora, qualora i vantaggi per l'ambiente e la società risultanti dal conseguimento degli obiettivi prefissati in base alla DQA siano inferiori a quelli generati dalle attività umane che sono alla base di tali mancati raggiungimenti e/o deterioramenti. Si tratta, in altri termini, di riuscire a ricondurre tutta la gestione dei corpi idrici ad un'analisi costi/benefici (ACB) in termini collettivi, in cui la componente ambientale viene messa a sistema e bilanciata con valutazioni di carattere economico e sociale.

Il secondo approccio, di portata meno ampia rispetto al primo, si basa sull'analisi costo-efficacia (ACE), finalizzata a individuare la misura o, meglio, l'insieme di misure, in grado di raggiungere gli obiettivi ambientali definiti all'interno dei Piani di tutela con i minori costi possibili per la collettività. Adottando questo approccio, si assumono per dati i target fisici relativi alla sfera ecologica, cercando di arrivare a una stima dei costi necessari per il loro ottenimento, con l'obiettivo, tra gli altri, di valutarne l'eccessiva onerosità rispetto a predeterminati valori di riferimento. L'ACE è, spesso, privilegiata nelle analisi empiriche in quanto non richiede la valutazione monetaria di componenti per cui non esistono prezzi di mercato (i benefici ambientali), risultando quindi meno complessa dal punto di vista metodologico e della raccolta dati.

Un terzo termine di analisi ha per oggetto l'*affordability*, in cui viene presa in considerazione soprattutto la capacità dei diversi operatori economici di sostenere finanziariamente i costi delle misure previste per raggiungere i target di qualità ambientale fissati nei Piani di gestione. È la componente sociale e redistributiva della sostenibilità ad acquisire particolarmente rilevanza in questo ambito d'indagine, con il fine di evitare che le misure adottate, quant'anche portatrici di benefici netti per la società, si rivelino troppo onerose per determinate categorie sensibili, provocando effetti di esclusione o di minore accesso a una risorsa essenziale come quella idrica. Passaggio critico

di tale approccio è rappresentato, in particolar modo, dalla definizione dei valori soglia in corrispondenza dei quali far scattare il giudizio di eccessiva onerosità e non-accettabilità, visto che tale definizione contiene inevitabilmente elementi di soggettività e arbitrarietà (Galioto *et al.*, 2013; Frontuto *et al.*, 2021).

Le esperienze applicative condotte negli ultimi decenni mostrano la compresenza di tutti e tre gli approcci analitici, non senza elementi di incertezza e contraddittorietà. Per la valutazione dei costi «sproporzionati» è in generale più diffusa l'applicazione di analisi di costo-efficacia e d'adozione di valori soglia basati su esperienze e studi pregressi, mentre meno comuni sono i tentativi di applicazione di più estese analisi costi/benefici. In alcuni casi si assimila l'analisi di (s)proporzionalità a quella di *affordability*, anche se i due concetti andrebbero tenuti distinti in quanto, come già argomentato, il primo ha una valenza più ampia (in termini di benessere complessivo e/o di costo efficacia) mentre il secondo si riferisce alle ripercussioni su specifiche categorie. Diverse dovrebbero essere anche le indicazioni di policy: nel caso di sproporzione tra benefici e costi, infatti, la politica andrebbe necessariamente riformulata (allungamento scadenze, adozione di standard meno ambiziosi ecc.), mentre nel secondo, l'intervento correttivo potrebbe passare anche attraverso strumenti redistributivi (sussidiazioni incrociate, concessione di bonus ai più disagiati, tariffe a più parti ecc.).

3. Fattori di complessità e tentativi di sintesi

Diversi sono i contributi analitici che mettono in evidenza come, a distanza di diversi anni, l'attuazione delle principali componenti dell'analisi economica previste dalla DQA soffra ancora di non trascurabili fattori di debolezza e indeterminatezza che rendono auspicabile un ulteriore processo di sviluppo e maturazione). In via esemplificativa, vengono di seguito messi in luce alcuni dei principali aspetti critici.

Un primo ordine di considerazioni riguarda la natura composita del «bene» acqua in cui, nell'approccio economico, si ritrovano caratteristiche sia del bene privato (rivale ed escludibile), potenzialmente assoggettabile alla logica di mercato, sia del bene pubblico (non rivale e non escludibile: ad es. i servizi ecosistemici forniti o la valenza pae-

saggistica), con le conseguenti esigenze di intervento a tutela dell'interesse generale. Tale complessità si ritrova anche nelle tipologie di pressioni esercitate dalle attività antropiche, riferibili a tre principali aspetti tra loro collegati: la componente quantitativa (il tema della scarsità), quella qualitativa (riconducibile alle immissioni di inquinanti) e quella geo-morfologica (relativa ad alterazioni che vanno a coinvolgere la funzionalità e la valenza paesaggistica degli ecosistemi che gravitano attorno ai corpi idriche). Complessità accentuata dalla compresenza di matrici diverse, ma tra loro fortemente interconnesse: acque superficiali, acque sotterranee, acque costiere, zone umide, ambienti ripari ecc.: un insieme multiforme di caratteristiche fisiche e di interazioni ecologiche che vanno oltre il puro e semplice consumo della risorsa idrica e che rendono non semplice l'adozione di un approccio sistemico e integrato.

All'origine della descritta molteplicità di pressioni ambientali vi è una altrettanto variegata pluralità di utilizzi e forze trainanti, ognuna con le proprie specificità e modalità di influenza sui corpi idrici. Ciò vale, ad esempio, per la rilevante distinzione tra fonti puntuali e fonti diffuse, che si riflette, tra le altre cose, in una differente possibilità di monitorare e gestire in maniera precisa sia le quantità prelevate a monte, sia la quantità e la qualità degli scarichi a valle; così come per la corretta individuazione e disciplina dei cosiddetti usi – non consumi, per i quali diventa necessario valutare i tassi di restituzione e le relative caratteristiche quali-quantitative (Massarutto *et al.*, 2011) al fine di evitare doppi conteggi e/o misure non proporzionate. Nei (numerosi) casi in cui, inoltre, il consumo finale sia intermediato da servizi idrici, la concatenazione di fasi in cui si articola il ciclo di utilizzo della risorsa (derivazione/captazione, adduzione e trasporto, distribuzione, raccolta, depurazione, rilascio) rende ulteriormente complesso individuare le relazioni causa-effetto e garantire che ogni operatore coinvolto riceva incentivi adeguati a un utilizzo efficiente della risorsa.

Risulta chiaro dalle osservazioni precedenti come si sia in presenza di una matrice multidimensionale di determinati-pressioni-impatti, ulteriormente complicata dalla loro intrinseca variabilità spazio-temporale, rispetto alla quale la declinazione operativa dei principi della regolazione economica (recupero pieno dei costi, analisi di proporzionalità, analisi di costo-efficacia, analisi di af-

fordability) si dimostra particolarmente complessa e sfidante. Tale considerazione è rinforzata da un ultimo ordine di osservazioni, che riguardano nello specifico la valutazione economica dei costi e benefici ambientali. Quandanche, infatti, si sia in grado di associare a determinati comportamenti e misure d'intervento le relative pressioni e impatti (positivi o negativi) sugli ecosistemi acquatici, tali quantificazioni, essendo generalmente espresse in termini fisici, devono essere successivamente oggetto di una valutazione monetaria, sia per poter verificare e applicare il principio del recupero dei costi, sia per arrivare a una più completa analisi costi/benefici. Si tratta di un tema enorme, nel quale non ci si vuole qui avventurare, se non per mettere in rilievo alcuni specifici fattori di criticità e incertezza. In particolare, gran parte delle analisi evidenzia come le stime disponibili siano indicative di valori minimi, approssimati per difetto e rappresentativi solamente di un sottoinsieme dei valori ecosistemici generati dai corpi acquatici: stime che, di conseguenza, devono essere maneggiate con molta cautela all'interno delle analisi di proporzionalità (Massarutto *et al.*, 2011; Galioto *et al.*, 2013, Frontuto *et al.*, 2021).

A fronte di tale insieme di considerazioni e fattori di complessità, l'approccio all'Analisi economica prevista dall'art. 9 della DQA deve risultare necessariamente pragmatico, al fine di non omettere componenti importanti, ma anche di tener conto delle criticità che possono riguardare alcuni rilevanti aspetti metodologici nonché la disponibilità dei dati necessari alla sua redazione. Una logica di «comply or explain» che può utilmente basarsi su schemi e check list di riferimento che aiutino a individuare i temi chiave previsti dalla DQA e a dar conto di eventuali carenze e/o parti da sviluppare ulteriormente.

4. L'attuazione della DQA in Lombardia: i primi passi

L'acqua sta diventando una risorsa sempre più scarsa anche in Lombardia. Gli ultimi bollettini sulla disponibilità di risorse idriche emesse da ARPA Lombardia certificano una situazione che presenta qualche criticità nel medio e lungo periodo. Nei primi mesi del 2023 le riserve idriche disponibili in Lombardia ammontavano a 3.379 milioni di m³: in media il 49% in meno di quanto fatto registrare nel periodo

2006-2020⁸; una situazione allarmante che nel prossimo futuro, anche a causa del cambiamento climatico e della ritirata dei ghiacciai, potrebbe peggiorare.

Qualche dato è sicuramente utile per capire come, la gestione della risorsa idrica, necessiti un'attenta riflessione a partire soprattutto dalla conoscenza dello stato di fatto, che spesso è carente per mancanza di dati aggiornati sui consumi e soprattutto sugli utilizzi della risorsa idrica. Secondo l'Istituto nazionale di statistica⁹, in Lombardia l'acqua erogata pro capite nel 2020 è pari a 262 litri per abitante al giorno, un dato in leggero calo rispetto agli anni precedenti, ma comunque più alto della media nazionale (215 litri), dovuto in parte anche all'abbondanza della risorsa idrica. I prelievi di acqua per uso potabile ammontano a oltre 1,4 miliardi di metri cubi all'anno, dato che si mantiene piuttosto stabile nel tempo. L'uso civile dell'acqua, a cui può essere ricondotto il prelievo di acqua potabile, non è però quello più rilevante. Infatti, tra gli usi prevalenti vi è sicuramente quello agricolo destinato sia all'irrigazione dei campi sia alla zootecnia. Non ci sono cifre ufficiali al riguardo e si può ricorrere a stime tenendo conto della superficie irrigata e del tipo di culture più o meno idro-esigenti presenti sul territorio. In Lombardia si stima che i prelievi d'acqua del settore agricolo siano superiori ai 3 miliardi di metri cubi all'anno.

Uno degli aspetti più critici nella gestione della risorsa idrica è l'insieme delle infrastrutture che garantisce la distribuzione agli utenti finali (famiglie, imprese, agricoltori) dell'acqua. L'efficienza delle reti di distribuzione dell'acqua potabile è fondamentale per garantire l'accessibilità alla risorsa idrica e promuoverne un uso sostenibile come richiesto dall'Agenda ONU 2030. Le perdite di rete raggiungono a livello territoriale un'incidenza superiore al 30% in leggero aumento nel tempo. Qualche criticità si manifesta anche nel segmento della depurazione, ovvero della capacità di salvaguardare determinati livelli qualitativi dell'acqua prelevata, dove la Lombardia è oggetto di diverse procedure d'infrazione comunitaria.

⁸ Disponibilità idriche in Lombardia a cura di Osservatorio Permanente sugli Utilizzi Idrici in Atto nel Distretto del Fiume Po | Disponibilità idriche in Lombardia | U.O.C. Servizio Idro-Nivo-Meteo e Clima del 9 febbraio 2023 disponibile https://www.arpalombardia.it/media/cfnp1q00/2023-02-09_osservatorio_arpalombardia.pdf.

⁹ Cfr. Censimento delle acque per uso civile. data di pubblicazione 21 marzo 2023.

Per fare fronte alle diverse criticità che si manifestano nella gestione del ciclo dell'acqua e realizzare infrastrutture (bacini di stoccaggio) che permettano di affrontare il problema della scarsità della risorsa idrica, sono necessari rilevanti investimenti nei prossimi anni per allinearci alla media europea. Nel 2021 gli investimenti realizzati dai gestori industriali si sono attestati su un valore pro capite di 56 € per abitante, contro una media europea di 83 per abitante¹⁰. Gli effetti dei cambiamenti climatici impongono una serie di interventi infrastrutturali volti a garantire la disponibilità e tutelare le risorse idriche del futuro e in tal senso il PNRR stanziava per il settore idrico 4,38 miliardi di cui 320 milioni sono destinati alla Lombardia.

A partire da tali premesse di contesto, la pianificazione regionale prende avvio dalla Direttiva Quadro sulle Acque (Direttiva 2000/60/CE, DQA) che ha istituito in Europa un quadro per la protezione delle acque al fine di ridurre l'inquinamento, impedire un ulteriore deterioramento e migliorare l'ambiente acquatico, promuovere un utilizzo idrico sostenibile e contribuire a mitigare gli effetti delle inondazioni e della siccità¹¹.

Un prerequisito fondamentale dell'analisi economica prevista dalla DQA è rappresentato dalla corretta e omogenea descrizione degli utilizzi, nonché degli usi e servizi idrici in cui gli stessi si articolano, poiché essa funge da base per la chiara rappresentazione dell'adeguato contributo sostenuto da ciascun «utilizzo». La distinzione tra usi e servizi permette inoltre di classificare un costo come legato a un tipo di servizio offerto della risorsa, classificandolo come costo ambientale, oppure se legato all'uso della stessa, in un'ottica di costo-opportunità e possibile uso alternativo, classificandolo quindi come costo della risorsa.

Viene riportata di seguito la classificazione adottata in Lombardia nell'analisi economica del Piano di Gestione delle Acque e che dovreb-

¹⁰ *Blue book 2023*. I dati del servizio idrico integrato in Italia. Fondazione Utilitatis.

¹¹ In Italia il processo di attuazione della DQA prevede due livelli di pianificazione: a scala distrettuale con il Piano di Gestione del distretto idrografico (art 117 del d.lgs. 152/06) e a scala regionale attraverso i Piani di Tutela delle Acque (art 121 del d.lgs. 152/06). Il territorio lombardo ricade pressoché interamente nel distretto idrografico del fiume Po e pertanto il livello di pianificazione distrettuale è costituito dal Piano di gestione relativo al distretto idrografico padano.

be guidare le scelte di determinazione degli strumenti di copertura dei costi con riferimento ai diversi utilizzi della stessa.

Utilizzo potabile

L'utilizzo potabile comprende la gestione del Servizio Idrico Integrato (SII), costituito ai sensi della delibera ARERA¹², dall'insieme dei servizi pubblici di captazione, adduzione e distribuzione di acqua usi civili, di fognatura e depurazione delle acque reflue, ovvero da ciascuno di suddetti singoli servizi, compresi i servizi di captazione e adduzione a usi multipli e i servizi di depurazione a usi misti civili e industriali. Vengono quindi considerati gli usi domestici riferibili al SII, oltre che eventuali altri usi non direttamente considerati, quali ad esempio usi domestici l'innaffiamento di giardini e orti, come previsti da ordinamento¹³ e che utilizzano acqua potabile.

Utilizzo agricolo irriguo e zootecnico – attività agricola non irrigua

L'utilizzo agricolo irriguo e l'attività agricola non irrigua comprendono il servizio idrico di irrigazione, ossia quello fornito in forma collettiva, l'uso agricolo di irrigazione¹⁴, la fornitura alle utenze agricole zootecniche assicurata dal gestore del Servizio Idrico Integrato, l'uso agricolo zootecnico in autoapprovvigionamento oltre che l'attività agricola non irrigua.

Utilizzo per acquacoltura e pesca

L'utilizzo per acquacoltura e pesca comprende l'insieme delle pratiche volte alla produzione di proteine animali in ambiente acquatico mediante il controllo, parziale o totale, diretto o indiretto, del ciclo di sviluppo degli organismi acquatici¹⁵. Rientrano in tale categoria ogni tipo di allevamento ittico in acque dolci, marino costiere, di transizione, oltre che eventuali attività economiche correlate e che prevedono utilizzo idrico.

¹² Delibera n. 643/2013/R/idr del 27 dicembre 2013 e ss.mm.ii.

¹³ Con riferimento all'uso potabile di cui all'art. 6 del RD 1775/1933, compreso uso domestico art. 93 del RD 1775/1933 ove rilevante.

¹⁴ Come definito all'art. 6 del RD 1775/1933.

¹⁵ Come previsti dalla legge 102 del 1992 e s.m.i. «Norme concernenti l'attività di acquacoltura».

Utilizzo industriale

L'utilizzo industriale comprende le utenze a uso industriale approvvisionate dal gestore del SII o da terzi, oltre che l'uso industriale in auto-approvvisionamento¹⁶, per quanto concerne l'uso di acqua a scopo produttivo sia come input ma anche all'interno dei processi di produzione.

Utilizzo per estrazione di acque minerali e termali

L'utilizzo per estrazione di acque minerali e termali comprende l'estrazione, imbottigliamento e commercializzazione di acque minerali e l'utilizzo delle acque a scopi termali, sia a uso ricreativo che terapeutico.

Utilizzo per produzione forza motrice (idroelettrico)

Comprende l'utilizzo delle acque finalizzato alla produzione di energia mediante centrali idroelettriche, sia che si tratti di produzione di energia elettrica su vasta scala oppure che sia effettuato ad acque fluenti traverse o invasi.

Navigazione

L'analisi deve essere effettuata tenendo conto delle diverse tipologie di navigazione, ovvero con finalità turistiche, di trasporto passeggeri o merci.

Servizio di gestione degli invasi e di altre opere di laminazione, accumulo, adduzione e/o vettoriamento delle acque e regolazione dei grandi laghi alpini e il servizio idrico multisettoriale

L'analisi del servizio comprende la gestione degli invasi, la regolazione dei grandi laghi e il servizio idrico multisettoriale al fine stesso della regolazione e gestione dei bacini a scopo di fruizione e per garantirne la sussistenza.

Servizi di gestione della rete e delle opere di bonifica ai fini di difesa idraulica e presidio idrogeologico e servizio di gestione dei corsi d'acqua naturale e delle opere idrauliche e del Piano di Gestione del Rischio Alluvioni

Comprende l'insieme dei servizi pubblici finalizzati alla sicurezza, alla salvaguardia ambientale, alla difesa del suolo, al risanamento

¹⁶ Come definito all'art. 6 del RD 1775/1933.

delle acque rientranti nello stesso servizio idrico di gestione dei corsi di acqua naturali e delle opere idrauliche, nonché degli interventi previsti in attuazione del Piano di Gestione del Rischio di Alluvioni.

Allo stato attuale è difficile reperire un'analisi economica che ricalchi le previsioni del Manuale operativo. Allo stato attuale, l'impostazione dell'analisi economica, così come prevista dalla DQA e specificata nel Manuale operativo richiede una mole di informazioni e dati che non sono facilmente disponibili¹⁷ e richiederanno alle Amministrazioni pubbliche diversi anni per ottemperare i requisiti informativi necessari.

4.1 L'analisi economica nell'atto di indirizzo

Per programmare gli investimenti infrastrutturali e colmare le lacune nel ciclo idrico integrato e nella gestione dei bacini idrici, Regione Lombardia adotta il Piano di Tutela delle Acque (PTA): strumento di pianificazione per la tutela qualitativa e quantitativa delle acque, previsto dalla legge regionale n. 26 del 12 dicembre 2003. Il Piano ha una sezione dedicata alle misure che elencano gli investimenti necessari per cercare di ottemperare gli obblighi previsti dalle Direttive comunitarie sulle qualità dei corpi idrici e sulla copertura del servizio di depurazione e in generale per la gestione sostenibile della risorsa idrica.

Regione Lombardia ha avviato con l'Atto di Indirizzi¹⁸ la definizione del Piano di tutela delle acque con il quale si intende aggiornare la pianificazione regionale per renderla coerente con il Piano di gestione del distretto idrografico, avvenuto nel dicembre 2021 da parte dell'Autorità di bacino distrettuale del Fiume Po. Benché il PTA non abbia la stessa articolazione del Piano di gestione approvato a livello di bacino, anch'esso prevede che sia corredato da un'analisi economica

¹⁷ Come si legge nell'introduzione dell'Analisi economica dell'Autorità di Bacino del Fiume Po, infatti, «l'analisi economica degli utilizzi richiede l'acquisizione di moltissimi dati, di diversa natura e provenienza, e il supporto di competenze specialistiche e multidisciplinari da impiegare per le elaborazioni richieste, ad oggi, in entrambi i casi, non sempre possibile».

¹⁸ Atto di indirizzi per la politica di uso e la tutela delle acque della Regione Lombardia – Linee strategiche per un utilizzo razionale, consapevole e sostenibile della risorsa idrica, approvato con Deliberazione del Consiglio regionale numero N. XI/2569 del 22 novembre 2022.

caratterizzata dal principio del recupero dei costi adattandosi ai contenuti del Manuale operativo.

Nell'Atto di indirizzi il riferimento all'analisi economica è piuttosto vago e ricalca quanto riportato dalla DQA. In particolare, viene precisato che «L'analisi economica dovrebbe oltretutto dimostrare l'efficacia della politica dei prezzi applicata agli utilizzi idrici nell'incentivare un uso efficiente della risorsa, supportando con dati e informazioni l'evoluzione della domanda in funzione degli stessi prezzi applicati». E si riconosce che ad oggi le tariffe applicate non coprono il valore dell'acqua. Il valore economico dell'acqua deve pertanto essere riconosciuto, calcolato e all'occorrenza remunerato, sia come fonte di utilità diretta per particolari usi, sia come risorsa e valore potenziale da preservare nel tempo. Risulta pertanto necessario insistere nel porre l'attenzione al *water pricing*, nell'ampia accezione di corretta politica di remunerazione che concretizzi i principi del «chi inquina paga» e della «copertura integrale del costo del servizio a carico dei vari settori di impiego dell'acqua (full cost recovery)».

A fronte di queste dichiarazioni di intenti, l'Atto di indirizzi è piuttosto generico nell'indicare obiettivi puntuali e di recupero dei costi e anzi sembra ribadire il richiamo generico alla necessità di assicurare alla gestione della risorsa idrica risorse necessarie alla gestione sostenibile senza indicare come tali risorse debbano essere recuperate¹⁹.

Questo richiamo generale al valore economico adeguato è conseguenza delle difficoltà oggettive a costruire un'analisi economica secondo le indicazioni del Manuale operativo che scontano sia la carenza di informazioni aggiornate sull'utilizzo della risorsa idrica, sia dati sui prelievi effettivi nei diversi usi, sia la difficoltà ad attribuire un prezzo al valore ambientale della risorsa idrica con ciò condizionando anche la quantificazione di eventuali misure per la copertura dei costi.

Per cercare di rispondere alle indicazioni del Manuale operativo sono state esaminate le diverse forme di prelievo associate agli utilizzi (usi e servizi) dell'acqua in Lombardia, cercando di ricostruire il volume di risorse introitate a vario titolo dai diversi soggetti che

¹⁹ Nello spirito di riconoscere alla risorsa idrica un valore economico adeguato alla sua importanza, è necessario che siano impiegate risorse finanziarie destinate stabilmente al risanamento e alla protezione dei corpi idrici e degli ambienti connessi, proporzionate ai cespiti generati dalle varie tipologie di concessione pubblica.

intervengono nella gestione del ciclo dell'acqua (Massarutto, 2021). Le informazioni raccolte servono in prospettiva a delineare i possibili margini di intervento sui canoni per recuperare almeno parzialmente i costi degli investimenti necessari ad assicurare i livelli qualitativi e quantitativi della risorsa idrica.

5. I prelievi applicati agli utilizzi dell'acqua

5.1 *Canoni di derivazione*

La forma di prelievo direttamente associata al prelievo di acqua dal demanio è il canone di derivazione che rappresenta la controprestazione all'ottenimento del provvedimento di concessione per l'utilizzo delle acque pubbliche siano esse sotterranee e superficiali, anche raccolte in invasi e cisterne, che fanno parte del demanio pubblico. Il canone di derivazione tiene conto dell'utilizzo della risorsa idrica e in alcuni casi dello stato qualitativo in cui la stessa viene restituita ai corpi idrici, oltre che della portata concessa²⁰.

In Lombardia, i canoni di derivazione sono distinti in base agli usi classificati in 15 tipologie, riservando alla categoria «usi diversi» (altro uso) la casistica irriducibile alle tipologie specificate. Nel 2021 l'introito generato dai canoni di derivazione è stato di oltre 69 milioni di €. Tra i diversi settori, oltre l'80% è stato generato dalle concessioni di derivazione di due soli settori, quello idroelettrico (64%) e quello industriale (18%). Seguono gli usi relativi al raffreddamento delle Centrali termoelettriche (7%) e l'uso potabile (4%). Dal settore irriguo provengono invece solo l'1% degli introiti. Sono infine pressoché irrilevanti gli introiti derivanti dagli usi didattici, dal lavaggio delle strade e dalla navigazione interna (< 0.01%).

Tra le principali specifiche applicative si segnalano le seguenti:

²⁰ Si rinvia al Catalogo dei sussidi ambientali a livello regionale edizione 2020 per una trattazione approfondita del Canone di derivazione e del confronto con altre Regioni. Il catalogo dei sussidi ambientali della Lombardia è disponibile al sito <https://svilupposostenibile.regione.lombardia.it/it/b/201/svilupposostenibileinlombardialprimocatalogoregionaledeisuss>.

- la Regione stabilisce ogni anno una quota da trasferire alle provincie in base ai criteri definiti dalla Giunta; almeno il 50% di tale somma deve essere utilizzato dalle provincie per misure e interventi di miglioramento e riqualificazione del territorio e delle risorse idriche;
- la Regione può destinare, a seguito di apposita convenzione, una parte delle entrate ai consorzi di bonifica per misure e interventi per la riqualificazione, il miglioramento ambientale e fruitivo, il presidio, la manutenzione e la difesa idraulica del reticolo principale e dei canali e corsi d'acqua demaniali, nonché per l'attuazione delle pertinenti misure del programma di tutela delle acque.
- Nel caso della disciplina dei canoni relativi alle grandi derivazioni idroelettriche (d.l.14 135/2018 e l.r. 5/2020), la norma nazionale stabilisce il valore minimo della componente fissa (30 €), lasciando alle regioni libertà d'azione sugli altri aspetti²¹. Sino alla nuova assegnazione delle concessioni in base alle procedure definite dalla legge regionale, il concessionario è tenuto pagare alla Regione un canone aggiuntivo nella misura minima di €20.
- La quota minima da devolvere in Lombardia alle Province interessate dalle grandi derivazioni idroelettriche è fissata all'80% e va destinata a spese correnti e investimenti nei territori inclusi nel perimetro dei consorzi dei bacini imbriferi montani interessati dalle grandi derivazioni idroelettriche, mentre una quota non inferiore all'1,5% è da destinarsi al finanziamento delle misure del piano di tutela delle acque nonché dei piani regionali in materia di energia e clima.
- Sempre all'interno della nuova disciplina sulle grandi derivazioni idroelettriche, Regione Lombardia ha disposto l'obbligo per i concessionari di fornire annualmente e gratuitamente alla regione 220 kWh per ogni kW di potenza nominale media di concessione²², prevedendo di destinare a regime l'80% dell'energia gratuita ai territori provinciali interessati dalle derivazioni. Regione Lombardia

²¹ Per la definizione della parte variabile e del relativo meccanismo di calcolo è previsto che venga sentito il parere dell'ARERA.

²² Si tratta di una possibilità introdotta sempre dall'art. articolo 11 quater del d.l. 14 dicembre 2018 n.135, che le Regioni hanno la facoltà di attuare o meno sui propri territori.

ha stabilito, come peraltro previsto dalle Linee Guida di Arera, di monetizzare completamente l'energia da fornire²³.

La ripartizione degli introiti tra usi dipende in parte dalle portate concesse e in parte dalla determinazione del canone unitario, differenziato a seconda del tipo di utilizzo. I canoni di derivazione non incorporano il costo ambientale della risorsa idrica, ma fin dalla loro adozione riflettono soprattutto la capacità di pagare dei diversi settori, senza considerazioni sulla quantità consumata, e in parte, come evidenziato da Frontuto *et al.* (2021), finiscono così per sussidiare i settori che consumano più acqua.

Tabella 1. Importi canoni derivazioni per tipologia di uso e prelievi idrici, anno 2021, Regione Lombardia.

<i>Uso</i>	<i>Importi dovuti (€)</i>	<i>Prelievi idrici (mc)</i>
Altro uso	159.621,68	75.660.498,54
Antincendio	1.478.134,15	266.943.137,59
Autolavaggio	34.704,19	3.379.198,70
Didattico	1.653,45	114.549.033,63
Igienico/domestico	982.230,89	305.363.390,66
Industriale	12.077.709,56	1.107.726.624,11
Innaffiamento	394.400,91	72.311.887,96
Irriguo	738.166,72	30.338.501.934,60
Lavaggio strade	577,48	448.100,16
Piscicolo	72.718,66	461.086.554,03
Potabile	2.869.882,01	2.709.524.199,85
Zootecnico	843.216,71	206.552.101,48
Idroelettrico	44.462.364,04	108.525.443.829,81
Navigazione Interna	643,64	35.948.922,34
Raffreddamento Termoelettrico	4.688.374,60	3.241.709.838,72
Scambio Termico	250.266,60	379.106.613,35

Fonte: elaborazioni PoliS-Lombardia su dati Regione Lombardia.

²³ Ciò significa che i soggetti beneficiari riceveranno un controvalore in € basato sui prezzi medi zonali orari dell'energia immessa in rete.

In effetti, a partire dalle portate concesse è possibile stimare i volumi idrici derivati per ciascun utilizzo. Si tenga presente che i volumi idrici rappresentano una quantità teorica, stimata per approssimazione dal provvedimento di concessione in cui viene specificata la portata massima concessa (usualmente espressa in litri secondo).

Il settore idroelettrico è quello che potenzialmente preleva più acqua (108 miliardi di metri cubi in media in un anno) pari al 73% complessivo, mentre il settore irriguo è responsabile di oltre 30 miliardi di metri cubi di prelievi di volumi idrici pari a circa il 20%. Il settore industriale è responsabile del prelievo di circa 1 miliardo di metri cubi di acqua pari allo 0,75%.

La definizione dei canoni²⁴ a oggi risente di un'impostazione che non sempre rispecchia l'effettivo utilizzo della risorsa (in effetti mancano spesso sistemi di misurazione del prelievo effettivo). Si pensi in particolare al canone irriguo che è collegato almeno in parte alla superficie irrigata e quindi indipendente dall'idro-esigenza delle colture.

5.2 *Canone di concessione del demanio lacuale e idroviario*

Una fonte di entrata collegata all'uso della navigazione è il canone di concessione del demanio lacuale e idroviario. In questo caso è previsto uno specifico canone di concessione da corrispondere a fronte dell'utilizzo concesso del bene del demanio della navigazione interna. In Lombardia, i canoni sono dovuti sulla concessione di beni del demanio lacuale e idroviario, collegati a finalità turistiche o di trasporto delle persone, merci. L'attività di concessione delle aree del demanio lacuale e idroviario (in questo secondo caso ai soli fini della navigazione) è finalizzata a contemperare la valorizzazione delle attività ivi esercitabili con le esigenze di preservazione degli interessi generali e collettivi, tra cui anche quelli della tutela ambientale e paesaggistica dei luoghi. Elementi di variabilità e correzione del canone di concessione possono essere ricondotti alla vocazione turistica dei

²⁴ Sul punto si veda Zatti (2023). In particolare si segnala la mancata approvazione con decreto del Ministero dell'economie e delle finanze, di concerto con il Ministero dell'ambiente e della tutela del mare, dei criteri generali per la determinazione dei canoni di concessione per l'utenza di acqua pubblica, tenendo conto dei costi ambientali e dei costi della risorsa e dell'inquinamento.

luoghi, alle finalità d'uso della concessione, a considerazioni di tipo ambientale. L'ammontare dei canoni incassati sul demanio lacuale relativi al 2021 è pari a 15 milioni di €. Una quota pari al 30% viene destinata a Regione Lombardia mentre la rimanente viene trattenuta dai Comuni. Per quanto riguarda l'importo del canone sul demanio idroviario, esso ammonta nel 2021 a circa 2,6 milioni di €. In questo caso il 10% viene riversato alla Regione, il resto viene trattenuto dalle autorità e enti preposti alla gestione dei canali.

5.3 Sovracanoni per l'uso di acqua pubblica a scopo idroelettrico

La materia relativa ai sovracanoni è di esclusiva competenza statale in quanto afferente all'ordinamento finanziario degli enti locali territoriali.

Il legislatore nazionale, andando a definire i bacini imbriferi montani nell'ambito del quadro legislativo, ha voluto valorizzare le popolazioni e i territori di montagna riconoscendo loro la partecipazione alla ricchezza prodotta dalle centrali idroelettriche ubicate nel territorio.

Si tratta quindi di un tributo paracommutativo che serve a indennizzare i territori per i prelievi di acqua effettuati dai gestori degli impianti idroelettrici con il vincolo che tali risorse dovrebbero finanziare lo sviluppo locale.

Il sovracanone è dovuto dai concessionari di derivazione d'acqua per produzione di forza motrice con potenza nominale media superiore a 220 kW. Ai sensi della legge 925 del 1980²⁵, il valore di tale sovracanone viene aggiornato ogni 2 anni.

I comuni rientranti nella perimetrazione dei Bacini Imbriferi Montani – ovvero la porzione di territorio delimitato da una cintura montuosa o collinare che funge da spartiacque, ubicato al di sopra di una certa quota assoluta stabilita bacino per bacino – per facilitare la gestione degli introiti ricavati, possono decidere di aggregarsi entro un Consorzio ovvero consorzi di Comuni aventi per finalità lo sviluppo sociale ed economico delle comunità locali che sopportano uno

²⁵ Legge 22 dicembre 1980, n. 925 «Nuove norme relative ai sovracanoni in tema di concessioni di derivazioni d'acqua per produzione di forza motrice», in «GU» n. 4 del 6 gennaio 1981.

sfruttamento dell'acqua presente sul proprio territorio ai fini della produzione energetica.

La stima dell'ammontare dei sovracanonici versati agli 11 Consorzi BIM presenti nel territorio regionale ammonta a circa 54 milioni di € nel 2021²⁶. Non sono disponibili stime per il sovracanone enti rivieraschi.

5.4 Canone per lo sfruttamento delle acque minerali

La Lombardia con i suoi 3,8 milioni di metri cubi di acqua minerali estratti è la regione leader di questo comparto seguita a breve distanza dal Piemonte. Lo sfruttamento per fini commerciali delle acque minerali è costantemente cresciuto nel tempo.

La Regione ha discrezionalità nella gestione dei canoni di concessione a titolo oneroso per l'utilizzo degli ettari di superficie delle sorgenti di acque minerali e termali e a scopo di imbottigliamento, a carico del concessionario e a favore di una o più Amministrazioni territoriali²⁷.

In Conferenza Regioni e Province autonome²⁸ sono state tracciate le seguenti linee guida i cui importi potranno essere rimodulati dalle regioni con cadenza biennale considerando come parametri di

²⁶ Per stimare l'ammontare dei sovracanonici sono stati utilizzati i dati riportati in SIOPE, in quanto l'unica fonte trovata con l'informazione d'interesse per tutti i BIM. In aggiunta, al fine di considerare la voce (/le voci) rilevante (/rilevanti), ed eventualmente rettificare alcuni introiti per la quota non ritenuta di competenza, ci si è serviti dei più recenti bilanci disponibili. Per otto BIM sugli undici totali è stato utilizzato il bilancio consuntivo 2021, per due (BIM Chiese e BIM di Valle Camonica), invece, il bilancio di previsione al 2021. Solo per un BIM, il BIM Spol, non è stato rintracciato alcun bilancio; tuttavia, il valore riportato in SIOPE per il 2021 è in linea a quello degli anni precedenti e anche possibili imprecisioni risultano trascurabili in quanto l'ammontare complessivo introitato è tra i minori tra quelli dei BIM lombardi. Di conseguenza, si può considerare il totale calcolato come una buona approssimazione di quello effettivo.

²⁷ Lo sfruttamento delle acque minerali e termali è basato sull'ottenimento, da parte dei I produttori/fornitori per sfruttare, di concessioni di derivazione per lo sfruttamento economico delle fonti https://www.legambiente.it/wp-content/uploads/dossier-acque_in_bottiglia_2018.pdf.

²⁸ Documento di indirizzo delle Regioni italiane in materia di acque minerali naturali e di sorgente <http://www.regioni.it/conferenze/2005/11/17/doc-approvato-acque-minerali-documento-di-indirizzo-105332/>.

riferimento l'andamento del mercato e delle singole realtà territoriali regionali:

- da € 1 a € 2,5 per metro cubo (o frazione di esso) di acqua imbottigliata (da € 1,18 a € 2,95 a prezzi 2020);
- da € 0,5 a € 2 per metro cubo (o frazione di esso) di acqua utilizzata o emunta (da € 0,59 a € 2,36 a prezzi 2020);
- € 30 per ettaro (o frazione di esso) di superficie concessa (€ 35,4 a prezzi 2020).

La Regione Lombardia ha adottato un regime dei canoni di concessione sul quale è prevista la corresponsione da parte del concessionario di un canone superficario²⁹ calcolato sull'estensione delle superfici oggetto di ricerca o di concessione adeguato ogni biennio, tenuto conto degli indici nazionali del costo della vita pubblicati dall'Istat a cui si aggiunge un ulteriore canone d'imbottigliamento³⁰ (introdotto dalla l.r. n.44/1998) con cadenza semestrale posticipato proporzionale al quantitativo di acqua imbottigliata ed attualmente pari a:

- 1,20 € per ogni metro cubo di acqua imbottigliata in PET e derivati;
- 0,90 € per ogni metro cubo di acqua imbottigliata in vetro.

Al 2021 il canone superficario e quello d'imbottigliamento hanno prodotto sui territori lombardi un ammontare complessivo di 4,8 milioni di € di cui 4,4 da imbottigliamento i quali, a partire dal 1° gennaio 2018 (l.r. n. 37 del 28 dicembre 2017 – Collegato 2018), sono incassati da Comuni e Province territorialmente competenti secondo le seguenti quote:

²⁹ La superficie concessa è un parametro selezionato per quantificare il canone a titolo oneroso che il concessionario deve corrispondere alla Regione Lombardia. Il canone superficario trova base giuridica nella legge mineraria R.D. 29 luglio 1927, n. 1443, art. 25. Successivamente all'attribuzione della materia delle acque minerali e termali alle Regioni è diventato un diritto proporzionale annuo anticipato per ogni ettaro o frazione di ettaro compresi nell'area della concessione (cosiddetto «canone di concessione superficario»), nella misura stabilita dalla giunta regionale. https://www.cittametropolitana.mi.it/ambiente/guida_autorizzazioni_ambientali/impresе_enti/utilizzo_prelievo_acque/new_folder/ricerca_utilizzo_acque_termali_minerali.html. Il canone superficario è corrisposto annualmente e commisurato per ogni ettaro o frazione di ettaro.

³⁰ Il canone di imbottigliamento si determina sul quantitativo di acqua imbottigliata in PET e derivati oppure in vetro al semestre di riferimento.

- il 60% è introitato dai Comuni in cui ricade la concessione;
- il 20% dai Comuni in cui ricade lo stabilimento d'imbottigliamento;
- il 20% alla Provincia competente per territorio.

5.5 *Contributi consortili di bonifica e irrigazione*

Un'altra forma di prelievo che può essere ricondotta all'utilizzo delle acque è quella dei contributi consortili. La Regione Lombardia con D.G.R. n. IX/2994 del 8 febbraio 2012, ai sensi degli artt. 78-79 bis della legge regionale 31/2008, ha approvato la suddivisione del territorio regionale in 12 nuovi comprensori (al cui interno opera un unico Consorzio di bonifica) delimitati in modo da costituire unità omogenee sotto il profilo idrografico e idraulico e da risultare funzionali alle esigenze dell'attività di bonifica e irrigazione e di gestione territoriale del suolo.

I 12 comprensori occupano, in Lombardia, una superficie complessiva di 1.346.140 ha, pari al 56,4% della superficie regionale. La superficie agricola consortile presente si estende su 899.973 ha, di cui il 22% è coltivato a mais, il 13% a foraggiere, circa il 9% è destinato a boschi e colture arboree, e un 7% è destinato a risaie. Circa la metà della superficie agricola dei comprensori è irrigata (50.1%), per un totale di 5.721.605.122,83 m³ (media stagionale) di volumi idrici prelevati dai principali corpi idrici, con una portata media derivata di 361.87 m³/s.

Per l'adempimento dei loro fini istituzionali i consorzi di bonifica hanno il potere d'imporre contributi alle proprietà consorziate³¹. Gli uffici del catasto sono tenuti a fornire ai consorzi e ai concessionari di opere le notizie e i dati che possano occorrere per l'applicazione dell'obbligo³².

I contributi dei proprietari nella spesa di esecuzione, manutenzione ed esercizio delle opere pubbliche di bonifica costituiscono oneri reali sui fondi dei contribuenti e sono esigibili con le norme e i privilegi per l'imposta fondiaria, prendendo grado immediatamente dopo tale

³¹ Cfr R.D. 13 febbraio 1933, n. 215, «Nuove norme per la bonifica integrale», articolo 59.

³² Cfr R.D. 13 febbraio 1933, n. 215, «Nuove norme per la bonifica integrale», articolo 90.

imposta e le relative sovrimposte provinciali e comunali. Alla riscossione dei contributi si provvede con le norme che regolano l'esazione delle imposte dirette³³.

I proprietari dei beni situati entro il perimetro del comprensorio sono obbligati a contribuire alle spese necessarie per l'esecuzione, la manutenzione e l'esercizio delle opere, in ragione del beneficio che traggono dalla bonifica³⁴. I contributi dei proprietari nella spesa di esecuzione, manutenzione ed esercizio delle opere di bonifica e di miglioramento fondiario sono esigibili con le norme e i privilegi stabiliti per l'imposta fondiaria³⁵.

I benefici che i proprietari di immobili traggono dall'attività del Consorzio devono: essere di natura diretta e specifica; portare a un aumento della qualità del fondo, cioè strettamente incidente sull'immobile stesso, sulle sue condizioni e sul valore; essere indipendenti dalla natura agricola o extra-agricola del bene.

L'ammontare indicativo dei contributi consortili di bonifica è pari a 37,2 milioni di €.

Il contributo consortile irriguo ha una struttura tipicamente binomia le cui due componenti sono:

- quota fissa – espressione dei costi che il Consorzio sostiene per la manutenzione ordinaria e straordinaria della rete irrigua e degli impianti a essa collegati in ciascuna unità territoriale (ad es. costi per la manutenzione impianti di sollevamento irriguo). Essa rappresenta l'onere da sostenere per garantire a tutto il territorio irrigabile la fornitura di acqua e prescinde dal reale utilizzo. Misura quindi il beneficio potenziale arrecato ai terreni serviti, che vengono raggiunti dalla rete irrigua e che possono essere irrigati. La quota fissa, proprio per la sua indipendenza dall'effettiva pratica irrigua svolta da ciascuna azienda, è imputata a tutta la superficie irrigabile dell'area omogenea, che costituisce quindi la base imponibile per la determinazione della componente fissa della tariffa binomia. La ripartizione della quota fissa tra i terreni viene operata proporzionalmente alla superficie irrigabile ponderata con l'indice

³³ Cfr R.D. 13 febbraio 1933, n. 215, «Nuove norme per la bonifica integrale», articolo 21

³⁴ Cfr. Codice civile, articolo 860 (Concorso dei proprietari nella spesa).

³⁵ Cfr. Codice civile, articolo 864 (Contributi consorziali).

- di dotazione nominale irrigua ed eventualmente con l'indice di percorso idraulico e l'indice di affidabilità dell'irrigazione.
- quota variabile – espressione di parte o tutti i costi di esercizio sostenuti dal Consorzio per il servizio irriguo all'interno di ciascuna area omogenea (ad es. costo della bolletta di elettricità dell'impianto di sollevamento irriguo). Nel caso in cui siano disponibili le registrazioni delle portate effettivamente utilizzate per l'irrigazione dei singoli terreni (o gruppi di terreni), la ripartizione della quota variabile viene operata proporzionalmente alle portate stesse, eventualmente ponderate con coefficienti che tengano conto delle fasce orarie di utilizzo. Nel caso in cui non siano disponibili registrazioni delle portate, la ripartizione tiene conto della superficie effettivamente irrigata e del fabbisogno irriguo ed è quindi stabilita proporzionalmente alla superficie stessa ponderata con l'indice di fabbisogno irriguo IFI ed eventualmente con l'indice di elasticità irrigua IEI. Rientrano nella ripartizione degli oneri complessivi anche i terreni serviti da pozzi non gestiti dal Consorzio che sono raggiunti dal servizio irriguo consortile, in quanto godono comunque del beneficio di approvvigionamento irriguo

I Consorzi di bonifica svolgono un ruolo chiave, funzionale al recupero dei costi ambientali e della risorsa e, a tendere, strategico nel favorire un incremento dell'efficienza d'uso delle risorse idriche attraverso l'adozione di sistemi puntuali di contribuzione irrigua basati sui volumi d'acqua utilizzati.

L'ammontare dei contributi di irrigazione, desumibili dai bilanci dei Consorzi di bonifica, è pari a 54,6 milioni di €.

Il prospetto complessivo degli introiti da canoni evidenzia come nei diversi utilizzi della risorsa idrica, al netto della Tariffe del sistema idrico integrato, siano in gioco oltre 236 milioni di €, che per la maggior parte sono relativi agli utilizzi idroelettrici, agricolo e di bonifica (tab. 2)

6. Conclusioni

L'analisi economica contenuta nel Piano di tutela delle acque di Regione Lombardia, seppure ancora preliminare, offre qualche spunto

sulla necessità di un possibile riordino dei canoni di derivazione per tenere conto dei prelievi effettivi della risorsa, delle pressioni esercitate dalle attività antropiche, e della disciplina dei cosiddetti usi – non consumi, per i quali diventa necessario valutare i tassi di restituzione e le relative caratteristiche quali-quantitative.

Tabella 2 – Introiti dei canoni e altri contributi per utilizzi idrici.

Utilizzi	Canoni derivazione	Canone di concessione del demanio lacuale e idroviario	Sovracanoni per l'uso di acqua pubblica a scopo idroelettrico	Canone per lo sfruttamento delle acque minerali	Contributi consortili di bonifica e irrigazione	Totale
Potabile	4,25	-	-	-	-	4,25
Agricolo irriguo e zootecnico	1,58	-	-	-	54,59	56,17
Acquacoltura e pesca	0,07	-	-	-	-	0,07
Industriale	17,05	-	-	-	-	17,05
Estrazione di acque minerali e termali	-	-	-	4,45	-	4,45
Idroelettrico	44,46	-	54,98	-	-	99,45
Navigazione	-	17,70	-	-	-	17,70
Gestione invasi	-	-	-	-	-	-
Gestione della rete e delle opere di bonifica ai fini di difesa idraulica	-	-	-	-	37,21	37,21
	67,42	17,70	54,98	4,45	91,79	236,35

Un aspetto essenziale per il riordino degli strumenti di *pricing* dell'acqua, che precede qualsiasi valutazione anche di tipo ambientale della risorsa, è quello di disporre di un sistema di misurazione dei prelievi, che renda possibile conoscere gli utilizzi effettivi dell'acqua, superando la logica concessoria fin qui prevalente.

Da questo punto di vista l'Atto di indirizzi sembra raccogliere la sfida della disponibilità dei dati, rafforzando le azioni sul cosiddetto Bilancio Idrico Regionale (BIR), strumento conoscitivo di riferimento per la gestione quantitativa della risorsa idrica. Infatti, si prevede che nei prossimi anni abbia luogo il completamento del sistema di acquisizione dei dati di derivazione idrica, almeno in relazione alle principali concessioni in essere, e il rafforzamento della collaborazione con il Centro Dati Acqua e Territorio Rurale – CeDATeR gestito da ANBI Lombardia, in modo da dare continuità e piena copertura alla gestione dei sistemi informativi dedicati ai sistemi irrigui.

Solo con un quadro dei prelievi che riflette gli utilizzi della risorsa idrica è infatti possibile disegnare un sistema dei prezzi che incentivi un uso responsabile della risorsa.

Bibliografia

- Alberton M., Pertile M., Turrini P. (2018) *La Direttiva Quadro sulle Acque (2000/60/CE) e la Direttiva alluvioni (2007/60/CE) dell'Unione europea attuazione e interazioni con particolare riferimento all'Italia*, Università degli Studi di Trento.
- ARERA (2019), *Approvazione del metodo tariffario idrico per il terzo periodo regolatorio MTI – 3*. Deliberazione 27 dicembre 2019 580/2019/R/IDR.
- Berbel J., Borrego-Marin M.M., Exposito A., Giannoccaro G., Montilla-Lopez N.M., Roseta-Palma C. (2019), *Analysis of irrigation tariffs and taxes in Europe*, in «Water Policy», 21, pp. 806-825.
- European Commission (2021), *Green taxation and other economic instruments. Internalising environmental costs to make the polluter pay*, Luxembourg.
- Frontuto V., Dalmazzone S., Mancin P., Giannetta A., Calà D.A. (2021) *Environmental and Resource Costs Assessment and the Case for Reforming the Italian System of Water Abstraction Charges*, in Massarutto et al., (eds) *Water Law, Policy and Economics in Italy*, Oxford University Press, pp. 433-459.
- Galioto F., Marconi V., Raggi M., Viaggi D. (2013), *An Assessment of Disproportionate Costs in WFD: the experience of Emilia Romagna*, in «Water», 5, pp. 1967-1995.
- Grüne Liga E. V. (2011), *Economic Instruments in the Water Framework Directive: An Opportunity for Water Protection. Shortcomings in the First Management Cycle and the Need for Action*, Grüne Liga E.V., Berlin.
- Massarutto A., de Carli A., Graffi M., Ermano P. (2011), *Analisi economica del Piano Regionale di tutela delle Acque della Regione Friuli-Venezia Giulia*, Università degli Studi di Udine.

- Massarutto A. (2021), *Economic regulation water pricing and environmental and resource costs. The difficult marriage between financial sustainability, investment requirements and economic efficiency*, in Massarutto et al., (eds), *Water Law, Policy and Economics in Italy*, Oxford University Press, pp. 433-459.
- MATM-Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (2018), *Manuale Operativo e Metodologico per l'Implementazione dell'Analisi Economica*, Decreto Direttoriale n. 574/STA.
- Ministero della transizione ecologica (2021), *Catalogo dei sussidi ambientalmente dannosi e dei sussidi ambientalmente favorevoli 2019-2020*, settembre, Roma.
- Panella G., Zatti A. (2010). *Water Pricing: Economic and Social Issues*, in «Critical Issues in Environmental Taxation. International and Comparative Perspectives». Volume VIII, *Water Management and Climate Change*, Oxford University Press, pp. 573-591.
- Ref Ricerche (2016), *Danno ambientale: ai rimedi destiniamo solo il 5% delle tariffe*, in «Laboratorio SPL Collana Acqua», n 64, luglio.
- Zatti A. (2017), *Verso una riallocazione verde dei bilanci pubblici*, Pavia University Press, Pavia.
- Zatti A. (2023), *La fiscalità ambientale multilivello: sviluppi e incongruenze nel caso delle regioni italiane*, in corso di pubblicazione su «Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze».

Lavori pubblici e PNRR

Giuseppe Francesco Gori¹

Il biennio in corso 2022-2023 riveste particolare importanza per l'analisi del mercato degli appalti e in particolare di quello dei lavori pubblici. Le dinamiche congiunturali e le caratteristiche strutturali del mercato sono condizionate da un lato dal concreto avvio del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e dall'altro dal varo del nuovo codice dei Contratti (d.lgs 36/2023). Mentre nel caso del Codice, gli effetti saranno quantificabili in gran parte a partire dal 2024, gli effetti del PNRR sono già ampiamente apprezzabili. In questo senso, l'andamento del mercato dei contratti pubblici fornisce un riscontro sull'attività delle stazioni appaltanti che permette anche di contestualizzare in maniera appropriata l'impatto delle risorse del PNRR. Inoltre, una prima indicazione sullo stato di avanzamento dei progetti ammessi al finanziamento PNRR/PNC viene proprio dall'analisi delle procedure di contratti pubblici a questi collegate. In questo capitolo affrontiamo entrambi i temi: il paragrafo 1 offre un quadro dettagliato della congiuntura del mercato degli appalti, con particolare attenzione al settore dei lavori pubblici, mentre il paragrafo 2 si concentra prevalentemente sul PNRR, quantificandone l'avanzamento attraverso il volume degli appalti avviati.

1. Il mercato dei contratti pubblici nel biennio dell'avvio del PNRR

Il mercato dei contratti pubblici² registra nel 2022 un ulteriore segnale di ripresa. Aumenta infatti sia l'attività amministrativa (numero

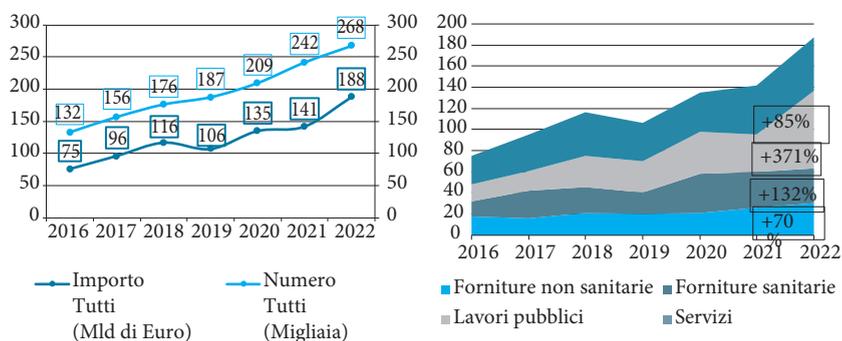
¹ Irpet.

² Le elaborazioni contenute in questo capitolo si basano sui dati sui contratti pubblici di lavori pubblici di cui agli obblighi informativi previsti dal comma 9 art. 213 del d.lgs. 50/2016:

delle procedure avviate³) che l'importo di risorse complessivamente stanziato (di 48 miliardi di €). Il dato si inserisce in un trend di crescita che ha origine nel 2017.

Rispetto al 2016, vengono avviate procedure (CIG, Codici Identificativi Gara perfezionati) per circa 2,000 € pro-capite aggiuntivi, una variazione percentuale rispetto al 2016 del 150 per cento. Rispetto al 2016 crescono tutti i mercati ma l'incremento più sostanziale è registrato nel mercato dei lavori pubblici, i cui volumi quasi quadruplicano.

Grafico 1. Numero e Importo di procedure avviate (sx) e composizione del valore delle procedure avviate per tipo di contratto (dx) e per anno di pubblicazione del bando/avviso. Procedure di importo pari o superiore ai 40.000 €. Anni 2016-2022.



Fonte: Elaborazioni su Open Data Anac.

Open Data Anac, banca data aggiornata mensilmente e comprensiva di tutte le procedure avviate sul territorio nazionale;

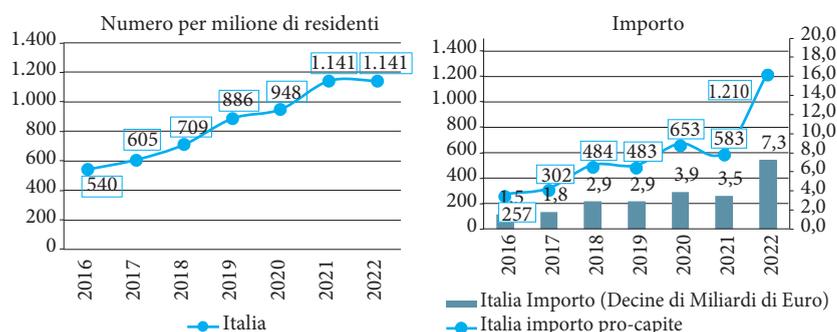
Altre fonti: Open Coesione (infrastrutture finanziate a valere sulle risorse dei fondi strutturali, FESR 2007-2013 e 2014-2020.); BDAP (Banca Dati delle Amministrazioni pubbliche); TED (Tenders Electronic Daily)

L'unità di analisi è il lotto (CIG). Sono disponibili informazioni su tutte le procedure avviate a partire dal 2007 e per tutte le fasce di importo, sebbene gli obblighi informativi siano limitati a quelle di importo superiore ai 40.000 €, che sono dunque la base delle nostre elaborazioni. Sono escluse da tutte le elaborazioni presentate tutte le tipologie di concessione, gli affidamenti *in-house*, e i contratti relativi a servizi finanziari e assicurativi.

³ L'avvio delle procedure è identificato con l'ottenimento del Codice Identificativo Gara (CIG) da parte delle stazioni appaltanti. Questo segna, infatti, l'avvio della fase di affidamento dell'esecuzione (o in alcuni casi della progettazione ed esecuzione) dei lavori. La fase di affidamento si conclude con l'aggiudicazione dei lavori all'impresa esecutrice.

Dei 2mila € pro capite aggiuntivi, la metà è infatti imputabile all'incremento dei volumi nel mercato dei lavori pubblici. L'incremento registrato nel 2022, in particolare, contribuisce per circa 800 € in questo senso. Nel 2022, l'incremento rispetto all'anno precedente è del 108 per cento (73 Miliardi).

Grafico 2. Lavori pubblici. Numero di procedure avviate per milione di residenti (sx) e importo e importo pro-capite di procedure avviate (dx) e per anno di pubblicazione del bando/avviso. Procedure di importo pari o superiore ai 40.000 €. Anni 2016-2022.



Fonte: Elaborazioni su Open Data Anac.

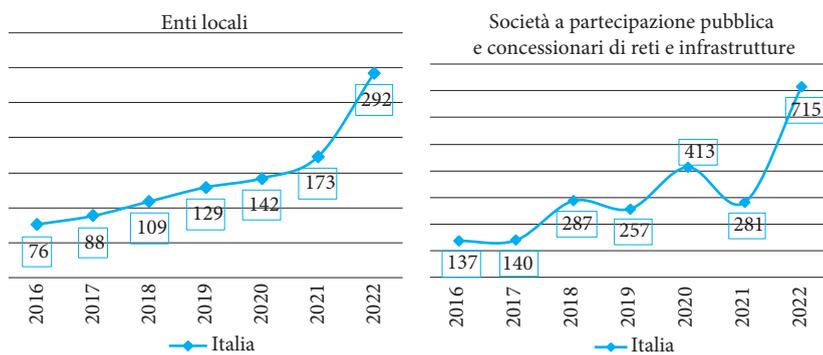
Analizzando il dato disaggregato per tipologia di stazione appaltante emerge come sia stata l'attività delle imprese a partecipazione pubblica e concessionari di reti e infrastrutture e dei comuni, a imprimere questa dinamica. Queste due categorie di attori rappresentano anche, congiuntamente, circa l'80 per cento della domanda.

Questa intensa evoluzione sembra confermarsi anche per il prossimo futuro. Emerge, infatti, una dinamica positiva della domanda dei bandi di progettazione (che riguarda, dunque, la progettazione di interventi che viene esternalizzata al mercato, che si aggiunge a quella svolta internamente) e un'indicazione particolarmente positiva dall'esame del dato riferito al 2021 e al 2022, che prefigura un corposo incremento della spesa per infrastrutture nel prossimo biennio.

Particolarmente importante è infatti l'alto numero di procedure di progettazione avviate dal comparto comunale che duplica rispetto al

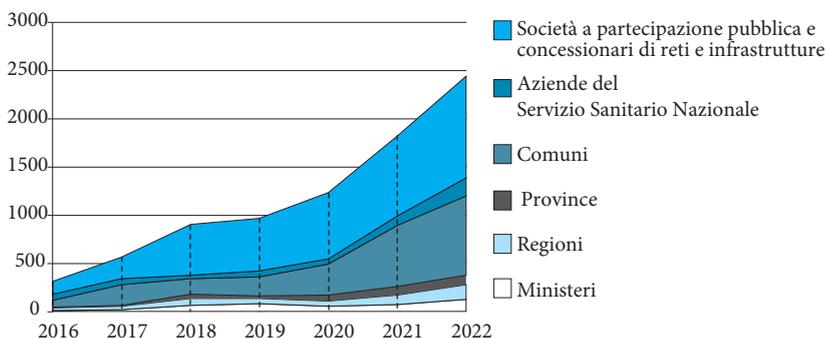
biennio 2019-2020 e aumenta di circa il 60 per cento per le imprese a partecipazione pubblica e dai concessionari di reti e infrastrutture. A questo corrisponde un corposo incremento dell'importo rispettivamente per i comuni (+182%), da un lato, e per le società a partecipazione pubblica (+53%), dall'altro.

Grafico 3. Lavori pubblici. Importo pro-capite di procedure avviate per tipologia di stazione appaltante e anno di pubblicazione del bando/avviso. Procedure di importo pari o superiore ai 40.000 €. Anni 2016-2022.



Fonte: Elaborazioni su Open Data Anac.

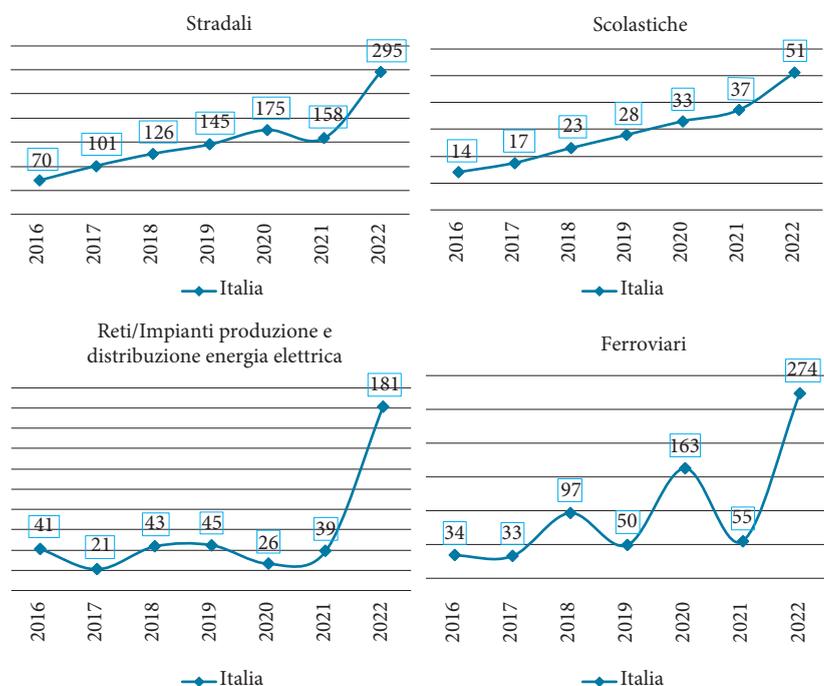
Grafico 4. Importo di procedure avviate di servizi di progettazione per tipologia di stazione appaltante e anno di pubblicazione del bando/avviso. Anni 2016-2022.



Fonte: Elaborazioni su Open Data Anac.

La ripresa delle procedure per lavori pubblici degli ultimi anni è caratterizzata da una crescita in tutti i principali settori di intervento. Tuttavia, la crescita del 2022 è concentrata sugli interventi in infrastrutture di trasporto (in particolare ferroviari e tramviari) e sulle utilities (in particolare su reti e impianti di distribuzione di energia elettrica).

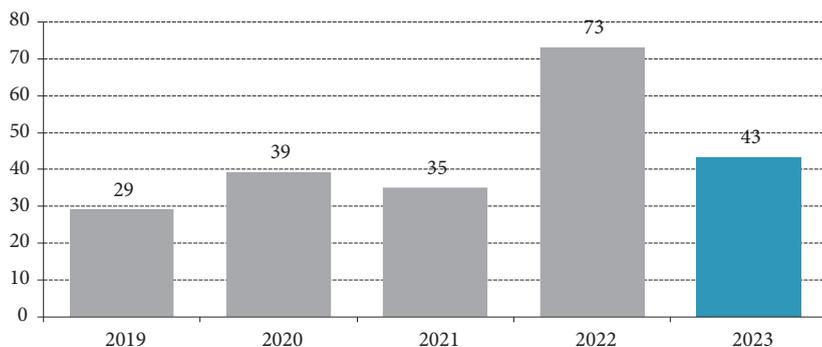
Grafico 5. Lavori pubblici. Importo pro capite di procedure avviate per settore dell'opera e anno di pubblicazione del bando/avviso. Procedure di importo pari o superiore ai 40.000 €. Anni 2016-2022.



Fonte: Elaborazioni su Open Data Anac.

Il trend di crescita del mercato dei lavori pubblici si conferma anche nel primo semestre del 2023, con importi complessivi che superano quelli registrati in tutto il 2021. Rispetto al primo semestre 2022, inoltre la crescita è del 90%, con un dato particolarmente alto riferito alle amministrazioni comunali (+170%).

Grafico 6. Lavori pubblici. Importo (Miliardi di €) di procedure avviate per anno di pubblicazione del bando/avviso. Procedure di importo pari o superiore ai 40.000 €. Anni 2016-agosto 2023.



Fonte: Elaborazioni su Open Data Anac.

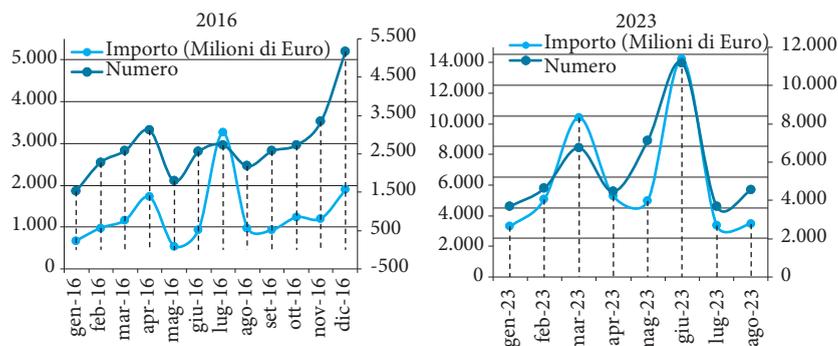
Tabella 1. Lavori pubblici. Variazione percentuale I Semestre 2023/ I Semestre 2022 del volume delle procedure avviate per tipologia di stazione appaltante.

	Var. I Semestre 2023/2022
Società a partecipazione pubblica e concessionari di reti e infrastrutture	56%
Amministrazioni comunali	170%
TOTALE	90%

Fonte: Elaborazioni su Open Data Anac.

È bene, però, considerare che la crescita dei volumi registrata nel primo semestre 2023 e in particolare nel mese di giugno potrebbe essere imputabile anche a un effetto anticipazione dell'entrata in vigore del nuovo Codice sulla scorta di quanto avvenuto nel mese di aprile del 2016.

Grafico 7. Lavori pubblici. Numero e Importo (Milioni di €) di procedure avviate per mese di pubblicazione del bando/avviso. Procedure di importo pari o superiore ai 40.000 €. Anni 2016 e 2023.



Fonte: Elaborazioni su Open Data Anac.

2. Le risorse del PNRR, l’impatto sul mercato del procurement e l’avanzamento in termini di procedure avviate

Per valutare l’impatto del PNRR sul mercato degli appalti e al contempo misurare attraverso la dinamica di quest’ultimo l’avanzamento del PNRR, è necessario identificare puntualmente i codici CUP (Codice unico di progetto) di ciascun progetto di investimento finanziato a valere sul Recovery and Resilience Fund.

Il sistema ReGiS costituisce, in questo senso la fonte di elezione. I dataset ReGiS pubblicati alla data odierna sono due: «Universo ReGiS», che comprende tutti i progetti ammessi a finanziamento ma non ancora validati dalla Ragioneria Generale dello Stato (circa 175 miliardi di €, a oggi) e quello contenete invece il sottoinsieme dei progetti validati («ReGiS validati», circa 138 miliardi di €).

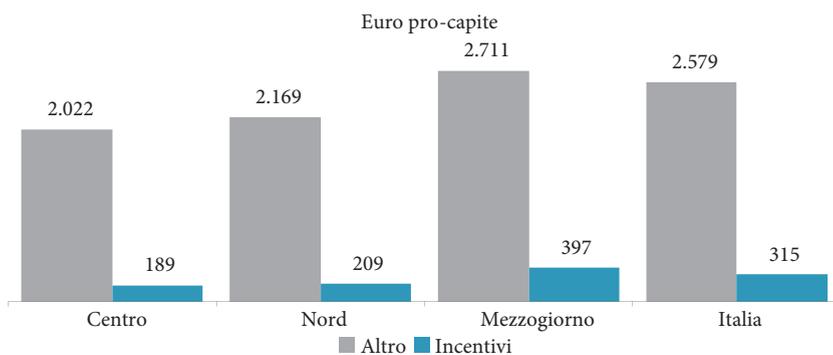
La Tabella XXX riporta, per le macroaree territoriali del Paese, il valore dei progetti inclusi in ReGiS e Il 70% di questo valore (121,5 Miliardi) è costituito da risorse PNRR mentre il restante è co-finanziamento da parte dei soggetti titolari o attuatori.

Tabella 2. Valore dei progetti ammessi per fonte informativa e macroarea territoriale. Mld.

	Importo progetti		
	Regis	Regis Validati	Comp. %
Centro	26,6	18,0	15%
Nord	66,0	52,3	38%
Mezzogiorno	64,0	51,1	37%
Totale (inclusi non territorializzati)	174,7	137,8	100%
di cui finanziamento PNRR	121,5	91,4	

In termini pro capite il valore dei progetti così censiti ammonta a circa 2.900 €, di cui 315 di trasferimenti a imprese. Complessivamente, le regioni del Mezzogiorno registrano valori più alti di quelle del Nord e del Centro del Paese.

Grafico 8. Importo pro capite dei progetti censiti come ammessi a finanziamento PNRR/PNC per macro-area territoriale.



Fonte: Elaborazioni su archivio progetti ammessi PNRR/PNC.

Si è indagata poi la connotazione redistributiva del Piano mettendo in relazione la ripartizione territoriale dell'importo totale e finanziato dei progetti con la loro propensione a investire o capacità di realizzare investimenti pubblici. La proxy utilizzata per descrivere la «pro-

pensione all'investimento», è il volume medio annuo pro capite delle procedure di lavori pubblici avviate su ciascun territorio comunale nel quinquennio 2016-2020⁴.

Raggruppati quindi i territori comunali sulla base dei quintili della distribuzione di questa variabile si è confrontata la quota dell'importo storico dei lavori pubblici avviati da ciascun quintile con la relativa quota delle nuove risorse assegnate.

Si osserva (tab. 3) che le nuove risorse operano nel senso di una compensazione della limitata propensione all'investimento (o di una limitata disponibilità di risorse da investire in passato), favorendo, in prospettiva, un riequilibrio della dotazione di capitale infrastrutturale a livello regionale.

Il processo di riequilibrio può dirsi generalizzato dato che i primi quattro quintili della distribuzione ottengono una quota di progetti/risorse più che proporzionale rispetto alla loro quota storica di investimenti. Le nuove risorse avvantaggiano però principalmente i territori relativamente meno arretrati, ovvero quelli ricadenti nel quarto quintile della distribuzione.

Un'ulteriore lettura di questo aspetto rimanda a un tema importante nelle analisi sul PNRR, ovvero alla ricaduta di queste risorse in contesti con una relativamente minore consuetudine con la gestione dei progetti e dei lavori.

⁴ Questa variabile permette di ottenere una dimensione ampia dell'intervento pubblico nell'ambito degli investimenti, tenendo conto della spesa associata alla realizzazione delle opere pubbliche su un singolo territorio da parte di tutte le possibili stazioni appaltanti e non solo di quelle localizzate sullo stesso territorio (ad esempio le amministrazioni comunali). Il volume delle procedure avviate, calcolato come somma degli importi a base di gara, è inoltre un indicatore appropriato da confrontare con le informazioni ad oggi disponibili sugli interventi previsti dal PNRR e dal PNC, che hanno generato solo in piccola parte flussi di spesa in conto capitale riscontrabili sui bilanci degli enti. Al fine di poter confrontare pienamente i due aggregati, restringiamo però l'analisi alla sola quota parte delle risorse dei Piani destinate a opere pubbliche, escludendo così le quote relative a incentivi a imprese, acquisto di beni e servizi.

Tabella 3. Confronto tra valore storico delle procedure di lavori pubblici avviate, importo dei progetti PNRR/PNC e importo finanziato per quintile della distribuzione del valore storico pro-capite delle procedure avviate a livello di Comune.

Italia Quintile	Procedure di lavori pubblici avviate (valore storico)		Importo progetti (opere pubbliche)		Importo finanziato (opere pubbliche)	
	Milioni di €	Valori%	Milioni di €	Valori%	Milioni di €	Valori%
1	495	3%	8,166	11%	7,526	13%
2	1,076	6%	9,140	13%	7,899	14%
3	1,719	9%	12,115	17%	10,427	18%
4	5,527	30%	22,994	32%	18,294	32%
5	9,721	52%	18,614	26%	13,623	24%
TOTALE		100%		100%		100%

Fonte: Elaborazioni su Open Data Anac e archivio progetti ammessi PNRR/PNC.

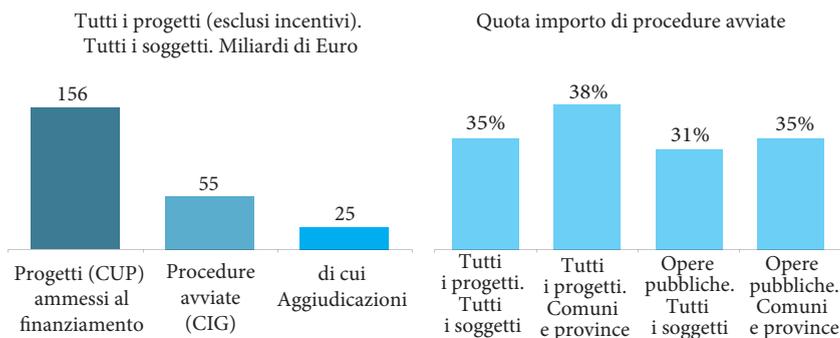
Una prima indicazione sullo stato di avanzamento degli interventi ammessi al finanziamento viene dall'analisi delle procedure di contratti pubblici⁵ a questi collegate. Più in generale, l'andamento del mercato dei lavori pubblici, fornisce un riscontro sull'attività delle stazioni appaltanti che permette anche di contestualizzare in maniera appropriata l'impatto delle risorse del PNRR.

Per misurare l'avanzamento scegliamo di confrontare l'importo complessivo dei progetti finanziati con quello delle procedure di affidamento finora avviate collegabili a quei progetti.

A oggi, l'avanzamento in termini di procedure avviate è del 35% in Italia. Il dato scende al 31% prendendo in esame i soli progetti di opere pubbliche. Percentuali più alte si registrano nel caso dei progetti in capo alle amministrazioni comunali e provinciali.

⁵ L'avvio delle procedure è identificato con l'ottenimento del Codice Identificativo Gara (CIG) da parte delle stazioni appaltanti. Questo segna infatti l'avvio della fase di affidamento dell'esecuzione (o in alcuni casi della progettazione ed esecuzione) dei lavori. La fase di affidamento si conclude con l'aggiudicazione dei lavori all'impresa esecutrice.

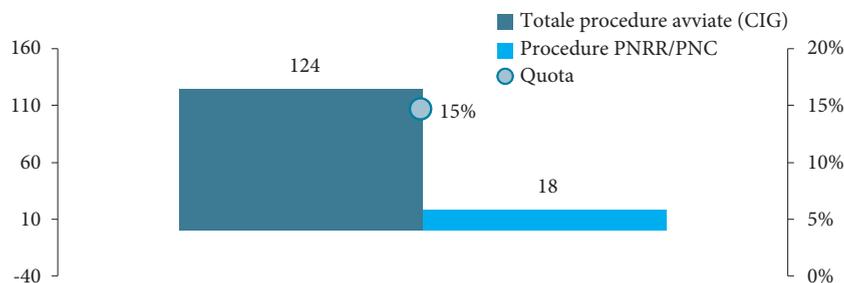
Grafico 9. Avanzamento dei progetti ammessi a finanziamento in termini di valore delle procedure avviate.



Fonte: Elaborazioni su Open Data Anac e archivio progetti ammessi PNRR/PNC.

L'impatto degli interventi del PNRR/PNC sulla dinamica del mercato dei lavori pubblici pare tuttavia limitato rispetto a quanto suggerirebbero le attese e la recente impennata dei volumi delle procedure avviate. In particolare, solo il 15% delle procedure avviate a partire dal 2022 risulterebbe ascrivibile al Piano. Gran parte delle procedure PNRR/PNC ha avuto infatti avvio negli anni immediatamente precedenti al 2022. Questo dato va letto come un segnale incoraggiante sull'attività delle stazioni appaltanti, che sembra non aver subito un effetto di sostituzione delle procedure legate al fabbisogno «ordinario» con quelle del PNRR.

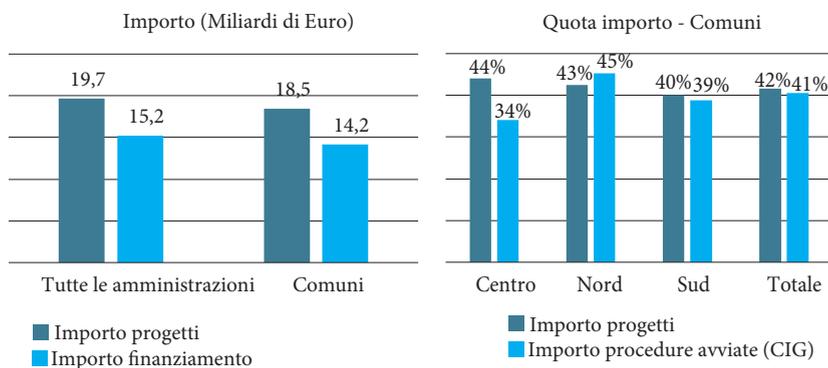
Grafico 10. Valore totale delle procedure di lavori pubblici avviate e valore delle procedure di lavori pubblici PNRR/PNC avviate. gennaio 2022-agosto 2023.



Fonte: Elaborazioni su Open Data Anac e archivio progetti ammessi PNRR/PNC.

La recente ipotesi di rimodulazione del Piano⁶, con un possibile definanziamento, concentrato in particolare su interventi di cui sono beneficiarie le amministrazioni comunali (Interventi per la resilienza, la valorizzazione del territorio e l'efficienza energetica dei Comuni e Piani Urbani Integrati), avrebbe un impatto anche su una quota consistente delle procedure avviate. Circa il 40% delle procedure avviate dalle amministrazioni comunali è infatti relativo a progetti che ricadono capitoli oggetto di possibile definanziamento.

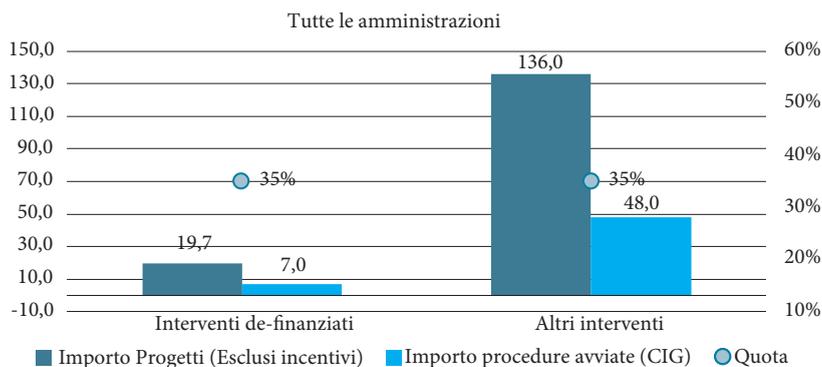
Grafico 11. Misure oggetto dell'ipotesi di definanziamento. Importo dei progetti e importo finanziato (sx) e quota di importo progetti, importo finanziato e importo delle procedure avviate per macroarea territoriale nel sottoinsieme delle Amministrazioni comunali (dx).



Fonte: Elaborazioni su Open Data Anac e archivio progetti ammessi PNRR/PNC.

⁶ «Proposte per la revisione del PNRR e capitolo RePoweEU». Documento presentato il 27 luglio 2023 nella cabina di regia del PNRR dal Ministro per gli Affari europei, per le politiche di coesione e per il PNRR, Raffaele Fitto.

Grafico 12. Avanzamento dei progetti ammessi a finanziamento in termini di valore delle procedure avviate per i progetti ricadenti nelle misure oggetto dell'ipotesi di definanziamento e i restanti progetti ammessi.



Fonte: Elaborazioni su Open Data Anac e archivio progetti ammessi PNRR/PNC.

Questo dato suggerisce che il ritardo nell'avanzamento, almeno misurato in termini di importo aggregato, possa non essere la ragione esclusiva dell'ipotesi di definanziamento delle misure. L'avanzamento riscontrabile sul mercato degli appalti per gli interventi de-finanziati (35%) è infatti identico a quello degli interventi che rimangono finanziati dal PNRR/PNC.

Le filiere produttive del Mezzogiorno: numeri e impatto degli investimenti

Salvio Capasso¹, Autilia Cozzolino²

1. La manifattura meridionale: una realtà tanto presente quanto inattesa. Obiettivi del Capitolo

L'approfondimento monografico sulle filiere produttive del Mezzogiorno nasce dalla volontà di evidenziare il contributo proattivo che il tessuto produttivo meridionale può avere nell'ambito dell'efficacia della finanza pubblica, sia in riferimento alla capacità ricettiva delle risorse pubbliche finalizzate agli investimenti-come quelle stanziare con il PNRR – sia nel favorire – attraverso la creazione di ricchezza – lo sviluppo socioeconomico del territorio e quindi migliorare di riflesso i fondamentali finanziari del sistema pubblico territoriale.

In tale ambito, il settore manifatturiero rappresenta, per il Mezzogiorno, una grande opportunità di crescita. Partire dalla conoscenza del patrimonio produttivo è, quindi, quanto mai basilare per cogliere tutte le possibilità oggi offerte.

Molto spesso, e con una logica di estrema sintesi, ci si trova davanti a una descrizione dell'economia italiana che vede l'industria per lo più al Nord mentre il Sud è vocato ad altri settori. Tale narrativa, tuttavia, tende a sottovalutare una realtà ben più complessa e che presenta anche al Sud non solo punte di eccellenza formidabili dal punto di vista industriale, ma anche diffuse presenze di realtà industriali endogene e non che producono, innovano e sono spesso strettamente interconnesse alle principali filiere nazionali e internazionali.

L'obiettivo del Capitolo è quello di tracciare un quadro del tessuto manifatturiero dell'Italia meridionale concentrandosi su alcune delle principali filiere produttive, le cosiddette 4A+Pharma: Alimentare, Ab-

¹ *Studi e Ricerche per il Mezzogiorno (SRM)*, www.sr-m.it

² *Ibidem*.

bigliamento-moda, Automotive, Aerospazio e Farmaceutico. Questi settori esprimono un ruolo importante nell'ambito dell'economia dell'area e dell'intero Paese in quanto non solo creano valore per il territorio, ma impattano anche in maniera diretta sulla competitività internazionale del Paese attraverso forti legami produttivi. Particolarmente importanti sono infatti le relazioni commerciali a monte (forniture) e a valle (destinazioni) della produzione meridionale all'interno della catena produttiva nazionale.

L'analisi si svilupperà facendo ricorso ai principali dati economici nonché ai risultati dei vari studi realizzati da SRM nel corso degli anni, nell'ambito della collana studi *Un Sud che innova e produce*.

Si evidenzierà, quindi, come anche il Mezzogiorno ha una sua capacità industriale ed è proprio da questa che bisogna ripartire per tracciare nuovi percorsi di crescita in un momento tanto complesso come quello che oggi stiamo vivendo. L'effetto combinato delle conseguenze del Covid-19, delle tensioni geopolitiche internazionali e della complessità dello scenario congiunturale, fanno emergere all'orizzonte nuove sfide e nuove opportunità, imponendo nuove scelte.

Ma serve anche un territorio preparato che offra alle realtà produttive servizi reali adeguati, vale a dire di marketing, di internazionalizzazione di finanza e di ricerca e infrastrutturali. Lavorare su tali elementi significa contribuire concretamente allo sviluppo della loro competitività ridimensionando il gap con il resto del Paese.

2. La manifattura nello scenario economico meridionale

Il manifatturiero meridionale è un comparto strategico per l'apparato produttivo italiano, rappresentando il 12% del Valore aggiunto manifatturiero nazionale (per alcuni settori, come vedremo nel paragrafo successivo, supera di gran lunga tale cifra).

Nel 2019, nel Mezzogiorno, generava 32 mld di euro, il 9% della ricchezza totale dell'area. Successivamente, la pandemia ha inciso notevolmente sul settore provocando un calo di oltre 12 p.p., il doppio di quanto rilevato per il totale economia (-6,3p.p.) e comunque maggiore del calo manifatturiero nazionale (-9,5p.p.), scendendo a 28 mln € (anno 2020, ultimo dato disponibile, fonte Istat).

Il comparto manifatturiero meridionale entra nel ciclo recessivo legato alla crisi pandemica dopo circa una decina di anni di dura se-

lezione darwiniana delle imprese. La severa selezione non si è limitata soltanto a favorire l'eliminazione delle unità produttive più inefficienti, ma si è anche tradotta in situazioni di delocalizzazione di imprese sane, specie multinazionali a controllo estero.

Oggi, nel settore manifatturiero meridionale si contano circa 92mila imprese (Istat, anno 2021), un quarto del dato nazionale, un numero considerevole nel contesto nazionale ma anche europeo. Infatti, se l'Italia è al primo posto in Europa per numerosità di imprese manifatturiere, volendo posizionare nel ranking dei Paesi europei anche il Mezzogiorno, questo occuperebbe il settimo posto, tra Spagna (169mila, Eurostat) e Slovacchia (81mila), mantenendo un degno confronto con gli altri Paesi europei.

Anche il Mezzogiorno, quindi, spicca per la sua tradizione manifatturiera ma è un territorio molto eterogeneo dove convivono aree di arretratezza e punte di eccellenza formidabili.

Si evidenziano poli manifatturieri meridionali più «densi» e forti (tradizionalmente collocati sugli assi Sud-Nord di connessione con il resto d'Italia, o in presenza di rilevanti infrastrutture portuali, in particolare nei poli di Caserta-Napoli-Salerno, Chieti-Pescara, Termoli, Foggia-Bari-Brindisi-Taranto, il Cosentino e il Reggino o nelle aree di Catania, Siracusa-Augusta-Priolo, Palermo-Trapani, Cagliari-Sarroch, Portovesme, Porto Torres ma anche in alcune zone «interne», come il Melfese, i bacini petroliferi in Val d'Agri e nella Valle del Sauro nel Potentino, la Murgia appulo-lucana, il polo salentino del Tac, le fondovalli dell'automotive, chimiche e farmaceutiche abruzzesi rivolte verso Roma, e aree industriali dell'Avellinese del Beneventano) connotati da alcuni casi di assoluta eccellenza, anche nell'alta tecnologia, come il farmaceutico, l'aerospaziale, l'elettronica, così come anche il made in Italy di qualità nell'agroindustria, nel Tac e nel settore del legno-mobile. Tali casi di eccellenza sostengono in misura molto rilevante le capacità di internazionalizzazione dell'apparato produttivo meridionale, difendono i livelli occupazionali.

Nel settore manifatturiero si contano al Sud 663mila occupati (dato al 2020), il 10% degli occupati totali dell'area.

In termini di commercio internazionale, le esportazioni manifatturiere no oil meridionali nel 2022 sono state pari a 42,8 mld di euro (7,5% dell'Italia) e le importazioni a 40,8 mld, (8,6% dell'Italia); ne deriva un saldo commerciale positivo di 2 miliardi di euro, segnale forte di una competitività delle imprese produttrici meridionali.

Il Mezzogiorno ha quindi una propria anima industriale che sostiene le esportazioni, valorizza l'immagine del Paese quale portatore di eccellenza, qualità e tradizione a livello internazionale e alimenta il fitto tessuto di imprese. Il contesto produttivo meridionale conserva, comunque, un peso rilevante in Italia e nell'UE e contribuisce attivamente al *made in Italy*.

Ma non mancano le ben note debolezze strutturali che caratterizzano l'economia meridionale. Il vero punto critico, su cui lavorare, è la densità delle imprese. Al Sud si rilevano 4,6 imprese per mille abitanti, un valore distante dalle altre aree geografiche italiane (ad esempio nel Nord est è di 7,7 imprese). La densità d'impresa deve aumentare per rendere il tessuto imprenditoriale più robusto, ed in tale ambito, i giovani hanno ruolo rilevante!

C'è inoltre l'eccessivo sottodimensionamento e la troppa ridotta presenza di imprese medie (che dalle analisi più recenti sono quelle che, combinando flessibilità, specializzazione ed economie di scala, sono meglio riuscite a crescere nonostante la crisi). Ancor più che in Italia, c'è un'accentuata polarizzazione tra le numerosissime micro, piccole e medie imprese con risorse, capacità, propensione all'esportazione verso i mercati esteri e innovazione limitate ma in crescita, e non poche grandi imprese, altamente innovative e produttive e attive nei mercati internazionali.

Nello specifico, la dimensione media di un'azienda manifatturiera meridionale è di 5,8 addetti, valore più basso tra le macroaree del Paese (Nord 13 addetti, al Centro 8,4, Anno 2021). Tuttavia, nel Mezzogiorno si contano anche circa 60 siti di società produttrici di beni e servizi con più di 70mila occupati diretti e sono inoltre presenti le tre maggiori fabbriche italiane per numero di occupati (diretti e indotto): le Acciaierie d'Italia a Taranto (8.123 addetti diretti e 5mila nell'indotto); la Stellantis, a San Nicola di Melfi (PZ), (6.761 dipendenti e 3mila nell'indotto); la Sevel in Val di Sangro (CH) (5.726 addetti diretti e 5mila nell'indotto).

3. Le filiere produttive 4A+Pharma

L'analisi del modello di specializzazione settoriale dell'industria manifatturiera meridionale evidenzia una particolare rilevanza nelle filiere

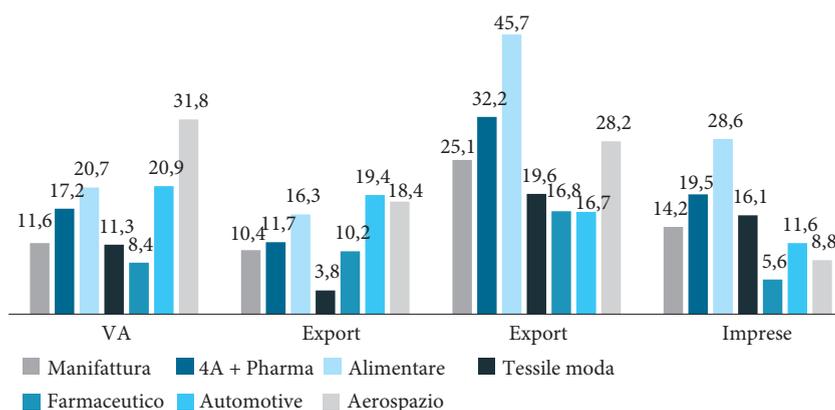
Alimentare, Abbigliamento, Automotive, Aerospazio e Bio-farmaceutica. Le filiere «4 A + Pharma» rappresentano, infatti, la gran maggioranza di tutto il tessuto produttivo manifatturiero dell'area, sia in termini di Valore aggiunto (47% contro il 32% in Italia) che di export (il 40%, 36% per l'Italia), di occupati (il 43%, 31% per l'Italia) e di imprese attive (il 38%, 30% per l'Italia). Il peso del valore aggiunto di tali filiere sul dato nazionale è di oltre il 17%, ben superiore a quello che si rileva nell'ambito del settore manifatturiero (11,6%) e va ben oltre il 20% se si considerano le filiere Alimentare (20,7%), Automotive (20,9%) ed Aerospazio (31,8%).

Tabella 1 – Le filiere 4A e Pharma: i principali dati

	Valore Aggiunto		Export (mln €)		Imprese		Addetti	
	mln €	% su manif.:	mln €	% su manif.:	n.	% su manif.:	n.	% su manif.:
Italia	76.175	31,5%	210.936	35,5%	109.772	30,0%	1.174.081	31,3%
Mezzogiorno	13.099	46,6%	24.764	39,9%	35.340	38,4%	229.508	43,0%

Fonte: elaborazione SRM su dati Istat. VA al 2020, Imprese e Addetti al 2021, Export al 2022.

Grafico 1. Le filiere 4A e Pharma: peso del Mezzogiorno su Italia.



Fonte: elaborazione SRM su dati Istat. VA al 2020, Imprese e Addetti al 2021, Export al 2022.

Rilevante è la rappresentatività nazionale anche in termini di commercio internazionale: il peso dell'export del Mezzogiorno di queste filiere sul dato Italia è di quasi il 12%, per alcune di esse supera il 19%, valore elevato rispetto alla media del peso totale sull'export manifatturiero nazionale, che è al 10,4%. Ciò dimostra la maggiore internazionalizzazione e, quindi, partecipazione del Mezzogiorno alla supply chain internazionale di queste produzioni.

L'export del Sud Italia copre il 94% dei Paesi in cui sono presenti i prodotti italiani 4A+Pharma (204 su 218 Paesi). Durante la pandemia, l'export della produzione 4A+Pharma meridionale ha subito una variazione più contenuta rispetto all'Italia (-4% contro -8% dell'Italia) e nell'ultimo anno 2021/2022, ha registrato una crescita del +13% (Italia +20%).

Infine, la bilancia commerciale è positiva, con +10,3 miliardi di € (48,8 miliardi di € per l'Italia).

L'analisi dei dati sugli addetti evidenzia che, nel Mezzogiorno, il 43% degli addetti manifatturieri complessivi lavora in aziende appartenenti alle filiere 4A e Pharma. Queste ultime assorbono il 38,4% della consistenza imprenditoriale manifatturiera dell'area. In particolare, le imprese attive in queste filiere sono 229.508, pari al 32% di quelle nazionali. È interessante notare che, per alcune filiere, in particolare quella alimentare, il tasso di rappresentatività della trama imprenditoriale del Mezzogiorno, nel contesto nazionale, raggiunge quasi il 46%.

4. Le interconnessioni produttive del Mezzogiorno con il Paese

Un'altra peculiarità dell'industria meridionale è collegata al fatto che i settori produttivi si caratterizzano più come filiere che come distretti (a differenza del Nord) in quanto sono settori dove l'interdipendenza con il resto della filiera al Nord è molto elevata.

Le attività produttive meridionali si caratterizzano per il loro carattere di subfornitura al sistema nazionale e internazionale, mascherando spesso il reale contributo al ruolo del made in Italy nel mondo. Le analisi di SRM evidenziano il grado di connessione produttiva delle filiere, fulcro di forti interdipendenze tra Nord e Sud e driver di valore del made in Italy nel mondo.

Da un approfondimento³ specifico di SRM sulle interdipendenze settoriali e regionali nel settore manifatturiero – ed in particolare nelle filiere 4A+Pharma – che analizza quanto entra ed esce dalle regioni⁴ del Mezzogiorno verso le altre regioni (import ed export tra le regioni) si rilevano, per il Mezzogiorno, interessanti risultati.

L'analisi dei flussi in entrata e in uscita del commercio interregionale evidenzia un Mezzogiorno importatore netto di prodotti manifatturieri dalle altre regioni italiane. Ciò denota una maggiore dipendenza della produzione manifatturiera meridionale da quella italiana.

Nello specifico, i cinque settori manifatturieri di punta del Mezzogiorno (Alimentare, Abbigliamento-moda, Automotive, Aeronautico e Farmaceutico) coprono circa il 46% del totale delle esportazioni manifatturiere tra le regioni meridionali e il resto d'Italia, percentuale più elevata rispetto a quella rilevata per le altre aree geografiche. Sul versante delle importazioni interregionali ne coprono circa il 51%. Il Mezzogiorno risulta importatore netto in ognuno dei settori analizzati (complessivamente il saldo del 5 filiere è di -35,2 mld €).

L'importanza di queste filiere aumenta se la confrontiamo all'export verso l'estero. In particolare, per ogni € che va all'estero se ne aggiunge poco più di un altro (1,1) destinato al resto del Paese. Se si considera l'Alimentare e l'Abbigliamento si arriva a oltre 2 €.

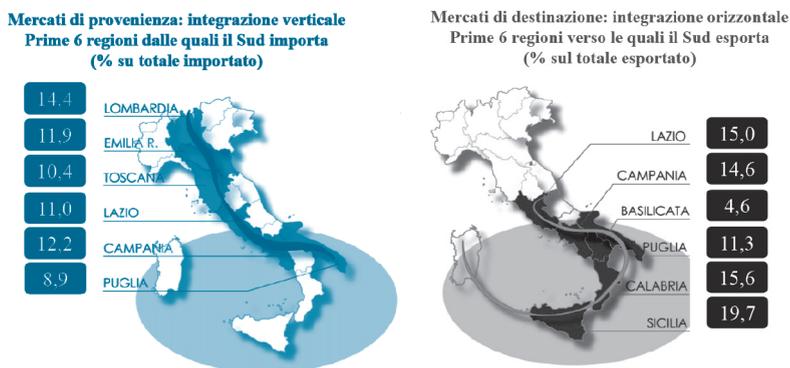
L'analisi territoriale del commercio interregionale – per i 5 settori analizzati – evidenzia inoltre un bacino di distribuzione delle esportazioni meridionali principalmente diretto nelle aree interne e nei mercati regionali limitrofi (soprattutto verso Sicilia, Calabria, Lazio, Campania e Puglia) e quindi una minore penetrazione dei mercati settentrionali. Mentre in alcuni casi i legami riguardano specializzazioni produttive analoghe e complementari in termini di filiera, in altri la rilevanza della regione di arrivo delle merci è dettata dalla presenza di infrastrutture, come i porti, per l'esportazione.

³ «Un Sud che innova e produce. Il valore delle filiere produttive nel nuovo contesto competitivo ed innovativo. Tra industria 4.0 e Circular Economy».

⁴ Per svolgere una tale indagine si è fatto ricorso ad un'analisi basata su una rielaborazione delle tavole input/output dell'Istat. Tramite la matrice I/O, sono stati ricostruiti i flussi di origine e destinazione interna (cioè al netto dell'import/export da/per l'estero) dei prodotti manifatturieri da/per le diverse regioni, con specifico riferimento al Mezzogiorno.

Per quanto concerne il mercato di approvvigionamento, non vale tanto il mercato di prossimità, almeno non per tutti i settori, quanto piuttosto la specializzazione produttiva di alcune aree italiane. Ne deriva, ad esempio per il settore Alimentare e per l'Abbigliamento un mercato più variegato, proprio perché più diffuso in Italia mentre per quelli Automotive, Aeronautico e Farmaceutico è territorialmente più concentrato, conseguenza della maggiore specializzazione.

Figura 1. Le interconnessioni produttive delle filiere 4A+Pharma del Mezzogiorno.



Fonte: elaborazioni SRM-Prometeia.

Confrontando la composizione del mercato di approvvigionamento delle diverse filiere manifatturiere del Mezzogiorno, si evidenzia un maggior peso dei flussi provenienti dal resto del Paese per il settore farmaceutico (grafico 2).

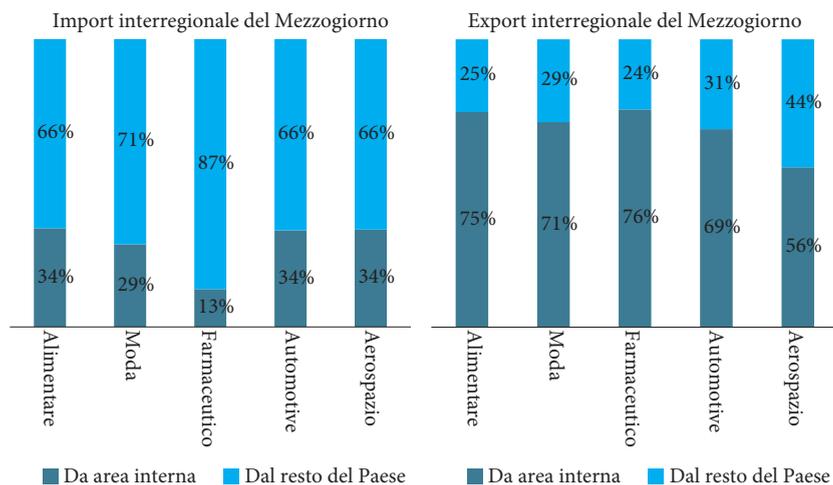
In particolare, i prodotti originano in misura prevalente – oltre il 50% - nel Centro. Rilevante è anche il Nord-Ovest da dove arriva quasi il 27% delle produzioni farmaceutiche meridionali. La forte concentrazione dal Centro e dal Nord-Ovest è dovuta al ruolo preponderante del Lazio (48%) e della Lombardia (25%).

In riferimento al mercato di destinazione, è la filiera aeronautica quella che presenta un maggior peso delle esportazioni verso il resto del Paese (44%).

Si tratta di un'industria dalla *supply chain* più complessa e verticistica, caratterizzata dalla presenza di grandi imprese. Mentre, dunque,

i comparti tradizionali vedono una numerosa prevalenza di imprese (anche piccolissime) disseminate sul territorio, la strutturazione del settore aeronautico spinge le aziende ad esportare fuori regione e all'estero.

Grafico 2. Gli scambi interregionali delle singole filiere 5A+Pharma meridionali: dettaglio quota flusso «area interna» e «resto del Paese».



Fonte: elaborazioni SRM-Prometeia.

Lo studio evidenzia, quindi, che il valore delle filiere manifatturiere meridionali va misurato non solo attraverso i tradizionali indicatori, ma anche e soprattutto attraverso le innumerevoli relazioni produttive che percorrono lo stivale da Nord a Sud e viceversa.

Va sottolineato, infine, che, rispetto alle diverse tipologie d'impresa presenti sul territorio, quelle che operano in filiere rivestono un ruolo strategico anche perché possono favorire una più rapida contaminazione ai principi di innovazione tecnologica e competitiva delle imprese con cui vengono a contatto nello sviluppo della *supply chain*, incluse quelle di piccola dimensione, finanche a poter veicolare i principi delle nuove frontiere del business, quali quelli ad esempio dettati dalla Circular Economy.

5. I moltiplicatori di impatto delle filiere meridionali

Le analisi presentate nel paragrafo precedente evidenziano le interdipendenze che caratterizzano i settori, ma non forniscono una misura complessiva dell'importanza che i vari comparti hanno nell'economia delle singole aree/regioni ed a livello nazionale.

Un'altra lavorazione *ad hoc* ha consentito, quindi, di stimare i moltiplicatori di impatto che forniscono la misura di quanto la filiera manifatturiera in esame incida sul valore aggiunto dell'economia meridionale. Inoltre, per valutare le diverse potenzialità dei distinti settori si è fatto un ulteriore sforzo valutativo concentrando l'analisi di impatto sui cinque sottosettori.

Ciò serve a determinare, ad esempio, di quanto aumenta il valore aggiunto per ogni € investito nella filiera manifatturiera nel Mezzogiorno. Detto calcolo può essere effettuato sia rispetto all'economia meridionale, sia rispetto all'intero settore manifatturiero nazionale, poiché i coefficienti tecnici di produzione catturano l'effetto di propagazione che un investimento nel settore, in un determinato territorio aziona e quanto questo produce sui settori collegati, a monte e a valle, e quindi sulle localizzazioni territoriali delle relative unità produttive.

Tenendo conto delle diverse forme di interdipendenze, sia tra le filiere che tra le aree geografiche, l'analisi si è focalizzata sulla misura complessiva del ruolo e del peso che le varie filiere hanno nell'economia delle singole aree/regioni e a livello nazionale. L'analisi evidenzia, quindi, i seguenti effetti economici generati dalle produzioni manifatturiere del Mezzogiorno (i cosiddetti moltiplicatori).

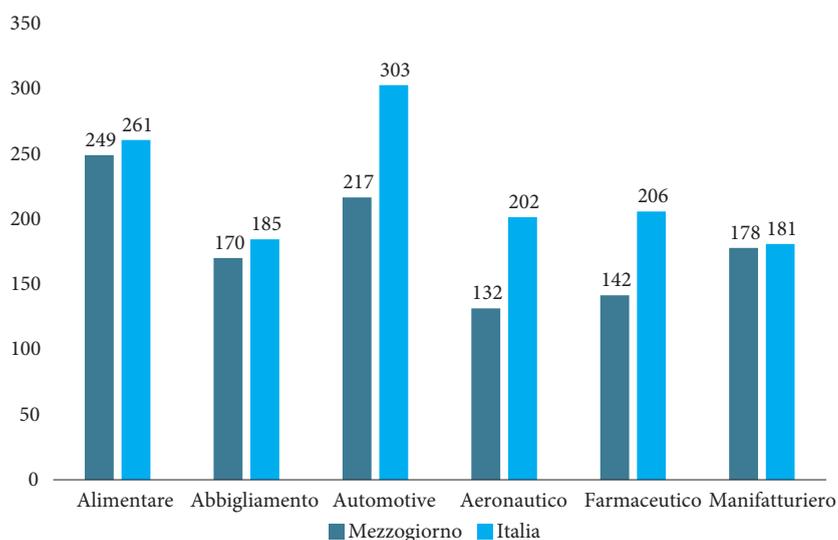
Per effetto dei legami interregionali e di filiera, nel Mezzogiorno si calcola che 100 € di produzione manifatturiera attivano 78 € aggiuntivi nell'area per un totale di 178 € diretto e indotto e 315 € nelle altre regioni o negli altri settori, per un impatto complessivo di 493 €.

Il Mezzogiorno manifatturiero ha minori effetti endogeni rispetto alla media nazionale, (100 € di produzione attivano 81 € aggiuntivi nell'area), ma effetti esogeni molto superiori (194 € in Italia). L'impatto complessivo a livello Paese generato dalla manifattura meridionale risulta pertanto maggiore rispetto a quello generato da un investimento in qualsiasi delle altre aree geografiche italiane.

Rilevanti sono poi gli effetti moltiplicativi generati nelle cinque filiere, i cui valori esprimono una maggiore rilevanza produttiva e strutturale all'interno dell'apparato produttivo meridionale.

In generale, tutti i settori nel Mezzogiorno attivano un effetto endogeno abbastanza significativo, benché inferiore rispetto alla media italiana. È soprattutto l'Alimentare che presenta l'effetto endogeno più alto (100 € investiti nell'Alimentare ne attivano altri 149 all'interno della regione) e superiore al manifatturiero. Anche l'Automotive riesce ad attivare un valore aggiunto superiore al Manifatturiero (117 €). L'Abbigliamento è in linea con il manifatturiero (70 €). Si tratta di settori che benché molto diversi tra loro risultano ben strutturati e connessi in filiera anche all'interno della propria area nonché con altri settori interrelati. Valori più bassi si osservano per Aeronautico (32 €) e Farmaceutico (42 €) che per loro natura sono all'interno di filiere più lunghe ed internazionali.

Grafico 3 – Impatto regionale per valore aggiunto Manifattura e cinque settori chiave.

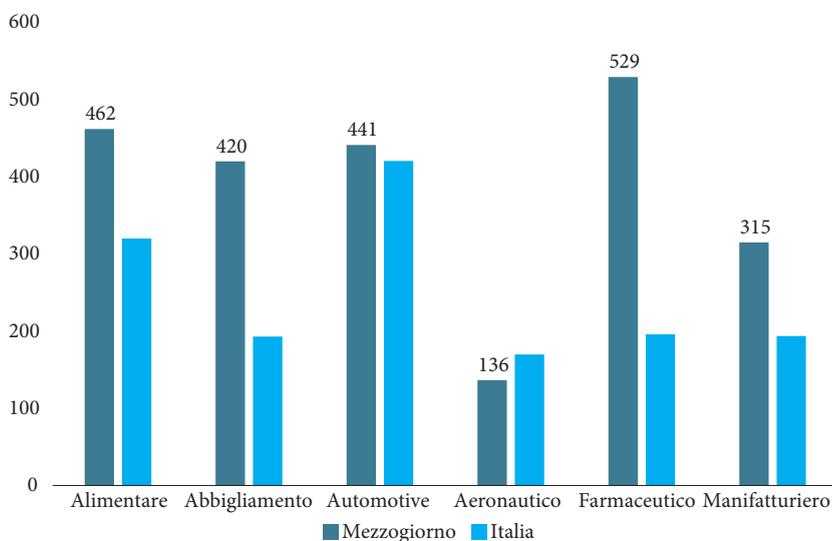


* Il dato di regione per l'Italia si intende come dato di media.

Fonte: elaborazione SRM.

Per quanto riguarda la componente esogena, ossia la capacità di attivare valore aggiunto all'esterno dell'area, questa è molto elevata ciò implica un Mezzogiorno molto attivo nella fornitura di prodotti e semilavorati all'interno della filiera nazionale. In particolare, per ogni 100 € di investimento l'effetto *spillover* è molto alto nel Farmaceutico (429€) dove l'area è connessa a filiere lunghe anche estere, nell'Alimentare (362€), nell'Automotive (341€) e nell'Abbigliamento (320€). Ridotto è l'effetto *spillover* dell'Aeronautico (36€) che pur se inserito in una filiera globale ha nel territorio una sua specifica specializzazione (aereonautica generale e produzione di strutture).

Grafico 4 – Impatto extra-regionale per valore aggiunto Manifattura e cinque settori chiave.



* Il dato di regione per l'Italia si intende come dato di media.

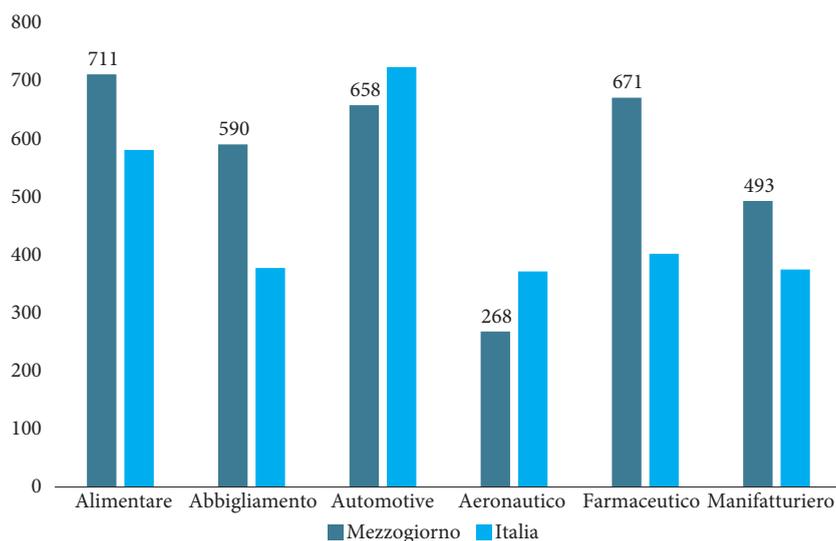
Fonte: elaborazione SRM.

Nel complesso gli effetti moltiplicativi sul territorio sono particolarmente elevati, soprattutto per il Farmaceutico, l'Alimentare e l'Automotive.

Tenendo conto delle diverse forme di interdipendenze, sia tra le filiere che tra le aree geografiche, l'analisi evidenzia quindi che per

effetto dei legami interregionali e di filiera, si stima che la realizzazione di investimenti nel Mezzogiorno nelle filiere manifatturiere genera, in media, una domanda aggiuntiva nel Centro-Nord.

Grafico 5. Impatto complessivo per valore aggiunto Manifattura e cinque settori chiave.



* Il dato Italia si intende come dato di media regionale.

Fonte: elaborazione SRM.

Ed è in questo contesto che va affermato con chiarezza che il rafforzamento dell'industria nel Mezzogiorno va a vantaggio non solo del tessuto economico-sociale del Sud, ma di tutto il Paese, Nord incluso.

È il momento che il Sud produttivo torni ad avere la centralità che merita e l'attuale scenario internazionale, affianco ai rischi, apre opportunità nuove e significative per il Mezzogiorno d'Italia.

6. Conclusioni

Negli ultimi 15 anni l'Italia è cresciuta meno della media dei Paesi europei e analogamente si è comportato il Mezzogiorno che ha regi-

strato una crescita media del pil, inferiore rispetto a quella nazionale. Nello specifico, la crescita media annua del pil italiano è stata dello 0,02% (periodo 2005/19), inferiore di almeno un punto percentuale rispetto all'Europa (+1,38) e il Sud, nel contempo, è cresciuto costantemente meno del resto del Paese (-0,59%).

Tuttavia, il Mezzogiorno ha una capacità produttiva endogena con un potenziale ancora pienamente da esprimere. Tanti sono i punti di forza esistenti, come la proattività e la qualità di alcune realtà importanti, siano esse Pmi che grandi imprese, impegnate nel percorso di crescita secondo una logica più moderna, operativa e dinamica. Accanto ai punti di forza ci sono le diverse debolezze strutturali che caratterizzano l'economia meridionale.

Oggi, tra PNRR e altre risorse pubbliche stanziare (oltre 210 Mld per il Mezzogiorno) ci sono le condizioni e gli investimenti per riprendere con forza il processo di convergenza. Il solo PNRR assegna al Mezzogiorno circa 80 miliardi di € (circa il 40% delle risorse complessive) per ridurre il divario esistente in sinergia con gli altri Piani esistenti; si pensi, ad esempio, alla programmazione a valere sui Fondi strutturali 2021/2027 che assegna al Sud ulteriori 54 miliardi di €. Oltre alle risorse, adesso c'è anche una programmazione strutturata e orientata proprio ai principali assi di crescita: sostenibilità, digitalizzazione, innovazione tecnologica, ricerca e formazione.

Esiste inoltre un tessuto produttivo sempre più vitale ed energetico nell'ambito della ricerca e dell'innovazione che sta cercando di recuperare il gap tecnologico e che sviluppa importanti iniziative di trasferimento tecnologico con i centri di ricerca e le Università.

È confortante vedere che c'è un forte dinamismo delle imprese, in particolare nella componente più innovativa, e ciò ci induce ad affermare che dal lato delle imprese la convergenza è già iniziata.

Cresce sia il numero delle imprese innovative meridionali (+51,5% nel periodo 2014-2020, in Italia +25%) che la loro spesa in innovazione (+134% nel periodo 2014-2020, in Italia +45%).

Aumentano le Pmi innovative meridionali (+43,9% nel periodo settembre 2020-2023, in Italia +52,1%) e le Start up (+31,2%, in Italia +17,6%). Il Mezzogiorno è l'area con il più elevato tasso di imprenditorialità giovanile: 9,4%, in Italia 8,1% (I trim 2023).

Cresce la collaborazione tra il mondo accademico e l'economia reale. L'impegno di Intesa Sanpaolo è rilevante al riguardo: ad esempio

l'hub TerraNext (l'acceleratore nella Bioeconomia), Agritech (Tecnopolo sul tema dell'AgriFood), gli Innovation Hub a Napoli e a Bari, veri driver per la crescita del Sud.

Player di grandi dimensioni hanno scelto di investire nelle città del Sud per la realizzazione delle loro giga-factory: a Catania da Enel, a Termoli da Stellantis. Ad oggi, al Sud vi sono inoltre diversi centri di eccellenza nella ricerca high-tech che si sono affermati a livello nazionale e internazionale, come il Polo di San Giovanni a Teduccio e il Parco tecnologico della Sardegna.

Investire in innovazione e ricerca conviene non solo perché migliorano le performance delle imprese ma anche perché si favorisce una crescita economica del territorio nel suo insieme. Alcuni studi di SRM stimano che 100 € investiti al Sud destinati nei settori innovativi anziché nei settori tradizionali, generano un impatto endogeno più elevato, pari a 50,6 €, ossia +20%.

Se è vero che la propensione a innovare rappresenta la variabile chiave per la tenuta e la competitività dei sistemi economici dall'altro canto è necessaria la sussistenza di alcuni elementi che consentono di trasformare l'innovazione in crescita, soprattutto in questo periodo in cui si evidenzia una fase di profonda transizione tecnologica e di processo. In effetti, ciò che impedisce alle grandi potenzialità del sistema economico di tradursi completamente nei risultati auspicabili risiede in un problema di fluidità nel passaggio tra produttori e utilizzatori di conoscenza. La criticità risiede dunque nell'incrocio tra domanda e offerta di innovazione e su questo si sta puntando molto anche al Sud.

Oltre all'innovazione, altri fattori di contesto su cui porre l'attenzione quando si parla di industria è il suo rapporto con tutto ciò che riguarda la sostenibilità, o ancora il tessuto logistico di riferimento. Sono, questi, tutti elementi di non secondaria importanza su cui riflettere, anche alla luce delle nuove strategie intraprese a livello internazionale e delle considerevoli risorse che negli ultimi tempi sono state indirizzate proprio al loro sviluppo.

Se si considera l'ambiente e l'economia sostenibile e bio-based il Sud rappresenta un player importante: con un valore aggiunto nel 2019 di 24,9 miliardi di € e con circa 714 mila addetti, la filiera *bio-based* meridionale rappresenta rispettivamente il 24% ed il 35,5% del relativo dato nazionale.

Da quest'ultimo punto di vista, il Mezzogiorno diviene centrale per le strategie dell'intero Paese: puntare al riequilibrio territoriale (una delle tre priorità trasversali del PNRR) implica, ancora una volta, il riconoscimento della valenza dell'area per l'intera economia nazionale. Non si tratta solo di far crescere un'area per ridurre i gap che la caratterizzano, ma anche di capire che dietro questi gap c'è un potenziale da impiegare al meglio per un interesse comune.

Bisogna ripartire dalla sua capacità industriale e dalle potenzialità marittime ed energetiche per tracciare nuovi percorsi di crescita in un momento tanto complesso come quello che oggi stiamo vivendo.

La visione futura del Mezzogiorno passa dalle scelte di oggi, da quanto si sarà in grado di cogliere le occasioni che si presentano per valorizzarlo e conferirgli un nuovo ruolo nello scenario economico nazionale, ma non solo.

Riferimenti bibliografici

Commissione Europea (2023), *Indice di digitalizzazione dell'economia e della società* (DESI 2022).

Confindustria, SRM (Anni vari), *Check Up Mezzogiorno*.

Eurostat (Anni vari), *Statistiche online*.

Infocamere Movimprese (Anni vari), *Dati sulle imprese italiane*.

Intesa Sanpaolo, *Monitor dei settori ad alta tecnologia*.

Intesa Sanpaolo (Anni vari), *Scenari regionali*.

Istat (Anni vari), *Banca dati Istat*.

Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, NextGenerationItalia.

SRM (2012), *Un Sud che innova e produce. Volume 1. I settori automotive e aeronautico*.

SRM (2013), *Un Sud che innova e produce. Volume 2. La filiera agroalimentare*.

SRM (2015), *Un Sud che innova e produce. Volume 3. La filiera Abbigliamento-moda*.

SRM (2016), *Un Sud che innova e produce. Volume 4. La filiera farmaceutica e delle scienze della vita*.

SRM (2016), *Un Sud che innova e produce. Volume 5. La filiera agroalimentare. Il valore dei territori*.

SRM (2018), *Un Sud che innova e produce. Volume 6. Il valore delle filiere produttive nel nuovo contesto competitivo e innovativo tra Industria 4.0 e Circular Economy*.

SRM (2019), *Un Sud che innova e produce. Volume 7. La transizione tecnologica nelle filiere produttive: sostenibilità e innovazione come chiave di sviluppo*.

SRM (2021), *Un Sud che innova e produce. Volume 8. Ambiente e Territorio: valore e prospettive della filiera bioeconomica.*

SRM (2022), *Un Sud che innova e produce. Volume 9. Il tessuto manifatturiero del Mezzogiorno. Potenzialità economiche, dinamiche produttive e strategie di filiera,* Giannini Editore.

Meccanismi perequativi e partecipazione subnazionale: paradigmi emergenti attraverso un'analisi costituzionale comparata

Alice Valdesalici, Francisco Javier Romero Caro¹

1. Introduzione

Nei sistemi federali si registra una perdita sempre maggiore di solidarietà e un inasprimento delle disparità interregionali, con la conseguente emersione di tensioni latenti e conflitti intergovernativi. Se pertanto la perequazione costituisce elemento centrale delle relazioni finanziarie intergovernative, si tratta di un tema che riceve nel complesso scarsa attenzione da parte degli studiosi di diritto costituzionale comparato, con la limitata eccezione degli studi improntati sul principio di solidarietà, che tuttavia raramente si soffermano sul funzionamento dei meccanismi di perequazione e sull'impatto che questi sono in grado di esercitare sul sistema federale².

Anche per colmare questa lacuna, il presente studio esplora l'insieme degli strumenti giuridici riconducibili alla categoria dei «meccanismi di perequazione», intesa in senso sostanziale ossia incentrando l'analisi sui meccanismi di finanziamento subnazionale che, nel perseguire come fine la solidarietà interterritoriale, realizzano una redistribuzione delle risorse fiscali tra i diversi territori, con l'obiettivo ultimo di ridurre le disuguaglianze esistenti. Nel selezionare gli istituti riconducibili alla categoria «meccanismi di perequazione» si procede per eliminazione, ovvero si escludono tutte le risorse il cui ammontare è determinato quale espressione del principio di territorialità³. In altre parole, tutte le risorse

¹ Eurac Research – Institute for Comparative Federalism. Pur nella comune concezione del capitolo, i paragrafi 2 e 4 sono da attribuire ad Alice Valdesalici; i paragrafi 3 e 5 a Francisco Javier Romero Caro; i paragrafi 1 e 6 sono stati redatti congiuntamente.

² E.F. Delaney, R. Mason, *Solidarity Federalism*, in «Notre Dame Law Review», vol. 98, n. 2, 2022, pp. 617-670.

³ H. Blöchliger, D. King, *Less than you thought: the fiscal autonomy of sub-central governments*, in «OECD Economic Studies», n. 43, 2006, pp. 166-68.

che sono proporzionali alla capacità fiscale del territorio sono escluse dallo studio. Seguendo questa linea di indagine, le entrate subnazionali provenienti da sovvenzioni dovrebbero teoricamente essere più elevate per le unità più povere rispetto a quelle più ricche. Tuttavia, la misura in cui ciò si verifica nella pratica varia notevolmente non solo da un caso all'altro ma anche nel tempo, poiché il risultato complessivo è fortemente influenzato da una pluralità di fattori di natura extragiuridica, nonché dal quadro giuridico effettivamente vigente, dalle garanzie istituzionali e procedurali in vigore e dai limiti a esso inerenti. Di conseguenza, nella realtà dei fatti i trasferimenti intergovernativi sono con frequenza utilizzati anche per amplificare il sostegno politico piuttosto che per ridurre gli squilibri orizzontali. Detto altrimenti, la politica influenza la funzione (re)distributiva e questo accade in tutti i sistemi federali⁴. Se un certo impatto della dimensione politica è sempre presente nei processi perequativi, cionondimeno il margine di discrezionalità, i vincoli e gli interessi prevalenti nel processo decisionale variano notevolmente da un caso all'altro.

All'interno di queste coordinate teoriche, il presente Capitolo ricostruisce le regole che disegnano e governano i diversi sistemi di perequazione. Particolare attenzione è rivolta agli attori istituzionali coinvolti e alle procedure decisionali previste e applicate, per esplorare il diverso ruolo dei governi subnazionali nell'assumere decisioni relative alla perequazione e dunque mostrare la coesistenza di una pluralità di paradigmi, al fine ultimo di verificare se e in che misura si può riscontrare nella pratica l'emersione di tendenze comuni.

Il presupposto di questo studio è che le istituzioni e le procedure sui cui si reggono i meccanismi perequativi sono determinanti per il funzionamento di un sistema federale, nonché dello stesso equilibrio federale. In altre parole, la ricostruzione dei processi decisionali con particolare riferimento ai livelli di governo incaricati di definire lo schema dei trasferimenti intergovernativi, le garanzie esistenti e le istituzioni

⁴ Tra i numerosi studi in materia, condotti da una prospettiva di politica economica, si veda: A. Worthington, B. Dollery, *Fiscal illusion and the Australian local government grants process: How sticky is the flypaper effect?*, in «Public Choice», vol. 99, n. 1-2, 1999, pp. 1-14; A. Porto, P. Sanguinetti, *Political Determinants of Intergovernmental Grants*, in «Economics & Politics», vol. 13, n. 3, 2001, pp. 237-256; M. Golden, L. Picci, *Pork-Barrel Politics in Postwar Italy, 1953-94*, in «American Journal of Political Science», vol. 52, n. 2, 2008, pp. 268-289.

che regolano le relazioni intergovernative e risolvono i conflitti intergovernativi costituisce elemento centrale per la comprensione del sistema federale e del suo funzionamento⁵. Ciò sulla base del presupposto per cui la forma e le modalità con cui gli enti substativi sono coinvolti hanno delle conseguenze in termini di trasparenza, equità, autonomia, ma anche di responsabilizzazione politico-finanziaria, laddove sia la componente procedurale che quella istituzionale degli schemi di perequazione contribuisce a determinare sia gli interessi che vengono canalizzati attraverso il processo, sia i suoi risultati. Oltre a essere centrali nel tracciare una linea di demarcazione tra regole costituzionali e processi politici, questi elementi contribuiscono a determinare l'equilibrio federale complessivo, in quanto il grado di coinvolgimento dei Enti substativi nel processo decisionale incide sul grado di autonomia e sulla responsabilizzazione politico-finanziaria dei medesimi, nonché sul livello di accettazione complessiva dello schema redistributivo e quindi sulla misura in cui la solidarietà è strumentale all'unità del sistema federale e non finisce – al contrario – per mettere in discussione il sistema stesso. L'idea di fondo è infatti che la struttura di «un sistema di trasferimenti» possa avere «inconvenienti indesiderati»⁶.

Nel percorrere questa linea di indagine, il Capitolo procede attraverso l'analisi di casi di studio, selezionati tra i diversi sistemi federali con l'obiettivo di rappresentare la varietà di soluzioni «architettoniche» esistenti, ossia includendo nello spettro di analisi i diversi paradigmi che si possono riscontrare attraverso l'analisi comparata dei sistemi esistenti. In particolare si è scelto di analizzare i seguenti casi: l'Australia in quanto prototipo di una perequazione a «base tecnica» (*Commonwealth Grants Commission*); il Canada che rappresenta anche nelle questioni finanziarie il paradigma della diplomazia federale-provinciale con scarsa, se non nulla, copertura giuridica; la Germania quale prototipo di una perequazione a «base legislativa-assembleare» (*Bundestag+Bundesrat*); e, infine, la Spagna con l'istituzionalizzazione

⁵ R. Bahl, *Intergovernmental Transfers in Developing and Transition Countries: Principles and Practices*, World Bank, Washington DC 2000, p. 429.

⁶ M.F. Ambrosanio, P. Balduzzi, C. Peiti, Claudia, *Accountability and revenue assignment across levels of government: rules, practices, and challenges*, in A. Valdesalici, F. Palermo (a cura di), *Comparing Fiscal Federalism*, Brill, Leiden 2018, p. 123.

(quasi-costituzionale) del Consiglio di Politica Fiscale e Finanziaria (CPFF) quale forum per le relazioni finanziarie intergovernative.

I casi saranno analizzati integrando la dimensione statica – Se, dove e in che misura è regolata la solidarietà interterritoriale? – con la dimensione dinamica – Chi fa le regole? Chi può modificarle, in base a quali vincoli? A tal fine si considerano le costituzioni finanziarie nella loro accezione più ampia, ovvero comprensiva dei documenti costituzionali, della legislazione attuativa e degli accordi intergovernativi esistenti, per affrontare le seguenti questioni.

Esiste un radicamento costituzionale? I meccanismi di perequazione/gli strumenti di redistributivi trovano copertura nel documento costituzionale o in altri atti giuridici (di che tipo)? In che misura le decisioni sono lasciate alla contrattazione politica? Esistono vincoli costituzionali/giuridici? Qual è il ruolo degli accordi e della prassi in materia di relazioni intergovernative?

Come vengono approvate e modificate le regole? Unilateralmente dal centro o con la partecipazione diretta (o indiretta) del livello substatale? Come si configura in pratica il loro coinvolgimento? La partecipazione degli Enti substatali al processo di definizione delle regole è di natura vincolante o non vincolante, da un punto di vista sia politico che giuridico?

2. Australia: il prototipo di una perequazione a «base tecnica»

In prospettiva comparata, il sistema australiano di perequazione può essere considerato come il prototipo di uno schema di redistribuzione delle entrate a «base tecnica». La progettazione e il grado di perequazione sono stati considerati un problema tecnico affidato alla *Commonwealth Grants Commission (CGC)*, organo indipendente che si colloca al di fuori dell'arena politica. Il risultato è che il meccanismo di perequazione australiano è «il più elaborato sistema di perequazione fiscale orizzontale di qualsiasi federazione»⁷.

⁷ R.J. Madden, *Central Fiscal Dominance, Collaborative Federalism and Economic Reform*, in J.S. Wallack, T.N. Srinivasan (a cura di), *Federalism and Economic Reform: International Perspectives*, Cambridge University Press, Cambridge 2006, p. 85.

A differenza di altri sistemi federali, la perequazione non è garantita dalla Costituzione. Un certo ancoraggio lo si può rinvenire in una disposizione (sec. 96) la quale consente al Parlamento federale di «concedere assistenza finanziaria agli Stati nei termini e alle condizioni che il Parlamento ritiene opportuni». Tuttavia, tale funzione è centrale a fronte dell'esistenza di un ampio squilibrio orizzontale e di un ampio squilibrio fiscale verticale. Mentre gli stati hanno ampi poteri nell'esercizio di servizi (costosi) nel campo dell'istruzione, della sanità e dell'ordine pubblico, la potestà tributaria è fortemente centralizzata. Nel corso del tempo il governo federale ha peraltro aumentato la propria forza fiscale, in parte grazie a negoziati politici con gli Stati e in parte come conseguenza di decisioni giudiziali⁸. Al contempo, tra i sei Stati e i due territori esistono profonde discrepanze in termini di capacità fiscale e costi per la fornitura dei servizi⁹. Gli Enti subnazionali differiscono ampiamente in termini di dimensioni (costi associati a grandi città e comunità molto piccole), crescita e composizione della popolazione, compresa la popolazione aborigena, dispersione e forza economica (si pensi alla produzione mineraria, ai salari imponibili, ai disastri naturali e alla forza lavoro). Questa diversità territoriale è causa di forti squilibri orizzontali che vengono ricomposti attraverso un complesso schema di redistribuzione delle entrate che si traduce in una serie di trasferimenti dal livello federale a quello subnazionale, con o senza vincolo di destinazione.

⁸ Ostacolando il potere degli Stati di imporre diversi tipi di tasse (ad esempio, prelievi sulle vendite di tabacco, petrolio e prodotti alcolici), le decisioni dell'Alta Corte hanno contribuito ad aumentare la loro dipendenza dai trasferimenti federali. Di conseguenza, gli Enti subnazionali sono responsabili dell'imposizione di un numero più ridotto di tasse, quali quelle sulla proprietà terriera, sulle transazioni (ad esempio, trasferimenti di terreni o altri beni), sul gioco d'azzardo e sui salari. Impongono inoltre *royalties* sui minerali estratti nel loro territorio (a eccezione delle risorse *offshore*, le cui *royalties* sono di competenza del Commonwealth). La costituzione finanziaria canadese è piuttosto aperta a questo proposito, in quanto non impone la centralizzazione fiscale, né la esclude. Tuttavia, le imposte più rilevanti, come l'imposta sul reddito delle persone fisiche e delle società, nonché l'imposta sui beni e sui servizi, sono sotto la potestà legislativa esclusiva del Commonwealth.

⁹ Nonostante i Territori abbiano una posizione costituzionale diversa rispetto agli Stati, quando si tratta di relazioni finanziarie sono trattati allo stesso modo. Sono stati inclusi nella perequazione finanziaria orizzontale (c.d. HFE), rispettivamente, nel 1988 (Northern Territory) e nel 1993 (Australian Capital Territory).

Nel 1998, la Conferenza speciale dei premier raggiunse l'accordo intergovernativo sulla riforma delle relazioni finanziarie tra *Commonwealth* e Stati. Il *Goods and Services Tax (GST) Act* del 1999 si basa su questo accordo. Dieci anni dopo, il *Council of Australian Governments (COAG)* ha poi raggiunto un altro accordo intergovernativo sulle relazioni finanziarie federali. Quest'ultimo è concepito come un documento vivente, con disposizioni dettagliate che possono essere aggiornate con accordo tra le parti. Il *Federal Financial Relations Act* 2009 si basa su questa intesa, la quale ha lo scopo di fornire un quadro generale per i trasferimenti finanziari tra il *Commonwealth* e gli Stati e per la relativa collaborazione nello sviluppo delle politiche e nell'erogazione dei servizi¹⁰. A tal fine sono previsti due tipi di trasferimenti a favore di stati e territori. Un primo gruppo ricade sotto la responsabilità della *Commonwealth Grants Commission (CGC)* e si basa sulla distribuzione delle entrate della GST in applicazione del principio della perequazione orizzontale e si traduce in trasferimenti non vincolati destinati al livello subnazionale. Un secondo gruppo è invece costituito da una serie di trasferimenti speciali, per lo più con vincolo di destinazione, quali i trasferimenti per scopi nazionali specifici in aree amministrate dagli Stati, il finanziamento della riforma sanitaria nazionale e, infine, i trasferimenti per facilitare le riforme (compresi i fondi di ricompensa per gli Stati che portano a compimento il processo di riforma) o per sostenere progetti specifici. Nel 2018-2019, i trasferimenti rappresentavano complessivamente il 45% di tutte le entrate subnazionali, e di queste il 47% era costituito da trasferimenti speciali e il 53% da trasferimenti generali¹¹.

In questo contesto, la CGC ha il compito di consigliare il *Commonwealth* sulla redistribuzione della GST tra Stati e Territori, fornendo raccomandazioni in conformità con i cosiddetti *Terms of Reference (ToR)* predisposti dal Tesoriere del *Commonwealth*¹². Ai sensi del CGC

¹⁰ OECD, *Australia: The Intergovernmental Agreement on Federal Financial Relations*, in «Reforming Fiscal Federalism and Local Government: Beyond the Zero-Sum Game», OECD Publishing, 2012, pp. 27-37.

¹¹ CGC, *Commonwealth-States relations, 2018-2019*, 2019. Accessed May 26, 2021. <https://www.cgc.gov.au/about-us/fiscal-equalisation>.

¹² Sull'evoluzione del ruolo della CGC nel tempo, si veda: J. Wilkinson, *Horizontal fiscal equalization*, in «Research note no. 1, Department of the Parliamentary Library», 2002. Accessed May 20, 2021. <https://www.aph.gov.au/binaries/library/pubs/rn/2002->

Act 1973, la Commissione è composta dal presidente e da almeno altri due membri (attualmente sono tre), nominati dal Governatore generale del *Commonwealth* su consiglio del Consiglio esecutivo federale, senza alcun requisito di rappresentanza statale. Tuttavia, ciò avviene solitamente dopo aver consultato gli Stati, e non è un caso che questi esperti abbiano in molti casi lavorato in precedenza per gli Stati.

In pratica, la Commissione definisce la metodologia per la redistribuzione delle entrate generate dalla *Goods and Services Tax*, sulla base di un procedimento valutativo di natura dinamica, in quanto basato su una revisione quinquennale della metodologia e su aggiornamenti annuali, finalizzati a garantire che la distribuzione rifletta i cambiamenti economici registrati nei diversi enti. I calcoli si basano sulle cosiddette «relatività»¹³, ovvero su un indice di fabbisogno relativo elaborato in base a una formula articolata che parte dalla valutazione della differenza tra spese ed entrate, queste ultime comprendenti le entrate di fonte propria, l'indebitamento netto e i trasferimenti federali per scopi specifici (SPP), nonché quelli con vincolo di destinazione. Inoltre, nella valutazione dei bisogni relativi vengono considerati solo i fattori al di fuori del controllo del singolo Stato, ovvero le cosiddette disabilità¹⁴. Di conseguenza, gli Stati con entrate inferiori alla media o con un fabbisogno di spesa superiore alla media ricevono una quota maggiore di trasferimenti¹⁵.

Nonostante la mancanza di un'esplicita disposizione costituzionale che preveda la CGC, la legittimità della commissione è considerata

03/03rn01.pdf; R. A. Williams, *History of Federal-State Fiscal Relations in Australia: A review of the Methodologies Used*, in «The Australian Economic Review», vol. 45, n. 2, 2021, pp. 145-157.

¹³ La relatività di uno Stato è un calcolo matematico della GST pro capite necessaria riferita all'anno in cui si applicano le raccomandazioni della CGC. La formula applicata è chiamata modello di distribuzione ed è spiegata in modo esauriente nei documenti disponibili sulla pagina web della CGC: <https://www.cgc.gov.au/about-us/fiscal-equalisation>.

¹⁴ V. Koutsogeorgopoulou, *Fiscal Relations Across Levels of Government in Australia*, in «OECD Economics Department Working Papers», n. 541, 2007, pp. 1-36.

¹⁵ Nell'anno 2018-2019, il Nuovo Galles del Sud, lo Stato di Victoria e l'Australia Occidentale hanno ricevuto meno entrate dalla GST rispetto a quelle che avrebbero ricevuto se la ripartizione fosse stata fatta su base demografica e da parte loro si è sollevata una certa criticità circa l'iniquità di tale sistema. Si veda: CGC, *Commonwealth-States relations, 2018-2019*, 2019. Accessed May 26, 2021. <https://www.cgc.gov.au/about-us/fiscal-equalisation>.

ai sensi della sezione 96 della Costituzione. Anche il principio della perequazione orizzontale non è sancito dalla Costituzione, né è previsto dalla legislazione ordinaria; la definizione del concetto è dunque fornita dalla commissione stessa, la quale sancisce che «i governi statali dovrebbero ricevere trasferimenti di una quota del gettito della *Goods and Services Tax* in modo tale che, se ciascuno di essi facesse lo stesso sforzo per raccogliere entrate dalle proprie fonti e operasse allo stesso livello di efficienza, ciascuno avrebbe la capacità di fornire servizi allo stesso standard»¹⁶. La ratio alla base di tale sistema è che ogni Stato deve avere le risorse per fornire servizi a livelli medi nazionali di efficienza e che, di conseguenza, ai cittadini dei diversi Stati sia garantito l'accesso a servizi governativi di pari livello. Da ultimo, con l'approvazione del *Treasury Laws Amendment Act 2018 (Making Sure Every State and Territory Gets Their Fair Share of GST)*, sia il *CGC Act 1973* che il *Federal Financial Relations Act 2009* sono stati modificati al fine di garantire, tra l'altro, una graduale transizione da un'integrale a una ragionevole perequazione di tali differenze.

Nonostante la CGC rivesta un ruolo centrale nella ripartizione delle risorse in generale e nella perequazione in particolare, nella pratica tale funzione è integrata da un altro elemento istituzionale basato su «sostanziosi accordi istituzionali», in cui «gli Stati sono complici e abili nel lavorare il sistema a loro vantaggio»¹⁷.

Con un'unica eccezione (Sec. 105A Cost.), la Costituzione non fa alcun riferimento nemmeno alla dimensione istituzionale, ossia alle istituzioni e alle procedure che definiscono e regolano le relazioni finanziarie. Tuttavia, le relazioni finanziarie e con esse il sistema di finanziamento subnazionale sono per lo più il risultato di accordi intergovernativi, raggiunti tra gli esecutivi dei due livelli di governo. In Australia, gli assetti finanziari sono cambiati radicalmente nel corso del tempo, e ciò non è mai avvenuto a causa di una modifica costituzionale, ma piuttosto a seguito di accordi intergovernativi. Le istituzioni e gli accordi intergovernativi si sono evoluti nel tempo al fine di governare

¹⁶ CGC, *Report on GST Revenue Sharing Relativities. 2010 Review*, 2010, p. 30. Accessed May 26, 2021. <https://www.cgc.gov.au/about-us/accountability-and-reporting>.

¹⁷ B. Galligan, *Fiscal federalism: then and now*, in G. Appleby, N. Aroney, T. John (a cura di), *Future of Australian Federalism: Comparative and Interdisciplinary Perspectives*, Cambridge University Press, Cambridge 2012, p. 321.

la dimensione politica del federalismo fiscale, al punto che le relazioni finanziarie tra Stati e *Commonwealth* sono considerate espressione emblematica della dimensione intergovernativa, nonché elemento chiave della natura collaborativa della federazione australiana¹⁸.

Esistono numerosi forum pensati per facilitare le relazioni finanziarie tra il Commonwealth e gli Stati, in cui per l'appunto sono coinvolti gli esecutivi dei diversi livelli di governo. Al vertice si rinviene il *Council of Australian Government* (COAG)¹⁹ – ora sostituito dal *National Cabinet* –, attraverso il quale il *Commonwealth* e gli Stati stipulano accordi e prendono tutte le decisioni politiche centrali, e quindi anche quelle relative alle relazioni finanziarie. Il CFFR – ovvero il Consiglio per le relazioni finanziarie federali (precedentemente noto come Consiglio ministeriale per le relazioni finanziarie tra il Commonwealth e gli Stati) – comprende invece i tesoriери del *Commonwealth*, degli Stati e dei Territori ed ha il compito di supervisionare le relazioni finanziarie tra Stato e Confederazione. È altresì responsabile per le principali questioni economiche e fiscali, nonché della supervisione legislativa delle operazioni di redistribuzione del GST. Con l'abolizione del COAG, il CFFR fa parte del Consiglio nazionale di riforma della Federazione e riferisce al *National Cabinet* incardinato nell'ambito dell'architettura delle relazioni federali australiane²⁰.

Recentemente, per facilitare la cooperazione orizzontale, è stato istituito il *Board of Treasures*, di cui fanno parte i tesoriери degli Stati e dei Territori, in modo da promuovere il punto di vista degli Stati e dei Territori sulle priorità di riforma espresse dal livello nazionale e favorire una relazione più costruttiva ed efficace con il governo del *Commonwealth*.

Questo «intero processo di intergovernalismo, guidato dal COAG (ora National Cabinet) ma con molti livelli sottostanti, contribuisce

¹⁸ R.J. Madden, *op. cit.*, p. 86.

¹⁹ Istituita nel 1992, sostituendo (e istituzionalizzando) la Conferenza dei Premier, è composta dal Primo Ministro federale, dai Primi Ministri degli Stati e dei Territori e dal Presidente dell'Australian Local Government Association (ALGA).

²⁰ C. Saunders, *A New Federalism? The Role and Future of the National Cabinet*, in «Governing during Crisis», (policy brief n. 2), Melbourne School of Government, 2020. Accessed May 31, 2021. <https://apo.org.au/sites/default/files/resource-files/2020-07/apo-nid308767.pdf>.

in forma centrale al [...] federalismo iper-esecutivo»²¹. Al contempo, la circostanza per cui né il potere di stipulare accordi intergovernativi né le istituzioni intergovernative trovano copertura costituzionale, lascia che le questioni relative alla loro validità e ai loro effetti giuridici siano regolate dai principi generali del diritto²². Gli accordi intergovernativi vengano recepiti in atti giuridici approvati dal Parlamento nazionale, ma manca un atto che ne regoli le sorti, per cui la natura giuridica di tali accordi rimane controversa. Se è vero che si tratta di accordi politici e le relative disposizioni, di norma, non potrebbero vincolare i futuri legislatori, cionondimeno, anche se nascono e sono principalmente fonti di *soft law*, è troppo semplicistico riconoscere alle relative disposizioni una mera natura politica o morale. In molti casi, peraltro, è l'accordo stesso che prescrive la sua efficacia, stabilendo che è vincolante per tutte le parti coinvolte. Se dunque in teoria una legge del Parlamento potrebbe modificare un tale accordo, la prassi dimostra come essi siano invero molto stabili nel tempo in quanto fondati su un forte impegno politico e per cambiare lo *status quo* è necessario un ampio consenso²³. L'accordo finanziario del 1999, ad esempio, è resistito per oltre un decennio, e solo nel 2009 è stato firmato un nuovo accordo intergovernativo sulle relazioni finanziarie.

In Australia, le relazioni finanziarie intergovernative sono conflittuali, anche se di regola il dibattito si anima per lo più in occasione delle discussioni circa l'opportunità di una riforma del sistema o delle revisioni periodiche della ripartizione delle entrate condotte dalla CGC. Le differenze di opinione su caratteristiche e portata della perequazione emergono per lo più nel corso delle consultazioni con gli Stati portate avanti dalla Commissione e riflettono principalmente la loro forza economica. Sebbene alcuni Stati abbiano modificato, o attenuato, la loro posizione nel corso del tempo, la discussione si concentra soprattutto sull'impatto della perequazione in termini di efficienza e sugli incentivi alla crescita che tale sistema riesce (o meno) a offrire.

²¹ Per una visione critica del sistema federale australiano da questa prospettiva, si veda: C. Saunders, M. Crommelin, *Reforming Australian Federal Democracy*, in «University of Melbourne Legal Studies», Research Paper n. 711, 2015.

²² C. Saunders, *Intergovernmental agreements and the executive power*, in «Public Law Review», n. 16, 2005, p. 298.

²³ C. Saunders, *Federal fiscal reform and the GST*, in «Public Law Review», n. 2, 2000, p. 99.

D'altro canto, in Australia la perequazione è un gioco a somma zero, per cui gli Stati più ricchi, come l'Australia occidentale, tendono a mettere in discussione i meriti e l'efficacia del sistema, dando origine a tensioni politiche tra gli Stati, nonché tra gli Stati e il *Commonwealth*²⁴. Nella valutazione del sistema predisposta dalla Commissione nel 2020 emergono chiaramente le opinioni divergenti di Stati e Territori circa il grado di perequazione, nonostante tutti sostengano la necessità di una perequazione orizzontale, a eccezione del Nuovo Galles del Sud, che ritiene invece che le entrate della GST dovrebbero essere distribuite in base alla popolazione o garantendo uno stesso ammontare pro capite²⁵.

Il quadro istituzionale intergovernativo sopra ricostruito finisce per circoscrivere il margine di discrezionalità della Commissione, al contempo anche attenuando la supremazia del *Commonwealth* sulle questioni fiscali. Il potere federale non è illimitato e deve fare i conti con gli interessi degli Stati canalizzati attraverso le istituzioni intergovernative e la prassi. Ciò avviene non solo attraverso la definizione negli accordi intergovernativi delle traiettorie generali del sistema, ma anche attraverso i *Terms of Reference (ToR)* presentati al Commissione. In tale contesto i ToR risultano infatti essere lo strumento che collega la dimensione politica a quella tecnica della perequazione, in modo che obiettivi e decisioni prese a livello politico si riflettano nell'implementazione tecnica e sul funzionamento del sistema²⁶. Il *Council on Federal Financial Relations (CFFR)*, che riunisce, come visto, i tesoriери dei livelli federale e statale, si riunisce infatti preventivamente per discutere e definire *de facto* tali termini, anche se in teoria l'ultima parola spetta al governo del *Commonwealth*, ovvero al tesoriere nazionale.

Allo stesso tempo, le raccomandazioni elaborate dalla Commissione in seguito alle consultazioni con gli Stati sono di norma accettate dal *Commonwealth*, anche a causa della mancanza di un sostegno unanime da parte degli Stati su modelli di distribuzione alternativi. In teoria,

²⁴ R. Eccleston, T. Woolley, *From Calgary to Canberra: Resource Taxation and Fiscal Federalism in Canada and Australia*, in «Publius», vol. 45, n. 2, 2014, p. 235.

²⁵ CGC, *The Commonwealth Grant Commission: the last 25 years*, *Commonwealth of Australia*, 2009, p. 9. Accessed May 24, 2021. https://www.cgc.gov.au/sites/default/files/documents/About/History/History%20-%20Commonwealth%20Grants%20Commission%20-%20The%20Last%2025%20Years.pdf?acsf_files_redirect.

²⁶ J. Spasovejic, M. Nicholas, *Fiscal Equalisation in Australia*, in «Australian Journal of Public Administration», vol. 72, n. 3, 2013, p. 318.

esse vengono valutate dal *Council on Federal Financial Relations* e il tesoriere federale avrebbe l'ultima parola nel determinare le modalità di ripartizione delle entrate²⁷, ma di norma, il CFFR non si avvale del suo potere di dissentire sulle raccomandazioni della Commissione e queste vengono accettate dal Commonwealth²⁸.

Nel complesso, dunque, lo spazio lasciato alla politica è minore rispetto ad altri sistemi federali, quali il Canada o la Germania. Ciò è probabilmente dovuto alla natura delle raccomandazioni della Commissione sulla metodologia. Infatti, benché siano adottate dopo aver consultato gli Stati, questo sono il risultato di valutazioni condotte da esperti, con il supporto sia di un'ampia attività di ricerca interna all'istituzione sia di una consulenza di esperti esterni. L'effetto collaterale è che la perequazione è il risultato di formule complesse che ostacolano un'efficace comprensione da parte dei politici²⁹, e quindi anche la loro responsabilizzazione in materia; ciò, tuttavia, con l'evidente vantaggio di spostare una questione altamente divisiva quale la perequazione al di fuori dell'arena politica. Sebbene questo sistema sia finalizzato a conciliare le differenti visioni del sistema di finanziamento subnazionale, non solo non è funzionale alla responsabilizzazione del livello di governo subnazionale, ma non è nemmeno trasparente, poiché si basa principalmente su contrattazioni politiche e negoziati condotti a porte chiuse, lasciando per lo più in disparte le assemblee legislative a tutti i livelli³⁰.

²⁷ R.A. Williams, *Federal-State Financial Relations in Australia: The Role of the Commonwealth Grants Commission*, in «The Australian Economic Review», vol. 38, n. 1, 2005, p. 110.

²⁸ N. Warren, *Reform of the Commonwealth Grant Commission: It's all in the detail*, in «IUSNW Law Journal», vol. 31, n. 2, 2008, p. 548.

²⁹ A. Shah, *Horizontal Fiscal Equalization in Australia: Peering Inside the Black Box*, in «Report commissioned by the NSW Government», 2017, p. 30. Accessed May 25, 2021. https://www.pc.gov.au/_data/assets/pdf_file/0007/223495/subdr103-horizontal-fiscal-equalisation.pdf.

³⁰ C. Saunders, *Towards a Theory for Section 96: Part II*, in «Melbourne University Law Review», n. 16, 1988, pp. 699-724. Si veda altresì: C. Saunders, *Towards a Theory for Section 96: Part I*, in «Melbourne University Law Review», n. 16, 1987, pp. 1-31; N. Warren, *op. cit.*, p. 530.

3. Canada: il paradigma della «diplomazia federale-provinciale»

Sebbene il Canada sia uno degli Stati federali in cui il livello sub-nazionale gode di una maggiore autonomia fiscale, i trasferimenti federali continuano a esercitare un ruolo importante. L'evoluzione che ha interessato il federalismo fiscale in Canada ha portato al consolidamento di un modello che rappresenta il paradigma della diplomazia federale-provinciale, attraverso il quale le Province cercano di influenzare le decisioni del governo federale nella gestione delle tre principali fonti di trasferimenti federali: i trasferimenti per la sanità (CHT), quelli per l'istruzione post-secondaria e i servizi sociali (CST) e, infine, la perequazione per mitigare le disparità interregionali.

L'idea della solidarietà territoriale è antica quanto la Confederazione, poiché già il documento costituzionale del 1867 (Sec. 118 e 119) prevedeva l'esistenza di sussidi federali *pro capite* al fine di garantire risorse finanziarie alle Province. La perequazione è stata introdotta come programma federale nel 1957 nell'ambito degli accordi di «affitto dei tributi», ovvero quegli accordi frutto della cooperazione tra il governo federale e quello provinciale, in cui i governi provinciali autorizzavano il «noleggito» da parte del livello federale delle loro imposte, in cambio di una compensazione finanziaria³¹. La perequazione fu dunque concepita nel dopoguerra come garanzia di stabilità finanziaria per le province: a ciascuna provincia venivano assegnati trasferimenti senza vincolo di destinazione come una sorta di compensazione per la centralizzazione della maggior parte delle fonti fiscali e dei programmi sociali, quali le misure contro la disoccupazione. Allo stesso modo, sebbene non fosse il suo scopo principale, la perequazione mirava anche a integrare il Québec rompendo il suo isolamento fiscale. Infatti, la Provincia rifiutò di partecipare a

³¹ M. Janigan, *The Art of Sharing: The Richer versus the Poorer Provinces since Confederation*, McGill-Queen's University Press, Montreal & Kingston, 2020, pp. 247-250. Si veda: *Federal-Provincial Tax-Sharing Arrangements Act, 1956*, 4 & 5 Eliz. 2, Cap. 29. Per quanto riguarda la legislazione provinciale finalizzata alla sua emanazione, si veda: il *Federal-Provincial Agreement Act, 1957*, ch. 142 nella British Columbia o il *The Tax Rental Agreement Act, 1957*, ch. 22 nel Saskatchewan.

tutti accordi di «affitto» o di «riscossione» delle imposte, stipulati tra il governo federale e le Province dopo la Seconda guerra mondiale³².

La perequazione ha ottenuto uno *status* costituzionale solo più tardi, nel 1982, nell'ambito del processo di *patriation* che ha permesso al Canada di raggiungere la piena sovranità costituzionale³³. Essa venne incorporata nella sezione 36.2 della Costituzione del 1982, sottolineando così il valore della solidarietà interterritoriale per il Canada moderno, a supporto della costruzione di una cittadinanza sociale comune che favorisse l'integrazione e l'unità nazionale, due dei valori promossi da Pierre Elliott Trudeau durante il processo di *patriation*. L'ancoraggio costituzionale della perequazione ha tuttavia una portata limitata, in quanto la sezione 36.2 impegna sia il Parlamento che il governo federale solamente al principio di elargire trasferimenti perequazione, ma non stabilisce alcun obbligo formale di effettuare tali trasferimenti. La portata limitata della disposizione costituzionale non ha tuttavia impedito che tutti gli attori politici riconoscessero la necessità di garantire la solidarietà interterritoriale attraverso un programma di perequazione, anche se spesso poi questi non sono d'accordo sulla sua natura e portata. A fronte della vaghezza e della portata ridotta della sezione 36.2, l'ancoraggio costituzionale non ha avuto un impatto significativo sul funzionamento del programma nella pratica e la perequazione ha continuato a essere disciplinata da un atto del Parlamento federale, ovvero il *Federal-Provincial Fiscal Arrangements Act* del 1985, che regola gli aspetti tecnici e operativi del programma, come la tempistica (art. 3.94) o il metodo di calcolo dei trasferimenti (art. 3.2). Pertanto, il principio di perequazione quale ancorato nella Costituzione non costituisce un vincolo sostanziale per il legislatore federale, che gode di piena discrezionalità nello stabilire, modificare e cancellare le condizioni dei trasferimenti di perequazione, ciò con il solo limite di rimanere in qualche modo fedele al principio di perequazione. Di conseguenza, il potere decisionale in materia, compresa la formula di perequazione che determina quali Province

³² D. Béland, A. Lecours, *Accommodation and the politics of fiscal equalization in multinational states: The case of Canada*, in «Nations and Nationalism», vol. 20, n. 2, 2014, pp. 343-344.

³³ Per una panoramica del processo di patriottismo e della ricerca di modifiche costituzionali in Canada, si veda: P.H. Russell, *Constitutional Odyssey: Can Canadians Become a Sovereign People? Third Edition*, University of Toronto Press, Toronto 2004.

ricevono i trasferimenti, spetta in via esclusiva al governo federale e le modifiche vengono approvate come componenti del bilancio federale, in quanto rappresentano programmi di spesa federali³⁴.

Sebbene le Province vengano talvolta consultate, non vi è alcun obbligo giuridico in tal senso e il governo federale può unilateralmente anche modificare il patto, o prorogarlo nella sua forma attuale, senza alcun coinvolgimento delle prime. Questo è stato il caso del 2018, quando il governo federale ha deciso estendere la durata dell'attuale programma fino al 2024, senza modifiche, nonostante le lamentele sollevata dai leader provinciali che chiedevano una revisione della distribuzione dei trasferimenti. La partecipazione provinciale si è limitata ad alcune consultazioni durante una riunione dei Ministri delle finanze tenutasi nel dicembre 2017, in cui la perequazione non è stata nemmeno il principale punto di discussione, essendo l'incontro dominato dalle discussioni sulla tassazione della cannabis.

Il Meeting federale-provinciale-territoriale dei Ministri delle finanze è un organismo intergovernativo, composto dal Ministro federale delle finanze e dalle sue controparti provinciali e territoriali, che si riunisce generalmente due volte l'anno per discutere di questioni economiche e finanziarie. All'interno di questo forum esiste un comitato specifico, il *Fiscal Arrangement Committee*, che svolge consultazioni sui trasferimenti, compreso il programma di perequazione. Questo forum serve come luogo in cui le Province possono esprimere le loro opinioni e perplessità sulla perequazione, nonché chiedere al governo federale di modificare il patto. Tuttavia, questi incontri hanno natura consultiva: questo organismo intergovernativo non ha alcun potere decisionale e quindi qualsiasi accordo venga raggiunto si tratta di una mera raccomandazione rivolta al governo federale.

Le Province canadesi hanno fatto anche ricorso a forme di cooperazione orizzontale per far valere le proprie posizioni e cercare di influenzare il governo federale durante i processi di rinnovo periodico della perequazione. Il Consiglio della Federazione (COF), un organismo intergovernativo creato nel 2003 che raggruppa Province e Territori, ha assunto un ruolo proattivo a questo proposito. Dopo la decisione di Paul

³⁴ R. Boadway, *Fiscal Equalization: the Canadian experience*, in N. Bosch, J.M. Durán (a cura di), *Fiscal Federalism and Political Decentralization. Lessons from Spain, Germany and Canada*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham 2008, p. 132.

Martin nel 2004 di introdurre una «nuova formula di finanziamento», il COF ha deciso di costituire un gruppo consultivo indipendente costituito da esperti con il mandato di esaminare gli equilibri fiscali verticali e orizzontali esistenti e di formulare raccomandazioni su come correggerli³⁵. Il gruppo in questione ha operato in parallelo con un gruppo di esperti nominato dal governo federale – *l'Expert Panel on Equalisation and Territorial Formula Financing* – con l'obiettivo di rivedere e valutare il programma di perequazione esistente e fornire raccomandazioni per la sua riforma³⁶. Il governo di Stephen Harper ha adottato la maggior parte delle raccomandazioni formulate dall'*Expert Panel*, le quali peraltro erano per lo più comuni a quelle del panel consultivo istituito dalle Province in seno al COF. Inoltre, il governo federale ha introdotto un paio di novità per quanto riguarda il trattamento delle entrate derivanti dalle risorse naturali nella formula perequativa. Con questa decisione, il governo federale ha cercato, da un lato, di soddisfare le richieste delle Province ricche di risorse quali l'Alberta e il Saskatchewan, che erano state molto critiche nei confronti del sistema e che al contempo sono state fondamentali per l'ascesa al potere dei conservatori dopo tredici anni di governo liberale; dall'altro, ha mantenuto i regimi speciali per Terranova e Labrador, e Nuova Scozia, in modo che queste Province potessero mantenere le entrate determinate dal vecchio quadro di riferimento ed evitare l'applicazione del nuovo limite introdotto alla capacità fiscale³⁷.

Dalla metà degli anni duemila, la perequazione in Canada è diventata una delle principali fonti di conflitto intergovernativo – sia in senso verticale che orizzontale; ciò a causa della sua politicizzazione, in quanto sia i politici federali che quelli provinciali hanno espresso rivendicazioni e minacce rispetto al programma, le quali peraltro sono aumentate durante i periodi di recessione economica³⁸. Di conseguen-

³⁵ Council of the Federation, *Reconciling the Irreconcilable. Addressing Canada's Fiscal Imbalance*, 2006.

³⁶ Expert Panel on Equalization and Territorial Formula Financing, *Achieving A National Purpose: Putting Equalization Back on Track*, 2006.

³⁷ J. Feehan, *Canada's Equalization Formula: Peering Inside the Black Box ... And Beyond*, in «The School of Public Policy Research Papers», vol. 7, n. 4, 2014, p. 4.

³⁸ D. Béland, A. Lecours, *The Ideational Dimension of Federalism: The "Australian Model" and the Politics of Equalisation in Canada*, in «Australian Journal of Political Science», vol. 46, n. 2, 2011, pp. 207-208.

za, i governi federali che si sono succeduti hanno usato la perequazione come strumento per corteggiare alcuni elettorati provinciali, offrendo accordi speciali sulla falsariga di quelli concordati con Terranova e Labrador, e Nuova Scozia – noti anche come accordi (col)lateralali –, oppure apportando modifiche alla formula di riparto per evitare perdite improvvise nelle entrate nel caso in cui l'Ontario – la Provincia più popolosa della federazione – fosse diventato un destinatario della perequazione³⁹. In alternativa alla contrattazione intergovernativa e con l'obiettivo di ridurre l'attuale politicizzazione del sistema, Béland e Lecours⁴⁰ hanno proposto la creazione di un organismo indipendente, sull'esempio della *Commonwealth Grants Commission* australiana, che consigliasse il governo federale in materia di perequazione. Tuttavia, questa possibilità è stata respinta dalla maggioranza delle Province interpellate dal gruppo di esperti sulla perequazione nel 2006⁴¹, in quanto i governi provinciali vogliono mantenere la loro capacità di fare pressione sul governo federale per influenzare la politica redistributiva e ottenere la soluzione a esse più vantaggiosa.

L'unilateralismo federale che caratterizza la governance della perequazione in Canada, insieme alla natura del patto come «gioco a somma zero», in cui qualsiasi cambiamento nella redistribuzione delle entrate determina vincitori e vinti, ha contribuito ad alimentare i conflitti intergovernativi tra le Province beneficiarie e quelle non beneficiarie, con il Québec che spesso è stato usato come capro espiatorio in quanto riceve la parte più consistente della perequazione⁴². Le Province ricche di risorse, come l'Alberta o il Saskatchewan, che non possono ricevere fondi dal programma in quanto le loro capacità fiscali sono superiori alla media, spesso ritraggono la perequazione come se fosse di natura orizzontale. Queste Province tendono a sostenere che il programma è finanziato dalle entrate tributarie che il governo federale riscuote nelle

³⁹ J. Feehan, *Canada's Equalization Program: Political Debates and Opportunities for Reform*, in «IRPP Insight», n. 30, 2020, p. 9.

⁴⁰ D. Béland, A. Lecours, *Canada's Equalization Policy in Comparative Perspective*, in «IRPP Insight», n. 9, 2016, pp. 12-13.

⁴¹ Expert Panel on Equalization and Territorial Formula Financing, *op. cit.*, p. 39.

⁴² Sebbene il Québec riceva circa due terzi del totale dei fondi destinati alla perequazione, ciò è dovuto al fatto che la Provincia rappresenta il 23% della popolazione della federazione. Altre province, come Manitoba o l'Isola del Principe Edoardo, ricevono relativamente più fondi in termini pro capite.

Province ricche e che, di conseguenza, esse stanno sovvenzionando altre parti del Paese senza ricevere nulla in cambio. Questa narrazione si è consolidata di recente, dal momento che la maggior parte delle Province ricche registrava disavanzi di bilanci, mentre quelle che beneficiavano della perequazione, come il Québec, avevano consistenti eccedenze di bilancio⁴³. In risposta, il Saskatchewan ha chiesto una soluzione 50/50, ovvero una riforma del sistema in cui la metà dei fondi sarebbe stata distribuita su base *pro capite*, ovvero senza alcuna considerazione dell'equità territoriale, soluzione questa che avrebbe snaturato il sistema, minando il principio sancito dall'articolo 36.2 della Costituzione. L'Alberta, da parte sua, ha ripetutamente chiesto la riforma del sistema, lamentando la mancanza di risorse e ritenendo il sistema ingiusto – la Provincia non riceve fondi dal 1965 –, nonché un privilegio nei confronti del Québec, come se si trattasse di una sorta di «ricompensa» per la permanenza della Provincia nella federazione⁴⁴.

In considerazione delle controversie che la perequazione genera in alcune parti del Paese e al fine di evitare ulteriori tensioni intergovernative, nel 2018 il governo federale ha deciso di rinnovare silenziosamente il programma alle condizioni attuali, fino al 2024. Questa decisione non è stata esplicitamente annunciata dal governo federale e i parlamentari dell'opposizione e i governi provinciali apparentemente non erano a conoscenza del fatto che in seno alla legge di bilancio⁴⁵, lunga 584 pagine, c'era una disposizione destinata a estendere il sistema fino al 2024. La notizia è stata solo successivamente riportata dalla stampa e confermata dal Ministro delle finanze. Il governo federale ha tuttavia negato qualsiasi intenzione di nascondere la decisione alle Province e ha sottolineato che i funzionari federali nei mesi precedenti erano stati in stretto contatto con le loro controparti provinciali e se

⁴³ J. Feehan, *Canada's Equalization Program: Political Debates and Opportunities for Reform*, cit., p. 12.

⁴⁴ D. Béland, A. Lecours, *Accommodation and the politics of fiscal equalization in multinational states: The case of Canada*, cit., p. 348. L'importanza della perequazione per il Québec è stata riconosciuta dal premier della provincia François Legault, che la considera parte del «patto originale» della Confederazione – sebbene il termine perequazione sia stato coniato solo negli anni Quaranta – e quindi un diritto del Québec, sottolineando il suo contributo al mantenimento della Provincia all'interno della federazione.

⁴⁵ Si veda: la Divisione 3 della Parte 6 del *Budget Implementation Act*, 2018, n. 2 che modifica il *Federal-Provincial Fiscal Arrangements Act*.

ne era discusso anche durante la Riunione federale-provinciale-territoriale dei Ministri delle finanze. Ciononostante, i premier di Saskatchewan e Alberta hanno lamentato il fatto che, sebbene le Province sapessero che il governo federale era favorevole al mantenimento dello *status quo*, non c'era stata alcuna notifica formale della decisione di rinnovare l'attuale formula. Inoltre, hanno espresso la loro frustrazione per la mancanza di volontà del governo federale di aprire un dibattito sulle proposte di riforma dell'attuale meccanismo da loro formulate. Nonostante queste critiche e diversi appelli alla riforma, il governo federale ha proceduto in modo simile nel 2023, estendendo il sistema fino al 2029 con una disposizione sepolta in una mozione *omnibus* del Parlamento che cercava di attuare misure di bilancio.

L'intenzione del governo federale di allentare le tensioni sulla perequazione, non sembra, dunque, aver sortito l'effetto desiderato. Al contrario, l'Alberta ha subito considerato il rifiuto federale di cambiare la natura del sistema come «uno schiaffo in faccia» e ha quindi chiesto la cancellazione della perequazione dalla Costituzione. Inoltre, la Provincia ha deciso di indire un referendum sulla questione in seguito alla raccomandazione del *Fair Deal Panel*⁴⁶. La consultazione, di natura non vincolante, è stata un tentativo, peraltro fallito, di aumentare la pressione sul governo federale e sulle altre Province al fine di negoziare eventuali modifiche alla formula di perequazione a favore delle Province ricche di risorse: d'altro canto, se il 60% dei votanti si è espresso in senso favorevole alla rimozione della perequazione dalla Costituzione, l'affluenza è stata di appena il 38%.

I processi che hanno portato al rinnovo del patto di perequazione nel 2018 e nel 2023 illustrano perfettamente le dinamiche interne al federalismo canadese per quanto riguarda le relazioni finanziarie: il predominio dell'unilateralismo federale e la ridotta cooperazione intergovernativa, la quale peraltro è condotta generalmente a porte chiuse e per lo più in modo informale; un sistema riconducibile

⁴⁶ Il *Fair Deal Panel* è stato creato nel 2019 dal governo dell'Alberta per valutare la posizione della Provincia nella federazione e promuovere i suoi interessi economici. Una delle proposte del panel era quella di indire un referendum sulla perequazione per il quale si proponeva il seguente quesito: «Siete favorevoli alla rimozione dal Constitution Act del 1982 della Sezione 36 che stabilisce il principio di perequazione?» Si veda: *Fair Deal Panel – Report to Government*, 2020, p. 7.

al modello del «federalismo esecutivo»⁴⁷. Nel tentativo di modulare l'unilateralismo federale, alcuni deputati dell'opposizione dopo il referendum dell'Alberta hanno presentato in Parlamento una proposta di legge, che avrebbe obbligato il governo federale a consultarsi con le Province prima di qualsiasi modifica del metodo di calcolo dei trasferimenti della perequazione fiscale⁴⁸. Sebbene la proposta sia stata bocciata, potrebbe essere un primo passo per sviluppare meccanismi in grado di rafforzare la partecipazione provinciale alla governance della perequazione, così contribuendo a ridurre le tensioni che hanno accompagnato il sistema di perequazione canadese negli ultimi tempi.

4. Germania: il prototipo di un meccanismo di riparto del gettito su una «base legislativa-assembleare»

Come accennato nell'Introduzione, il sistema tedesco di perequazione può essere classificato come il prototipo di un meccanismo di ripartizione del gettito su una «base legislativa-assembleare», laddove i *Länder* sono indirettamente coinvolti attraverso «una seconda camera federale», ovvero il *Bundesrat*.

Poiché i *Länder* tedeschi non hanno praticamente alcun potere tributario autonomo, la ripartizione delle entrate è elemento cardine delle relazioni finanziarie. Tale sistema si basa su due strumenti costituzionalmente consolidati: un sistema di ripartizione delle entrate fiscali su base territoriale (la cosiddetta distribuzione primaria) e i meccanismi di perequazione (la cosiddetta distribuzione secondaria). Per quanto riguarda questi ultimi, a partire dal 2020 il sistema

⁴⁷ L. Ronald Watts, *Executive Federalism: A comparative analysis*, Institute of Intergovernmental Relations, Kingston, 1989, pp. 3-6. Il predominio del federalismo esecutivo è stato messo in discussione da Cameron e Simeon (Si veda: D. Cameron, R. Simeon, *Intergovernmental Relations in Canada: The Emergence of Collaborative Federalism*, in «Publius», vol. 32, n. 2, 2002), i quali sostengono che il federalismo canadese si sta muovendo verso un approccio più collaborativo nelle relazioni intergovernative, sebbene questa collaborazione non abbia ancora raggiunto la parità.

⁴⁸ Proposta di legge C-263 *Legge di modifica della legge sugli accordi fiscali federali-provinciali (perequazione)*, 2a sessione, 43a legislatura, 69 Elisabetta II, 2020-2021.

si basa su due elementi: la ripartizione corretta del gettito dell'Iva e i trasferimenti federali supplementari, a scopo generale e speciale⁴⁹.

Le norme che regolano queste due componenti si trovano nella Legge fondamentale (artt. 106-107 BL), con l'integrazione di due leggi federali: la legge sui criteri di ripartizione delle entrate (*Maßstäbengesetz – MaßstG*) e la legge sulla perequazione finanziaria (*Finanzausgleichsgesetz – FAG*) del 2001, modificate da ultimo nel 2018.

Nell'ambito del primo pilastro, le entrate sono distribuite secondo il principio di origine locale del gettito per cui la relativa distribuzione non realizza funzioni perequative; diversamente, la ripartizione del gettito Iva è concepita in modo da correggere gli squilibri orizzontali. L'emendamento costituzionale del 2018, infatti, esplicita come la distribuzione dell'Iva debba realizzare un'adeguata compensazione (*angemessenen Ausgleich – art. 107.2 BL*) degli squilibri orizzontali⁵⁰. L'obiettivo è quello di correggere, senza eliminare, il divario in termini di capacità finanziaria che esiste tra i *Länder* dopo la distribuzione primaria del gettito, operata sulla base del principio di origine del gettito.

Entrando nel dettaglio della ripartizione dell'Iva, questa si compone di due fasi principali: una prima che mira a definire la quota rispettiva del livello federale e di quello subnazionale (ripartizione verticale), una seconda che prevede la distribuzione del relativo gettito tra i *Länder* (ripartizione orizzontale).

La scelta del legislatore costituzionale è stata quella di introdurre – già nella ripartizione verticale dell'Iva – un elemento di flessibilità del sistema, che si riflette nella natura molto aperta dell'accordo di ripartizione tra la Federazione e i *Länder*. In effetti, su questo punto il documento costituzionale ricorre a concetti vaghi (*unbestimmte*

⁴⁹ La perequazione orizzontale tra i *Länder* (il cosiddetto *Länderfinanzausgleich*), di cui la Germania è considerata un caso emblematico, è stata abolita con la riforma costituzionale del 2018 e cesserà di esistere a partire dal 2020.

⁵⁰ Sul nuovo meccanismo di perequazione e sull'impatto della riforma del 2018 sul sistema federale nel suo complesso, si veda: C. Seiler, *Flucht in die Intransparenz*, in Ezff (a cura di), *Jahrbuch des Föderalismus* 2017, Nomos, Baden-Baden 2017, pp. 52-62; J. Wieland, *Notwendigkeit einer Föderalismusreform III – Wie kann die Finanzverfassung zukunftsfest gemacht werden?*, in T. Schweisfurth, W. Voß (a cura di), *Haushalts- und Finanzwirtschaft der Länder in der Bundesrepublik Deutschland*, Berliner Wissenschafts-Verlag, Berlin 2018, pp. 247-261.

Rechtsbegriffe) senza fornire alcuna definizione⁵¹. Ai sensi dell'articolo 106.3 BL, le quote rispettive della Federazione e dei *Länder* nel gettito dell'imposta sulla cifra d'affari (ovvero la ripartizione verticale) si basano sui seguenti principi: 1. Nell'ambito delle entrate ordinarie, la Federazione e i *Länder* hanno diritto alla copertura delle loro spese necessarie, in misura proporzionale; 2. i fabbisogni di Federazione e *Länder* devono essere contemperati reciprocamente in modo da ottenerne un giusto conguaglio, evitare un'eccessiva pressione fiscale sui contribuenti e mantenere l'uniformità delle condizioni di vita nel territorio federale. Di conseguenza, questo meccanismo esercita una «funzione cuscinetto»⁵², in grado di garantire – attraverso un emendamento a una legge ordinaria e non costituzionale – una variazione delle entrate spettanti ai vari livelli di governo, in caso di deficit di finanziamento nei rispettivi bilanci.

Una volta ripartito verticalmente, il gettito Iva complessivamente attribuito al livello subnazionale viene redistribuito orizzontalmente, al fine di garantire che la diversa forza finanziaria dei *Länder* sia adeguatamente compensata (107.2 LF). Dal 2020 la ripartizione è ancora legata al fattore popolazione, ancorché corretto attraverso la previsione di aggiunte o detrazioni legate alla capacità finanziaria dei *Länder*. In questo caso, la legge federale (anzi, le due leggi – *Maßstabgesetz* e *Finanzausgleichsgesetz*) definiscono nel dettaglio le regole di distribuzione. In sintesi, gli Enti con una capacità finanziaria inferiore alla media riceveranno un supplemento, mentre le risorse provenienti dall'Iva saranno ridotte per quegli Enti con una capacità superiore alla media. Gli aumenti o le riduzioni saranno applicati considerando solo il 63% della deviazione dalla capacità finanziaria media dei *Länder*. In questo modo la capacità finanziaria di tutti i *Länder* al di sotto della media si avvicina alla media nazionale, ma le differenze esistenti non si annullano *in toto*.

Inoltre, i *Länder* più poveri – la cui capacità fiscale rimane al di sotto della media anche dopo la redistribuzione dell'Iva – riceveranno

⁵¹ H. Fischer-Menshausen, *Unbestimmte Rechtsbegriffe in der bundesstaatlichen Finanzverfassung*, in W. Dreissig (a cura di), *Probleme des Finanzausgleichs I*, Duncker & Humblot, Berlin 1978, p. 138.

⁵² K. Stern, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, C.H. Beck, München 1980, p. 1158.

ulteriori trasferimenti verticali sotto forma di sussidi federali integrativi generali per i *Länder* finanziariamente deboli (107.2 BL). Sono previsti anche sussidi supplementari per esigenze speciali ben determinate. Entrambi i tipi di trasferimenti federali sono prescritti dalle disposizioni costituzionali e poi regolati nel dettaglio alle leggi federali sopra citate, soggette, come detto, ad approvazione dei *Länder* attraverso il *Bundesrat*. Insieme alla forte centralizzazione del momento impositivo, un tale sistema si traduce in un modello perequativo dai tratti fortemente egualitari.

Una corretta comprensione del ruolo dei *Länder* nel disegnare il meccanismo di perequazione richiede di partire da un'indagine sul *Bundesrat*, in quanto questa istituzione è centrale nella selezione degli interessi che influenzano le decisioni in materia. La soluzione tedesca consiste nell'assegnazione di una funzione co-legislativa ai *Länder*⁵³, attraverso una loro rappresentanza mitigata in seno al *Bundesrat*⁵⁴. Quest'ultimo infatti approva tutte le leggi costituzionali e ordinarie in materia finanziaria, se e nella misura in cui incidono sulla dotazione finanziaria dei *Länder*⁵⁵.

⁵³ Tutti gli atti giuridici che regolano la materia finanziaria richiedono l'approvazione del *Bundesrat*, se ciò è previsto da una disposizione della Legge fondamentale. In sintesi, se l'atto incide sulle finanze dei *Länder*, è necessario il consenso del *Bundesrat*. Nel complesso, le relazioni finanziarie sono un esempio emblematico del fenomeno noto come federalismo partecipativo (*Beteiligungsföderalismus*). Si veda: J. Woelk, *La forma segue la funzione: il Consiglio federale tedesco (Bundesrat)*, in Emanuele Rossi (a cura di), *Studi pisani sul Parlamento*, Pisa University Press, Pisa 2014, p. 161.

⁵⁴ Questo avviene solo indirettamente attraverso i rappresentanti che siedono nel *Bundesrat*. Si veda: Decisione del BVerfG del 18 dicembre 2002, BVerfGE 106, 310, (310) – *Zuwanderungsgesetz*. Secondo la legge fondamentale (artt. 50 e 59.2), questo organo è espressamente investito – tra le altre cose – di una funzione legislativa in materia finanziaria pari a quella assegnata al *Bundestag*. Sebbene secondo la giurisprudenza costituzionale non possa essere considerato «una seconda camera di un unico organo legislativo» – decisione del BVerfGE del 25 giugno 1974, BVerfGE 37, 363, (380) –, eminenti studiosi (tra i tanti – M. Kotzur, *Federalism and bicameralism – the German “Bundesrat” (Federal Council) as an atypical model*, in J. Luther, P. Passaglia, R. Tarchi (a cura di), *A world of second chambers. Handbook for constitutional studies on bicameralism*, Giuffrè, Milano 2006, p. 258) osservano che da un punto di vista funzionale (non formale) il *Bundesrat* può essere considerato «una seconda camera» quando partecipa al processo legislativo.

⁵⁵ Ai sensi dell'art. 105.3 LF «Le leggi federali relative alle imposte il cui gettito spetta in tutto o in parte ai *Länder* [...] richiedono il consenso del *Bundesrat*». L'ambito di applicazione della disposizione è piuttosto ampio, in quanto comprende tutte le prin-

Anche se il *Bundesrat* è un organo federale, la sua composizione e il suo funzionamento garantiscono la rappresentanza dei *Länder* o, meglio, dei loro esecutivi. Il potere decisionale rimane incardinato sul livello federale, ma l'atto giuridico che contiene tale decisione è il risultato di un processo legislativo che richiede la doppia approvazione di *Bundesrat* e *Bundestag* sullo stesso testo. In questo modo, il consenso del *Bundesrat* garantisce l'integrazione degli interessi territoriali nel processo decisionale federale, preservando l'uniformità del sistema di finanza pubblica nell'intero Stato federale.

Questo schema legislativo assicura un ruolo paritario sia alla (comunità dei) *Länder* attraverso il *Bundesrat*, sia al livello federale attraverso il *Bundestag*, garantendo una forte salvaguardia del margine di autonomia del livello di governo subnazionale: il livello federale da solo non può modificare le regole del gioco. Il consenso del *Bundesrat*, tuttavia, non sostiene l'autonomia del singolo *Land*, ma prevede una forma di rappresentanza degli interessi territoriali su una dimensione meramente collettiva. Il livello subnazionale partecipa nel suo insieme, come se fosse un «patto federale di secondo livello»⁵⁶ e ciò comporta l'integrazione delle singole unità nell'ordinamento giuridico federale⁵⁷. L'autonomia di ogni singola entità è ridotta, a causa della composizione e delle modalità di funzionamento del *Bundesrat*. In primo luogo, esso funziona sulla base del principio di maggioranza che, nel caso di specie, si basa su una formula attenuata di rappresentanza territoriale. Da un lato, la rappresentanza delle entità è diseguale, in quanto legata alla popolazione. Dall'altro, il numero di rappresentanti non è esattamente proporzionale al numero di abitanti, ma è temperato per favorire i *Länder* meno popolosi (ai sensi degli articoli 50-53 della LF). In secondo luogo, non convoglia esclusivamente interessi territoriali, ma integra interessi poliedrici di natura politica, combinando rivendicazioni federali e regionali. Ciò è favorito sia dal funzionamento del

cipali imposte del sistema. Si stima che l'85% del gettito fiscale complessivo provenga da *Zustimmungsgesetze*, ossia da leggi che richiedono il consenso sia del *Bundestag* che del *Bundesrat*.

⁵⁶ F. Palermo, J. Woelk, *Il Bundesrat tra continuità e ipotesi di riforma*, in «Le Regioni», n. 6, 1999, p. 1103.

⁵⁷ J. Woelk, *La forma segue la funzione: il Consiglio federale tedesco (Bundesrat)*, in E. Rossi (a cura di), *Studi pisani sul Parlamento*, Pisa University Press, Pisa 2014, p. 165.

Bundesrat sia dal ruolo di opposizione politica al *Bundestag* che esso ha assunto nella pratica⁵⁸.

Sebbene per l'approvazione sia formalmente richiesta la maggioranza (o la maggioranza dei 2/3 nel caso di revisione costituzionale), in pratica tutte le leggi federali sulla perequazione sono state approvate all'unanimità, anche se tutte sono state successivamente impugnate davanti alla Corte costituzionale federale. Inoltre, il contenuto riflette spesso il compromesso raggiunto a livello di *Länder* e, di norma, vede i pagatori contrapposti ai beneficiari⁵⁹, dimostrando che la diversità economica ha un effetto divisivo quando si tratta di perequazione.

Oltre a ciò, va anche sottolineato che le decisioni assunte sono il risultato di un compromesso intergovernativo che coinvolge valutazioni di natura politica piuttosto che tecnica⁶⁰, che vengono comunemente raggiunte attraverso un accordo tra i *Länder* e il *Bund* che anticipa l'approvazione parlamentare.

La modifica della ripartizione verticale dell'Iva in vigore dal 2020 contribuisce a dimostrare la natura politica di questa decisione e il peso degli accordi intergovernativi in questo ambito. A seguito dei negoziati, i *Länder* hanno ottenuto un aumento della quota loro spettante dall'attuale 44,6% al 45,2%, per un importo stimato di 4,02 miliardi di euro. Tuttavia, ciò è stato ottenuto a fronte di un consolidamento complessivo dei poteri federali⁶¹. In questo senso, la distribuzione verticale dell'Iva sembra tradire la funzione stessa per cui è stata concepita, ovvero la correzione dinamica del divario fiscale verticale, risultando viceversa una merce di scambio utilizzata dal governo federale nel processo negoziale per ottenere maggiori poteri a scapito dell'auto-

⁵⁸ R. Dolzer, *Das parlamentarische Regierungssystem und der Bundesrat – Entwicklungsstand und Reformbedarf*, in «VVStRL – Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer», n. 58, 1999, pp. 7 e 15.

⁵⁹ T. Lenk, P. Glinka, *Der neue bundesstaatliche Finanzausgleich – eine Reform und viel Reformaufschub*, in «Wirtschaftsdienst», n. 7, 2017, pp. 507-508.

⁶⁰ R. Wendt, *Finanzhoheit und Finanzausgleich*, in J. Isensee, P. Kirchhof (a cura di), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, C.F. Müller, Heidelberg 2008, par. 71.

⁶¹ C. Fraenkel-Haerberle, A. Valdesalici, *La terza riforma del federalismo tedesco: il «Finanzausgleich» tra vecchie e nuove previsioni normative*, in «Le Regioni», n. 3, 2018, pp. 373-412.

nomia dei *Länder*⁶². Le questioni che vengono canalizzate nella determinazione delle rispettive quote di gettito hanno infatti poco – se non nulla – a che fare con i principi costituzionali; questi ultimi vengono piuttosto utilizzati come argomento per catalizzare il consenso⁶³. In effetti, le questioni relative all'interpretazione delle norme costituzionali si riflettono in un ampio dibattito che si allontana dal livello delle decisioni tecniche verso una dimensione governata esclusivamente dalle dinamiche del compromesso tra interessi divergenti.

Inoltre, da un punto di vista procedurale, il modo in cui il compromesso del 2018 è stato raggiunto non ha precedenti, discostandosi dalla procedura seguita durante le precedenti riforme del sistema federale (ad esempio, la *Föderalismusreform* I e II). Inizialmente la proposta era di convocare una commissione che riflettesse la composizione del legislatore federale; tuttavia, tale soluzione non si è mai concretizzata. In una prima fase le discussioni si sono svolte a porte chiuse tra i Primi Ministri e i Ministri delle finanze della Federazione e dei *Länder*. In seguito, i negoziati si sono alternati tra fasi in cui solo i *Länder* sono stati coinvolti attraverso la Conferenza dei Primi Ministri (un'istituzione informale di auto-coordinamento orizzontale) e occasioni in cui anche il livello federale ha preso parte ai negoziati. Dopo un po' di tira e molla, i *Länder* sono giunti a un accordo nel dicembre 2015 e un anno dopo è stato finalmente siglato un accordo intergovernativo con il livello federale sotto forma di «pacchetto»⁶⁴, una soluzione di cui si lamenta anche la scarsa trasparenza, tanto da essere nota come «baratto»⁶⁵.

Se tale accordo conferma la struttura congiunta del processo decisionale su cui si basa la Federazione tedesca, allo stesso tempo comporta una sostanziale privazione di autorità delle assemblee legislative: l'a-

⁶² A. Benz, *Ein Verteilungskampf, in dem alle gewonnen haben?: Oder ein Tauschgeschäft zum Nachteil von Föderalismus und Demokratie?*, in EZFF (a cura di), *Jahrbuch des Föderalismus 2017*, Nomos, Baden-Baden 2017, p. 66.

⁶³ K.M. Hettlage, *Zur Revisionsklausel in der Finanzverfassung*, in P. Lerche, H. Zacher, P. Badura (a cura di), *Festschrift für Theodor Maunz zum 80. Geburtstag am 1. September 1981*, C.H. Beck, München 1981, p. 124.

⁶⁴ A. Benz, J. Sonnicksen, *Advancing Backwards: Why Institutional Reform of German Federalism Reinforced Joint Decision-Making*, in «Publius», vol. 48, n.1, 2017, p. 150.

⁶⁵ C. Seiler, *Flucht in die Intransparenz*, in EZFF (a cura di), *Jahrbuch des Föderalismus 2017*, Nomos, Baden-Baden 2017, p. 58.

rena decisionale si è spostata sempre più dalle istituzioni parlamentari agli esecutivi dei vari livelli di governo coinvolti, riducendo il ruolo del legislatore a una mera ratifica di decisioni prese in altre sedi⁶⁶. Peraltro, nel 2018, il dibattito parlamentare ha visto il *Bundestag* concentrarsi su questioni relative al riparto delle competenze e il *Bundesrat* sulle questioni finanziarie, mostrando così un'interessante caratteristica delle relazioni intergovernative nella Federazione tedesca: le relazioni finanziarie, che dovrebbero essere di competenza della Federazione per garantire «condizioni di vita uniformi su tutto il territorio», sono state lasciate alle negoziazioni orizzontali dei *Länder* e in particolare dei loro esecutivi. Al contrario, le questioni relative all'attribuzione delle competenze, soprattutto quelle amministrative, sono state attratte nella sfera gravitazionale del *Bundestag*, cioè del livello federale, anche se toccano il cuore dell'autonomia politica dei *Länder*⁶⁷.

Questa deviazione solleva perplessità in termini di legittimità costituzionale. La Corte costituzionale federale (*Bundesverfassungsgericht*), a tal proposito, avverte che il legislatore sarebbe obbligato ad agire entro i limiti delle disposizioni costituzionali e sottolinea che la Legge Fondamentale stabilisce vincoli giuridici che dovrebbero guidare il compromesso politico (BVerfGE 1, 117, [131]; BVerfGE 101, 158, [220]). Nei fatti, tuttavia, le decisioni sostanziali sul sistema di perequazione sono lasciate al processo politico, anche se esistono forti vincoli. In primo luogo, la Corte costituzionale federale ha imposto la coesistenza di tre diverse leggi con finalità diverse e come tali caratterizzate da un diverso grado di dettaglio e di stabilità nel tempo: la Legge Fondamentale che fissa i principi fondamentali, la *Maßstäbengesetz* che definisce *a priori* i criteri generali di ripartizione, la *Finanzausgleichsgesetz* che prevede le regole più specifiche e vincolate nel tempo della ripartizione del gettito. In secondo luogo, se il ricorso a concetti vaghi nei documenti costituzionali ha lo scopo di lasciare al legislatore un (ampio) margine di adattamento al mutare delle circostanze, non si tratta di «soft-law»⁶⁸. Infine, la giurisprudenza

⁶⁶ U. Häde, *Finanzausgleich. Die Verteilung der Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen im Recht der Bundesrepublik Deutschland und der Europäischen Union*, Mohr Siebeck, Tübingen 1996, p. 199.

⁶⁷ A. Benz, *Ein Verteilungskampf, in dem alle gewonnen haben?*, cit., p. 63.

⁶⁸ H. Siekmann, *Art. 104a*, in M. Sachs (a cura di), *Grundgesetz Kommentar*, C.H. Beck, München 2011, par. 24-33. Secondo la Corte costituzionale federale, le disposizioni

costituzionale ha lavorato efficacemente nel tempo anche nel determinare vincoli sostanziali al margine di discrezionalità. Se nelle prime sentenze (BVerfGE 86, 148 [264]; BVerfGE 72, 330 [386]) prevaleva un senso di solidarietà (la cosiddetta *Solidargemeinschaft* tra *Bund* e *Länder*, insieme al principio di responsabilità reciproca, *Prinzip des Entstehens füreinander*), questo approccio si è attenuato dal 1999 in poi, quando la Corte ha affermato che una certa concorrenza (cioè limiti alla solidarietà) tra i *Länder* è una componente fisiologica e necessaria dell'ordinamento federale e dell'autonomia finanziaria dei *Länder*.

5. Spagna: l'istituzionalizzazione (quasi-costituzionale) del CFFF come forum per le relazioni finanziarie intergovernative

L'architettura costituzionale spagnola è caratterizzata da un rigoroso silenzio sulle relazioni intergovernative – in materia finanziaria o di altro tipo – a causa delle particolarità del processo costituente e della *Transición* dalla dittatura alla democrazia⁶⁹. Tuttavia, questo silenzio non ha ostacolato lo sviluppo anche nel modello spagnolo di un proprio quadro di riferimento per la gestione delle relazioni finanziarie, che ha portato all'istituzionalizzazione del Consiglio di Politica fiscale e finanziaria (*Consejo de Política Fiscal y Financiera* – CFFF), quale forum quasi costituzionale per le relazioni finanziarie intergovernative, dominato tuttavia dal centro.

Il processo di decentramento politico intrapreso in Spagna dopo l'approvazione della Costituzione del 1978 ha inizialmente sancito un modello di autonomia graduale e asimmetrica, in cui alcuni territori – Paesi Baschi, Catalogna, Galizia e, successivamente, Andalusia – hanno rapidamente avuto accesso a un livello di compe-

della Legge fondamentale relative alla *Finanzverfassung* sono una pietra miliare dell'ordinamento federale e devono portare a un sistema di finanziamento in cui, tra l'altro, sia il *Bund* che i *Länder* dispongano di un'adeguata dotazione finanziaria che consenta loro di esercitare le competenze costituzionalmente assegnate. In ragione di questa funzione centrale (*Ordnungsfunktion*), le relative disposizioni costituzionali non possono avere una forza legislativa ridotta e non sono «alla mercé» del compromesso politico.

⁶⁹ J.J. Fernández Allés, *Bases para una teoría constitucional española sobre relaciones intergubernamentales*, in «Revista Española de Derecho Constitucional», n. 72, 2004, p. 51.

tenze superiore rispetto agli altri; anche se in un secondo momento il modello si è evoluto verso una graduale omogeneizzazione delle competenze⁷⁰. Inizialmente il decentramento sul fronte delle competenze non è stato accompagnato da un trasferimento di spazio fiscale: l'autonomia tributaria delle Comunità autonome (CCAA) di regime comune era piuttosto ridotta, poiché la maggior parte delle basi imponibili – Iva, imposta sul reddito e sulle società – rimaneva sotto il pieno controllo dello Stato centrale anche dopo l'approvazione nel 1980 della LOFCA – Legge Organica sul Finanziamento delle Comunità Autonome⁷¹. Il processo di decentramento fiscale ha preso slancio successivamente, a partire dalla riforma della LOFCA del 1997 con la quale, per la prima volta, è stato concesso alle CCAA il potere di fissare le aliquote fiscali e di stabilire crediti e detrazioni fiscali sulle imposte cedute. Ciò significa che il sistema si è evoluto passando da un modello fortemente centralizzato – in cui il finanziamento delle CCAA si basavano principalmente sui trasferimenti federali e le Comunità autonome non avevano alcun controllo sulle imposte cedute – a uno in cui le CCAA hanno un certo margine di discrezionalità sulle imposte cedute, sebbene queste ultime siano istituite e regolate nei tratti essen-

⁷⁰ E. Aja, *Estado autonómico y reforma federal*, Alianza Editorial, Madrid 2014, pp. 36-66. Oltre alle CCAA di regime comune, nei Paesi Baschi (*concierto*) e in Navarra (*convenio*) coesistono due regimi speciali, frutto di diverse prerogative storiche, riconosciute nella Prima disposizione aggiuntiva della Costituzione spagnola. In breve, e in forma semplificata, queste CCAA hanno poteri molto ampi in materia fiscale e riscuotono tutte le imposte tranne i dazi doganali e le imposte sui salari. Esse effettuano poi annualmente un trasferimento al governo centrale, chiamato *cupo* nei Paesi Baschi e *aportación* in Navarra, per coprire i costi dei servizi statali (ad esempio, difesa nazionale, servizio estero, infrastrutture, sicurezza sociale ecc.). Questo regime è controverso, in particolare per quanto riguarda la sua applicazione nei Paesi Baschi, in quanto il *cupo* viene concordato su base quinquennale attraverso una negoziazione politica che tende a sottovalutare il peso e il costo dei servizi forniti dallo Stato centrale. Si veda: C. Monasterio, *Federalismo fiscal y sistema foral ¿Un concierto desafinado?*, in «Hacienda Pública Española / Review of Public Economics», n. 192, 2010.

⁷¹ Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas. Si veda: J. Ruiz-Huerta, *Spanish Decentralization and Fiscal Federalism*, in G. Pola (a cura di) *Principles and Practices of Fiscal Autonomy: Experiences, Debates and Prospects*, Ashgate, Farnham 2014, pp. 185-186.

ziali dal legislatore nazionale, che mantiene l'ultima parola anche al fine di garantire una certa omogeneità su tutto il territorio spagnolo⁷².

La progressiva acquisizione di autonomia tributaria da parte delle CCAA attraverso il susseguirsi di riforme della LOFCA, che hanno gradualmente aumentato sia la quota di gettito sia il margine di azione sulle imposte cedute, ha avuto l'effetto collaterale di aumentare le disparità regionali. Pertanto, la perequazione è emersa come una componente necessaria del decentramento, in quanto destinata a colmare il divario tra le CCAA ed evitare che, per accedere a un livello analogo di servizi pubblici, gli abitanti di un territorio debbano sostenere un carico fiscale significativamente più elevato rispetto a quelli residenti in un altro territorio. In effetti, questa circostanza è stata prevista dai redattori della carta costituzionale che hanno inserito diversi riferimenti alla solidarietà territoriale, con il principio della solidarietà orizzontale delineato all'articolo 2 e poi sviluppato all'articolo 138⁷³.

Seguendo questa logica, la perequazione è stata istituita dall'articolo 13 della LOFCA come trasferimento incondizionato finalizzato alla compensazione dei fabbisogni. Questo trasferimento – *Participación en los Ingresos del Estado* (PIE) – finalizzato a fornire alle CCAA di regime comune risorse finanziarie sufficienti a coprire le loro esigenze di spesa, era asimmetrico, poiché all'epoca non tutte le CCAA avevano lo stesso livello di competenze né tutte beneficiavano delle imposte cedute. Un tale modello è durato fino al 2001, quando è stato riformato e rinominato *Fondo de Suficiencia*, nel tentativo di risolvere il nodo della perequazione dopo che la maggior parte delle CCAA aveva nel frattempo riformato lo statuto di autonomia per accedere al livello massimo di competenze. Tale fondo, che ha mantenuto la stessa filosofia del suo predecessore mirando alla compensazione dei bisogni, è stato il risultato di un accordo intergovernativo raggiunto all'unanimità tra le CCAA di regime comune e il governo centrale in seno al Consiglio di Politica Fiscale e Finanziaria.

⁷² J. Zornoza, *New Trends in Fiscal Decentralization: a Spanish View*, In S.A. Lütgenau (a cura di), *Fiscal Federalism and Fiscal Decentralization in Europe. Comparative Case Studies on Spain, Austria, the United Kingdom and Italy*, Studien Verlag, Innsbruck 2014, pp. 109-114.

⁷³ A. Vega García, *El principio constitucional de solidaridad interterritorial en España y en Alemania: aplicación y límites*, in «REAF», n. 20, 2014, pp. 216-218.

Il CPFF, istituito dall'articolo 3 della LOFCA, è l'organo responsabile del coordinamento delle relazioni fiscali tra lo Stato centrale e le CCAA. Si tratta di un organo intergovernativo composto dal Ministro nazionale delle finanze e dal Ministro delle finanze di ciascuna Comunità autonoma (più i Consiglieri delle finanze delle due Città autonome di Ceuta e Melilla). Sebbene gli accordi raggiunti in seno al CPFF non siano giuridicamente vincolanti, in quanto assumono la forma di semplici raccomandazioni al governo centrale ai sensi dell'articolo 10 del Regolamento del Consiglio, lo sono politicamente nella pratica.

Rispetto al sistema di voto, è importante osservare che il governo centrale gode di una posizione privilegiata rispetto alle CCAA. Le raccomandazioni del CPFF devono essere approvate dalla maggioranza dei due terzi in prima votazione, mentre è sufficiente la maggioranza assoluta in seconda votazione, da tenersi entro dieci giorni dalla prima. Tuttavia, ogni Comunità ha a disposizione un solo voto, mentre il governo centrale ha un numero di voti pari a quelli delle CCAA messe insieme. Questa prevalenza del livello centrale diminuisce la capacità decisionale delle CCAA poiché in seconda votazione la posizione del governo centrale è destinata a prevalere, a ciò bastando il sostegno di una sola Comunità autonoma⁷⁴.

Una – ancorché parziale – correzione di rotta è intervenuta dal 1996. Infatti, se inizialmente la prassi consisteva nel pubblicare gli accordi del CPFF nella gazzetta ufficiale, senza però promulgarli con una disposizione legislativa, questa situazione ha iniziato a cambiare nel 1996 con l'ultimo rinnovo del sistema all'epoca vigente e si è consolidata con l'approvazione del nuovo sistema nel 2001, quando l'accordo del CPFF è stato trasposto nella legge organica 7/2001⁷⁵. Tale soluzione ha aperto la strada a un percorso per la partecipazione indiretta dei territori alla progettazione del nuovo sistema di finan-

⁷⁴ Il sistema di voto in seno al CPFF è servito da modello per altri organismi di cooperazione finanziaria creati per distribuire i fondi dell'UE per mitigare l'impatto della pandemia. Tuttavia, questa decisione è stata molto criticata: le CCAA si sono lamentate perché concedeva tutto il potere decisionale allo Stato. Alla fine, tra le minacce delle CCAA di appellarsi all'UE, il governo centrale ha modificato il sistema di votazione, con l'attribuzione allo Stato di cinque voti per uno di ogni CCAA.

⁷⁵ Ley Orgánica 7/2001, de 27 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA).

ziamento territoriale. Poiché infatti la LOFCA è una legge organica, qualsiasi modifica richiede la maggioranza assoluta di entrambe le camere del Parlamento, consentendo così ai partiti con un forte vocazione territoriale, in particolare le forze nazionaliste di Catalogna e Paesi Baschi, di esercitare una certa influenza durante il processo legislativo.

Quando nel 2005 furono pubblicati i primi risultati del modello concordato nel 2001, divenne evidente che il patto di perequazione presentava delle lacune e doveva essere modificato⁷⁶. Dopo anni di discussione sulla necessità di una riforma, nel 2008 il governo nazionale ha deciso di avviare un processo formale di rinnovamento del sistema, affermando che uno degli obiettivi principali del nuovo sistema doveva essere quello di garantire a tutti i cittadini, indipendentemente dal luogo di residenza, un accesso paritario ai servizi pubblici fondamentali. Il primo passo è stato quello di organizzare una serie di incontri bilaterali con le diverse CCAA per conoscere le loro richieste, in modo che il governo centrale potesse elaborare una proposta da presentare alle CCAA nel contesto del CPFF. Dopo l'elaborazione di una prima proposta, il governo centrale ha condotto ulteriori incontri bilaterali con le CCAA in un processo connotato da mancanza di trasparenza – i documenti utilizzati come base per i calcoli non sono stati pubblicati – e dalla predominanza degli interessi di alcune CCAA rispetto alle altre. Il processo di negoziazione è stato condizionato dalla volontà della Catalogna di limitare il proprio contributo alla solidarietà orizzontale, come evidenziato nel suo nuovo Statuto di Autonomia (SAC). In particolare, l'articolo 206.3 del SAC – poi parzialmente invalidato dal Tribunale costituzionale⁷⁷ – limitava il contributo della Catalogna alla perequazione al solo finanziamento dei servizi pubblici essenziali (sanità, istruzione e servizi sociali). Di conseguenza, il nuovo sistema ha dovuto essere costruito attorno a questa idea, complicando notevolmente il processo di negoziazione.

⁷⁶ J. Ruiz-Huerta, A. Herrero Alcalde, *Fiscal Equalization in Spain*, in N. Bosch, J.M. Durán (a cura di), *Fiscal Federalism and Political Decentralization. Lessons from Spain, Germany and Canada*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham 2008, pp. 154-158.

⁷⁷ L'articolo 206.3 dello Statuto catalano subordinava il contributo della Catalogna alla perequazione alla garanzia di uno sforzo fiscale analogo da parte delle altre CCAA; una condizione questa che è stata dichiarata incostituzionale dalla Corte costituzionale in quanto violava il principio dell'autonomia finanziaria. Cfr. STC 31/2010 FJ 134.

La Catalogna ha esercitato un notevole ruolo di leadership durante i negoziati, un aspetto che ha suscitato diffidenza tra le CCAA governate dal Partito popolare (PP), che ritenevano che il nuovo modello fosse fatto su misura per quella comunità⁷⁸. Dopo due tentativi falliti di raggiungere un accordo, il governo centrale ha presentato una terza proposta, nella quale si prevedeva che le CCAA potevano mantenere il 25% delle loro entrate, invece della precedente proposta del 20%, in questo modo riducendo il contributo orizzontale alla solidarietà territoriale. Finalmente, nell'estate 2009, dopo più di cento incontri e tre bozze di proposte nel corso di un anno di negoziati, è stato siglato l'accordo in seno al CPFF. Alcune CCAA hanno tuttavia lamentato la mancanza di trasparenza e di cooperazione da parte del governo centrale, a causa dell'assenza di riunioni al più alto livello – che coinvolgessero i Presidenti della Comunità e i rispettivi Ministri delle finanze –, della predominanza del bilateralismo – come auspicato dalla Catalogna –, nonché dell'impossibilità di apportare modifiche all'ultima proposta presentata dal governo centrale. A differenza dell'accordo unanime del 2001, questa volta c'è stata una chiara divisione lungo le linee politiche. Il governo centrale e dieci Comunità – tutte con governi socialisti – (Andalusia, Asturie, Cantabria, Catalogna, Castiglia la Mancia, Aragona, Estremadura, Isole Baleari, Isole Canarie e la città autonoma di Ceuta) hanno votato a favore del nuovo sistema, mentre le restanti sette (Madrid, Valencia, Galizia, Castiglia e León, Murcia, La Rioja e la città autonoma di Melilla) – governate dal Partito Popolare (PP) – si sono astenute. L'unica eccezione a questa tendenza sono stati i voti favorevoli della città autonoma di Ceuta – governata dal PP – e delle Isole Canarie, con una coalizione tra un partito nazionalista e il PP.

La decisione di astenersi è stata imposta dal leader del PP, Mariano Rajoy, nel tentativo di conciliare le differenti visioni interne al partito. Il PP vedeva il nuovo patto di perequazione come un modello che migliorava le posizioni delle comunità più ricche e che utilizzava variabili di distribuzione molto arbitrarie per ottenere una solidarietà orizzontale. Il rifiuto di sostenere la riforma è stato altresì influenzato

⁷⁸ Questa sensazione è stata accentuata dalle dichiarazioni del Ministro dell'economia, Elena Salgado, che ha assicurato che il finanziamento della Catalogna sarà superiore alla media, mentre quello delle altre Comunità rimarrà sempre leggermente sotto.

dal ruolo guida esercitato dalla Catalogna durante i negoziati e dalla necessità di adattare qualsiasi riforma del modello al suo nuovo Statuto di Autonomia, nei confronti del quale il PP aveva già presentato ricorso al Tribunale costituzionale. La disponibilità del governo centrale ad accogliere le richieste della Catalogna ha esacerbato le tensioni con le altre CCAA governate dal PP, in particolare con Madrid, il cui Ministro delle finanze si è espresso contro l'accordo sostenendo che si trattava di un privilegio nei confronti della Catalogna in quanto «un catalano valeva due madrileni»⁷⁹. Il diniego del PP di appoggiare la riforma ha reso difficile la sua approvazione in sede parlamentare, poiché la modifica della LOFCA in quanto legge organica richiede la maggioranza assoluta dei voti⁸⁰. Alla fine, l'esecutivo nazionale e i suoi alleati nel Congresso sono comunque riusciti a raggiungere la soglia richiesta per un solo voto e il nuovo sistema è stato formalmente promulgato con Legge organica 3/2009⁸¹.

La riforma del 2009 ha rinnovato il modello di perequazione, che ora si articola su quattro diversi fondi. Il primo – e più importante – è il *Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales* (FGSPF), che possiamo definire come perequazione in senso proprio, in quanto concepito per garantire che, a parità di sforzo fiscale, ogni CA riceva lo stesso ammontare di risorse *pro capite* (corrette) per finanziare i servizi essenziali dello stato sociale, ovvero istruzione, sanità e servizi sociali⁸². Il fondo combina una componente orizzontale, in quanto le CA contribuiscono al fondo con il 75% delle loro entrate tributarie, e una verticale finanziata dal governo centrale. Il secondo fondo è il

⁷⁹ Anonimo, *Beteta asegura que hubieran votado en contra de la financiación si no lo impone Rajoy*, in «El País», 15 luglio 2009. [Accessed 10 May 2021]. Available at https://elpais.com/elpais/2009/07/15/actualidad/1247645823_850215.html.

⁸⁰ Nello spettro politico catalano, il nuovo patto di perequazione ha anche suscitato tensioni con il CiU – la forza tradizionalmente egemone in Catalogna, ma all'epoca all'opposizione – la quale ha votato contro il nuovo sistema perché aveva capito che avrebbe comportato «l'assassinio politico dello Statuto di autonomia catalano», in quanto non incorporava pienamente il principio di ordinarietà, per cui una CA dopo che sono stati effettuati i trasferimenti perequativi non può trovarsi in una posizione inferiore nella classifica delle risorse *pro capite*.

⁸¹ Ley Orgánica 3/2009, de 18 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas.

⁸² M. Vilalta, *Pasado, presente y futuro de la nivelación en el modelo de financiación de las Comunidades Autónomas*, in «Mediterráneo Económico», n. 30, 2016, pp. 94-99.

Fondo de Suficiencia Global (FSG), noto anche come clausola dello *status quo*. Questo è il risultato di un compromesso raggiunto durante il processo negoziale tra tutte le parti coinvolte per garantire che tutte le CCAA ricevano più risorse o almeno le stesse risorse che ricevevano rispetto al sistema precedente, indipendentemente dalle loro esigenze finanziarie⁸³. In aggiunta, il sistema prevede due fondi di convergenza, interamente finanziati dallo Stato: il *Fondo de Competitividad* e il *Fondo de Cooperación*. Questi fondi, il cui scopo non è promuovere la solidarietà territoriale *stricto sensu* ma, rispettivamente⁸⁴, la competitività, l'autonomia fiscale e lo sviluppo regionale, sono stati introdotti come contropartita a favore di alcune CCAA – in particolare quelle con una popolazione in calo – al fine di convincerle ad approvare il nuovo sistema⁸⁵.

La combinazione di questi quattro fondi ha contribuito significativamente ad aumentare la complessità del sistema, senza raggiungere pienamente l'obiettivo di equità orizzontale sancito dalla LOFCA. Ciò è dovuto principalmente all'effetto distorsivo generato dal FSG e dai fondi di convergenza, che rispondono più a interessi politici che a considerazioni tecniche di equità⁸⁶.

Il sistema di finanziamento territoriale del 2009 – e con esso il patto di perequazione doveva essere rinnovato dopo cinque anni. Il governo nazionale e le CCAA hanno concordato nella *Conferencia de Presidentes* del 2017 – il principale forum intergovernativo verticale – di istituire un gruppo di esperti incaricato di elaborare una proposta di riforma. Il gruppo era composto da cinque esperti nominati dal governo centrale e uno per ogni CA, o città autonoma. Il gruppo ha elaborato un parere che ha messo in evidenza le disparità tra le diverse CCAA e ha proposto di eliminare la clausola dello *status quo*. Quest'ultima

⁸³ A. Castells, *The Relation Catalonia/Spain: Some Financial and Economic Aspects*, in G. Pola, *Principles and Practices of Fiscal Autonomy: Experiences, Debates and Prospects*, Ashgate, Farnham 2014, p. 212.

⁸⁴ Si vedano: gli articoli 22-24 della Ley 22/2009, de 18 de diciembre, con la quale si regolamenta il sistema di finanziamento delle Comunità autonome di regime comune e delle città con statuto di autonomia, e si modificano determinate misure tributarie.

⁸⁵ A. Herrero Alcalde, J. Ruiz-Huerta Carbonell, C. Vizán Rodríguez, *La reforma de la financiación autonómica de 2009*, in «REAF», n. 11, 2010, p. 186.

⁸⁶ A. Zabalza, J. López-Laborda, *The new Spanish system of intergovernmental transfers*, in «Int Tax Public Finance», n. 18, 2011, pp. 751-752.

è diventata una delle questioni più divise, in quanto alcune CCAA temevano che ciò avrebbe comportato una riduzione sostanziale dei fondi che ricevevano dal sistema. In netto contrasto con la precedente riforma, la Catalogna ha rifiutato di impegnarsi nel processo con un ruolo di primo piano, decidendo persino di non nominare alcun esperto – sebbene i suoi interessi fossero informalmente rappresentati dall'esperto nominato dalle Isole Baleari. Da allora, inoltre, la Catalogna ha boicottato il CPFF, sostenendo che tale sede non è adeguata a portare avanti le discussioni sul sistema di finanziamento, poiché tutto viene sostanzialmente deciso in anticipo dal governo centrale. Il rifiuto della Catalogna di partecipare e la mancanza di volontà del governo centrale ad aprire il vaso di Pandora della riforma, connesso al periodo di instabilità che domina l'arena politica spagnola (con quattro elezioni generali in meno di quattro anni) e alle tensioni create dalla dichiarazione illegale di indipendenza della Catalogna nel 2017, hanno portato al fallimento del processo di riforma del sistema di finanziamento. Sebbene la pandemia e la disastrosa situazione economica che ne deriva rendano un tale riforma più necessaria che mai, le divergenze politiche hanno finora impedito anche solo di avviare il processo, nonostante l'attuale sistema sarebbe dovuto scadere già da quasi un decennio ormai, ovvero nel 2014.

6. Conclusioni comparate

Nello studio è stata illustrata la varietà di soluzioni «architettoniche» che si possono rinvenire nei diversi sistemi federali per quanto concerne le modalità con cui si fissano (e si modificano) le regole che disegnano e governano i sistemi di perequazione. L'analisi intrapresa ha identificato, dalla prospettiva della «law in books», la possibilità di identificare quattro diversi paradigmi tra i diversi sistemi federali. I primi due sono connotati da una forte dimensione istituzionale, con la ripartizione delle risorse effettuata da un'agenzia indipendente su una «base tecnica» – esemplificata dalla *Commonwealth Grants Commission* australiana – o su una «base legislativa-assembleare», con il *Bundestag+Bundesrat* tedesco come modello di riferimento. Negli altri due modelli, invece, le relazioni intergovernative giocano già dalla prospettiva del «law in books» un ruolo decisamente più incisivo, anche se

con diversi gradi di istituzionalizzazione, che variano dall'istituzionalizzazione quasi-costituzionale del CFFF spagnolo, come forum per le relazioni finanziarie intergovernative, al quasi inesistente radicamento giuridico del modello canadese di diplomazia federale-provinciale.

Adottando un punto di vista statico, la prima lezione che si può trarre è che la solidarietà interterritoriale è componente inerente ed essenziale ai sistemi federali. Peraltro, mentre tutti e quattro i modelli danno copertura costituzionale alla perequazione nelle rispettive costituzioni finanziarie; tuttavia, ciò si riscontra con diversi gradi di ancoraggio e quindi di garanzia costituzionale. Nel caso dell'Australia, ad esempio, l'appiglio costituzionale è particolarmente debole e frutto di evoluzione interpretativa ad opera della High Court. Sebbene una previsione costituzionale sia riscontrabile nella maggior parte dei modelli, questo fattore non è di per sé determinante. D'altro canto, le costituzioni si limitano tendenzialmente ad affermare il principio, che può poi essere declinato nelle forme le più svariate, portando così anche a meccanismi di perequazione molto diversi. Per questo motivo, in pratica, la legislazione attuativa diventa elemento centrale per comprendere il funzionamento della perequazione, poiché è in tale sede che vengono disciplinati nel dettaglio i diversi elementi che compongono il sistema e ne determinano funzionamento e limiti.

Non è quindi un caso che della nozione di costituzione finanziaria si debba privilegiare una concezione ampia, che includa non solo le norme «formalmente incorporate in qualche documento giuridicamente vincolante ed esplicitamente costituzionale»⁸⁷, ma anche le norme non scritte come «i precetti consuetudinari, tradizionali e ampiamente accettati»⁸⁸. Questo approccio comporta tre conseguenze fondamentali ai fini della presente analisi. In primo luogo, sottolinea l'importanza di «[contemplare] la Costituzione nel suo complesso, considerando anche le disposizioni non specificamente dirette [alle] questioni fiscali e tenendo conto della struttura federale creata dalla Costituzione»⁸⁹. In secondo luogo, giustifica l'inclusione di tutte le

⁸⁷ Traduzione propria di: J.M. Buchanan, R.E. Wagner, *Democracy in Deficit: Political Legacy of Lord Keynes*, Academic Press, New York, 1977, p. 24.

⁸⁸ Traduzione propria di: J.M. Buchanan, R.E. Wagner, *op. cit.*, p. 24.

⁸⁹ Traduzione propria di: W. Kenneth Dam, *The American Fiscal Constitution*, in «The University of Chicago Law Review», n. 2, 1977, p. 272.

fonti del diritto che disciplinano la materia, anche nel caso in cui non abbiano uno status costituzionale formale. In questo caso, la sostanza prevale sulla forma, poiché queste norme meritano di essere considerate come quasi-costituzionali. In terzo luogo, si dà peso anche alle regole economiche e, soprattutto, ai fatti politici poiché anche questi hanno un impatto sull'interpretazione e sull'attuazione delle regole e contribuiscono a determinare il modo in cui un sistema funziona e si evolve.

Una tale più ampia prospettiva di indagine porta con sé la necessità di incorporare nell'analisi anche la dimensione dinamica, prestando dunque attenzione alle procedure di creazione e modifica delle disposizioni che regolano la perequazione, con l'obiettivo di comprendere e valorizzare il ruolo degli enti subnazionali nel determinare le modalità e il grado di redistribuzione, gli interessi che vengono convogliati nel processo, nonché le garanzie offerte all'autonomia subnazionale. A questo proposito, si possono osservare importanti differenze tra i sistemi. Il modello perequativo australiano su «base tecnica» trova il proprio sostegno *a priori* in un accordo intergovernativo, sul quale si fonda la stessa attribuzione alla *Commonwealth Grants Commission* del compito di «consigliare» il governo federale sulla redistribuzione della GST tra Stati e Territori, nonché attraverso l'elaborazione dei Terms of Reference (ToRs). All'interno di queste coordinate è, infatti, la Commissione che definisce in modo indipendente e imparziale la metodologia per la redistribuzione della GST, con un coinvolgimento del livello di governo subnazionale piuttosto debole, anche se sia il Commonwealth che gli Stati e i Territori vengono consultati durante il processo decisionale. Il grado di partecipazione territoriale è significativamente più forte in Germania, poiché le leggi federali che disciplinano la perequazione sono il risultato di uno sforzo congiunto tra *Bund* e *Länder*, con questi ultimi che partecipano indirettamente al processo legislativo attraverso il voto espresso dai rappresentanti dei propri esecutivi in seno al *Bundesrat*. In netto contrasto, i modelli spagnolo e canadese sono caratterizzati dalla predominanza del centro nel processo legislativo, con decisioni che tuttavia sono comunque soggette a una forte contrattazione politica, durante i negoziati condotti in seno al CPFF nel caso spagnolo o tramite la diplomazia federale-provinciale nel caso canadese, attraverso la quale le Province cercano

di influenzare le decisioni in materia di perequazione formalmente incardinate in seno al governo federale.

Se tuttavia i processi decisionali vengono osservati più da vicino, nelle pieghe del funzionamento delle regole giuridiche emerge una chiara tendenza che porta i diversi paradigmi a convergere verso un punto di riferimento comune. In tutti i sistemi, infatti, il coinvolgimento dei governi subnazionali subisce una torsione che mostra la netta prevalenza della dimensione intergovernativa e, in particolare, degli esecutivi dei diversi livelli di governo coinvolti. Tutti i sistemi in esame sono fortemente condizionati da questo sviluppo occorso per lo più in via di prassi e, sebbene la partecipazione degli enti subnazionali non sia necessariamente vincolante in punto di diritto, diviene consigliabile di fatto o addirittura necessaria da una prospettiva politica. Questo è senza dubbio il caso dell'Australia, dove gli Stati vengono consultati durante l'intero processo, dalla nomina dei membri della Commissione alle raccomandazioni dalla medesima formulate, nonché del Canada, dove il governo federale di solito anticipa alle Province i suoi piani in punto di perequazione prima di attuarli attraverso l'approvazione del bilancio federale. Ma le relazioni intergovernative sono in qualche misura presenti e determinanti in tutti e quattro i modelli analizzati, per cui si può affermare che anche laddove questo paradigma non sia giuridicamente vincolante, lo diventa *de facto* da un punto di vista politico, con una netta torsione a fare di modelli a netta prevalenza dell'esecutivo.

Questa convergenza porta alla ribalta un altro elemento centrale mostrato da tutti e quattro i casi, ovvero la rilevanza della politica e dei partiti e l'influenza che questa dimensione esercita sulla politica redistributiva nei sistemi federali, con il momento politico che a volte risulta decisivo per raggiungere un accordo in materia, come illustrano chiaramente i casi tedesco e spagnolo. Ciò è favorito dalla natura vaga delle disposizioni costituzionali che regolano la materia. Questa scelta di design costituzionale fa sì che, nella pratica, la dimensione politica condizioni l'esecuzione del programma perequativo ben oltre la previsione normativa; in tale settore è, infatti, necessario trovare un equilibrio tra il miglior risultato in termini redistributivi e ciò che è politicamente fattibile. Di conseguenza, i processi di «rinnovamento» dei meccanismi perequativi portano spesso con sé tensioni intergovernative anche forti, durante le quali i diversi attori si contendono la fetta

più grande della torta. Sebbene i conflitti intergovernativi generati da questi processi politici non mettano (necessariamente) in discussione la necessità di prevedere programmi di solidarietà interterritoriale, questi forniscono una prova inconfutabile delle divergenze esistenti tra gli enti subnazionali circa il grado e la portata della perequazione. È interessante notare che ciò è riscontrabile in tutte le federazioni: non solo in Canada e in Spagna, ma anche in federazioni relativamente omogenee quali l'Australia o la Germania, dove tutte le leggi federali che prevedono la perequazione sono state approvate all'unanimità dalle parti coinvolte, ma in seguito sono state tutte impugnate davanti alla Corte costituzionale federale.

D'altro canto, una tale deriva «politica» è favorita dalla stessa funzione svolta dai meccanismi di perequazione. Mettendo gli enti territoriali più ricchi/pagatori contro le loro controparti più povere/beneficarie si apre infatti una finestra di opportunità per i governi subnazionali, che possono provare a plasmare il sistema a proprio vantaggio, nonché per il governo centrale, che può viceversa utilizzare questi meccanismi per espandere il proprio sostegno politico piuttosto che per ridurre gli squilibri orizzontali. Inoltre, nei modelli dominati dal centro, la solidarietà è diventata anche uno strumento per preservare l'unità del sistema federale o, almeno, per cercare di accogliere certe richieste di alcuni partiti nazionalisti, usando il finanziamento territoriale alla stregua di uno strumento per mantenere tali richieste all'interno dell'ordine costituzionale. L'esperienza spagnola, con la volontà della Catalogna di limitare il suo contributo alla solidarietà orizzontale in seguito allo Statuto di autonomia del 2006, questione centrale durante i negoziati che hanno portato al modello di finanziamento autonomico del 2009, o ancora l'impossibilità politica di riformare alcuni aspetti del programma canadese poiché avrebbero danneggiato gli interessi del Québec, sono due esempi emblematici di questa pratica.

Anche alla luce di tali ultime considerazioni, la forma e il grado con cui gli enti subnazionali sono coinvolti nei processi redistributivi non sono dunque privi di conseguenze in termini di autonomia subnazionale e responsabilità democratica, ma rivestono un ruolo determinante rispetto alla stabilità e all'unità dei sistemi federali. In teoria, maggiore è il ruolo svolto dagli enti subnazionali, più forti saranno le garanzie in tal senso. Trovare il giusto equilibrio è comunque un

compito arduo perché la perequazione si basa su formule complesse che di natura ostacolano l'effettiva comprensione da parte degli attori politici e del pubblico in generale e che, proprio per questo motivo, possono essere facilmente (ab-)usate a vantaggio di una o dell'altra parte interessata. La complessità tipicamente inerente a tali meccanismi si traduce evidentemente in una mancanza di trasparenza, che mette in discussione anche la stessa misura con cui i diversi i livelli di governo sono chiamati a rispondere alle scelte operate in merito ai programmi di perequazione. Ricostruire chiaramente le responsabilità risulta nella pratica estremamente difficile, se non addirittura impossibile, e una tale impasse apre sempre più la strada all'adozione di decisioni all'esito di negoziati condotti «a porte chiuse» – come dimostrano chiaramente tutti e quattro i casi esaminati –, con le assemblee legislative a tutti i livelli che vengono per lo più esautorate di qualunque ruolo, o lo vedono ridotto a una mera ratifica di decisioni prese in altre sedi.

Infine, l'analisi comparativa è in grado di rilevare un'ulteriore torsione di tali meccanismi. Anche nel caso in cui le previsioni legislative prevedono soluzioni istituzionali – vincolanti o meno – per la partecipazione territoriale al processo decisionale, in pratica, l'influenza del livello di governo subnazionale sulla decisione finale risulta piuttosto limitata. A un tale esito contribuisce senz'altro la circostanza per cui gli interessi dei singoli Enti sono spesso contrapposti, mentre i meccanismi di partecipazione prevedono solo un coinvolgimento del livello di governo subnazionale nel suo complesso, per cui l'autonomia della singola unità risulta annacquata, nella migliore delle ipotesi. Rispetto a un tale approdo peraltro la circostanza che alcuni territori, di solito quelli economicamente più forti, riescono in alcuni casi a imporre la propria soluzione, o comunque a influenzare in modo preponderante l'esito del compromesso raggiunto, spinge tale deriva ancora più in là, accrescendo ulteriormente il potenziale di conflitto legato alla solidarietà, tema già controverso per sua stessa natura, e così contribuendo a spiegare le tensioni intergovernative che di regola caratterizzano questi programmi. In effetti, in tutti i modelli analizzati è possibile riscontrare l'attivazione da parte degli enti subnazionali di strumenti giuridici, o anche solo politici, destinati a fare pressione sul livello di governo centrale, anche forzando una rinegoziazione dei termini e delle condizioni, al fine di plasmare il sistema a proprio vantaggio.

Tuttavia, tutto ciò non fa altro che rafforzare la tesi dell'importanza di articolare canali partecipativi efficaci che permettano agli Enti subnazionali di prendere parte all'elaborazione (e alla riforma) delle regole che disegnano e governano i meccanismi di perequazione, e ciò proprio anche al fine di evitare l'emergere (o l'escalation) di tensioni sopite e prevenire così l'insorgere di conflitti intergovernativi, o quantomeno mitigarne la portata sovversiva.

Bibliografia

- Aja, E. (2014), *Estado autonómico y reforma federal*, Alianza Editorial, Madrid.
- Ambrosanio M.F., Balduzzi P., Peiti C. (2018), *Accountability and revenue assignment across levels of government: rules, practices, and challenges*, in Valdesalici A., Palermo F. (a cura di), *Comparing Fiscal Federalism*, Brill, Leiden, pp. 119-148.
- Bahl R. (2000), *Intergovernmental Transfers in Developing and Transition Countries: Principles and Practices*, World Bank, Washington DC.
- Béland D., Lecours A. (2011), *The Ideational Dimension of Federalism: The "Australian Model" and the Politics of Equalisation in Canada*, in «Australian Journal of Political Science», vol. 46, n. 2, 2011, pp. 199-212.
- Béland D., Lecours A. (2014), *Accommodation and the politics of fiscal equalization in multinational states: The case of Canada*, in «Nations and Nationalism», vol. 20, n. 2, pp. 337-354.
- Béland D., Lecours A. (2016), *Canada's Equalization Policy in Comparative Perspective*, in «IRPP Insight», n. 9.
- Belser E.M., Bächler T., Egli S., Zünd L. (2021), *The Principle of Equality in Diverse States. Reconciling Autonomy with Equal Rights and Opportunities*, Brill, Leiden.
- Benz A. (2017), *Ein Verteilungskampf, in dem alle gewonnen haben?: Oder ein Tauschgeschäft zum Nachteil von Föderalismus und Demokratie?*, in EZFF, (a cura di), *Jahrbuch des Föderalismus 2017*, Nomos, Baden-Baden.
- Benz A., Sonniksen J. (2017), *Advancing Backwards: Why Institutional Reform of German Federalism Reinforced Joint Decision-Making*, in «Publius», vol. 48, n.1.
- Blöchliger H., King D. (2006), *Less than you thought: the fiscal autonomy of sub-central governments*, in «OECD Economic Studies», n. 43.
- Boadway, R. (2008), *Fiscal Equalization: the Canadian experience*, in Bosch N., Durán J.M. (a cura di) (2008), *Fiscal Federalism and Political Decentralization. Lessons from Spain, Germany and Canada*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham.
- Buchanan J.M., Wagner R.E. (1977), *Democracy in Deficit: Political Legacy of Lord Keynes*, Academic Press, New York.
- Cameron D., Simeon R. (2002), *Intergovernmental Relations in Canada: The Emergence of Collaborative Federalism*, in «Publius», vol. 32, n. 2.

- Castells A., *The Relation Catalonia/Spain: Some Financial and Economic Aspects*, in Pola, G. (a cura di) (2014), *Principles and Practices of Fiscal Autonomy: Experiences, Debates and Prospects*, Ashgate, Farnham.
- CGC, *Commonwealth-States relations, 2018-2019*, 2019. Accessed May 26, 2021. <https://www.cgc.gov.au/about-us/fiscal-equalisation>.
- CGC, *Report on GST Revenue Sharing Relativities. 2010 Review*, 2010. Accessed May 26, 2021. <https://www.cgc.gov.au/about-us/accountability-and-reporting>.
- CGC, *The Commonwealth Grant Commission: the last 25 years*, Commonwealth of Australia, 2009. Accessed May 24, 2021. https://www.cgc.gov.au/sites/default/files/documents/About/History/History%20-%20Commonwealth%20Grants%20Commission%20-%20The%20Last%2025%20Years.pdf?acsf_files_redirect.
- Dam K., *The American Fiscal Constitution* (1977), in «The University of Chicago Law Review», n. 2.
- Delaney E.F., Mason R. (2022), *Solidarity Federalism*, in «Notre Dame Law Review», vol. 98, n. 2.
- Dolzer R., *Das parlamentarische Regierungssystem und der Bundesrat – Entwicklungsstand und Reformbedarf* (1999), in «VStRL – Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer», n. 58.
- Eccleston R., Woolley T. (2014), *From Calgary to Canberra: Resource Taxation and Fiscal Federalism in Canada and Australia*, in «Publius», vol. 45, n. 2.
- Feehan J., *Canada's Equalization Formula: Peering Inside the Black Box ... And Beyond* (2014), in «The School of Public Policy Research Papers», vol. 7, n. 4.
- Feehan J. (2020), *Canada's Equalization Program: Political Debates and Opportunities for Reform*, in «IRPP Insight», n. 30.
- Fernández Allés J.J. (2004), *Bases para una teoría constitucional española sobre relaciones intergubernamentales*, in «Revista Española de Derecho Constitucional», n. 72.
- Fischer-Menshausen H. (1978), *Unbestimmte Rechtsbegriffe in der bundesstaatlichen Finanzverfassung*, in Dreissig W. (a cura di), *Probleme des Finanzausgleichs I*, Duncker & Humblot, Berlin.
- Fraenkel-Haerberle C., Valdesalici A. (2018), *La terza riforma del federalismo tedesco: il «Finanzausgleich» tra vecchie e nuove previsioni normative*, in «Le Regioni», n. 3.
- Galligan B. (2012), *Fiscal federalism: then and now*, in Appleby G., Aroney N., John T. (a cura di), *Future of Australian Federalism: Comparative and Interdisciplinary Perspectives*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Golden M., Picci L. (2008), *Pork-Barrel Politics in Postwar Italy, 1953-94*, in «American Journal of Political Science», vol. 52, n. 2.
- Häde U. (1996), *Finanzausgleich. Die Verteilung der Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen im Recht der Bundesrepublik Deutschland und der Europäischen Union*, Mohr Siebeck, Tübingen.
- Herrero Alcalde A., Ruiz-Huerta Carbonell J., Vizán Rodríguez C. (2010), *La reforma de la financiación autonómica de 2009*, in «REAF», n. 11.

- Hettlage K.M. (1981), *Zur Revisionsklausel in der Finanzverfassung*, in Lerche P., Zacher H., Badura P. (a cura di), *Festschrift für Theodor Maunz zum 80. Geburtstag am 1. September 1981*, C.H. Beck, München 1981.
- Janigan M. (2020), *The Art of Sharing: The Richer versus the Poorer Provinces since Confederation*, McGill-Queen's University Press, Montreal & Kingston.
- Kotzur M., *Federalism and bicameralism – the German “Bundesrat” (Federal Council) as an atypical model*, in Luther J., Passaglia P., Tarchi R. (a cura di) (2006), *A world of second chambers. Handbook for constitutional studies on bicameralism*, Giuffrè, Milano.
- Koutsogeorgopoulou V. (2007), *Fiscal Relations Across Levels of Government in Australia*, in «OECD Economics Department Working Papers», n. 541.
- Lenk T., Glinka P. (2017), *Der neue bundesstaatliche Finanzausgleich – eine Reform und viel Reformaufschub*, in «Wirtschaftsdienst», n. 7.
- Madden, J.R. (2006), *Central Fiscal Dominance, Collaborative Federalism and Economic Reform*, in Wallack J.S., Srinivasan T.N. (a cura di), *Federalism and Economic Reform: International Perspectives*, Cambridge University Press, Cambridge 2006.
- Monasterio C. (2010), *Federalismo fiscal y sistema foral ¿Un concierto desafinado?*, in «Hacienda Pública Española / Review of Public Economics», n. 192.
- Musgrave R.A. (2000), *Public Finance and Democratic Society, III: the Foundations of Taxation and Expenditure*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham.
- OECD (2012), *Australia: The Intergovernmental Agreement on Federal Financial Relations*, in «Reforming Fiscal Federalism and Local Government: Beyond the Zero-Sum Game», OECD Publishing, 2012.
- Palermo F., Woelk J. (1999), *Il Bundesrat tra continuità e ipotesi di riforma*, in «Le Regioni», n. 6.
- Porto A., Sanguinetti P. (2001), *Political Determinants of Intergovernmental Grants*, in «Economics & Politics», vol. 13, n. 3.
- Williams R.A. (2021), *History of Federal-State Fiscal Relations in Australia: A review of the Methodologies Used*, in «The Australian Economic Review», vol. 45, n. 2.
- Williams, R.A. (2005), *Federal-State Financial Relations in Australia: The Role of the Commonwealth Grants Commission*, in «The Australian Economic Review», vol. 38, n. 1.
- Ruiz-Huerta J. (2014), *Spanish Decentralization and Fiscal Federalism*, in Pola G. (a cura di), *Principles and Practices of Fiscal Autonomy: Experiences, Debates and Prospects*, Ashgate, Farnham.
- Ruiz-Huerta J., Herrero Alcalde A. (2008), *Fiscal Equalization in Spain*, in Bosch N., Durán J.M. (a cura di), *Fiscal Federalism and Political Decentralization. Lessons from Spain, Germany and Canada*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham 2008.
- Russell P.H. (2004), *Constitutional Odyssey: Can Canadians Become a Sovereign People? Third Edition*, University of Toronto Press, Toronto.
- Saunders C., *A New Federalism? The Role and Future of the National Cabinet* (2020), in «Governing during Crisis», (policy brief n. 2), Melbourne School of Govern-

- ment, 2020. Accessed May 31, 2021. https://law.unimelb.edu.au/__data/assets/pdf_file/0004/3444250/GDC-Policy-Brief-2_National-Cabinet_final01.07.2020.pdf.
- Saunders C. (2015), *Cheryl Saunders: ten principles for reforming federalism. Interview by David Donaldson*, in «The Mandarin», 2015. Accessed May 28, 2021. <https://www.themandarin.com.au/44286-ten-principles-reform-federation/>.
- Saunders C. (2005), *Intergovernmental agreements and the executive power*, in «Public Law Review», n. 16.
- Saunders C. (2000), *Federal fiscal reform and the GST*, in «Public Law Review», n. 2.
- Saunders C. (1988), *Towards a Theory for Section 96: Part II*, in «Melbourne University Law Review», n. 16.
- Saunders C. (1987), *Towards a Theory for Section 96: Part I*, in «Melbourne University Law Review», n. 16.
- Saunders C., Crommelin M. (2015), *Reforming Australian Federal Democracy*, in «University of Melbourne Legal Studies», Research Paper n. 711.
- Seiler C. (2017), *Flucht in die Intransparenz*, in EZFF (a cura di), *Jahrbuch des Föderalismus 2017*, Nomos, Baden-Baden.
- Shah A. (2017), *Horizontal Fiscal Equalization in Australia: Peering Inside the Black Box*, in «Report commissioned by the NSW Government». https://www.pc.gov.au/__data/assets/pdf_file/0007/223495/subdr103-horizontal-fiscal-equalisation.pdf.
- Siekman H. (2011), *Art. 104a*, in Sachs M. (a cura di), *Grundgesetz Kommentar*, C.H. Beck, München.
- Spasovejic J., Nicholas M. (2013), *Fiscal Equalisation in Australia*, in «Australian Journal of Public Administration», vol. 72, n. 3.
- Stern K. (1980), *Das Staatsrecht Der Bundesrepublik Deutschland*, C.H. Beck, München.
- Vega García A. (2014), *El principio constitucional de solidaridad interterritorial en España y en Alemania: aplicación y límites*, in «REAF», n. 20.
- Vilalta M. (2016), *Pasado, presente y futuro de la nivelación en el modelo de financiación de las Comunidades Autónomas*, in «Mediterráneo Económico», n. 30.
- Warren N. (2008), *Reform of the Commonwealth Grant Commission: It's all in the detail*, in «IUSNW Law Journal», vol. 31, n. 2.
- Watts R.L. (2018), *Comparative Research and Fiscal Federalism*, in Valdesalici A., Palermo F. (a cura di), *Comparing Fiscal Federalism*, Brill, Leiden.
- Watts R.L. (1989), *Executive Federalism: A comparative analysis*, Institute of Intergovernmental Relations, Kingston.
- Wendt R. (2008), *Finanzhoheit und Finanzausgleich*, in Isensee J., Kirchhof P. (a cura di), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, C.F. Müller, Heidelberg.
- Wieland J. (2018), *Notwendigkeit einer Föderalismusreform III – Wie kann die Finanzverfassung zukunftsfest gemacht werden?*, in Schweisfurth T., Voß W. (a cura di), *Haushalts- und Finanzwirtschaft der Länder in der Bundesrepublik Deutschland*, Berliner Wissenschafts-Verlag, Berlin.

- Wilkinson J. (2002), *Horizontal fiscal equalization*, in «Research note no. 1, Department of the Parliamentary Library». Accessed May 20, 2021. <https://www.aph.gov.au/binaries/library/pubs/rn/2002-03/03rn01.pdf>.
- Woelk J. (2014), *La forma segue la funzione: il Consiglio federale tedesco (Bundesrat)*, in Rossi E. (a cura di), *Studi pisani sul Parlamento*, Pisa University Press, Pisa.
- Worthington A., Dollery B. (1999), *Fiscal illusion and the Australian local government grants process: How sticky is the flypaper effect?*, in «Public Choice», vol. 99, n. 1-2.
- Zabalza A., López-Laborda J. (2011), *The new Spanish system of intergovernmental transfers*, in «Int Tax Public Finance», n. 18.
- Zornoza J. (2014), *New Trends in Fiscal Decentralization: a Spanish View*, in Lütgenau, S.A. (a cura di), *Fiscal Federalism and Fiscal Decentralization in Europe. Comparative Case Studies on Spain, Austria, the United Kingdom and Italy*, Studien Verlag, Innsbruck.

Indice

Parte congiunturale

- I rischi per la finanza territoriale nel coacervo delle riforme 7
Luciano Greco
- La finanza comunale, gli investimenti di oggi e le prospettive
della domanda di servizi 19
*Francesco Bogazzi, Silvia Duranti, Claudia Ferretti,
Patrizia Lattarulo, Valentina Patacchini*
- La finanza regionale tra delega fiscale, attuazione del PNRR
e spesa per le funzioni essenziali 47
Claudia Ferretti, Roberta Garganese
- Il finanziamento degli investimenti
degli Enti locali e territoriali: gli strumenti e il loro utilizzo 71
Salvio Capasso, Agnese Casolaro

Parte monografica

- I territori in un contesto globale incerto tra shock e opportunità 93
Paolo Di Caro
- Centralizzare o decentralizzare? Questo è il dilemma...
La programmazione della politica nazionale
di coesione: alcune lezioni dai programmi
FSC 2007-2013 e 2014-2020 107
Davide Barella, Santino Piazza, Giuseppe Somma

L'assistenza agli anziani non autosufficienti: squilibri territoriali e prospettive di riforma <i>Laura Pelliccia, Elisabetta Tondini, Mauro Casavecchia</i>	137
Le Strategie Regionali di Sviluppo Sostenibile “prese sul serio”: una prima analisi dell’influenza dell’Agenda 2030 sui programmi FESR e FSE delle Regioni Piemonte e Puglia <i>Filomena Berardi, Giovanni Cuttica, Paolo Feletig, Roberta Garganese, Iary Goffredo</i>	183
Il valore della risorsa idrica. Riflessioni sul caso lombardo <i>Antonio Dal Bianco, Andrea Zatti</i>	219
Lavori pubblici e PNRR <i>Giuseppe Francesco Gori</i>	247
Le filiere produttive del Mezzogiorno: numeri e impatto degli investimenti <i>Salvio Capasso, Autilia Cozzolino</i>	261
Meccanismi perequativi e partecipazione subnazionale: paradigmi emergenti attraverso un’analisi costituzionale comparata <i>Alice Valdesalici, Francisco Javier Romero Caro</i>	279



STAMPATO IN ITALIA
nel mese di novembre 2023
da Rubbettino print per conto di Rubbettino Editore srl
88049 Soveria Mannelli (Catanzaro)
www.rubbettinoprint.it

L'attuale quadro economico internazionale continua ad essere interessato – dopo le crisi connesse alla pandemia, alla guerra in Ucraina e al caro energia – da crescenti tensioni geopolitiche con importanti impatti anche a scala locale. A sostegno dell'economia sta, in questi anni, trovando attuazione un vasto programma Europeo basato sul rilancio degli investimenti e su un importante piano di riforme. Il Rapporto sulla Finanza Territoriale, come di consueto, propone il monitoraggio e l'analisi degli assetti di finanza pubblica, soffermandosi sul ruolo assunto dalle Amministrazioni regionali e locali.

La parte congiunturale del Rapporto, introdotta da Luciano Greco, esamina i più recenti andamenti della finanza di Regioni e Comuni, alla luce delle responsabilità loro attribuite nel sostegno agli investimenti e nell'attuazione del PNRR. Questa fase mette in evidenza le molte carenze del settore pubblico su cui intervengono importanti proposte di riforma. La parte monografica, introdotta da Paolo Di Caro, approfondisce alcuni temi cruciali per uno sviluppo sostenibile e inclusivo del nostro Paese: la relazione tra l'Agenda ONU 2030 e le politiche di coesione; la centralizzazione/decentralizzazione delle politiche di sviluppo locale; il PNRR e la riforma dei contratti; le filiere produttive del Mezzogiorno ed alcune policy settoriali connesse al Welfare e alle risorse idriche.

Infine, nella parte dedicata ai confronti internazionali, il Rapporto presenta un'analisi costituzionale comparata dei meccanismi perequativi e di partecipazione sub-nazionale.



L'IREs produce studi monografici sulla struttura e sull'evoluzione del governo locale del Piemonte. Le vicende della finanza locale e le sue dinamiche nella regione sono analizzate anche nell'ambito dell'annuale relazione socio-economica.



L'IRPET – Istituto regionale per la programmazione economica della Toscana – svolge attività di ricerca in ambito economico, sociale e territoriale, finalizzata alla programmazione, analisi e valutazione delle politiche pubbliche. In ambito di finanza ed economia pubblica, analizza i diversi aspetti del decentramento, della fiscalità e della spesa pubblica per ente e settore di intervento. Attraverso la disponibilità di basi dati aggiornate e la propria modellistica, simula gli effetti delle riforme di finanza pubblica e formula suggerimenti di policy.



SRM – Centro Studi con sede a Napoli, collegato al Gruppo Intesa Sanpaolo – nato come presidio intellettuale e scientifico, ha come obiettivo il miglioramento della conoscenza del territorio sotto il profilo infrastrutturale, produttivo e sociale in una visione europea e mediterranea. Specializzato nell'analisi delle dinamiche regionali, con particolare attenzione al Mezzogiorno, ha dato vita a due osservatori permanenti che monitorano i Trasporti Marittimi, la Logistica e l'Energia.



Polis-Lombardia – Istituto regionale per il supporto alle politiche della Lombardia – ha come mission il servizio e l'accompagnamento alla implementazione (e valutazione) delle politiche della Regione Lombardia, con particolare riferimento agli aspetti economici, sociali e territoriali.



La Fondazione IPRES – Istituto Pugliese di Ricerche Economiche e Sociali – è partecipata dalla Regione Puglia e da enti pubblici espressioni del sistema delle autonomie locali e funzionali del territorio regionale. L'attività di ricerca riguarda diversi ambiti: la finanza locale, il welfare, il capitale umano, la programmazione territoriale e lo sviluppo locale, le relazioni internazionali e i flussi migratori nell'area euro-mediterranea.



Liguria Ricerche S.p.A. supporta la Regione Liguria nell'attività di programmazione generale e di settore attraverso studi e ricerche sull'economia e la società ligure. La società svolge inoltre attività di assistenza tecnica a programmi e progetti cofinanziati dall'Unione Europea e dallo Stato che interessano il territorio regionale.



Agenzia Umbria Ricerche

L'AUR – ente di ricerca della Regione Umbria – realizza studi e ricerche sulle trasformazioni e sugli andamenti congiunturali della struttura economica e sociale umbra e predispone analisi a supporto delle politiche territoriali ed economico-finanziarie della Regione.

Con il patrocinio di



Con la collaborazione di



ISBN 978-88-498-7865-3



9 788849 878653

Edizione fuori commercio