

Tradizionalmente il Rapporto sulla Finanza territoriale dedica la prima parte a un'analisi congiunturale della finanza degli enti decentrati, quest'anno in prima linea nel rispondere alla crescente domanda di servizi e di sicurezza da parte dei cittadini. La seconda parte è, invece, dedicata proprio all'istituto delle Regioni, che nella ricorrenza dei 50 anni dalla fondazione viene messo duramente alla prova dall'evento pandemico.

Il ruolo delle Regioni nella gestione dell'emergenza sanitaria ed economica tuttora in corso è completamente inedito e può costituire un utile insegnamento in merito alle proposte di riforma che si sono succedute a breve distanza l'una dall'altra.



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 si occupa di finanza territoriale, nei diversi aspetti del decentramento, della fiscalità e della spesa pubblica. Attraverso la disponibilità di base 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.



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

Società Italiana di Economia Pubblica



Associazione Italiana di Scienze Regionali



A. I. S. Re.

ISBN 978-88-498-6547-9



Edizione fuori commercio



LA FINANZA TERRITORIALE

Rapporto 2020



IRES Piemonte - IRPET - SRM - PoliS Lombardia - IPRES - Liguria Ricerche - Umbria Ricerche LA FINANZA TERRITORIALE Rapporto 2020 RUBBETTINO

RUBBETTINO

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

La finanza territoriale

Rapporto 2020

RUBETTINO

Comitato di redazione

IRES Piemonte: Renato Cagno, 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

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

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

Liguria Ricerche: www.liguriaricerche.eu

Agenzia Umbria Ricerche: www.aur-umbria.it

Parte congiunturale
La congiuntura della finanza decentrata

Introduzione alla prima parte

Ernesto Longobardi

1. La prima parte di questo rapporto è dedicata, come nei precedenti, all'analisi dell'evoluzione recente della finanza decentrata

Nel capitolo 1, Ferretti, Gori e Lattarulo, per l'IRPET, prendono in esame come la crisi indotta dalla pandemia sia andata pesantemente ad incidere sulle finanze comunali, in una fase in cui, per l'effetto delle leggi di bilancio 2019 e 2020, e con il definitivo superamento delle regole del patto di stabilità, essa sembrava entrare in una fase del tutto nuova. Si manifestavano novità rilevanti dal lato del finanziamento, con la possibilità di impiego dell'avanzo di gestione, un maggiore spazio di ricorso al debito e alcuni segnali di una più attiva ed efficace politica di contrasto all'evasione; così come dal lato della spesa, ove finalmente si registrava, dopo anni di stagnazione, una significativa ripresa dell'attività di investimento, la cui necessità era ormai impellente per le enormi carenze accumulate – in termini di dotazione infrastrutturale, assetto idrogeologico dei territori, capacità dei sistemi scolastico e socio-assistenziale – e per le nuove pressanti esigenze di intervento in materia di efficientamento energetico, salvaguardia ambientale, innovazione tecnologica. In questo scenario, l'insorgenza della crisi pandemica ha chiamato i Comuni a svolgere un ruolo fondamentale nel sostegno alle famiglie e alle categorie economiche più colpite.

Il capitolo esamina le variazioni dei flussi di cassa (SIOPE) del primo semestre di quest'anno a confronto con quello del 2019. Una forte riduzione delle entrate tributarie e tariffarie viene analizzata nel dettaglio delle singole componenti, dando spazio ai cespiti più significativi, come la tassa di soggiorno¹. Si mostra anche come la riduzione

¹ Sul tema dell'imposta di soggiorno nella crisi pandemica si veda anche IRPET, 2020b.

si sia manifestata con marcate differenze a livello territoriale. È un tema questo – la natura asimmetrica della crisi economica indotta dalla pandemia e le sue conseguenze sul sistema di finanza pubblica multilivello – di centrale importanza, sul quale si torna più avanti.

Si prendono poi in esame i provvedimenti (D.L. 34 e D.L. 104) con i quali, per garantire l'assolvimento delle funzioni fondamentali dei Comuni ed a ristoro delle loro perdite di gettito, il livello centrale della finanza pubblica è intervenuto con trasferimenti di carattere straordinario.

Dal lato della spesa, quella di parte corrente, sempre considerando il confronto tra il primo semestre dell'anno in corso e quello del 2019, si riduce, nel suo insieme, per il prevalere dei risparmi imputabili alla sospensione di diverse attività sulla maggiore spesa per trasferimenti a famiglie e imprese. Si contrae anche la spesa in conto capitale, per quanto di una variazione percentuale che è meno della metà di quella della spesa corrente e, di nuovo, con marcate differenze a livello regionale e a seconda della natura dell'investimento.

Il tema degli investimenti pubblici – al quale viene dedicata ogni anno grande attenzione all'interno del rapporto² – viene ampiamente declinato nell'ultima parte del capitolo, che analizza, su un arco di cinque anni, gli effetti, a livello nazionale e decentrato, delle importanti variazioni normative che hanno riguardato il settore dei contratti pubblici.

Ancora agli investimenti pubblici, in particolare delle amministrazioni locali, considerati sotto la specifica angolatura delle forme di finanziamento, è dedicato il secondo capitolo, redatto, per SRM, da Capasso e Casolaro. Il debito delle amministrazioni locali risulta in costante flessione dal 2011 (con l'eccezione del 2016), con una contrazione complessiva del 27,3%. In particolare, si assiste ad una progressiva riduzione dei mutui (salvo una significativa inversione di tendenza nell'ultimo biennio) e dei prestiti obbligazionari, mentre sembra accresciuto lo spazio del partenariato pubblico privato, il cui rilievo rimane tuttavia ancora marginale nel panorama degli investimenti pubblici nel nostro Paese. La sfida che si apre in un futuro assai prossimo per le amministrazioni locali, come per l'intero Paese,

² Per limitarsi a quello dello scorso anno cfr. Ferretti *et al.*, 2019 e Forte, 2019.

è quella del buon impiego delle ingenti risorse che affluiranno dal bilancio comunitario e dal *Recovery Fund*.

Il terzo capitolo, dovuto a Corsi, Figari e Gandullia, per Liguria Ricerche, si apre con la sottolineatura della specificità, rispetto alle crisi economiche del recente passato, di quella indotta dalla pandemia, per la natura extra-economica dei fattori che l'hanno indotta e per le forti incertezze sulla sua futura evoluzione nel tempo. Inoltre, come già sottolineato nel primo capitolo, la crisi si è manifestata con forti disomogeneità e asimmetrie tra i territori. Sfruttando la metodologia messa a punto in un lavoro recente (Figari *et al.*, 2020) gli autori indagano, in riferimento alla Regione Liguria, posta a confronto con l'intero Paese e con le sue macro-aree, gli effetti redistributivi della crisi e la misura della correzione prodotta sia dagli stabilizzatori automatici, sia, soprattutto, dalle misure discrezionali di emergenza adottate a livello centrale. Impiegando il modello di micro-simulazione fiscale LigurMOD, già illustrato nel rapporto dello scorso anno (Figari *et al.*, 2019), si mostra come in Liguria la crisi abbia sensibilmente aumentato la disuguaglianza, come avvenuto in tutto il territorio nazionale, un dato, quest'ultimo, già emerso in altre indagini (per esempio in IRPET, 2020a). Si misura quindi la capacità del sistema di welfare di correggere gli effetti della crisi in termini di reddito disponibile. La quota della perdita di reddito di mercato compensata dai trasferimenti pubblici (il tasso di compensazione) risulta decrescente al crescere del reddito. I trasferimenti hanno dunque attenuato, come ci si attende da un sistema di protezione sociale, l'effetto della crisi di un aumento della disuguaglianza. Si mostra, tuttavia, come, nonostante l'intervento pubblico correttivo, il rischio di povertà assoluta, misurato nel primo mese di sospensione delle attività, sia aumentato significativamente tra i lavoratori dei settori sottoposti a chiusura, in misura particolarmente marcata per le famiglie monoreddito.

Il quarto capitolo – di Di Stefano (ISTAT), Ferretti (IRPET) e Garganese (IPRES) – completa il quadro congiunturale con l'analisi della finanza regionale. Lo studio dell'impatto della crisi pandemica è preceduto dall'illustrazione dell'evoluzione delle principali voci di bilancio nel triennio 2016-2018, dal lato delle entrate, delle spese e dell'indebitamento. Anche per le Regioni, come nel capitolo 1 per i Comuni, gli effetti della crisi sono valutati confrontando i dati SIOPE relativi al 1° semestre 2020 con quelli dello stesso periodo del 2019. Dal

lato delle entrate, emergono una sensibile riduzione di quelle di natura tributaria, che viene analizzata in dettaglio nelle singole componenti, e un parallelo consistente aumento dei trasferimenti; dal lato delle spese, un notevole incremento, in risposta all'emergenza, specialmente nei settori della sanità, dell'assistenza e del trasporto locale.

Il capitolo si chiude con l'importante osservazione che l'impatto della crisi sulla finanza decentrata potrà non avere natura meramente congiunturale, ma riflettersi in misura rilevante sulla finanza pubblica degli anni a venire. «Trasformazioni di abitudini e stili di vita», si dice, potranno modificare sensibilmente i livelli e la composizione delle entrate e delle spese delle amministrazioni pubbliche.

2. Quest'ultima osservazione, che chiude la prima parte del rapporto, rimarca una sensazione di fondo che si ricava dalla lettura di questi primi quattro capitoli. Sembra che mai come oggi, nel pieno della crisi pandemica, risulti difficile distinguere gli effetti di natura congiunturale da quelli di più lungo andare. La questione è proprio quella: quanto dei cambiamenti in atto è destinato a rientrare una volta superata la crisi e quanto invece inciderà sulla struttura del sistema economico con riflessi permanenti sulla finanza pubblica e sulla sua articolazione per livelli di governo.

Importanti modifiche hanno, in primo luogo, investito il sistema della mobilità, per il grande potenziamento delle prestazioni a distanza nell'organizzazione del lavoro e dell'istruzione. Per via di tali modifiche nelle attività delle persone – ma sembra anche per una nuova attrattiva, indotta dalla crisi, dei centri minori come scelta residenziale – sta cambiando il rapporto tra territori, tra centro e periferia, tra le grandi città e quelle di minore dimensione, sino ai paesi più piccoli. I riflessi sui mercati possono risultare molto rilevanti: dal mercato immobiliare (abitazioni ed uffici), a quello della ristorazione, della ricezione, dell'intrattenimento.

Lo stallo del turismo e del settore dello spettacolo sarà – probabilmente e auspicabilmente – destinato, almeno in larga misura, a rientrare. Ma è possibile che alcune modifiche dei flussi turistici e, soprattutto, delle modalità di fruizione del patrimonio culturale ed artistico possano durare oltre la crisi.

Sono tutti cambiamenti che, se e nella misura in cui si riveleranno duraturi, si rifletteranno sulla domanda di servizi pubblici, modifican-

do la struttura dei fabbisogni di spesa degli enti, sia in senso verticale, a seconda del livello di governo, sia in orizzontale, a seconda delle diverse caratteristiche (dimensione, collocazione geografica, composizione demografica, vocazione economica ecc.) dei singoli enti a ciascun livello di governo. Si potranno anche modificare l'entità e la distribuzione delle risorse fiscali con effetti sulle capacità di finanziamento, di nuovo sia tra livelli di governo sia all'interno di ciascuno di essi.

La crisi di per sé ha, peraltro, fatto emergere una nuova domanda di azione collettiva, che probabilmente già esisteva latente. Un'esigenza diffusamente sentita è quella del potenziamento dei sistemi della sanità pubblica e della protezione sociale, sia in un'ottica di prevenzione sia in quella di una maggiore tutela e capacità di risposta in situazioni emergenziali. È anche generalmente auspicato un maggior impiego di risorse nella tutela e nella rigenerazione ambientale, nelle politiche di contrasto alla disegualianza e alla povertà, nell'istruzione di ogni ordine e grado e nella ricerca scientifica. Sono tutti settori in cui le responsabilità risultano oggi ampiamente condivise tra diversi livelli di governo. Un potenziamento e un ridisegno delle politiche in questi campi potrà, dunque, richiedere la riapertura di almeno alcuni dei tanti cantieri del "federalismo fiscale", aperti nella stagione iniziata con la legge 42 del 2009 e affrettatamente chiusi con esiti disastrosi (si pensi alla vicenda dell'ente intermedio) per una molteplicità di cause. Queste ultime sono, in larga misura, da ricondurre all'insorgere, con la fine del primo decennio del nuovo millennio, della crisi economica e finanziaria mondiale, diventata presto da noi crisi del debito pubblico. Ma hanno anche pesato difficoltà di ordine istituzionale e politico che hanno affondato alcune delle azioni di riforma o hanno impresso tempi secolari alla loro attuazione. Un caso lampante è quello del nuovo sistema perequativo dei Comuni che, a distanza di dieci anni dall'avvio del processo di riforma, risulta a tutt'oggi applicato a poco più di un quarto delle risorse e che si completerà nell'arco di un ulteriore decennio (la completa applicazione è oggi prevista per il 2030).

Nel caso di un maggiore impiego di risorse nelle direzioni in cui si manifesta l'esigenza di un rafforzamento dell'intervento pubblico – quelle della sanità, dell'ambiente, dell'istruzione, della ricerca, del welfare – non sarebbe facile sciogliere il nodo politico del suo finanziamento. Sembra doversi escludere che esso si possa rinvenire dalla tassazione. La pressione fiscale, da noi come nella maggior parte

dei paesi europei, è già molto alta e sempre più difficilmente sostenibile per via dei grandi difetti, in termini di efficienza ed equità, dei sistemi nazionali del prelievo e delle modalità della loro interazione sul piano internazionale. Per tacere del perdurante clima ostile all'imposizione fiscale, irresponsabilmente alimentato nell'opinione pubblica dalla maggior parte delle formazioni politiche, ma anche, almeno in parte, giustificato, oltre che dalle carenze dei sistemi tributari sul piano distributivo e allocativo, di cui si è appena detto, anche dal progressivo indebolirsi di ogni nesso tra pagamento delle imposte e benefici della spesa pubblica. D'altra parte, anche la via di una ricomposizione della spesa pubblica incontra enormi difficoltà: l'esperienza ha più volte mostrato le problematicità dello spostamento in misura significativa di risorse da un ramo all'altro dell'amministrazione e molto deludenti sono risultati gli esperimenti di *spending review*.

Nel futuro più prossimo la tensione tra nuove esigenze di intervento pubblico e necessità del suo finanziamento risulterà allentata dall'ingente afflusso di risorse dall'Unione, che risultano peraltro vincolate all'impiego in alcune specifiche direzioni di grande valenza sul piano sociale, quali l'ambiente, la salute, la sostenibilità della crescita, la diffusione dei benefici dell'innovazione digitale. Ma ben presto scelte fondamentali relative alle dimensioni e alla natura dell'intervento pubblico, alle forme del suo finanziamento e della sua articolazione per livelli di governo, non potranno essere eluse.

3. La crisi pandemica ha messo a dura prova il sistema delle relazioni finanziarie e istituzionali intergovernative. Un acceso confronto tra il governo centrale e i governi decentrati, in particolare quelli di Regioni e Comuni, ne ha segnato, pressoché quotidianamente, gli sviluppi, ed è a tutt'oggi, mentre si scrivono queste note (alla fine di ottobre 2020), in primo piano nelle cronache. In qualche caso il confronto tra Stato e Regioni è sfociato in vero e proprio contezioso davanti al giudice amministrativo.

Il tema della tenuta dei sistemi di governo multilivello in tempi di pandemia è diffusamente toccato in questo rapporto, non solo nella prima parte, oggetto di questa introduzione, ma anche nella seconda, in particolare sotto il profilo del rapporto Stato-Regioni, nel primo saggio, di Ferretti, Grazzini, Lattarulo e Macchi. Il tema, com'è naturale, in questa fase è oggetto di crescente attenzione nella letteratura

specialistica: ci si limita qui a rinviare a OECD, 2020 e Greco e Porcelli, 2020. In quest'ultimo lavoro si sottolineano, opportunamente, i nessi con la questione, che è stata ampiamente trattata in letteratura, delle politiche pubbliche in occasione dei disastri naturali e di altri tipi di situazioni emergenziali.

L'epidemia si è diffusa nei territori in modo disomogeneo e asincrono. Questa caratteristica esalta le proprietà del governo decentrato, individuate dalla letteratura consolidata sul federalismo fiscale, di sapere meglio rispondere, rispetto al governo centrale, alle esigenze locali quando queste risultano differenziate tra territori. D'altra parte, l'evidente natura di "male pubblico" nazionale (a dire il vero, sovranazionale) dell'epidemia porterebbe a privilegiare scelte centralizzate. Si ritiene che questa tensione vada risolta con efficaci meccanismi istituzionali di coordinamento verticale. Il coordinamento, tuttavia, è tra gli aspetti più complessi dei sistemi di governo multilivello. Esso presupporrebbe, in primo luogo, una chiara e netta attribuzione di distinte responsabilità, che non lasci zone grigie di incertezza. Ma già in condizioni ordinarie, tale requisito è difficile da soddisfare per tutte le materie che, per loro natura, richiedono il concorso di governi di diverso livello. È questo il caso della sanità, il cui modello ottimale sembra essere quello di un decentramento parziale (Dougherty *et al.*, 2019), e dell'assistenza sociale, due settori decisivi nella fase di emergenza pandemica. Le diffuse e rilevanti esternalità di una situazione di pandemia (quanto più sopra si è detto "male pubblico") e la possibilità di rilevanti economie di scala nella spesa pubblica per beni e servizi necessaria per farvi fronte, portano, rispetto alle condizioni ordinarie, ad un aumento degli interventi che richiedono la collaborazione tra governo centrale e periferico: dall'approvvigionamento straordinario di materiale e strumenti sanitari, alle attività per l'individuazione dei contagiati, a quelle relative al contenimento e all'isolamento, al controllo della mobilità interregionale ecc. Inoltre, nella pandemia, può risultare decisiva la tempestività nell'assunzione e nell'implementazione delle decisioni e questo esaspera i problemi di coordinamento tra i diversi centri decisionali.

Dal rapporto OCSE (OECD, 2020, p. 9 e ss.) emerge come alcuni stati, di fronte alle più pressanti e complesse esigenze di coordinamento della situazione pandemica, abbiano fatto ricorso alle istituzioni e alle procedure esistenti, pensate per le situazioni ordinarie. In altri casi si

sono, invece, costruiti nuovi strumenti specificamente per l'emergenza. Da noi si sono fatte l'una e l'altra cosa: un ampio uso del sistema delle conferenze, ma anche nuovi "tavoli" ed altri organi collegiali a partire dal comitato tecnico scientifico.

In alcuni paesi, infine, il preesistente assetto delle relazioni istituzionali e finanziarie tra livelli di governo non ha retto all'impatto della pandemia e si è posto mano a riforme di ordine strutturale. Può destare sorpresa, per quanto sopra si è detto sulla presenza di esternalità nella pandemia e sulle economie di scala in molti degli interventi pubblici di contrasto, che le modifiche non siano sempre andate in direzione di una maggiore centralizzazione, ma abbiamo invece, talora, comportato la devoluzione di nuovi compiti al governo decentrato (OECD, 2020, p. 15 e ss.).

Anche da noi lo *stress test* cui la pandemia ha sottoposto il sistema di governo multilivello ha portato nuovo alimento al dibattito sul suo assetto, in particolare sull'impronta marcatamente regionalista del nostro ordinamento e sull'opportunità di ripensare a disegni di riforma della ripartizione di competenze tra Stato e Regioni e alla creazione di nuove sedi istituzionali deputate al coordinamento. Nel breve periodo non sorprenderebbe se l'esperienza in corso esercitasse qualche significativa ricaduta sul travagliato e contestato processo di riconoscimento ad alcune Regioni di nuovi spazi di autonomia differenziata.

4. Si è detto sopra dei possibili nessi, al momento assai difficili da decifrare, tra le modifiche ora osservabili della finanza decentrata, prodotte dalla crisi pandemica e dagli interventi compensativi, e gli assetti che prevarranno una volta usciti dall'emergenza. Il caso dei Comuni è molto significativo.

Ricordiamo brevemente lo stadio raggiunto dal processo di riforma della finanza comunale. Esso prese avvio nel 2009 con la legge 42 (in larga prevalenza di delega al governo) di attuazione della riforma della seconda parte del titolo V della Costituzione del 2001, in particolare dell'art. 119 che detta le norme sul sistema di finanziamento delle forme di governo decentrato. Il segmento comunale della riforma sembrò inizialmente procedere con una certa speditezza sia a livello legislativo con l'emanazione, nel novembre del 2010, del decreto legislativo n. 216 sulla determinazione dei fabbisogni standard di Comuni, Città metropolitane e Province, e, nel marzo dell'anno seguente, del

decreto legislativo n. 23 sulla finanza comunale; sia a livello tecnico per il tempestivo avvio, sin dal 2011, dei lavori di stima dei fabbisogni standard, affidati alla SOSE con la collaborazione dell' IFEL.

Il sistema disegnato dalla legge 42/2009 e dal D.Lgs. 23/2011, sulla base del dettato dell'art. 119 della Costituzione, come modificato nel 2001, prevedeva il finanziamento integrale delle "funzioni fondamentali" dei Comuni tramite risorse proprie (tributi, tariffe, compartecipazioni) che avrebbero dovuto essere integrate da trasferimenti perequativi nel caso non fossero risultate sufficienti. Il trasferimento doveva colmare, per ciascun Comune, la differenza tra il fabbisogno standard e la capacità fiscale. Per le funzioni non qualificate come fondamentali si prevedeva, invece, una perequazione parziale basata solo sulla capacità fiscale.

Nel dicembre del 2013, rispettando il termine stabilito dalla normativa, veniva completata la prima stima dei fabbisogni standard per tutti i Comuni delle Regioni a statuto ordinario. Alla stima delle capacità fiscali si perveniva nel 2015. Da quell'anno iniziava il processo di transizione dal vecchio sistema di distribuzione delle risorse, informato, come è d'uso dire, al "criterio della spesa storica", al nuovo regime perequativo previsto dalla riforma, basato sulla differenza tra fabbisogni standard e capacità fiscali. La gradualità di tale processo fu inizialmente stabilita in termini ragionevoli prevedendo di giungere a compimento nel 2021. Con la legge di bilancio per il 2019 la progressione fu tuttavia sospesa, e successivamente, con il D.L. n. 124 del 2019, fu ampiamente rimodulata in avanti con il termine ultimo spostato addirittura al 2030. Ad oggi, come già si è detto, il peso della nuova componente perequativa ha raggiunto appena il 27,5%.

Le ragioni di tale esasperante lentezza sono di ordine politico. La riforma è destinata a produrre rilevanti effetti redistributivi, spostando risorse tra le aree del Paese, in particolare dal Nord al Sud, e a danno dei Comuni minori, sotto i 5.000 abitanti. Effetto quest'ultimo che, a sua volta, rafforza la dimensione territoriale della redistribuzione, perché i piccoli Comuni sono più diffusi nelle aree settentrionali. Non sorprendono, dunque, le difficoltà nella gestione politica della transizione, delle quali soffre in modo particolare l'ANCI.

Il problema risulta aggravato da due circostanze. La prima è la drammatica coincidenza tra l'avvio della riforma e la crisi finanziaria dalla quale prese origine un processo di progressiva contrazione del

volume delle risorse destinate al comparto comunale. È da attendersi che in periodi di restrizione si aggravino le tensioni indotte dalla redistribuzione, rispetto a quanto accadrebbe in uno scenario di risorse in crescita. La seconda circostanza è la natura orizzontale che ha assunto il sistema perequativo, la quale aumenta il grado di “salianza” della redistribuzione e ne sposta il costo politico dal centro alla periferia. Sono le stesse difficoltà che, allo stato, si oppongono all’introduzione dei *livelli essenziali delle prestazioni* (LEP) nel processo di stima dei fabbisogni, che sarebbe, invece, essenziale per dare compiutezza e pieno significato al nuovo sistema perequativo³.

In questo scenario di una riforma incompiuta e dagli sviluppi lenti ed incerti, è andata a impattare la crisi indotta dalla pandemia, che, come si è visto, sta pesantemente incidendo sulle finanze degli enti locali. Di fronte agli esiti della prima fase dell’emergenza Covid-19, con il D.L. n. 34 (Decreto Rilancio) è stato istituito un fondo di dotazione per assicurare ai Comuni, alle Province e alle Città metropolitane le risorse necessarie per l’espletamento delle funzioni fondamentali per l’anno 2020. Il riparto del fondo è stato stabilito con decreto del Ministero dell’Interno del 16 luglio. La ripartizione è avvenuta sulla base della perdita di gettito, al netto della riduzione delle spese e dei ristori già disposti, secondo le stime effettuate da un tavolo tecnico, appositamente costituito.

Le analisi della prima parte di questo rapporto sono in linea con quanto emerge da altri lavori in merito agli effetti sulla finanza comunale della crisi pandemica e dei primi interventi correttivi. Greco e Porcelli (2020) rappresentano la perdita di gettito dei Comuni delle Regioni a statuto ordinario, indotta dalla pandemia e dalle conseguenti misure pubbliche di contrasto, in rapporto alla capacità fiscale: ne risulta una distribuzione a macchia di leopardo, distribuita sul territorio senza alcuna apparente regolarità. Invece, se espressa in relazione alla popolazione, la perdita pro capite appare nettamente e marcatamente più forte nei Comuni del Centro-Nord, come era da attendersi data la dualità territoriale della distribuzione della capacità fiscale.

Lo stato di avanzamento del processo di attuazione del nuovo sistema perequativo e la valenza redistributiva del suo completamento, vengono descritte, in questo lavoro, in relazione alla situazione pre-pan-

³ Questi temi sono più diffusamente trattati in Longobardi e Porcelli, 2020.

demica, utilizzando un *indicatore di squilibrio fiscale*, già proposto in Arachi, 2020 (p. 13 e ss.), dato dalla differenza tra il fabbisogno di spesa e l'ammontare delle risorse attualmente disponibili per ciascun Comune, in percentuale del primo termine (ove le risorse sono date dalla somma della capacità fiscale e del trasferimento perequativo). Risulta quanto già accennato sopra, vale a dire che il completamento della riforma comporterà un ingente trasferimento di risorse dal Centro-Nord al Sud.

I trasferimenti ai Comuni disposti con il D.L. 34 sono stati concepiti come *una tantum*, per far fronte ad una situazione emergenziale, destinata a rientrare. In quest'ottica le perdite sono state considerate transitorie e la compensazione è stata misurata alla caduta del gettito effettivo, considerando intatta la capacità fiscale. Ma, nella misura in cui la crisi dovesse lasciare il segno nel più lungo andare, essa inciderà sulla distribuzione delle capacità fiscali. Greco e Porcelli (2020) tornano a misurare la distribuzione degli squilibri fiscali ipotizzando il caso limite che la perdita di gettito riduca permanentemente le capacità fiscali. Gli squilibri fiscali per classe di reddito appaiono ora, inevitabilmente, assai più marcati rispetto alla situazione pre-pandemica, aggravando i compiti del sistema perequativo. Tuttavia, pur permanendo una certa maggior densità degli squilibri nel Sud del Paese, meno marcata risulta, nel complesso, la dimensione Nord-Sud della redistribuzione che sarebbe prodotta da una piena applicazione del nuovo meccanismo perequativo. Gli autori, infine, mettono a confronto la distribuzione degli squilibri fiscali, quale risulta dopo i provvedimenti adottati con il D.L. 34, con quella che si sarebbe verificata se l'importo stanziato nel fondo compensativo fosse stato distribuito, anziché interamente in proporzione alla caduta di gettito effettivo, per un 27,5%, vale a dire l'attuale componente perequativa del Fondo di solidarietà comunale, in ragione degli squilibri fiscali e per la restante parte in relazione alla perdita di gettito. Risulta, com'è da attendersi, che, in questo secondo caso, l'impatto sperequativo della pandemia sarebbe stato attenuato.

Se dunque gli effetti della pandemia e degli interventi pubblici posti in essere per farvi fronte si protrarranno, in qualche misura, oltre la crisi – ed è difficile ora dire quando essa potrà dirsi chiusa – questo imporrà una ricalibrazione del sistema perequativo, che dovrà riguardare non solo il lato delle capacità fiscali, ma anche quello dei fabbi-

sogni standard, se e nella misura in cui anche le scelte sull'impiego delle risorse a livello locale dovessero modificarsi in modo strutturale di fronte ai nuovi bisogni pubblici emersi dalla crisi.

Sarebbe auspicabile che il riassetto del sistema perequativo diventasse l'occasione per aumentare il peso che vi esercitano i trasferimenti statali, in considerazione degli effetti negativi, ai quali si è fatto cenno, che la natura orizzontale, che esso è andato assumendo, esercita oggi sui tempi e la natura della sua evoluzione. Qualora il potenziamento dell'apporto statale dovesse essere un lascito degli interventi esercitati durante la pandemia, bisognerebbe, dunque, evitare che, come troppo spesso è avvenuto in passato, i nuovi trasferimenti si consolidassero come puro ristoro delle perdite permanenti di gettito, fossilizzandosi come un corpo estraneo alla costruzione del nuovo sistema perequativo.

5. Il caso delle Regioni presenta affinità e differenze rispetto a quello dei Comuni. Anche a livello regionale il processo di attuazione della riforma, disegnato, oltre che dalla legge 42 del 2009, dal D.Lgs. 68 del 2011, è ancora largamente incompiuto. Per il tratto di strada che si è comunque percorso, si è proceduto in una direzione diversa. Si è costruito un nuovo sistema di allocazione delle risorse che, come si argomenta più diffusamente altrove (Longobardi e Porcelli, 2020), per un verso risulta, rispetto ai Comuni, maggiormente aderente al disegno di riforma, per un altro, invece, appare più chiuso all'innovazione. Si è istituito, infatti, a livello regionale, limitatamente al settore sanitario, un meccanismo perequativo basato sui fabbisogni di spesa e le capacità fiscali, e di natura verticale, così come veniva nettamente disposto dai provvedimenti normativi di riforma. Con l'introduzione dei *livelli essenziali di assistenza* (LEA) si è inoltre fatto spazio alle esigenze di equità che il legislatore costituzionale ha interpretato in termini di LEP. Tuttavia, il legame fra i fabbisogni e i LEA è molto debole e indiretto. Di per sé, la procedura di determinazione dei fabbisogni sanitari non assegna alcun ruolo ai livelli quantitativi dei servizi resi, qualsivoglia essi debbano essere. A livello comunale, invece, la transizione al nuovo regime perequativo è, come si è visto, molto più indietro, ferma appena al di sopra di un quarto del percorso. Inoltre, il processo di determinazione dei LEP non è neppure cominciato. Al contempo, invece – ed è questo l'aspetto che pone la situazione comu-

nale più avanti rispetto a quella regionale – l’impianto metodologico è ormai pressoché pronto per applicare, a tutti i servizi per i quali questo risulta tecnicamente possibile, la procedura di stima che determina il fabbisogno come prodotto tra costo standard e livello quantitativo del servizio (“funzione di costo”). È dunque un sistema che non richiede alcun ulteriore aggiustamento per l’introduzione dei LEP. Anzi, come già si è accennato, solo con l’introduzione dei LEP il processo di riforma potrà dirsi compiuto, perché fino a quel momento i livelli quantitativi utilizzati in fase applicativa non potranno prescindere da quelli storici, indebolendo alla base una riforma che della “spesa storica” intendeva liberarsi.

Una novità di estremo interesse, su questo versante, sta maturando proprio nei giorni in cui si scrive quest’introduzione. La Commissione tecnica per i fabbisogni standard, nell’ambito di una operazione di aggiornamento e revisione della metodologia dei fabbisogni standard per il 2021, ha proceduto ad una stima del fabbisogno per i servizi del settore sociale che rovescia la direzione causale da quella risorse-fabbisogni a quella fabbisogni-risorse. Si sperimenta in altri termini, a livello tecnico, per la prima volta, il passaggio dall’approccio *top down* a quello *bottom up*. La quantificazione del fabbisogno per i servizi sociali viene effettuata uniformando il livello delle prestazioni ad uno standard nazionale, individuato prendendo a riferimento le realtà territoriali che presentavano i livelli di performance più elevati secondo le valutazioni pubblicate negli ultimi anni sul portale Open-Civitas. Il fabbisogno così stimato viene poi, con alcuni aggiustamenti, riconosciuto a tutti i Comuni, anche a quelli che attualmente erogano il servizio a livelli inadeguati, talora molto modesti. Questo comporterebbe, evidentemente, un incremento del volume complessivo di risorse da riconoscere ai Comuni per questa funzione. La decisione spetta, evidentemente, alla politica. A quanto è dato al momento sapere, l’intenzione sarebbe di trovare, già nella prossima manovra di bilancio, spazio finanziario per una parte del maggiore importo stimato a livello tecnico con la nuova procedura. Se si pensa alla natura dei servizi sociali erogati a livello comunale (bisogni di minori, anziani, famiglie; di immigrati e di nomadi; disabilità; dipendenza da alcol e droghe; problemi di salute mentale ecc.) e al ruolo che, nella crisi, i Comuni sono stati chiamati a svolgere in relazione alle situazioni di disagio socio-economico, non si può non riconoscere che questa inno-

vazione sia da ascrivere alla crisi, ma sia anche, con ogni probabilità, destinata ad incidere oltre la sua fine.

A livello regionale, il tema dei LEP, anche nelle funzioni diverse dalla sanità, a dire il vero mai sopito, è tornato in primo piano nell'ambito del processo per il conferimento ad alcune Regioni, che ne hanno fatto richiesta, di «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» ai sensi del c. 3 dell'art. 116 della Costituzione. Allo stato, le intenzioni governative sembrano quelle di subordinare la devoluzione di nuove competenze relative ad una determinata funzione di spesa alla determinazione dei LEP, non limitatamente a quella specifica competenza, ma per l'intera funzione cui afferisce. Sembra inoltre necessario che, nel rispetto dello spirito della disposizione costituzionale, la determinazione dei LEP riguardi l'intero territorio nazionale, implicando dunque anche una valutazione dell'adeguatezza dei servizi resi dallo Stato nelle Regioni non interessate dal processo di devoluzione di nuove competenze. Si potrebbe allora aprire un processo di grande interesse nell'ottica della ripresa dell'iniziativa di riforma dell'assetto delle relazioni finanziarie intergovernative. Si aprirebbe, infatti, l'opportunità di fare finalmente vivere un principio nitidamente stabilito dal D.Lgs. 68 del 2011 (art. 13, c. 2) che dispone che «I livelli essenziali delle prestazioni sono stabiliti prendendo a riferimento macroaree di intervento [...] ciascuna delle quali omogenea al proprio interno per tipologia di servizi offerti, indipendentemente dal livello di governo erogatore». L'applicazione di tale criterio, secondo il quale i LEP vanno determinati in relazione all'effetto ultimo sul cittadino di ciascuna circoscrizione territoriale, come risulta dal concorso di diversi livelli di governo (compreso lo Stato centrale), comporterebbe un enorme salto qualitativo nelle procedure di determinazione dei fabbisogni standard legati ai LEP, soprattutto nelle materie dell'assistenza e dell'istruzione.

Riferimenti bibliografici

Arachi G. (2020), Audizione del Presidente della Commissione tecnica per i fabbisogni standard (CTFS), *Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale*, seduta n. 27 di giovedì 25 giugno (<https://www.camera.it/leg18/202>; <https://www.mef.gov.it/ministero/commissioni/ctfs/documenti/Audizione-del-Presidente-della-Commissione-tecnica-fabbisogni-standard>).

- Dougherty S., Lorenzoni L., Marino A., Murtin F. (2019), *The impact of decentralisation on the performance of health care systems: A non-linear relationship*, OECD Working Papers on Fiscal Federalism, n. 27.
- Ferretti C., Gori G., Lattarulo P. (2019), *Il superamento del patto di stabilità e la disponibilità dell'avanzo favoriranno gli investimenti dei comuni?*, in *La finanza territoriale. Rapporto 2019*, Rubbettino, Soveria Mannelli, pp. 15-37.
- Figari F., Gandullia L., Leporatti L. (2019), *I modelli di microsimulazione fiscale in ambito locale: il caso di LigurMOD*, in *La finanza territoriale. Rapporto 2019*, Rubbettino, Soveria Mannelli, pp. 171-195.
- 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*», 36(1), pp. 3-33.
- Forte L. (2019), *Il finanziamento degli investimenti degli Enti locali e territoriali: gli strumenti ed il loro utilizzo*, in *La finanza territoriale. Rapporto 2019*, Rubbettino, Soveria Mannelli, pp. 61-78.
- Greco L., Porcelli F. (2020), *Politiche di emergenza e finanza degli enti territoriali: tra nuovi e vecchi equilibri*, in G. Arachi, M. Baldini (a cura di), *La finanza pubblica italiana. Rapporto 2020*, il Mulino, Bologna (in corso di stampa).
- IRPET (2020a), *Distanti e diseguali: il lockdown e le diseguaglianze in Italia*, Note sugli effetti economici del COVID-19, n. 6/2020, 28 aprile.
- IRPET (2020b), *Gli effetti dell'emergenza sanitaria sull'imposta di soggiorno dei Comuni*, Note sugli effetti economici del COVID-19, n. 7/2020, 22 maggio.
- Longobardi E., Porcelli F. (2020), *Il riconoscimento dei livelli essenziali delle prestazioni nei sistemi di perequazione degli enti territoriali. Riflessioni per un impianto più coerente con i principi costituzionali a dieci anni dalla riforma introdotta dalla L. 42 del 2009*, di prossima pubblicazione in *Il costo dei diritti*, il Mulino, Bologna.
- OECD (2020), *COVID-19 and fiscal relations across levels of government*, in *Tackling Coronavirus (COVID-19): Contributing to a Global Effort*, 31 July (<https://www.oecd.org/coronavirus/en/>).

Tutela dei bisogni e investimenti, il ruolo dei comuni di fronte all'emergenza covid-19

Claudia Ferretti, Giuseppe Gori, Patrizia Lattarulo

Introduzione

L'emergenza sanitaria e le conseguenze economiche hanno coinvolto massicciamente gli assetti decentrati. La necessità di intervenire prontamente e in modo capillare ha chiamato in causa tutti i livelli dell'amministrazione e della politica e soprattutto i livelli di governo più vicini al territorio.

Dopo anni di rigore finanziario e di deboli tentativi di rilancio, le aspettative (pre-Covid) per il 2020 sembravano promettenti, almeno dal lato degli investimenti. Solo qualche mese prima, infatti, l'ultima legge di bilancio, in continuità con la precedente, aveva ribadito molte delle misure che erano state avviate nel 2019. In particolare, aveva confermato il definitivo superamento delle regole del Patto di Stabilità e l'utilizzo dell'avanzo; aveva poi avvalorato le attività di contrasto all'evasione e – persino – aperto spazi di ricorso al debito; aveva, infine, semplificato le procedure per l'avvio degli investimenti e stanziato fondi per l'efficientamento energetico e la messa in sicurezza dei territori. Tutti questi interventi erano indirizzati al sostegno e al rilancio degli investimenti, nella convinzione – ormai largamente condivisa tra studiosi e amministratori – che un sistema infrastrutturale inadeguato ed obsoleto finisca con l'indebolire le possibilità di sviluppo economico e produttivo del Paese. Tanto è vero che proprio nel 2019 le uscite in conto capitale avevano registrato un aumento del 12% rispetto all'anno precedente. Tale incremento ha riguardato quasi tutto il territorio nazionale, coinvolgendo le Regioni del Centro-Nord e la maggior parte di quelle meridionali. A questo risultato ha senza dubbio contribuito anche l'abolizione, a partire dagli ultimi mesi del 2018, del vincolo sull'utilizzo dell'avanzo accumulato negli anni per sostenere maggiori livelli di spesa.

Naturalmente l'emergenza sanitaria, e in particolare il periodo di *lockdown*, ha attivato effetti dirimpenti e fino ad allora totalmente impreveduti anche sulle amministrazioni locali, ridimensionando inevitabilmente gli esiti attesi dalle misure messe in atto dal Governo.

1. Le difficoltà dei Comuni di fronte all'emergenza sanitaria

1.1 *Le entrate*

Durante il periodo di emergenza sanitaria i Comuni sono stati chiamati a svolgere un ruolo fondamentale, quello di garantire ai propri cittadini servizi adeguati rispetto alla crisi sanitaria ed economica che ha investito il Paese. Ma il maggiore impegno richiesto agli enti locali si è scontrato inevitabilmente con una minore disponibilità di risorse. Da un lato, infatti, l'emergenza sanitaria ha determinato effetti diretti sia su alcuni tributi che su alcuni proventi dei servizi locali: si tratta in particolare dell'imposta di soggiorno, dell'addizionale all'IRPEF, della tassa di occupazione del suolo pubblico ma anche delle entrate provenienti dalle mense e dal trasporto scolastico. Dall'altro lato la pandemia ha anche interrotto, per l'intera durata del *lockdown*, tutte le operazioni di contrasto all'evasione dei tributi locali (e tra queste le sanzioni stradali) che negli ultimi anni riuscivano a consegnare alle casse comunali risorse assai significative soprattutto nei principali contesti urbani.

Naturalmente il perdurare degli effetti dell'emergenza sanitaria sulle entrate si differenzia tra le singole voci: per alcuni cespiti la riduzione di gettito si è limitata ai soli mesi di *lockdown*, per altri, invece, gli effetti si sono prolungati nei mesi successivi e presumibilmente si estenderanno fino a fine anno.

Sulla base dei dati di cassa SIOPE relativi al primo semestre 2020, l'impatto del Covid-19 è già molto evidente. Rispetto allo stesso periodo del 2019, infatti, le entrate tributarie, extra-tributarie e i permessi di costruire si riducono complessivamente di circa 5 miliardi di euro, cioè del 25% rispetto all'anno precedente. In particolare, i tributi si riducono di 3,4 miliardi di euro, le entrate extra-tributarie di 1,4 miliardi e i permessi di costruzione di 232 milioni di euro. Si tratta di una cifra molto considerevole, che si riferisce solo alla prima parte

dell'anno e che, quindi, non tiene conto degli eventuali ulteriori effetti che potrebbero presentarsi durante i mesi invernali.

Tab. 1. Gettiti dei principali tributi e proventi comunali interessati dall'emergenza sanitaria da Covid-19. Riscossioni in milioni di euro e%.

	<i>I semestre 2019</i>	<i>I semestre 2020</i>	<i>Variazioni assolute</i>	<i>Var%</i>
Italia				
<i>Entrate tributarie al netto dei fondi perequativi, di cui:</i>	13,760	10,347	-3,413	-24.8
IMU	6,933	6,211	-722	-10.4
Addizionale IRPEF	1,831	1,780	-51	-2.8
Imposta di soggiorno	142	87	-55	-38.8
Tassa smaltimento rifiuti solidi urbani (anche tariffa)	2,565	979	-1,585	-61.8
TOSAP e COSAP	433	301	-132	-30.4
Imposta comunale sulla pubblicità e diritto sulle pubbliche affissioni	269	209	-60	-22.2
TASI	551	71	-480	-87.2
<i>Entrate extratributarie, di cui:</i>	5,417	3,975	-1,442	-26.6
asili nido	119	63	-56	-46.9
corsi extrascolastici	14	7	-7	-49.7
impianti sportivi	35	21	-14	-39.5
mense	395	215	-180	-45.5
servizi turistici	14	6	-8	-59.3
teatri, musei, spettacoli, mostre	36	15	-21	-57.6
trasporto scolastico	32	19	-13	-41.0
parcheggi custoditi e parchimetri	106	59	-46	-44.0
trasporto passeggeri e utenti	220	141	-79	-35.8
Attività di controllo irregolarità	757	575	-182	-24.0
Permessi di costruire	820	588	-232	-28.3
TOTALE ENTRATE PROPRIE	19,997	14,910	-5,087	-25.4

Fonte: SIOPE, estrazione aggiornata al 28 settembre 2020.

Guardando alle singole voci di entrata, è evidente come la riduzione dei gettiti sia riconducibile a diverse cause, tutte chiaramente connesse all'emergenza sanitaria: la riduzione della base imponibile e le peggiori condizioni economiche dei cittadini, come nel caso dell'addizionale IRPEF e della TOSAP, lo slittamento dei termini previsti per il pagamento, come per l'IMU e la tassa sullo smaltimento dei rifiuti, l'interruzione dei servizi ai cittadini per i proventi che derivano dalle tariffe per gli asili, le mense e il trasporto scolastico, nonché il ridimensionamento del settore delle costruzioni e la minore attività di controllo delle irregolarità.

Per quanto riguarda le entrate tributarie, una delle voci più significative dal punto di vista della riduzione delle riscossioni riguarda la tassazione sullo smaltimento di rifiuti, per la quale il decreto "Cura Italia" aveva differimento dal 30 aprile al 30 giugno 2020 il termine per la determinazione delle tariffe. Non solo, sulla base della posizione espressa dall'Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente (ARERA) nella delibera 238 del 23 giugno 2020, l'applicazione delle tariffe da parte dei Comuni e dei gestori del servizio di raccolta e smaltimento potrà tenere conto degli effetti della pandemia sia sulle attività commerciali e industriali che sulle utenze domestiche. In altre parole, gli enti potranno prevedere tariffe agevolate a favore dei contribuenti maggiormente penalizzati dall'emergenza sanitaria. Ma a prescindere dalle nuove tariffe, che sono entrate in vigore a partire da luglio, il posticipo della scadenza di pagamento della prima rata ha determinato una riduzione del gettito riscosso nei primi 6 mesi del 2020 di quasi 1,6 miliardi di euro (-62%). Al di là delle prescrizioni normative, è lecito chiedersi quanta parte di questo ammontare rientrerà poi nuovamente nelle casse comunali a partire dai prossimi mesi.

Una procedura analoga è stata prevista anche per l'IMU per la quale si è introdotta la possibilità, da parte degli enti, di disporre un differimento della rata di acconto. Anche in questo caso il posticipo non è generalizzato a tutti i contribuenti ma destinato ai soggetti che hanno maggiormente risentito degli effetti dell'emergenza epidemiologica. Nel complesso, la perdita di gettito IMU registrata fino a giugno è di 722 milioni di euro (cioè una variazione del 10%) e tale importo è determinato, da un lato, dai posticipi dell'acconto e, dall'altro, dall'assenza del pagamento della prima rata per gli immobili adibiti ad attività turistica. La prima evenienza, il rinvio dei pagamenti, rende

possibile a fine anno un recupero degli introiti, che però potrebbe rivelarsi parziale considerando che, il decreto legge 104/2020, rinnova l'esenzione dal pagamento dell'imposta anche per la seconda rata e ne amplia la categoria di beneficiari, includendo questa volta anche i soggetti contestualmente proprietari e gestori di immobili destinati agli spettacoli, nonché di discoteche e sale da ballo.

La riduzione dell'addizionale all'IRPEF, 51 milioni di euro, è dipesa invece quasi esclusivamente dalla diminuzione dei redditi percepiti dalle attività commerciali e dai liberi professionisti. E sempre a causa del peggioramento degli introiti delle attività commerciali diminuiscono anche TOSAP e COSAP e cioè i gettiti riscossi sull'occupazione del suolo pubblico (-132 milioni di euro).

Infine equivale a 55 milioni di euro il gettito non riscosso sull'imposta di soggiorno, una delle voci di entrata su cui si è più discusso nei mesi di *lockdown*. Da questo punto di vista, infatti, l'emergenza sanitaria ha colpito duramente le realtà a più alta vocazione turistica, sia piccoli Comuni che grandi città d'arte, che improvvisamente si sono visti azzerare una voce di entrata tutt'altro che residuale.

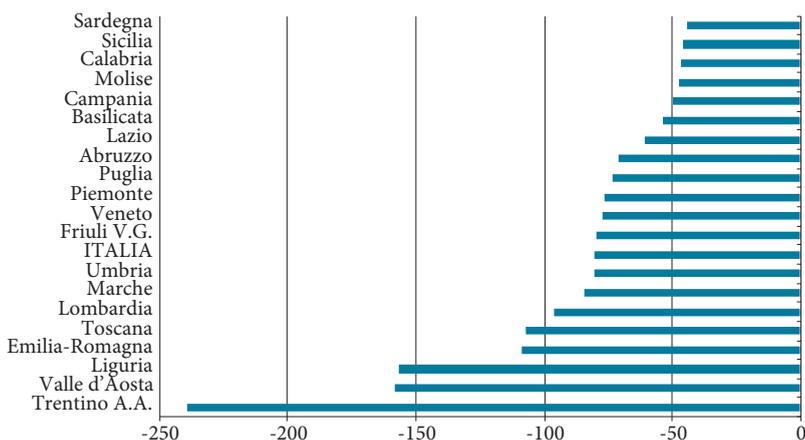
Dal lato delle entrate extra-tributarie, invece, la voce maggiormente colpita dall'emergenza sanitaria (-180 milioni di euro) si riferisce alle mense scolastiche, per le quali si interrompe il servizio a partire da marzo del 2020, a fronte di minori costi solo parziali del servizio. Per lo stesso motivo si riducono anche i proventi derivanti dai servizi resi al sistema scolastico e dell'infanzia (trasporto e asili nido), a quello sportivo (impianti) e a quello turistico (parcheggi, musei e tpl). La possibile corrispondente riduzione dei costi, per alto solo parziale, non è certo un elemento di rassicurazione.

Infine, a seguito dei mancati controlli degli illeciti nei mesi di marzo e aprile, i Comuni italiani perdono circa 180 milioni di euro che equivalgono al 24% di quanto riscosso nel 2019.

Dal punto di vista territoriale (Fig. 3), la dinamica negativa delle entrate ha penalizzato le Regioni settentrionali più di quelle meridionali a causa delle basi imponibili, mediamente più alte al Nord che al Sud. In particolare, nelle Regioni del Centro-Nord, ad ogni cittadino corrispondono circa 130-150 euro di entrate proprie non riscosse rispetto all'anno precedente, mentre in quelle meridionali la variazione pro capite media è di 50 euro. In termini percentuali, la entrate riscosse nelle Regioni settentrionali durante il primo semestre

del 2020 è più bassa di quelle dell'anno precedente del 28%, mentre la stessa variazione è del 24% nelle Regioni meridionali.

Fig. 2. Variazioni delle entrate proprie pro capite delle amministrazioni comunali per Regione. Riscossioni primo semestre 2020 e 2019.



Fonte: SIOPE, estrazione aggiornata al 28 settembre 2020.

Si tratta, come già anticipato, di una riduzione considerevole delle risorse comunali, la cui portata potrebbe mettere a rischio, nelle aree più povere e marginali così come nelle realtà urbane dove si annidano le fasce di maggior bisogno, la piena funzionalità degli enti e l'assolvimento delle funzioni fondamentali. A questo proposito, però, va ricordato come il Governo, durante i mesi di emergenza sanitaria, abbia messo in atto una serie di misure a tutela degli enti locali con l'obiettivo di assicurare le risorse necessarie per l'espletamento dei servizi ai cittadini. Con il decreto legge 34/2020 (cd. Rilancio), infatti, ha istituito per il 2020 un fondo di 3,5 miliardi di euro, da ripartire tra i vari enti sulla base dei fabbisogni di spesa e delle minori entrate. Di questi, 3 miliardi di euro sono in favore dei Comuni e 0,5 miliardi di euro sono in favore delle Province e delle Città metropolitane. Inoltre, sempre con il decreto Rilancio (art. 177), vengono assegnati 75 milioni di euro a ristoro delle minori entrate derivanti dal pagamento dell'IMU sulle strutture turistiche, 100 milioni di euro per la

riduzione dell'imposta di soggiorno e del contributo di sbarco e quasi 115 milioni per i mancati pagamenti di TOSAP e COSAP.

Con il successivo DL 104/2020, invece, si prevede (art. 39) un incremento della dotazione per il finanziamento delle spesa degli enti locali: l'ammontare complessivo è di 1,67 miliardi, di cui 1,22 miliardi sarà destinato ai Comuni e 450 milioni alle Province e Città metropolitane. Si tratta di un incremento a valere su quanto già stanziato precedentemente dal DL 34/2020 e che eleva a 5,17 miliardi (di cui 4,22 miliardi ai Comuni e 950 milioni alle Province e alle Città metropolitane) l'ammontare globalmente destinato agli enti locali per il sostegno alla spesa. Sulla base di stime ministeriali, inoltre, una parte (pari a 3,3 miliardi) delle risorse rese disponibili ai Comuni per garantire la fornitura dei servizi (cioè 4,22 miliardi), dovranno compensare il minore gettito tributario, mentre la restante parte sarà rivolta a compensare le minori entrate dalla vendita di beni e dall'erogazione di servizi (asili nido, trasporti, ecc.).

All'interno dello stesso DL 104/2020 (l'art. 40) si prevede, infine, un ulteriore ristoro per l'imposta di soggiorno e il contributo di sbarco, pari a 300 milioni, il cui riparto è da definirsi con decreto del Ministero dell'Interno. Anche in questo caso, le risorse previste ad agosto si aggiungono ai 100 milioni già disposti precedentemente dal decreto Rilancio, dando luogo ad un intervento complessivo di 400 milioni di euro.

Tab. 3. Misure per il 2020 a favore degli enti locali finanziate con i DL 34/2020 e 104/2020.

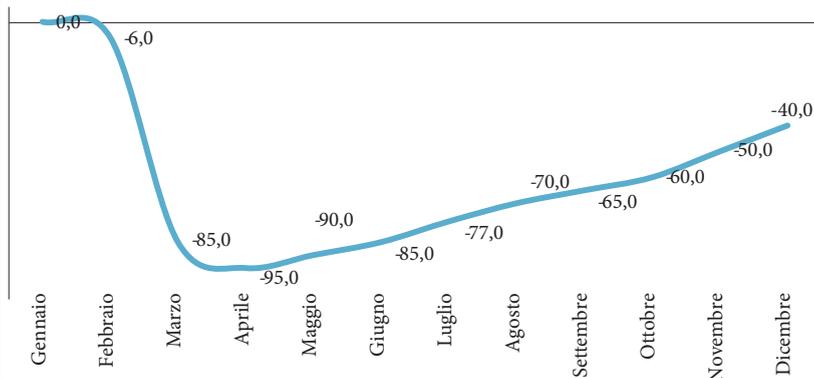
Fondo per lo svolgimento delle funzioni fondamentali	DL 34/2020, art. 106	3500
	DL 104/2020, art. 39	1670
Ristoro ai Comuni per la perdita di gettito: Imposta di soggiorno	DL 34/2020, art. 106	100
	DL 104/2020, art. 39	300
Ristoro ai Comuni per la perdita di gettito: IMU strutture turistiche	DL 34/2020, art. 106	75
Ristoro ai Comuni per la perdita di gettito: TOSAP e COSAP	DL 34/2020, art. 106	115

Fonte: Corte dei Conti.

Box: L'impatto dell'emergenza sanitaria sull'imposta di soggiorno in Toscana

L'imposta di soggiorno è un prelievo applicato da alcuni Comuni turistici per compensare i maggiori costi generati dall'aumento della popolazione presente sul territorio, talvolta di entità anche superiore a quella residente e spesso concentrata in alcuni mesi dell'anno. Queste risorse sono dunque destinate a finanziare non solo i servizi turistici, ma anche l'offerta culturale, la sicurezza, e in generale l'offerta di servizi per e la manutenzione della città. Nel 2018, il gettito proveniente da questi prelievi nei 1044 Comuni italiani che applicano l'imposta è stato pari a 553 milioni di euro. Naturalmente l'emergenza sanitaria ha determinato (e probabilmente continuerà a determinare) effetti sull'imposta di soggiorno tanto più elevati quanto più significativa sarà la riduzione delle presenze turistiche. Le stime di IRPET¹ in merito agli effetti della pandemia sui movimenti turistici in Toscana, propongono uno scenario secondo il quale la riduzione nel 2020 delle presenze turistiche complessive sarà vicina al 68% e avrà un andamento mensile quale quello rappresentato in Fig. 4.

Fig. 4. Lo slowdown delle presenze turistiche in Toscana. Variazioni% rispetto alla condizione di assenza di shock da Coronavirus.



Fonte: stime IRPET, in L'impatto del Coronavirus sull'economia turistica toscana, Note sugli effetti economici del COVID-19, N. 4/2020.

¹ Per un approfondimento si veda IRPET, *L'impatto del Coronavirus sull'economia turistica toscana, Note sugli effetti economici del COVID-19, n. 4 2020.*

Tab. 5. Riduzione del gettito dell'imposta di soggiorno a seguito dell'emergenza sanitaria. Valori assoluti in milioni di euro e %.

<i>Regione</i>	<i>Differenza assoluta</i>	<i>Differenza%</i>
Piemonte	-9.4	2.5
Valle d'Aosta	-1.9	0.5
Liguria	-6.7	1.8
Lombardia	-48.8	12.9
Trentino-Alto Adige	-38.6	10.2
Veneto	-52.7	14.0
Friuli-Venezia Giulia	-1.6	0.4
Emilia-Romagna	-23.4	6.2
Toscana	-47.6	12.6
Umbria	-2.5	0.7
Marche	-3.0	0.8
Lazio	-92.0	24.4
Abruzzo	-1.2	0.3
Molise	0.0	0.0
Campania	-21.5	5.7
Puglia	-6.6	1.8
Basilicata	-1.3	0.3
Calabria	-4.2	1.1
Sicilia	-8.5	2.3
Sardegna	-5.3	1.4
ITALIA	-377.0	100.0

Fonte: stime IRPET su dati di certificato di conto consuntivo.

Dal punto di vista dell'imposta di soggiorno questo scenario, replicato su tutte le Regioni italiane, comporterà, a fine anno, una riduzione del gettito nazionale di 377 milioni di euro. Tra le Regioni più penalizzate ci sono il

Lazio (-92 milioni di euro), la Lombardia, il Veneto, la Toscana (tutte con una perdita di circa 50 milioni) e il Trentino-Alto Adige.

Come già anticipato, una parte di questa perdita, quella attribuita alla prima fase dell'emergenza sanitaria, è stata già sanata con trasferimenti statali. Secondo quanto indicato dal DL 34/2020, infatti, sono stati già distribuiti, secondo un criterio proporzionale rispetto al gettito perso, 100 milioni di euro tra i Comuni italiani che applicano l'imposta. I restanti 300 milioni stanziati ad agosto dovranno essere distribuiti nei prossimi mesi secondo criteri ancora da stabilire.

Pertanto, sulla base delle stime attuali circa la riduzione delle presenze turistiche, il provvedimento dello Stato ha garantito il totale reintegro delle risorse non riscosse dagli enti. Si è trattato, quindi, di un intervento che si è mostrato efficace nel breve periodo e che ha consentito agli enti turistici di finanziare una parte della propria spesa. Naturalmente se l'andamento delle presenze turistiche non seguisse quello stimato e se, soprattutto, non dovesse esserci la ripresa immaginata a partire dai mesi autunnali, le risorse distribuite potrebbero risultare insufficienti.

1.2 Le spese

Dal lato della spesa, l'emergenza sanitaria ha portato effetti sia sulla parte corrente che su quella in conto capitale. Nel primo caso si riducono i costi sostenuti per i contratti di servizio associati alla sfera dell'istruzione, sia dell'infanzia che dei livelli primario e secondario. Si tratta complessivamente di circa 250 milioni di euro, provenienti prevalentemente dall'interruzione delle attività delle mense scolastiche nei mesi da marzo a giugno. Aumentano invece i trasferimenti alle famiglie bisognose (di quasi 110 milioni di euro) e alle imprese (24 milioni di euro), entrambe cresciute nel numero proprio a seguito della crisi economica connessa alla emergenza sanitaria. In particolare, per quanto riguarda i maggiori trasferimenti alle famiglie, occorre ricordare come, di fronte all'allarme sociale che si stava delineando già dai primi giorni di *lockdown*, il Governo avesse individuato proprio nel sostegno alimentare e di prima necessità una priorità assoluta,

intervenendo in aiuto agli enti locali per tutelare i soggetti più deboli e poveri. Con questo obiettivo, l'ordinanza della Protezione civile n. 658 del 29 marzo 2020 aveva affidato ai Comuni la gestione di 400 milioni di euro da destinare all'erogazione di generi alimentari e di prima necessità alle persone bisognose. L'aumento dei trasferimenti alle famiglie, pertanto, discende direttamente da questo intervento.

Tab. 6. Voci di spesa potenzialmente interessate dall'emergenza sanitaria da Covid-19. Pagamenti in milioni di euro e %

	I semestre 2019	I semestre 2020	Var assoluta	Var%
<i>Spesa corrente di cui:</i>	25,484	23,812	-1,672	-6.6
Contratti di servizio di trasporto scolastico	201	136	-65	-32.4
Contratti di servizio per le mense scolastiche	588	396	-192	-32.6
Contratti di servizio di asilo nido	206	154	-52	-25.4
Trasferimenti a Famiglie	746	857	111	14.9
Trasferimenti a Imprese	317	340	24	7.5
Trasferimenti a Istituzioni Sociali Private	405	391	-14	-3.5
<i>Spesa in conto capitale di cui:</i>	4,553	4,425	-129	-2.8
IFL di cui:	4,087	3,958	-128	-3.1
Beni materiali	3,848	3,702	-146	-3.8
Beni immateriali	140	140	0	0.1
Contributi agli investimenti	247	250	3	1.2

Fonte: SIOPE, estrazione aggiornata al 28 settembre 2020.

A partire dal mese di giugno i Comuni riducono anche la spesa in conto capitale (-2,8%) che, a differenza di altre poste, ha continuato ad avere una dinamica positiva anche durante i mesi di *lockdown* per effetto del trascinarsi di spese già programmate nei mesi precedenti. Sull'andamento negativo di fine semestre hanno sicuramente inciso la chiusura totale dei cantieri nei mesi da marzo a maggio, il rallentamento delle attività amministrative legate alla programmazione e alla progettazione degli interventi e la mancata attuazione dei provvedimenti a sostegno delle politiche di investimento locale

già previsti dalla legislazione vigente: è questo il caso, ad esempio, dei ritardi effettuati nella distribuzione dei finanziamenti per la manutenzione straordinaria delle scuole e per il loro efficientamento energetico.

Il dato negativo della spesa in conto capitale, seppur prevenibile, riaccende non poche preoccupazioni soprattutto se confrontato con le aspettative che si erano create a partire dallo scorso anno. La flessione è concentrata negli investimenti fissi lordi, che perdono in un anno il 3,1%, e riguarda principalmente le infrastrutture stradali (-107 milioni di euro), i mezzi di trasporto ad uso civile di sicurezza e ordine pubblico (-85 milioni di euro), i fabbricati ad uso abitativo, commerciale, industriale e ospedaliero (-46 milioni di euro). Al contrario, sulla scia di quanto programmato negli anni precedenti in merito agli indirizzi di intervento degli investimenti locali (leggi di bilancio per il 2019 e 2020), aumentano gli investimenti destinati alle opere per la sistemazione del suolo, alle vie di comunicazione, agli apparati di telecomunicazione e ai fabbricati ad uso scolastico.

2. Investimenti pubblici e appalti: emergenza Covid-19 e Decreto Semplificazioni

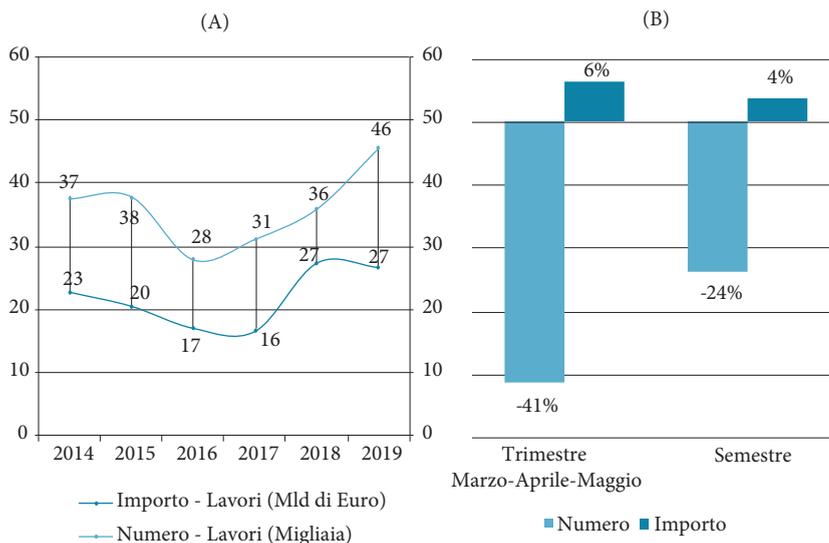
2.1 *Il lockdown e la mancata ripresa dei lavori pubblici*

Alla fine della più stretta fase emergenziale legata all'epidemia Covid-19, il numero e l'importo delle procedure avviate in questo periodo costituiscono preziose informazioni ai fini della previsione dell'andamento futuro della spesa in conto capitale delle amministrazioni pubbliche e degli investimenti fissi lordi.

A livello nazionale, il 2019 è stato l'anno che ha fatto segnare il numero più alto di lavori pubblici avviati negli ultimi 8 anni, confermando inoltre il livello degli importi già raggiunto nel 2018 (Graf. 8A).

L'evento pandemico e le relative difficoltà nell'espletamento delle procedure amministrative hanno di fatto interrotto questo trend di ripresa dell'attività di investimento delle stazioni appaltanti (Graf. 8B). Il mese di marzo 2020 è stato il primo mese nel quale sono state adottate le misure più restrittive per il contenimento dell'epidemia

Fig. 8. Procedure di lavori pubblici di importo pari o superiore a 40.000 euro (A) per anno di pubblicazione del bando (2014-2019) e (B) confronto trimestrale e semestrale (2019-2020). Tutte le stazioni appaltanti italiane.



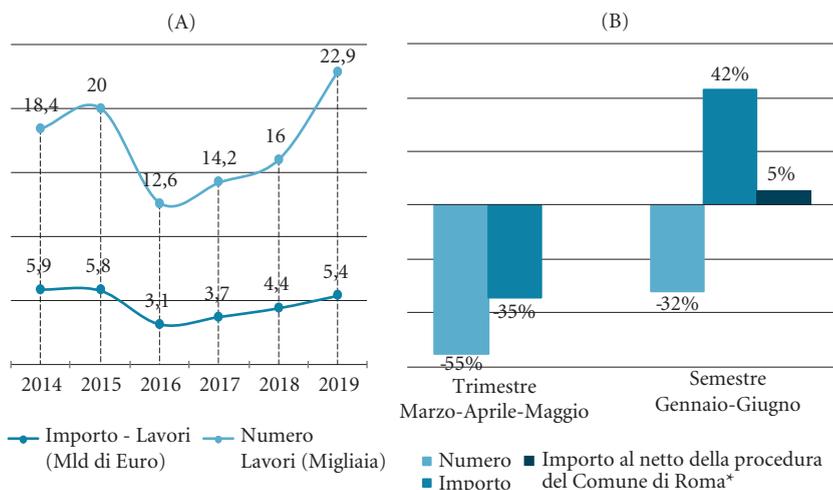
Fonte: elaborazione su dati ANAC.

Covid-19. Questo ha comportato, oltre all'interruzione di molte attività produttive, anche il comprensibile rallentamento di alcune attività delle amministrazioni pubbliche, tra le quali quella di avvio delle procedure relative ai contratti di lavori pubblici e di acquisto di beni e servizi. Nel trimestre marzo-maggio 2020, rispetto allo stesso periodo del 2019 si è verificata, dunque, una corposa riduzione del numero delle procedure avviate² (-41%). Tuttavia, questa riduzione non si è verificata nel loro importo complessivo (+6% in Italia) per effetto, soprattutto, dell'attività delle stazioni appaltanti di livello nazionale, in particolare dei concessionari di reti e infrastrutture, che hanno dato avvio, anche durante il *lockdown*, a pochi lavori ma di importo elevato.

² Nota metodologica: i dati presentati nel resto della nota, ad eccezione di quelli riferiti alle forniture sanitarie, sono al netto delle procedure di accordo quadro. Sono conteggiate infatti, per restituire un dato più conservativo, solo le adesioni a tali procedure, che rappresentano in maniera più precisa l'effettiva intenzione di spesa delle amministrazioni.

Il comparto che ha più risentito del *lockdown* è stato invece quello comunale, che avvia mediamente circa il 50% delle procedure del Paese e che mostra una importante flessione sia nel numero che nell'importo dei lavori pubblici rispetto al trimestre marzo-maggio del 2019 (Graf. 9A). I Comuni sembrano aver sostanzialmente congelato la loro attività di *procurement*, considerato che simili cali percentuali si registrano anche nei settori di acquisto beni (forniture) e servizi. Più in generale, alcuni importanti affidamenti sembrano essere stati solo rinviati di poche settimane, mentre richiederà più tempo un pieno recupero del numero dei lavori che è legato a una diffusa, capillare ripresa dell'attività degli enti. Infatti, anche considerando l'arco del semestre che comprende il mese di giugno, il numero e gli importi degli affidamenti registrano un segno negativo, al netto di una procedura di grande valore avviata dal Comune di Roma (Graf. 9B).

Fig. 9. Procedure di lavori pubblici di importo pari o superiore a 40.000 euro (A) per anno di pubblicazione del bando (201-2019) e (B) confronto trimestrale e semestrale (2019-2020). Comuni italiani.



* Al netto della procedura per la manutenzione straordinaria ed esercizio dei sistemi di sicurezza sull'intero parco museale, monumentale e archeologico di Roma Capitale, avviata dal Comune di Roma.

Fonte: elaborazione su dati ANAC.

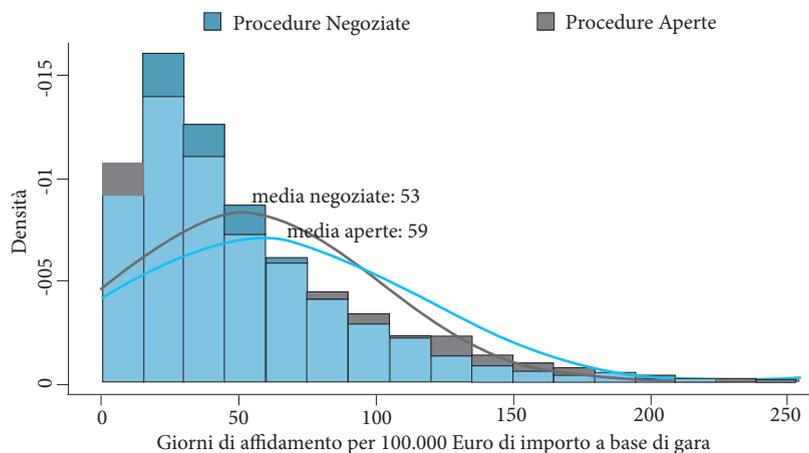
2.2 Il Decreto Semplificazioni

Il settore degli investimenti pubblici italiano sembra destinato a continue rivoluzioni. Tra il 2016 e il 2019, infatti, la normativa di settore ha subito almeno 3 importanti revisioni: il varo del nuovo Codice dei Contratti (D.Lgs 50/2016), il correttivo al Codice (D.Lgs 56/2017) e il c.d. intervento “sblocca cantieri” (DL 32/2019 e Legge 55/2019). L’ultima importante revisione in ordine di tempo è quella contenuta nel Decreto Semplificazioni, che trae motivazione dalla necessità di imprimere una sostanziale accelerazione sia nel volume complessivo delle procedure avviate che nella realizzazione degli interventi nella fase successiva al *lockdown*.

In questo senso le misure contenute nel Decreto Semplificazioni sono un tentativo di rilancio affidato a un’operazione di deregolamentazione che, come nel caso dello “sblocca cantieri”, ha carattere transitorio e sperimentale e non è priva di aspetti discutibili sia sotto il profilo economico che, a detta di molti, sotto quello della tutela della legalità e del contrasto ai fenomeni di corruzione e infiltrazione mafiosa. Il Decreto interviene però su molti aspetti del quadro regolatorio, che attengono alle diverse fasi del ciclo di vita dei contratti pubblici ma soprattutto è rivolto ad imporre una rapida e decisa accelerazione alla fase di aggiudicazione ed avvio dei lavori. Primo fra tutti questi aspetti il fatto che il Decreto prevede un’estensione senza precedenti dei lavori affidabili ricorrendo all’affidamento diretto e alla procedura negoziata, rendendo di fatto potenzialmente esclusi dal meccanismo di gara circa il 99% dei lavori pubblici (che ammontano a circa il 60% del valore totale), con indubbie conseguenze in termini di concorrenzialità del mercato. Si tratta senz’altro di un intervento radicale, i cui effetti potrebbero essere visibili sin dalle prime fasi di applicazione della nuova normativa, e l’obiettivo del legislatore sembra quello di garantire un quadro di regole che consenta un immediato recupero di quanto perso nello scorso trimestre e un sostegno aggiuntivo alla domanda aggregata. In effetti, prendendo in considerazione una definizione volutamente ampia della fase di affidamento (dalla pubblicazione del bando all’inizio dei lavori), emerge un non trascurabile guadagno in termini di velocizzazione che potrebbe realizzarsi con l’applicazione del Decreto e un maggior ricorso alle procedure negoziate (Graf. 3). Il ricorso a procedure negoziate consente, in media, un risparmio di

6 giorni per ogni 100.000 euro di valore dell'opera (53 giorni per le negoziate e 59 per le aperte). Il risparmio effettivo potrebbe dunque variare dai 9 giorni di un'opera da 150.000 euro a quasi un anno per un'opera di importo pari alla soglia comunitaria. Considerato che l'importo medio delle procedure comprese tra 150 mila euro e la soglia comunitaria e fino ad oggi avviate con procedura aperta è pari a circa 900 mila euro, possiamo quantificare in circa due mesi il risparmio di tempo di affidamento associabile, in media, al passaggio tra procedura aperta e negoziata.

Fig. 10. Distribuzione della durata della fase di affidamento (giorni per 100 mila euro di importo) per tipologia di procedura di scelta del contraente. Procedure di lavori pubblici di importo compreso tra 150.000 euro e la soglia comunitaria. Italia.



Fonte: elaborazione su dati Osservatorio Regionale Contratti Pubblici Toscana.

A questo si aggiunga che, oltre al vantaggio della velocità di affidamento, le soluzioni negoziate comportano una riduzione dei casi di contenzioso in fase di affidamento (che sono i punti deboli delle gare, le procedure aperte).

Il Decreto Semplificazioni presenta comunque molti aspetti che meritano discussione: dalle procedure di aggiudicazione; al sistema delle certificazioni, alle autorizzazioni e pareri ambientali; alle risorse; alle responsabilità di RUP e imprese.

Verifiche antimafia e protocolli di legalità. In merito alle semplificazioni, e con priorità alla velocità di avvio dei lavori, il Decreto non esime di intervenire sul sistema delle certificazioni di legalità (e non solo) in possesso delle imprese. Spinge, da un lato, ad una razionalizzazione delle banche dati e, dall'altro, imprime una accelerazione delle procedure di verifica antimafia, cercando di garantire anche tempi certi per l'ottenimento degli approfondimenti del caso da parte delle prefetture, quando necessari.

Autorizzazioni e pareri ambientali. Le procedure autorizzative di natura ambientale (VIA, VAS, IPCC, siti di bonifica) interessano invece la relazione tra stazione appaltante e enti/autorità preposte al controllo. Per quanto riguarda invece gli interventi che hanno ad oggetto la fase a monte, ovvero quella autorizzatoria ambientale, il Decreto opera una riduzione complessiva dei tempi massimi previsti per le diverse fasi dell'interlocuzione tra amministrazione competente e proponente: si interviene dunque sui termini per la presentazione di controdeduzioni, per il rilascio di pareri, per la richiesta di integrazioni e per la consegna di tali integrazioni. Viene inoltre previsto un maggior livello di definizione del progetto per il quale si richiede la valutazione di impatto ambientale, in modo da evitare ritardi dovuti a successive richieste di chiarimenti da parte dell'amministrazione competente al rilascio della valutazione.

Fondo MIT prosecuzione dei lavori. A questi interventi si aggiunge l'istituzione, nello stato previsionale del MIT, di un Fondo per la prosecuzione delle opere pubbliche, alimentato anche dai residui degli enti, che consenta di far fronte a maggiori fabbisogni finanziari riscontrati in corso d'opera.

Le responsabilità di RUP e imprese. La fase dell'affidamento è anche quella in cui è richiesto – sebbene in un contesto che come si è detto è stato reso molto favorevole alle stazioni appaltanti – un maggior sforzo da parte di queste nel garantire tempi certi. Il Decreto impone infatti al responsabile del procedimento di procedere all'aggiudicazione definitiva entro un termine massimo di due mesi (per l'affidamento diretto) o di quattro mesi (per le procedure negoziate senza bando) dall'avvio del procedimento prevedendo responsabilità per danno erariale in caso di mancato rispetto dei termini. D'altro canto, e si tratta di un punto molto importante, si prevede anche l'esclusione dell'impresa aggiudicataria o risoluzione per inadempimento nel caso

in cui i ritardi – compreso quello nell’avvio dell’esecuzione – siano imputabili a quest’ultima.

Nel suo complesso, il Decreto agisce nel senso di un ribilanciamento del controllo del ciclo di vita del contratto pubblico a favore delle stazioni appaltanti, agevolandone l’operato attraverso una maggior facilità di ricorso a soluzioni discrezionali e una riduzione degli oneri procedurali ottenuta anche semplificando il dialogo con gli enti preposti al rilascio di autorizzazioni e con le imprese aggiudicatrici. Introduce però anche elementi di incentivo al rapido espletamento delle loro funzioni.

La necessità di imprimere una svolta e un’accelerazione della spesa in conto capitale delle amministrazioni periferiche (e non) è un tema che in ogni caso, come detto, non è circoscrivibile all’attuale congiuntura post-pandemica ma che è al centro del dibattito pubblico da almeno un decennio. Nella prospettiva ancora poco definita di nuovi apporti di risorse comunitarie (MES, *Recovery Fund*), l’intervento sulle regole di funzionamento del mercato degli appalti sembra oggi la strada percorribile per ottenere risposte rapide e massimizzare la capacità di spesa delle amministrazioni pubbliche.

Tuttavia, è utile ricordare che il sistema degli appalti italiano è vittima da anni di una oscillazione tra due contrapposte visioni, l’una più rigorista e l’altra più improntata al *laissez-faire* che si traducono in continue regolamentazioni e deregolamentazioni, con il frequente richiamo allo strumento commissariale come soluzione ultima. In questo senso, negli ultimi anni si è a fatica perseguita la transizione da un modello in cui il buon funzionamento del settore poggia sulla capacità delle amministrazioni di selezionare l’impresa esecutrice tenendo conto prevalentemente della propria esperienza diretta (e spesso di una conoscenza diretta) a un modello in cui lo stesso risultato è perseguito attraverso un’estensione dell’ambito di applicazione delle procedure di evidenza pubblica e del principio di rotazione e che punta sull’apertura alla concorrenza dei “mercati” locali. Questa transizione non è sfociata, però, in un’efficace coniugazione tra concorrenza e velocità di spesa. Il Decreto Semplificazioni interviene certamente in senso opposto, come già in parte fatto dallo “sblocca cantieri”. Lo fa, comprensibilmente, perché la velocità di spesa è priorità assoluta nella contingenza post-emergenziale. Resta da capire quanta parte delle innovazioni che introduce sia effettivamente pensata come transitoria

e quanto invece risponda a una volontà di riportare strutturalmente il controllo degli enti pubblici al centro del sistema degli appalti, anche a costo di limitare la concorrenza.

Conclusioni

L'emergenza coronavirus e il *lockdown* che ne è conseguito hanno molto gravato sugli enti locali, richiedendo in primo luogo a questi, nonostante la carenza di risorse e di personale, una pronta risposta ai bisogni dei cittadini. Lo stesso Governo ha, soprattutto nella fase iniziale, delegato agli enti la funzione di sostegno alla popolazione e alle attività economiche improvvisamente impoverite, contando sulla capillare presenza sul territorio e sulla vicinanza alla popolazione. Nello stesso tempo anche gli enti hanno dovuto affrontare criticità di risorse e necessità riorganizzative, le prime provenienti dalla drastica riduzione delle basi imponibili e dalle politiche di alleggerimento fiscale, seppure in larga parte compensate da misure da parte dello Stato.

Guardando al contesto generale, l'epidemia ha interrotto, ancora una volta, una fase di allentamento dei vincoli finanziari e di recupero di spazi di intervento, avviata dalla legge di bilancio del 2019 e confermata nel 2020. Dopo gli anni delle misure di rigore e la fase delle troppo incerte misure a favore degli investimenti pubblici locali, sembravano aprirsi nuovi spazi di gestione da parte degli enti sia sul lato fiscale, dell'indebitamento e dell'organico ma soprattutto sul fronte degli investimenti.

Il *lockdown* ha improvvisamente interrotto questo processo appena avviato, imponendo alcuni mesi di sospensione alle attività delle stazioni appaltanti. In risposta alle difficoltà degli enti, il Decreto Semplificazioni è recentemente intervenuto, come misura d'urgenza rivolta ad imprimere una accelerazione all'avvio di nuovi lavori. In questo momento di drammatica crisi economica, il rilancio degli investimenti è ancora una volta la strategia per riavviare la crescita e l'impulso all'avvio dei lavori (tanto più quelli degli enti locali) è la strada più rapida per favorirne la trasmissione al sistema produttivo.

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

Salvio Capasso, Agnese Casolaro¹

1. Introduzione: articolazione del capitolo e breve rassegna del panorama normativo

Il presente contributo è dedicato all'analisi del debito degli enti locali e territoriali e del finanziamento degli investimenti da parte degli stessi. L'attenzione si concentrerà in primis su una breve analisi del panorama normativo di riferimento e del suo evolversi nel recente passato, quale cornice di riferimento delle scelte effettuate dagli enti in tema di investimenti.

Dal punto di vista normativo, uno dei cambiamenti a maggior impatto degli ultimi anni è stato sicuramente il passaggio (con Legge di Stabilità per il 2016 - Legge n. 208/2015) dal Patto di Stabilità Interno al vincolo del pareggio di bilancio. Con tali disposizioni si è previsto che tutti gli enti territoriali (a prescindere dal numero di abitanti) fossero soggetti a conseguire un saldo non negativo in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali (articolo 1, comma 710).

I complessi meccanismi del Patto sono, quindi, stati sostituiti da un vincolo più lineare, costituito dal raggiungimento di un unico saldo.

La nuova disciplina del pareggio di bilancio per le Regioni e gli enti locali prevede alcuni elementi di flessibilità che si concretizzano nei cosiddetti Patti di solidarietà, ossia i Patti regionali (verticali e orizzontali) e il Patto nazionale orizzontale che consentono la cessione tra enti ai vari livelli di spazi finanziari laddove disponibili, in modo da mitigare l'effetto della disciplina sulla spesa pubblica e gli investimenti. Gli spazi finanziari acquisiti mediante le procedure delle intese regionali e dei Patti di solidarietà nazionale sono attribuiti agli

¹ SRM - www.sr-m.it.

enti con un esplicito e specifico vincolo di destinazione e non possono essere utilizzati per finalità diverse da quelle espressamente indicate.

La Legge di Bilancio per il 2019 ha poi innovato la disciplina dell'equilibrio di bilancio delle Regioni e degli enti locali prevedendo che essi possono utilizzare in modo pieno il risultato di amministrazione e il Fondo pluriennale vincolato di entrata e di spesa ai fini dell'equilibrio di bilancio. L'inserimento del Fondo nel saldo potrebbe quindi favorire una politica espansiva, soprattutto sul versante degli investimenti, per gli enti che vi fanno ricorso.

In merito, rilevanti sono alcune considerazioni contenute in una recente Relazione della Corte dei Conti: «le misure di contenimento della spesa degli ultimi anni avevano prodotto vincoli sugli enti locali e provocato una drastica riduzione degli investimenti pubblici, mentre il quadro che emerge dai valori dei pagamenti per il 2019 lascia intravedere l'avvio di una chiara inversione di tendenza»².

Qualcosa, quindi, inizia a cambiare e, in un paese già fortemente indebitato e con una grande necessità di sostenere la crescita, gli enti (i Comuni in particolare) dovranno provare tutte le strade, per realizzare o rinnovare le opere pubbliche di cui hanno bisogno. Strategici saranno gli investimenti pubblici per il rilancio del Paese, soprattutto in un momento – come quello attuale – in cui è necessaria una grande spinta al rilancio dell'economia ed è auspicabile che una buona parte delle risorse pubbliche disponibili nei prossimi mesi sia impiegata per sostenere l'impatto del congelamento dell'economia nazionale a seguito dell'epidemia Covid-19.

Contestualmente all'analisi del panorama di riferimento ed in linea con i precedenti Rapporti, si mira comunque, in questo lavoro, a definire un quadro delle diverse modalità di finanziamento degli investimenti a cui gli enti locali e territoriali possono far ricorso. Dall'analisi dei dati disponibili per tali strumenti, siano essi tradizionali o meno, si punta a cogliere le attuali dinamiche evolutive tracciando anche uno scenario degli stessi a livello territoriale.

Nello specifico, tra le forme finanziarie “classiche”, viene preso in esame l'andamento dei mutui, mentre per le forme di finanziamento più “innovative” si fa riferimento soprattutto al ricorso al *project financing*.

Prosegue, inoltre, l'approfondimento dedicato ai fondi comunitari. Come l'esperienza dimostra, le risorse UE rappresentano uno dei canali

² Corte dei Conti, 2020.

che gli enti possono e devono utilizzare in modo efficiente ed efficace per poter incrementare il loro “portafoglio” di fondi per realizzare investimenti e, di conseguenza, costituiscono un’importante leva su cui puntare.

Tutte le analisi elencate faranno riferimento, per quanto possibile, alle Amministrazioni comunali, provinciali e regionali. In termini temporali, invece, il riferimento è all’anno 2019.

Non essendo ancora disponibili dati parziali per il 2020, non è purtroppo possibile tracciare un primo quadro sugli effetti del Covid-19 sulle scelte degli enti; effetti che sarà interessante, in futuro, analizzare anche alla luce di quelle che saranno le azioni intraprese per contrastare la crisi in atto. Si delinea, in ogni caso, un primo quadro in ottica macroeconomica per delineare il nuovo scenario in cui gli enti sono chiamati a muoversi, con tutte le difficoltà e le restrizioni che ne derivano.

2. Lo sviluppo del debito delle Amministrazioni locali³

I dati della Banca d’Italia riferiti al 2019 indicano un debito complessivo delle Amministrazioni locali pari a quasi 84,4 miliardi di euro, con un calo del 3,9% rispetto al 2018; il calo è dovuto, in parte, a reali processi di efficientamento e per il resto ad una riduzione degli investimenti effettuati. Rispetto al 2011, quando il debito ha raggiunto

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 sottosectori.

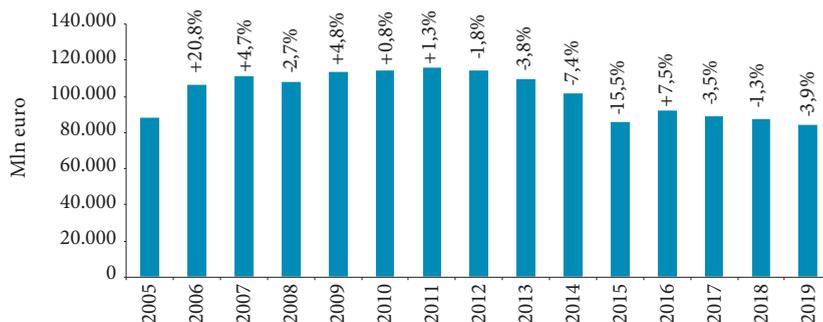
Le Amministrazioni centrali comprendono le amministrazioni centrali dello Stato e gli enti economici, di assistenza e di ricerca, che estendono la loro competenza su tutto il territorio del Paese (Stato, organi costituzionali, ANAS, altri).

Le Amministrazioni locali comprendono gli enti pubblici la cui competenza è limitata a una sola parte del territorio. Il sottosectore 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).

il livello massimo nel periodo considerato, la contrazione del debito risulta del 27,3%, pari in valore assoluto ad oltre 31,5 miliardi di euro.

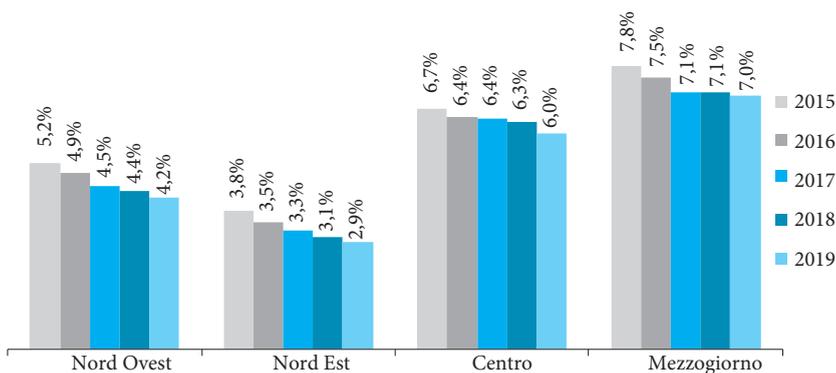
Graf. 1. Andamento del debito delle Amministrazioni locali: il trend 2005-2019.



Fonte: elaborazione SRM su dati Banca d'Italia, 2020.

In rapporto al Pil, per il 2019, il debito è stimato pari al 4,9% a livello nazionale (stabile rispetto all'anno precedente), ma con una variabilità molto accentuata tra i territori: tale peso è pari al 2,9% nel Nord-Est ma tocca il 7% nel Mezzogiorno. In tutte le ripartizioni si registra per il 2019 una riduzione del rapporto, confermando un trend in calo registrato già da molti anni.

Graf. 2. Il debito delle Amministrazioni locali: il peso sul Pil per macro-area*.

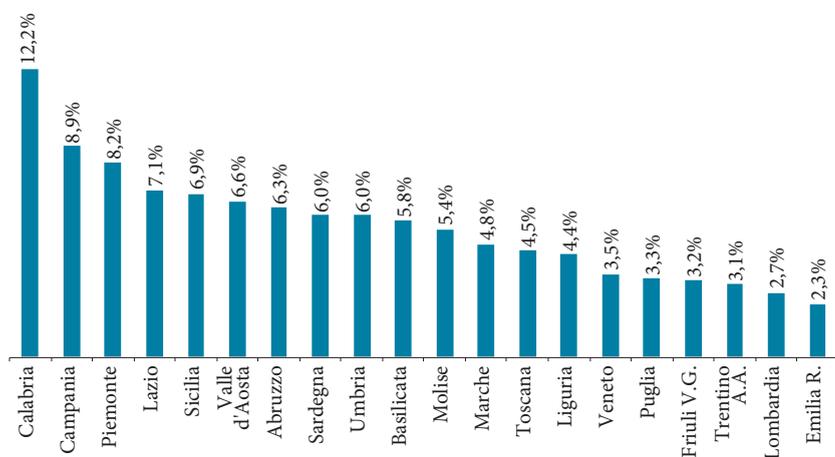


* stime per il 2019.

Fonte: elaborazione SRM su dati ISTAT, Banca d'Italia e Prometeia, 2020.

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 è pari al 12,2%, oltre 5 p.p. in più rispetto al valore medio della macro-area (una differenza rispetto al dato medio del Mezzogiorno in crescita; era pari a 4 p.p. nel 2017); a seguire, la Campania con un’incidenza dell’8,9%, il Piemonte (8,2%) e il Lazio (7,1%). Il valore più basso spetta all’Emilia-Romagna, dove l’incidenza del debito delle amministrazioni locali sul Pil regionale è di appena il 2,3%; al disotto del 3% anche il valore della Lombardia con un peso del 2,7%.

Graf. 3. Il debito delle Amministrazioni locali: il peso sul Pil per Regione. Anno 2019*.



* valori stimati.

Fonte: elaborazione SRM su dati ISTAT, Banca d’Italia e Prometeia, 2020.

In termini assoluti, i livelli più elevati di debito si registrano nelle Regioni del Mezzogiorno, che insieme incidono sul debito complessivo per una quota del 31,5% (in calo rispetto al 2018, 32%), con un valore di 26,7 miliardi di euro.

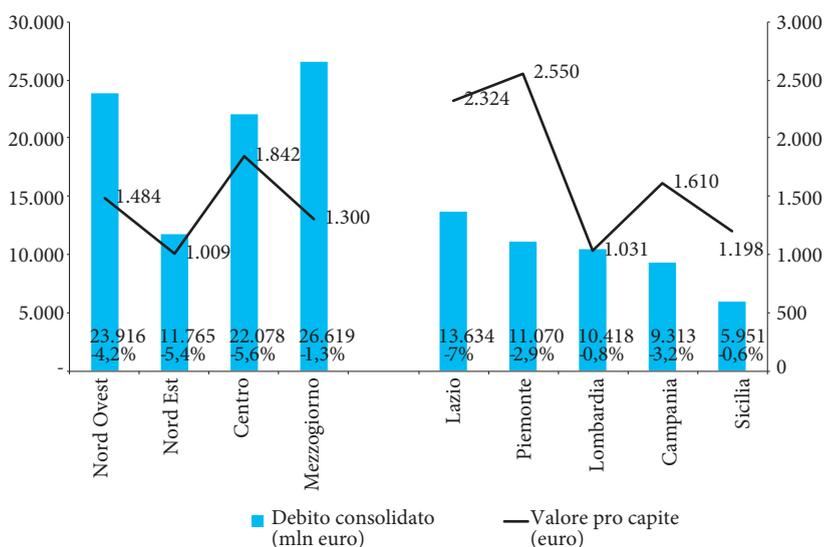
Guardando, invece, al valore pro capite, la macro-area con il debito più elevato è il Centro con oltre 1.800 euro per abitante, seguita da Nord-Ovest e Mezzogiorno. In tutte le ripartizioni territoriali si è

registrato un calo del debito nel corso del 2019 con una diminuzione compresa tra il -5,6% del Centro ed il -1,3% del Mezzogiorno.

Tra le Regioni, il Lazio è quella con il livello maggiore di debito complessivo (oltre 13,6 miliardi di euro). A livello pro capite, invece, è il Piemonte a mostrare il livello più alto con 2.550 euro per abitante.

Rispetto al 2018, tutte le cinque Regioni monitorate hanno fatto registrare una contrazione del debito, dal -7% del Lazio al -0,6% della Sicilia.

Graf. 4. Il debito delle Amministrazioni locali: distribuzione per macro-area e per le 5 Regioni a maggior debito. Anno 2019.

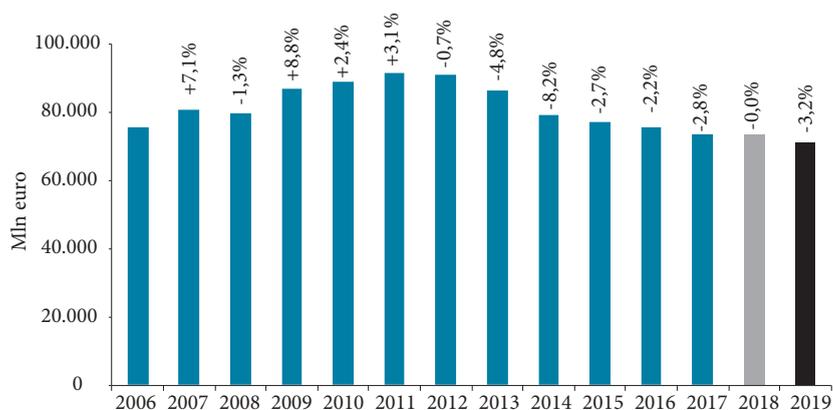


Fonte: elaborazione SRM su dati ISTAT e Banca d'Italia, 2020.

Analizzando, sotto un altro punto di vista, la natura del debito e, quindi, i singoli strumenti ad esso sottostanti, emerge come oltre l'84% dell'ammontare complessivo riguarda i prestiti, per la maggior parte da Istituti Finanziari residenti e Cassa Depositi Prestiti.

Come già osservato per il debito complessivo, anche la dinamica della consistenza dei prestiti alle Amministrazioni locali è in calo negli ultimi anni con una diminuzione del 22,5% rispetto al 2011 – anno in cui si è registrato il maggior valore in termini assoluti – per una cifra pari a 20,6 miliardi di euro.

Graf. 5. I prestiti alle Amministrazioni locali: il trend 2006-2019.



Fonte: elaborazione SRM su dati Banca d'Italia, 2020.

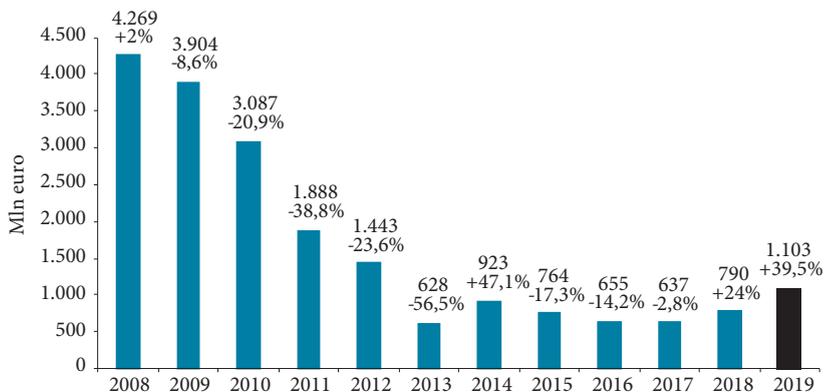
3. I mutui per gli investimenti: soggetti finanziatori e settori interessati

Le conseguenze della ormai decennale fase di stagnazione di consumi e investimenti che ha interessato il nostro Paese sin dal 2009, si rilevano pienamente nell'andamento del mercato dei mutui.

Nel periodo 2008-2017, si è registrata una perdita del valore dei mutui concessi agli enti locali dell'85%, con un tasso di crescita negativo in ciascun anno del periodo considerato (tranne nel 2014). Il calo di lungo periodo dei mutui è legato, tra l'altro, all'espresso divieto a contrarli; divieto poi venuto meno con un conseguente cambio di tendenza nel trend di riferimento. Nel 2018 si è registrato un andamento in crescita, confermato nel 2019. Nell'ultimo anno, infatti, si sono registrati nuovi mutui per oltre 1,1 miliardi di euro (+39,5% sull'anno precedente), raggiungendo un livello che non si registrava dal 2014.

Si spera che ciò possa rappresentare una prolungata inversione di tendenza rispetto al recente passato permettendo un recupero dei volumi persi. Un dato su tutti: nei 12 anni monitorati la media annuale dei mutui concessi è passata dai quasi 3 miliardi di euro dei primi 5 anni del periodo considerato ai 785 milioni degli anni successivi.

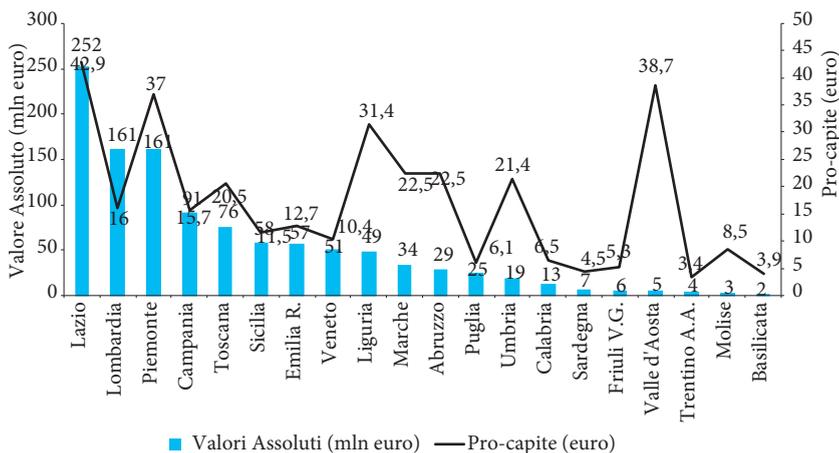
Graf. 6. Mutui concessi agli enti locali per investimenti. Anni 2008-2019.



Fonte: RGS - Ministero Economia e Finanze, 2020.

La Regione che nel corso dell'anno ha fatto registrare il maggior ricorso allo strumento del mutuo è il Lazio con il 22,8% delle emissioni complessivamente rilevate per il 2019 (252 milioni di euro su 1.103 complessivi); a seguire la Lombardia e il Piemonte con il 14,6% ciascuna e la Campania con l'8,3%.

Graf. 7. La distribuzione regionale dei mutui concessi agli enti locali nel 2019.



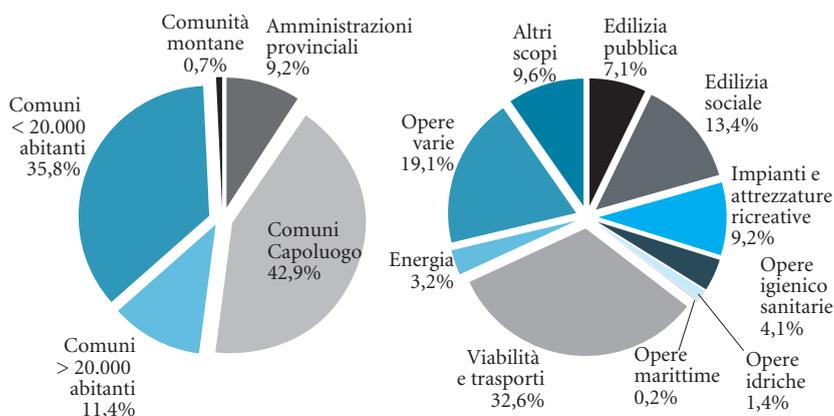
Fonte: RGS-Ministero Economia e Finanze, 2020.

Insieme all'analisi del trend e della distribuzione geografica dei mutui concessi è utile guardare 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 2009-2019, si osserva come la tipologia di ente con il maggior ricorso ai mutui sia stata quella dei "Comuni Capoluogo" che hanno stipulato mutui per quasi 6,8 miliardi di euro, per un'incidenza sul totale del 42,9%; a seguire i Comuni con una popolazione inferiore ai 20 mila abitanti (35,8%).

In riferimento all'oggetto dell'intervento finanziario, invece, dai dati si rileva come il 32,6% dei volumi complessivamente richiesti tra il 2009 ed il 2019 sia stato destinato ad interventi per "viabilità e i trasporti" (tale comparto ha assorbito nel solo 2019 il 27% dei mutui concessi), mentre una quota del 13,4% è stata destinata ad interventi di "edilizia sociale".

Graf. 8. Mutui concessi per classi di enti (volumi) e per oggetto nel periodo 2009-2019.



Fonte: RGS-Ministero Economia e Finanze, 2020.

4. Il ricorso agli altri strumenti finanziari

La composizione del debito delle Amministrazioni locali è variata nel corso degli anni, nella direzione di una maggior diversificazione

degli strumenti per il finanziamento degli investimenti. Tali cambiamenti hanno visto un più intenso ricorso al mercato dei capitali.

Tra gli strumenti alternativi ai mutui, c'è l'emissione di prestiti obbligazionari (BOC, BOP, BOR), uno strumento che per molti anni è stato quello maggiormente utilizzato, raggiungendo il massimo utilizzo nel 2005, 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 euro nel 2017, di appena 300 mila euro nel 2018 e si è nuovamente azzerato nel 2019. La consistenza dei buoni obbligazionari attivi in portafoglio agli enti locali è passata, invece, dai 7 miliardi di euro al 1° gennaio 2019 ai 6,5 miliardi al 1° gennaio 2020⁴.

Nell'ambito delle iniziative di Partenariato Pubblico Privato, i dati a disposizione mostrano una costante crescita del comparto, con un mercato sempre più significativo per l'Italia. I dati forniti dall'Osservatorio Nazionale del PPP per i diciassette anni che vanno dal 2002 al 2018, fanno infatti emergere un importante ruolo dello strumento per il nostro Paese con oltre 35 mila "procedimenti in corso", ovvero gare aggiudicate e gare in corso, dell'importo complessivo di oltre 95 miliardi di euro. L'incidenza del PPP sulle opere pubbliche, nell'intero periodo 2002-2018, rappresenta il 9,2% per numero e il 20,7% per importo. Nel solo 2018 l'incidenza sale al 16,3% in termini numerici e al 29,4% per importo.

Lo strumento è quindi 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.

⁴ RGS, *Indagine sui mutui contratti dagli Enti Territoriali per il finanziamento degli investimenti*, 2019. 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 locali. Il campione esclude gli istituti di credito esteri per cui i risultati dell'indagine non possono essere che parziali.

Un ulteriore strumento cui fare ricorso per il finanziamento degli investimenti è rappresentato dai Fondi europei. Come già illustrato in passato, per il periodo 2014-2020 e in considerazione del solo FESR, l'Italia ha avuto a disposizione risorse per un ammontare pari a 21,6 miliardi di euro dei quali l'83% destinato alle Regioni del Mezzogiorno. I ritardi registrati dall'avvio di tale Programmazione sono considerevoli e, anche per cercare di colmare il terreno perso, nel 2015 sono stati stipulati i Patti per il Sud, dei nuovi 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.

4.1 *Il mercato nazionale del PPP*

Secondo gli ultimi dati disponibili⁵, con il 2018 e il 2019 (dati riferiti ai primi 10 mesi) i bandi di gara in PPP, per il totale dei committenti⁶, registrano un ulteriore e significativo salto in avanti, sia in termini di numero che di importi di gare. Si tratta di una vera e propria accelerazione che avvicina il numero alle 4.000 unità contro le 3.000 gare annue del periodo 2013-2017⁷.

Nel 2018 il PPP rappresenta il 16,3% del numero e il 29,4% degli importi delle opere pubbliche messe in gara; mentre nei primi dieci mesi del 2019 il numero sale al 17,1% e l'importo al 37,9%. Non crescono solo le gare, ma crescono anche le aggiudicazioni, a testimonianza di una accelerazione in atto.

Riguardo alle aggiudicazioni, sono 765 quelle censite nel 2018 e per oltre la metà (399 aggiudicazioni) hanno un importo unitario superiore a 1 milione di euro, per un ammontare complessivo di 4,6 miliardi pari al 98% del valore complessivo.

Sotto un altro aspetto, la crescita del 2018 e del 2019 è dovuta alla crescita del PPP promosso dai comuni, che si confermano i principali

⁵ IFEL, 2020.

⁶ Comuni, Comunità montane e Unioni di Comuni, Province, Regioni, Aziende speciali, Sanità pubblica, altri Enti territoriali, altre categorie di committenti.

⁷ In merito, bisogna tener presente che nel corso del tempo gli elementi definatori del PPP sono cambiati, con un'accezione oggi più ampia rispetto al passato.

committenti (per il periodo 2002-2018 essi assorbono l'81% dei bandi di gara di PPP complessivamente pubblicati).

Inoltre, nel 2018, l'aumento del PPP è dovuto alla crescita di tutte le tipologie di iniziative, piccole, medie e grandi; mentre nel 2019 il trend positivo è trainato dai bandi di maggiore dimensione.

Per quanto riguarda poi le tipologie di opere, si registra la forte espansione dei servizi energetici nel 2018 e la dinamicità di impianti sportivi, cimiteri e sanità.

In particolare, se guardiamo al numero di opportunità, primeggiano l'edilizia sociale e pubblica e gli impianti sportivi, con 1.906 gare complessive (circa il 50% del totale); mentre in riferimento all'importo prevale il settore energia e telecomunicazioni, con oltre 4,6 miliardi (il 49% del totale). Tale importo risulta superiore a tutti i valori annui dal 2002 e riguarda quasi totalmente il settore energetico. Si tratta di circa 4,4 miliardi di cui poco meno della metà (2,1 miliardi) relativi a 30 lotti CONSIP per la stipula di concessioni per la gestione, conduzione, manutenzione e l'efficientamento energetico degli impianti di illuminazione pubblica di proprietà degli enti locali. Segue il settore dell'edilizia sanitaria, con circa 1,5 miliardi, un valore record dal 2002 e quasi doppio rispetto all'importo raggiunto dal settore nel 2017 (794 milioni), pari al 16% del valore complessivo della domanda. In questo caso sono stati determinanti quattro concessioni di servizi dell'ammontare complessivo di circa 1 miliardo (il 69% del totale) per la gestione di 4 presidi ospedalieri – S. Maria della Misericordia di Albenga, S. Giuseppe di Cairo Montenotte, Ospedale S. Charles di Bordighera e Ospedale Codivilla-Putti di Cortina d'Ampezzo – e due residenze sanitarie assistenziali (RSA) nei Comuni di Altilia (CS) e Trezzo sull'Adda (MI).

In considerazione dell'intero periodo 2002-2018 si distinguono, invece, l'edilizia sociale e pubblica e gli impianti sportivi per numerosità dei bandi PPP e i settori trasporti e energia e telecomunicazioni per importo.

Tab. 1. Mercato PPP: aggiudicazioni (valori%) per settore. Anni 2002-2018.

	Numero aggiudicazioni (%)	Importo a aggiudicazioni (%)	Importo aggiudicazioni al netto dei big deal (%)
Edilizia sociale e pubblica	17%	6%	10%
Riassetto dei comparti urbani	2%	3%	4%
Edilizia sanitaria	4%	9%	15%
Edilizia scolastica	5%	2%	3%
Strutture cimiteriali	7%	3%	5%
Impianti sportivi	17%	4%	6%
Strutture ricettive	3%	0,5%	1,0%
Parcheggi	7%	3%	5%
Arredo urbano e verde pubblico	12%	1%	2%
Energia e telecomunicazioni	18%	20%	28%
Ambiente	2%	14%	12%
Trasporti	2%	33%	5%
Porti e logistica	2%	3%	5%
Altro	0,1%	0,04%	0%
TOTALE	100%	100%	100%

Fonte: IFEL, 2019.

Un'ulteriore analisi è svolta sulle classi di importo dei progetti censiti per valutare la loro ampiezza e, quindi, indirettamente i loro effetti sull'intero sistema economico.

Per il 2018 si individuano 2.561 gare di PPP di importo noto del valore complessivo di circa 9,4 miliardi. Il 72% delle opportunità, per il 2% del valore del mercato, riguarda iniziative con importo pari o inferiore a 500 mila euro, mentre il restante 28% (per il 98% dell'importo) riguarda invece iniziative di importo superiore. Il 54,5% del valore del mercato (circa 5,1 miliardi) è relativo a 31 iniziative di importo superiore a 50 milioni di euro.

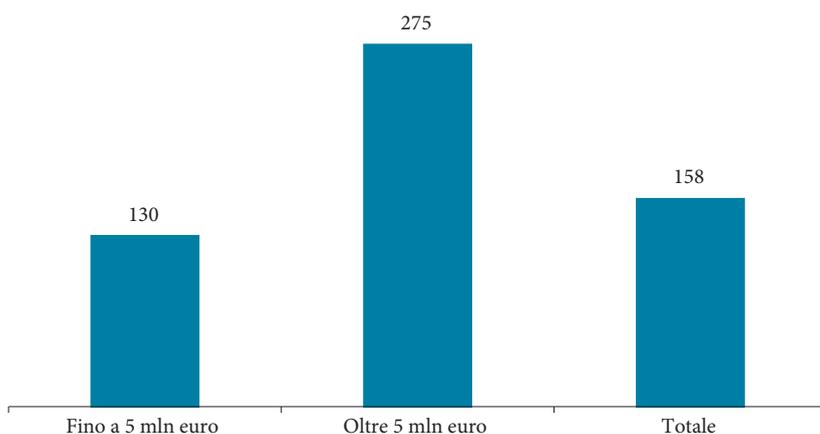
Dal lato delle aggiudicazioni a importo noto, invece, se ne registrano 727 per un valore complessivo di 4,7 miliardi. Il 36% delle

opportunità, per l'1% del valore del mercato, riguarda aggiudicazioni con importo pari o inferiore a 500 mila euro. Il restante 64% delle aggiudicazioni, per il 99% delle somme, riguarda invece iniziative di importo superiore. Il 46% del valore del mercato, circa 2,2 miliardi, è relativo a 12 aggiudicazioni di importo superiore a 50 milioni di euro.

Interessante è poi l'analisi dei tempi medi di aggiudicazione, ossia quelli che trascorrono tra la data di pubblicazione del bando e la data di aggiudicazione del contratto. Dallo studio di 6.498 contratti di PPP aggiudicati tra il 2002 e il 2018 (rappresentanti il 69% del totale dei contratti aggiudicati), emergono tempi medi diversi a seconda della dimensione economica e della tipologia contrattuale.

Nel primo caso, in particolare, per i 5.250 contratti di importo fino a 5 milioni di euro si osservano tempi medi di aggiudicazione di 130 giorni. In questo ambito si rilevano tempi più lunghi per le concessioni di lavori con finanza di progetto. Tempi di aggiudicazione più lunghi si riscontrano invece per i contratti di importo superiore ai 5 milioni di euro con 275 giorni.

Graf. 9. Mercato PPP: tempi medi di aggiudicazione in giorni dei casi monitorati per classe di importo. Anni 2002-2018.



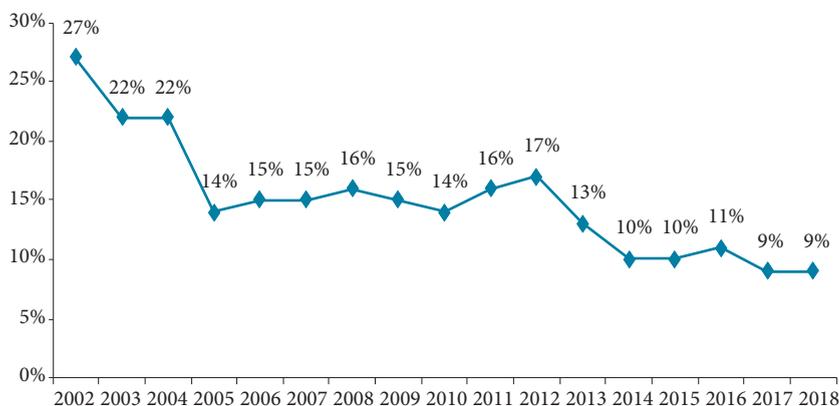
Fonte: IFEL, 2019.

In ogni caso, nonostante i dati in crescita registrati negli ultimi anni, continuano a sussistere carenze strutturali (normative, buro-

cratiche e contrattuali) che costituiscono un freno al pieno sviluppo dello strumento. Va, comunque, segnalata una minore incidenza delle iniziative interrotte su quelle avviate rispetto al passato. Nel trend storico, infatti, si passa da quote superiori al 20% nel triennio 2002-2004 a quote comprese tra il 14% e il 17% nel periodo 2005-2012, fino ad arrivare al 13% nel 2013 e al 9% nel biennio 2017/2018.

Tra i motivi della riduzione registrata vi è, tra l'altro, la crescita della qualità tecnico-progettuale delle stazioni appaltanti; mentre la causa principale dell'interruzione delle gare è dovuta, come nel passato, al fatto che esse sono andate deserte oppure non sono state aggiudicate "per mancanza di offerte valide".

Graf. 10. Mercato PPP: incidenza% dei procedimenti interrotti sul totale di quelli attivati. Anni 2002-2018.



Fonte: IFEL, 2019.

4.2 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 euro, 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.

In questa sede viene considerato il solo Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR), che garantisce al nostro Paese risorse per 21,6 miliardi di euro delle quali l'83% è destinato alle Regioni del Mezzogiorno. L'obiettivo è quello di monitorare quelli che sono i principali risultati raggiunti in termini di risorse effettivamente impegnate e spese nelle Regioni meridionali.

Secondo i dati della Commissione Europea⁸ emerge, per il FESR, un livello medio di spesa a fine 2019 di poco superiore al 30% e uno di impegni pari all'85,9%. Fra le diverse regioni del Mezzogiorno, Abruzzo, Puglia e Sicilia fanno registrare percentuali di risorse impegnate inferiori alla media meridionale. In termini di spesa, invece, solo Basilicata e Sardegna e Sicilia vanno oltre la media dell'area.

Tab. 2. PO FESR delle regioni del Mezzogiorno: risorse e attuazione al 31/12/2019.

	<i>Risorse previste</i>		<i>Risorse impegnate</i>		<i>Risorse spese</i>	
	mln euro	mln euro	peso%	mln euro	peso%	
Abruzzo	271,5	164,9	61%	61,9	23%	
Basilicata	550,7	696,4	126%	223,5	41%	
Calabria	2.039,8	1795,5	88%	580,8	28%	
Campania	4.113,5	4.216,0	102%	1.188,4	29%	
Molise	88,9	82,3	93%	19,3	22%	
Puglia	5.576,1	4244,3	76%	1.573,3	28%	
Sardegna	931,0	863,2	93%	304,6	33%	
Sicilia	4273,0	3.257	76%	1.485	35%	
<i>Totale Mezzogiorno</i>	<i>17.844,5</i>	<i>15.319,7</i>	<i>85,9%</i>	<i>5.436,4</i>	<i>30,5%</i>	

Fonte: SRM su dati Commissione Europea, 2020.

Anche in considerazione del basso livello d'attuazione dei Programmi, nel corso del 2015, per accelerare l'attuazione e, quindi, la spesa dei fondi comunitari disponibili, sono stati stipulati i Patti per il Sud, ovvero degli accordi che, partendo da risorse già assegnate con

⁸ <https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries/IT>.

precedenti strumenti di programmazione o comunque disponibili (provenienti da POR e PON 2014-2020, Fondo di Sviluppo e Coesione - FSC, ecc.), avevano l'obiettivo di stimolarne la spesa essendo legati a progetti individuati come "prioritari" dalle Regioni e dalle Città metropolitane sottoscrittrici.

Nello specifico sono stati stipulati 15 Patti (8 con le Regioni e 8 con le Città metropolitane) per un ammontare complessivo di investimenti pari a oltre 40 miliardi di euro destinati prevalentemente a infrastrutture di trasporto, opere di messa in sicurezza antisismica o contro il dissesto idrogeologico, edilizia scolastica, beni culturali, ambiente e riqualificazione urbana. Molta attenzione è stata, quindi, dedicata ad interventi per un miglioramento dell'infrastrutturazione fisica dei territori in esame, a discapito di quella componente immateriale da più parti definita come strategica.

Secondo i dati resi di volta in volta disponibili in merito alla loro concretizzazione, nel complesso essi esprimono un grado di attuazione superiore a quello raggiunto dalle singole programmazioni regionali, per cui lo strumento sembra aver raggiunto l'obiettivo di stimolare una maggiore efficacia nell'attuazione dell'Agenda 2014-2020.

Tuttavia, i risultati in termini complessivi mostrano ancora un forte ritardo della spesa delle risorse disponibili, soprattutto se si considera che siamo ormai in procinto di veder nascere la nuova Agenda 2021-2027.

È pur vero che, storicamente, l'impulso maggiore alla spesa si è registrato proprio negli ultimi anni (e in particolare in quelli legati alla regola N+2), ma ciò ha innescato in passato un effetto ritardante nell'avvio dei lavori delle nuove programmazioni ed il rischio è che avvenga la stessa cosa anche ora.

Per il futuro, si evidenzia come per la nuova programmazione 2021-2027 la Commissione UE ha proposto una serie di importanti cambiamenti in un'ottica di semplicità, flessibilità ed efficienza. Tra le varie cose, gli 11 obiettivi tematici del periodo 2014-2020 saranno sostituiti da cinque più ampi obiettivi che consentiranno agli Stati di essere flessibili nel trasferire le risorse nell'ambito di una priorità, ed in particolare:

- un'Europa più intelligente attraverso la promozione di una trasformazione economica innovativa e intelligente (OP1);

- un’Europa più verde e a basse emissioni 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 gestione e prevenzione dei rischi (OP2);
- un’Europa più connessa attraverso il rafforzamento della mobilità e della connettività regionale alle TIC (OP3);
- un’Europa più sociale attraverso l’attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali (OP4);
- un’Europa più vicina ai cittadini attraverso la promozione dello sviluppo sostenibile e integrato delle zone urbane, rurali e costiere e delle iniziative locali (OP5).

Di conseguenza, maggiori risorse saranno dedicate ai settori considerati prioritari e ad alto valore aggiunto europeo (ricerca, innovazione e agenda digitale, giovani, migrazione e gestione delle frontiere, difesa e sicurezza interna, azione esterna, clima e ambiente) con la conseguente riduzione dei finanziamenti a favore della politica agricola comune (PAC) e della politica di coesione.

Nuove ed importanti sfide si pongono, quindi, all’orizzonte degli enti coinvolti, a vario titolo, nella gestione della futura Agenda; è importante lavorare affinché gli errori del passato non si ripetano.

5. Un primo sguardo al 2020: gli effetti della pandemia Covid-19 sull’economia del Paese e sulla finanza degli enti locali

Il quadro fin qui esposto disegna una fotografia dello stato dell’arte a fine 2019 che, tuttavia, non ha trovato un prosieguo lineare nel 2020. La pandemia che ha colpito il nostro Paese – ma non solo – e le conseguenze economiche che ne sono derivate hanno mutato anche lo scenario di riferimento degli enti locali e territoriali, impattando sulle loro scelte e strategie d’investimento per i mesi futuri.

La prima parte dell’anno ha, infatti, visto un crollo senza precedenti del nostro Pil nazionale: secondo recenti dati ISTAT «la stima completa dei conti economici trimestrali conferma la portata eccezionale della diminuzione del Pil nel secondo trimestre per gli effetti economici dell’emergenza sanitaria e delle misure di contenimento

adottate, con flessioni del 12,8% in termini congiunturali e del 17,7% in termini tendenziali, mai registrate dal 1995»⁹.

Particolarmente intensi sono stati, in primis, gli effetti sul sistema produttivo: nella prima fase dell'emergenza sanitaria (conclusasi il 4 maggio), il 45% delle imprese ha sospeso l'attività, in gran parte a seguito dei decreti del Governo e per una quota minore (circa una su sette) per propria decisione. Le misure di contenimento dell'epidemia hanno, quindi, provocato una significativa riduzione dell'attività economica per una larga parte del sistema produttivo: oltre il 70% delle imprese (rappresentative di quasi il 74% dell'occupazione) ha dichiarato una riduzione del fatturato nel bimestre marzo-aprile 2020 rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente e in circa il 41% dei casi la caduta è stata maggiore del 50%. Inoltre, per quasi il 15% degli operatori il fatturato è stato nullo¹⁰.

Tutto ciò ha avuto importanti riflessi sull'occupazione e, come diretta conseguenza, sulla capacità di spesa delle famiglie.

L'ISTAT stima che il peggioramento delle condizioni del mercato del lavoro e dell'attività produttiva (parzialmente attenuati dai provvedimenti del Governo) produrranno un effetto marcato sui comportamenti di spesa delle famiglie nel 2020 (-8,7%) e un miglioramento – solo parziale – nell'anno successivo (+5%), in linea soprattutto con la prevista ripresa dell'occupazione¹¹.

Altra conseguenza delle misure adottate dal Governo per fronteggiare l'emergenza sanitaria riguarda il calo delle entrate tributarie¹².

Tale calo è dovuto principalmente alle imposte indirette che, nei primi cinque mesi dell'anno, hanno visto una riduzione di quasi il 20% (15,765 miliardi di euro in meno) legata per lo più alla diminuzione dell'IVA (-9.288 milioni di euro pari a -18,7%) e in particolare alla componente scambi interni (-7.922 milioni di euro pari a -18,0%) che hanno risentito del rinvio dei versamenti dell'IVA secondo le disposizioni contenute nel D.L. 17 marzo 2020. Anche il gettito dell'Iva sulle importazioni ha registrato un calo, pari a 1.366 milioni di euro (-24,0).

⁹ ISTAT, 2020a.

¹⁰ ISTAT, 2020b.

¹¹ ISTAT, 2020c.

¹² MEF, 2020.

Le imposte dirette hanno poi toccato il valore di 84.098 milioni di euro, con un lieve incremento di 465 milioni di euro (+0,6%) rispetto allo stesso periodo del 2019; mentre il gettito IRPEF si è attestato a 74.541 milioni di euro (-2,9%). La flessione è riconducibile principalmente all'andamento delle ritenute sui redditi dei dipendenti del settore privato (-7,8%) e delle ritenute sui redditi dei lavoratori autonomi (-9,4%), mentre le ritenute sui redditi dei dipendenti del settore pubblico registrano un incremento pari al 3,4%.

Non meno marcate sono state, infine, le conseguenze sul debito pubblico. Si registra – per forza di cose – una nuova espansione del debito dettata da contingenze di assoluta necessità, secondo le previsioni della Nota di Aggiornamento al Def oltre 20 punti percentuali di Pil, al 158%. Rimane, quindi, necessario un controllo serrato dei conti pubblici, pur limitando per quanto possibile gli effetti depressivi sulla crescita.

A metà 2020, quindi, il quadro economico e sociale italiano si presenta eccezionalmente complesso e incerto. Al rallentamento congiunturale del 2019, legato anche a fattori internazionali, si è sovrapposto l'impatto dirompente delle necessarie misure di contenimento della crisi sanitaria. Queste hanno generato una recessione globale, senza precedenti storici per ampiezza e diffusione rispetto alla quale gli scenari di ripresa sono molto incerti, quanto a tempistica e, soprattutto, a intensità.

In tale scenario, gli effetti sugli enti locali sono stati, per forza di cose, notevoli essendo stati essi sottoposti ad una forte tensione destinata ad incidere in modo rilevante sul quadro delle entrate e delle spese in termini non solo di competenza ma anche, e forse soprattutto, sulla disponibilità liquida. La gestione finanziaria del 2020 (come poi sarà anche per quella degli anni successivi come conseguenza di un protrarsi degli effetti della crisi) ha, quindi, richiesto una particolare attenzione, oltre che l'adozione di adeguate misure di contenimento delle spese nella prospettiva del rispetto degli equilibri di bilancio.

La stessa ANCI ha più volte sottolineato come i Comuni siano fortemente colpiti dalle conseguenze economiche dell'emergenza (essendo stati in prima linea nella risposta all'emergenza sanitaria e nelle misure di sostegno) e sia, quindi, necessario un adeguato impegno – sia di tipo economico che sotto il profilo della semplificazione delle procedure e dell'abolizione di vincoli ingestibili nelle attuali

condizioni – per assicurarne l’operatività in tutti i principali campi di intervento.

Gli effetti del Covid-19 sulla finanza degli enti locali e territoriali sono, quindi, rilevanti tanto per la loro ampiezza in termini di risorse coinvolte quanto per la loro durata, destinata a non esaurirsi nel breve termine. Tutto ciò impatterà, per forza di cose, sulla loro capacità d’investimento generando con buona probabilità un rallentamento considerevole.

Sarà, quindi, molto importante spingere nella direzione opposta per intraprendere un percorso di rilancio che possa far recuperare, nel minor tempo possibile, quando perso nei mesi passati. In tal senso, rilevante sarà anche il ruolo delle risorse comunitarie previste, in particolare di quelle del ReactEu (acronimo di Assistenza alla ripresa per la coesione e i territori d’Europa) che per il nostro Paese prevede tra 10 e 15 miliardi di euro da investire per le politiche di coesione di territori e città.

6. Considerazioni conclusive

L’andamento degli investimenti degli enti territoriali è stato notevolmente influenzato dalla tendenza a contenere la dinamica evolutiva della spesa per ricondurre l’andamento dei conti pubblici su un sentiero di continuo e graduale rientro del debito pubblico nei parametri comunitari. I limiti posti dal Patto di Stabilità prima e dal principio del pareggio di bilancio successivamente, riducendo la capacità diretta degli enti di acquisire debito, hanno di fatto avuto il principale effetto di ridurre gli investimenti, pur stimolando gli enti stessi a cercare forme di debito alternative per continuare, comunque, ad investire.

Per quanto riguarda i singoli strumenti analizzati, nel 2019 si evidenzia la conferma della tendenza in crescita dei mutui registrata già nell’anno precedente con un ammontare di nuove emissioni per oltre 1,1 miliardi di euro (+39,5% sull’anno precedente), raggiungendo un livello che non si registrava dal 2014.

Si spera che ciò possa rappresentare una prolungata inversione di tendenza rispetto al recente passato permettendo un recupero dei volumi persi. Si ricorda, in merito, che nei 12 anni monitorati (2008-2019) la media annuale dei mutui concessi è passata dai quasi 3 mi-

liardi di euro dei primi 5 anni del periodo considerato ai 785 milioni degli anni successivi.

Per quanto riguarda il coinvolgimento del capitale privato, nel corso dell'ultimo anno i segnali provenienti dal mercato indicano il pieno superamento delle difficoltà derivanti dall'applicazione delle norme del nuovo codice degli appalti a partire dall'aprile 2016. Secondo gli ultimi dati disponibili, con il 2018 e il 2019 (dati riferiti ai primi 10 mesi) i bandi di gara in PPP registrano un ulteriore e significativo salto in avanti, sia in termini di numero che di importi di gare. Si tratta di una vera e propria accelerazione che avvicina il numero alle 4.000 unità contro le 3.000 gare annue del periodo 2013-2017.

Lo scenario del PPP non vede certamente risolte le criticità che hanno caratterizzato gli anni precedenti e che restano sullo sfondo con tutta la loro problematicità: capacità tecnica delle stazioni appaltanti, incertezza dei tempi e sulle decisioni pubbliche, corretta attribuzione del rischio e cultura imprenditoriale basata sull'appalto di lavori e non sulla gestione, restano ad oggi elementi di freno per un corretto sviluppo del PPP. Tuttavia, allo stesso tempo non si può non notare come si vada sviluppando una continua crescita del ricorso a questo strumento e come emergano dati in grado di mostrare un lento, ma non insignificante, miglioramento.

Per quanto concerne, invece, l'attuazione dei Fondi comunitari si vede come, ad Agenda ormai quasi conclusa, e nonostante un'importante quota di risorse impegnate, la spesa effettiva viaggia ancora a rilento raggiungendo per i programmi FESR delle Regioni del Mezzogiorno poco più del 30% dell'ammontare disponibile. Analogamente a quanto accaduto in passato, è molto probabile che da qui in poi ci sia una forte accelerazione della stessa; l'esperienza dimostra, infatti, come la spesa abbia sempre fatto registrare un'impennata nell'ultimo periodo disponibile, anche come conseguenza del timore di perdere risorse.

I target stabiliti per fine periodo sono, quindi, sempre stati raggiunti, ma appare importante aprire ad una riflessione sulle dinamiche in corso (che riflettono appieno quelle del passato) soprattutto per porre le basi affinché la nuova Programmazione 2021-2027 faccia registrare tendenze diverse.

Appare, quindi, necessario avviare una riflessione generale sull'effettiva efficacia degli interventi in termini di effetti moltiplicativi sul

territorio, a quasi un trentennio dall'avvio della politica europea di coesione. Laddove i benefici vengono valutati come insufficienti, occorrerebbe porre rimedio intervenendo su aspetti che potrebbero agire in senso migliorativo, quale ad esempio la dimensione dei progetti realizzati, sia dal punto finanziario che dell'ampiezza del territorio interessato.

Sulle scelte future degli enti impatteranno, comunque, anche le conseguenze economiche legate alla crisi sanitaria in atto; gli enti vedranno una diminuzione della loro capacità d'investimento e, di conseguenza, ci sarà con buona probabilità un rallentamento nelle azioni intraprese. Sarà, quindi, molto importante agire per un percorso di rilancio che possa far recuperare, nel minor tempo possibile, quanto perso nei mesi passati.

Riferimenti bibliografici

- AA.VV. (Anni vari), *Guida agli Enti locali*, «Il Sole 24 Ore».
- ANCI (2020), *Audizione in Commissione Bilancio - Senato della Repubblica*, 1° settembre 2020.
- Banca d'Italia (anni vari), *Relazione Annuale*.
- Banca d'Italia (anni vari), *Economie regionali. L'economia delle Regioni italiane*.
- Banca d'Italia (anni vari), *Supplementi al Bollettino Statistico. Debito delle Amministrazioni locali*.
- Camera dei Deputati - Ufficio Rapporti con l'Unione Europea (2019), *Il nuovo quadro finanziario pluriennale 2021-2027*.
- Confindustria-SRM (anni vari), *Check Up Mezzogiorno*.
- Commissione Europea (2019), *European and Structural Investment Funds*.
- Corte dei Conti (2020), *Relazione sulla gestione finanziaria degli Enti locali*.
- Governo italiano (2015), *Patti per il Sud*.
- Governo Italiano (anni vari), *Legge di Bilancio*.
- Governo Italiano (2014), *Accordo di Partenariato 2014-2020*.
- IFEL (2019), *La dimensione comunale del Partenariato Pubblico Privato*.
- Intesa Sanpaolo (anni vari), *Servizio studi, Finanza Locale Monitor*.
- ISTAT (2020a), *Conti Economici Trimestrali, Prodotto interno lordo, valore aggiunto, consumi, investimenti, domanda estera*, II trimestre 2020.
- ISTAT (2020b), *Rapporto annuale 2020. La situazione del Paese*.
- ISTAT (2020c), *Prospettive per l'economia italiana nel 2020-2021*.
- MEF (2020), *Bollettino delle entrate tributarie 2020*.

- MEF-RGS (anni vari), *Indagine sui mutui contratti dagli Enti territoriali per il finanziamento degli investimenti*.
- Osservatorio Nazionale Project Financing (2019), *Il mercato del PPP in Italia*, Rapporto 2018.
- SRM (2004), *La finanza pubblica locale nel Mezzogiorno ed il ruolo del sistema bancario: province e comuni*.
- SRM (dal 2005 al 2011), *Il finanziamento degli investimenti degli Enti Locali: gli strumenti ed il loro utilizzo*, in *La Finanza Locale in Italia*, Franco Angeli, 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*, Franco Angeli, Milano.
- SRM (dal 2017 al 2019), *Il finanziamento degli investimenti degli Enti Locali e Territoriali: gli strumenti ed il loro utilizzo*, in *La Finanza Territoriale*, Rubbettino, Soveria Mannelli.
- SVIMEZ (anni vari), *Rapporto annuale sull'economia del Mezzogiorno*, il Mulino, Bologna.

L'impatto del Covid-19 sui redditi famigliari a livello regionale: il caso della Liguria

Matteo Corsi, Francesco Figari e Luca Gandullia

1. Introduzione

La gravità delle conseguenze economiche della pandemia di Covid-19 è stata chiara fin dalle prime settimane di marzo. Le notizie sul diffondersi del contagio e l'entrata in vigore delle prime misure di contenimento hanno prodotto ripercussioni immediate sulla volatilità dei mercati finanziari e peggiorato le aspettative sulla contrazione (già in atto) dei commerci internazionali. Gli effetti più significativi, tuttavia, erano attesi dalla chiusura delle attività economiche non essenziali e dalla limitazione agli spostamenti delle persone, provvedimenti che l'OCSE si attendeva potessero risultare in una riduzione della produzione del 20-25% e in un calo dei consumi prossimo al 33% per tutto il periodo interessato, con il risultato di arrivare ad una riduzione del prodotto interno lordo annuo del 2% per ogni mese di *lockdown* (OECD, 2020a). Per l'Italia, gli effetti di ciascuna settimana di chiusura erano previsti pari a circa lo 0,5% del Pil annuo (Banca d'Italia, 2020). L'Organizzazione Mondiale del Lavoro si attendeva un aumento della disoccupazione globale pari al 3% nello scenario più ottimistico e al 13% in quello intermedio (ILO, 2020).

Le previsioni non si sono dimostrate errate per eccesso di pessimismo. In effetti, nel secondo trimestre 2020, il tasso di crescita del Pil reale nei paesi OCSE è stato pari a -10,6%¹. Si tratta di un livello difficilmente paragonabile con qualunque recente esperienza di crisi economica. Il peggior trimestre vissuto dai paesi OCSE durante la Grande Recessione, innescata dalla crisi dei mutui *subprime* nel 2007, aveva registrato un tasso di crescita di -2,3%. Le stime pubblicate a settembre 2020 ipotizzano una variazione

¹ Vedi <https://stats.oecd.org/>.

anno su anno pari a -4,5% a livello globale, a -7,9% nell'Unione Europea a 27, a -3,8% negli Stati Uniti. Le conseguenze sul mercato del lavoro devono tenere conto dei ritardi nei movimenti del tasso di disoccupazione determinati dai diversi sistemi di ammortizzatori sociali. Negli Stati Uniti, dove le sospensioni temporanee del rapporto di lavoro sono assimilate alla disoccupazione e gli interventi pubblici per prevenire il licenziamento sono minimi, il tasso di disoccupazione mensile è passato dal 3,5% di febbraio al 14,7% di aprile (OECD, 2020b). Anche in questo caso, ritornando alla crisi del 2007-2010, si trovano conseguenze meno marcate e distribuite su un periodo più lungo, con un tasso di disoccupazione che iniziò a crescere dal 4,7% a fine 2007 per arrivare a toccare al massimo il 10% nell'ottobre 2009.

A prescindere dall'entità delle sue conseguenze, la pandemia è difficilmente confrontabile con una crisi ordinaria per via dei possibili approcci di politica economica al suo superamento. In condizioni normali, questi si fondano sulla certezza di poter esercitare qualche controllo sui fenomeni che hanno innescato la recessione e sulla possibilità di stimare un ragionevole orizzonte temporale per la crisi. Quanto è avvenuto a partire da marzo del 2020, al contrario, dipende da cause fuori dalla sfera d'azione delle politiche economiche e non ha un orizzonte temporale definito, dal momento che l'evoluzione dei contagi risente di fattori di contesto difficilmente prevedibili e mutevoli nel tempo.

Altra caratteristica peculiare di questa crisi è aver interessato aree diverse in momenti diversi e con differente intensità. In Italia, come è noto, i primi focolai di contagio sono stati individuati in zone circoscritte delle provincie di Lodi e Padova, dando luogo a interventi di contenimento inizialmente differenziati sul territorio (DPCM 1° marzo 2020). Successivamente, con il diffondersi dei contagi, i provvedimenti sono stati resi omogenei su tutto il territorio nazionale ma con effetti crescenti ed eterogenei su diversi settori economici. La disomogeneità degli effetti, in particolare, è derivata sia, indirettamente, dai diversi comportamenti autonomamente adottati dalle persone a seconda della gravità percepita della minaccia sia, in modo più diretto, per effetto del DPCM 22 marzo 2020 che definiva le categorie di attività produttive autorizzate a continuare l'attività in quanto essenziali, portando alla sospensione dell'attività di tutte le altre.

Se le incertezze e le disomogeneità territoriali rendono più difficile l'intervento pubblico, resta tuttavia vero che esso può avere un ruolo determinante per evitare che la fase acuta delle difficoltà lasci a carico del sistema economico conseguenze che si protraggono più a lungo o diventano croniche (Saez e Zucman, 2020). Gli strumenti generalmente utilizzati per questo scopo sono il sostegno al reddito per i lavoratori, la garanzia di liquidità per le imprese più colpite e l'assunzione da parte dello Stato del ruolo complessivo di pagatore di ultima istanza. Nel caso dell'Italia, le prime risorse impegnate nel marzo del 2020 sono risultate particolarmente basse rispetto agli altri paesi europei, pari all'1% del Pil (IRPET, 2020a). Questo dato suggerisce due spunti di riflessione. Prima di tutto, evidente è il ruolo giocato dall'ingente debito pubblico italiano e la conseguente difficoltà di aumentare in tempi rapidi la spesa in deficit prima che intervenissero le misure straordinarie adottate dal Consiglio Europeo di luglio 2020 e la sospensione temporanea del Patto di Stabilità e Crescita. Inoltre, le disomogeneità territoriali evidenziano il potenziale ruolo delle componenti regionali e locali degli interventi pubblici che, pur con gli inevitabili limiti e la diversità di risorse disponibili, sono potenzialmente in grado di rispondere in modo più coerente, nel tempo e nello spazio, con la realtà della situazione sul territorio.

In un recente contributo apparso su «Politica Economica», Figari *et al.* (2020) hanno esaminato la capacità del sistema di welfare nazionale di assorbire il primo impatto della crisi sui redditi e sul mercato del lavoro fornendo evidenze empiriche sulla resilienza, in termini relativi e assoluti, di breve termine di tale sistema. Gli indicatori presentati per macro-aree geografiche del Paese possono nascondere però effetti notevolmente differenziati a livello regionale. In questo capitolo intendiamo estendere i risultati al caso specifico della Liguria, allo scopo di dettagliare un caso regionale rispetto alla dimensione nazionale o macro-regionale discussa nell'articolo menzionato. L'analisi condotta qui si focalizza su effetti di breve periodo e, in particolare, sull'intervallo tra metà marzo e metà aprile 2020. Questa finestra temporale consente di inquadrare selettivamente la capacità di stabilizzazione e compensazione immediata del sistema, escludendo sia gli interventi successivi, sia i fenomeni di adattamento dei comportamenti determinati dalle variazioni di reddito e riflessi nelle scelte di consumo e risparmio.

Gli effetti redistributivi del *lockdown* combinati con l'effetto degli stabilizzatori automatici normalmente previsti nel nostro Paese (in particolare, le misure di integrazione del reddito) e le misure discrezionali introdotte con il Decreto Cura Italia, sono stati valutati anche in una serie di contributi recenti dell'IRPET. In particolare IRPET (2020b) conferma quanto emerge da Figari *et al.* (2020) circa il carattere tendenzialmente regressivo del *lockdown* sui redditi di mercato (con una perdita percentuale più elevata nella parte bassa della distribuzione) che viene attenuato e reso progressivo dagli interventi in vigore, con una variazione percentuale del reddito disponibile più elevata nella parte alta della distribuzione.

In assenza di dati aggiornati su reddito e mercato del lavoro, l'approccio che viene generalmente utilizzato per valutare l'impatto economico del *lockdown* è quello di simulare uno scenario controfattuale attraverso la micro-simulazione fiscale (Figari *et al.*, 2015). Dopo aver identificato coloro che hanno perso il reddito da lavoro sulla base di dati e informazioni a livello aggregato, il nuovo reddito disponibile viene stimato tenendo conto degli stabilizzatori automatici presenti nel sistema, degli interventi discrezionali messi in atto dal governo e dell'interazione di questi diversi fattori con le caratteristiche del nucleo familiare e del suo reddito. Si tratta di un approccio già ampiamente utilizzato per studiare gli effetti della Grande Recessione (Jenkins *et al.*, 2012; Fernandez Salgado *et al.*, 2014) e che applica le metodologie degli stress test finanziari ai sistemi di protezione sociale (Atkinson, 2015).

Il capitolo prosegue con una descrizione delle principali misure adottate per fronteggiare l'emergenza Covid-19. Nella sezione 3 viene presentato il modello di micro-simulazione fiscale LigurMOD, sviluppato da Liguria Ricerche a supporto dell'attività istituzionale della Regione Liguria (Figari *et al.*, 2019) e utilizzato per questa analisi. La sezione 4 si concentra sui dati congiunturali di aprile 2020 in Regione Liguria sulla base dei quali vengono stimati gli impatti sul reddito disponibile presentati nella sezione 5. La sezione 6 illustra brevemente le misure di resilienza relativa e assoluta del sistema di protezione sociale e ne stima il valore per la Liguria tra metà marzo e metà aprile 2020 alla luce dei dati illustrati nelle sezioni precedenti. La sezione 7, infine, presenta le nostre conclusioni.

2. Le principali politiche nazionali e regionali di protezione sociale a seguito dell'emergenza Covid-19

L'entità dello shock derivante dalla pandemia e dalle misure dirette al suo contenimento hanno portato i governi europei a riconsiderare l'adeguatezza dei sistemi di protezione sociale esistenti. Nella maggior parte dei casi, la valutazione si è conclusa con la decisione di modificare il quadro di protezioni esistenti e di avviare ulteriori misure, di natura discrezionale, per supportare ulteriormente i soggetti colpiti in modo particolarmente forte dalla crisi (OECD, 2020a). Nel caso dell'Italia, i principali provvedimenti a supporto degli individui e dei nuclei familiari durante la prima fase di diffusione della pandemia sono stati adottati con il Decreto Legge 18/2020 "Cura Italia" per una spesa complessiva di 9 miliardi di euro. Gli aspetti salienti sono costituiti dall'estensione della Cassa Integrazione Guadagni (CIG) alla quasi totalità dei lavoratori dipendenti, con la sola esclusione di collaboratori domestici e parasubordinati. La CIG copre al massimo l'80% del reddito ed è interamente a carico dell'INPS. Sono inoltre previsti tetti di reddito pari a 940 € per i redditi inferiori a 2.160 € e di 1.130 € per i redditi superiori, il che implica in molti casi una potenziale copertura del reddito originario significativamente inferiore all'80%. Il sussidio, inoltre, è soggetto all'imposta sul reddito. L'estensione è stata accompagnata da un accordo con il sistema bancario per prevenire i frequenti ritardi nei pagamenti grazie all'impegno delle banche ad anticipare gli importi. I lavoratori autonomi sono invece supportati attraverso un trasferimento a forfait di 600 € per il mese di marzo e diretto a tutte le categorie indipendentemente dall'entità delle perdite subite, con la sola esclusione di chi è iscritto ad altre forme di previdenza obbligatoria. Per i professionisti iscritti ad un ordine, il trasferimento è condizionato ad un livello di reddito relativo al 2019 inferiore ai 35.000 €. Il trasferimento è esente dall'IRPEF e non contribuisce alle soglie calcolate per accedere ad altri benefici. Ulteriori provvedimenti di minore portata riguardano un trasferimento da 100 € per i soggetti che hanno dovuto continuare a lavorare in presenza perché la loro posizione non consente lo svolgimento delle mansioni da remoto. Anche in questo caso, il trasferimento è esente dall'IRPEF e non contribuisce alle soglie calcolate per accedere ad altri benefici.

Infine, i lavoratori autonomi hanno avuto la possibilità di richiedere la sospensione del mutuo sulla abitazione principale. Dalla descrizione fin qui fornita mancano alcuni interventi discrezionali che non potranno essere inclusi nell'analisi per mancanza di dati o di informazioni di dettaglio. È il caso del congedo parentale ammesso per 15 giorni al 50% dello stipendio per i genitori di bambini entro i 12 anni di età e impiegati nel settore privato e, alternativamente, il “bonus baby sitter” da 600 € (1.000 € per le professioni sanitarie) o i 400 milioni di euro trasferiti ai Comuni per spese in generi alimentari a favore delle persone in condizioni di necessità. Accanto agli interventi discrezionali decisi a livello nazionale, ulteriori strumenti complementari o aggiuntivi sono stati approvati fin dalle prime settimane di crisi dalle Regioni. Si è trattato, in un primo momento, prevalentemente di interventi *una tantum* e di voucher selezionati per semplicità di gestione e per l'incertezza sulla durata del *lock-down*. Aree preferenziali di intervento sono stati i beni di prima necessità, l'accudimento dei figli, la didattica a distanza, i contratti di locazione. Gran parte degli interventi sono stati condizionati a una soglia dell'Indicatore di Situazione Economica Equivalente (ISEE), ad una preesistente presa in carico da parte dei servizi sociali o a una dimostrabile condizione di contrazione del reddito o di perdita del lavoro causati dall'emergenza Covid. Un elenco completo di tutte le misure regionali che comportavano una erogazione diretta di finanziamenti o una concessione di credito, aggiornata al luglio 2020, è stato realizzato dall'Istituto di Studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie (ISSIRFA-CNR) ed è liberamente consultabile². Nel caso della Regione Liguria, il principale provvedimento adottato nel periodo di interesse ha riguardato fondi straordinari destinati alle famiglie per l'accudimento dei figli per un totale di 1,6 milioni di euro³. Il provvedimento riconosce un contributo fino a 500 € alle famiglie con ISEE inferiore a 50.000 € e con figli di età inferiore ai 15 anni. In fasi successive, la rimodulazione di fondi comunitari ha consentito di finanziare con 3,5 milioni di euro l'acquisto di attrezzature e strumenti informatici per l'insegnamento a distanza e con

² <http://www.issirfa.cnr.it/download/Us2R1DQ6ofWsCo7eMkl4ydyA7fu-m04YTysTmz8YMgg0/osservatorio-issirfa-covid-aggiornamento-31-luglio-ver-02.pdf>.

³ Tale strumento non è incluso nella versione di LigurMOD usata per questa analisi.

3,5 milioni di euro le famiglie con figli o parenti con disabilità o non autosufficienti che frequentavano servizi formativi o semiresidenziali sospesi a causa della pandemia.

3. LigurMOD: un modello di micro-simulazione fiscale per l'analisi di impatto sui redditi famigliari

I modelli di micro-simulazione sono strumenti di analisi che consentono di valutare gli effetti di una politica sulla distribuzione dei redditi attraverso la modellizzazione di variazioni fiscali a livello di singole unità (Figari *et al.*, 2015). Il loro utilizzo è rivolto all'analisi *ex ante* degli scenari alternativi generati da diverse scelte di policy e, per motivi analoghi, ad analisi immediatamente successive ad un intervento di policy (le c.d. *morning after valuations*) poiché i suoi effetti possono non essere ancora pienamente visibili e registrati in dati adeguati ad un approccio analitico a posteriori. Il fondamento delle analisi di micro-simulazione è l'approccio controfattuale: stabilito un contesto iniziale fondato sulla situazione osservata nella data più prossima all'intervento, a questo viene applicato uno scenario il più possibile rappresentativo dello stato del mondo atteso a seguito dell'attuazione della policy presa in esame. A partire da ciò è possibile, utilizzando gli appropriati strumenti analitici, scomporre la variazione reddituale intervenuta in diversi contributi apportati da ciascun aspetto dello scenario controfattuale ipotizzato (Bargain e Callan, 2010; Figari *et al.*, 2015).

In questa analisi utilizziamo LigurMOD, modello di micro-simulazione fiscale della Liguria (Figari *et al.*, 2019), costruito a partire dalla piattaforma europea EUROMOD (Figari *et al.*, 2015). Il modello dispone di una propria banca dati aggiornata al 30 giugno 2019⁴ sulla normativa fiscale riguardante i contributi sociali e previdenziali, le imposte sui redditi sul patrimonio immobiliare, le specificità fiscali regionali (es. addizionale IRPEF regionale) e i trasferimenti monetari non contributivi. Utilizza inoltre i micro-dati dell'indagine campionaria europea su reddito e condizioni di vita (EU-SILC) versione 2017 nella sua componente italiana (IT-SILC) come input per l'analisi. Le

⁴ In sostanza, la medesima ancora in vigore nel febbraio 2020.

componenti di reddito non simulate si riferiscono all'anno 2016 e sono state indicizzate al 2019 per tenere conto dei mutamenti nei prezzi e nei redditi intervenuti nell'intervallo di tempo tra i due periodi. Si è inoltre assunta l'assenza di mutamenti nella composizione della popolazione tra il 2016 e il 2019.

In corrispondenza delle prime conseguenze del *lockdown*, tra metà marzo e metà aprile, il sistema fiscale e di protezione sociale ha rappresentato il principale effetto di mitigazione dello shock ed è importante quindi valutarne il funzionamento. Alla condizione di partenza rappresentata dai dati campionari pre-pandemia e dalla corrispondente normativa, è stata sovrapposta una selezione dei lavoratori nei settori soggetti a interruzione dell'attività e dunque soggetti a perdita del reddito da lavoro a marzo 2020. Gli strumenti fiscali e di protezione sociale presi in considerazione sono quelli esistenti prima della pandemia oltre agli strumenti discrezionali decisi dal governo nel mese di marzo. Nel caso della Cassa Integrazione Guadagni, la simulazione si basa su alcune assunzioni semplificatrici riguardanti la storia contributiva oltre che sui dati reddituali e la tipologia contrattuale desunti dall'indagine campionaria. In questo senso, lo stress-test rappresenta un'analisi della compensazione diretta offerta, nell'arco temporale considerato, alla perdita di reddito, escludendo dall'analisi ogni altra forma di aggiustamento e adattamento dei comportamenti e ogni conseguenza a lungo termine. In termini stilizzati, si può immaginare che nel breve termine, a seguito dello shock, l'offerta di lavoro da parte dei membri di un nucleo familiare che sono occupati nei settori non soggetti a sospensione sia sostanzialmente anelastica.

4. I lavoratori dei settori economici soggetti a sospensione dell'attività

Prima di introdurre nel dettaglio le stime dell'impatto sui redditi dei nuclei familiari in Liguria, presentiamo le evidenze empiriche disponibili circa l'iniziale impatto della crisi sull'economia della Regione. In particolare, in Tab. 1, sono riportati i dati di sintesi relativi al mercato del lavoro in Liguria nel primo e nel secondo trimestre 2020.

Tab. 1. Il mercato del lavoro in Liguria nei primi due trimestri 2020.

	2020 - T1	2020 - T2
Tasso di inattività	+1,44%	+3,51%
Tasso di occupazione	-0,02%	-1,76%
Tasso di disoccupazione	-1,71%	-1,96%
Ore di CIG totali autorizzate	+8,21%	+929,92%

Nota: Variazioni tendenziali percentuali.

Fonte: Liguria Ricerche, 2020.

Il *lockdown* porta ad un deterioramento di tutti i principali indicatori: l'aumento del tasso di inattività, la riduzione del tasso di occupazione. Nonostante il congelamento della situazione occupazionale dei settori la cui attività è stata sospesa, si registra anche un aumento del tasso di disoccupazione soprattutto legato al mancato rinnovo dei contratti a termine. Le ore di cassa integrazione autorizzate aumentano del 930% anche se va sottolineato che il forte aumento è comunque inferiore rispetto a quello registrato nella macro-regione Nord-Ovest e prossimo al 3.000%. In termini assoluti, si passa da circa 2.558.000 ore di CIG richieste nel secondo trimestre 2020 a circa 26.345.000 nel terzo trimestre.

In Tab. 2 è invece riportata la quota di addetti (i.e. lavoratori dipendenti e indipendenti) operanti in settori sospesi e attivi in base a quanto disposto dal DPCM 22 marzo 2020

Tab. 2. Numero e quota di lavoratori operanti in settori attivi e sospesi.

Regione o Provincia autonoma	Numero di addetti nei settori sospesi	Numero di addetti nei settori attivi	Percentuale di addetti operanti nei settori sospesi	Percentuale di addetti operanti nei settori attivi
Valle d'Aosta	17.368	21.938	44,2%	56,3%
Piemonte	595.460	723.094	45,2%	54,8%
Lombardia	1.532.366	1.975.842	43,7%	56,3%
Veneto	827.343	855.847	49,2%	50,8%
Bolzano	84.372	107.417	44%	56%
Trento	65.973	104.957	38,7%	61,3%

<i>Regione o Provincia autonoma</i>	<i>Numero di addetti nei settori sospesi</i>	<i>Numero di addetti nei settori attivi</i>	<i>Percentuale di addetti operanti nei settori sospesi</i>	<i>Percentuale di addetti operanti nei settori attivi</i>
Friuli-Venezia-Giulia	169.658	188.141	47,4%	52,6%
Liguria	173.694	279.759	38,3%	61,7%
Toscana	574.725	586.391	49,5%	50,5%
Emilia-Romagna	693.789	859.510	44,7%	55,3%
Marche	246.352	223.601	52,4%	47,6%
Sardegna	123.080	198.971	38,2%	61,8%
Lazio	536.790	1.035.441	34,1%	65,9%
Umbria	107.081	131.151	44,9%	55,1%
Abruzzo	151.126	182.901	45,2%	54,8%
Molise	26.246	34.855	43,0%	57,0%
Campania	456.701	643.800	41,5%	56,5%
Basilicata	48.791	67.733	41,9%	58,1%
Puglia	342.344	460.521	42,6%	57,4%
Calabria	110.518	177.303	38,4%	61,6%
Sicilia	290.598	492.574	37,1%	62,9%

Fonte: Liguria Ricerche, 2020b.

I dati sono tratti dal Registro esteso delle principali variabili economiche a livello territoriale (Frame SBS Territoriale) e escludono le attività agricole, della silvicoltura e della pesca, le attività finanziarie e assicurative, le Amministrazioni pubbliche, le attività di famiglie e convivenze come datori di lavoro di personale domestico, le autoproduzioni e le attività delle organizzazioni ed organismi extra-territoriali.

I dati riportati suggeriscono che rispetto alle altre Regioni italiane, dove la quota di occupati nei settori soggetti a sospensione dell'attività è spesso compresa tra il 40% e il 50%, in particolare nel Nord Italia, la Liguria avrebbe una quota di lavoratori colpiti dai provvedimenti governativi inferiore al 40%.

Per poter simulare l'impatto della chiusura dei settori produttivi sul reddito degli individui e delle loro famiglie è necessario identificare,

nei dati input di LIGURMOD, i lavoratori operanti nei settori soggetti a chiusura.

I dati da indagine campionaria SILC normalmente utilizzati nel modello LIGURMOD forniscono, per ogni lavoratore, un dettaglio del settore di impiego pari al livello di classificazione ATECO a due cifre. I provvedimenti di sospensione differenziata delle attività emanati dal Governo italiano, invece, specificano le attività essenziali con il livello di dettaglio dei codici ATECO a cinque cifre. Per ricondurre l'informazione ad un unico livello di disaggregazione si è reso necessario ricorrere ai dati del Registro Statistico delle Imprese Attive (ASIA) e alla Rilevazione Continua sulle Forze di Lavoro (RCFL) per definire, in ciascun settore ATECO a due cifre la quota di lavoratori operanti in settori soggetti a chiusura. Abbiamo quindi selezionato casualmente un numero di individui con reddito da lavoro autonomo o dipendente coerente con le quote calcolate, assumendo che siano questi i lavoratori soggetti a sospensione dell'attività (si veda Figari *et al.*, 2020 per maggiori dettagli). A livello nazionale, questo approccio permette di identificare i lavoratori soggetti ai provvedimenti di sospensione considerando l'intero universo dei soggetti lavoratori includendo quindi anche i settori esclusi dal Frame SBS Territoriale. In questo modo identifichiamo circa 7 milioni di lavoratori, pari al 32% della forza lavoro complessiva, ovviamente con significative differenze per settore (ad es. oltre il 60% degli occupati nel manifatturiero, nelle costruzioni e nei servizi, l'80% nei settori di alloggio e ristorazione e la totalità delle attività artistiche, sportive e ricreative). Un terzo circa dei lavoratori individuati si riferiscono al Nord-Ovest. Per quanto riguarda la Liguria, identifichiamo 185 mila soggetti (in linea quindi con quanto riportato in Tab. 2) corrispondenti a circa il 30% della forza lavoro complessiva.

Sulla base di tale imputazione è possibile avere una prima fotografia dei lavoratori in settori soggetti a chiusura in Italia e in Liguria. I nuclei famigliari con un solo percettore di reddito sono oltre il 40% a livello italiano e sopra il 42% in Liguria. Per questi, la sospensione delle attività economiche implica la perdita della principale fonte di reddito. Va sottolineata la considerevole differenza nella composizione dei nuclei famigliari individuati in termini di quintili di reddito: a livello nazionale quasi metà dei nuclei famigliari rientrano nel quarto o nel quinto quintile, mentre in Liguria questa quota scende sotto il

40%, con una percentuale quasi equivalente di appartenenti al primo e secondo quintile. Si tratta di una differenza che desta certamente preoccupazione per la situazione specifica della Regione, dove il reddito di partenza dei soggetti interessati alla chiusura dei settori economici è dunque particolarmente basso.

Tab. 3. Caratteristiche dei lavoratori in settori soggetti a chiusura in Italia e in Liguria.

<i>Caratteristica</i>	<i>Italia</i>	<i>Liguria</i>
<i>% di famiglie con figli</i>	39,14	37,44
<i>% di famiglie con un solo percettore di reddito</i>	40,42	42,74
<i>% di famiglie con due percettori di reddito</i>	44,19	44,17
<i>% di famiglie con tre o più percettori di reddito</i>	14,13	11,93
<i>Distribuzione per quintili di reddito familiare equivalente</i>		
<i>1° quintile</i>	12,70	14,11
<i>2° quintile</i>	15,98	24,44
<i>3° quintile</i>	21,81	22,13
<i>4° quintile</i>	24,52	19,67
<i>5° quintile</i>	24,97	19,65

Nota: I quintili si riferiscono al reddito familiare disponibile equivalente prima della sospensione delle attività economiche.

Fonte: Dati su Italia tratti da Figari et al., 2020.

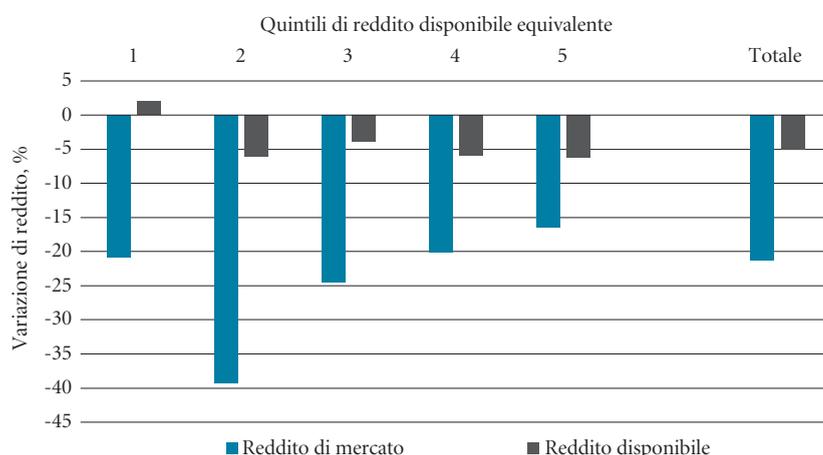
5. L'impatto sui redditi famigliari in Liguria

Considerando l'impatto del COVID-19 sul mercato del lavoro, ci si possono attendere conseguenze di notevole portata, sia dalla pandemia, sia dalle misure di contenimento, sui redditi delle famiglie in Liguria.

In Fig. 1 sono riportati i risultati delle stime elaborate utilizzando LigurMOD e riguardanti gli effetti sul reddito di mercato e sul reddito disponibile nel corso del primo mese di *lockdown*. Il reddito di mercato risulta ridotto del 21,3% in media. Comparativamente, il calo stimabile nel Nord-Ovest raggiunge il 28,9% (Figari et al., 2020),

una differenza che appare coerente, tra l'altro, con i dati sui lavoratori dei settori con attività sospesa in Tab. 2. Con l'eccezione del primo quintile dove la quota di lavoratori è più bassa, le variazioni di reddito di mercato risultano decrescenti al crescere del reddito: tale effetto è dovuto alla presenza di più fonti di reddito e in particolare di fonti di reddito diverse dal reddito da lavoro nei nuclei famigliari appartenenti ai quintili più alti. Questo determina un effetto generalmente regressivo sul reddito prima di ogni intervento pubblico di compensazione.

Fig. 1. *Variazione del reddito familiare - Liguria*



Considerando il reddito disponibile, il primo quintile beneficia delle misure disposte per fronteggiare la crisi e, in termini relativi, riporta un modesto incremento netto (+2%), come già rilevato da IRPET (2020b). Per gli altri quintili, la perdita di reddito disponibile si riduce ad essere quasi proporzionale ed è stimata tra il -4% e il -6%.

In Tab. 4 riportiamo una analisi sintetica degli effetti sulla disegualianza. Gli effetti sono rappresentati attraverso l'indice di Gini e, per un maggiore dettaglio, attraverso l'indice di Atkinson (con un parametro di avversione alla disegualianza pari a 1 indicato in parentesi) che permette di scomporre la disegualianza riscontrata in una componente presente all'interno dei ventili in cui è divisa la distribuzione del reddito (*within*) e una rilevata tra i ventili stessi (*between*).

Tabella 4. Effetti sulla distribuzione del reddito.

		Prima del Covid-19		Dopo il Covid-19	
<i>Italia</i>					
Gini		0,310		0,322	
Atkinson (1)		0,159		0,176	
<i>within</i>	<i>between</i>	0,011	0,150	0,049	0,134
<i>Nord-Ovest</i>					
Gini		0,297		0,318	
Atkinson (1)		0,150		0,175	
<i>within</i>	<i>between</i>	0,015	0,137	0,058	0,125
<i>Liguria</i>					
Gini		0,301		0,318	
Atkinson (1)		0,156		0,172	
<i>within</i>	<i>between</i>	0,011	0,147	0,033	0,138

Fonte: Dati su Italia e Nord-Ovest tratti da Figari *et al.*, 2020.

I risultati confermano un incremento della disegualianza a tutti i livelli territoriali anche se le misure messe in atto contribuiscono a mitigarne gli effetti: l'indice di Gini a livello nazionale passa da 0,31 a 0,32 ma, in assenza di intervento, arriverebbe a 0,38 (Figari *et al.*, 2020). La Liguria parte da livelli di concentrazione del reddito minori rispetto alla media italiana ma risente degli effetti della crisi in modo analogo al resto del Nord-Ovest, con un indice di Gini che passa da 0,301 a 0,318. La scomposizione dell'indice di Atkinson per ventili della distribuzione del reddito suggerisce un aumento della disegualianza all'interno dei ventili piuttosto che tra di essi, dove anzi si riscontra una riduzione. Nel caso della Liguria si presenta anche una dinamica parzialmente differente a quella registrata nel Nord-Ovest: la disegualianza interna ai ventili cresce molto nel primo ventile e relativamente poco nell'ultimo, un risultato che mette in luce alcuni limiti del sistema di supporto sociale. Nel complesso, possiamo concludere che il primo mese di crisi originato dalla pandemia abbia presumibilmente portato ad una distribuzione del reddito più diseguale in

Liguria nonostante i provvedimenti automatici e discrezionali abbiano mitigato in qualche modo i potenziali effetti della crisi.

6. La resilienza del sistema di welfare. Una valutazione per la Liguria

L'analisi della resilienza del sistema di welfare, in termini relativi e assoluti, fa uso di una serie di indicatori comunemente utilizzati in letteratura (Fernandez Salgado *et al.*, 2014).

L'indicatore di resilienza relativa del sistema fiscale e di protezione sociale preso in considerazione è il *Tasso netto di compensazione* che misura la quota di reddito di mercato netto persa per effetto della crisi compensata dai trasferimenti pubblici netti:

$$\text{Tasso netto di compensazione} = \frac{(B_{post} - B_{pre}) - (T_{\bar{E}_{post}} - T_{\bar{E}_{pre}})}{(E_{pre} - T_{E_{pre}}) - (E_{post} - T_{E_{post}})}$$

dove B sono i trasferimenti percepiti e T le imposte sul reddito e i contributi sociali. In particolare, i trasferimenti includono la Cassa Integrazione Guadagni, i trasferimenti specificamente indirizzati a sostenere il reddito di lavoratori autonomi e dipendenti e le famiglie durante la pandemia, i sussidi abitativi. Si assume, in linea con quanto avvenuto nella realtà, che gli strumenti di supporto al reddito già esistenti, tra cui il Reddito di Cittadinanza e gli Assegni al Nucleo Familiare, non abbiano subito variazioni nel primo mese della crisi e quindi non abbiano compensato le perdite reddituali riscontrate dalle famiglie. Il pedice E rappresenta il reddito di mercato e \bar{E} rappresenta i redditi diversi da quelli di mercato. Per ottenere i valori netti, le imposte sono assegnate in modo proporzionale a ciascuna fonte di reddito. Con questo approccio è possibile separare gli effetti del supporto pubblico dagli altri redditi presenti nel nucleo familiare di una persona che perde il reddito da lavoro.

La resilienza assoluta del sistema sarà invece valutata comparando il reddito disponibile prima e dopo lo shock causato dalla pandemia con una soglia assoluta di povertà fissata al 60% del reddito familiare equivalente mediano prima dello shock. L'approccio deriva da quello generalmente utilizzato per determinare i tassi di povertà assoluta,

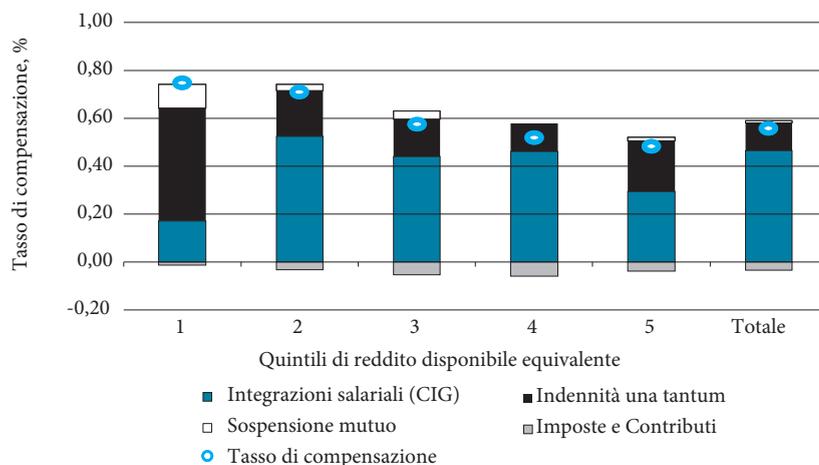
riadattato al caso in questione utilizzando un reddito reale quale soglia fissa (Jenkins et al., 2012). L'utilizzo di un criterio assoluto prova a rispecchiare, nell'uso generale e in questo caso, l'esperienza effettiva delle famiglie in una fase di crisi a fronte di bisogni non comprimibili e tendenzialmente non relativi. Nella misura in cui prevenire la incongruenza tra reddito disponibile e necessità assolute viene considerato un elemento di rilievo in un sistema di protezione sociale, il supporto ricevuto dalle persone che cadono al di sotto della soglia di povertà assoluta a causa della pandemia costituisce un test di rilievo del sistema stesso.

Le due misure sopra riportate sono calcolate, all'interno di questo lavoro, solo in riferimento agli individui soggetti agli effetti della sospensione di attività economiche durante il *lockdown* e i risultati ottenuti dipendono esclusivamente dalla composizione di questo gruppo per caratteristiche, non dalla sua numerosità. Ovviamente, su una indagine orientata al lungo periodo e preoccupata che il sistema di protezione sociale resti adeguato nel tempo la resilienza relativa e assoluta dell'intera popolazione non potrebbero invece essere trascurate.

Il tasso netto di compensazione in Liguria risulta pari al 60%, con valori decrescenti al crescere del reddito (Fig. 2). Gli individui nel primo quintile della distribuzione riportano un tasso di compensazione pari al 75% a fronte del 48% per gli individui nel quintile più alto della distribuzione. Nel primo quintile prevale nettamente l'effetto combinato dell'indennità *una tantum* (600 € pagati agli autonomi) e della sospensione del pagamento del mutuo sull'abitazione di proprietà sempre a beneficio dei lavoratori autonomi. L'effetto di tali politiche si riduce al crescere del reddito. Dal secondo quintile emerge il ruolo dominante della Cassa Integrazione Guadagni che risulta rilevante data la posizione dei lavoratori dipendenti nella distribuzione del reddito. Tuttavia, vista la presenza del limite massimo negli assegni mensili della CIG, il valore relativo è più basso rispetto al reddito di mercato per i lavoratori appartenenti al quinto quintile.

Potendo quindi esaminare isolatamente gli effetti delle misure di protezione sociale, notiamo come questo riesca a compensare il 70-75% dei redditi perduti dai primi due quintili, meno del 60% per il terzo, il 52% per il quarto e poco più del 48% per il quinto. Se in termini di equità l'andamento delle compensazioni tra i quintili è quindi quello auspicabile, la porzione di reddito non compensato rimane significativa.

Fig. 2. Tasso netto di compensazione - Liguria



Accanto alla resilienza relativa, è possibile analizzare la resilienza assoluta offerta dal sistema di protezione sociale e consistente nel prevenire lo scivolamento degli individui al di sotto di determinate soglie di povertà in seguito ad uno shock economico. Poiché le circostanze in cui tale condizione può insorgere sono diverse, presentiamo in Tab. 5 le percentuali di povertà registrate prima e dopo il dispiegarsi degli effetti negativi della crisi per diverse categorie di soggetti a rischio.

Tab. 5. Tasso di povertà prima e dopo il lockdown.

	Prima del Covid-19	Nel corso del primo mese di sospensione delle attività economiche
<i>Nord-Ovest*</i>		
Individui in settori chiusi	8,20%	28,50%
Individui in settori chiusi e in famiglia monoreddito	15,90%	49,50%
Tutta la popolazione	12,20%	18,50%
Minori	15,20%	27,50%
<i>Liguria</i>		
Individui in settori chiusi	14,11%	27,84%

	<i>Prima del Covid-19</i>	<i>Nel corso del primo mese di sospensione delle attività economiche</i>
Individui in settori chiusi e in famiglia monoreddito	26,20%	39,86%
Tutta la popolazione	18,61%	24,29%
Minori	26,44%	39,72%

* Fonte: Figari et al., 2020.

L'incremento del rischio di povertà tra i lavoratori nei settori soggetti a sospensione dell'attività è netto: in Liguria stimiamo una situazione di questo tipo per il 28% circa degli interessati rispetto al 14% pre-Covid. Tuttavia, l'incremento della povertà è più lieve rispetto a quello registrato nella macro-regione di riferimento (+14 punti percentuali rispetto a 20). Anche nel caso dei nuclei monoreddito, il rischio di povertà cresce sensibilmente (dal 26% al 40%) ma anche in questo caso l'incremento è inferiore rispetto a quello registrato nel Nord-Ovest. Nonostante queste differenze, l'esito complessivo sulla popolazione (+6 punti percentuali) e quello tra i minori (+13 punti percentuali) non si discostano dai livelli riscontrati nel Nord-Ovest. In ogni caso, i confronti non costituiscono l'unica informazione rilevante della tabella. I generali livelli di povertà assoluta registrati per effetto della pandemia e nonostante gli interventi del sistema di protezione sociale sono allarmanti e chiariscono che, nonostante la mitigazione di alcune delle conseguenze, il pacchetto iniziale di misure promosse dal governo non impedirà un significativo incremento della povertà nelle fasce più a rischio se i redditi compromessi nell'immediatezza del *lockdown* non saranno ripristinati in un tempo ragionevolmente breve. La specificità della Liguria consiste poi nella particolare vulnerabilità dei minori che, partendo da un'incidenza già più elevata di povertà, arrivano alla allarmante percentuale del 40%.

7. Conclusioni

Le prime misure adottate in Italia per contenere la pandemia di Covid-19 hanno comportato la sospensione dell'attività lavorativa di

oltre il 30% dei lavoratori italiani nel mese di marzo 2020. In questo lavoro abbiamo indagato il riflesso di tale sospensione nel caso specifico della Liguria, utilizzando il modello di micro-simulazione LigurMOD e includendo nell'analisi i provvedimenti adottati dal Governo italiano. Trattandosi di una analisi di brevissimo termine, essa non prende in considerazione i comportamenti di compensazione messi in atto dagli individui che, su un termine più lungo, possono avere effetto sui redditi e sui consumi. La perdita di reddito stimata in assenza di interventi governativi sarebbe per la Liguria pari al 21% del reddito pre-Covid: pur essendo un impatto inferiore di qualche punto percentuale alla media nazionale e a quella della macro-regione Nord-Ovest, si tratta di una riduzione molto significativa e il sistema di protezione sociale arriva secondo le nostre stime ad assorbirne solo una parte, con una perdita di reddito disponibile residua pari al 5%. Per quanto gli strumenti introdotti abbiano un tenore progressivo, ci attendiamo un iniziale aumento della disegualianza non trascurabile e di poco inferiore a quello della macro-regione Nord-Ovest, dovuto in particolare alla crescita delle differenze all'interno dei ventili di reddito piuttosto che tra un ventile e l'altro. La complessiva performance del sistema di protezione sociale deve essere, per logica, espressa in due valutazioni distinte. Da una parte il sistema di stabilizzatori automatici che sono entrati in funzione con la perdita di reddito da parte di molti lavoratori, ha prodotto risultati del tutto insufficienti dovuti esclusivamente all'effetto della perdita di reddito sull'IRPEF e sui contributi sociali. Di per sé, questi meccanismi non avrebbero impedito, in Liguria come nel resto del Paese, una diminuzione imponente del reddito distribuito, oltretutto, in modo estremamente regressivo. D'altra parte, gli interventi discrezionali assunti nelle prime fasi della crisi pandemica, tra cui l'estensione della Cassa Integrazione Guadagni, le indennità in somma fissa e la sospensione dei mutui sono in grado di compensare almeno parzialmente i redditi perduti a causa della sospensione delle attività: il loro effetto combinato ha compensato in media il 55% delle perdite in Liguria e più del 70% per il primo ed il secondo quintile della distribuzione dei redditi. Il risultato complessivo, però, non accresce in modo sufficiente la resilienza del sistema di protezione sociale per poter salvaguardare in modo integrale anche solo alcune categorie di soggetti particolarmente fragili. Nelle nostre stime, il rischio di povertà in Liguria risulta accresciuto di 6 punti percentuali nella po-

popolazione generale, ma per chi lavora nei settori colpiti e per i minori l'incremento è di tredici punti percentuali. Alcune situazioni locali, dalla composizione della popolazione a quella dei settori di attività in Liguria, contribuiscono a stime lievemente migliori rispetto a quelle del Nord-Ovest e dell'intero Paese.

Tuttavia, alla luce dei risultati, appare importante ragionare sugli aspetti di design delle misure implementate oltre che sulle risorse – talvolta insufficienti – stanziati a loro copertura. In particolare, l'indennità *una tantum* da 600€ ai lavoratori autonomi determina una disparità nell'accesso agli strumenti di protezione sociale introdotti nella fase iniziale della crisi, dal momento che l'indennità non è assoggettata a particolari criteri mentre il sussidio di tipo contributivo rivolto ai lavoratori dipendenti è condizionato al rispetto di diversi parametri. Pur tenendo conto delle circostanze straordinarie in cui i provvedimenti in questione sono stati emessi, l'auspicio è che, in prospettiva, si possa giungere ad un riequilibrio delle misure che preveda la compensazione integrale dei redditi perduti dai soggetti più deboli, ad esempio includendo le ultime categorie ancora escluse dalla Cassa Integrazione Guadagni e, d'altra parte restringendo, in modo mirato e funzionale a criteri di equità orizzontale, la platea dei beneficiari già stabilita. In conclusione, questa analisi riguardante la Liguria illustra la dimensione locale degli effetti delle politiche decise dal governo nazionale e, nella sua natura di esercizio replicabile per tutte le Regioni, suggerisce un approccio utile a produrre le informazioni effettivamente rilevanti per i governi locali.

Bibliografia

- Atkinson A.B. (2015), *Inequality: What can be done?*, Harvard University Press, Harvard.
- Banca d'Italia (2020), *Bollettino Economico*, 2/2020.
- Bargain O., Callan T. (2010), *Analysing the effects of tax-benefit reforms on income distribution: A decomposition approach*, in «Journal of Economic Inequality», 8(1), pp. 1-21, doi: 10.1007/s10888-008-9101-4.
- Fernandez Salgado M., Figari F., Sutherland H., Tumino A. (2014), *Welfare compensation for unemployment in the great recession*, in «Review of Income and Wealth», 60(S1), pp. 177-204, doi: 10.1111/roiw.12035
- Figari F., Fiorio C., Gandullia L., Montorsi C. (2020), *The resilience of the italian social protection system at the beginning of covid-19 outbreak: Territorial evidence*, in «Politica Economica», 36(1), pp. 3-33, doi: 10.1429/97786.

- Figari F., Gandullia L., Leporatti L. (2019), *I modelli di microsimulazione fiscale in ambito locale: il caso di LigurMOD*, in *La finanza territoriale: Rapporto 2019*, Rubbettino, Soveria Marinelli, pp. 171-195.
- Figari F., Paulus A., Sutherland H. (2015), *Microsimulation and policy analysis*, in *Handbook of income distribution*, Elsevier, Amsterdam, vol. 2, pp. 2141-2221.
- ILO (2020), *COVID-19 and the world of work: Impact and policy responses*.
- IRPET (2020a), *Politiche economiche di contrasto all'emergenza COVID-19: il quadro europeo*, in «Barometro del COVID-19», 3.
- IRPET (2020b), *Distanti e diseguali: il lockdown e le diseguaglianze in Italia*, in «Note sugli effetti economici del COVID-19», aprile.
- Jenkins S.P., Brandolini A., Micklewright J., Nolan B. (2012), *The great recession and the distribution of household income*, Oxford University Press, Oxford.
- Liguria Ricerche (2020a), *Le tendenze dell'economia ligure: mercato del lavoro. II trimestre*.
- Liguria Ricerche (2020b), *Struttura del sistema produttivo regionale e delle province autonome per settori di attività economiche, secondo la classificazione ATECO a 5 cifre*.
- OECD (2020a), *Evaluating the initial impact of COVID-19 containment measures on economic activity Introduction and key messages*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2020b), *OECD Employment Outlook 2020: Worker Security and the COVID-19 Crisis*, OECD Publishing, Paris, doi: 10.1787/empl_outlook-2020-en.
- Saez E., Zucman G. (2020), *Keeping Business Alive: The Government Will Pay*, www.socialeurope.eu, 16 March.

La congiuntura della finanza regionale prima e dopo l'emergenza sanitaria

Roberta Di Stefano¹, Claudia Ferretti² e Roberta Garganese³

1. Premessa

La pandemia da Covid-19 ha già prodotto, e probabilmente produrrà ancora nel prossimo futuro, pesanti effetti anche sugli equilibri di finanza regionale, incidendo sia sul sistema delle entrate che su quello delle spese.

A partire da tale considerazione, nel capitolo si prende in esame la più recente congiuntura della finanza regionale. L'analisi congiunturale è condotta, in primo luogo, attraverso i dati di fonte BDAP sull'andamento delle entrate, delle spese e dell'indebitamento delle Regioni, tratti dai rendiconti dell'ultimo triennio⁴ e riportati nella più recente Relazione della Corte dei Conti sulla gestione finanziaria delle Regioni/Province autonome⁵.

Inoltre, attraverso i dati SIOPE, si mettono a confronto gli incassi ed i pagamenti registrati dalle Regioni nel primo semestre degli anni 2020 e 2019.

Infine, nella parte conclusiva, si delineano brevemente le prospettive per i prossimi mesi, durante i quali le Regioni potranno essere interessate sia dal perfezionamento della riforma del fisco regionale

¹ ISTAT.

² IRPET.

³ IPRES.

⁴ Si tratta del triennio 2016-2018 visto che, come è noto, l'art. 107, co. 1, lett. b), del DL n. 18/2020 ha disposto lo slittamento della data di presentazione dei rendiconti 2019 prevedendo che: «Per le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano sono rinviati al 30 giugno 2020 e al 30 settembre 2020 i termini per l'approvazione del rendiconto 2019 rispettivamente da parte della Giunta e del Consiglio».

⁵ Corte dei Conti, Relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni/Province autonome; esercizi 2018-2019. Deliberazione n. 14/SEZAUT/2020/FRG (luglio 2020).

attesa da più di dieci anni, sia dai processi di programmazione e gestione del piano per la ripresa europea Next Generation EU. I prossimi mesi, peraltro, saranno cruciali per le Regioni anche perché vedranno l'avvio del nuovo ciclo di programmazione 2021-2027, ed, al contempo, il dispiegarsi dei primi effetti della riprogrammazione dei POR 2014-2020 rispetto ai quali, come evidenziato dai dati dal periodico report di monitoraggio del MEF, le risorse da utilizzare sono ancora significative.

2. Andamento della finanza regionale nel triennio 2016-2018

2.1 *Le entrate*

Nei rendiconti regionali approvati nel triennio 2016-2018, la composizione delle entrate denota un quadro finanziario relativamente stabile, nel quale la componente principale è rappresentata dalle entrate di natura tributaria, contributiva e perequativa.

La Corte dei Conti, nella sua ultima Relazione, ha osservato come, con riferimento alle Regioni a statuto ordinario (RSO), oltre la metà delle risorse sia costituita da quote di tributi “devoluti” (partecipazioni), sulle quali le Regioni conservano una ridotta capacità di controllo attraverso la variazione delle rispettive aliquote. Una quota sempre decrescente del gettito devoluto è costituita dal fondo perequativo nazionale, ripartito ancora in funzione del criterio della spesa storica e non di fabbisogni standard. Ulteriore componente delle entrate del titolo 1 è rappresentata da tributi “propri” (imposte e tasse), anch'essi fortemente limitati dalle normative statali che ne definiscono le caratteristiche e le relative aliquote minime e massime.

Completano il quadro delle fonti di finanziamento le entrate da trasferimenti correnti e in conto capitale, le entrate extra-tributarie ed, in misura minore, quelle da alienazione di beni; da mutui, prestiti obbligazionari ed altre operazioni creditizie.

Con specifico riferimento agli accertamenti delle entrate tributarie risultanti dai rendiconti regionali degli anni 2016-2018, si osserva una crescita complessiva, nel periodo considerato, di circa 3,8 miliardi di euro, pari ad un incremento percentuale di +2,7% (l'incremento è del 3,7% nelle RSS e del 2,4% nelle RSO).

Tab. 1. Entrate totali delle Regioni per Titoli. Accertamenti 2016-2018 e variazioni% (importi in milioni di euro).

Descrizione	Entrate totali			Variazione%	
	2016	2017	2018	2018/2017	2018/2016
Titolo 1 - Entrate di natura tributaria, contributiva e perequativa	141.604	144.423	145.434	0,7	2,7
Titolo 2 - Trasferimenti correnti	17.352	16.766	17.591	4,9	1,4
Titolo 3 - Entrate extra-tributarie	5.650	5.661	5.880	3,9	4,1
Totale entrate correnti	164.606	166.850	168.905	1,2	2,6
Titolo 4 - Entrate in conto capitale	10.012	9.820	9.345	-4,8	-6,7
Titolo 5 - Entrate da riduzione di attività finanziarie	2.564	2.223	3.639	63,7	41,9
Titolo 6 - Accensione prestiti	3.100	1.685	1.678	-0,4	-45,9
Titolo 7 - Anticipazione da istituto tesoriere/cassiere	2.283	1.544	-	-100,0	-100,0
Totale entrate effettive	182.564	182.122	183.567	0,8	0,6
Titolo 9 - Entrate per c/terzi e partite di giro	39.200	32.676	27.685	-15,3	-29,4
Totale generale	221.764	214.798	211.252	-1,7	-4,7

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati BDAP, aggiornamento al 25 maggio 2020.

Per le Regioni a statuto ordinario, il maggior gettito è stato determinato soprattutto dall'aumento della compartecipazione all'IVA (+4,6%), che ha tuttavia compensato sensibili riduzioni dell'addizionale IRPEF e dell'IRAP in sanità.

Tra le Regioni che fanno registrare maggiori incrementi delle entrate fiscali in termini di valore assoluto vi sono: il Veneto, la Puglia, il Lazio e la Sicilia, mentre il Trentino-Alto Adige è quella con il maggior incremento percentuale (+29,5%). Tra le Regioni con le più consistenti riduzioni di entrate tributarie, invece, si richiamano Calabria, Basilicata, Valle d'Aosta e Marche.

Tab. 2. Entrate tributarie per Regione. Accertamenti 2016-2018 e variazioni% (importi in milioni di euro).

Regioni/Province autonome	2016	2017	2018	Variazione %	
				2018/2017	2018/2016
Piemonte	9.516	9.522	9.665	1,5	1,6
Lombardia	20.355	21.357	20.735	-2,9	1,9
Veneto	9.292	9.764	9.995	2,4	7,6
Liguria	3.371	3.333	3.331	-0,1	-1,2
Emilia-Romagna	9.766	9.850	9.971	1,2	2,1
Totale Nord	52.300	53.825	53.697	-0,2	2,7
Toscana	8.515	8.507	8.677	2,0	1,9
Marche	3.257	3.164	3.185	0,7	-2,2
Umbria	1.958	1.935	1.946	0,6	-0,6
Lazio	13.825	14.027	14.323	2,1	3,6
Totale Centro	27.555	27.634	28.131	1,8	2,1
Abruzzo	2.810	2.828	2.815	-0,5	0,2
Molise	717	702	703	0,2	-2,0
Campania	11.904	11.857	12.192	2,8	2,4
Puglia	6.332	6.933	6.888	-0,7	8,8
Basilicata	1.373	1.373	1.295	-5,6	-5,7
Calabria	4.532	4.471	4.386	-1,9	-3,2
Totale Sud	27.669	28.164	28.279	0,4	2,2
TOTALE RSO	107.524	109.622	110.107	0,4	2,4
Valle d'Aosta	1.147	1.124	1.108	-1,4	-3,4
Trentino-Alto Adige	248	276	322	16,3	29,5
Provincia autonoma Bolzano	4.593	4.896	4.650	-5,0	1,3
Provincia autonoma Trento	4.142	4.236	4.263	0,7	2,9
Friuli-Venezia Giulia	5.686	5.957	6.086	2,2	7,0
Sardegna	6.973	6.964	7.151	2,7	2,6
Sicilia	11.291	11.348	11.746	3,5	4,0
TOTALE RSS	34.080	34.801	35.326	1,5	3,7
TOTALE RSO+RSS	141.604	144.423	145.434	0,7	2,7

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati BDAP, aggiornamento al 25 maggio 2020.

2.2 Le spese

La spesa corrente delle Regioni è risultata, nel triennio 2016-2018, in crescita, a livello nazionale, del 2,5%. La spesa in conto capitale invece, dopo il calo registrato nell'anno 2017, è tornata a crescere sensibilmente nel 2018, pur senza raggiungere il valore dell'anno 2016.

La consistente riduzione delle spese totali che si rileva nel triennio (-5,2%) è riconducibile essenzialmente all'andamento delle spese del titolo settimo (uscite per conto terzi e partite di giro).

Tab. 3. Spese totali delle Regioni per titoli. Impegni 2016-2018 e variazioni% (importi in milioni di euro).

Descrizione	Entrate totali			Variazione %	
	2016	2017	2018	2018/2016	2018/2017
Titolo 1 - Spese correnti	154.127	156.359	157.947	2,5	1,0
Titolo 2 - Spese in conto capitale	16.182	15.310	16.055	-0,8	4,9
Titolo 3 - Spese per incremento attività finanziarie	2.412	2.363	3.011	24,8	27,4
Titolo 4 - Rimborso prestiti	4.030	2.880	2.095	-48,0	-27,3
Titolo 5 - Chiusura anticipazioni ricevute da Istituto cassiere/tesoriere	2.283	1.544	-	-100,0	-100,0
Titolo 7 - Uscite per c/terzi e partite di giro	39.201	33.386	27.685	-29,4	-17,1
Totale generale	218.235	211.841	206.793	-5,2	-2,4

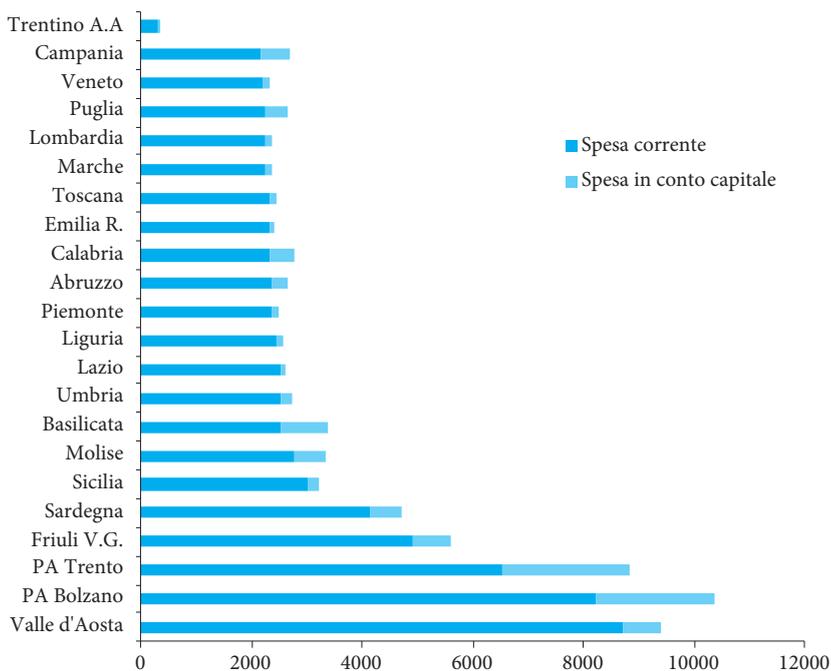
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati BDAP, aggiornamento al 25 maggio 2020.

Il grafico che segue riporta gli impegni pro capite di spese correnti e in conto capitale per Regione, evidenziando valori più elevati nelle Regioni a statuto speciale. In questi casi, infatti, l'effetto dei regimi di autonomia e le differenze nella densità di popolazione determinano impegni di spesa corrente più elevati e più eterogenei. In Valle d'Aosta e nelle due Province autonome gli importi sono largamente sopra la media, mentre più contenuti risultano quelli di Sardegna e Sicilia.

Gli impegni pro capite per spesa di investimento risultano, nel 2018, complessivamente pari a 265 euro. Anche in questo caso, i valori delle RSS sono decisamente più elevati.

Tra le RSO, le Regioni del Mezzogiorno fanno registrare valori mediamente maggiori; mentre, tra le RSS, spiccano gli importi delle due Province autonome che fanno registrare impegni per investimenti superiori a 2.000 euro per abitante.

Fig. 1. Spesa corrente e conto capitale pro capite per Regione. Impegni 2018 (importi in euro).



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati BDAP, aggiornamento al 25 maggio 2020.

2.3 L'indebitamento

Nel 2018 l'indebitamento pro capite a carico delle Regioni è stato pari, a livello nazionale, a 1.100 euro, in leggero calo rispetto ai valori dei due anni precedenti. Anche in questo caso i valori fatti registrare dalle RSS risultano sensibilmente superiori rispetto a quelli delle RSO.

Tra le RSO, le Regioni caratterizzate da importi superiori alla media sono state, nel 2018: Lazio, Piemonte, Molise e Campania; mentre i valori più bassi si sono registrati in Emilia-Romagna e in Puglia.

Nell'ambito delle RSS, invece, l'indebitamento pro capite maggiore si riscontra in Valle d'Aosta e nella Provincia di Trento; mentre la Provincia di Bolzano ed il Friuli-Venezia Giulia fanno registrare i valori più bassi.

Tab. 4. Indebitamento a carico delle Regioni per abitante. Anni 2016-2018 (importi in euro).

<i>Regioni/Province autonome</i>	<i>2016</i>	<i>2017</i>	<i>—————</i>	<i>2018</i>
Piemonte	2.333	2.274		2.236
Lombardia	182	177		179
Veneto	537	522		538
Liguria	578	567		572
Emilia-Romagna	341	326		311
Toscana	505	512		503
Marche	597	577		566
Umbria	546	641		637
Lazio	3.632	3.718		3.841
Abruzzo	1.015	970		928
Molise	2.155	2.107		2.062
Campania	1.335	1.300		1.264
Puglia	406	392		377
Basilicata	616	628		611
Calabria	790	762		748
TOTALE RSO	1.072	1.067		1.070
Valle d'Aosta	4.587	5.689		5.891
Provincia autonoma Bolzano	432	418		287
Provincia autonoma Trento	3.424	3.065		2.682
Friuli-Venezia Giulia	306	294		314
Sardegna	801	806		867
Sicilia	1.557	1.513		1.470
TOTALE RSS	1.341	1.309		1.271
TOTALE RSO+RSS	1.113	1.104		1.100

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati di consuntivo estratti dal sistema informativo Con.Te, aggiornamento al 25 maggio 2020.

La tabella che segue riporta, infine, i valori dell'indebitamento regionale rapportati ai rispettivi Pil.

Tab. 5. Rapporto debito/Pil a prezzi di mercato per Regione. Anni 2016-2018 (debito in migliaia di euro; Pil a prezzi di mercato in milioni di euro).

<i>Regioni/Province autonome</i>	<i>2016</i>	<i>2017</i>	<i>2018</i>
Piemonte	7,9	7,4	7,1
Lombardia	0,5	0,5	0,5
Veneto	2,1	2,0	2,0
Liguria	2,0	1,9	1,8
Emilia-Romagna	1,0	0,9	0,9
Toscana	2,2	2,1	1,6
Marche	2,4	2,2	2,0
Umbria	2,5	2,7	2,5
Lazio	11,1	11,2	11,5
Abruzzo	4,3	3,9	3,6
Molise	11,1	10,5	10,0
Campania	7,5	7,1	6,8
Puglia	2,3	2,2	2,0
Basilicata	3,4	3,3	3,0
Calabria	6,2	5,8	5,6
TOTALE RSO	3,9	3,7	3,6
Valle d'Aosta	13,1	15,5	15,5
Provincia autonoma Bolzano	1,0	0,9	0,6
Provincia autonoma Trento	9,4	8,2	7,1
Friuli-Venezia Giulia	1,1	1,0	1,0
Sardegna	4,0	4,0	4,2
Sicilia	9,3	8,8	8,5
TOTALE RSS	6,1	5,8	5,5
TOTALE RSO+RSS	4,1	4,0	3,9

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati di consuntivo estratti dal sistema informativo Con.Te, aggiornamento al 25 maggio 2020. Pil a prezzi di mercato dai Conti economici regionali ISTAT al 31/12/2016, al 31/12/2017, al 31/12/2018.

Per la gran parte delle Regioni, ma non per tutte, si confermano le posizioni “in classifica” fatte registrare con riferimento ai valori di indebitamento pro capite.

Se, per un verso, la Regione Lombardia e la Provincia di Bolzano si confermano quelle con le performance migliori, e la Valle d’Aosta e il Lazio, viceversa, confermano le ultime posizioni in classifica, vi sono, per altro verso, alcune Regioni per le quali il riferimento al Pil fa cambiare le performance registrate.

Si tratta, in particolare, delle Regioni Puglia e Calabria, per le quali il riferimento al Pil rende peggiori le rispettive performance; e della Regione Liguria e della Provincia di Trento che, viceversa, fanno registrare in questo caso risultati migliori rispetto a quelli relativi all’indebitamento pro capite.

3. Le amministrazioni regionali di fronte all’emergenza sanitaria: un confronto tra gli andamenti delle entrate e delle spese nel primo semestre del 2019 e del 2020

3.1 *Le entrate regionali*

Dalla comparazione degli incassi rilevati dal sistema informativo SIOPE nel primo semestre dell’anno 2020 e nello stesso periodo del 2019 è possibile effettuare delle prime valutazioni circa l’incidenza dell’emergenza pandemica da Covid-19 sulle entrate regionali⁶. Come vedremo anche in seguito, il confronto dei valori registrati nei primi mesi dell’anno non è in grado di rilevare pienamente gli esiti prodotti dalla pandemia sulle entrate delle Regioni. Infatti, non potendo disporre dei dati relativi all’intera annualità non è possibile misurare gli effetti scaturiti dalla crisi economica nel periodo successivo al *lockdown*. Nonostante questo, l’analisi congiunturale delle dinamiche osservate per le singole categorie di entrata

⁶ È necessario far presente che, a differenza del 2019, nel primo semestre del 2020 la voce economica “Entrate da regolarizzare” mostra un valore piuttosto consistente (circa 8 miliardi di euro a fronte di meno di 300 mila euro nel 2019). A chiusura di esercizio è pertanto ragionevole presumere che si rileveranno variazioni negli importi delle singole poste di bilancio qui analizzate.

nonché per singoli tributi o imposte, consente, a nostro avviso, la formulazione di alcune prime considerazioni circa gli effetti dell'emergenza. In particolare, dal confronto tra i primi semestri dei due anni sembra che la crisi sanitaria abbia agito negativamente sia su alcuni tributi minori (ad esempio l'iscrizione al PRA o l'imposta sugli aeromobili), che su alcune imposte più significative dal punto di vista del gettito incassato (bollo auto e addizionale regionale all'IRPEF). In alcuni casi si tratta di mancati gettiti conseguenti direttamente al periodo di *lockdown* e alla sospensione delle attività produttive e commerciali. In altri casi, invece, la riduzione degli incassi è da correlare sia ad inferiori basi imponibili che al differimento dei termini di pagamento.

Guardando ai dati di sintesi, si osserva come gli incassi totali crescano in tutte le ripartizioni territoriali, con esclusione delle Isole, passando, a livello nazionale, da 99.387 milioni di euro nel I semestre 2019 (Tab. 6) a 113.205 milioni nello stesso semestre del 2020 (Tab. 7).

Tab. 6. Entrate totali delle Regioni e Province autonome per Titoli. Incassi I semestre 2019 (importi in milioni di euro).

Descrizione	Entrate totali					
	Italia	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud	Isole
Titolo 1 - Entrate di natura tributaria, contributiva e perequativa	72.690	19.571	17.114	12.336	14.563	9.106
Titolo 2 - Trasferimenti correnti	3.186	897	707	462	811	309
Titolo 3 - Entrate extra-tributarie	1.833	940	304	180	178	231
Totale entrate correnti	77.709	21.409	18.125	12.977	15.552	9.646
Titolo 4 - Entrate in conto capitale	2.241	147	331	354	1.200	210
Titolo 5 - Entrate da riduzione di attività finanziarie	2.906	344	282	92	1.350	838
Titolo 6 - Accensione prestiti	171	-	162	9	-	-
Totale entrate effettive	5.318	491	775	455	2.549	1.048
Titolo 9 - Entrate per c/terzi e partite di giro	16.360	4.931	2.985	3.887	2.732	1.824
Totale generale	99.387	26.831	21.885	17.319	20.834	12.518

Fonte: elaborazioni su dati SIOPE estrazione, luglio 2020.

Crescono, inoltre, tutti i titoli di entrata. L'unica eccezione è rappresentata proprio dalle entrate di natura tributaria, contributiva e perequativa che si riducono del 2,2%, in virtù della combinazione tra la crescita nelle ripartizioni territoriali del Nord-Ovest e del Centro-Sud e la diminuzione in quelle restanti. Tale titolo, che è evidentemente il più significativo tra le entrate regionali, rappresenta il 63% degli incassi totali nel 2020.

I trasferimenti correnti, che costituiscono, a livello nazionale, il 6% degli incassi totali, aumentano rispetto al 2019 (+112,9%) a causa dei maggiori introiti provenienti dallo Stato.

Tab. 7. Entrate totali delle Regioni e Province autonome per Titoli. Incassi I semestre 2020 (importi in milioni di euro).

Descrizione	Entrate totali					
	Italia	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud	Isole
Titolo 1 - Entrate di natura tributaria, contributiva e perequativa	71.123	20.447	15.983	12.974	15.949	5.770
Titolo 2 - Trasferimenti correnti	6.781	1.517	1.560	1.090	2.113	501
Titolo 3 - Entrate extra-tributarie	2.585	1.927	237	93	177	152
Totale entrate correnti	80.489	23.890	17.780	14.157	18.239	6.422
Titolo 4 - Entrate in conto capitale	3.271	518	338	142	1.974	299
Titolo 5 - Entrate da riduzione di attività finanziarie	3.233	239	206	172	1.910	705
Titolo 6 - Accensione prestiti	646	381	93	-	147	26
Totale entrate effettive	7.150	1.138	637	314	4.030	1.030
Titolo 9 - Entrate per c/terzi e partite di giro	17.570	5.148	3.344	4.547	2.862	1.669
Totale generale	113.205	31.438	23.464	19.747	26.275	12.281

Fonte: elaborazioni su dati SIOPE estrazione, luglio 2020.

Anche le entrate extra-tributarie, così come quelle per investimenti, aumentano. Le prime del 41% passando da 1.833 milioni di euro a 2.585 milioni, mentre le seconde del 46% riportando un segno negativo esclusivamente nella ripartizione del Centro. Aumentano,

infine, anche le entrate per accensione di prestiti, che rappresentano però una voce del tutto residuale all'interno del bilancio regionale.

Circa il 65% degli incassi totali è costituito da entrate per la gestione sanitaria (63.990 milioni di euro nel 2019 e 75.059 milioni nel 2020, +17,3%), in crescita in tutte le ripartizioni territoriali (Tabb. 8 e 9).

Tab. 8. Entrate totali per la Gestione sanitaria delle Regioni e Province autonome per Titoli. Incassi I semestre 2019 (importi in milioni di euro).

Descrizione	Entrate totali					
	Italia	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud	Isole
Titolo 1 - Entrate di natura tributaria, contributiva e perequativa	50.409	16.887	8.440	10.477	12.407	2.198
Titolo 2 - Trasferimenti correnti	338	94	30	113	50	51
Titolo 3 - Entrate extra-tributarie	651	629	3	1	3	15
Totale entrate correnti	51.398	17.610	8.473	10.591	12.460	2.263
Titolo 4 - Entrate in conto capitale	131	30	18	44	39	-
Titolo 5 - Entrate da riduzione di attività finanziarie	-	-	-	-	-	-
Totale entrate effettive	131	30	18	44	39	-
Titolo 9 - Entrate per c/terzi e partite di giro	12.461	4.542	2.421	2.399	1.880	1.219
Totale generale	63.990	22.181	10.912	13.035	14.379	3.483

Fonte: elaborazioni su dati SIOPE estrazione, luglio 2020.

In particolare, e al contrario di quanto registrato per i valori complessivi, nell'ambito della gestione sanitaria crescono del 2,6% le entrate di natura tributaria che passano da 50.409 milioni di euro a 51.723 milioni. Invece, in analogia a quanto si osserva in totale, si incrementano in tutte le ripartizioni territoriali i trasferimenti correnti (da 338 milioni di euro a 3.409 milioni nel 2020), a causa del decentramento di risorse dallo Stato, e gli incassi extra-tributari, con la particolarità che, in questo secondo caso, l'incremento registrato nel Nord-Ovest compensa ampiamente la contrazione rilevata in tutte le restanti ripartizioni territoriali.

Considerazioni analoghe possono essere fatte per le entrate in conto capitale della gestione sanitaria che aumentano a livello nazionale complessivamente di 160 milioni di euro (+122,5%), con crescita registrate nelle sole ripartizioni di Nord-Ovest e Isole.

Tab. 9. Entrate totali per la Gestione sanitaria delle Regioni e Province autonome per Titoli. Incassi I semestre 2020 (importi in milioni di euro).

Descrizione	Entrate totali					
	Italia	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud	Isole
Titolo 1 - Entrate di natura tributaria, contributiva e perequativa	51.723	17.432	8.072	10.445	13.462	2.312
Titolo 2 - Trasferimenti correnti	3.409	922	547	648	1.083	209
Titolo 3 - Entrate extra-tributarie	1.703	1.690	2	-	2	9
Totale entrate correnti	56.835	20.045	8.621	11.093	14.546	2.530
Titolo 4 - Entrate in conto capitale	291	207	16	24	24	20
Titolo 5 - Entrate da riduzione di attività finanziarie	468	-	-	-	468	-
Totale entrate effettive	759	207	16	24	492	20
Titolo 9 - Entrate per c/terzi e partite di giro	14.767	4.973	2.913	3.271	2.080	1.530
Totale generale	75.059	26.054	12.236	14.809	17.879	4.080

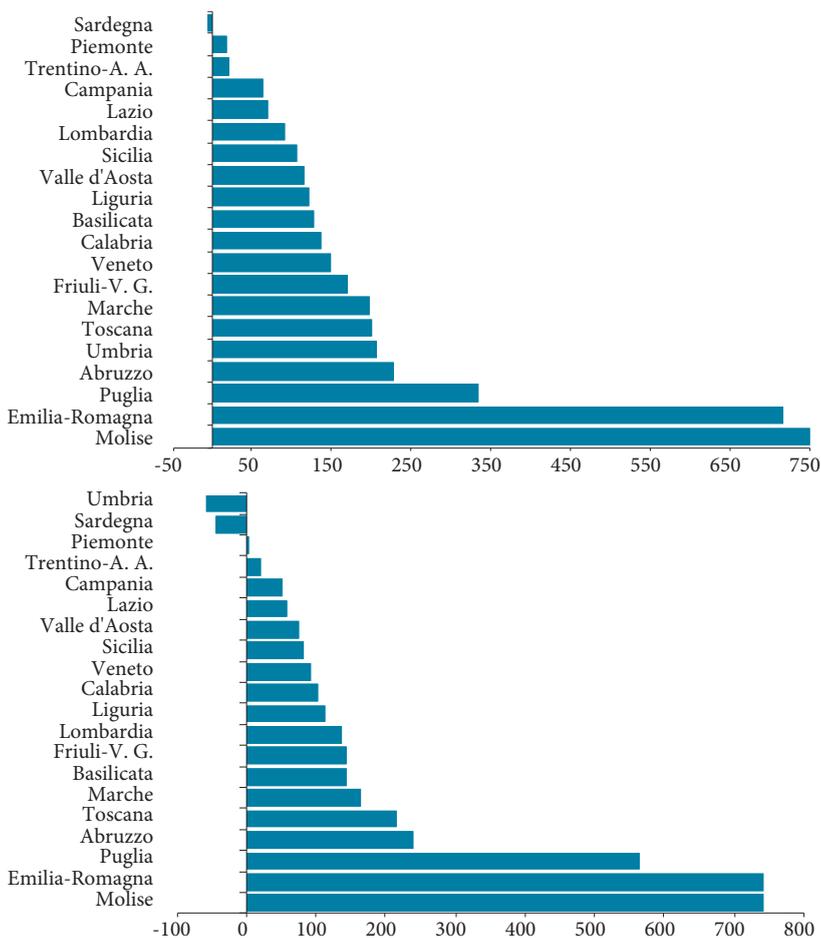
Fonte: elaborazioni su dati SIOPE estrazione, luglio 2020.

Come evidenziato in precedenza, le entrate di natura tributaria registrano a livello nazionale una diminuzione del 2,2%, a fronte di un consistente aumento dei trasferimenti correnti, crescita cui contribuiscono in particolare i trasferimenti da parte delle amministrazioni pubbliche (+103,4%) che rappresentano l'83% del totale trasferimenti correnti 2020 (Fig. 2).

L'andamento dei trasferimenti dalle amministrazioni pubbliche rispecchia quello più generale dei trasferimenti correnti con alcune eccezioni quali la Sardegna e l'Umbria per le quali tale voce presenta una variazione negativa nel confronto tra i due semestri esaminati.

In particolare, in Umbria si dimezzano i trasferimenti dalle amministrazioni pubbliche a fronte di una consistente crescita di quelli provenienti dalle imprese.

Fig. 2. Totale trasferimenti correnti delle Regioni e Province autonome e totale trasferimenti correnti dalle amministrazioni pubbliche. Incassi Anni 2020-2019 I semestre. Variazioni%.



Fonte: elaborazioni su dati SIOPE estrazione, luglio 2020.

In definitiva, sulla base del confronto tra i primi semestri del 2019 e 2020, sembra che l'emergenza sanitaria abbia determinato già alcuni primi effetti sui bilanci regionali. Infatti, da un lato ha incrementato i trasferimenti a sostegno dell'ente regionale e, dall'altro, ha ridotto alcune voci tributarie più direttamente coinvolte dall'emergenza sanitaria, in particolare durante i mesi di *lockdown*. A questo ultimo proposito, si osserva come le variazioni più rilevanti (Tab. 10) riguardino in primo luogo l'addizionale regionale all'IRPEF che, nel primo semestre, si riduce di 1,8 miliardi (14,3%), sia a causa del posticipo dei pagamenti definito all'interno dal decreto "Cura Italia" (DL 18/2020) sia per i più bassi redditi percepiti dalle attività commerciali e dai liberi professionisti nei mesi successivi al periodo di *lockdown*. Per quanto riguarda il pagamento di questa imposta, è utile ricordare come il DL 104/2020 (DL Agosto) abbia introdotto una ulteriore modalità di rateizzazione dei versamenti sospesi, che si va ad aggiungere a quella già prevista dai decreti precedenti. In particolare, si prevede che il pagamento delle imposte possa essere effettuato in due *tranches*: la prima entro il 16 settembre (del 50% del gettito da versare in un'unica soluzione o in 4 rate), la seconda entro il 16 gennaio (del restante 50%, con la possibilità di 24 rate).

Durante i primi 6 mesi del 2020 si riduce anche la tassa automobilistica a causa della disposizione, approvata da molte Regioni nei mesi da marzo a maggio, di posticiparne il versamento: in questo caso il mancato gettito è pari a circa 500 milioni di euro che equivalgono al 16% delle riscossioni del 2019.

Ma l'emergenza sanitaria sembra avere prodotto anche il calo di altre imposte minori, ad esempio l'imposta sull'iscrizione al pubblico registro automobilistico (-23 milioni di euro), o quella sulla benzina per autotrazione o sulle emissioni sonore degli aeromobili, le cui riduzioni, seppure di piccola entità, sono probabilmente da ricondurre al periodo di blocco delle attività e degli spostamenti.

Naturalmente, come già osservato in precedenza, il confronto tra i due semestri offre al momento solo qualche elemento di riflessione all'interno di un quadro, quello dei bilanci regionali, che sarà destinato probabilmente a peggiorare durante i prossimi mesi. D'altra parte, quello della riduzione delle risorse a disposizione degli enti locali e regionali rappresenta una delle criticità forse più rilevanti tra quelle correlate all'emergenza sanitaria. Ed infatti, per fronteggiare la ridu-

zione delle entrate connessa alla pandemia da Covid-19, il 20 luglio 2020, nella seduta tra Governo e Conferenza Stato-Regioni, è stato stilato un accordo in cui sono state decise misure dirette a garantire, per l'anno 2020 nel rispetto degli equilibri di bilancio, risorse indispensabili per finanziare i servizi essenziali ai cittadini, dalla sanità all'istruzione, dal trasporto pubblico locale all'assistenza; prevedendo accordi diversificati per le Regioni a statuto ordinario e per le Regioni a statuto speciale e Province autonome di Trento e Bolzano.

Tab. 10. Principali capitoli di entrate tributarie delle Regioni e Province autonome per ripartizione territoriale. Incassi I semestre 2019-2020. Variazioni%.

	2019	2020	Variazioni assolute	Var % 2020/2019
Compartecipazione IVA	35.220	35.977	757	2,1
Addizionale regionale IRPEF incluso	12.682	10.866	-1,817	-14,3
IRAP regionale	11.100	11.960	860	7,7
Accisa sulla benzina	1.570	2.501	930	59,2
Tassa automobilistica	3.306	2.771	-535	-16,2
Imposta regionale sulla benzina per autotrazione	31	22	-9	-28,8
Imposta sulle assicurazioni RC auto	20	19	-1	-5,5
Imposta di iscrizione al pubblico registro automobilistico (PRA)	54	32	-23	-42,0
Imposta regionale per le emissioni sonore degli aeromobili	5	4	-1	-24,0
Tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi	48	47	-1	-1,6
Altri tributi o imposte	8.653	6.926	-1,728	-20,0
Totale entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	72.690	71.123	-1,567	-2,2

Fonte: elaborazioni su dati SIOPE estrazione, luglio 2020.

La riduzione delle entrate delle Regioni a statuto ordinario, al netto delle minori/maggiori spese e dei ristori, è stata stimata pari a circa 1.700 milioni di euro per l'anno 2020.

Ai sensi dell'art. 4 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, è stato concordato, tra le altre disposizioni, di procedere alla costituzione di due fondi, di cui all'art. 111 del decreto legge 19 maggio 2020, n. 34, separati per Regioni a statuto ordinario e Regioni a statuto speciale e Province autonome di Trento e Bolzano, nella proporzione di 1/3 per le prime (500 milioni di euro) e 2/3 (1 miliardo di euro) per le seconde.

È stata prevista, inoltre, subordinatamente al rinvenimento della preventiva copertura finanziaria, l'integrazione del fondo per le Regioni a statuto ordinario di 1.200 milioni di euro al fine di garantire gli equilibri di bilancio, così da non prevedere misure restrittive della spesa in senso *pro ciclico*, sempre con specifico riparto.

Nell'accordo siglato con le Regioni a statuto speciale e Province autonome sono state previste risorse per l'espletamento delle rispettive funzioni istituzionali per l'anno 2020 dirette a compensare la perdita di entrate, stimata in 2,6 miliardi di euro, connessa all'emergenza pandemica.

Tale riduzione, corrispondente all'integrale ristoro di tutte le minori entrate al netto delle minori/maggiori spese e dei ristori di cui all'art. 24, comma 4, del decreto-legge n. 34 del 2020, ha determinato la contrazione del contributo alla finanza pubblica e del trasferimento di risorse in favore delle autonomie speciali per un importo pari a 1 miliardo di euro, a valere sull'articolo 111 del decreto-legge n. 34/2020, articolato secondo specifica tabella, mentre la restante quota di 1,6 miliardi di euro sarà assegnata alle autonomie speciali in base ad apposito riparto (Tab. 11).

Tab. 11. Riparto di somme dei fondi stanziati a favore di Regioni e Province autonome a compensazione delle minori entrate per l'anno 2020 a causa dell'emergenza pandemica da Covid-19 (importi arrotondati al milione di euro)

<i>Regioni/Province autonome</i>	<i>Importi ex art. 111 del DL 34/2020</i>	<i>Integrazione del Fondo per le RSO</i>	<i>Riduzione del contributo alla finanza pubblica delle RSS</i>	<i>Totale</i>
Piemonte	41	99	-	140
Lombardia	87	210	-	297
Veneto	40	95	-	135

<i>Regioni/Province autonome</i>	<i>Importi ex art. 111 del DL 34/2020</i>	<i>Integrazione del Fondo per le RSO</i>	<i>Riduzione del contributo alla finanza pubblica delle RSS</i>	<i>Totale</i>
Liguria	16	37	-	53
Emilia-Romagna	43	102	-	145
Toscana	39	94	-	133
Umbria	10	24	-	33
Marche	17	42	-	59
Lazio	59	140	-	199
Abruzzo	16	38	-	54
Molise	5	12	-	16
Campania	53	126	-	179
Puglia	41	98	-	139
Basilicata	13	30	-	42
Calabria	22	54	-	76
Totale RSO	500	1.200	-	1.700
Valle d'Aosta	32	-	52	84
Trentino-Alto Adige	279	-	446	725
Friuli-Venezia Giulia	207	-	331	538
Sicilia	300	-	480	780
Sardegna	182	-	291	473
Totale RSS	1.000	-	1.600	2.600

Fonte: Regioni.it.

Inoltre, è stato stabilito che nel caso l'importo per singola autonomia speciale superi la corrispondente quota di concorso alla finanza pubblica, lo Stato provvederà a versare alla singola autonomia speciale l'importo eccedente.

3.2 Le spese regionali

La prima fase emergenziale legata alla diffusione del Covid-19 ha visto il susseguirsi di molti interventi inerenti l'organizzazione dei servizi sanitari. Le misure, in particolare, hanno riguardato tre aspetti principali:

a. *l'incremento della dotazione di personale sanitario.*

Il DL 14 del 9 marzo 2020 ha previsto la possibilità per le Regioni e gli enti del SSN di rideterminare i propri piani di fabbisogno del personale, stanziando a tale scopo 660 milioni di euro. L'incremento eccezionale si inserisce in un contesto che prevedeva comunque nuove assunzioni, sebbene a ritmi decisamente inferiori. Il DEF 2019 aveva infatti già consentito l'aumento delle risorse da destinare all'assunzione di personale sanitario e la Legge di Bilancio 2020 aveva a sua volta impresso un'accelerazione al processo di reintegro dei dipendenti. Lo sblocco delle risorse contenuto nei recenti provvedimenti è tuttavia superiore alla somma degli interventi previsti per il 2020 e per il 2021 dalla Legge di Bilancio anche se, in questo caso, si tratta di un processo di reclutamento che, per sua natura, ha carattere meno stabile – vincolato al periodo di emergenza – rispetto a quello programmato prima dell'avvio della fase emergenziale.

b. *l'acquisto di dispositivi e attrezzature per l'allestimento di posti di terapia intensiva e subintensiva.*

Parallelamente all'incremento degli operatori sanitari, il DL 14/2020 ha previsto anche misure di semplificazione per l'acquisto di dispositivi di protezione individuale e medicali necessari per fronteggiare l'emergenza epidemiologica nonché disposizioni per l'acquisto di dispositivi di assistenza ventilatoria.

c. *l'allestimento di nuove strutture e l'adattamento di strutture esistenti.*

Tra le misure adottate nell'emergenza, alcune sono rivolte a facilitare il processo di reperimento di nuove strutture e l'adattamento o la riconversione di strutture ospedaliere esistenti al fine di incrementare il numero di posti letto di terapia intensiva e di degenza per i pazienti Covid-19.

Il decreto "Cura Italia" (DL 17 Marzo 2020 n. 18) ha, poi, sistematizzato il quadro degli interventi precedenti incrementando il fondo sanitario nazionale, per il 2020, di circa 1,4 miliardi di euro, e il fondo per le emergenze nazionali di 1,650 miliardi di euro (art. 18).

Naturalmente le misure straordinarie adottate a seguito dell'emergenza da Covid-19, inerenti i servizi sanitari, amministrativi e di sostegno alle famiglie e alle imprese maggiormente colpite dall'emergenza sanitaria, hanno determinato un incremento dei livelli di spesa degli enti. Sulla base della ricognizione prodotta dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, la pandemia da Covid-19 ha generato circa 4 miliardi di spese aggiuntive nel settore sanitario, destinati prevalentemente all'acquisto di dispositivi di protezione individuale (1,5 miliardi), al personale (830 milioni) e agli esami di laboratorio (800 milioni). Una parte dei 4 miliardi (1,1 miliardi), è completamente a carico degli enti, mentre per i restanti 3 miliardi le Regioni hanno potuto far richiesta di rimborso allo Stato attraverso i due canali previsti: il Commissario straordinario (oltre 2 miliardi di euro) e la direzione della Protezione civile.

Tab. 12. Spese sostenute dalle Regioni e dalle Province autonome in risposta all'emergenza Covid-19 nel periodo 31 gennaio 2020-31 maggio 2020. Importi in milioni di euro.

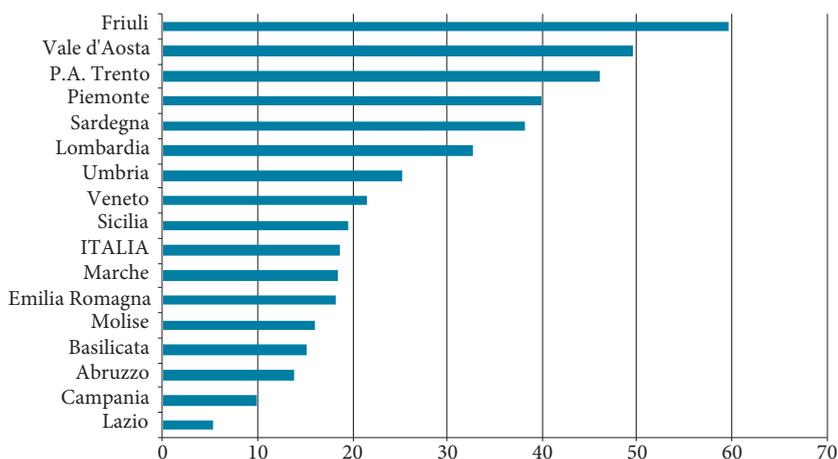
	<i>Spese per le quali è stato richiesto rimborso al Commissario straordinario</i>	<i>Spese per le quali è stato richiesto rimborso al Dipartimento di Protezione Civile</i>	<i>Spese in capo alle Regioni e alle Province autonome</i>	<i>Totale</i>	<i>Composizione%</i>
Assistenza medica, medicinali, analisi di laboratorio	511	121	165	796	19,3
Acquisto di apparecchiature medicali	191	120	38	349	8,5
Acquisto di DPI	1.213	290	47	1.551	37,7
Assistenza a popolazione	36	10	62	108	2,6
Sostegno per mantenere operativo il personale medico e di emergenza	3	2	-	6	0,1
Sviluppo di vaccini o medicine	1	-	5	6	0,1
Rafforzamento della capacità di pianificazione e della relativa comunicazione	4	5	3	12	0,3

	<i>Spese per le quali è stato richiesto rimborso al Commissario straordinario</i>	<i>Spese per le quali è stato richiesto rimborso al Dipartimento di Protezione Civile</i>	<i>Spese in capo alle Regioni e alle Province autonome</i>	<i>Totale</i>	<i>Composizione%</i>
Sanificazione di edifici	25	7	12	45	1,1
Controlli sanitari	-	-	-	-	-
Valutazione e gestione dei rischi	7	-	1	8	0,2
Costi aggiuntivi di personale	124	16	690	829	20,1
Altro	156	124	126	406	9,9
TOTALE	2.272	695	1.149	4.116	100,0

Fonte: Conferenza delle Regioni e delle Province autonome.

In particolare, le spese direttamente in capo alle Regioni e alle Province autonome si sono rivolte principalmente al personale (690 milioni di euro), sia per il pagamento degli straordinari ai dipendenti che per il reclutamento di nuove figure professionali. All'acquisto di medicinali, ai costi per infrastrutture sanitarie e alle analisi di laboratorio, invece, sono stati destinati circa 165 milioni di euro, ovvero il 15% della spesa complessiva. Guardando alla distribuzione regionale, è evidente come l'emergenza sanitaria abbia determinato effetti più consistenti proprio nelle Regioni maggiormente colpite dalla pandemia: in Piemonte, ad esempio, le spese direttamente in capo all'ente corrispondono a circa 40 euro pro capite, in Lombardia a 33 euro. In Campania, Abruzzo, Basilicata e Molise, dove il numero dei casi e il ricorso alla terapia intensiva è stato inferiore rispetto al resto del territorio nazionale, gli enti hanno dovuto sostenere un livello di spesa più basso e compreso tra 10 e 15 euro pro capite.

Fig. 3. Spese in capo alle Regioni e alle Province autonome in risposta all'emergenza Covid-19 nel periodo 31 gennaio 2020-31 maggio 2020*. Importi pro capite in euro.



* Regioni e Province autonome che riportano un dato diverso da 0 nella rendicontazione delle spese sostenute e direttamente in capo agli enti.

Fonte: Conferenza delle Regioni e delle Province autonome.

L'altra fonte informativa di cui è possibile disporre per una misura degli impatti sulla spesa degli enti regionali è quella SIOPE, che consente il confronto dei pagamenti registrati nel primo semestre degli anni 2020 e 2019. Sulla base di queste informazioni, l'incremento di spesa corrente nei primi 6 mesi del 2020 è pari a 774 milioni di euro (+1%): tale risultato è ottenuto dalla somma algebrica tra le maggiori spese della gestione non sanitaria (circa 1 miliardo) e i minori incassi registrati nella gestione sanitaria (278 milioni di euro). In totale, quindi, i dati monitorati con SIOPE sembrano piuttosto coerenti con quelli ricostruiti all'interno della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome (anche in quel caso la spesa a carico degli enti era vicina a 1 miliardo), ma sorprende l'andamento negativo della spesa sanitaria. Si tratta infatti di una informazione che risulta in controtendenza rispetto alle aspettative e che, probabilmente, dipende dal fatto che il sistema di monitoraggio SIOPE della prima parte del 2020 non è in grado di registrare a pieno i pagamenti effettuati negli ultimi mesi del semestre.

Considerazioni analoghe valgono anche per la spesa in conto capitale, che aumenta nella gestione non sanitaria (+5%) e che, al contrario, diminuisce in quella sanitaria (-14%). L'effetto complessivo è comunque di nuovo positivo e i pagamenti dei primi mesi del 2020 superano quelli dell'analogo periodo del 2019 di 271 milioni di euro.

Anche la spesa per il rimborso dei prestiti segue un andamento simile a quello degli altri due capitoli anche se, nel caso della gestione sanitaria, i differenziali rispetto al 2019 sono davvero molto esigui.

Tab. 13. Spese correnti e conto capitale della gestione sanitaria e non sanitaria. Incassi I semestre 2019 e 2020. Importi assoluti in milioni di euro e variazioni%.

	2019	2020	Variazioni assolute	Variazioni %
Gestione non sanitaria (Regioni e Prov. autonome)				
Spese correnti	19.414	20.467	1.053	5,4
Spese in conto capitale	5.294	5.579	285	5,4
Rimborso Prestiti	655	1.218	563	86,0
Gestione sanitaria (Regioni a Statuto Ordinario)				
Spese correnti	52.101	51.822	-278	-0,5
Spese in conto capitale	433	419	-14	-3,3
Rimborso Prestiti	32	19	-13	-40,6
TOTALE				
Spese correnti	71.515	72.290	774	1,1
Spese in conto capitale	5.727	5.998	271	4,7
Rimborso Prestiti	687	1.237	550	80,1

Fonte: elaborazioni su dati SIOPE estrazione, luglio 2020.

Ma, se da un lato i dati SIOPE sembrano sottostimare gli effetti dell'emergenza da Covid-19, soprattutto per quanto riguarda la seconda parte del semestre, dall'altro, l'analisi di alcune specifiche voci di bilancio consente, in ogni caso, una prima rappresentazione circa le implicazioni della crisi sanitaria sulla spesa regionale.

Limitatamente alla spesa corrente, aumenta l'acquisto di alcune tipologie di beni e servizi. Nel primo caso si tratta di pagamenti

per prodotti sanitari (+4,4 milioni di euro) e per beni di consumo da destinare al personale (+4,7 milioni di euro). Nel secondo caso, quello per l'acquisto di servizi, le voci in crescita rispetto ai primi 6 mesi del 2019 riguardano la manutenzione ordinaria degli immobili (+36 milioni di euro) e delle postazioni di lavoro (+1,4 milioni di euro), le prestazioni professionali specializzate (+6,5 milioni di euro) e i servizi ausiliari (+14 milioni di euro). Anche i trasferimenti correnti erogati nei primi 6 mesi del 2020 sono più alti di quelli dell'analogo periodo del 2019 (+1,6 miliardi di euro). La quota più rilevante è destinata alle amministrazioni pubbliche e, in particolare, ai Comuni e ad altri enti locali (1 miliardo di euro, di cui 865 milioni ai soli Comuni), ma risorse significative vengono trasferite anche alle famiglie (70 milioni di euro) e alle imprese (205 milioni), attraverso misure di sostegno per i lavoratori e le aziende maggiormente colpiti dall'emergenza sanitaria. Infatti, durante i primi mesi dell'anno, anche le Regioni, in parallelo a quanto programmato dallo Stato, sono intervenute con lo stanziamento di risorse proprie da destinare prevalentemente: a) ai nuclei familiari, con la distribuzione di social card, di bonus specifici per i figli (centri estivi e baby sitter) o di contributi a fondo perduto per le spese alimentari o per il pagamento dei mutui; b) alle imprese, attraverso il sostegno delle attività nel campo socio-assistenziale, del volontariato e delle ricerca scientifica in campo medico, delle piccole aziende e di quelle nel campo del turismo e dell'artigianato.

Tutte le categorie di spesa elencate sembrano, quindi, essere correlate con l'emergenza sanitaria e con le diverse priorità che le amministrazioni regionali si sono trovate a fronteggiare: ad esempio quella di sostegno alle famiglie o alle imprese, di supporto alle strutture ospedaliere e agli enti territoriali o quella di adeguamento degli ambienti di lavoro al fine di garantire al personale in servizio spazi periodicamente sanificati.

La distribuzione territoriale mostra, come è ovvio, andamenti differenziati. Sono in particolare alcune Regioni meridionali a far crescere la spesa corrente per l'acquisto di beni e servizi, probabilmente a causa di una minore dotazione iniziale di beni di consumo o di risorse umane a più alta specializzazione professionale. Al contrario, nelle Regioni del Centro-Nord gli incrementi di spesa sono meno rilevanti o, addirittura di segno opposto.

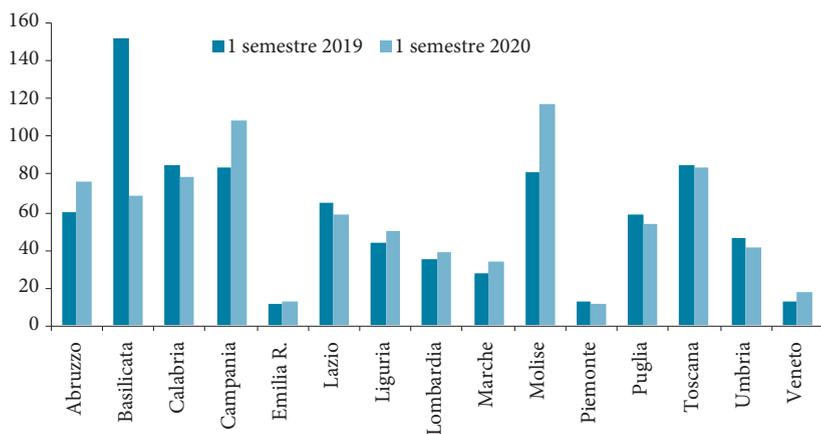
A fronte della crescita su alcune voci specifiche, diminuiscono però i pagamenti per altre tipologie di intervento. A causa del *lockdown* e dello svolgimento del lavoro in modalità *smart working* si riducono i costi per la cancelleria, per le trasferte, per il servizio di mensa aziendale, per le collaborazioni coordinate e a progetto, per i tirocini. Per gli stessi motivi diminuiscono anche le spese per gli straordinari e le indennità per il personale a tempo indeterminato, nonché i costi sostenuti per l'erogazione dei buoni pasto.

Tab. 14. *Principali voci di spesa corrente della gestione non sanitaria delle Regioni e Province autonome. Pagamenti I semestre 2019 e 2020. Importi assoluti in milioni di euro.*

	2019	2020	Variazioni assolute
SPESE CORRENTI	19.414	20.467	1.053
Acquisto di beni	28	39	10
di cui beni di consumo	10	14	5
di cui prodotti sanitari	-	4	4
Acquisto di servizi	3.434	3.372	-
di cui manutenzione ordinaria i beni immobili	32	68	36
di cui prestazioni professionali	49	55	7
di cui manutenzione postazioni di lavoro	6	8	1
di cui altri servizi	6	20	14
Trasferimenti correnti	12.399	14.041	1.642
di cui a Comuni	1.919	2.784	865
di cui a Famiglie	445	515	70
di cui a Imprese	813	1.019	205

Fonte: elaborazioni su dati SIOPE estrazione, luglio 2020.

Fig. 4. Voci di spesa corrente riferite all'acquisto di beni e servizi della gestione non sanitaria delle Regioni e Province autonome. Pagamenti I semestre 2019 e 2020. Importi pro capite in euro.



Fonte: elaborazioni su dati SIOPE estrazione, luglio 2020.

Tab. 15. Principali voci di spesa in conto capitale della gestione non sanitaria delle Regioni e Province autonome. Pagamenti I semestre 2019 e 2020. Importi assoluti in milioni di euro.

	2019	2020	Variazioni assolute
SPESA CONTO CAPITALE	5.294	5.579	285
Investimenti fissi lordi	672	595	-77
Contributi agli investimenti	4.24	4.736	495
di cui a Comuni	1.129	1.135	6
di cui a Città metropolitane	42	49	8
di cui a Unioni di Comuni	27	63	36
di cui a Aziende sanitarie locali	68	87	20
di cui a Famiglie	83	156	73
di cui a Imprese	1.189	1.781	593

Fonte: elaborazioni su dati SIOPE estrazione, luglio 2020.

Guardando invece alle spese in conto capitale, si osserva una riduzione degli investimenti fissi lordi (-77 milioni di euro) determinata dal rallentamento e, in alcuni casi, dal posticipo delle procedure di avvio di opere. Contestualmente aumentano i contributi agli investimenti di enti locali (Comuni, Unioni di Comuni, Città metropolitane), di famiglie (73 milioni di euro) e imprese (593 milioni di euro).

Dal confronto della spesa della gestione sanitaria degli enti si rilevano altri aspetti significativi. Dal lato della spesa corrente, ad esempio, aumenta l'acquisto di prodotti sanitari (33 milioni), di prestazioni professionali (38 milioni), di servizi di trasporto (17 milioni) e di sicurezza (4 milioni). Contestualmente si riducono, seppur con importi molto meno rilevanti e contrariamente a quanto rilevato dalla Conferenza delle Regioni, i pagamenti destinati al personale per straordinario, indennità, contributi sociali e formazione. A questo proposito può essere utile sottolineare come l'incongruenza tra le due fonti informative, quella della Conferenza delle Regioni e quella SIOPE, possa derivare dal fatto che alcune voci di spesa già programmate, e quindi presenti nella ricostruzione effettuata dai singoli enti, possono risultare ancora non effettivamente pagate, e sono quindi assenti tra le informazioni di cassa.

Tab. 16. Principali voci di spesa corrente della gestione sanitaria delle Regioni a statuto ordinario. Pagamenti I semestre 2019 e 2020. Importi assoluti in milioni di euro.

	2019	2020	Variazioni assolute
SPESA CORRENTE	52.101	51.822	-278
Spese per il personale (straordinario, indennità, contributi sociali, formazione)	3	-	-3
Acquisto di beni	14	41	27
di cui prodotti sanitari	-	33	33
Acquisto di servizi	448	503	55
di cui prestazioni professionali e servizi ausiliari	2	40	38
di cui acquisti di servizi di trasporto in emergenza e urgenza	56	72	17
di cui servizi di sicurezza	-	4	4

Fonte: elaborazioni su dati SIOPE estrazione, luglio 2020.

Dal lato della spesa in conto capitale, invece, a fronte di una riduzione complessiva di 14 milioni di euro, si osserva l'aumento degli investimenti fissi lordi (+13%). Tale crescita è determinata sia da investimenti in beni materiali, destinati quasi esclusivamente all'acquisto di fabbricati ospedalieri, che da investimenti per beni immateriali rivolti, in particolare, allo sviluppo di software. La riduzione della spesa in conto capitale, pertanto, è da attribuire prevalentemente a quella dei contributi agli investimenti che durante il primo semestre del 2020 perdono 60 milioni di euro. All'interno di questa voce di spesa fanno eccezione i contributi agli istituti di ricovero a cui, al contrario, vengono destinati 29 milioni di euro in più rispetto all'analogo periodo del 2019.

Tab. 17. Principali voci di spesa in conto capitale della gestione sanitaria delle Regioni a statuto ordinario. Pagamenti I semestre 2019 e 2020. Importi assoluti in milioni di euro.

	2019	2020	Variazioni assolute
SPESA IN CONTO CAPITALE	433	419	-14
Investimenti fissi lordi	9	23	13
di cui Beni materiali	4	11	7
di cui Beni immateriali	5	12	7
Contributi agli investimenti	383	322	-60
di cui a Istituti di ricovero	1	30	29

Fonte: elaborazioni su dati SIOPE estrazione, luglio 2020.

4. Considerazioni conclusive e prospettive future: la riforma fiscale e le risorse per contrastare la crisi

Il primo semestre del 2020, caratterizzato dalla fase iniziale dell'emergenza pandemica da Covid-19, ha visto da parte delle Regioni la necessità di garantire alla collettività i servizi essenziali, in particolare quelli legati all'assistenza e al trasporto locale. Tali servizi sono stati finanziati con cospicui trasferimenti da parte dell'Erario a fronte

dell'inevitabile contrazione degli incassi destinati normalmente a sostenerli.

Con ogni evidenza le conseguenze generate dalla pandemia da Covid-19 non esauriranno i propri effetti sugli equilibri di bilancio delle Regioni nell'arco di un unico esercizio, ma avranno riflessi anche su quelli successivi.

Il sistema delle entrate e delle spese registrati da SIOPE nel primo semestre del 2020, del resto, non rileva ancora pienamente gli effetti della pandemia sulla finanza regionale; la prevista riduzione delle entrate regionali, tributarie in particolare, così come i previsti incrementi di spesa, soprattutto nella gestione sanitaria, non si presentano ancora in tutta la loro portata anche se se ne hanno già alcune evidenze. I provvedimenti presi sono stati diretti a garantire gli equilibri finanziari delle Regioni, ma accanto ad essi è ora ancora più stringente la necessità di rendere strutturali le riforme previste, in particolare per il sistema di fiscalità regionale.

Quest'ultimo risultava, già prima del divampare dell'epidemia, un sistema complesso, rispetto al quale il succedersi di ripetuti interventi normativi non pareva aver ancora prodotto assetti perfettamente definiti. Nello specifico, come è noto, il "nuovo" regime di 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 2021 (DL n. 124 del 2019).

A partire dall'anno prossimo, quindi, 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) dovrebbero essere costituite da entrate di natura tributaria (opportunamente rimodulate ed eventualmente perequate) ed entrate proprie, perfezionando il pieno superamento del sistema dei trasferimenti erariali e della perequazione basata sulla spesa storica.

Negli ultimi mesi, il sopraggiungere della pandemia ha reso a maggior ragione necessario intraprendere un duplice percorso.

Da un lato, occorre predisporre a fronteggiare la prevista riduzione di entrate tributarie che sin da subito – e per quanto tempo chissà – interesserà anche le amministrazioni regionali. Per altro verso, è necessario avviare riforme più strutturali – fiscali e non – che possano consentire agli stessi enti di stabilizzare i propri equilibri finanziari nel tempo, anche in virtù delle trasformazioni di abitudini e stili di

vita che potrebbero interessarci nei prossimi anni, producendo effetti anche sui livelli di entrate e spese delle amministrazioni pubbliche.

Le Regioni e le Province autonome, in un proprio documento dello scorso 7 maggio, hanno suggerito alcune specifiche misure da mettere in atto per tutelare la finanza regionale dagli effetti della pandemia.

La prima priorità individuata è naturalmente correlata alla salvaguardia degli equilibri di bilancio, in considerazione del fatto che l'emergenza epidemiologica da Covid-19 ha già determinato, e determinerà ancora nei prossimi mesi, minori gettiti sulle entrate di competenza per le Regioni e le Province autonome.

Per effetto di tali minori gettiti, in assenza di adeguate misure di compensazione, le amministrazioni potranno in un prossimo futuro dover scegliere di ridurre la spesa corrente, non garantendo i livelli essenziali delle prestazioni o l'esercizio delle funzioni proprie; attivare la leva fiscale, ovvero violare le norme sugli equilibri dei bilanci e/o non rispettare gli obiettivi di finanza pubblica definiti.

In questo contesto, i prossimi mesi saranno, per il nostro Paese, fondamentali per recuperare, superata auspicabilmente la fase più grave della pandemia, una visione unitaria e di lungo periodo in grado di promuovere, secondo gli obiettivi dell'Agenda ONU 2030, un modello di sviluppo caratterizzato da una reale sostenibilità economica, sociale e ambientale.

Proprio a tal fine l'Unione Europea ha approvato il pacchetto Next Generation EU (cd. Recovery Fund), ovvero 750 miliardi di euro tra prestiti (360) e sussidi (390), che andrà ad aggiungersi al bilancio pluriennale 2021-2027 di 1.074,3 miliardi di euro (di cui 330 miliardi per politiche di coesione e 48 miliardi circa per REACT EU).

Le Regioni, anche in virtù degli specifici modelli di *governance* previsti, saranno chiamate a partecipare ai processi di programmazione di queste risorse (all'Italia spetta una quota del Recovery Fund pari a 209 miliardi) ed inoltre saranno naturalmente interessate dall'avvio della nuova programmazione 2021-2027 e dai necessari ed opportuni interventi di riprogrammazione del POR 2014-2020, la cui attuazione, come è noto, è ancora lungi dall'essere completata.

In tale contesto, complesso ma anche ricco di opportunità, i prossimi processi di programmazione dovranno essere seguiti con particolare cura. La molteplicità delle fonti di finanziamento esige un particolare sforzo – anche organizzativo – per scongiurare il rischio

di sovrapposizioni che condizionino l'efficacia dei relativi processi di spesa.

La Regioni, superata la fase più dura dell'emergenza sanitaria, sono chiamate ad una sfida altrettanto complessa: contribuire alla definizione di una "visione" e di un percorso organico ed interregionale per lo sviluppo; partecipare attivamente ai relativi processi decisionali e, per quanto di propria competenza, all'attuazione delle *policies* – anche infrastrutturali e di riforma – che saranno ritenute indispensabili per la crescita del Paese ed il superamento delle insostenibili diseguaglianze territoriali che lo caratterizzano.

Bibliografia

Corte dei Conti (2020), *Rapporto 2020 sul coordinamento della finanza pubblica*.

Corte dei Conti (2020, luglio), *Relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni/Province autonome; esercizi 2018-2019. Deliberazione n. 14/SEZAUT/2020/FRG*.

MEF (2020, aprile), *Monitoraggio politiche di coesione – Programmazione 2014-2020*.

RGS (2020), *Documento di economia e finanza*.

SIOPE (2020), *Incassi e pagamenti delle Regioni*.

Parte monografica
Il 50° delle regioni

Introduzione alla seconda parte

Alessandro Petretto

1. 50 anni di Regioni: una valutazione sintetica

A 50 anni dall'istituzione delle Regioni a statuto ordinario è naturale riflettere su tale istituto e trarne alcune valutazioni. Nelle pagine seguenti tenteremo questa non facile operazione con due avvertenze. Primo, si tratta di indicazioni di un economista e quindi carenti sotto il profilo giuridico-istituzionale; secondo, eviteremo di essere eccessivamente influenzati dagli accadimenti che si sono succeduti durante la gestione della crisi Covid-19, anche se da questi c'è molto da imparare in senso negativo e positivo. Certo è istruttivo, per trarre un giudizio sull'efficacia dell'istituto regionale, esaminare il modo con cui le Regioni hanno reagito ad una crisi globale a carattere esogeno e imprevedibile, ma asimmetrico all'interno del Paese. E di ciò si occupano alcuni saggi monografici del Rapporto. In ogni caso, ciò non dovrebbe modificare la valutazione sulle performance dei 50 anni precedenti.

Per esprimere una valutazione dell'ente regione si deve fare riferimento a parametri legati a tre giudizi di valore fondamentali:

- I. il grado di equità e uniformità nella fornitura e prestazione di servizi di natura essenziale;
- II. l'autonomia e discrezionalità esercitate per lo svolgimento di funzioni non essenziali, per le quali il criterio della sussidiarietà individua nelle Regioni l'ambito più consono;
- III. l'efficienza, nel senso dell'uso razionale delle risorse scarse, e quindi della minimizzazione dei costi unitari in relazione ai benefici delle prestazioni individuali.

Il settore della sanità pubblica è al riguardo cruciale e emblematico per i punti i e iii, sia per importanza di ordine quantitativo (in media il 7,5% del Pil, oltre il 15% della spesa corrente primaria della

P.A., quasi l'80% della spesa delle Regioni), sia per importanza in relazione all'essenzialità delle prestazioni. Per quanto riguarda il punto ii, per molte Regioni gli interventi, soprattutto in campo economico (industria, servizi e agricoltura), sono limitati e circoscritti per cui il giudizio sulle performance non riguarda tutto il territorio nazionale in modo uniforme. È quindi sulla sanità che si può ottenere una qualche forma di comparazione.

A fronte di un'uguaglianza "formale" deducibile dai livelli di spesa pro capite raggiunti nelle diverse Regioni, sul grado di uguaglianza sostanziale del soddisfacimento del diritto sociale alla salute, conseguiti con la spesa regionale, i risultati in linea generale sono stati insoddisfacenti (Petretto, 2018). Alcune Regioni riescono a soddisfare i livelli essenziali ma con difficoltà rappresentate dalle lunghe liste di attesa; altre, non riuscendo neppure in tal modo, ricorrono ad un diffuso e costoso processo di trasferimento dei propri assistiti in Regioni più operative. Il patologico fenomeno dell'import-export dei pazienti è un segnale evidente di una carenza fondamentale dell'istituto regionale. Non è solo un problema di organizzazione, ma anche di carente garanzia di diritti fondamentali, traducendosi in un più generale problema di disuguaglianza dei territori e dei cittadini che li abitano¹.

Sui risultati deludenti delle Regioni molto ha anche influito il meccanismo di finanziamento statale che, ai sensi L.D. 42/2009 di attuazione del Titolo V riformato, doveva essere indirizzato a coprire la differenza tra i fabbisogni standardizzati di spesa e i gettiti standardizzati dei tributi regionali "assegnati" al finanziamento dei diritti sociali. A oltre 10 anni siamo ancora lontani dell'aver messo a punto questo sistema. Il Titolo V della Costituzione prevede, all'art. 117, che, per le funzioni destinate al soddisfacimento di diritti sociali (la lettera m) del Comma 2 quindi non solo la cura della salute), sia lo stato centrale a determinare i *livelli essenziali delle prestazioni* (LEP), come vincolo di responsabilità politica dello stesso nei confronti dei cittadini, utenti e contribuenti, da cui il criterio di perequazione basato sul *fabbisogno standard*. Questo meccanismo di finanziamento ha ovviamente finalità equitative, ma è rilevante anche in termini di incentivi

¹ Tra le RSO, nel 2017, 9 Regioni, Piemonte, Liguria, Marche, Lazio, Abruzzi, Campania, Basilicata, Calabria e Puglia, "esportavano" pazienti in altre Regioni per cure ospedaliere che rientrano nei LEA.

all'efficienza, dal momento che il riferimento a valori standardizzati esalta il significato di trasferimento stabilito indipendentemente dalla spesa effettivamente sostenuta, la così detta spesa storica. Il fabbisogno standard è dunque una grandezza indipendente dai comportamenti degli operatori, per cui tendenzialmente un finanziamento su questa base spinge al contenimento dei costi di fornitura.

Tuttavia, è solo con i *livelli essenziali di assistenza* (LEA) nella sanità che si ha un'applicazione parziale, con il D.Lgs 68/2011, di questa normativa. Pertanto, occorre che il meccanismo di definizione dei fabbisogni riferiti ai LEP sia esteso anche ad altri diritti sociali ex art. 117 del Titolo V. Ciò è soprattutto essenziale in caso di autonomia differenziata quando verranno delegate alle Regioni molte attività rientranti in questa area. A questo punto sarà importante anche, per la definizione dei meccanismi di finanziamento, distinguere quelle funzioni, che pur rientrando nelle categorie della tutela dei diritti sociali, non saranno assistite dalla definizione di LEP per l'impossibilità tecnica del loro calcolo.

Questa distinzione è emersa nel caso del finanziamento delle funzioni fondamentali dei comuni, che si è tradotta nella distinzione tra funzione di spesa e funzione di costo per la determinazione dei fabbisogni standard. Per le Regioni l'idea da sviluppare è quella di prevedere un effettivo meccanismo bottom-up quando i LEP sono fissati e definiti correttamente e un meccanismo top-down, collegato alla dinamica di un fondo nazionale (implicitamente al Pil), per le altre funzioni. La responsabilità del livello centrale verrebbe quindi declinata in modo articolato².

In merito ai tributi regionali, un sistema di tipo semi-federale, come quello prefigurato nel Titolo V, dovrebbe riconoscere un ampio margine di autonomia per consentire di valorizzare le differenziazioni che sono alla base di un razionale decentramento delle competenze e delle attività. Gli attuali tributi assegnati sono di fatto tributi interamente erariali e limitatamente modificabili; non solo, anche le compartecipazioni ai tributi erariali non sono quelle "riferite al territorio", come previsto originariamente in Costituzione (art. 119), ma di fatto trasferimenti verticali, tanto che sarebbe opportuno ripristinarli esplicitamente insieme a vere compartecipazioni. Occorre poi indi-

² Per una trattazione analitica di questo procedimento vedi Pammolli *et al.*, 2020.

viduare un tributo proprio delle Regioni ad ampia base imponibile e ad aliquote manovrabili. Se sarà ancora l'IRAP, malgrado tutte le controindicazioni che hanno portato ad un suo svuotamento nel tempo, è opportuno diventi autenticamente regionale, come l'addizionale IRPEF. Se sarà sostituito occorrerà studiare una soluzione coerente con un sistema sanitario di tipo *beveridgiano* come il nostro. Pur rispettando questo orientamento di fondo, quindi ribadendo l'obiettivo dell'uniformità territoriale di livelli essenziali (ma rinunciando alla rincorsa alla onnicomprensività di questi, che debbono essere in ogni caso finanziariamente sostenibili), la copertura residuale potrebbe essere assicurata, come in altri paesi europei, oltre che da tributi dedicati, da un'assicurazione sociale integrativa estesa a tutti per sviluppare, insieme al welfare aziendale, un secondo pilastro sanitario.

Sull'autonomia e discrezionalità nel condurre attività e politiche economiche a livello regionale, le Regioni sono, come detto, perlopiù schiacciate dal peso vincolante della spesa sanitaria che "spiazza", talvolta in modo esclusivo, le altre attività nel campo dei trasporti, ambiente e agricoltura, commercio e turismo, istruzione professionale, assistenza ecc. Tuttavia, alcune Regioni del Centro-Nord conseguono alti livelli di performance anche in questi settori, applicando articolati programmi regionali di sviluppo, sempre più tecnicamente apprezzabili.

In merito all'efficienza delle strutture regionali, i risultati sono differenziati sul territorio ma complessivamente non positivi. Ad esempio, la distribuzione del numero dei dipendenti regionali per 1000 abitanti, varia quasi sistematicamente in funzione inversa rispetto alla qualità-quantità delle attività svolte e delle prestazioni effettuate. Le evidenze empiriche confermano che alcune Regioni esibiscono un eccesso di personale, per lo più concentrato in attività amministrative *back-office*. Ciò ha portato ad una distribuzione territoriale dei costi unitari molto differenziata, per cui le prime ancora abbozzate, e per lo più avversate, procedure di *benchmarking*, con riferimento a costi standard, hanno denunciato evidenti, talvolta clamorose, storture.

I carenti risultati sono anche dovuti all'assenza di una adeguata rete relazionale che molte Regioni non riescono a sviluppare con gli enti locali del loro territorio. Invece, la Regione dovrebbe avere tra le sue principali missioni proprio quella di svolgere funzioni di delega, soprattutto per quanto concerne la prestazione di "servizi di prossi-

mità” (il welfare locale), e di coordinamento della finanza pubblica. Al riguardo, si può ricordare come la LD 42/2009 prevedesse l’emanazione di leggi regionali sui tributi degli EELL su basi imponibili non erariali, ma nessuna Regione ha però provveduto, anche a seguito di un orientamento contrario della Consulta, e come l’art. 10 L. 243/2012 sugli equilibri di bilancio assegni alla Regione un ruolo cruciale nella formazione e nel riparto degli spazi di indebitamento pubblico. Infine, i numerosi conflitti di competenza tra Stato e Regioni hanno, da un lato, paralizzato l’iniziativa delle Regioni attive e propositive e, dall’altro, fornito alibi a quelle meno performanti. Andrebbe quindi ripresa e rielaborata l’idea di eliminare le competenze concorrenti, pur ammettendo, in certi settori di competenza statale, un ruolo applicativo e regolamentativo delle Regioni, come previsto dalla riforma costituzionale bocciata dal referendum del 4.12.2016.

Non è quindi improprio giungere alla conclusione che le Regioni costituiscano in Italia un sistema istituzionale scarsamente equo, malgrado i proclami, pochissimo autonomo, costoso e sostanzialmente inefficiente. Questo giudizio negativo non può essere temperato evocando le eccellenze territoriali, che vi sono, né individuando Regioni che complessivamente conseguono risultati più che soddisfacenti. È il sistema delle venti Regioni, alcune manifestamente troppo piccole, nel suo complesso che risulta carente. E, per finire, la tipologia delle Regioni a statuto speciale, così come è attualmente prefigurata, appare ormai anacronistica. La loro origine è storica e politica, e non più attuale, e non ha basi e giustificazioni economiche attendibili. Altra cosa sarebbe invece una differenziazione delle competenze e attività regionali ottenuta attraverso un processo di validazione degli obiettivi e delle performance, sulla base di quanto previsto dall’art. 116 del Titolo V e come discuteremo al par. 3 di questa introduzione. Nell’ottica della differenziazione delle competenze si potrebbe anche ripensare il modello di organizzazione del Servizio sanitario nazionale prevedendo la centralizzazione della competenza, con un sistema di strutture periferiche non elettive, tipo le *District Health authorities* britanniche, per garantire la diffusione dei servizi sul territorio e attribuire, sfruttando le procedure di regionalismo asimmetrico, la competenza regionale solo per alcune macro-Regioni che ne facessero argomentata richiesta. Questo potrebbe essere solo un tassello, per quanto importante, di un disegno di riordino complessivo degli assetti territoriali del Paese.

2. Le Regioni nel quadro delle possibili riorganizzazioni degli assetti territoriali

2.1 *La questione dimensionale degli enti territoriali: un approccio economico*

Le riorganizzazioni istituzionali suggerite dalla teoria economica muovono, per quanto riguarda il nostro Paese, nella direzione di accorpanti e riduzione del numero degli enti decentrati. Di seguito indicheremo sinteticamente le motivazioni principali di questa potenziale riorganizzazione istituzionale (vedi Petretto, 2018 per dettagli).

Il decentramento è economicamente efficiente se si accompagna ad una sistematica *accountability*, ovvero responsabilizzazione politica delle decisioni finanziarie decentrate. Questo schema, per quanto sempre richiamato, è stato accuratamente eluso nello sviluppo dell'esperienza del federalismo fiscale nel nostro Paese. Il meccanismo perverso che è invece prevalso, per la sanità ma anche per altre categorie di servizi pubblici essenziali, è un po' il seguente: se le cose non vanno bene, la colpa è dello Stato centrale che riduce i trasferimenti. Essendo questo peraltro spesso anche vero, la soluzione auspicata, e in qualche modo "pilotata", è data dai disavanzi e poi dal *bail-out*, più o meno esplicito, giustificato dalla necessità di soddisfare una gamma molto estesa di diritti sociali. Nella sanità, con i così detti "patti sulla salute", questo perverso meccanismo di "azzardo morale" è stato di recente ridimensionato negli effetti, dato che i cittadini sono chiamati a contribuire con un aumento della tassazione regionale.

Una questione cruciale è se sia possibile "rivitalizzare" l'*accountability* anche attraverso un nuovo disegno dei confini e delle dimensioni delle Regioni e degli enti locali, come i Comuni. In generale, enti più piccoli avvicinano il governo ai cittadini, in funzione della sussidiarietà. Tuttavia, ad esempio, Regioni più grandi implicano un fisco regionale più uniforme sul territorio e una minore *competizione fiscale*, da un lato, e una minore *esportazione fiscale*, dall'altro. Ciò innalza la cifra di responsabilizzazione finanziaria e soddisfa maggiormente i requisiti dell'equità orizzontale. Oggi, Regioni limitrofe, ma anche Comuni, di piccole dimensioni tassano il reddito delle imprese con aliquote anche molto differenziate, incidendo sulla localizzazione delle

stesse. Macro-Regioni e Comuni più grandi possono ridimensionare questi effetti.

Gli effetti di *spillover* e le economie di scala spingono all'integrazione e all'accorpamento istituzionale, mentre la differenziazione delle preferenze per i beni pubblici spinge nella direzione opposta. L'organizzazione istituzionale effettiva degli stati emerge, secondo la teoria economica, essenzialmente come soluzione di questo *trade-off*³. Gli *spillover* sono gli effetti di traboccamento di politiche locali che generano benefici anche per i non residenti (che non contribuiscono) e che non sono contemplati nel momento della decisione. Le politiche ambientali e di difesa del territorio, gli interventi infrastrutturali, le politiche generali di tutela della salute e prevenzione, generano questi effetti esterni.

Le economie di scala, nel senso della riduzione dei costi unitari dei principali servizi, si conseguono allargando la base produttiva dei servizi *front-office*, quando la tecnologia è a rendimenti crescenti, e accorpando l'organizzazione delle attività non direttamente produttive. Anche i costi della politica, sebbene quantitativamente non rilevanti, possono ridursi con l'accorpamento. Passare, per esempio, da tre a un consiglio regionale (e a una sola giunta), oltre che ad andare incontro ad una diffusa istanza dell'opinione pubblica, apporta guadagni economici in termini di riduzione della spesa pubblica e anche in termini di semplificazione amministrativa e riduzione dei costi transattivi. In generale, poi, la riorganizzazione del personale può essere più agevole con Regioni di più grandi dimensioni, sfruttando una più ampia mobilità territoriale.

Questi risultati possono essere ottenuti con accordi di cooperazione tra Regioni, piuttosto che con un loro accorpamento, complicato e presumibilmente molto contrastato? Nel caso dei Comuni, può bastare una semplice Unione oppure è più opportuno andare alla formazione di nuovi più grandi enti? Possiamo dire che molto dipende dal trasferimento di potere decisionale e di programmazione che si realizza effettivamente con la centralizzazione ad un più alto livello di alcune funzioni.

³ È quanto viene ampiamente argomentato dalla moderna teoria dell'economia pubblica e del federalismo fiscale; vedi Besley, 2007 e Hindriks e Myles, 2013, cap. VII. E dalla teoria economica dell'integrazione degli stati; vedi, ad esempio, Alesina e Spolaore, 2003, e Spolaore, 2010; 2013; 2016.

Per le Regioni, la prospettiva sarebbe quella, da un lato, di utilizzare strumenti procedurali già previsti in Costituzione, come l'art. 117, 8° co. (accordi interregionali ed eventuali organi comuni) e, indirettamente, l'art. 116, 3° co. (regionalismo differenziato), che sono rimessi in buona parte all'iniziativa delle stesse Regioni. In quest'ottica, si può tuttavia porre il problema della costruzione di meccanismi incentivanti all'esercizio in comune di funzioni spettanti alle Regioni, da collocare in norme costituzionali o legislative.

Il rischio di questa impostazione è semmai quello di scardinare il principio di responsabilità politica, costruendo apparati di governo non democraticamente legittimati, dato che la legittimazione politica democratica continuerebbe a investire le Regioni attuali, mentre i servizi verrebbero resi ai cittadini elettori da apparati aventi dimensioni più ampie, ma non politicamente responsabili. La problematica della *accountability* e della disarticolazione del fisco non viene dunque risolta con gli accordi, anzi potrebbe essere accentuata. Inoltre, si tratta di soluzioni instabili, nel senso che la persistenza della soluzione cooperativa può risentire di cambi di maggioranza all'interno delle Regioni cooperanti.

Con accordi interregionali e semplici Unioni di Comuni, poi, le economie di scala non possono essere del tutto conseguite. Per alcuni servizi di rilevanza economica, a rete, ciò può accadere, grazie all'aggregazione dei grandi gestori-*players*. Ma per i servizi non economici, come le prestazioni ospedaliere, piccole Regioni implicano piccole ASL e piccoli inefficienti ospedali e gli accordi di cooperazione non sono sufficienti a razionalizzare la produzione e l'offerta. Ci sono più motivi per credere che l'organizzazione del servizio sanitario sul territorio potrebbe conseguire vantaggi di efficienza ed efficacia se fosse programmata a livello di macro-Regioni, riducendo i fenomeni di frammentazione e frazionamento e in modo da internalizzare gli effetti di traboccamento determinati dall'estensione sovra-regionale dei bacini di utenza di alcune tipologie di servizi sanitari ad alta specializzazione.

2.2 *La riorganizzazione degli enti sub-regionali: un processo interrotto*

La tendenza riformatrice, *in itinere* e sostanzialmente interrotta, muove nella direzione delle aggregazioni istituzionali, per ovviare alla

problematica dei costi del frazionamento istituzionale a tutti i livelli. In particolare, la L. 7.4.2014 n. 56 ha avviato il processo di abolizione delle Province, ha istituito le Città metropolitane, disegnanandone i confini a immagine delle Province corrispondentemente sostituite, e ha introdotto forti incentivi alle Unioni di Comuni. L'esito del referendum sulla riforma costituzionale del 4 dicembre 2016 ha interrotto questo processo, rimettendo in corsa l'istituto delle Province, ma senza funzioni e risorse. Una posizione di stallo inammissibile e con effetti finanziari di moltiplicazione della spesa.

Con la L. 56/2014 si è comunque appena iniziato a individuare il livello ottimale di fornitura sub-regionale dei servizi pubblici con il primo decisivo passo verso l'istituzione delle Città metropolitane, per le quali però permangono ancora aspetti problematici. In particolare, sembra discutibile non tanto il numero (11, più le 4 dall'autonomia speciale) e la dimensione delle istituite Città metropolitane, quanto il fatto che alcune di queste, in realtà, non hanno i caratteri economico-territoriali delle aree metropolitane europee, in termini di flussi di pendolarismo, infrastrutture di servizi alle imprese, localizzazione di attività economiche interconnesse, multifunzionalità economica, presenza di centri di innovazione tecnologica, ecc. Inoltre, ancora del tutto da scrivere è il capitolo delle risorse, in particolare fiscali, cui dovrebbero attingere le Città metropolitane.

I rapporti tra Regione, Città metropolitane, Aree vaste (ancora da definire) e Comuni di più ampie dimensioni devono pertanto essere ancora delineati con precisione. Al riguardo, è ipotizzabile che Regioni di più ampie dimensioni potrebbero consentire relazioni funzionali più organiche tra istituzioni ed enti territoriali. La ricerca dell'assetto territoriale degli enti pubblici è dunque materia che prefigura ancora un cantiere aperto, entro cui può trovare spazio anche il ri-disegno territoriale delle Regioni stesse nel senso dell'accorpamento. Un possibile schema di ripartizione del governo locale, entro una Regione di dimensioni economicamente adeguate, potrebbe prevedere: i) una sola Città metropolitana, ii) autorità monofunzionali di area vasta, e un numero contenuto di Comuni di dimensioni almeno di 20-30 mila abitanti.

In questo contesto, la Regione avrebbe competenze e funzioni di programmazione di servizi e attività legislazione e regolazione, anche sulla base di un federalismo asimmetrico (vedi *infra*). Gli enti di area

vasta dovrebbero essere non elettivi, di programmazione e gestione di servizi con fruizione sovracomunale, con funzioni territoriali delle abolite Province. Gli organi, come il direttore, dovrebbero essere di nomina regionale in un contesto di accordo con i Comuni interessati. La Città metropolitana dovrebbe svolgere funzioni di programmazione economico-sociale e pianificazione territoriale dei Comuni collegati e di organizzazione di servizi pubblici che interessano l'Area. Infine i "nuovi" Comuni dovrebbero svolgere funzioni di amministrazione e fornitura di servizi, acquisendo anche le competenze delle Province, salvo quelle di area vasta trasferite agli enti regionali. La più ampia dimensione a carattere industriale dei Comuni non dovrebbe pregiudicare il mantenimento di presidi territoriali per attività e servizi di "prossimità".

Peraltro, per i Comuni si richiede un vero e proprio ripensamento della struttura dell'ente affinché arrivi ad assumere una vera e propria dimensione industriale di produzione di attività complesse e fornitura di servizi ad alta tecnologia. La funzionalità delle Unioni dipende dal fatto se è considerata una tappa verso la formazione, tramite fusioni, di veri e propri nuovi Comuni di dimensioni economicamente adeguate alle loro specificità. Le fusioni, pur continuando a rappresentare uno strumento ancora poco diffuso, negli anni più recenti sono aumentate, anche in connessione col rafforzamento degli incentivi finanziari. Lo Toscana è tra le Regioni più interessate al fenomeno: il numero dei suoi Comuni si è ridotto da 287 a 276 a seguito di 11 fusioni a partire dal 2014.

Infine, alla Regione è attribuito (specialmente con l'autonomia rafforzata) il ruolo di coordinamento della finanza pubblica degli enti all'interno della Regione che non sembra poter essere efficacemente realizzato con semplici accordi di cooperazione. In questo caso, le dimensioni rilevano, come dimostra la deludente applicazione, tranne casi eccezionali, dei *patti regionalizzati, verticali e orizzontali*. Il primo strumento, con il quale la Regione rende disponibili spazi finanziari propri in supporto degli enti locali, è stato applicato, tra le Regioni ordinarie, con un certo successo solo in Piemonte, Lombardia, Toscana, Veneto ed Emilia-Romagna. Il secondo strumento, con il quale la Regione interviene regolando lo scambio di spazi finanziari tra gli enti locali, disponibili a cedere o nelle condizioni di chiedere spazi – quindi il meccanismo direttamente conforme all'art. 10 della

Legge 243/2012 – ha assunto una dimensione quantitativa significativa solo in Emilia-Romagna. Anche in questo caso coordinare la finanza pubblica territoriale in Regioni accorpate potrebbe consentire di estendere le procedure di trasferimento e compensazione degli spazi finanziari tra gli enti locali sul territorio.

2.3 *Il regionalismo con autonomia differenziata: tuoni e fulmini e poi?*

Un tema particolare delle riforme istituzionali che coinvolgono le Regioni in Italia è l'autonomia differenziata che, prima dell'insorgere della crisi da pandemia, era al centro del dibattito politico e scientifico.

L'autonomia differenziata (o rafforzata o asimmetrica a seconda dei contesti) si innesta come una specificazione dei principi di federalismo fiscale generale (Congleton *et al.*, 2003, Congleton, 2015). Quest'ultimo si basa su una considerazione *demand-side* secondo cui il decentramento delle competenze a tutti gli enti indistintamente, è giustificato dal fatto che le preferenze dei cittadini, in merito ai beni e servizi pubblici, sono più facilmente percepite e misurate da rappresentanti politici eletti localmente, e sottoposti alla responsabilizzazione fiscale, o *accountability*, che deriva dal meccanismo del voto stesso (il così detto *principio di corrispondenza* di Oates, 1972). L'autonomia differenziata aggiunge elementi di asimmetria, tramite una considerazione *supply-side*, secondo cui alcuni enti decentrati, situati in certi territori, possono sperimentare, rispetto agli altri, una maggiore capacità nell'organizzazione e produzione dei beni e servizi ed essere in grado di porre le condizioni di base per una crescita più dinamica. L'interesse pubblico generale dipenderebbe da esternalità diffuse all'intero territorio nazionale, processi virtuosi di imitazione e concorrenza di paragone (*yardstick competition*). Per esempio, Oates (1999) propone la nozione di *laboratory federalism*, richiamando politiche e istituzioni pubbliche innovative introdotte e sperimentate solo in alcune Regioni, che in caso di “successo” vengono imitate dalle altre; viceversa in caso di “insuccesso”, il costo sociale della loro rimozione di queste è limitato alle Regioni “cavia” (Ania *et al.*, 2016, Strumpf, 2002).

In realtà, il legame tra decentramento, in specie se asimmetrico, e crescita economica di un paese federale è ambiguo, sia sotto il profilo

teorico che empirico. Oltre a problemi di causalità, emergono anche gli effetti delle istituzioni con cui si realizza l'autonomia rafforzata e quindi le competenze coinvolte⁴. Il fattore qualità delle istituzioni è evocato anche dalla teoria della convergenza o *catching up* in un sistema di Regioni a sviluppo differenziato⁵. Secondo la così detta *Beta-convergenza* (Barro e Sala-i-Martin, 1995), la rapidità del *catching up* delle Regioni più arretrate raddoppia (cioè occorre la metà degli anni per riassorbire le differenze di reddito pro capite), quando il processo si accompagna con un miglioramento delle condizioni legate alle istituzioni, in particolare alla crescita del capitale umano, della qualità dell'istruzione, della speranza di vita e ad una minore corruzione. Se con l'autonomia rafforzata concessa ad alcune Regioni si innesca un processo di adattamento verso l'alto delle istituzioni delle altre, si può rafforzare il processo di convergenza.

Ad ogni modo, quello che potrebbe venire a configurarsi in Italia è un federalismo differenziato molto esteso e frastagliato: altre Regioni, oltre alle prime tre pilota (Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna), hanno espresso formalmente le intenzioni di formulare delle richieste, da cui non è detto che il sistema delle autonomie regionali ne risulti migliorato in termini di efficienza e di benessere della collettività. Sarebbe opportuno che il Governo si dotasse di un sistema di valutazione oggettivo, basato su indicatori benchmark, che individuasse la legittimità della richiesta di maggiore autonomia. Non è detto infatti che tutte le richieste siano motivate adeguatamente⁶.

Le Regioni richiedenti hanno avanzato tre ordini di motivazioni (Zanardi, 2017). Secondo la prima, si evidenzia la maggiore capacità

⁴ La letteratura per quanto ampia non è definitivamente conclusiva. Tra gli altri vedi Baskaran e Feld, 2013; Baskaran, Feld e Schnellenbach, 2016; Bodman, 2011; Buser, 2011; Hatfield e Kosec, 2013; Ezcurra e Rodriguez- Pose, 2010. La letteratura in questione è passata in rassegna da Burret, Feld e Schaltegger, 2018.

⁵ I differenziali di sviluppo regionale sono più elevati in Italia rispetto ad altri paesi che conoscono forme di federalismo asimmetrico o hanno richieste in corso. Si tratta principalmente delle Fiandre rispetto al Belgio, la Baviera rispetto alla Germania, la Catalogna e i Paesi Baschi nei confronti della Spagna, la Corsica rispetto alla Francia, e la Scozia e l'Ulster rispetto alla gran Bretagna (Grazzini *et al.*, 2020).

⁶ Per fare un esempio quello dell'*interregional health-mobility* potrebbe essere un primo semplice indicatore utilizzabile come benchmark, nel senso che le Regioni "esportatrici" di pazienti-cittadini non avrebbero validi elementi per richiedere un'autonomia rafforzata, certamente in sanità, ma anche in altri settori.

delle produzioni decentrate, o degli interventi di regolazione decentrati, ad adattarsi alle differenze di preferenze dei cittadini sul territorio circa il livello e le modalità dell'intervento pubblico, a modularsi alle peculiarità della domanda, dei bisogni, delle specificità territoriali (maggiore *efficienza allocativa*). In base alla seconda motivazione, si sottolinea il livello di eccellenza già raggiunto dalle Regioni richiedenti in determinati ambiti (ad esempio, la ricerca scientifica e tecnologica) e si argomenta che un rafforzamento ulteriore di tali capacità, reso possibile dall'attribuzione di nuove competenze a livello regionale, genererebbe esternalità positive a beneficio di tutto il Paese (maggiore *efficienza dinamica*). Per la terza motivazione, si sostiene come le Regioni richiedenti sarebbero in grado di produrre beni e servizi pubblici negli ambiti considerati in modo più efficiente di quanto non faccia attualmente lo Stato (maggiore *efficienza produttiva*), e questo sarebbe dimostrato dalla loro performance nei settori di intervento pubblico già di competenza regionale, come la sanità.

In generale, è legittimo porre la questione se tutte queste argomentazioni siano effettivamente giustificate a sostegno della richiesta di forme rafforzate di autonomia e, quindi, siano da considerarsi tutte ammissibili in sede di valutazione dell'effettivo interesse pubblico, e non tanto e non solo per quanto riguarda le tre Regioni in rampa di lancio quanto per le altre che verranno. Solo se disciplinata con giudizio e razionalità economica, l'innovazione dell'autonomia rafforzata potrebbe in effetti costituire l'occasione per un rilancio dell'istituto regionale, in caso contrario potrebbe segnare un'ulteriore forma di declino della pubblica amministrazione in Italia, con peggioramenti delle prestazioni sociali, deficit di bilancio e il susseguirsi di numerosi conflitti di competenza istituzionale (Petretto, 2018).

La bozza di legge quadro sull'autonomia differenziata predisposta dal Ministro per le Regioni alla fine del 2019 ha indicato che le intese Stato-Regioni debbano perseguire certi obiettivi e soddisfare certe modalità di attuazione (Zanardi, 2019; Grazzini *et al.*, 2019; Lattarulo, 2019). Devono, innanzitutto, essere precedute dalla determinazione, nelle materie oggetto di attribuzione, dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) o degli obiettivi di servizio uniformi su tutto il territorio nazionale e dei fabbisogni standard, in ottemperanza all'articolo 117. In secondo luogo, il finanziamento delle funzioni attribuite sulla base dei fabbisogni standard, dei livelli essenziali delle prestazioni o degli

obiettivi di servizio determinati ai sensi della LD 42/2009 deve uniformarsi ai principi recati dal Dlegs 6 maggio 2011, n. 68, con particolare riferimento alla sostituzione delle risorse erariali con autonomia di entrata, territorialità dei tributi e perequazione. Qualora entro 12 mesi dalla data di entrata in vigore della legge di approvazione dell'intesa non siano stati determinati i LEP, gli obiettivi di servizio e i relativi fabbisogni standard, e fino alla loro determinazione, le funzioni sono attribuite con decorrenza dal 1° gennaio dell'esercizio immediatamente successivo e le relative risorse sono assegnate sulla base del riparto delle risorse a carattere permanente iscritte nel bilancio dello Stato a legislazione vigente (il così detto criterio della spesa storica). La determinazione dei predetti livelli essenziali delle prestazioni, obiettivi di servizio e fabbisogni standard, nonché i successivi riparti, devono avvenire nei limiti delle risorse a carattere permanente iscritte nel bilancio dello Stato a legislazione vigente. Per l'attuazione si prevede la nomina di un Commissario, che si avvarrà del supporto tecnico della Società Soluzioni per il sistema economico – Sose S.p.A., dell'ISTAT e della Struttura tecnica di supporto alla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome presso il Centro interregionale di Studi e Documentazione (CINSEDO) delle Regioni. Il Commissario opererà in sinergia con la Commissione Tecnica per i fabbisogni standard.

L'intera procedura delineata dalla legge quadro dovrebbe essere ripresa e avviata a soluzione con razionalità.

3. I contributi della seconda parte del Rapporto

La seconda parte del Rapporto che qui introduciamo, di natura monografica, vuole ricordare la ricorrenza dei 50 anni delle regioni, dedicando contributi di natura tematica a diversi aspetti del regionalismo. In particolare, due contributi gettano uno sguardo al percorso svolto dalle regioni, fino alla gestione dell'evento pandemico, dal punto di vista delle funzioni di programmazione (Polis Lombardia) e dal punto di vista istituzionale (IRPET). Altri due contributi affrontano il tema della sanità, la funzione più importante affidata alle Regioni e oggi più discussa in occasione dell'emerga che stiamo tuttora attraversando. A questo proposito, da un lato, si analizzano i fabbisogni sanitari proponendo nuovi metodi di finanziamento regionale, che

tengano conto dei livelli di deprivazione della popolazione, riducendo in questo modo le disparità territoriali (IPRES Puglia); dall'altro si guarda ad una specifica componente della domanda sanitaria legata alla popolazione in età avanzata (AUR Umbria). In quest'ultimo contributo si analizzano i fattori di criticità che porteranno ad una rapida crescita della domanda sanitaria e alla insostenibilità finanziaria dell'attuale modello di offerta. Il lavoro di IRES Piemonte analizza l'addizionalità dei fondi comunitari con particolare attenzione agli investimenti infrastrutturali in istruzione. Si evidenzia che i fondi comunitari hanno avuto un effetto di sostituzione con le risorse ordinarie, non comportando l'atteso adeguamento delle infrastrutture in un settore strategico come quello dell'istruzione. Gli ultimi due saggi guardano alle Regioni per la funzione di sostegno economico, da un lato per le risorse messe in campo a sostegno di famiglie e imprese di fronte all'emergenza sanitaria ed economica (ISSIRFA); dall'altro per la promozione e gestione delle ZES, aree economiche speciali, rivolte ad aumentare la competitività territoriale (SRM). Nel loro insieme, dunque, questi contributi – pur con tagli diversi tra loro – offrono un quadro d'insieme delle Regioni di oggi, con uno sguardo a ieri e una prospettiva verso il domani.

Più in dettaglio, un saggio, il contributo di Polis Lombardia, si sofferma sulle tematiche della *programmazione regionale* che emergono di fronte a situazioni di emergenza, come un evento pandemico, e al perseguimento di fondamentali obiettivi di sostenibilità. Viene al riguardo sviluppato il caso della Lombardia. Due contributi fanno più specifico e diretto riferimento alla *pandemia Covid-19*. Il saggio di IRPET rileva come l'evento pandemico abbia fornito una specie di un "esperimento quasi-naturale", mettendo in evidenza le diversità dei modelli di governance regionale e le differenti capacità di risposta ai bisogni dei cittadini. Il saggio di IRPET si interroga su alcuni aspetti salienti del regionalismo in Italia, e sul contributo all'efficienza e all'equità nell'offerta dei servizi al territorio. L'evento pandemico ha fornito una specie di "esperimento quasi-naturale", del regionalismo e dei diversi modelli di offerta sanitaria e di sostegno all'economia, ma soprattutto ha evidenziato i notevoli costi di transazione dovuti all'attuale frammentato assetto istituzionale. L'emergenza sanitaria ha, infatti, rappresentato la prima occasione in cui le Regioni hanno assunto un ruolo attivo nelle decisioni che riguardano il Paese, in-

staurando modalità di concertazione Stato-Regioni e tra Regioni. Le diverse risposte all'emergenza hanno alle loro spalle diversi modelli di governance regionale, che trova radici nelle caratteristiche socio-economiche del territorio, secondo i dettami del federalismo fiscale.

Il saggio di ISSIRFA analizza in modo sistematico la risposta delle Regioni all'emergenza Covid-19. Le Regioni hanno intrapreso, autonomamente, interventi, complementari o aggiuntivi a quelli attivati dal Governo, per finanziare misure di emergenza a sostegno dei redditi delle famiglie (circa 1,3 miliardi di euro) e delle imprese (circa 2,9 miliardi), per fronteggiare gli effetti delle misure di contenimento attivate per affrontare l'emergenza sanitaria da Coronavirus. Alcune regioni hanno finanziato questi interventi con risorse proprie, altre attraverso il debito, altre attraverso i fondi comunitari non spesi.

Due contributi analizzano problematiche strutturali relative alla *cura della salute*. Il saggio di IPRES Puglia si interroga sul futuro del sistema sanitario in un'ottica comparata regionale, con la Puglia come riferimento base. Viene fornita un'analisi dei determinanti del bisogno sanitario in funzione dell'istruzione, l'occupazione, il reddito, la condizione sociale, insieme a variabili di contesto come le condizioni ambientali, epidemiologiche e la situazione demografica. Si evidenzia come la critica condizione socio-economica incida sui bisogni di salute, la cui risposta va garantita con equità di accesso sull'intero territorio nazionale. A tal fine si auspica un diverso modello, rispetto a quello delle quote capitarie corrette, che tenga conto della reale esigenza di consumo. In tale contesto, assume una rilevanza sempre maggiore il monitoraggio degli indicatori di deprivazione della popolazione, in grado di fornire preziose informazioni in merito alla condizione socio-economica. Il saggio di AUR Umbria si sofferma sulla evoluzione comparata della spesa sanitaria per la popolazione anziana, argomentando come la sostenibilità dei modelli di distribuzione esistenti per l'assistenza sanitaria e sociale sia seriamente messa in discussione dall'invecchiamento della popolazione. Il sistema sanitario dovrà pertanto prepararsi alle crescenti incidenze di condizioni croniche all'interno della popolazione che invecchia, nonché sviluppare, con un approccio multidisciplinare, strategie per prevenire le cadute. In particolare occorre concentrarsi sulla fornitura di cure preventive rispetto a cure reattive.

Del *finanziamento dell'istruzione* si occupa il saggio IRES Piemonte, che analizza le risorse ordinarie e straordinarie per la scuola in Italia. A partire da una analisi dei differenziali regionali nella spesa per il settore dell'istruzione, il lavoro si interroga sulla capacità dei fondi europei di integrare le risorse nazionali, intervenendo a colmare i divari regionali. L'investimento nel sistema educativo è essenziale per la ripresa economica del Paese e il tema delle infrastrutture scolastiche è diventato particolarmente centrale in occasione delle misure di gestione della pandemia e nelle politiche europee relative al Next generation fund. È dunque particolarmente importante analizzare cosa non ha funzionato nella gestione dei fondi europei fino ad oggi. Infatti lo studio evidenzia l'effetto sostitutivo delle risorse europee sui fondi nazionali e, di conseguenza, la sostanziale inefficacia in termini di crescita e *catching up*.

Infine, al *finanziamento degli investimenti nel Mezzogiorno* è dedicato il contributo di SRM Napoli che esamina lo sviluppo delle così dette Zone Economiche Speciali portuali (ZES), istituite dal DL 91/2017. Lo ZES è uno strumento per indurre le imprese ad investire in un territorio tramite incentivi fiscali, doganali, agevolazioni burocratiche e iniziative per attenuare il costo del lavoro; a tutto questo sommando la vicinanza e la disponibilità di un efficiente sistema infrastrutturale ubicato nelle immediate vicinanze, come un porto e/o un aeroporto, facilmente raggiungibili con ferrovie e strade. Il fenomeno delle Zone Economiche Speciali ha registrato nel mondo un trend in continua crescita, che non si è arrestato con lo sviluppo della globalizzazione, né nel corso della crisi finanziaria mondiale degli anni scorsi. Nel saggio si fornisce, in primo luogo, un quadro di come è stato concepito questo istituto in Italia, l'evoluzione normativa ed il loro modello di sviluppo e, in secondo luogo, si pongono in evidenza *best practice* di funzionamento delle ZES.

Bibliografia

- Alesina A., Spolaore E. (2003), *The sizes of nations*, The MIT Press, Cambridge (MA).
Ania A.B., Wagener A. (2016), *Decentralized Redistribution in a Laboratory Federation*, in «Journal of Urban Economics», 93, pp. 49-59.

- Barker A., Fischer T.B. (2003), *English Regionalization and Sustainability: Towards the Development of an Integrated Approach to Strategic Environmental Assessment*, in «European Planning Studies», 11(6), pp. 697-716.
- Barro R., Sala-i-Martin X. (1995), *Economic growth*, Mc Graw Hill, New York.
- Baskaran T., Feld L.P. (2013), *Fiscal decentralization and economic growth in OECD countries: is there a relationship?*, in «Public Finance Review», 41(4), pp. 421-445.
- Baskaran T., Feld L.P., Schnellenbach J. (2016), *Fiscal federalism, decentralization and economic growth: a meta analysis*, in «Economic Enquiry», 54 (3), pp. 1815-1825.
- Besley T. (2007), *Principled Agents? The political economy of good government*, Oxford University Press, Oxford.
- Boettcher B., Koerner K. (2017), *Regional Autonomy Movements in Europe - Also about Finances*, in «Focus Europe», 1° Dec.
- Burret H.T., Feld L.P., Schaltegger C.A. (2018), *Fiscal federalism and economic performance: New evidence from Switzerland*, Cesifo W.P. n. 7250.
- Buser W. (2011), *The impact of fiscal decentralization on economic performance in high-income OECD nations: an institutional approach*, in «Public Choice», 149 (1-2), pp. 1-22.
- Bürzel T.A. (1999), *Towards Convergence in Europe? Institutional Adaptation to Europeanization in Germany and Spain*, in «JCMS: Journal of Common Market Studies», 37(4), pp. 573-596.
- Congleton R.D., Kyriacou A., Bacaria J. (2003), *A Theory of Menu Federalism: Decentralization by Political Agreement*, in «Constitutional Political Economy», 14, pp. 167-190.
- Congleton R.D. (2015), *Asymmetric federalism: Constitutional and fiscal exchange and the Political economy of decentralization*, in S. Ahmad, G. Brosio (a cura di), *Handbook of Multilevel Finance*, Edward Edgar, Cheltenham.
- Ezcurra R., Rodriguez-Pose A. (2010), *Is fiscal decentralization harmful for economic growth? Evidence from the OCDE countries*, WP 2010-09 IMDEA.
- Harding A., Wilks-Heeg S., Hutchins M. (1999), *Regional Development Agencies and English Regionalisation: The Question of Accountability*, in «Environment and Planning C», 17, pp. 669-683.
- Hatfield J.W., Kosec K. (2013), *Federal competition and economic growth*, in «Journal of Public economics», 97(1), pp. 144-159.
- Hindriks J., Myles G.D. (2013), *Intermediate Public Economics*, The Mit Press, Cambridge (MA), II ed.
- Grazzini L. (2019), *Decentramento Asimmetrico e sue Motivazioni: Una Nota sulla Letteratura Economica*, in «Osservatorio Regionale sul Federalismo. Note e Contributi», 2, gennaio.
- Grazzini L., Lattarulo P., Macchi M., Petretto A. (2018), *Il Regionalismo Differenziato tra Servizio Universale e Specificità Territoriali*, in *La finanza territoriale. Rapporto 2018*, Rubbettino, Soveria Mannelli.
- Grazzini L., Lattarulo P., Macchi M., Petretto A. (2019), *Autonomia rafforzata e differenziazione: materie e risorse nelle richieste delle regioni*, in Lattarulo et al. (a cura di),

- Le regioni d'Europa tra identità locali, nuove comunità e disparità territoriali*, Franco Angeli, Milano.
- Grazzini L., Lattarulo P., Macchi M., Petretto A. (2020), *Asymmetric decentralization: some insights for the Italian case*, in «Journal of Economic Policy, Politica Economica», 1, pp. 63-99.
- Lattarulo P. (2019), *Decentramento e differenziazione, come rafforzare i territori e le istituzioni che li rappresentano*, in «Osservatorio Regionale sul Federalismo. Note e Contributi», 6, luglio.
- Oates W.E. (1972), *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Jovanovich, New York.
- Oates W.E. (1999), *An Essay on Fiscal Federalism*, in «Journal of Economic Literature», 37(3), pp. 1120-1149.
- Pammolli F., Porcelli F., Vidoli F., Auteri M., Borà G. (2020), *La sanità delle Regioni*, il Mulino, Bologna.
- Petretto A. (2018), *Dalla Legge Delega 42/2009 al nuovo centralismo: Quali prospettive per il Federalismo fiscale in Italia?*, DISEI, Working Paper n. 11.
- Petretto A. (2019), *Federalismo differenziato: motivazioni economiche, effetti e problemi finanziari*, Tavola Rotonda organizzata dall'Accademia Nazionale dei Lincei e la Società Italiana degli Economisti, 3 giugno 2019.
- Spolaore E. (2010), *Federalism, Regional Redistribution, and Country Stability*, in N. Bosch, M. Espasa, A. Solé Ollé (a cura di), *The Political Economy of Inter-regional Fiscal Flows. Measurement, Determinants and Effects on Country Stability*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Spolaore E. (2013), *What is European Integration really about? A political guide for economists*, in «Journal of Economic Perspectives», 27(3), pp. 1-45.
- Spolaore E. (2016), *The Economics of Political Borders*, in E. Kontorovich, F. Parisi (a cura di), *Economic Analysis of International Law*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Strumpf K. (2002), *Does Fiscal Decentralization Increase Policy Innovation?*, in «Journal of Public Economic Theory», 4(2), pp. 207-241.
- Zanardi A. (2017), *Le Richieste di Federalismo Differenziato: Una Nota sui Profili di Finanza Pubblica*, in «Astrid Rassegna», 11.
- Zanardi A. (2019), *Il finanziamento del regionalismo differenziato: osservazioni sulle bozze di intesa*, in Lattarulo P. et al (a cura di), *Le regioni d'Europa tra identità locali, nuove comunità e disparità territoriali*, Franco Angeli, Milano.

Assetti istituzionali e differenti velocità di governo. L'emergenza sanitaria ed economica, un banco di prova per la governance regionale

*Claudia Ferretti, Lisa Grazzini,
Patrizia Lattarulo e Marika Macchi*

Premessa

Nonostante le Regioni affondino le proprie radici nella carta costituzionale e abbiano visto il proprio atto di nascita con legge 16 maggio 1970, n. 281, possiamo dire che è solo dalla seconda metà degli anni Novanta che iniziano a diventare oltre che enti decentrati della funzione amministrativa dello Stato, anche attori di primo piano nell'indirizzo strategico dei territori.

Le Leggi Bassanini costituiscono l'incipit del percorso di crescita e trasformazione che le Regioni hanno attraversato negli ultimi decenni. Anche se scaturiti dalla necessità di una semplificazione amministrativa, i provvedimenti legislativi di questa prima "riforma" recavano in nuce gli elementi fondanti la volontà di autonomia sfociata poi nel lungo processo di ridefinizione del titolo V della Costituzione. A fianco della ridefinizione delle funzioni viene modificandosi anche il sistema elettorale dei rappresentanti regionali (Legge Costituzionale n. 1 del 22 dicembre 1999), che trasferisce al suffragio universale l'elezione diretta del Presidente della Giunta Regionale e che di fatto testimonia un nuovo modo di concepire la politica regionale e, come emergerà in anni più recenti, il ruolo stesso del Governatore.

Non è tuttavia solo attraverso i cambiamenti legislativi nazionali che si verifica un ampliamento del ruolo delle Regioni e lo sviluppo della loro funzione strategica. Con la ratifica del Trattato di Maastricht (1993) il budget per il Fondo di Coesione 1994-1999, destinato allo sviluppo delle Regioni, raggiunge l'ammontare di un terzo del bilancio dell'Unione Europea, contemporaneamente viene istituito il Comitato delle Regioni (organo consultivo dell'UE composto da rappresentanti eletti a livello locale e regionale) e viene sancito a livello comunitario il principio di sussidiarietà, già alla base delle Leggi Bassanini, che

ribadisce anche a livello europeo la necessità di mantenere quanto più possibile le decisioni di governo vicine al territorio e alla popolazione su cui influiscono.

A partire dunque dai cambiamenti intervenuti alla fine del secolo scorso si può intravedere un nuovo percorso nella definizione delle Regioni, che negli ultimi anni ha tuttavia altalenato tra richieste quasi “secessioniste”, come quelle del Veneto e dell’Alto Adige, e riflessioni sulla necessità di ricentralizzazione di alcune funzioni cruciali, come il Sistema Sanitario Nazionale durante l’attuale pandemia.

Nell’anno del Cinquantesimo anniversario dell’Istituto regionale, la crisi sanitaria ha in realtà accentuato una soggettività politica delle Regioni ancora più marcata: le scelte dei Governatori in tema di salute pubblica concordate con il Ministero; la definizione in tempi ristretti dei Protocolli di sicurezza e delle Linee guida per la riapertura delle attività economiche che hanno portato all’adozione, pur controversa, nel territorio nazionale delle misure dettate dal dl 16 maggio 2020, n. 33; la stessa possibilità di attivare interventi personalizzati sulle necessità dei territori. Mai come in quest’ultimo anno gli stessi Governatori delle Regioni sono diventati attori di primo piano nella discussione politica nazionale.

Tuttavia, come ci ricorda il Documento della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano¹ e come ha ribadito il Presidente della Repubblica in occasione dell’incontro con i Presidenti di Regione², questa nuova “corresponsabilità” delle Regioni è possibile solo in un quadro di leale cooperazione, che ad oggi sembra assicurata in via preferenziale dal sistema delle Conferenze intergovernative unite al sistema di coordinamento orizzontale attuato attraverso la Conferenza delle Regioni.

L’evento pandemico ha di fatto scardinato i termini del dibattito, portando alla ribalta le risposte fornite dai diversi modelli di governance regionale ai bisogni dei cittadini ma anche le contraddizioni di un sistema frammentato e poco abituato a contribuire unitariamente alle scelte che riguardano il Paese.

La violenza e pervasività dell’epidemia sanitaria che ci ha colpiti ha improvvisamente aumentato la domanda di tutela da parte dei cittadini

¹ *Le regioni italiane a 50 anni dalle prime lezioni nel quadro dell’organizzazione pluralistica del sistema istituzionale*, 4 agosto 2020, <http://www.regioni.it/download/conferenze/617255/>.

² <https://www.quirinale.it/elementi/50028>.

e contemporaneamente rafforzato la funzione assicurativa dello Stato. I livelli di governo decentrato sono stati particolarmente coinvolti tanto nella gestione dell'emergenza sanitaria, quanto nelle misure di sostegno economico e sociale a favore di famiglie e imprese. La gestione dell'epidemia e la profondità della crisi hanno, dunque, costituito un importante banco di prova per le istituzioni del nostro Paese dal quale sono emersi limiti e contraddizioni nella filiera decisionale pubblica, ma anche l'importanza del contributo di tutti i livelli istituzionali nel proporre risposte spesso difficili ai propri cittadini in condizioni di emergenza.

In quanto segue, il primo paragrafo si interrogherà sul ruolo dell'istituto regionale nell'assetto verticale dello Stato, descrivendo, attraverso pochi indicatori sintetici di natura finanziaria, alcuni aspetti dell'attuale configurazione: il contributo del decentramento sull'offerta di servizi al territorio rispetto ai maggiori costi, soprattutto amministrativi; la presenza di economie e diseconomie di scala legate alla dimensione delle regioni; le conseguenze del decentramento sull'equità territoriale nella prestazione di servizi essenziali e non, anche rispetto al grado di autonomia esercitato nello svolgimento delle funzioni.

La prova dell'emergenza sanitaria e il contributo offerto dalle Regioni hanno permesso di cogliere informazioni sulla capacità di risposta da parte dei diversi modelli di governance dei territori (l'emergere di benchmark, le proprietà dei modelli federali). Ma soprattutto, l'aspetto che più vogliamo sottolineare nel secondo paragrafo, è come l'urgenza del contrasto all'epidemia abbia portato in evidenza le criticità legate alla scarsa efficienza della catena decisionale e il peso dei costi impliciti di transazione: troppo spesso i conflitti istituzionali tra Stato e Regioni e tra Regioni hanno creato incertezze, lungaggini e hanno indebolito la credibilità dell'operato delle amministrazioni presso i cittadini.

Non tutte le Regioni hanno tuttavia reagito con la stessa tempestività né con gli stessi approcci all'evento pandemico, e questo perché, come vedremo nel terzo paragrafo, i modelli di governo regionale si caratterizzano per alcuni tratti distintivi, quali i comportamenti di spesa, il rapporto pubblico-privato, il peso del decentramento verso gli enti locali, l'autonomia fiscale, la qualità istituzionale. Queste caratteristiche che accomunano gruppi di Regioni sintetizzano i tratti principali dei modelli di amministrazione alternativi, modelli di governance che spesso nascono in rispondenza a specifiche caratteristiche socio-economiche dei territori, secondo il dettato dei principi del federalismo.

Tuttavia, considerando che l'emergenza porterà con sé una crescente domanda di tutela e sicurezza da parte di famiglie e cittadini, nelle conclusioni si cercherà di gettare una luce sul contributo delle Regioni nel dare risposte a questi nuovi bisogni e sul percorso di rafforzamento dell'istituto.

1. L'Istituto delle regioni a 50 anni dalla fondazione

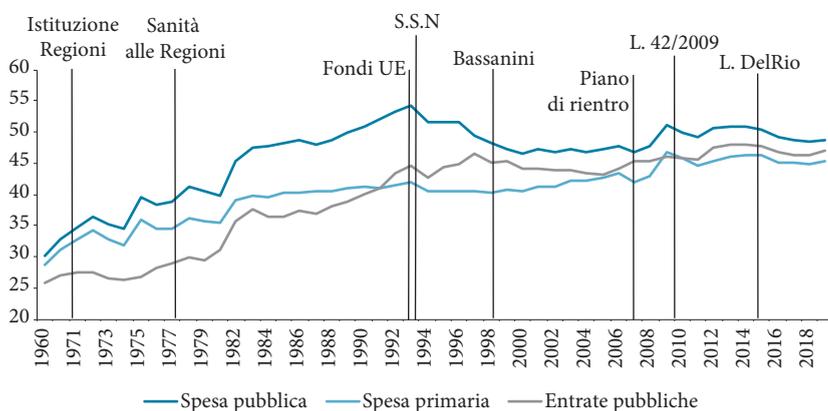
1.1 *Il decentramento, migliori servizi e/o maggiori costi?*

La letteratura economica sostiene che, in contesti caratterizzati da una forte differenza economica e sociale tra territori, un certo livello di decentramento consente un'offerta di servizi più corrispondente alle richieste dei cittadini. Attraverso questa strada si raggiungono livelli più elevati di soddisfazione nella popolazione e/o una maggiore efficienza allocativa. D'altro canto l'accentramento nell'offerta è invece preferibile in presenza di economie di scala. Infine, l'esistenza di esternalità e il ruolo di benchmark ricoperto dalle Regioni con performance migliori rispetto a quelle più arretrate dovrebbe evitare o compensare l'accentuarsi degli squilibri territoriali. Una larga parte della letteratura empirica ha analizzato questi temi dal punto di vista quantitativo, approfondendo l'effetto del decentramento non solo in termini di capacità di offerta di servizi pubblici, quanto soprattutto in termini di crescita e benessere della popolazione. Più difficile è, invece, analizzare l'effetto dello specifico livello di governo, tanto più quando questo ha (o ha avuto) una natura prevalentemente di programmazione piuttosto che di gestione come è il caso delle Regioni. In ogni caso, in una ricorrenza così importante è legittimo interrogarsi, pur limitatamente ai pochi cenni consentiti in questa sede, su quanto i molteplici livelli istituzionali (e in particolare la Regione, in questo caso) abbiano migliorato l'offerta di servizi sul territorio; su quanto questo possa essere avvenuto a vantaggio/danno di alcune aree del Paese rispetto ad altre (ovvero le conseguenze sul piano dell'equità territoriale dell'istituto regionale); su quanto l'attuale dimensione territoriale sia preferibile rispetto ai bacini di programmazione dei servizi o, piuttosto, sia frutto del retaggio di scelte passate.

L'istituzione e il successivo rafforzamento dell'ente regionale si inserisce all'interno di un trend di costante crescita del rapporto spesa pubblica/Pil nella seconda parte del secolo scorso. La componente relativa alla Regione e agli Enti Sanitari è importante all'interno di

questa evoluzione, dal momento che l'ente acquista via via un peso maggiore nella nostra spesa pubblica. Le Regioni e gli Enti Sanitari sono oggi responsabili complessivamente del 24% della spesa del paese, contro il 39% dello Stato e il 30% degli Enti di previdenza (Fonte Mef e Banca d'Italia). Le riforme che si susseguono dalla sua istituzione (Fig. 1), ne rafforzano le competenze e ne aumentano il ruolo. Anche solo tra il 1995 e il 2006 – gli anni tra la riforma del Sistema sanitario nazionale (SSN) e la crisi con gli interventi di rigore finanziario – la spesa di Regioni e sanità più che raddoppia in valori correnti (Fig. 1).

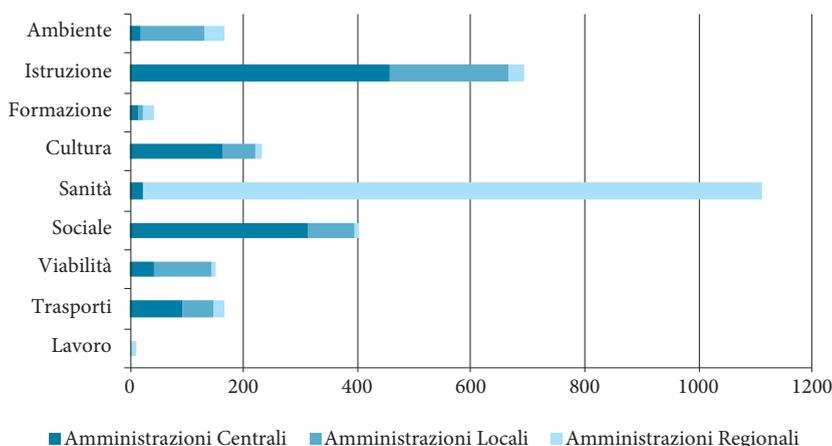
Fig. 1. Spesa pubblica, spesa primaria e entrate pubbliche. 1960-2018. Valori in % sul PIL.



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT; Mef e Banca d'Italia.

A trainare il peso sulle finanze pubbliche delle Regioni c'è, dunque, il settore più gravoso della PA caratterizzato da una domanda in forte evoluzione come quella della salute (Fig. 2), legata all'invecchiamento della popolazione e a nuovi stili di vita, un servizio che da noi ha carattere di generalità, dagli alti di costi di prevenzione e di cura. La salute è la funzione di spesa più onerosa nel nostro paese, quasi esclusivamente, devoluta alle Regioni. A loro è, dunque, affidato un impegno particolarmente rilevante nell'offerta di servizi ai cittadini, assieme ad altri non meno importanti funzioni, quali il trasporto pubblico e la gestione dei fondi comunitari.

Fig. 2. Ripartizione della spesa pubblica per funzione e livelli di governo. Valori pro capite in euro.



Fonte: elaborazioni su dati CPT.

Certamente il dato finanziario può nascondere diverse componenti dal momento che una spesa elevata può essere dovuta ad alti livelli di offerta, o, al contrario, ad alti costi (e quindi ad elevata inefficienza nella produzione) che nell'ambito pubblico sono più difficili da determinare e su cui è intervenuta un'ampia letteratura che si è sviluppata soprattutto in ambito sanitario. Ciononostante, è possibile notare che una voce di spesa che aumenta significativamente nel corso del tempo riguarda i costi di amministrazione. Dunque la macchina di cui l'amministrazione nei diversi livelli di governo si dota per offrire servizi ai cittadini è una componente importante rispetto agli stessi servizi prodotti (18% della spesa totale, la seconda voce dell'articolazione per funzioni, Tab. 2), seppure la sua dimensione in numero di addetti non sia particolarmente elevata nelle statistiche europee. Proprio nelle Regioni, soprattutto, la macchina burocratica è pesante in proporzione ai servizi prestati, raggiunge il 35% della spesa regionale al netto della sanità, ma soprattutto assume dimensioni fuori misura in alcune realtà territoriali (dal 16% in Basilicata e Abruzzo fino al 50% del Lazio). Le competenze, di programmazione o di gestione, non giustificano se non in parte la dimensione raggiunta da questa voce di costo.

Tab. 1. Composizione della spesa pubblica per tipologia di ente e variazioni % calcolati su valori correnti.

	%	Var.%	Var.%
	(2018)	2006/1995	2018/2007
Stato	39,4	36,3	19,5
Regioni	14,1	105,5	8,5
Province	0,7	172,3	-25,8
Comuni	5,3	66,5	-2,3
Enti sanitari	10,5	115,3	13,5
Enti previdenza	30,0	57,7	26,0
TOTALE	100,0	59,8	17,1

Fonte: elaborazioni su dati CPT.

Tab. 2. Composizione della spesa pubblica, per funzione di spesa. Valori pro capite e variazioni % calcolati su valori correnti

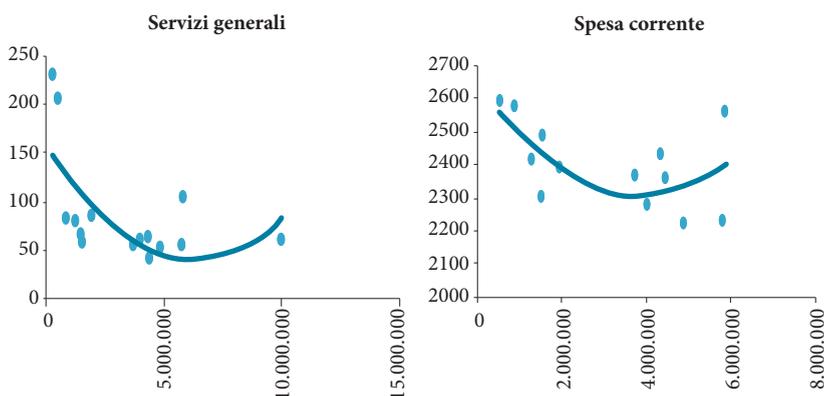
	Pro capite	Var.%	Var.%
	(2018)	2010/2000	2018/2010
Amministrazione	2.384	53,4	12,7
Ambiente, viabilità e trasporti	399	7,9	-23,2
Istruzione, formazione e lavoro	936	24,2	0,7
Sociale, cultura	988	22,3	26,5
Previdenza, sanità	7.726	52,8	12,0
Altro	667	-15,2	-46,1
TOTALE	13.100	35,3	4,9

Fonte: elaborazioni su dati CPT.

Sul peso della struttura burocratica – e in generale sulla modalità e costi dell’offerta di servizi – possono pesare retaggi del passato, quali la distanza dalla “dimensione ottima” rispetto alla popolazione residente e alla conformazione territoriale, oltreché la sussistenza di istituti largamente superati, quali gli statuti speciali. La presenza di economie di scala nel-

la gestione e programmazione dei servizi in capo alla Regione, potrebbe spingere, infatti, alla riconfigurazione di alcuni confini territoriali, verso dimensioni tali da rappresentare adeguatamente il livello intermedio di governo e minimizzare così le inefficienze (Fig. 3).

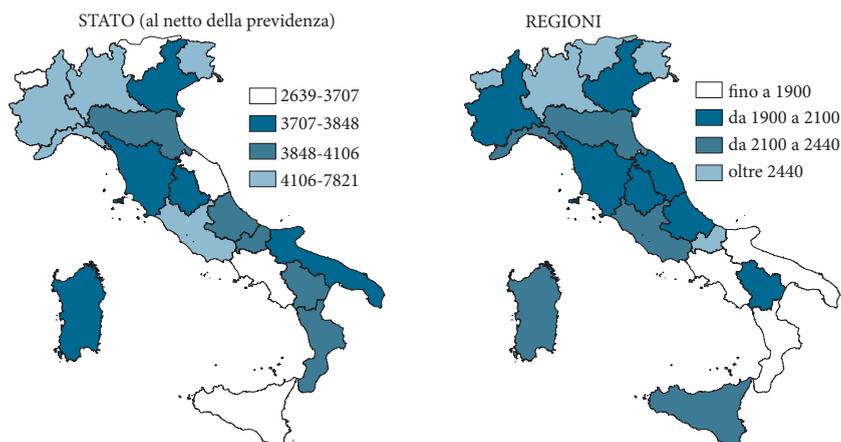
Fig. 3. *Spese per funzioni e per classe dimensionali delle Regioni. Valori pro capite in euro*



Chiedersi se l’Istituto delle Regioni, creato per andare incontro alle diversità che caratterizzano i nostri territori, abbia contribuito ad accentuare le disparità territoriali, è per certi versi contraddittorio (Mangiameli et al., 2020; Grazzini et al., 2019; Zanardi, 2017). La principale fonte di diversità è infatti quella economica e, indubbiamente, il decentramento nasce anche per riconoscere questa disparità, prevedendone sì una compensazione, ma solo parziale (Piperno, 2013). I sistemi di compensazione all’interno degli assetti decentrati sono, infatti, ben più complessi da gestire rispetto a trasferimenti verticali, in quanto avvengono attraverso lo spostamento diretto di risorse da aree e cittadini appartenenti a contesti economici più favorevoli verso aree e cittadini concentrati in aree più svantaggiate, senza l’“intermediazione” del centro. La capacità di spesa in contesti decentrati è dunque più vincolata alle capacità fiscali locali, pur in sistemi nei quali la fiscalità rimane l’aspetto carente del federalismo, come nel nostro caso. Da qui una articolazione della spesa regionale sui territori più concentrata

nelle Regioni del Nord, anche rispetto a quanto avviene per gli altri livelli di governo (Fig. 4).

Fig. 4. Spesa corrente per livello di governo, 2018. Valori pro capite in euro.



Fonte: elaborazioni su dati CPT.

2. L'emergenza sanitaria ed economica, un banco di prova per la governance regionale

2.1 Decentramento e benchmark in ambito sanitario

Una delle argomentazioni a sostegno del decentramento addotte dalla letteratura economica riguarda proprio la trasmissione delle buone performance delle Regioni leader a tutto il sistema attraverso l'emergere di benchmark o di esempi positivi e di successo, e la successiva adozione delle buone pratiche. La disparità insita nel federalismo, come descritta nel paragrafo 1, troverebbe, quindi, una compensazione dall'azione di traino delle realtà più virtuose rispetto a quelle più arretrate. L'effetto imitativo farebbe della disparità un aspetto virtuoso, trasformandola in una spinta verso livelli più elevati di efficienza a favore dell'intero sistema regionale.

La sanità rappresenta l'ambito di competenza regionale che meglio consente di analizzare l'efficienza e l'equità delle singole amministrazioni (Pammolli et al., 2020). Sul fronte dell'efficienza nel nostro Paese coesisto-

Fig. 5. Spesa sanitaria pro capite (2018) e LEA.

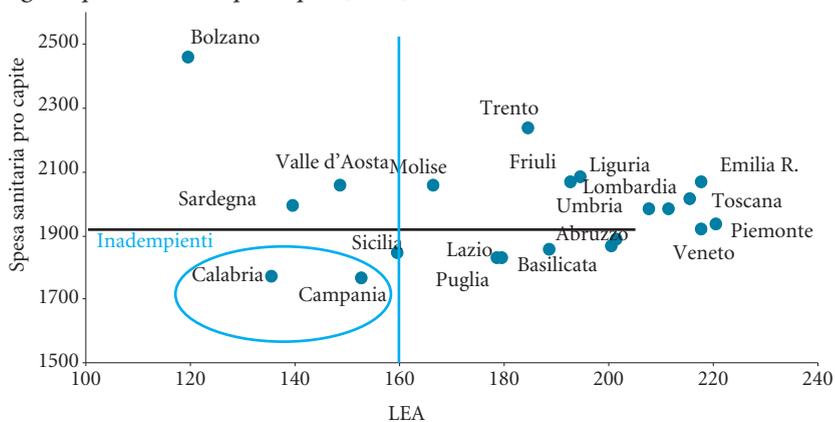
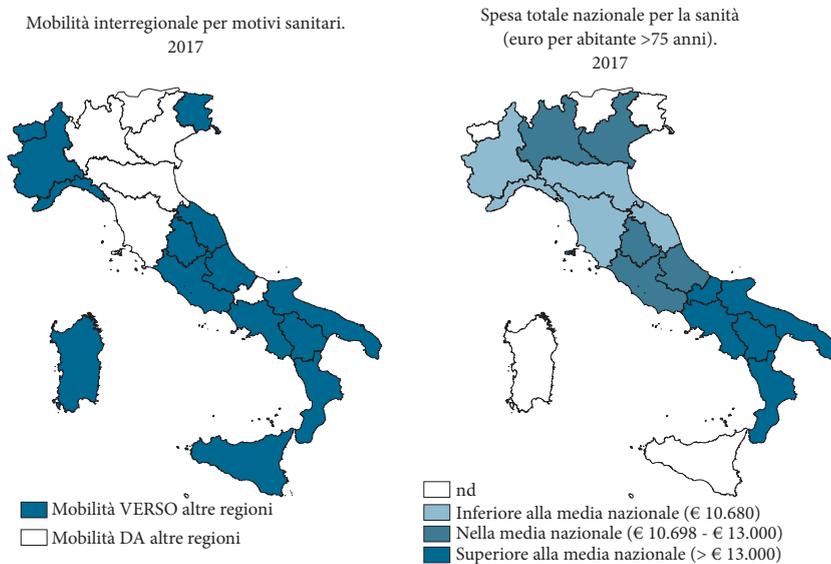


Fig. 6. La mobilità per l'accesso ai servizi sanitari.



Fonte: Report Osservatorio GIMBE n. 2/2020. La mobilità sanitaria interregionale nel 2018; Demostat; Spesa Statale Regionalizzata (2019).

no ancora situazioni caratterizzate da ottime performance riconosciute su scala internazionale e situazioni di gravi carenze (UPB, 2019), cosicché il livello di servizi garantito ai cittadini è molto difforme nelle diverse aree del Paese (Sose, 2019). In alcune Regioni, infatti, i livelli essenziali di servizio (LEA) non vengono ancora oggi garantiti (Fig. 5). Il riparto di risorse basato sui costi standard e i piani di rientro hanno condotto ad una razionalizzazione dei costi, non sempre però accompagnata da un adeguato miglioramento dell'efficienza quanto piuttosto da una riduzione dell'offerta di servizi (Bordignon et al., 2020; Beraldo et al., 2020). Il progetto federalista è quindi incompiuto, se la garanzia di livelli essenziali di servizio a tutto il territorio rimane inattesa. L'espressione più emblematica di tale iniquità è legata alla migrazione sanitaria, cioè agli spostamenti di ampie fasce di popolazione alla ricerca di cure adeguate fuori dalle loro Regioni (Fig. 6). Se questo fenomeno è coerente con la specializzazione raggiunta in alcune aree nella cura di specifiche patologie legate anche all'avanzamento tecnologico, non è certamente accettabile per accedere ai servizi essenziali che, secondi i principi della riforma 42/2009, dovrebbero essere garantiti su tutto il territorio (Petretto, 2018).

2.2 Le Regioni di fronte all'emergenza coronavirus

La crisi sanitaria innescata dalla diffusione del virus SARS COV2, che mentre scriviamo può dirsi tutt'altro che conclusa, ci permette di gettare le basi per una più ampia riflessione sulle relazioni Stato-Regioni e sulle diverse risposte che le Regioni sono state in grado di sviluppare di fronte alla pandemia da Covid-19. Si può dire, infatti, che la pandemia da tanti punti di vista abbia fatto emergere molte debolezze nelle risposte fornite ai cittadini, che necessitano di approfondita riflessione e che qui vogliamo considerare non tanto come la manifestazione estemporanea di azioni emergenziali ma, piuttosto, dal punto di vista di tendenze che caratterizzano l'istituto del regionalismo nel nostro paese e ne evidenziano potenzialità e punti critici. Da un lato, infatti, le Regioni hanno scelto e hanno potuto optare per azioni di contrasto alla diffusione del Covid-19 differenti tra loro, sia perché sono state colpite con gradi di severità diversa dal virus, sia perché le strutture sanitarie regionali hanno organizzazioni differenti, sia perché le scelte di governance regionale hanno sviluppato piani alternativi. Dall'altro, le Regioni, supportate dallo Stato, hanno scelto percorsi e

strumenti di *recovery* differenti tra loro, soprattutto in base ad alcune caratteristiche pregresse delle singole realtà territoriali. Inoltre, lo Stato ha dovuto ridefinire, pur in una situazione emergenziale, la necessità di dialogo con le Regioni: l'integrazione del parere regionale entra nel preambolo di ciascun atto successivo al primo marzo, o come Regioni interessate o attraverso il Presidente della Conferenza delle Regioni³; inoltre, la necessità di dialogare in maniera più organica si è concretizzata nella conferenza Stato-Regioni con un confronto quotidiano durante la prima fase dell'emergenza⁴ e l'istituzione di una cabina di regia⁵ condivisa ha regolamentato l'avvio della Fase 2 dell'emergenza.

La pandemia ha posto ancor più in evidenza quanto la tutela della salute sia una funzione complessa che la Costituzione attuale definisce come una delle materie concorrenti tra Stato e Regioni e che, sia per la definizione sia per l'organizzazione territoriale, è organizzata su una governance multilivello. Non solo, la pandemia ci ha anche mostrato come questa materia concorrente non sia scollegata da altre materie che hanno differenti gradi di autonomia regionale: uno per tutti l'impatto sulla scuola⁶ che nella regolamentazione di emergenza ha suscitato non poche problematiche, l'impatto sui sistemi produttivi⁷, l'impatto sullo sport⁸ e sui trasporti pubblici, sia nazionali che locali⁹.

Questi aspetti hanno una rilevanza fondamentale ai fini del disegno di un efficiente sistema di rapporti tra diversi livelli di governo

³ Non solo, nella nota Regioni.it del 27 aprile leggiamo: «Condividiamo l'approccio graduale e prudenziale del Governo e il Dpcm ha recepito molte richieste delle Regioni», questo il commento del Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, Stefano Bonaccini. «Ma ora – sottolinea il Presidente della Conferenza delle Regioni – ci vuole un'agenda condivisa con le Regioni per una programmazione delle riaperture per tutti settori che non potranno ripartire il 4 maggio».

⁴ Da Regioni.it nota del 25 febbraio: «È un ottimo strumento anche l'istituzione della videoconferenza quotidiana che vedrà in collegamento tutte le mattine alle 10 il presidente del Consiglio Conte, il capo dipartimento della Protezione civile Borrelli e tutti i presidenti delle Regioni».

⁵ Da Regioni.it nota del 6 aprile: «È stata molto positiva la scelta di Conte e dei presidenti delle Regioni di cominciare a pensare a una cabina di regia per la ripresa delle attività».

⁶ Come evidenziato in Regioni.it il 29 aprile le Regioni avevano sottolineato che nei DPCM ed anche nella comunicazione c'è stato un grande vulnus su scuola, educazione e bisogno di socialità dei bambini.

⁷ Decreto-legge 17 marzo 2020 n. 18 - #DecretoCuraItalia.

⁸ DPCM 4 marzo 2020, DPCM 26 aprile 2020 N. 28.

⁹ DPCM n. 108 del 27 aprile 2020.

e dovrebbero essere al centro dell'attenzione soprattutto nell'ambito del dibattito sul regionalismo differenziato riferito all'art. 116 comma 3 della Costituzione e delle recenti richieste di maggiore autonomia avanzate in primo luogo da Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna e, a seguire, anche da altre Regioni. Fino ad ora, infatti, molta parte del dibattito politico e scientifico che ha interessato il regionalismo differenziato ha messo in primo piano il problema della centralizzazione/decentralizzazione delle funzioni unitamente alla appropriazione/distribuzione delle risorse derivanti dal gettito fiscale, costruendo di fatto una visione incentrata sulla distribuzione ottimale delle risorse economiche che mantiene sullo sfondo quelli che potremmo definire *i costi di transazione e di coordinamento* necessari alla costruzione di un sistema di governance multilivello.

L'idea alla base della letteratura sul federalismo è che la vicinanza del livello di governo al cittadino lo rende maggiormente consapevole delle necessità espresse dallo stesso (e basa la propria rielezione sulla possibilità di una risposta concreta), mentre la possibilità di centralizzazione della produzione di beni pubblici permette l'internalizzazione di esternalità che altrimenti scatenerrebbero frizioni tra i territori confinanti (Oates, 1999). Tuttavia una governance multilivello non costituisce una "configurazione ottima" di per sé, così come non costituisce a priori un impedimento o uno stimolo alla crescita del sistema e all'innovazione nei territori (Arlotti e Aguilar-Hendrickson, 2018). Ciò che permette invece di distinguere sistemi multilivello "virtuosi" da quelli "viziosi" è sicuramente la presenza di una chiara attribuzione di responsabilità e una altrettanto trasparente ripartizione delle risorse esistenti tra i diversi livelli territoriali di governo, che possono così consentire sia il coordinamento che l'adeguatezza locale delle azioni intraprese. Al contrario, laddove l'organizzazione risulti caotica e le relazioni interistituzionali non chiaramente definite, il rischio di aumentare i tempi (e i costi) di ciascuna azione, senza avere la certezza di costruire soluzioni adeguate al contesto locale, diventa maggiore (Aguilar-Hendrickson e Sabatinelli 2014).

2.2.1 *Responsabilità, coordinamento e processi di costruzione istituzionale*

Come sottolineato in Loeper (2011), mentre la letteratura sul federalismo fiscale ha puntato l'attenzione sull'eterogeneità delle preferenze

e sulla dimensione delle esternalità sia a livello orizzontale, tra enti territoriali posti allo stesso livello, che a livello verticale, tra enti territoriali e Stato, cercare di capire gli aspetti non prettamente economici potrebbe richiedere categorie di analisi differenti. Considerando, ad esempio, la sfera legislativa e la regolamentazione, aspetti su cui si sono soffermati i riflettori di questa emergenza, la possibilità di comprendere quali possano essere i costi associati a forme di maggiore o minore decentralizzazione potrebbe portare a considerare le cosiddette *esternalità di coordinamento*. Mentre le esternalità fiscali dipendono dai livelli di tassazione o dalla spesa pubblica delle diverse entità territoriali, le esternalità di coordinamento dipendono dalle differenze e dalle incompatibilità non solo tra le politiche locali, ma anche tra le politiche locali e quelle delle istituzioni sovraordinate. Tra le esternalità di coordinamento assumono particolare importanza quelle dovute a eterogeneità nei provvedimenti legislativi dei diversi enti, all'incertezza a livello legislativo, ad esempio, sull'attribuzione delle funzioni e dei poteri di tassazione tra i diversi livelli di governo, ai possibili contenziosi che possono seguire, nonché alle possibili duplicazioni o sovrapposizioni nella fornitura di servizi (Allain-Dupré, 2018)¹⁰. Come è noto, da un punto di vista teorico, ogni qual volta in una economia sono presenti esternalità, l'equilibrio che si raggiunge è inefficiente e l'intervento pubblico dovrebbe essere teso a rimuovere le cause dell'inefficienza, che nel caso analizzato dovrebbe realizzarsi promuovendo un coordinamento delle diverse politiche pubbliche sia a livello orizzontale, tra le diverse entità decentrate, che a livello verticale, tra gli enti decentrati e lo Stato¹¹.

Il grado di coordinamento verticale, indipendentemente dalla natura del sistema politico, aiuta a definire la risposta di un paese alle crisi che si trova ad affrontare. In molti paesi, la qualità del co-

¹⁰ Come sottolineato in letteratura, analoghi costi di transazione o coordinamento possono essere rilevanti anche a livello internazionale. Si pensi, ad esempio, alla frammentazione sia a livello di leggi che di regolamenti nel caso del commercio internazionale (Rodrik, 2004). Un altro esempio di branca della letteratura nell'ambito della quale sono stati studiati i costi di coordinamento è la teoria dell'organizzazione industriale: in una organizzazione, un assetto decentrato può essere ottimale anche quando il coordinamento tra i diversi attori locali è molto importante perché questi sono consapevoli dell'interdipendenza esistente tra le proprie azioni e di conseguenza tendono a coordinarsi (Alonso *et al.*, 2008).

¹¹ A questo proposito, Allain-Dupré (2018), analizzando l'esperienza di diversi paesi decentrati, propone delle linee guida che in pratica dovrebbero essere seguite nell'attribuzione delle funzioni tra i differenti enti territoriali.

ordinamento verticale è stata un fattore determinante per l'efficacia della risposta alla crisi sanitaria soprattutto se consideriamo che, in Italia, le autorità subnazionali sono responsabili degli aspetti cruciali della gestione delle crisi, in particolare quelli relativi alle misure di contenimento, all'assistenza sanitaria, ai servizi sociali e allo sviluppo economico. L'impatto asimmetrico della pandemia e la distribuzione delle responsabilità tra i livelli di governo richiedono quindi un alto grado di coordinamento verticale (OECD, 2020a)¹².

Purtroppo il coordinamento e la capacità di dialogo tra l'ente nazionale e i sistemi regionali non è stato né immediato né uniforme nell'esperienza italiana. Un primo aspetto che ha evidenziato la necessità di un riallineamento tra i livelli di governo è sicuramente legato alla prolifica regolamentazione gemmata a livello regionale (Tab. 3) dalla necessità di definire le specifiche attuazioni dei DPCM attraverso le ordinanze regionali e la conseguente necessità di stabilirne la coerenza (Mone, 2020).

Tab. 3. Numero Ordinanze per Area Geografica.

<i>Area Geografica</i>	<i>N. Ordinanze</i>	<i>Dimensione media ordinanze (battute)</i>
Italia Nord-Orientale	38	15.441
Italia Nord-Occidentale	19	7.811
Italia centrale	47	12.674
Italia meridionale	63	9.651
Italia insulare	15	10.557

Fonte: Mandato, *Il rapporto stato-regioni nella gestione del Covid-19*.

Il primo elemento di frizione su cui l'opinione dei giuristi, l'attenzione degli amministratori regionali e perfino l'opinione pubblica si sono soffermate, sia pur per motivi differenti, è la reale legittimità costituzionale e statutaria dei decreti-legge in relazione alle autonomie: fino a che punto l'emergenza giustifica l'imposizione sul territorio

¹² Si veda Ferraresi *et al.* (2020), per un'analisi del diverso grado di centramento di un paese sul tipo di risposta pubblica più o meno stringente (e.g. varie tipologie di lockdown) alla pandemia dovuta a Covid-19.

di determinate restrizioni o meno alle attività, alla circolazione delle persone, agli orari di apertura dei locali? Chiaramente non è questo il contesto in cui discutere della appropriatezza giuridica e politica di questo strumento legislativo, ma ci sembra interessante per capire come durante l'emergenza sia stato richiamato più volte e in più contesti il principio di *leale collaborazione* tra Stato e Regioni.

Inizialmente è stato il Governo ad essere accusato di sfruttare l'incipiente fase emergenziale per evitare il confronto istituzionale ed invadere le prerogative istituzionali delle Regioni. Stando a quanto riferito dalle minute della Conferenza Stato-Regioni e dall'attivazione di strumenti di raccordo, questo primo elemento di attrito è tuttavia stato superato dopo le prime settimane di emergenza nazionale. Di fatto, non è comune considerare il problema del coordinamento verticale (con gli organismi sovranazionali e con gli enti locali) come una delle funzioni primarie dei *centri di governo* durante le emergenze, nonostante sia questa una delle determinanti della gestione emergenziale (OECD, 2020b).

Durante le prime fasi dell'emergenza si è verificato in più di un'occasione il richiamo alla coerenza dei provvedimenti tra centro e Regioni e il ricorso alla diffida da parte del Governo se non all'impugnativa davanti al Tar o alla Consulta nei confronti di interventi delle Regioni. In alcuni casi sono stati passaggi di confronto minore, mentre in almeno due casi lo scontro istituzionale si è reso più evidente¹³. Nonostante gli avvisi inoltrati dal Ministro per gli Affari Regionali e le Autonomie, in un caso si è proceduto con l'impugnazione per annullamento davanti al Tar, che ha accolto la richiesta del Governo¹⁴.

Al di là della fase emergenziale, in cui ci si può aspettare che si aprano ambiti di incongruenza nella regolamentazione e di *mismatch*

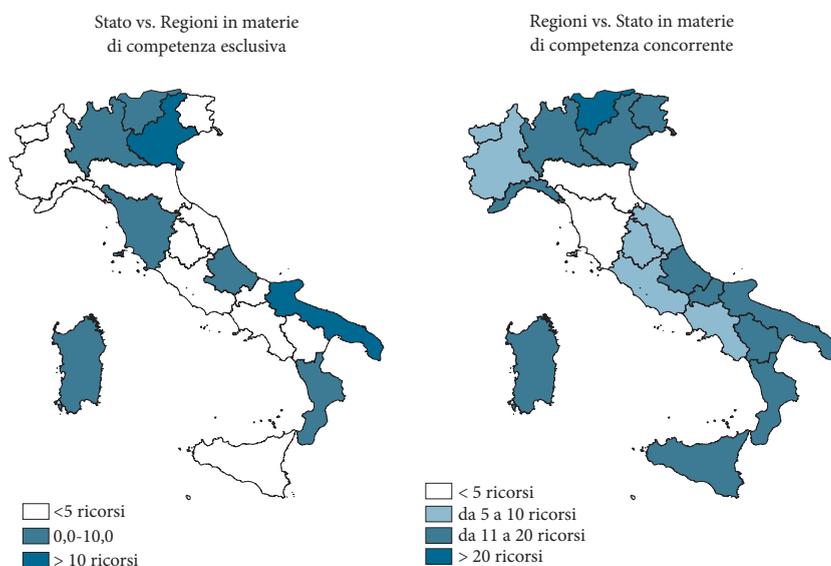
¹³ Il primo caso ha visto protagonista la Regione Marche che, attraverso l'ordinanza n. 1 del 25 febbraio 2020, prevedeva, in anticipo rispetto alle decisioni nazionali, la chiusura delle scuole di ogni ordine e grado. A questa ordinanza ha fatto seguito una nota congiunta del ministro degli Affari Regionali, e dell'Università e della Ricerca, attraverso cui è stata comunicata la decisione del Governo di impugnare l'ordinanza della Regione Marche che disponeva la chiusura delle scuole fino al 4 marzo, quale misura individuale nell'ambito dell'emergenza Coronavirus. Il TAR delle Marche in questo caso ha disposto una sospensione dell'ordinanza fino al 4 marzo, rendendola di fatto inefficace. Il secondo caso, forse più eclatante, anche per i toni mediatici assunti dal confronto, è stato quello dell'impugnazione da parte della Presidenza del Consiglio dei Ministri dell'ordinanza 29 aprile 2020, n. 37, del Presidente della Regione Calabria, attraverso cui la Governatrice ha disposto in maniera anticipata rispetto al resto della penisola, la riapertura della ristorazione per tutti i locali provvisti di *dehors*.

¹⁴ Tar Catanzaro - I sez. - sentenza n. 841 del 09-05-2020.

delle tempistiche di adozione, è bene aver presente che il contrasto istituzionale è qualcosa di connaturato al nostro sistema di governance, tanto da aver pesato in modo rilevante sui tempi delle scelte di policy¹⁵.

Se consideriamo il periodo 2015-2020 per le materie considerate di competenza esclusiva dello Stato è possibile vedere che nessuna Regione risulta immune dai ricorsi effettuati dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, ma anche che il livello di “scontro” istituzionale si concentra maggiormente in alcune Regioni rispetto ad altre (Fig. 7). Tra tutte, emerge in particolare il Trentino-Alto Adige (inteso come somma dei ricorsi nei confronti delle due Province autonome e della Regione) come una delle maggiormente presenti nei ricorsi sulle materie concorrenti, come a sottolineare la volontà di sfuggire ad un’ingerenza statale¹⁶.

Fig. 7. Ricorsi Stato-Regioni.



Fonte: nostra elaborazione su Banca Dati “Corte Costituzionale - Titolo V” – Regione Emilia-Romagna.

¹⁵ <https://autonomie.regione.emilia-romagna.it/contenzioso/banca-dati>.

¹⁶ Nella maggior parte dei casi si tratta di sollevare questioni di legittimità della norma, in termini di funzioni non delegate dallo Stato alle Regioni.

Tab. 4. Ricorsi Stato-Regioni.

<i>Ricorsi 2015-2020* in materia di competenza esclusiva statale</i>	<i>Ricorsi 2015-2020* in materia di competenza concorrente</i>
TOTALE RICORSI N.335	TOTALE RICORSI N.290
RICORSI IL CUI RICORRENTE è IL GOVERNO VS. REGIONE N.273	RICORSI IL CUI RICORRENTE è IL GOVERNO VS. REGIONE N.158
RICORSI IL CUI RICORRENTE è LA REGIONE VS. GOVERNO N.30	RICORSI IL CUI RICORRENTE è IL REGIONE VS. GOVERNO N.104
RICORSI DA ALTRO ENTE N.7	RICORSI DA ALTRO ENTE N.26

Tab. 5. Ricorsi Stato-Regioni: numero atti, media giorni, n. atti senza sentenza.

	<i>In materia esclusiva dello Stato</i>			<i>In materia concorrente</i>		
	<i>n. Atti impugnati</i>	<i>n. Atti impugnati SENZA sentenza</i>	<i>Media di GIORNI per atto impugnato</i>	<i>n. Atti impugnati</i>	<i>n. Atti impugnati SENZA sentenza</i>	<i>Media di GIORNI per atto impugnato</i>
Media annua 2015-19	38	81	271	40	8	275
2020 (Gen-luglio)	34	34		25	22	86
Totale 2015-20	273	77	369,9	290	66	375

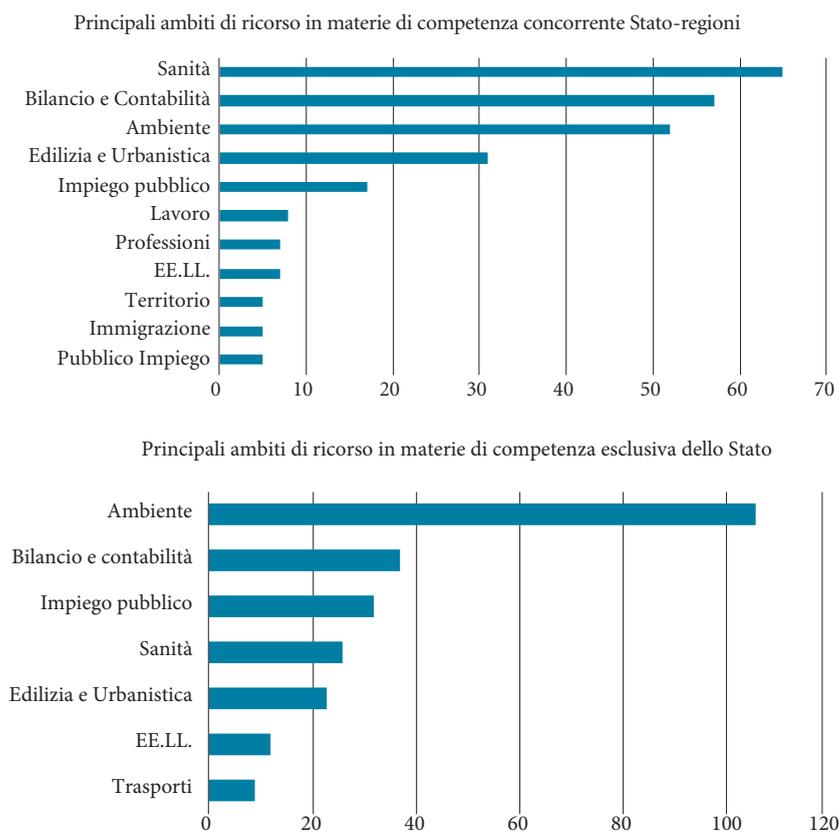
(*) I dati 2020 sono considerati fino al 31/07.

Non tutte le materie dell'art. 117 comma 2 della Costituzione hanno tuttavia lo stesso grado di contesa (Fig. 8): in senso assoluto la materia più dibattuta è quella legata alla “tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali”(sono oltre 90 i ricorsi degli ultimi 5 anni); a questa seguono gli ambiti di “bilancio e contabilità”, “impiego pubblico” e “salute” (pur essendo quest'ultima una delle materie concorrenti, quando associata a “problemi di ordine pubblico e sicurezza” le sentenze tendono a considerarla come competenza esclusiva dello Stato).

Se consideriamo, invece, le materie concorrenti per cui le Regioni nello stesso quinquennio hanno fatto ricorso nei confronti della Presidenza del Consiglio dei Ministri le tre materie viste sopra (salute, bilancio e ambiente) risultano tutte quasi egualmente presenti nei ricorsi. È possibile, però, considerare che non

tutto il conflitto istituzionale nasce dalle materie concorrenti e si annida nella condivisione conflittuale delle competenze. Non sono rari, infatti, i casi in cui invece i ricorsi hanno luogo su materie esclusive.

Fig. 8. Ricorsi Stato-Regioni per ambito prevalente.



Fonte: nostra elaborazione su Banca Dati “Corte Costituzionale - Titolo V” – Regione Emilia-Romagna.

L’esistenza di una mole così consistente di ricorsi tra Stato e Regioni è sicuramente un elemento che non solo aumenta i costi

associati al lavoro della Corte Costituzionale¹⁷, ma aumenta anche i tempi decisionali degli enti e quindi può essere considerata come un indicatore, seppur approssimativo e parziale, di alcuni dei costi di transazione/coordinamento a cui abbiamo fatto riferimento sopra e che sicuramente incidono sulla qualità dell'assetto istituzionale decentrato del nostro paese.

L'aspetto però più interessante da considerare nel valutare i ricorsi amministrativi dal punto di vista dei costi di transazione riguarda i risultati ottenuti. In alcuni casi, infatti, il ricorso potrà sfociare in scelte migliori per i cittadini, in altri invece può costituire davvero un costo indotto da processi sbagliati e sbagliata ripartizione delle responsabilità decisionali. È questo il caso, ad esempio, di quando i ricorsi sfociano in un nulla di fatto perché non ammissibili o non di merito (Tab. 6).

Tab 6. Ricorsi e relative sentenze.

		Sentenze				Totale
		Non Ammissibili/Non di merito		Illegittimità dell'atto impugnato o parte di esso		
		v.a.	%	v.a.	%	
Materie Ricorrenti	Presidenza del Consiglio dei Ministri	48	43%	63	57%	111
	Regioni	62	55%	50	45%	112
Materie di esclusiva statale	Presidenza del Consiglio dei Ministri	77	40%	114	60%	191
	Regioni	26	46%	31	54%	57

Fonte: nostra elaborazione su Banca Dati "Corte Costituzionale - Titolo V" – Regione Emilia-Romagna

¹⁷ <https://wwwservizi.regione.emilia-romagna.it/autonomie/contentioso-costituzionale/ricerca.asp>

https://www.cortecostituzionale.it/documenti/relazioni_annuali/lattanzi2019/Dati_quantitativi_e_di_analisi.pdf.

3. I diversi modelli di governance regionale

I modelli di governance adottati nelle Regioni differiscono sotto vari aspetti, come l'analisi precedente da un lato e la prova dell'emergenza sanitaria dall'altro hanno già evidenziato. Le differenze riguardano il modello organizzativo-gestionale, il modello di finanziamento, il modello di spesa e, infine, il fattore che molti collocano alla base delle performance dell'amministrazione e del suo impatto sulla crescita, cioè la qualità istituzionale.

I diversi modelli organizzativo-gestionali si caratterizzano, dunque, sul piano delle risorse umane, su quello del bilancio e della composizione di entrate e spese, sulla quota di spesa destinata agli investimenti, sulla specializzazione/diversificazione delle funzioni di spesa rispetto a quella sanitaria, sull'autonomia finanziaria e dipendenza da risorse europee. La definizione di materie concorrenti/esclusive e la successiva riforma Delrio, che ha ridefinito i compiti delle Province, sono due passaggi che hanno portato molte Regioni ad allargare i propri ambiti di competenza, dalla originaria programmazione, verso attività di gestione diretta (Lattarulo, 2019). Non tutte hanno però seguito questa strada e, in ogni caso, spesso adottando strategie diverse l'una dall'altra per funzioni e competenze assunte. Alcune amministrazioni, dunque, si sono evolute verso funzioni di gestione diretta, mentre altre hanno mantenuto il loro *core* nella programmazione, rafforzando la collaborazione pubblico-privato, da un lato, e trasferendo sugli enti decentrati l'attività di gestione, dall'altro. Infine, un parametro importante di cui tener conto è la percezione della qualità istituzionale dei governi regionali, espressa sia in termini generali che come livello di soddisfazione dei servizi¹⁸.

Dopo aver creato un unico dataset a livello regionale in cui sono state inserite le informazioni sopra descritte, si è proceduto ad una sua sintesi attraverso l'analisi fattoriale. Questa tecnica, infatti, consente di

¹⁸ Nel nostro lavoro abbiamo utilizzato l'EQI, il Quality of government Index, che è un indice che viene calcolato sulla base di un'ampia indagine condotta sui cittadini in cui gli intervistati sono interpellati in merito alle percezioni e alle esperienze di mal-funzionamento o corruzione del settore pubblico, insieme alla misura in cui i cittadini ritengono che i vari servizi del settore pubblico siano assegnati in modo imparziale e siano di buona qualità https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/maps/quality_of_governance.

rappresentare le caratteristiche (indicatori) di ciascuna osservazione (Regione) in un insieme più piccolo di nuove variabili, dette fattori, che vengono calcolate come combinazione lineare delle variabili di partenza. Attraverso questo metodo di stima, il dataset di indicatori regionali ha messo in evidenza l'esistenza di tre macro-fattori che distinguono i comportamenti organizzativi delle Regioni: le performance, ovvero l'efficienza e l'efficacia dei servizi offerti, il modello organizzativo-gestionale e l'autonomia finanziaria (Tab. 7).

Tab. 7. Segni dei coefficienti di correlazione tra gli indicatori e i fattori.

	Fattore 1: Performance
Quality Government index (sulla qualità istituzionale delle Regioni)	+
Quality Government index (sulla percezione dei servizi regionali)	+
Quota spesa sanitaria	+
LEA	+
Piani di rientro (dummy)	-
	Fattore 2: Esternalizzazioni e delega
Quota di trasferimenti verso i Comuni	+
Quota spesa in convenzione	+
Fatturato delle partecipate (euro per dipendente)	+
	Fattore 3: Autonomia finanziaria
Quota trasferimenti UE	-
Autonomia finanziaria	+

Il fattore “performance” è positivamente correlato con i due indicatori di qualità espressi sul governo regionale, con la quota di spesa sanitaria e con i livelli essenziali di assistenza (LEA), mentre è negativamente correlato con la variabile che individua le Regioni con piani di rientro. Questo serve a meglio comprendere l'indicatore sintetico e la capacità rappresentativa dei singoli componenti.

Il secondo fattore, invece, è rappresentativo della modalità di esternalizzazione dei servizi regionali ed è correlato positivamente con le tre variabili individuate a questo scopo: la quota di trasferimenti regionali ai Comuni, che fornisce una misura di quanto ciascuna Regione delega al livello di

governo locale, la quota di spesa sanitaria in convenzione, il numero di partecipate e il loro fatturato rispetto al numero di dipendenti. Questi ultimi indicatori descrivono la configurazione del rapporto pubblico-privato e la delega ad attori privati nell'attività dell'ente.

Il terzo fattore, infine, sintetizza il livello di autonomia finanziaria delle amministrazioni regionali rispetto ai trasferimenti correnti e quindi il peso, sulle entrate correnti, dei tributi e delle tariffe, nonché il contributo dei trasferimenti europei a sostegno delle risorse dell'ente (con segno negativo).

All'analisi fattoriale è seguita un'analisi cluster in modo da comporre dei gruppi di soggetti omogenei dal punto di vista delle caratteristiche identificate. Da questa analisi emerge una prima macro-differenza tra Nord e Sud del Paese nei modelli organizzativi regionali anche se, all'interno delle due aree del Paese, si distinguono ulteriori aggregazioni (Tab. 8).

Più in dettaglio, Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto, soprattutto, si distinguono per le elevate performance in termini di qualità istituzionale e dei servizi sanitari (rappresentati però dalle sole variabili di bilancio e LEA), sostenute da una molto alta, in termini relativi, autonomia finanziaria e da modelli di governance pubblico-privato e di delega di ampie responsabilità gestionali e organizzative agli enti locali (emerge la presenza in tutti questi contesti di importanti imprese del settore pubblico allargato o di delega agli enti del territorio).

Piemonte, Toscana e Umbria costituiscono il secondo raggruppamento e differiscono soprattutto per il maggiore impegno diretto e per l'assunzione di responsabilità di gestione in proprio, allontanandosi dal modello di puro ente di programmazione.

Lazio Liguria e Marche costituiscono il terzo raggruppamento, che presenta caratteristiche in linea con quelle medie nazionali sia per quanto riguarda le performance che il livello di esternalizzazione e mostra, inoltre, un alto grado di autonomia finanziaria.

Calabria e Campania sono accomunate da elevati trasferimenti agli enti territoriali, probabilmente legati alla gestione dei fondi europei, oltre che dalla limitata autonomia finanziaria, dalle basse performance sanitarie, di bilancio, dalla qualità istituzionale inferiore alla media.

Abruzzo, Basilicata, Molise e Puglia si differenziano solo in parte dal gruppo precedente, presumibilmente per una gestione meno

decentrata dei fondi europei e per performance sanitarie e livelli di qualità istituzionale solo relativamente più elevati.

Tab. 8. Caratteristiche dei cluster rispetto ai 3 fattori. Regioni a statuto ordinario.

	<i>Performance e qualità istituzionale</i>	<i>Esternalizzazioni e delega</i>	<i>Autonomia finanziaria</i>
Calabria, Campania	- -	++	- -
Abruzzo, Basilicata, Molise, Puglia	-	+	- -
Lazio, Liguria, Marche	=	=	+
Piemonte, Toscana, Umbria	+	- -	+
Emilia-R., Lombardia, Veneto	++	+	++

* Con il segno “-” e “- -” identifichiamo un valore basso e molto basso del parametro, inferiore alla media RSO, Con il segno “+” e “++” identifichiamo un valore superiore alla media delle RSO e molto superiore.

Quanto i diversi modelli di governance delle amministrazioni rispondono alle diverse caratteristiche socio-economiche dei territori e si adattano, dunque, alla differente domanda locale o quanto, al contrario, sono da esse indipendenti? Per rispondere a questa domanda, l’analisi cluster è stata replicata aggiungendo al dataset iniziale altre informazioni relative al quadro economico e sociale delle singole Regioni: la popolazione e la densità abitativa, quali indicatori dimensionali e territoriali, la quota di persone che svolgono partecipazione ad attività di volontariato, il Pil pro capite e infine la percentuale di imposte evase, che sintetizza un indicatore di legalità delle singole aree.

Anche in questo secondo caso, l’analisi cluster conferma i 5 raggruppamenti della fase precedente (Tab. 9).

Quindi, aspetti comuni nell’organizzazione amministrativa non sembrano del tutto indipendenti dagli aspetti socioeconomici del territorio amministrato, quali il reddito e la dimensione, ma anche la densità urbana, il grado di partecipazione sociale, e l’economia sommersa. Il Centro-Nord e il Sud si distinguono per le note principali caratteristiche economiche, ma dimensione e densità urbana costituiscono elementi di differenziazione al loro interno.

Questa analisi, che rappresenta solo un esercizio rivolto a descrivere le diverse realtà del Paese attraverso differenti configurazioni di policy del territorio, ci aiuta a trovare delle matrici comuni nelle amministrazioni e a rappresentare sinteticamente la loro evoluzione.

Tab. 9. Caratteristiche dei cluster rispetto ai 5 indicatori. Regioni a statuto ordinario.

	Territorio (densità)	Grado di partecipazione (attività di volontariato)	Illegalità (imposte evase)	Ricchezza (Pil pro capite)	Dimensione (popolazione)
Abruzzo, Basilicata, Molise, Puglia	--	-	+	-	-
Calabria, Campania	+	-	++	--	+
Lazio, Liguria, Marche	+	=	-	+	-
Piemonte, Toscana, Umbria	--	+	-	+	-
Emilia-R., Lombardia, Veneto	++	++	--	++	++

4. Conclusioni

La ricorrenza del 50° della nascita dell'Istituto regionale nel nostro Paese ha coinciso con un periodo di accesa discussione circa un ripensamento del ruolo che le Regioni dovrebbero ricoprire nei rapporti sia con lo Stato centrale che tra le Regioni stesse e i loro cittadini, alla luce anche delle recenti richieste di autonomia differenziata provenienti dai territori economicamente più forti del paese.

Questo dibattito è stato acuito dall'attuale emergenza sanitaria che sta mettendo a dura prova i cittadini, le imprese e le istituzioni del nostro Paese e non solo. Anche in Germania, ad esempio, dove esiste una legge del 20/7/2000 per la prevenzione e il contrasto delle malattie infettive, si è aperto un ampio dibattito sul tema della cooperazione istituzionale di fronte ad eventi catastrofici. In questo Paese, i Länder hanno competenze deliberative in materia mentre il governo centrale interviene a livello essenzialmente politico e di raccomandazione, fornendo una sorta di sintesi politica tra i diversi partiti al potere nei

vari Länder. Soprattutto all'inizio della pandemia, si sono osservati approcci molto differenti tra i Länder tanto che, di fronte ad alcuni che usavano una tattica di attesa di provvedimenti presi a livello federale, la cancelliera avrebbe affermato che «il federalismo non è concepito per scaricare le responsabilità» (Taccogna, 2020).

Il contesto istituzionale tedesco è però ben diverso da quello italiano per il fatto che il Bundesrat è composto da delegati dei Länder mentre in Italia sia la Camera che il Senato rappresentano l'intera popolazione. A questo proposito, la recente proposta di revisione costituzionale del 15/4/2016, bocciata dal successivo referendum, aveva previsto modifiche sostanziali per il Senato che sarebbe diventato portavoce delle istanze degli enti territoriali a livello centrale, sia per il nuovo ruolo e funzioni assegnati, che per la sua diversa composizione dato che i senatori non sarebbero stati eletti dai cittadini ma dai Consigli regionali e dalle Province autonome di Trento e Bolzano. Se, da un lato, questa riforma non ha avuto seguito, dall'altro, nel periodo immediatamente successivo, abbiamo assistito a una forte spinta verso un assetto istituzionale fondato sul regionalismo differenziato. Sono del 2017 i referendum di Veneto e Lombardia per la richiesta di una maggiore autonomia sulla base dell'articolo 116, Comma 3, della Costituzione, seguiti poi nel febbraio del 2018 dalla firma con il Governo Gentiloni degli accordi preliminari insieme anche all'Emilia-Romagna e nel febbraio 2019 dalla firma delle Intese con il successivo Governo Conte. Da questo punto di vista, la prova della gestione del Coronavirus ha enfatizzato la prontezza delle amministrazioni più avanzate, anche in supporto al governo centrale e il ruolo di benchmark da queste ricoperto. Ma ha anche fatto emergere le connessioni tra aree e territori, nazionali e non solo, sottolineando l'importanza di una diffusa capacità di risposta e la debolezza degli squilibri territoriali nella offerta dei servizi.

La pandemia iniziata nel febbraio 2020 può essere, infatti, letta come uno shock esogeno di una portata tale da stravolgere l'intero sistema economico del paese e che, per tale motivo, ha costituito un vero e proprio banco di prova del suo assetto istituzionale, mostrandone i limiti e spingendo verso un radicale cambiamento di prospettiva tanto sulla funzione assicurativa dello Stato, che sul ruolo dell'istituto regionale, e infine sui modelli di governance regionali. La pandemia, purtroppo ancora in corso, è lo shock che, nei prossimi anni, impone

delle vere riforme al Paese e alle sue istituzioni. La situazione di emergenza ha mostrato la strada per un rafforzamento virtuoso del ruolo delle autonomie nel governo del paese in molti aspetti, a partire dagli istituti di coordinamento della finanza pubblica, verso una minore frammentazione e una più coesa unità istituzionale. Il risultato delle elezioni regionali di settembre 2020 – quindi alla fine del primo ciclo della pandemia – in regioni importanti come Veneto, Toscana, Puglia, Campania, Marche, Liguria, Val d'Aosta dal punto di vista della forte affluenza al voto e della generale conferma dei partiti protagonisti della lotta alla pandemia, rappresenta un generale riconoscimento del lavoro svolto dalle regioni. Ciononostante la drammaticità dell'esperienza non ancora conclusa spinge a ripensare in modo più organico l'intero assetto istituzionale nella necessità di rafforzare i territori attraverso le istituzioni deputate a governarli.

Bibliografia

- Aguilar-Hendrickson, M. e Sabatinelli, S. (2014). *Changing labor markets and the place of local policies*. In *Social vulnerability in European cities* (pp. 67-102). Palgrave Macmillan, London.
- Allain-Dupré, D. (2018), *Assigning responsibilities across levels of government: Trends, challenges and guidelines for policy-makers*, OECD WP on Fiscal Federalism, September 2018 No.24.
- Alonso, R., Dessein, W., Matouschek, N. (2007), *When does coordination require centralization?*, «The American Economic Review», 98:1, 145-179.
- Arlotti, M., e Aguilar-Hendrickson, M. (2018). *The vicious layering of multilevel governance in Southern Europe: The case of elderly care in Italy and Spain*. *Social Policy & Administration*, 52(3), 646-661.
- Beraldo S., Collaro M., Marino I. (2020) “Do Harder Local Budget Constraints Affect Patient Mobility?”, *CSEF Working Papers 580*, Centre for Studies in Economics and Finance (CSEF), University.
- Böhm, K., Schmid, A., Götze, R., Landwehr, C., & Rothgang, H. (2013). *Five types of OECD healthcare systems: empirical results of a deductive classification*. «Health Policy», 113(3), 258-269.
- Ferraresi, M., Kotsogiannis, C., Rizzo, L., Secomandi, R. (2020), *The “Great Lockdown” and its Determinants*, Siep WP. N. 757.
- Grazzini L., Lattarulo, P., Macchi, M., Petretto, A. (2018), *Il Regionalismo Differenziato tra Servizio Universale e Specificità Territoriali*, in IRES, IRPET, SRM, Polis Lom-

- bardia, IPRES, Liguria Ricerche, *La finanza territoriale. Rapporto 2018*, Rubbettino, Soveria Mannelli.
- Grazzini L., Lattarulo, P., Macchi, M., Petretto, A. (2019), *Autonomia rafforzata e differenziazione: materie e risorse nelle richieste delle regioni*, in Lattarulo et al. (a cura di) *Le regioni d'Europa tra identità locali, nuove comunità e disparità territoriali*, Aisre, FrancoAngeli, Milano.
- Grazzini L., Lattarulo, P., Macchi, M., Petretto, A. (2020), *Asymmetric decentralization: some insights for the Italian case*, «Journal of Economic Policy», 1, 63-99.
- Lattarulo P., (2019), *Decentramento e differenziazione. Quali prospettive per i territori e le loro istituzioni*, in IRES, IRPET, SRM, Polis Lombardia, IPRES, Liguria Ricerche, *La finanza territoriale. Rapporto 2019*, Rubbettino, Soveria Mannelli.
- Loeper, A. (2011), *Coordination in heterogeneous federal systems*, «Journal of Public Economics», 95, 900-912.
- Mandato, M. (2020), *Il rapporto stato-regioni nella gestione del COVID-19*, Nomos (1), http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/wp-content/uploads/2020/03/Covid-19_rapporto-Stato-Regioni_Mandato.pdf.
- Ministero della Salute Direzione Generale della Programmazione Sanitaria (2019), *Monitoraggio dei LEA attraverso la cd. Griglia LEA - Metodologia e Risultati dell'anno 2017*
- Ministero della Salute (AAVV), *Annuario Statistico del Servizio Sanitario Nazionale-Assetto organizzativo, attività e fattori produttivi del SSN*, http://www.salute.gov.it/imgs/C_17_publicazioni_2879_allegato.pdf.
- Ministero della Salute (AAVV), *Posti letto per struttura ospedaliera*, <http://www.dati.salute.gov.it/dati/dettaglioDataset.jsp?menu=dati&idPag=18>
- Ministero dell'Economia e delle Finanze Dipartimento Ragioneria Generale dello Stato (2019), *Il monitoraggio della spesa sanitaria. Rapporto n. 6*.
- Mone D. (2020), *Il Covid-19 in Italia: salute e altri diritti fondamentali fra potere di ordinanza statale e regionale*, «Diritto Pubblico Europeo - Rassegna Online», (1). <https://doi.org/10.6092/2421-0528/6818>.
- Mangiameli, S., Filippetti, A., Tuzi, F., Cipolloni, C., (2020) *Prima che il nord somigli al sud. Le regioni tra divario e asimmetria*. Rubbettino, Soveria Mannelli.
- Mapelli, V., *I Sistemi di Governance dei Servizi Sanitari*, Roma: Formez, Quaderni, n. 57, 2007.
- Oates, W.E. (1999), *An Essay on Fiscal Federalism*, «Journal of Economic Literature», 37:3, 1120-1149.
- Bordignon M., Coretti S., Piacenza M., Turati G. (2020), *Hardening subnational budget constraints via administrative subordination: The Italian experience of recovery plans in regional health services*, «Health economics», nov 2020, vol. 29, issue 11. doi. [org/10.1002/hec.4138](https://doi.org/10.1002/hec.4138).
- OECD (2020a), *COVID-19 and fiscal relations across levels of government*, <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/covid-19-and-fiscal-relations-across-levels-of-government-ab438b9f/>.

- OECD (2020b), *Building resilience to the Covid-19 pandemic: the role of centres of government*, https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=135_135808-q2mj1rudey&title=Building-resilience-to-the-Covid-19-pandemic-the-role-of-centres-of-government
- Pammolli F, Porcelli F, Vidoli F, Auteri M., Borà G. (2020), *La sanità delle Regioni*, il Mulino, Bologna.
- Petretto, A. (2013), *On the fuzzy boundaries between public and private in health-care organization and funding systems*, «Rivista di Politica Economica», 327-370.
- Piperno S., (2013), *La finanza decentrata*, il Mulino, Bologna
- Rodrik, D. (2004), Globalization and growth—looking in the wrong places, *Journal of Policy Modeling*, 26:4, 513-517.
- Sose (2019), *Le spese e i servizi offerti nelle regioni a statuto ordinario e attività di determinazione dei costi e LEAni standard*, Audizione SOSE presso la Commissione parlamentare per le questioni regionali, 30 maggio 2019. <https://www.opencivitas.it/sites/default/files/Allegati/Audizione%20commissione%20parlamentare%20per%20le%20questioni%20regionali%20del%2030%20maggio%202019.pdf>.
- Taccogna, G. (2020), *L'ordinamento giuridico tedesco di fronte al virus Sars-CoV-2*, federalismi.it.
- Ufficio Parlamentare Bilancio (2019), *Lo stato della Sanità in Italia*, Focus tematico n. 6 del 2 dicembre 2019.
- Zanardi A. (2017), *Le Richieste di Federalismo Differenziato: Una Nota sui Profili di Finanza Pubblica*, in «Astrid Rassegna», n. 11.
- Zanardi A. (2019) *Il finanziamento del regionalismo differenziato: osservazioni sulle bozze di intesa*, in Lattarulo et al (a cura di) *Le regioni d'Europa tra identità locali, nuove comunità e disparità territoriali*, FrancoAngeli, Milano.

Il sistema sanitario regionale pugliese prima e dopo la pandemia da Covid-19: considerazioni e prospettive future

Mario Morlacco, Roberta Garganese*, Iary I.P. Goffredo**

1. Premessa

Il Sistema Sanitario Nazionale italiano è da sempre considerato uno dei più virtuosi a livello internazionale, anche grazie ai valori registrati con riferimento agli indicatori sull'aspettativa media di vita alla nascita e sul numero medio di anni vissuti in buona salute. Di contro, uno dei maggiori punti di debolezza del Sistema sanitario nazionale è certamente rappresentato dalla notevole disparità del livello qualitativo di prestazioni erogate riscontrato tra le Regioni; disparità che produce ricadute evidenti sulla popolazione, penalizzando, in particolare, i cittadini meridionali.

Per questo motivo, la necessità di introdurre meccanismi maggiormente perequativi nel riparto del concorso dello Stato al finanziamento del servizio sanitario nazionale (rispetto al criterio della quota capitaria, in parte pesata attualmente adottato) è stata, già da tempo, sottolineata da autorevoli addetti ai lavori.

In questi mesi, tuttavia, la forza prorompente della pandemia da Covid-19 ha messo in luce come, nel nostro Paese, anche i Sistemi sanitari regionali più efficienti abbiano bisogno di un complessivo ripensamento e di significativi interventi di rivisitazione.

Sono molteplici, infatti, gli aspetti che, nell'ambito dei modelli organizzativi di tutti i Sistemi sanitari delle Regioni italiane, dovranno essere probabilmente ripensati, perché le lezioni apprese da questa pandemia non restino vane.

In questo quadro, il presente contributo si sofferma, attraverso l'analisi del trend di alcuni indicatori particolarmente significativi, sull'evoluzione del "modello organizzativo" del Sistema sanitario re-

* IPRES.

gionale della Puglia, esaminandone le trasformazioni degli ultimi anni e le prospettive future nello scenario post-pandemia.

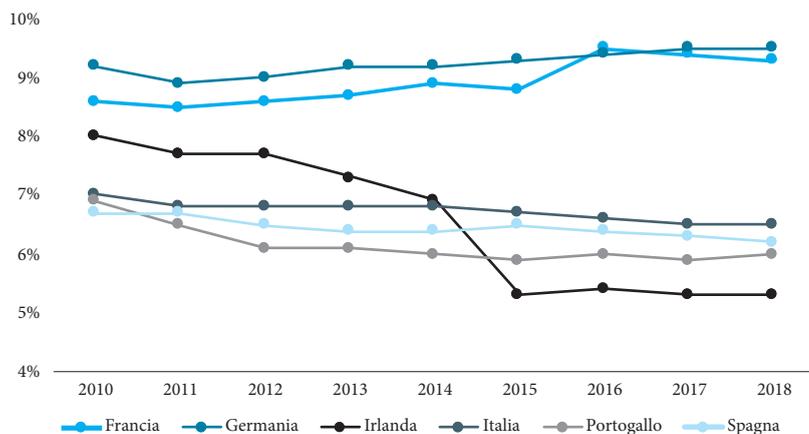
2. I Sistemi sanitari regionali: risorse disponibili e performance

Un aspetto cruciale nella valutazione delle performance di un sistema sanitario è certamente quello legato alle risorse rese disponibili dal finanziamento pubblico. A tal proposito, mettendo a confronto l'andamento dell'incidenza della spesa pubblica destinata alla sanità rispetto al Pil in alcuni dei principali Stati europei si rileva che, mentre in Francia e Germania tale incidenza si attesta intorno al 9% con un trend in leggera crescita nell'ultimo decennio, in Italia vi è stata una graduale discesa dal 7% circa del 2010 al 6,5% del 2018, una quota che, secondo opinioni comuni e condivise anche dall'OMS, è appena sufficiente a garantire i livelli minimi di sostenibilità di un sistema sanitario. Tale aspetto è cruciale anche alla luce delle possibili evoluzioni prima e dopo la pandemia che vedranno inevitabilmente una significativa contrazione del Pil. Ciò potrebbe prefigurare, nel caso si mantenga stabile la suddetta quota una volta a regime dopo l'attuale crisi, un campanello d'allarme per una possibile non sostenibilità del Sistema sanitario nazionale, anche in considerazione del possibile incremento della domanda di servizi sanitari che ne potrebbe scaturire, al di là degli interventi finanziari che potranno garantire opportuni investimenti ma difficilmente contribuire al sostenimento della spesa corrente.

Tali considerazioni si innestano inevitabilmente nell'alveo di una più ampia riflessione che porta a chiedersi se sia il finanziamento pubblico ad essere insufficiente o gli sprechi nella sua gestione a renderlo tale.

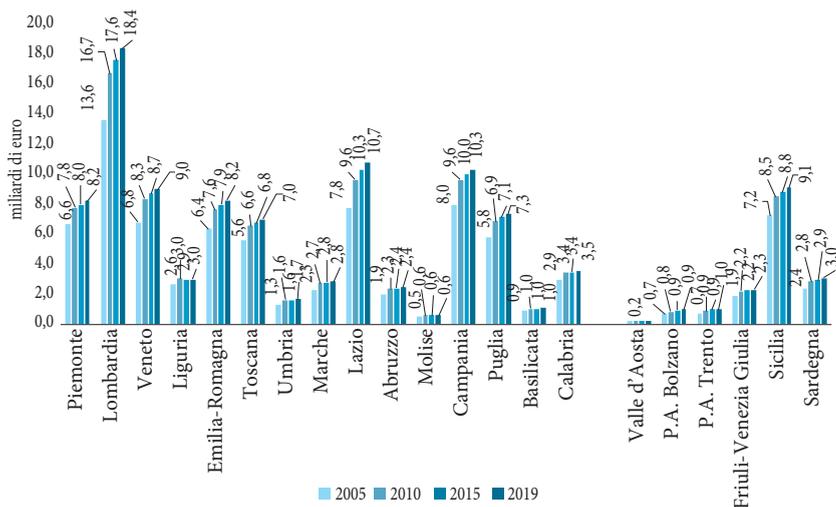
Focalizzandosi, ora, sul finanziamento del Sistema sanitario delle Regioni italiane, e considerando l'ultimo quindicennio, emerge che tutte hanno visto crescere il finanziamento ricevuto in termini assoluti, ma non tutte allo stesso ritmo. Appare evidente, ad esempio, il netto incremento di cui hanno beneficiato talune Regioni quali la Lombardia (+35% fra il 2005 e il 2019, quasi 5 miliardi in più), a fronte di incrementi più ridotti in altre Regioni fra cui la Puglia (+25%, 1,5 miliardi). Tra i fattori che hanno determinato tali differenze certamente vi è il fatto che il criterio di riparto del finanziamento statale in Italia

Fig. 1. Spesa sanitaria pubblica rispetto al Pil (valori percentuali). Anno 2010-2018.



Fonte: Corte dei Conti, 2020.

Fig. 2. Finanziamento Servizio sanitario nazionale (valori assoluti in miliardi di euro). Anni 2005, 2010, 2015 e 2019.

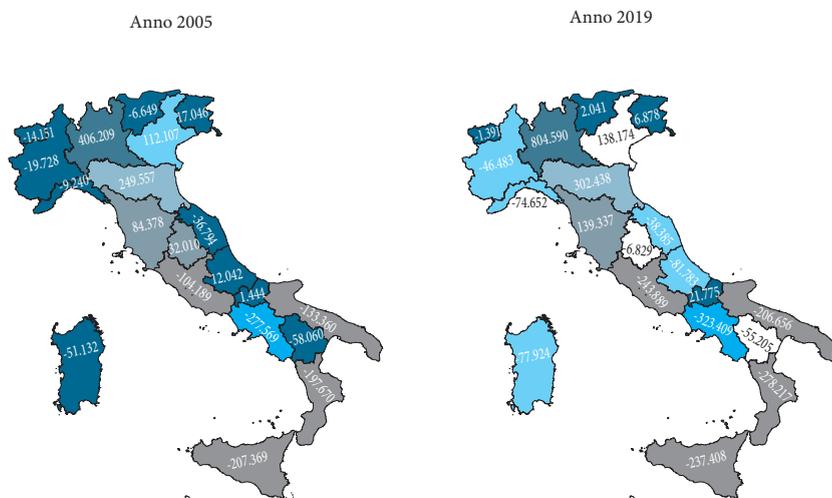


Fonte: Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (annualità varie).

non è correlato alla quota capitaria pura (ovvero proporzionale alla popolazione), ma, per il 40%, esso è pesato in funzione della struttura della popolazione per classi di età, il che determina una situazione di vantaggio per le Regioni con una popolazione più anziana. Vi è da considerare, inoltre, che, in funzione dell'importo stanziato ogni anno dalla Legge Finanziaria per il finanziamento complessivo del sistema sanitario, a parità di bisogni di cura, i cittadini sono direttamente chiamati a coprire la parte restante del fabbisogno che tale finanziamento non riesce a coprire attraverso i ticket e le addizionali regionali.

Un altro aspetto che influisce sulle differenze di finanziamento è legato al saldo della mobilità interregionale, ovvero alla differenza fra il debito di ogni Regione per le prestazioni rese ai propri cittadini che vanno a curarsi fuori regione ed il credito per le prestazioni rese a cittadini di altre Regioni.

Fig. 3. Mobilità sanitaria interregionale (valori in migliaia di euro). Anni 2005 e 2019¹.



Fonte: Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (annualità varie).

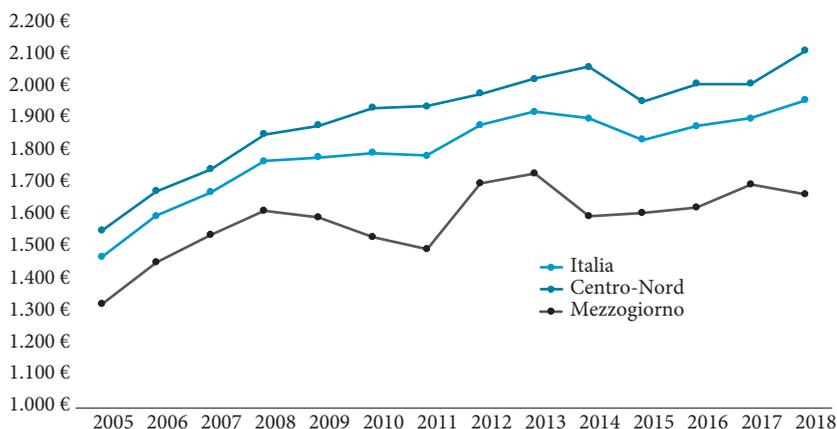
Tale saldo risulta negativo per le Regioni del Sud, ad eccezione del Molise, e si incrementa nel tempo. Rispetto alla mobilità c'è da con-

¹ Va tenuto presente che i dati riguardano gli anni 2003 e 2017 in quanto la compensazione dei crediti e debiti tra le Regioni avviene in sede di riparto nel secondo anno successivo.

siderare che, sebbene effettivamente le Regioni con un saldo positivo debbano accollarsi i maggiori costi di cura rivenienti dai residenti in altre Regioni, è anche vero che, trattandosi di costi marginali, il beneficio del maggiore finanziamento ricavato supera il maggior aggravio di costo sostenuto.

Analizzando la spesa pro capite del settore sanitario dal 2005 al 2018, oltre a notarsi una situazione di costante vantaggio in termini assoluti per le Regioni del Centro-Nord rispetto a quelle del Mezzogiorno, emerge anche una significativa differenza nell'andamento dei valori rilevati ogni anno. Mentre, infatti, per le Regioni del Centro-Nord tale andamento è molto regolare nel tempo, con una serie di lievi incrementi annuali interrotta solo dalla flessione del 2015, per quelle del Mezzogiorno, dopo una costante crescita fino al 2008, il trend si inverte in corrispondenza con l'entrata in vigore dei piani di rientro e, per alcune Regioni, dei commissariamenti (che, non a caso, hanno prevalentemente coinvolto proprio le Regioni del Mezzogiorno). L'andamento in calo, dopo una temporanea rapida risalita nel 2012, torna a scendere in concomitanza con l'intervento del D.L. 95 del 2012 che introduce la *spending review* col vincolo di riduzione del 5% delle spese per beni e servizi e due dei tetti di spesa alle strutture accreditate.

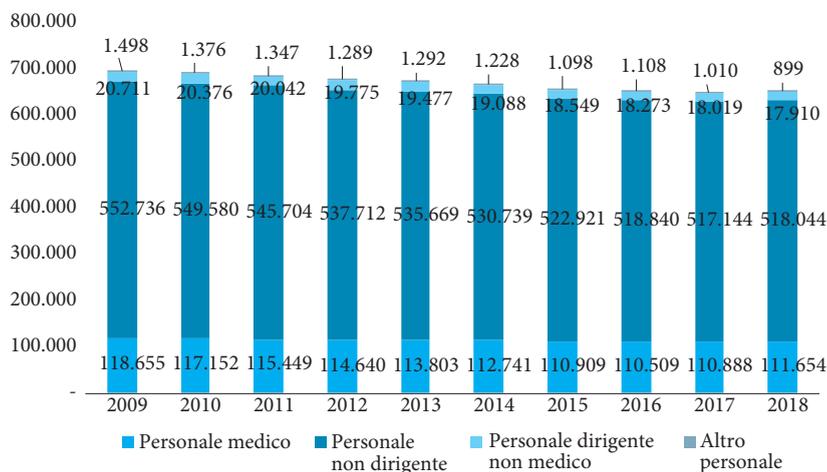
Fig. 4. Spesa pro capite in sanità (valori in euro). Anni 2005-2018.



Fonte: Conti Pubblici Territoriali (2020).

L'assoggettamento ai piani di rientro, inoltre, si riflette su tutti gli aspetti della spesa sanitaria e quindi sulle assunzioni di personale, anche del ruolo medico. Rispetto al 2009, infatti, nel 2018 il numero degli occupati nel Sistema sanitario nazionale ammontava a circa 45 mila unità in meno (da 693 mila a 648 mila), anche in virtù del blocco delle assunzioni previsto per le Regioni in piani di rientro. Nello specifico, la riduzione maggiore in termini assoluti si è registrata per il personale non dirigente (quasi 35 mila unità in meno), sebbene ci sia da considerare che tali figure assorbono circa l'80% dell'intero personale occupato nel SSN.

Fig. 5. Numero di occupati nel SSN (valori assoluti). Anni 2005-2018.



Fonte: Conto annuale del personale, RGS, 2020.

Le performance dei sistemi sanitari vengono generalmente valutate attraverso gli indicatori LEA, che monitorano i livelli delle prestazioni sanitarie erogate; ad oggi, gli ultimi dati disponibili sono quelli aggiornati al 2018.

Analizzando il riepilogo dei punteggi ottenuti, negli ultimi anni, dalle Regioni monitorate (quelle a statuto ordinario più la Sicilia), si può notare che tutte hanno superato, al 2018, la soglia minima (160 punti) per essere considerate adempienti. Frequenti, invece, erano stati, negli anni precedenti, i casi di parziale o totale inadempienza verificata, soprattutto fra le Regioni del Mezzogiorno.

Fig. 6. LEA: punteggi complessivi (valori assoluti). Anni 2010-2018.

	2018	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010
Regioni a Statuto Ordinario									
Piemonte	218	221	207	205	200	201	186	167	174
Lombardia	215	212	198	196	193	187	184	195	171
Veneto	222	218	209	202	189	190	193	189	178
Liguria	211	195	196	194	194	187	176	169	137
Emilia R.	221	218	205	205	204	204	210	213	208
Toscana	220	216	208	212	217	214	193	177	185
Umbria	210	208	199	189	190	179	171	184	191
Marche	206	201	192	190	192	191	165	161	180
Lazio	190	180	179	176	168	152	167	152	132
Abruzzo	209	202	189	182	163	152	145	151	133
Campania	170	153	124	106	139	136	117	104	95
Molise	180	167	164	156	159	140	146	145	126
Puglia	189	179	169	155	162	134	140	123	74
Basilicata	191	189	173	170	177	146	169	167	164
Calabria	162	153	144	147	137	136	133	104	95
Regioni a Statuto Speciale									
Valle d'Aosta		149							
P.A. Trento		185							
P.A. Bolzano		120							
Friuli Venezia Giulia		193							
Sicilia	171	160	163	153	170	165	157	149	108
Sardegna		140							

	<i>Regione adempiente</i>
	<i>Regione parzialmente adempiente</i>
	<i>Regione inadempiente</i>

Fonte: Ministero della Salute, Monitoraggio dei LEA (2020).

Fig. 7. LEA: simulazione nuovi criteri (valori assoluti). Anno 2017.

	Ospedaliera	Prevenzione	Distrettuale
Regioni a Statuto Ordinario			
Piemonte	84,14	92,90	84,05
Lombardia	77,13	86,84	77,05
Veneto	83,67	80,75	95,10
Liguria	79,99	73,94	84,16
Emilia Romagna	88,51	93,03	86,82
Toscana	94,27	87,07	82,67
Umbria	80,59	92,89	67,91
Marche	69,84	69,00	78,51
Lazio	70,78	86,18	57,99
Abruzzo	67,92	66,36	63,76
Campania	44,83	72,51	55,16
Molise	40,66	74,18	31,25
Puglia	65,90	66,21	64,60
Basilicata	72,56	78,69	49,86
Calabria	50,63	65,49	47,35
Regioni a Statuto Speciale			
Valle d'Aosta	74,38	64,12	34,52
P.A. Trento	94,75	83,56	82,45
P.A. Bolzano	73,97	53,37	44,82
Friuli Venezia Giulia	80,72	53,18	74,02
Sicilia	73,05	50,20	74,87
Sardegna	63,74	76,36	35,16

Fonte: Ministero della Salute, Monitoraggio dei LEA (2020).

Tale griglia, anche a seguito delle numerose critiche metodologiche ricevute, è in procinto di essere sostituita con un nuovo set di indicatori, molto più ampio del precedente (88 indicatori rispetto agli attuali 33)

che prevede un'articolazione in tre sezioni (ospedaliera, prevenzione e distrettuale) e il cui monitoraggio è stato avviato all'inizio del 2020. Per la prima volta, oltre al monitoraggio sui LEA, orientato a verificare anche l'appropriatezza e la sicurezza delle cure, si intendono stimare anche: il bisogno sanitario, l'equità sociale, i Percorsi Diagnostico Terapeutici Assistenziali (PDTA). Inoltre, si introduce una specifica valutazione delle disuguaglianze, tra e nelle Regioni, della qualità percepita e dell'umanizzazione delle cure. In base ad una simulazione dell'applicazione di questi nuovi criteri, condotta su un sottoinsieme di 22 indicatori sugli 88 complessivi (10 dei quali comuni alla vecchia griglia) numerosi sarebbero i casi di criticità sia fra le Regioni a statuto ordinario che fra quelle a statuto speciale, anch'esse ora monitorate. Il nuovo metodo prevede che, per ciascuna area, a ogni Regione venga assegnato (in base al punteggio sintetico ottenuto elaborando tutti gli indicatori che rientrano in tale area) un "semaforo" verde, giallo o rosso e che l'ente venga complessivamente classificato come inadempiente se ha anche solo un semaforo giallo. Il giudizio finale sull'adempienza ai nuovi LEA è quindi certamente più accurato, ma anche più severo.

3. Focus sul Sistema regionale pugliese

L'analisi dell'evoluzione strutturale fatta registrare negli ultimi quindici anni dal Sistema sanitario regionale pugliese è articolata, nei paragrafi che seguono, in specifiche sezioni dedicate: al personale; all'assistenza distrettuale; al sistema ospedaliero ed al trend di alcuni tra i più significativi indicatori LEA.

Attraverso la lettura dell'andamento di alcuni specifici indicatori relativi alle suddette sezioni, si intende indagare l'effettivo processo di trasformazione del Sistema sanitario regionale prodotto dai vari Piani sanitari che si sono succeduti nel periodo (PSR 2002-2004; PSR 2008-10; piani di riordino ospedaliero e di riforma dei distretti; Piano di rientro 2010-2012 e successivi programmi operativi in prosieguo del Piano di rientro).

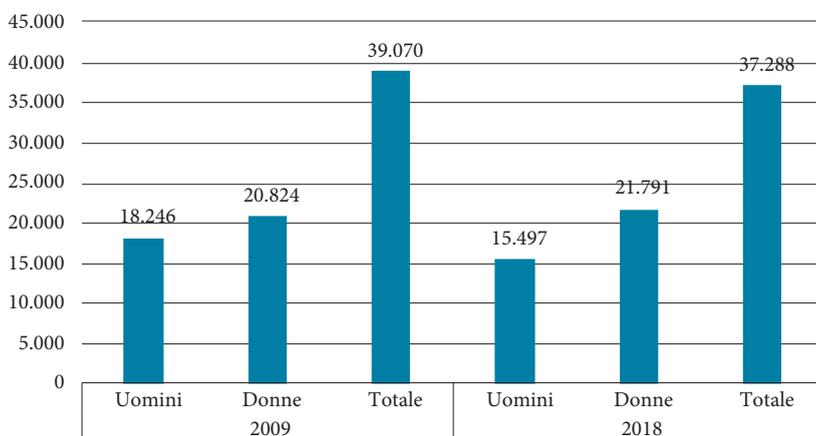
3.1 *Il personale del SSR*

I dati del Conto annuale del Personale della RGS confermano come anche per la Regione Puglia, così come per l'intero sistema nazionale,

si sia registrata negli ultimi dieci anni una progressiva riduzione del personale sanitario (circa 1.800 unità di personale in meno dal 2009 al 2018).

Certamente tale trend è stato fortemente condizionato dai vincoli al turn-over previsti dal Piano di rientro del 2010, ed auspicabilmente potrà essere finalmente invertito nei prossimi mesi, grazie al piano straordinario di assunzioni di medici, infermieri e operatori sanitari approvato dalla Regione Puglia per fronteggiare l'emergenza, nel quale sono state previste complessive 2.539 assunzioni.

Fig. 8. *Andamento dell'occupazione nel SSR PUGLIA (2009-2018).*

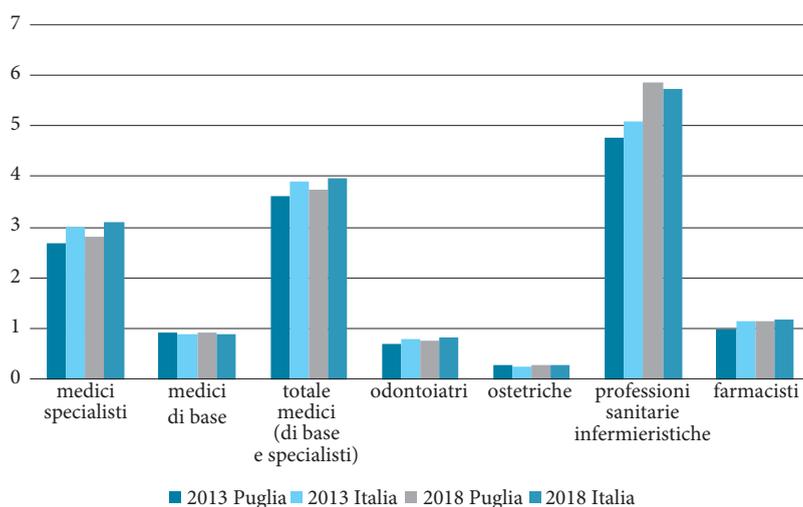


Fonte: *Conto Annuale del Personale - RGS, 2020.*

Esaminando l'evoluzione, tra il 2013 ed il 2018, della composizione del personale sanitario in Italia ed in Regione Puglia, è possibile osservare come per la nostra Regione persista, nonostante un trend positivo, un minor numero di medici specialisti per 1.000 abitanti rispetto al dato nazionale. I medici di base presentano, invece, una presenza leggermente maggiore rispetto alla media nazionale, mentre in linea con i valori italiani risultano, grazie al trend positivo degli ultimi anni, i farmacisti. Sensibilmente maggiore rispetto a quella nazionale risulta, infine, in Puglia, la presenza degli infermieri. Tale risultato, per certi versi sorpren-

dente, può essere stato determinato, per un verso, dalla tendenza degli infermieri ad essere reclutati in Regioni del Centro-Nord per poi ottenere il trasferimento al Sud, nel proprio territorio di origine. Inoltre, rispetto all'apparente sovradimensionamento degli infermieri, bisogna sottolineare la persistente consuetudine ad affidare loro anche mansioni più propriamente da OSS, soprattutto in assenza di un sufficiente numero di questi ultimi nelle dotazioni organiche.

Fig. 9. Personale sanitario per 1.000 abitanti Puglia-Italia (2013-2018).

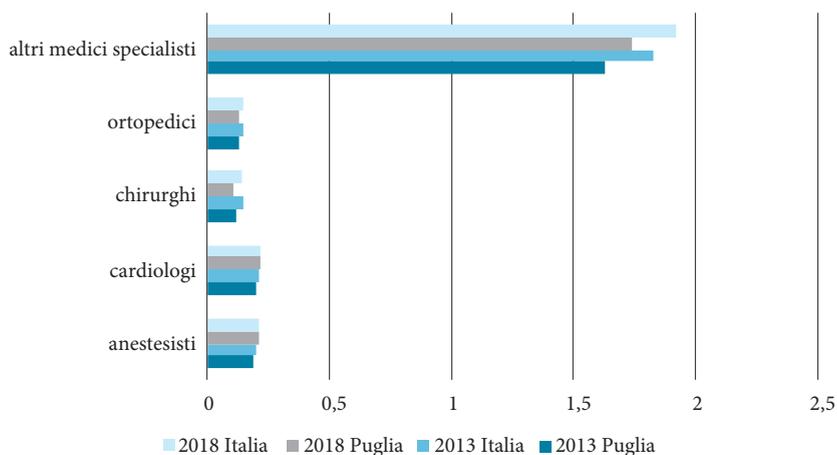


Fonte: ISTAT, 2020.

Il grafico seguente prende in esame il confronto tra Puglia e Italia delle specifiche categorie di medici specialisti mostrando come, se per un verso pare essersi colmato, negli ultimi anni, il gap relativo alla presenza di anestesisti e cardiologi, persistono ancora divari, più o meno significativi, tra i dati regionali e quelli nazionali relativi a: chirurghi, ortopedici e altri medici specialisti.

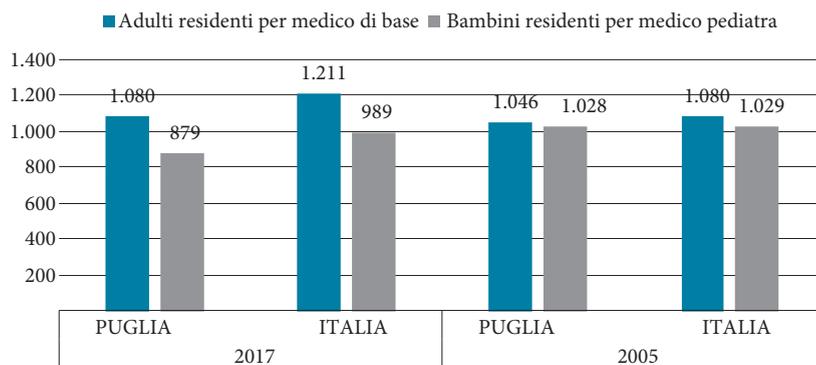
Con riferimento alla medicina di base, i dati mostrano, per la Puglia, un miglior rapporto percentuale pazienti/medico e bambini/pediatra rispetto al dato nazionale, ma anche una anzianità di laurea (e quindi, presumibilmente, un'età media) più elevata.

Fig. 10. Medici specialisti per 1.000 abitanti Puglia-Italia (2013-2018).



Fonte: ISTAT, 2020.

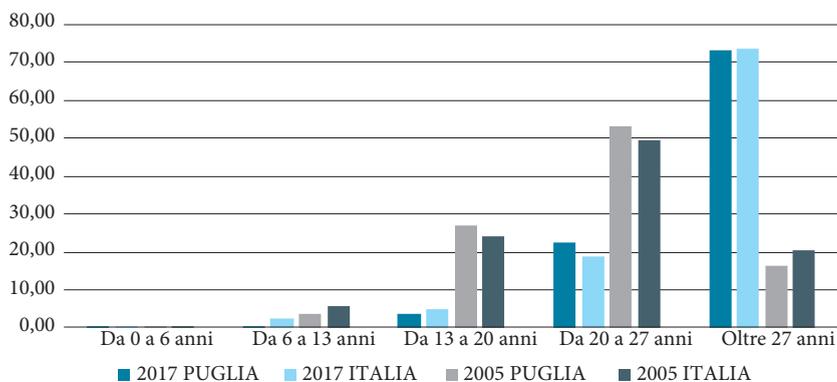
Fig. 11. Adulti residenti per medico di base e bambini residenti per medico pediatra (2005-2017).



Fonte: Annuario statistico Ministero Salute, 2019.

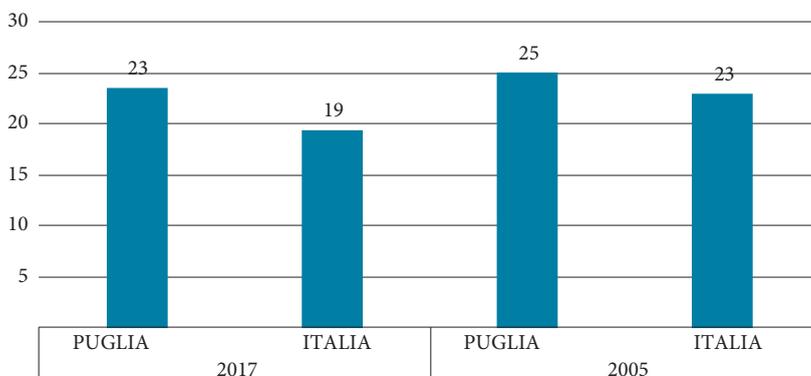
Significativa, infine, sia per il territorio regionale che, ancor più, per quello nazionale, la diminuzione del numero di medici titolari di guardia medica per 100 mila abitanti osservata nel periodo 2005-2017.

Fig. 12. Medici di base per anzianità di laurea -% (2005-2017).



Fonte: Annuario statistico Ministero Salute, 2019.

Fig. 13. Medici titolari di guardia medica per 100 mila abitanti (2005-2017).



Fonte: Annuario statistico Ministero Salute, 2019.

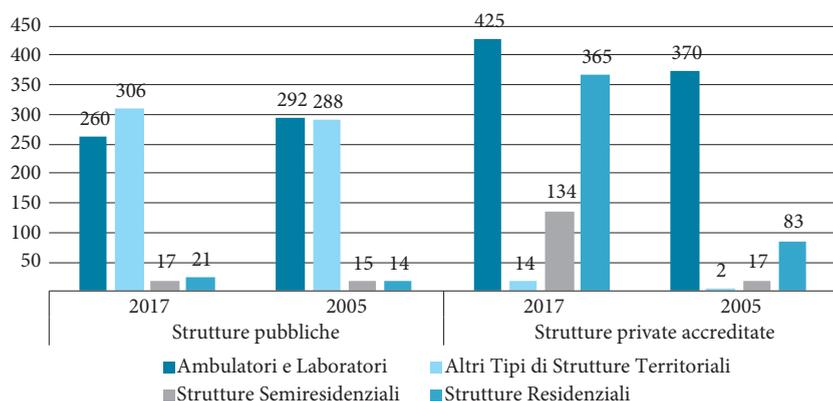
3.2 L'assistenza distrettuale

In tema di assistenza distrettuale, i dati di sintesi sulla numerosità delle strutture presenti nel territorio pugliese nel 2005 e nel 2017 mostrano, in primo luogo, una crescita molto rilevante di tutte le tipologie

di strutture private accreditate (strutture residenziali; semi-residenziali; ambulatori e laboratori ed altri tipi di strutture territoriali).

Con riferimento alle strutture pubbliche, si registrano numeri leggermente in aumento per tutte le tipologie considerate, ad eccezione di quella relativa ad Ambulatori e laboratori, che invece risulta in calo (292 nel 2005 e 260 nel 2017).

Fig. 14. Strutture sanitarie pubbliche e private accreditate (2005-2017).



Fonte: *Annuario statistico Ministero Salute, 2019.*

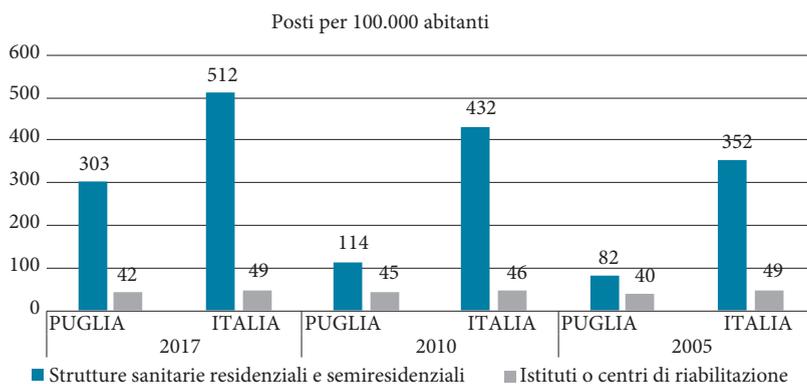
Il confronto tra i dati regionali e quelli nazionali, riportato nel grafico seguente, mostra come, nonostante il costante incremento del numero di posti per 100.000 abitanti fatto registrare in Puglia per le strutture sanitarie residenziali e semiresidenziali tra il 2005 ed il 2017, tale valore risulti ancora ben distante da quello medio nazionale (303 contro 512).

Da sottolineare, inoltre come, per gli Istituti e i Centri di riabilitazione, il numero dei posti per 100.000 abitanti, dopo la crescita fatta registrare nel quinquennio 2005-2010, abbia poi subito un calo attestandosi, nel 2017, sul valore di 42, a fronte di un dato medio nazionale pari a 49.

Anche per l'Assistenza Domiciliare Integrata (ADI), nonostante il trend positivo, il numero di casi trattati per popolazione residente resta ancora molto distante da quello nazionale. Ciò è vero, in particolare, con specifico riferimento agli over 65, per i quali i casi trattati

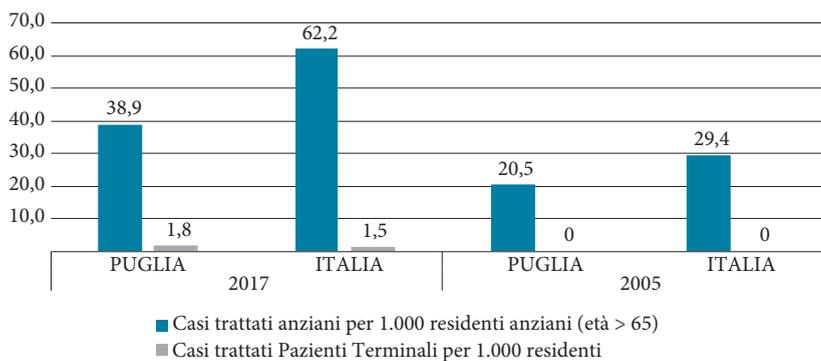
per 1.000 residenti anziani erano pari in Puglia, nel 2017, a 38,9 (20,5 nel 2005); a fronte di un valore nazionale di 62,2.

Fig. 15. Posti letto in strutture sanitarie e centri di riabilitazione (2005-2010-2017).



Fonte: *Annuario statistico Ministero Salute, 2019.*

Fig. 16. Assistenza Domiciliare Integrata – Casi trattati.



Fonte: *Annuario statistico Ministero Salute, 2019.*

3.3 *Il sistema ospedaliero*

I dati sulla numerosità delle strutture e dei posti letto di assistenza distrettuale in Regione Puglia, appena riportati, fanno presupporre che nel nostro Sistema sanitario regionale la rete degli ospedali rivesta ancora un ruolo predominante, con un coinvolgimento nell'assistenza secondaria e nell'erogazione di prestazioni ambulatoriali di pertinenza territoriale.

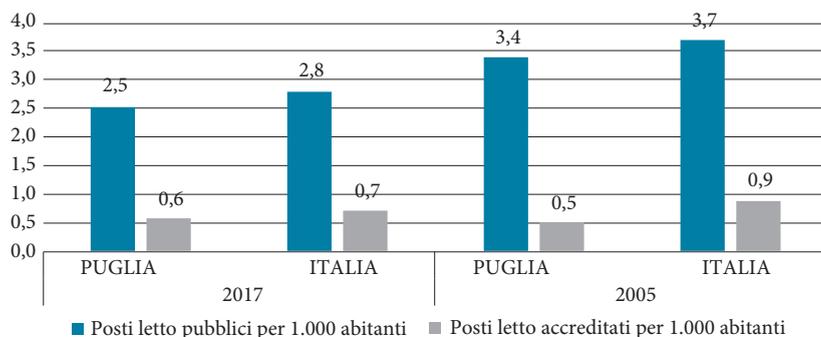
In effetti, guardando il trend della numerosità delle strutture di ricovero pubbliche presenti in Regione Puglia, sembrerebbe che le stesse siano passate da 36 del 2005 a 34 del 2017. In realtà, tali dati sono anche l'effetto di una diversa configurazione del modello organizzativo che nel 2005 contemplava più ospedali aggregati con codice unico. Nello stesso periodo, si è invece registrata una più drastica riduzione delle case di cura private, diminuite da 38 a 26, ma anche in questo caso sono intervenuti alcuni accorpamenti.

Con riferimento ai posti letto, come è noto, il D.M. 70/2015 ha stabilito che la dotazione dei posti letto ospedalieri accreditati “ed effettivamente a carico del Servizio sanitario regionale” dovesse attestarsi ad un livello non superiore a 3,7 posti letto per mille abitanti, comprensivi di 0,7 posti letto per mille abitanti per la riabilitazione e la lungodegenza post-acuzie².

Tale limite, come mostra il grafico seguente, è abbondantemente rispettato dalla Regione Puglia, che anzi negli ultimi anni ha preferito restare, nella propria programmazione ospedaliera, ben al di sotto del tetto massimo consentito (circa 1.200 posti letto in meno), anche in virtù di un “tasso di utilizzo” delle strutture pubbliche che non ha mai superato la soglia dell'85%, sia per gli acuti (82,9% nel 2005 e 84,3% nel 2017) che per i non acuti (70,7% nel 2005 e 84,7% nel 2017).

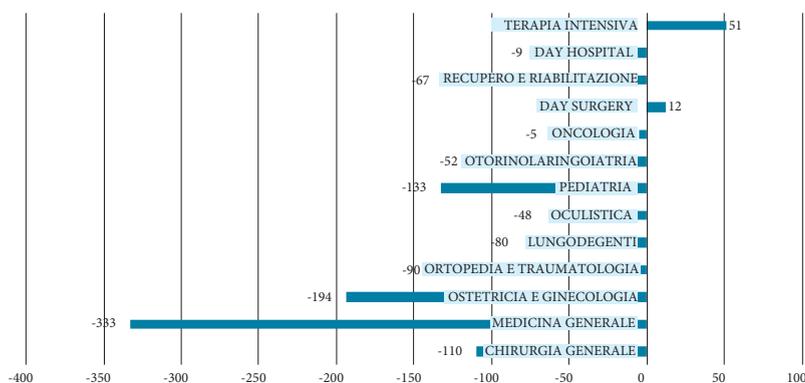
² Tale standard è stato praticamente dimezzato nell'arco di trenta anni, visto che la legge 595 del 23 ottobre 1985 aveva fissato il numero ottimale di posti letto in 6,5 per mille abitanti, ove i posti letto convenzionati con l'ospedalità privata venivano contati solo per metà.

Fig. 17. Posti letto previsti nelle strutture di ricovero pubbliche e posti letto privati accreditati.



Fonte: *Annuario statistico Ministero Salute, 2019.*

Fig. 18. Principali variazioni di posti letto per disciplina (2012-2018).



Fonte: *Elaborazione Corte dei Conti su dati Ministero Salute, 2020.*

Indagando l'andamento delle principali variazioni dei posti letto per disciplina in Regione Puglia, è possibile sottolineare come, nel periodo 2012-2018, la maggiore riduzione di posti letto abbia interessato la medicina generale (-333), seguita da ostetricia e ginecologia (-194); pediatria (-133) e chirurgia generale (-110). Degna di nota pare la contrazione dei posti letto relativi all'oncologia (-5), mentre l'unica disciplina per la quale si registra un incremento di posti letto è la tera-

pia intensiva (+51). Anche il day surgery pluridisciplinare ha avuto un incremento di posti (+12) con riconversione di posti letto di ricovero ordinario, contribuendo, così, a ridurre l'inappropriatezza. Oggi si tende a ridurre anche i posti letto di ricoveri di giorno orientandoli verso il day service che è classificata come attività ambulatoriale. Ciò giustifica in parte la riduzione del tasso di ospedalizzazione.

Nel corso della fase più acuta della pandemia gli ospedali del nostro Paese sono stati messi a dura prova. In particolare, i reparti ospedalieri maggiormente esposti all'ondata epidemica, come è noto, sono stati quelli di terapia intensiva; pneumologia e malattie infettive.

Prendendo in esame, più specificamente, il trend della numerosità dei posti letto relativi a queste tre discipline per il periodo 2012-2018, si nota come lo stesso sia, per la Regione Puglia, un trend positivo per la terapia intensiva, negativo per la pneumologia e costante per le malattie infettive. Il numero di posti letto per 10.000 residenti risulta quindi complessivamente, per dette discipline, pari a 0,20 nel 2018, a fronte di un valore nazionale pari a 0,18.

Tab. 1. I posti letto complessivi per: terapia intensiva, pneumologia e malattie infettive (2012-2018).

	Malattie infettive e tropicali		Pneumologia		Terapia intensiva		Totale 3 discipline		Posti letto per le tre discipline x 10.000 residenti	
	2012	2018	2012	2018	2012	2018	2012	2018	2012	2018
Puglia	180	180	371	327	248	299	799	806	0,20	0,20
ITALIA	3.003	2.699	3.672	3.301	4.852	5.184	11.527	11.184	0,19	0,18

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Ministero della salute, 2020.

Infine, la tabella seguente fornisce un quadro di sintesi relativo alla dotazione di apparecchiature tecnico-biomediche di diagnosi e cura delle strutture di ricovero pubbliche.

Gli indicatori di dotazione per un milione di abitanti mostrano, nel confronto tra Puglia e Italia, disponibilità maggiori nella nostra Regione per gli apparecchi di emodialisi, i Mammografi ed i Tomografi ad emissione di positroni. Viceversa, i valori pugliesi sono inferiori a quelli medi nazionali con riferimento agli Acceleratori lineari, ai

Sistemi CT/PET integrati, ai Tomografi assiali computerizzati ed ai Tomografi a risonanza magnetica.

Tab. 2. *Apparecchiature tecnico biomediche di diagnosi e cura presenti nelle strutture di ricovero pubbliche (indicatori per 1.000.000 di abitanti). Anno 2017.*

	ALI: Acceleratore lineare	EMD: Apparecchio per emodialisi	MAG: Mammografo (per 1.000.000 di donne tra 45 e 69 anni)	PET: Tomografo ad emissione di positroni	SSP: Sistema CT/PET integrato	TAC: Tomografo assiale computerizzato	TRM: Tomografo a risonanza magnetica
PUGLIA	4,7	322,1	79,8	1,2	1,7	17,8	9,4
ITALIA	6,0	238,4	76,6	0,2	2,1	19,1	11,5

Fonte: *Annuario statistico Ministero Salute, 2019.*

3.4 *Il trend di alcuni indicatori LEA*

Come si è detto nella prima parte del capitolo, la Regione Puglia ha fatto registrare, negli ultimi anni, un trend decisamente positivo con riferimento ai punteggi LEA, passando da una condizione di pesante inadempienza (74 punti nel 2010) ad una di completa adempienza (189 punti nel 2018).

Anche per questo motivo, si è ritenuto di particolare interesse, a corredo dell'analisi del Sistema sanitario regionale pugliese sin qui condotta, indagare l'andamento specifico fatto registrare, negli ultimi anni, da alcuni indicatori valutati di particolare significatività rispetto ai tre livelli essenziali di assistenza.

Nell'ambito del quadro che emerge dalla tabella, si ritengono degne di nota le seguenti osservazioni:

- particolarmente positivo risulta il trend dell'indicatore relativo al rapporto tra ricoveri attribuiti a DRG ad alto rischio di inappropriatazza e ricoveri attribuiti a DRG non a rischio di inappropriatazza in regime ordinario (0,39 nel 2012 e 0,18 nel 2017);
- risulta ancora troppo basso – fermo a 4 dal 2010 al 2017 – lo score dell'indicatore relativo alla proporzione di persone che ha effettua-

- to test di screening di primo livello, in un programma organizzato, per cervice uterina, mammella, colon retto;
- non è ancora soddisfacente la percentuale di over 65 trattati in ADI (1,9% nel 2017 a fronte dell'1,8% nel 2010);
 - rispetto alla gestione delle emergenze, particolarmente significativo è l'incremento fatto registrare dall'intervallo "Allarme-Target" dei mezzi di soccorso che, pur restando ancora nei limiti previsti, è cresciuto dai 16 minuti del 2011 ai 20 minuti del 2017.

Tab. 3. Il trend di alcuni indicatori LEA per la Regione Puglia. Anni 2010-2017.

Livello di assistenza	Indicatore	Anno			
		2010	2011	2012	2017
PREVENZIONE	Proporzione di persone che ha effettuato test di screening di primo livello, in un programma organizzato, per cervice uterina, mammella, colon retto	4			4
DISTRETTUALE	FARMACEUTICA Percentuale del consumo annuo (espresso in DDD – Dosi Definite Die) dei farmaci appartenenti al PHT			68,00	69,92
	SPECIALISTICA Numero prestazioni specialistiche ambulatoriali di risonanza magnetica per 100 residenti	4,98			4,10
	TERRITORIALE Percentuale di anziani ≥ 65 anni trattati in ADI	1,8			1,9
OSPEDALIERA	Rapporto tra ricoveri attribuiti a DRG ad alto rischio di inapproprietezza (alleg. B Patto per la Salute 2010-2012) e ricoveri attribuiti a DRG non a rischio di inapproprietezza in regime ordinario		0,39	0,18	
EMERGENZA	Intervallo Allarme-Target dei mezzi di soccorso (minuti)	16			20

Fonte: Ministero della Salute, 2020.

4. Temi aperti e prospettive post-pandemia: riflessioni conclusive

Il contributo, dopo un iniziale inquadramento delle risorse disponibili e delle performance dei Sistemi sanitari regionali del nostro Paese, si è soffermato sull'analisi del trend di alcuni indicatori relativi al Sistema sanitario regionale della Puglia, esaminandone l'evoluzione negli ultimi anni.

Certamente, l'andamento di molti degli indicatori considerati potrà essere, nei prossimi mesi, profondamente influenzato dagli interventi regionali di riorganizzazione e potenziamento del servizio sanitario che la Regione Puglia, come altre Regioni, sta adottando nelle fasi più acute della pandemia.

Inoltre, è ormai diffuso il convincimento che, anche in virtù della prossima disponibilità di risorse finanziarie di natura ed importo straordinari (Next Generation EU ed, eventualmente, MES) bisognerà pervenire, nei prossimi anni, ad una complessiva riorganizzazione del SSN, finalizzata al superamento degli attuali limiti e ad un effettivo processo di ammodernamento.

A tal proposito, una recente ricostruzione del fabbisogno infrastrutturale e di investimenti in tecnologie sanitarie pubblicata nel Rapporto 2020 sul coordinamento della finanza pubblica della Corte dei Conti (p. 326) ha stimato lo stesso, per il periodo 2019-2045, in 2,2 miliardi a livello regionale ed in 32,1 miliardi a livello nazionale.

Tab. 4. Fabbisogni infrastrutturali e investimenti in tecnologie sanitarie – i dati per Regione.

	Il fabbisogno di investimenti infrastrutturali per il periodo 2019-2045		Il fabbisogno per regione nel triennio 2018-2020			
			Gli investimenti in tecnologie sanitarie		di cui per sostituzioni	per potenziamento
	(miliardi di €)	%	(miliardi di €)	%	(miliardi di €)	(miliardi di €)
Puglia	2,2	6,8	83,7	5,5	46,6	37,1
ITALIA	32,1	100	1.507,70	100	1.103,40	404,3

Fonte: Elaborazione Corte dei Conti su dati Ministero Salute, 2020.

Sotto il profilo “strutturale”, uno dei primi “nodi” che il sistema sanitario italiano dovrebbe sciogliere è quello relativo alla riforma dei criteri di riparto

del finanziamento statale, che attualmente è effettuato – per circa il 40% – in funzione della quota capitaria pesata per classi d'età, con la conseguenza che le Regioni del Sud, più giovani, continuano ad essere penalizzate.

E, nonostante la differenza della popolazione per classi di età tra le Regioni si stia riducendo nel corso degli ultimi anni (tanto che la Puglia, ormai, perde poco più di 50 milioni all'anno a fronte degli oltre cento di dieci anni fa), è pur vero che indicatori di bisogno sanitario più coerenti andrebbero individuati nell'ambito delle condizioni socioeconomiche della popolazione e del suo stato di deprivazione, anche in attuazione delle disposizioni della legge 662 del 1996, art. 1 c. 34 e 34bis come più volte rivendicato.

Fig. 19. Punti di forza e debolezza del Sistema sanitario regionale della Puglia.



Fonte: Elaborazione IPRES, 2020.

A conferma di quanto sopra, l'OMS ha segnalato agli Stati membri europei l'esigenza di porre una maggiore attenzione alle variabili o condizioni sociali, sanitarie ed economiche che incidono, in senso positivo o negativo, sullo stato di salute. Evidenze epidemiologiche dimostrano che in presenza di bassi livelli igienico-sanitari ambientali, carenza di servizi sanitari, basso livello di istruzione, di reddito e di occupazione, si verificano conseguenze negative sullo stato di salute. Le persone povere, le persone svantaggiate ed i gruppi emarginati sono esposti alla mortalità ed a rischi sanitari più elevati.

Una più giusta distribuzione delle risorse che tenga conto di tali evidenze contribuirebbe a perseguire quella equità, auspicata dall'OMS, nelle condizioni di accesso alle prestazioni in funzione dei bisogni.

Entrando nel merito di ciò che la nostra analisi ha mostrato con riferimento all'evoluzione del Sistema sanitario regionale della Puglia, è possibile preliminarmente osservare come, pur avendo la nostra Regione fatto registrare, negli ultimi anni, andamenti positivi e di progressivo miglioramento dei dati relativi al monitoraggio dei livelli essenziali di assistenza (nonostante i gravosi vincoli connessi al Piano di rientro), vi siano ancora dei punti di debolezza sui quali è necessario continuare a lavorare per raggiungere le performance delle Regioni più virtuose.

In particolare, volendo individuare le principali misure di policy sulle quali sarebbe opportuno concentrarsi per risolvere le criticità che ancora persistono nel nostro Sistema sanitario regionale, è possibile richiamare le seguenti:

- significativo potenziamento e modernizzazione dei Dipartimenti di Prevenzione per permettere, da un lato, una diagnosi precoce di gravi malattie e, dall'altro, una maggiore efficacia della lotta alle dipendenze (che portano ad un quadro patologico spesso irreversibile, oltre ad impegnare ingenti risorse umane ed economiche). A tal fine va potenziata l'attività epidemiologica per individuare il reale bisogno di salute al di là della domanda espressa;
- realizzazione di iniziative di educazione sanitaria e promozione di corretti stili di vita;
- implementazione di politiche integrate intersettoriali con coinvolgimento del sistema agricolo e di produzione degli alimenti, dell'industria, del commercio e del settore ambientale;

- gli ospedali dovrebbero essere effettivamente ridisegnati quali punti di eccellenza in cui svolgere attività e prestazioni non eseguibili sul territorio (dalla diagnostica al trattamento medico o chirurgico) e potenziando ulteriormente l'elenco delle prestazioni eseguibili ambulatorialmente o in day-service;
- potenziare i centri di riabilitazione, ivi inclusi quelli post-acuzie cardiologici e pneumologici (anche per alleggerire il fabbisogno di terapie intensive);
- rivedere l'attuale organizzazione della rete emergenziale differenziando la qualità delle prestazioni da erogare, lasciando ai DEA la gestione legata ai codici rossi e orientando le altre prestazioni in altre strutture di base;
- garantire la presa in carico e la continuità assistenziale;
- realizzare ogni utile iniziativa per garantire l'equità di accesso alle prestazioni sull'intero territorio in modo che ogni cittadino possa godere degli stessi diritti.

L'adozione di queste misure di policy consentirebbe, probabilmente, di incrementare ulteriormente le performance e l'efficienza del Sistema sanitario pugliese, permettendogli di affrontare con maggiore efficacia le sfide di questo difficile periodo di pandemia e quelle del futuro prossimo.

Bibliografia e sitografia

Agenzia per la Coesione territoriale (2020), *Conti Pubblici Territoriali*.

CIPE, *Delibere di riparto del FSN*, annualità varie.

Corte dei Conti (2020), *Rapporto sul coordinamento della Finanza pubblica*.

ISTAT, *Rilevazioni sul personale sanitario*, annualità varie.

Ministero della Salute, *Monitoraggio indicatori LEA*, annualità varie.

Ministero della Salute (2019, luglio), *Annuario Statistico del Servizio Sanitario Nazionale - Assetto organizzativo, attività e fattori produttivi del SSN*, annualità 2005; 2010 e 2017.

Ragioneria Generale dello Stato (2020), *Conto annuale del personale*.

Invecchiamento della popolazione e spesa sanitaria: prospettive di riconversione

*Luca Bartocci, Claudio Cappelli, Mauro Casavecchia,
Luca Del Bene, Elisabetta Tondini¹*

1. Introduzione

Il problema della cura della persona e della ricerca di modelli di organizzazione e gestione dei servizi sanitari, che sappiano fronteggiare le sfide dei cambiamenti sociali ed economici in atto, ha un'evidente importanza nella riflessione sulle scelte di governo del settore pubblico. Tali scelte vanno inserite in un contesto fatto di tradizioni culturali e di orientamenti politici prevalenti, ma è indubbio che il trend degli ultimi decenni, soprattutto nei paesi più sviluppati, vede una quota crescente di spesa pubblica destinata ad assicurare servizi di assistenza sanitaria. In questo scenario, i mutamenti in corso della composizione demografica, con il progressivo invecchiamento della popolazione che la parte ricca del mondo – in particolare l'Europa – sta conoscendo, non possono che porre nuove sfide da affrontare.

La crescita economica che l'Occidente ha potuto sperimentare dal secondo dopoguerra, i progressi in campo scientifico e tecnologico, il diffuso miglioramento dello stile di vita hanno comportato un generalizzato allungamento delle aspettative di vita. Se a questo si aggiunge la contestuale riduzione del tasso di natalità, è facile capire come il progressivo invecchiamento della popolazione sia un fatto inevitabile, che comporta conseguenze evidenti sulla richiesta di servizi sanitari mirati per gli anziani e apre una serie più ampia di questioni di ordine sociale ed economico (si pensi agli effetti sul mercato del lavoro e sulla sostenibilità dei sistemi pensionistici).

La problematica è dunque seria e di estrema attualità. Anche la condizione di emergenza sanitaria da Covid-19, purtroppo ancora in

¹ L. Bartocci (Università degli Studi di Perugia), C. Cappelli (FIMMG Marche), L. Del Bene (Università Politecnica delle Marche), M. Casavecchia e E. Tondini (Agenzia Umbria Ricerche).

corso nel momento in cui si scrive, ha messo in risalto la necessità di ripensare i criteri di definizione delle politiche sanitarie e ha evidenziato la rilevanza della composizione demografica nelle modalità di prevenzione e cura.

Il presente lavoro si propone di offrire elementi utili per una riflessione sui criteri che potrebbero guidare le scelte manageriali e di policy nella cosiddetta *elderly society*. In tal senso, vengono analizzate le dinamiche in atto e prospettiche che riguardano gli andamenti demografici, la spesa sanitaria pubblica e, specificamente, quella indirizzata alla popolazione over 65.

Lo scritto si sviluppa come segue: dopo un quadro interpretativo degli andamenti demografici (regionali, nazionali e internazionali) e delle loro potenziali implicazioni sul sistema sanitario, viene proposta un'analisi della spesa sanitaria pubblica con un particolare focus sul livello regionale e, a seguire, l'attenzione viene incentrata specificamente sulle dinamiche evolutive della spesa sanitaria dedicata alle persone anziane. Il lavoro si chiude con alcune riflessioni finali e suggerimenti in ordine alle scelte politiche e gestionali che riguardano questo particolare segmento della cura della persona.

2. L'invecchiamento della popolazione e il fabbisogno di servizi sanitari

L'invecchiamento della popolazione è un fenomeno globale, riscontrabile a livello mondiale, europeo e italiano. Peraltro, si tratta di un andamento che sembra destinato a protrarsi visti, da un lato, il progresso tecnico-scientifico che consente un miglioramento delle cure e, dall'altro, l'evoluzione generalizzata, almeno nelle società più sviluppate, delle condizioni di vita.

Tab. 1. Quota della popolazione di 65 anni e oltre (%).

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Mondo	8,9	9,1	9,3	9,6	9,8	10,0	10,2	10,4	10,7	10,9	11,1	11,4	11,7
Europa	19,9	20,2	20,5	20,8	21,1	21,5	21,8	22,2	22,5	22,9	23,3	23,7	24,1
Italia	22,6	22,9	23,1	23,4	23,7	24,0	24,4	24,8	25,2	25,6	26,1	26,6	27,2

Fonte: OECD.stat (Data extracted on 24 Sep 2020).

Secondo stime dell'OCSE (tab. 1), in Europa, nel 2030, la quota di over 65 arriverà al 24% del totale della popolazione, toccando addirittura il 27,2% in Italia. La popolazione europea invecchia rapidamente a causa della maggiore longevità associata alla diminuzione della fertilità, all'efficacia delle cure e della prevenzione. Il numero degli ultraottantenni raddoppierà entro il 2050, mentre il mercato del lavoro si sta già riducendo.

In Italia, le statistiche rilevano che la popolazione diminuisce, ma invecchia più rapidamente. «Nel 2050 saremo due milioni e mezzo in meno, [...] ma il dato ancor più rilevante è che gli over 65, oggi un quarto della popolazione, diventeranno più di un terzo, vale a dire 20 milioni di persone, di cui oltre 3 milioni con più di 85 anni»².

Alcuni indicatori possono rappresentare efficacemente quanto affermato:

- in Italia, nel prossimo futuro (2065), si prevede una diminuzione della percentuale di persone fra 0 e 14 anni, mentre la popolazione di 65 anni e più crescerà al 32,6% (dal 22,8% del 2019). Gli ultra 85enni, nel 2065, dovrebbero attestarsi al 10,0%. La popolazione in età attiva (fra i 15 e i 64 anni), infine, si contrarrà dal 64% del 2019 al 54,7% del 2065;
- il rapporto tra la popolazione di 65 anni e più e la popolazione in età attiva (l'indice di dipendenza degli anziani), pari nel 2019 al 35,7%, raggiungerà nel 2065 il 59,7%, serrando con forza ancora maggiore i nodi tuttora non sciolti della sostenibilità del sistema Paese;
- l'indice di vecchiaia, ossia il rapporto di composizione tra la popolazione con 65 anni e oltre e la popolazione fino ai 14 anni, tra il 2019 e il 2065 si incrementerà da 173,1 a 257,9³;
- l'età media della popolazione passerà dagli attuali 44,9 a oltre 50 anni nel 2065⁴;
- la speranza di vita per gli ultra sessantacinquenni dal 2015 al 2019 è aumentata di 6 mesi, sia per gli uomini che per le donne, passando rispettivamente a 19,3 e a 22,5 anni;
- le regioni con l'indice di vecchiaia più alto sono Liguria, Molise, Friuli-Venezia Giulia, Piemonte, Toscana e Umbria ma, considerando la speranza di vita, la situazione regionale appare sostan-

² ISTAT, 2018a.

³ <https://www4.istat.it/it/anziani/popolazione-e-famiglie>.

⁴ ISTAT, 2018b.

zionalmente omogenea (varia da un valore minimo di 19,8 della Campania a 21,6 della Provincia autonoma di Trento – tab. 2).

Tab. 2. Indicatori demografici delle regioni italiane (1° gennaio 2019) e speranza di vita a 65 anni per genere al 2019 e variazione rispetto al 2015.*

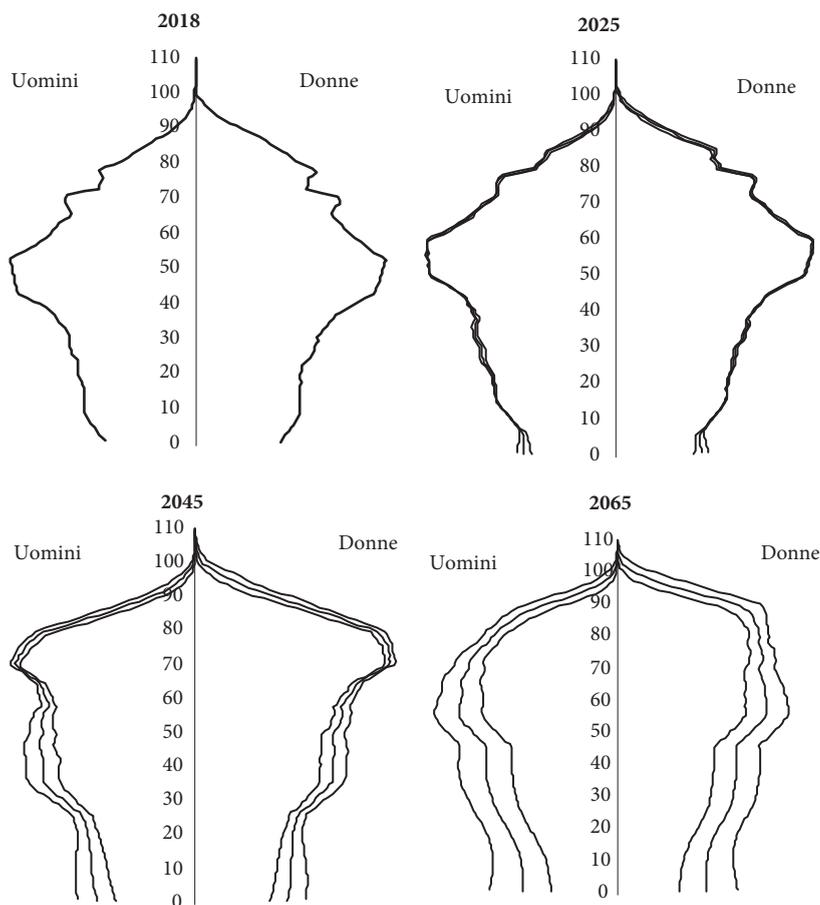
	Popolaz. 65 anni e + (%)	Dipend.za strutturale (%)	Dipend. za anziani (%)	Indice di vecchiaia (%)	Speranza di vita a 65 anni per genere (anni)			
					M	Var. 2019-2015	F	Var. 2019-2015
ITALIA	22,8	56,3	35,7	173,1	19,3	0,6	22,5	0,6
Piemonte	25,5	61,2	41,2	205,9	19,2	0,7	22,3	0,5
Valle d'Aosta	23,8	58,7	37,8	181,6	18,4	0,2	22,6	1,0
Liguria	28,5	65,6	47,2	255,8	19,3	0,6	22,6	0,6
Lombardia	22,6	56,8	35,4	165,5	19,5	0,6	22,8	0,6
P.A. Bolzano	19,6	54,7	30,3	124,3	20,1	0,6	23,5	0,6
P.A. Trento	22,1	57,3	34,7	153,7	20,4	0,9	23,6	0,7
Veneto	22,9	56,6	35,8	172,1	19,8	0,8	23,0	0,6
Friuli-Venezia G.	26,2	61,8	42,3	217,2	19,6	1,0	23,1	0,7
Emilia-R.	23,9	58,9	38,1	182,6	19,7	0,5	22,8	0,6
Toscana	25,4	60,8	40,8	204,6	19,7	0,7	22,7	0,4
Umbria	25,6	61,6	41,3	204,2	20,1	1,0	23,1	0,5
Marche	24,8	59,9	39,6	196,2	19,9	0,7	23,0	0,4
Lazio	21,7	54,0	33,4	162,6	19,3	0,5	22,4	0,5
Abruzzo	23,8	56,9	37,4	191,8	19,5	0,6	22,8	0,8
Molise	24,6	56,2	38,5	217,5	19,3	0,6	22,6	0,4
Campania	18,8	49,9	28,2	129,8	18,2	0,7	21,2	0,7
Puglia	22,1	54,3	34,1	168,6	19,4	0,5	22,4	0,6
Basilicata	23,0	53,6	35,3	193,2	19,2	0,5	22,0	0,2
Calabria	21,6	53,4	33,1	163,3	19,0	0,4	22,0	0,3
Sicilia	21,2	53,8	32,6	153,7	18,7	0,5	21,4	0,4
Sardegna	23,8	53,8	36,5	212,0	19,5	0,4	23,1	0,7

* *Dati provvisori.*

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT.

Tali tendenze stanno trasformando la tipica rappresentazione piramidale della struttura della popolazione per età, che passa da una configurazione ad “anfora” a una forma “rettangolare” e, in un futuro a medio e lungo termine, a “piramide rovesciata” in relazione al progressivo peso delle persone in età più anziane (graf. 1).

Graf. 1. Piramide della popolazione italiana al 2018 e proiezioni.



Fonte: elaborazioni AUR su dati ISTAT.

È presumibile che il fenomeno causerà una condizione di crisi: un forte aumento delle persone che non lavorano più, spesso bisognose di

assistenza sanitaria e sociale a lungo termine, in combinazione con uno squilibrio tra le persone attive e inattive. Le proiezioni demografiche di Eurostat suggeriscono che ci saranno meno di due persone in età lavorativa (15-64 anni) per ogni persona di 65 anni o più nell'Ue entro il 2060. Si prevede che tale processo di cambiamento nelle dimensioni della popolazione in età lavorativa avrà intensità massima nel periodo che va dal 2015 al 2035, quando gran parte della popolazione nata nel periodo del boom economico è destinata al pensionamento. La sostenibilità dei modelli di distribuzione esistenti per l'assistenza sanitaria e sociale (in particolare quelli che dipendono dalle famiglie) è quindi seriamente messa in discussione.

L'invecchiamento della popolazione comporta differenti esigenze, soprattutto nel campo medico, ma anche in altri settori; diventa quindi fondamentale analizzare e comprendere i differenti driver di valore dei comportamenti e degli stili di vita degli anziani, al fine di valutare eventuali nuovi orientamenti di policy sanitaria.

L'invecchiamento è causa anche dell'aumento delle malattie croniche, responsabili di 4 morti su 5 in Europa, dove una donna su due e due uomini su cinque ne soffrono, per un consumo di circa il 75% delle risorse sanitarie⁵.

Secondo i dati ISTAT si rileva una grave riduzione dell'autonomia personale per oltre un italiano su dieci.

Come è stato affermato, «la bomba dell'invecchiamento potrebbe innescare un circolo vizioso: l'aumento della vita media causerà l'incremento di condizioni patologiche che richiedono cure a lungo termine e un'impennata del numero di persone non autosufficienti» (ISTAT, 2018a).

Il tema dell'invecchiamento della popolazione è strettamente connesso con quello della disabilità, che nel 2030 si prevede interesserà 5 milioni di anziani, con conseguenze significative di sostenibilità economica.

In Italia le persone che soffrono di disabilità sono 3,1 milioni, di cui circa la metà ultrasettantacinquenni. Le persone anziane con limitazioni soffrono per lo più anche di patologie croniche. Il 68,7% della popolazione anziana riporta di essere in cattive condizioni di salute contro l'1,6% del resto della popolazione. Il 77% delle persone

⁵ European Commission, 2015.

anziane, in condizioni di multicronicità o con malattie croniche, ha limitazioni di varia gravità. La morbilità cronica può essere infatti spesso causa di processi degenerativi invalidanti e di limitazioni funzionali progressive⁶. Dal punto di vista epidemiologico, nei prossimi dieci anni circa 8 milioni di anziani saranno affetti da almeno una patologia cronica grave (diabete, ipertensione, demenza, malattie cardiovascolari – tab. 3).

Di conseguenza, è possibile prevedere un incremento significativo nella spesa per la cura e l'assistenza a lungo termine degli anziani.

Tab. 3. Stato di salute delle persone di 65 anni e più, Italia. Anno 2019 (per 100 persone con le stesse caratteristiche).

	65-74 anni			75 anni e più		
	M	F	T	M	F	T
in buona salute	47,9	39,9	43,7	33,4	23,6	27,5
con almeno una malattia cronica	72,3	76,8	74,7	82,1	87,7	85,4
con almeno due malattie croniche	42,3	53,1	48	57,4	69,1	64,4
cronici in buona salute	39,2	31,8	35,2	27	19,2	22,2
affetti da diabete	16,4	12,6	14,4	22,7	18,1	20,0
affetti da ipertensione	44,2	43,3	43,7	50,1	56,0	53,6
affetti da bronchite cronica	11,0	9,2	10,1	17,6	15,6	16,4
affetti da artrosi, artrite	28,1	46,8	37,9	41,6	62,1	53,9
affetti da osteoporosi	4,7	32,2	19,1	11,2	47,5	32,9
affetti da malattie del cuore	13,6	6,0	9,6	18,9	13,0	15,4
affetti da malattie allergiche	8,2	11,0	9,6	7,2	7,8	7,5
affetti da disturbi nervosi	5,7	8,8	7,3	9,2	14,8	12,6
affetti da ulcera gastrica o duodenale	5,5	4,6	5,1	6,3	5,2	5,7

Fonte: ISTAT.

⁶ ISTAT, 2019a.

La presenza di patologie croniche plurime incrementa la quota di persone che soffrono di limitazioni. In questo scenario, spiccano la Provincia di Bolzano, il Lazio, la Liguria, la Toscana e il Molise per avere le percentuali più alte di persone senza alcuna patologia cronica. Di contro, nella categoria con 3 o più patologie croniche le regioni più problematiche sono Sicilia, Calabria, Basilicata e Umbria (tab. 4). In queste regioni, in particolare, la politica sanitaria e, conseguentemente, la spesa, dovrà essere orientata a fronteggiare esigenze di assistenza e cura che riguardano il mantenimento di condizioni assistenziali in strutture a tal fine dedicate o a domicilio, evitando il ricorso all'ospedalizzazione.

Tab. 4. Persone senza o con limitazioni nelle attività quotidiane che vivono in famiglia per numero di malattie croniche per regione. Anno 2016.

	Senza limitazioni				Con limitazioni			
	0	1	2	3+	0	1	2	3+
Piemonte	67,2	20,0	7,9	4,9	28,7	36,7	18,1	16,5
Valle d'Aosta	67,6	20,7	7,4	4,3	37	27,1	19,5	16,9
Lombardia	65,2	21,9	8,3	4,7	30,8	29,9	20,0	19,3
PA Bolzano	74,4	18,9	4,5	2,3	42,0	29,9	17,6	10,6
PA Trento	71,4	19,2	6,8	2,7	37,2	23,1	20,8	19,0
Veneto	67,8	19,3	8,3	4,5	29,1	30,1	19,6	21,2
Friuli-Venezia G.	69,6	18,6	8,4	3,4	24,0	30,7	24,5	16,5
Liguria	66,9	18,5	10,4	4,2	34,7	20,1	22,2	18,7
Emilia-Romagna	65,4	21,9	8,1	4,6	24,1	34,0	23,5	18,4
Toscana	70,1	18,2	6,6	5,1	33,5	29,3	22,4	14,7
Umbria	64,5	19,5	10,7	5,3	29,6	27,2	15,5	23,4
Marche	66,8	21,4	8,1	3,8	29,6	29,3	22,6	18,5
Lazio	66,0	19,1	8,9	6,0	36,4	26,7	15,6	21,3
Abruzzo	64,7	20,0	9,4	5,8	31,6	31,6	13,5	23,3
Molise	69,6	18,3	7,4	4,7	30,4	26,7	21,7	21,2
Campania	69,9	16,2	7,6	6,3	23,8	32,8	20,4	23,1
Puglia	70,3	16,7	8,7	4,3	28,1	30,1	19,9	22,0

	Senza limitazioni				Con limitazioni			
	0	1	2	3+	0	1	2	3+
Basilicata	68,4	18,3	7,3	5,9	29,7	24,6	22,0	23,7
Calabria	67,6	17,2	8,0	7,2	27,7	23,0	24,0	25,3
Sicilia	67,2	17,3	9,8	5,7	23,0	24,2	23,4	25,1
Sardegna	63,9	20,0	9,9	6,3	23,9	36,3	17,1	22,7
Italia	67,4	19,2	8,3	5,1	29,8	30,0	19,7	20,5

Fonte: elaborazione su dati ISTAT. Indagine Multiscopo Aspetti della vita quotidiana, 2018.

L'analisi delle componenti di spesa degli anziani consente di sottolineare che l'incremento al 2070 è principalmente relativo ai servizi di *health care* e di *long term care* che, combinati, è previsto arrivino a rappresentare il 2,1% del Pil (di cui 0,9% per *health care* e 1,2% per *long-term care*)⁷.

L'incidenza delle malattie croniche e delle connesse limitazioni funzionali assume particolare importanza perché implica una revisione delle politiche di prevenzione e di cura utili a fronteggiare tali fenomeni. In effetti, la visione ospedalocentrica della sanità italiana, volta al fronteggiamento dell'acuzie, deve essere in parte riconvertita in un approccio volto a creare strutture e servizi per un'assistenza di lungo periodo, anche di carattere domiciliare.

3. La spesa sanitaria pubblica nell'ultimo ventennio

La spesa sanitaria⁸ nell'ultimo ventennio ha seguito un andamento tendenzialmente crescente, con incrementi sostenuti dal 2000 al 2008 (+3,6% la media annua) cui ha fatto seguito un evidente rallentamento a fasi altalenanti (+0,6% medio nel decennio successivo) (graf. 2; tab 5). I disavanzi generati dalla forte espansione della spesa totale verificatesi fino allo scoppio della crisi del 2008 hanno imposto di adottare iniziative di contenimento attraverso i piani di rientro finanziario,

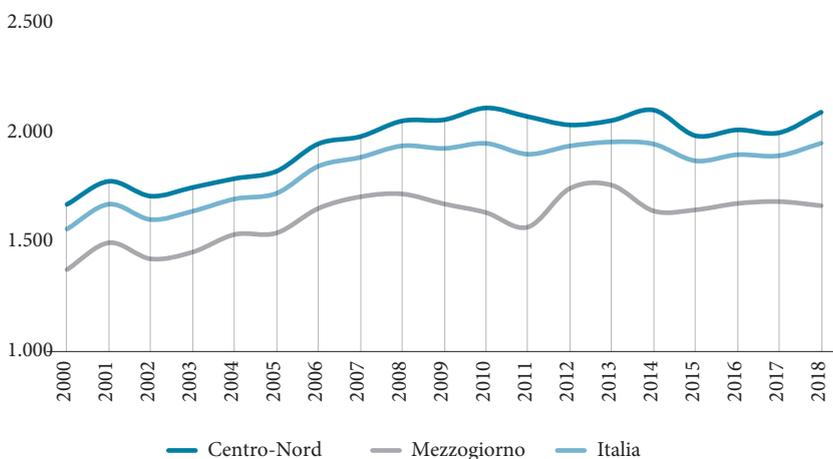
⁷ European Commission, 2018.

⁸ I dati dei CPT, qui utilizzati, si riferiscono ai flussi di spesa del Settore Pubblico Allargato. Si tratta di conti consolidati relativi ai dati finanziari di cassa.

che si sono tradotte in una frenata anche della spesa pro capite reale, oltreché in un inasprimento delle differenziazioni tra il Nord e il Sud del Paese, almeno a livello di spesa unitaria media.

Il fatto che la gestione sanitaria sia di prevalente competenza regionale spiega la quasi esclusiva concentrazione della spesa (il 96,8% nel 2018) nelle mani delle Amministrazioni regionali e, nello specifico, delle Aziende Sanitarie Locali, delle Aziende Ospedaliere e degli Istituti di ricovero e cura. Le Imprese Pubbliche Locali partecipano a vario titolo all'offerta dei servizi sanitari con una quota residuale (il 2,8%), che tuttavia sta crescendo negli ultimi anni, con punte superiori al 10% raggiunte da Campania e Liguria.

Graf. 2. Spesa primaria netta consolidata del SPA nel settore sanità (euro reali pro capite, 2015).



Fonte: elaborazioni AUR su dati CPT e ISTAT.

In Italia, al 2018, si sono spesi in sanità complessivamente 121.403 milioni di euro correnti⁹, il 12,8% dell'intera spesa del Settore Pubblico Allargato (SPA), pari a 949.327 milioni. In un'analisi regionale si passa

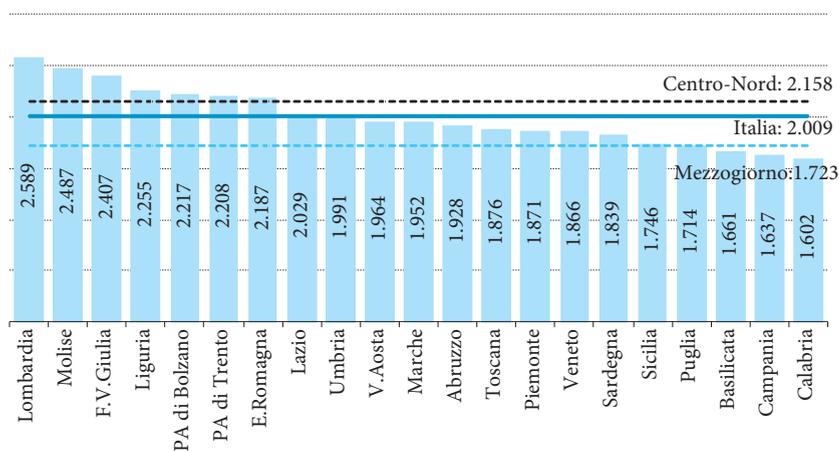
⁹ Si utilizza la spesa primaria, ovvero la spesa al netto degli interessi e delle partite finanziarie. La spesa sanitaria complessiva ammontava in quell'anno a 122.145 milioni di euro e quella totale a 1.039.799 milioni di euro.

da un 16,5% detenuto dal Molise, in virtù di un valore pro capite tra i più elevati, all'8,9% della Valle d'Aosta (tab. 1). La differente incidenza sul totale della spesa del SPA trova riscontro nei valori pro capite destinati alla sanità: il valore medio nazionale al 2018 pari a 2.009 euro, si pone tra la punta massima della Lombardia (con 2.589 euro) e quella minima della Calabria (1.602 euro – graf. 3).

L'incidenza della spesa sanitaria sul Pil, pari nel 2018 al 6,9% su base nazionale, risulta più accentuata nelle regioni meridionali (9,1%) in ragione della minore forza economica.

Seppure non si riscontri una netta distinzione territoriale nel livello medio di spesa unitaria, analogamente a quanto succede per altri fenomeni, si osservano valori medi pro capite strutturalmente più elevati al Centro-Nord. Fanno eccezione il Molise, secondo in graduatoria per entità di spesa, e il Piemonte e il Veneto, che si posizionano al di sotto della media nazionale, insieme ad altre regioni meridionali.

Graf. 3. Spesa primaria netta consolidata nel settore sanità del SPA al 2018 (valori pro capite a prezzi correnti).



Fonte: elaborazioni AUR su dati CPT e ISTAT.

La spesa sanitaria si sostanzia prevalentemente in spesa corrente, che a livello nazionale assorbe al 2018 il 98,7% del totale (tab. 6). All'interno della spesa corrente l'acquisto di beni e servizi è ovunque la voce prevalente (in Italia il 70,6% della spesa sanitaria totale) con punte che arrivano

a toccare l'80,8% in Lombardia e il 76,2% nel Lazio. Tale voce di spesa, particolarmente alta per le regioni caratterizzate da modelli gestionali che fanno ampio ricorso all'esternalizzazione dei servizi, mostra nell'arco del ventennio una crescita del 61,7%, con significative differenze territoriali.

Tab. 5. Spesa sanitaria primaria netta consolidata del SPA per regioni e ripartizioni.

Regione	Incidenza% (2018)		Variazione media* della spesa sanitaria totale		Variazione media* della spesa sanitaria pro-capite	
	Su spesa pubblica primaria netta totale	Su Pil	2000-2008	2008-2018	2000-2008	2008-2018
Piemonte	12,0	5,9	2,2	-0,1	1,7	-0,2
Valle d'Aosta	8,9	5,0	2,5	-0,7	1,7	-0,7
Lombardia	15,0	6,7	3,8	2,6	3,0	2,1
Veneto	13,0	5,6	3,3	-0,2	2,4	-0,5
Friuli-Venezia G.	13,2	7,7	3,9	2,9	3,4	2,9
Liguria	12,1	7,0	3,5	1,0	3,5	1,2
Emilia-Romagna	12,7	6,0	3,1	0,4	2,1	0
Toscana	12,2	5,9	2,2	-0,4	1,5	-0,7
Umbria	13,1	7,9	0,3	-0,7	-0,5	-0,9
Marche	13,5	7,0	3,9	0,8	3,3	0,8
Lazio	9,8	6,0	4,8	0,4	4	-0,5
Abruzzo	13,4	7,5	6,6	-1,2	6,1	-1,2
Molise	16,5	12,0	0,6	5	0,8	5,3
Campania	14,1	8,8	3,1	0,4	2,9	0,4
Puglia	12,9	9,2	2,1	0,4	1,9	0,4
Basilicata	10,9	7,6	1	-0,4	1,3	-0,1
Calabria	12,4	9,4	1,5	-2,7	1,7	-2,6
Sicilia	13,2	9,9	3,5	-0,5	3,4	-0,5
Sardegna	11,6	8,7	2,8	0,2	2,7	0,2
PA di Trento	11,3	5,8	4	0,1	2,9	-0,5

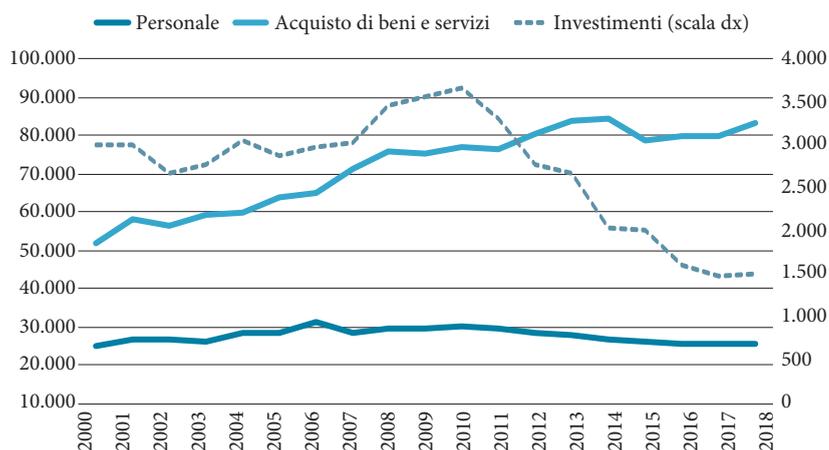
Regione	Incidenza% (2018)		Variazione media* della spesa sanitaria totale		Variazione media* della spesa sanitaria pro-capite	
	Su spesa pubblica primaria netta totale	Su Pil	2000-2008	2008-2018	2000-2008	2008-2018
PA di Bolzano	10,9	4,7	2,6	0,2	1,7	-0,5
Centro-Nord	12,6	6,3	3,4	0,9	2,6	0,5
Mezzogiorno	13,1	9,1	2,9	-0,2	2,8	-0,2
Italia	12,8	6,9	3,2	0,6	2,7	0,3

* La variazione media è calcolata sulla serie concatenata (2015=100) applicando la media geometrica.

Fonte: elaborazioni AUR su dati CPT e ISTAT.

La seconda voce più importante all'interno della spesa corrente è quella relativa al personale (in Italia il 21,8% della spesa totale al 2018). Il blocco delle assunzioni e il congelamento degli stipendi nel settore pubblico hanno contenuto il livello di detta componente di spesa, che a livello nazionale si è ridotto a partire dal 2011 (graf. 4).

Graf. 4. Andamento reale delle principali voci di spesa sanitaria in Italia.



Fonte: elaborazioni AUR su dati CPT e ISTAT.

Tab. 6. Spesa sanitaria primaria netta in conto corrente, per personale, per acquisto di beni e servizi e per investimenti (valori correnti pro capite, incidenza sulla spesa primaria netta sanitaria al 2018 e variazioni degli aggregati totali).

Regione	SPESA		di cui Spese per				Spesa per investimenti						
	IN C/CORRENTE		Personale		Acquisto di beni e servizi								
	Euro	% su spesa totale	Euro	% su spesa totale	Euro	% su spesa totale	Euro	% su spesa totale	2000	2010			
Piemonte	1.848	98,8	514	27,5	7,0	1.207	64,5	34,8	22	1,2	-65,8	-8,7	-62,5
Valle d'Aosta	1.921	97,8	632	32,2	-11,2	1.194	60,8	21,3	44	2,3	-52,3	114,2	-77,7
Lombardia	2.571	99,3	366	14,1	9,7	2.093	80,8	92,0	18	0,7	-60,0	38,6	-71,2
Veneto	1.830	98,1	441	23,6	3,9	1.240	66,5	42,9	35	1,9	-29,9	86,9	-62,5
Friuli-Venezia G.	2.349	97,6	604	25,1	18,1	1.547	64,3	96,3	57	2,4	58,2	138,1	-33,6
Liguria	2.230	98,9	514	22,8	-13,0	1.547	68,6	76,0	26	1,1	-47,6	15,1	-54,4
Emilia-Romagna	2.149	98,2	524	24,0	13,6	1.483	67,8	39,1	38	1,8	-55,8	16,9	-62,2
Toscana	1.842	98,2	517	27,6	0,8	1.217	64,9	32,5	34	1,9	-73,0	24,2	-78,3
Umbria	1.967	98,8	500	25,1	12,5	1.311	65,8	94,5	24	1,2	-42,3	10,4	-47,7
Marche	1.905	97,6	536	27,5	13,9	1.235	63,3	48,4	47	2,4	-33,9	-21,1	-16,3
Lazio	2.019	99,5	350	17,2	-0,6	1.546	76,2	97,8	9	0,5	-65,4	-19,1	-57,2
Abruzzo	1.904	98,7	449	23,3	14,4	1.306	67,7	80,3	24	1,2	-46,2	0,7	-46,6
Molise	2.466	99,1	421	16,9	-41,9	1.897	76,3	220,5	19	0,8	-53,5	-29,0	-34,5

Regione	SPESA		di cui Spese per				Spesa per investimenti						
	IN C/CORRENTE		Personale		Acquisto di beni e servizi								
	Euro	% su spesa totale	Euro	% su spesa totale	Var.% 2018/2000	Euro	% su spesa totale	Var.% 2018/2000	Euro	% su spesa totale	Var.% 2018/2000	Euro	% su spesa totale
Campania	1.629	99,5	357	21,8	-20,4	1.214	74,2	48,0	8	0,5	-78,4	-51,7	-55,3
Puglia	1.679	98,0	364	21,2	-11,8	1.172	68,4	42,6	34	2,0	28,6	58,5	-18,9
Basilicata	1.641	98,8	476	28,7	47,5	1.024	61,6	6,1	21	1,3	-44,7	60,1	-65,5
Calabria	1.582	98,7	411	25,7	-10,5	1.042	65,0	25,9	20	1,3	-44,8	-59,3	35,6
Sicilia	1.719	98,4	420	24,1	0,9	1.143	65,5	59,1	26	1,5	68,2	212,6	-46,2
Sardegna	1.808	98,3	554	30,1	113,2	1.110	60,4	89,6	31	1,7	15,2	160,8	-55,8
PA di Trento	2.156	97,6	598	27,1	15,9	1.406	63,7	53,6	32	1,5	-68,0	13,0	-71,7
PA di Bolzano	2.077	93,7	824	37,2	24,6	1.053	47,5	29,1	135	6,5	-51,7	-43,1	-15,1
Centro-Nord	2.130	98,7	454	21,0	6,8	1.545	71,6	65,3	28	1,3	-55,4	21,6	-63,3
Mezzogiorno	1.701	98,7	405	23,5	-2,8	1.175	68,2	52,1	22	1,3	-26,4	23,9	-40,6
Italia	1.983	98,7	437	21,8	3,9	1.418	70,6	61,7	26	1,3	-49,7	21,9	-58,7

Fonte: elaborazioni AUR su dati CPT e ISTAT.

Ne risulta che se nel 2000 la spesa per il personale era circa la metà di quella destinata ad acquisti di beni e servizi, nel 2018 si riduce a meno di un terzo.

La spesa per investimenti rappresenta la quasi totalità della spesa in conto capitale e incide in modo residuale sulla spesa sanitaria (l'1,3% al 2018). Tale quota nell'arco del periodo in esame si dimezza; ad una crescita a livello nazionale del 22% fino al 2010 ha fatto seguito un rapido e progressivo declino fino al 2018, misurabile intorno al 60%. È soprattutto in corrispondenza della spesa per investimenti che le differenziazioni territoriali si evidenziano in maniera molto spiccata, con regioni in controtendenza rispetto all'andamento medio italiano.

4. Un'analisi della spesa sanitaria per gli over 65

L'Organizzazione Mondiale della Sanità ha stimato che oltre l'80% dei costi in sanità è assorbito dalla cronicità, la cui gestione rappresenta la grande sfida di tutti i paesi industrializzati. Nel nostro Paese, per migliorare l'analisi e quindi anche le previsioni di spesa c'è bisogno di un aumento della governance del SSN e dei flussi di dati sanitari a livello centrale, processo che in realtà è già in atto attraverso l'evoluzione del Sistema Tessera Sanitaria (TS) e il percorso di Tracciabilità del Farmaco (NSIS).

In questo contributo si analizzerà la spesa sanitaria per la popolazione anziana, ricostruita in base ai dati del Rapporto OsMed redatto dall'AIFA per quanto riguarda la farmaceutica, del Rapporto SDO (Scheda di Dimissione Ospedaliera) redatto dal Ministero della Salute sui ricoveri ospedalieri (compresi gli ospedali privati accreditati) e del Monitoraggio della Spesa Sanitaria della Ragioneria Generale dello Stato per i flussi del Sistema TS principalmente sulla specialistica ambulatoriale e farmaceutica. Viene infine integrata anche la spesa regionale per l'assistenza sanitaria di base (Medici di Medicina Generale e Continuità Assistenziale) al fine di avere un quadro quanto più completo possibile sui profili di spesa per tutti i Livelli Essenziali di Assistenza dell'ultimo anno.

Tab. 7. Spesa farmaceutica, confronto 2018-2019, e spesa pro capite 2019.

	2018	2019	2019/2018	2019	
	Milioni di euro		Var. %	Euro pro capite	
1+2+3+4	Spesa convenzionata lorda	10.141	10.089	-0,5	167
1+2	Compartecipazione del cittadino	1.608	1.581	-1,7	26,2
1	Ticket fisso	482	459	-4,8	
2	Quota prezzo di riferimento	1.126	1.122	-0,4	
3	Sconto ^	751	743	-1,1	12,3
4	Spesa Convenzionata Netta	7.781	7.765	-0,2	
5	Dist. Diretta e per conto di fascia A*	4.620	4.481	-3,0	*
A	Spesa Territoriale Pubblica	12.402	12.246	-1,3	
6	Acquisto Privato di Fascia A	1.360	1.544	13,5	116
7	Classe C con ricetta	2.875	3.066	6,6	
8	Automedicazione (SOP e OTC)	2.270	2.392	5,4	
9	Esercizi Commerciale (classe C)	266	259	-2,6	
B	Totale Spesa Privata	8.379	8.842	5,5	
A+B	Totale Spesa Farmaceutica Territoriale (pubblica e privata)	20.781	21.088	1,5	
C	ASL, Aziende Ospedaliere, RSA e penitenziari*	7.594	8.980	18,3	222,8*
A+B+C+D	Totale Spesa Farmaceutica pubblica e privata	29.126	30.811	5,8	506,1

Fonte: elaborazioni su dati OsMed 2018 e 2019.

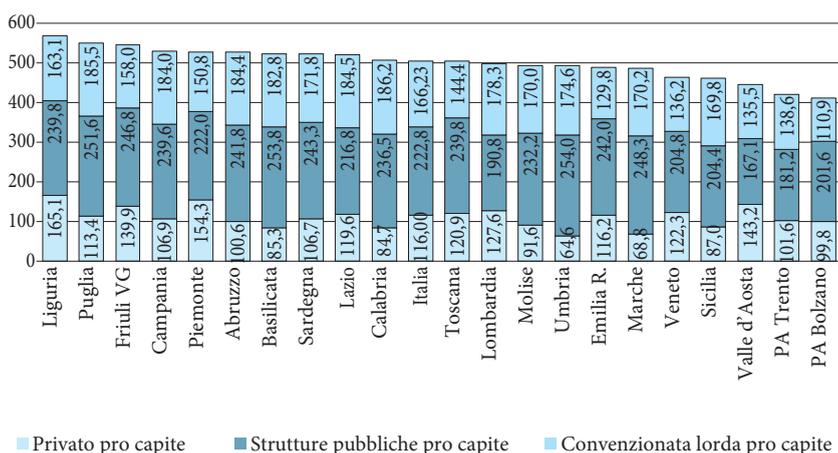
4.1 La spesa farmaceutica

La spesa farmaceutica nazionale totale (pubblica e privata) è stata nel 2019 pari a 30,8 miliardi di euro (tab. 7), di cui il 76,4% rimborsato dal SSN. Più esattamente essa è suddivisa in:

- spesa territoriale (convenzionata netta + compartecipazione del cittadino + sconto + distribuzione diretta e per conto di fascia A) pari a 14,6 miliardi (47% della spesa totale);
- spesa privata (Fascia A, Classe C con ricetta, automedicazione – SOP e OTC – ed Esercizi commerciali) pari a 7,3 miliardi (24% della spesa totale);
- spesa delle strutture pubbliche (ASL, Aziende Ospedaliere, RSA e Penitenziari) pari a 9 miliardi ovvero il 29% della spesa totale.

I 506 euro di spesa pro capite pesata nel 2019 risultano suddivisi nelle seguenti voci: 167 euro per spesa convenzionata lorda territoriale, 116 euro come spesa privata e quasi 223 euro nelle strutture sanitarie pubbliche (comprensivi della distribuzione diretta e per conto di Fascia A). Molto eterogenei i profili di spesa pro capite per le singole voci nelle regioni italiane (graf. 5).

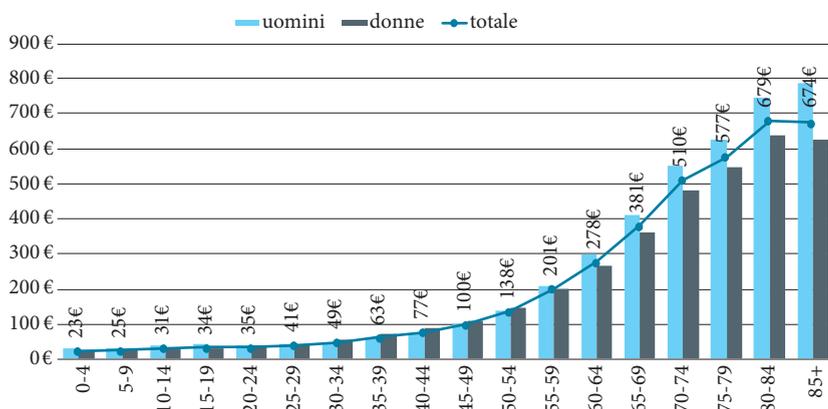
Graf. 5. Spesa farmaceutica totale pro capite per regioni.



Fonte: elaborazioni su dati OsMed 2019.

L'andamento della spesa farmaceutica territoriale (convenzionata netta e distribuzione diretta e per conto di fascia A) mostra una curva di consumo dei farmaci che si sposta nelle fasi più avanzate della vita (graf. 6). La spesa pro capite e i consumi crescono con l'aumentare dell'età, in particolare la popolazione con più di 64 anni assorbe oltre il 60% della spesa e circa il 70% delle dosi. Complessivamente, nel 2019 oltre 40 milioni di assistiti (di cui il 55% donne) hanno ricevuto almeno una prescrizione di farmaci con una prevalenza d'uso pari al 67%, una spesa pro capite di 197 euro e un consumo di 1.029 DDD/1000 abitanti die (questo indica che in media ogni cittadino italiano ha ricevuto una dose di farmaco ogni giorno dell'anno).

Graf. 6. Distribuzione per età della spesa farmaceutica territoriale.



Fonte: elaborazioni su dati OsMed 2019.

Nella fascia superiore ai 64 anni la spesa pro capite per i medicinali a carico del SSN è fino a 3 volte superiore al valore medio nazionale; inoltre, per ogni individuo con età maggiore di 64 anni, la spesa farmaceutica è oltre 6 volte superiore rispetto alla spesa sostenuta per un individuo appartenente alle fasce di età inferiori. Per ogni utilizzatore ogni giorno sono state dispensate oltre 3 dosi, con una spesa di 671 euro pro capite. Sono state erogate in media 7,7 sostanze diverse per utilizzatore, con un valore più basso di 6,2 registrato nella fascia di età tra 65 e 69 anni e quello più elevato di 8,8 per utilizzatore nei soggetti con età pari o superiore agli 85 anni. Tali dati sono indicativi di un

frequente ricorso alla politerapia negli over 65enni e di conseguenza a un maggior rischio di interazioni farmacologiche. Le categorie terapeutiche maggiormente prescritte nella popolazione geriatrica sono state i farmaci per l'apparato cardiovascolare, gli antimicrobici per uso sistemico e i medicinali per apparato gastrointestinale e metabolismo.

4.2 La spesa per ricoveri ospedalieri

La banca dati SDO ci dice che nel 2018 sono state erogate 6.139.586 dimissioni per Acuti in Regime ordinario e 1.761.858 in regime diurno (queste ultime pari al 22,3% del totale delle dimissioni per Acuti), 340.583 dimissioni in Riabilitazione (di cui il 91,7% in regime ordinario) e 97.259 dimissioni per Lungodegenza. Il corrispondente volume di giornate erogate si attesta a 42.938.395 giornate per Acuti in regime ordinario e 4.523.751 accessi in regime diurno, 8.595.236 giornate in riabilitazione (di cui il 95% in regime ordinario) e 2.357.005 giornate in Lungodegenza.

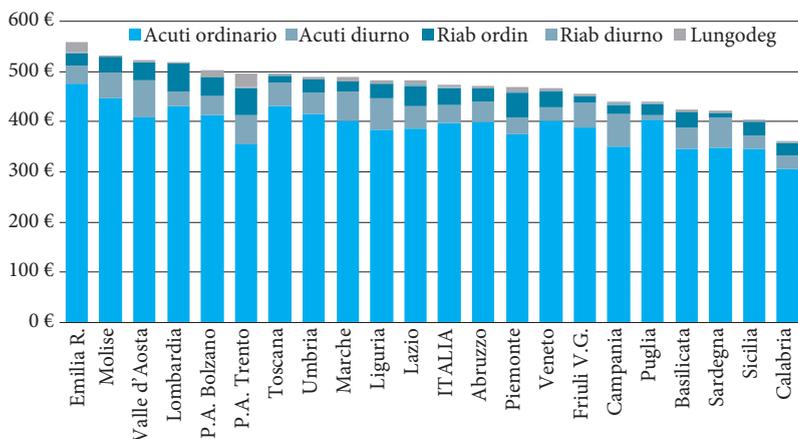
Nel 2018, la spesa teorica complessiva ospedaliera per i ricoveri è stata di 28,7 miliardi di euro di cui quasi il 92% si compone di ricoveri in Acuto di tipo Ordinario (83,6%) e Diurno ovvero Day Hospital (8%) (tab. 8). Segue quasi il 7% in ricovero di tipo Riabilitativo Ordinario e Lungodegenza (1,2%). La spesa pro capite pesata media italiana è stata di 474 euro, con alcune differenziazioni regionali (graf. 7).

Tab. 8. Remunerazione teorica complessiva dei ricoveri ospedalieri e peso relativo sul totale nazionale.

Tipologia di ricovero	Remunerazione teorica	Italia
Acuti Ordinario	23.969.193.479 €	83,6%
Acuti Diurno	2.295.625.027 €	8,0%
Riabilitazione Ordinario	1.974.307.411 €	6,9%
Riabilitazione Diurno	84.410.756 €	0,3%
Lungodegenza	354.756.960 €	1,2%
Totale spesa	28.678.293.633 €	100,0%

Fonte: elaborazioni su dati Rapporto SDO 2018.

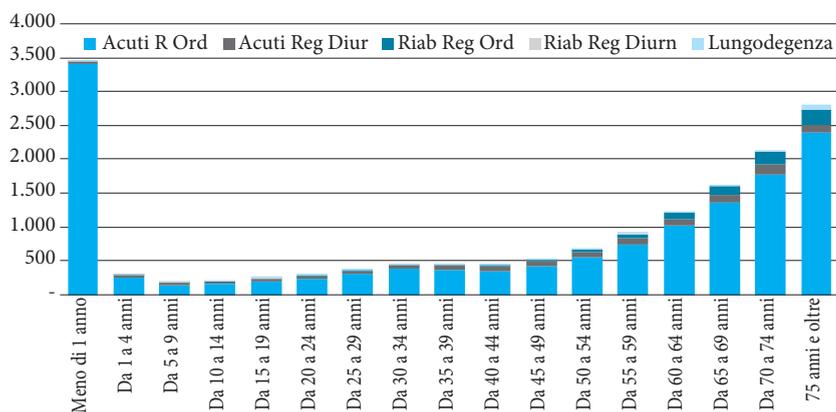
Graf. 7. Remunerazione teorica della spesa ospedaliera pro capite.



Fonte: elaborazioni su banca dati SDO 2018.

Oltre i 65 anni si consuma circa il 40% del totale della spesa sanitaria ospedaliera, con un consumo pro capite di risorse nella fascia d'età 65-69 pari a 1.624 euro che diventano 2.133 nella fascia 70-74 e oltre i 75 anni raggiungono 2.804 euro (graf. 8). Ovvero in rapporto alla spesa media italiana pro capite (474 euro) si spendono 4, 5 e 6 volte tanto nelle predette fasce d'età.

Graf. 8. Remunerazione teorica pro capite per fasce d'età.

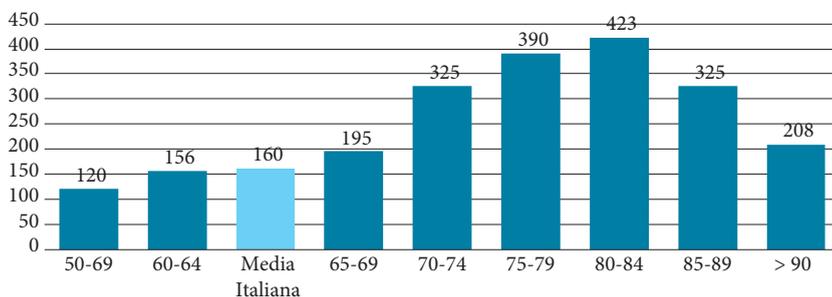


Fonte: elaborazione su dati Rapporto SDO 2018.

4.3 La spesa specialistica ambulatoriale

Per questo tipo di destinazione, la spesa media pro capite italiana è stata di circa 160 euro nel 2019. Fra i 20 ed i 45 anni, il profilo cresce per entrambi i sessi anche se, come evidente, l'andamento è più accentuato per le donne. A partire dai 55-60 anni, il profilo mostra una forte accelerazione per poi iniziare a decrescere, nelle età più anziane, oltre gli 80 anni circa, con modalità analoghe a quanto riscontrato per la spesa farmaceutica convenzionata, seppure con un leggero anticipo e in misura più accentuata (graf. 9). Tale decrescita riporta i valori pro capite degli ultranovantenni sui livelli medi della popolazione in età lavorativa.

Graf. 9. Spesa specialistica netta – valore pro capite per età anno 2019.



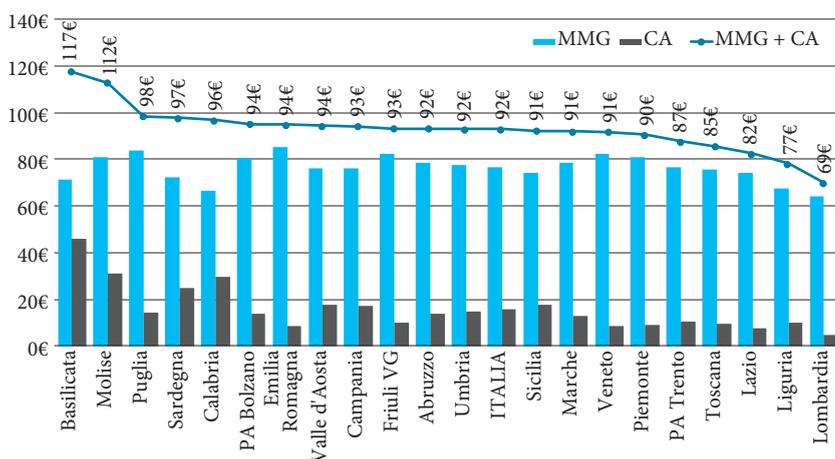
Fonte: elaborazione su report RGS-ME.

4.4 La spesa sanitaria di base

La spesa per l'Assistenza Medico Generica racchiude in sé l'assistenza dei Medici di Famiglia (MMG), della Continuità Assistenziale (ex Guardia Medica - CA) e dei Pediatri di Libera Scelta (PLS). Escludendo la spesa pediatrica (0-13 anni) e scomponendo le singole spese regionali come costo pro capite, la media italiana risulta essere di circa 92 euro (di cui 76 di MMG e 16 di CA). Si riscontra una elevata variabilità regionale in particolare per la voce della Continuità Assistenziale, che registra valori 2 volte superiori alla media italiana (Calabria e Molise) o anche 3 volte superiori come in Basilicata, in cui si spendono 45 euro pro capite in Continuità Assistenziale (graf. 10).

Meno marcate invece le differenze regionali sulla Medicina Generale dove comunque Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia e Puglia sono le regioni dove si spende di più, mentre la maglia nera va a Lombardia, Liguria e Calabria che registrano un differenziale di 10 euro dalla media italiana e fino a 20 euro pro capite rispetto alle prime.

Graf. 10. Spesa per Assistenza Medicina Generale pro capite. Anno 2019.



Fonte: elaborazioni su dati RGS e ISTAT.

Il profilo di spesa per l'Assistenza in Medicina Generale non mostra variazioni per profili d'età, essendo gran parte delle spese dovute a costi fissi (quota capitaria), con i restanti costi variabili da imputare a spese su organizzazione e personale di studio per i medici di famiglia e non in base al carico assistenziale.

La tipologia di remunerazione prevista ad oggi per la Medicina Generale pone dei dubbi sulla sostenibilità ed efficacia di un'assistenza che ha visto aumentare il numero di contatti/paziente/anno dai 6 del 2007 ai 10,3 del 2017, con picchi fino ai 24 per gli uomini e i 23 per le donne ultra 85enni.

Parallelamente al fenomeno dell'invecchiamento, c'è poi da considerare l'aumento della prevalenza delle cronicità e multicronicità che determinano un maggior carico di lavoro per il MMG, in termini di

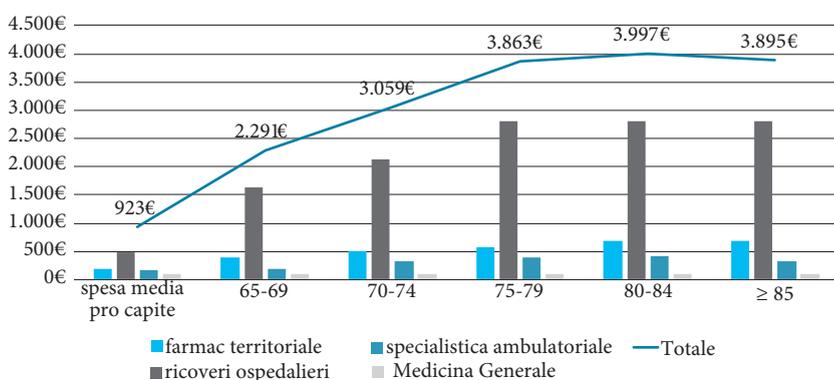
visite e di richieste di prestazioni di qualsiasi tipo, dalla prescrizione dei farmaci alla richiesta di una visita specialistica.

4.5 Uno sguardo d'insieme

La spesa totale per l'assistenza è stata qui stimata in oltre 55 miliardi di euro, nei capitoli di spesa in Farmaceutica Territoriale (OsMed 2019), ricoveri ospedalieri (SDO 2018), specialistica ambulatoriale netta (Rapporto RGS 2019) e della Medicina Generale (dati MEF 2019).

La spesa sanitaria pubblica pro capite ammonta a circa 923 euro, un valore che si raddoppia nella fascia d'età 65-69 anni, diventa più che triplo nella fascia 70-74 e oltre 4 volte nella fascia d'età superiore a 75 anni (graf. 11)¹⁰.

Graf. 11. Stima della spesa teorica totale assistenza per fasce d'età - anno 2018.



Sul totale della spesa sanitaria analizzata, ovvero 55 miliardi di euro, le singole fasce d'età incidono per un valore variabile dal 14,4%

¹⁰ Restano escluse dalle stime la farmaceutica ospedaliera (circa 9 miliardi) e la spesa privata (comprensiva di compartecipazioni da parte del cittadino), di cui non si hanno dati per profili d'età. I dati relativi ai ricoveri ospedalieri si riferiscono al 2018 e rappresentano una stima teorica del consumo ospedaliero sulla base del calcolo dei DRG. Non vengono considerate le giornate "oltre soglia" che rappresentano circa il 5% della spesa ospedaliera (1,3 miliardi nel 2018).

dei 65-69enni fino al picco massimo del 18,5% della fascia 75-79 per poi scendere al 15,4% nella fascia superiore a 85 anni (tab. 9).

La spesa totale per la popolazione over 65, pari a circa 14 milioni di cittadini (23% del totale nazionale), è stata nel 2019 pari a 46 miliardi di euro, ovvero l'83% del totale della spesa sanitaria analizzata. Stringendo la fascia di riferimento alla popolazione maggiore di 70 anni (il 17% del totale nazionale), il consumo di risorse è stato del 68%, per scendere al 50% nella fascia maggiore di 75 anni, al 32% sopra gli 80 anni e al 15% per gli 85enni e oltre¹¹.

Tab. 9. Resoconto spesa sanitaria.

<i>Fascia d'età</i>	<i>Spesa teorica di riferimento</i>	<i>Peso su spesa sanitaria totale</i>	<i>Peso su popolazione totale</i>
65-69	8.015.602.462 €	14,4%	5,8%
70-74	10.238.868.240 €	18,4%	5,6%
75-79	10.274.073.243 €	18,5%	4,4%
80-84	8.969.342.873 €	16,1%	3,7%
≥85	8.561.620.921 €	15,4%	3,6%
Totale > 65 anni	46.059.507.739 €	82,8%	23,2%
Totale > 70 anni	38.043.905.278 €	68,4%	17,3%
Totale > 75 anni	27.805.037.038 €	50,0%	11,8%
Totale > 80 anni	17.530.963.795 €	31,5%	7,4%
<i>Spesa sanitaria totale</i>	<i>55.614.481.502 €</i>		

Fonte: elaborazioni su rapporti sanitari (OsMed, 2019; RGS, 2019; SDO, 2018); ISTAT per popolazione.

Il calcolo della spesa sanitaria per l'età avanzata è sicuramente un tema molto attuale, anche in previsione dell'inversione della piramide demografica e per la sfida delle cronicità. Le numerose riforme della

¹¹ Il calcolo della spesa sanitaria per gli over 65 dovrà necessariamente tener conto anche del fenomeno della cronicità e multicronicità, oggetto di analisi e approfondimento da parte della Società Italiana di Medicina Generale, attraverso l'*Health Search Morbidity Index (HSM-Index)*, che non è stato tenuto in considerazione all'interno di questo rapporto.

governance del SSN hanno reso possibile lo scambio dei flussi dei dati fra i vari enti del SSN e la Ragioneria Generale dello Stato attraverso l'articolato e potenziato Sistema TS. Manca tuttavia ad oggi ancora una vera e propria sintesi omnicomprensiva della spesa sanitaria e gli stessi dati messi a disposizione sono parziali, guardando solo una parte della spesa.

5. Riflessioni conclusive e possibili implicazioni future

La longevità è stata una delle più grandi conquiste del mondo occidentale, ma il progressivo invecchiamento della popolazione pone problemi in termini di attenzione ai bisogni sanitari. L'Italia è il Paese europeo più interessato dalla crescita della quota degli over 65, con conseguenze sociali ed economiche facilmente intuibili. L'analisi svolta ha mostrato che questo tipo di fenomeno sta riguardando in maniera piuttosto omogenea tutte le regioni e che esso tenderà ad intensificarsi.

Esiste dunque un chiaro problema demografico che richiede interventi sia nelle politiche sociali che in quelle sanitarie. In entrambi i casi, gli effetti potranno pienamente dispiegarsi solo nel medio-lungo termine, ma alcuni provvedimenti, prevalentemente di tipo sanitario, già manifestano carattere di urgenza, anche in relazione alla rilevante quota di ricchezza nazionale assorbita dalla salute pubblica in uno scenario di particolare difficoltà per le nostre finanze. Dopo anni di costante crescita delle risorse destinate alla sanità, la crisi finanziaria del 2008 ha sostanzialmente arrestato tale trend. La spesa è andata concentrandosi sulla parte corrente, riducendo in maniera significativa le attività di investimento. Non solo: il regime restrittivo delle assunzioni e della progressione delle remunerazioni del personale della pubblica amministrazione ha contenuto la relativa voce di spesa anche nel settore sanitario, comportando la crescita relativa della quota per gli acquisti di beni e servizi (+62% nel periodo 2000-2018) seppure con una certa variabilità regionale in funzione delle diverse scelte in materia di organizzazione e gestione del servizio sanitario.

In effetti, l'impostazione regionalista seguita dal nostro legislatore è ben visibile considerando il fatto che nelle amministrazioni regionali si concentra quasi il 97% della spesa pubblica per la sanità. In virtù della diversa forza economica delle regioni, nel Meridione la spesa sanitaria rappresenta una quota più alta del Pil regionale, ma

a livello pro capite essa è molto più bassa che nel Centro-Nord. Ciò vuol dire che le criticità poste dalle dinamiche socio-demografiche in atto possono essere affrontate con diversità di mezzi dalle varie amministrazioni coinvolte.

Il percorso di riconversione delle modalità di intervento può comunque comportare occasioni di razionalizzazione e di sviluppo per tutto il sistema. L'assistenza sanitaria è già un settore economico chiave (a livello europeo, gli occupati nella sanità sono già 17,2 milioni, il 10% del totale), con significative opportunità di lavoro a medio e lungo termine. In questo senso, le risorse integrative messe a disposizione in seguito all'esplosione della pandemia possono rappresentare un'importante opportunità.

Per governare tali dinamiche è però necessario disporre di informazioni adeguate su andamenti demografici e spesa sanitaria. L'invecchiamento della popolazione sta già comportando un incremento delle malattie croniche e delle disabilità, con particolari conseguenze sulle spese di cura ospedaliera e su quelle farmaceutiche. Su questo punto c'è ancora da lavorare, soprattutto sul versante della raccolta e integrazione a livello centrale dei flussi di informazione prodotti (non sempre in maniera omogenea) a livello periferico.

La spesa complessiva per l'assistenza sanitaria pubblica stimata nella presente indagine si fonda sull'aggregazione di quattro diversi ambiti di intervento: farmaceutica territoriale, ricoveri ospedalieri, specialistica ambulatoriale e medicina generale. L'ammontare complessivo della spesa arriva a circa 55 miliardi di euro. A livello pro capite, essa è stata di circa 923 euro, un valore che raddoppia nella fascia d'età 65-69 anni, raggiungendo un livello più che triplo tra i 70-74 anni e superando di quattro volte la media dopo i 75 anni.

L'impatto è pertanto evidente, visto che i circa 14 milioni di persone over 65, che oggi rappresentano il 23% della popolazione nazionale, assorbono 46 miliardi di euro, l'83% del totale della spesa sanitaria analizzata. Il dato è in linea con le stime dell'Organizzazione Mondiale della Sanità che quantifica, a livello mondiale, la quota di spesa per i cosiddetti cronici proprio intorno all'80% di quella complessiva. In pratica, gran parte dei cronici sono anziani e gli anziani tendono a diventare cronici. L'indicazione diventa ancora più importante se si considerano le prospettive di ulteriore invecchiamento del nostro Paese (si stima che la quota della popolazione over 65 salirà al 27% nel prossimo decennio).

Tali dati confermano la necessità di una riflessione generale sul sistema di welfare in essere e che il tema della cura della popolazione anziana ha inevitabili ripercussioni sul livello quantitativo e sulla composizione qualitativa della spesa sanitaria pubblica. In particolare, si suggeriscono tre spunti di riflessione.

Innanzitutto, la progressiva incidenza delle malattie croniche e delle connesse limitazioni funzionali invita a riflettere sulla visione “ospedalocentrica” della sanità italiana, sostanzialmente volta alla cura dell’acuzie. Non si tratta di mettere in discussione l’importanza delle cure ospedaliere e degli ospedali di qualità, ma è indubbio che parte dell’attenzione (e delle risorse) deve essere riconvertita verso la creazione di strutture e servizi per un’assistenza di lungo periodo, anche di carattere domiciliare, a cui può contribuire anche l’introduzione sistematica e su larga scala di prodotti innovativi in termini sociali e tecnologici (come *eHealth*, *telecare*, assistenza integrata ecc.). Più in generale, sembra emergere una chiara sollecitazione a riconsiderare centrale il presidio del territorio, investendo in prevenzione e riabilitazione. Ne sia prova il differente approccio utilizzato per contrastare la pandemia, dove in alcune regioni il territorio ha svolto un importante ruolo di filtro con riferimento al *contact tracing* e ha quindi permesso una maggiore tempestività d’intervento.

Un secondo elemento riguarda il modo con cui le prestazioni sono “disegnate”, erogate e finanziate. La cura della popolazione anziana è più efficace ed efficiente se pensata per pacchetti di prestazioni, piuttosto che per singoli interventi. La prospettiva è mettere a punto programmi e percorsi di intervento che vadano dalla prevenzione alla riabilitazione, non solo singole azioni di cura da implementare una volta che le patologie si siano manifestate. L’ottica è dunque quella del soddisfacimento dell’area di bisogno complessiva anziché della singola esigenza, che sempre si manifesta in un quadro più ampio. In questo senso, anche l’orientamento verso una medicina di iniziativa può contribuire ad accorciare i tempi di risposta e a rendere più rapida la presa in carico dei pazienti.

In ultimo, è da considerare la possibilità di rivisitare le modalità con cui le aziende erogatrici dei servizi e la medicina generale vengono finanziate dai sistemi regionali. I meccanismi di finanziamento, infatti, svolgono un importante ruolo di orientamento dei comportamenti e possono efficacemente promuovere modelli di intervento ispirati alle idee appena esposte. A questo proposito, merita un’attenzione

particolare il servizio di medicina generale, un ambito d'intervento dove l'invecchiamento della popolazione ha già comportato un aumento significativo del numero di contatti/paziente/anno senza un corrispettivo incremento delle risorse assegnate, soprattutto per quanto riguarda l'organizzazione e il personale di studio, a differenza di quanto avvenuto negli altri servizi.

In verità, alcune Regioni hanno già cominciato a muoversi secondo le direttrici qui tracciate, ma il cammino di conversione dell'intero sistema nazionale è ancora lungo.

Bibliografia

- Agenzia per la Coesione Territoriale, Nucleo di verifica e controllo (NUVEC) (2020), *La spesa in Sanità: i dati CPT per un'analisi in serie storica a livello territoriale*, CPT Informa n. 3.
- European Commission (2018), *The 2018 Ageing report economic & budgetary projections for the 28 UE Member States (2016-2070)*.
- European Commission (2014), *Population ageing in Europe Facts, implications and policies*, Directorate-General for Research and Innovation, Bruxelles.
- European Commission (2015), *Growing the silver economy*.
- ISTAT (2015), *Disabilità in cifre*.
- ISTAT (2017), *Anziani: Le condizioni di salute in Italia e nell'Unione Europea*, settembre.
- ISTAT (2018a), *Italia Longeva*.
- ISTAT (2018b, maggio), *Il futuro demografico del paese*.
- ISTAT (2018c, luglio), *Long-Term Care: quali prospettive per la domanda?*
- ISTAT (2019a), *Conoscere il mondo della disabilità*.
- ISTAT (2019b, gennaio), *La spesa dei comuni per i servizi sociali*.
- ISTAT (2020, aprile), *Aspetti di vita degli over 75*, Statistiche today.
- Istituto di Ricerca della SIMG (2019), *XII Rapporto HealthSearch*.
- Ministero della Salute (2018), *Rapporto annuale sull'attività di ricovero ospedaliero (Dati SDO 2018)*.
- Ministero dell'Economia e Finanze-RGS (2020), *Il monitoraggio della Spesa Sanitaria*, Rapporto n. 7.
- Osservatorio Nazionale sulla Salute nelle Regioni Italiane (2020), *Rapporto Osservasalute 2019. Stato di salute e qualità dell'assistenza nelle regioni italiane*.
- Osservatorio Nazionale sull'impiego dei Medicinali (2020), *L'uso dei farmaci in Italia. Rapporto Nazionale Anno 2019*, Agenzia Italiana del Farmaco, Roma.
- Wallace E., Salisbury C., Guthrie B., Lewis C., Fahey T., Smith S.M. (2015), *Managing patients with multimorbidity in primary care*, IN «BMJ», Jan. 20, 350: h176.

Un viale dei sogni (non ancora) infranti? L'impatto dei fondi di coesione europei sulla spesa degli enti locali per le infrastrutture scolastiche

di Paolo Feletig¹, Santino Piazza²

Introduzione

Tra i criteri invocati in letteratura sul “buon uso” dei fondi strutturali europei, uno dei più importanti ai fini della massimizzazione dell’impatto delle risorse straordinarie sugli indicatori di sviluppo stabiliti in sede di programmazione è quello dell’addizionalità. Le risorse provenienti dai fondi di coesione europea dovrebbero essere aggiuntive rispetto alla spesa ordinaria degli Stati, così come stabilito anche nei regolamenti europei (Reg. UE n. 1303/2013). Questo è tanto più importante nel caso degli investimenti: svincolare le risorse ordinarie dedicate a questo tipo di spesa per sostituirle parzialmente o totalmente con le risorse europee ne mette in discussione gli effetti di medio e lungo periodo sulla crescita dei territori e sugli obiettivi attesi dei progetti infrastrutturali.

Nonostante questo, non vi sono obblighi in capo agli Stati rispetto alla dimensione dell’addizionalità delle risorse europee relative ai singoli settori di intervento e i livelli di governo beneficiari non sono tenuti a concordare ex ante (e garantire ex post) un determinato profilo degli investimenti ordinari.

Proponiamo in questo lavoro un esercizio di lettura dei dati sulla spesa in conto capitale degli enti locali dal 2008 al 2018 per l’ Istruzione che, per la prima volta a nostra conoscenza, evidenzia quale parte della

¹ Paolo Feletig (IRES Piemonte) ha ricevuto una borsa di studio con il supporto finanziario del nucleo CPT della Regione Piemonte. La metodologia utilizzata nel lavoro per allocare i Fondi di Coesione settoriali è stata concepita all’interno della collaborazione con il nucleo piemontese dei Conti Pubblici Territoriali (NRCPT), con il coordinamento dell’ Unità Tecnica Centrale istituita presso l’ Agenzia di Coesione Territoriale. Contenuti, errori e omissioni nel presente lavoro sono di esclusiva responsabilità degli Autori.

² IRES Piemonte.

spesa per questo settore sia da attribuirsi ai contributi straordinari di coesione (nei due periodi di programmazione 2007-2013 e 2014-2020). Attraverso un test econometrico si fornirà quindi una prima valutazione degli effetti di stimolo della spesa in conto capitale erogata dagli enti locali per le infrastrutture scolastiche derivante dalle risorse di coesione di origine comunitaria.

Il lavoro non si inserisce all'interno della letteratura sulle metodologie per la verifica *ex post* del criterio dell'addizionalità. Costituisce piuttosto un contributo alla riflessione su quali siano le lezioni da trarre dall'uso dei Fondi strutturali, anche alla luce di quelle che saranno le scelte per una più efficace gestione delle risorse del Next Generation EU.

1. Le infrastrutture scolastiche: un tassello non trascurabile dell'innovazione didattica

La riforma del sistema dell'Istruzione è una componente cruciale del sentiero di ripresa del nostro Paese. Nelle agende di tutti i governi che si sono succeduti, in particolare dopo lo scoppio della crisi economica del 2008, si trova l'invocazione di una convergenza di fondi ordinari e straordinari, nazionali o europei, a supporto della riforma del settore.

I processi di riforma del sistema educativo italiano dovrebbero essere indirizzati a una profonda revisione dell'attività e delle competenze del personale docente e non docente in ruolo come pure di quello che si prepara a entrare nel prossimo futuro fino al livello terziario. Partendo da una revisione dei meccanismi di selezione del personale docente, si dovrebbe affrontare l'aggiornamento delle metodologie didattiche tarandole sulle esperienze internazionali migliori e una riorganizzazione del sistema, in particolare verso un'accentuazione dell'autonomia scolastica (Sestito, 2014).

Ma un contributo positivo ai processi di innovazione nel settore dell'Istruzione, almeno fino a quella terziaria, deriva anche dall'avvio di un percorso a tappe forzate per superare i vincoli posti da un sistema infrastrutturale vetusto e ancora privo in molte parti d'Italia dei requisiti minimi di sicurezza ed efficienza energetica (Lega Ambiente, 2012; 2018), o comunque inadeguato non solo rispetto ai vincoli sanitari imposti dalla pandemia, ma soprattutto alle nuove esigenze educative (Fondazione Agnelli, 2019).

Prendersi cura dello stato di salute delle nostre infrastrutture scolastiche sembra diventato un obiettivo da perseguire con tutti i mezzi da parte del Governo. Si contano a questo scopo 19 differenti fondi settoriali³, oltre a quelli finanziati con risorse comunitarie, dedicati all'edilizia scolastica. Nel tempo si sono cumulate numerose modifiche normative al fine di accelerare i processi di realizzazione delle opere (con deroghe fino al 2023 alla disciplina degli appalti) e di concedere poteri commissariali sostitutivi ai sindaci per ovviare alle rigidità e lentezze delle procedure burocratiche.

Si aggiunga a questo una mobilitazione di tutte le possibili fonti di finanziamento per supportare la riapertura delle scuole in sicurezza su tutto il territorio a seguito dell'evento pandemico e una contestuale richiesta da parte degli enti locali di una nuova iniezione di risorse europee, in particolare di quelle provenienti dal programma Next Generation Eu (Commissione Europea, 2020) per sostenere il rinnovo dell'infrastruttura scolastica.

1.1 Le competenze e le risorse per gli investimenti per la scuola negli enti locali

Nel caso degli investimenti in edilizia scolastica (manutenzione straordinaria, edificazione ex novo e impiantistica per tutti gli edifici scolastici fino al livello terziario), la responsabilità per la gestione e l'erogazione dei finanziamenti è in capo ai livelli di governo inferiore, almeno a partire dal 1996 (con la legge 11 gennaio 1996, n. 23)⁴, fatta salva l'autonomia che ogni istituto ha nei confronti di progetti ad hoc per l'infrastrutturazione leggera a valere su finanziamenti straordinari (anche da parte delle famiglie, e non solo da enti locali e non profit), e la possibilità di concedere agli stessi istituti la delega per la manutenzione ordinaria, per importi non rilevanti. Rimane in capo agli enti locali la parte dedicata alla manutenzione straordinaria.

Gli enti locali, beneficiari delle risorse straordinarie per investimenti nel patrimonio edilizio, partecipano ai bandi indetti dal Ministero dell'Istruzione (o altri enti di programmazione), che mette a disposizione risorse a valere su fondi propri dedicati o di coesione o altri fondi settoriali.

³ Il conteggio è stato effettuato all'interno del portale dedicato dal Miur all'edilizia scolastica.

⁴ <https://archivio.pubblica.istruzione.it/argomenti/edilizia/legge23.htm>.

1.1.1 *Entrate proprie e da trasferimento e spese in conto capitale degli enti locali: 2008-2018*

Il finanziamento degli interventi in conto capitale per le strutture scolastiche localizzate all'interno del proprio territorio da parte degli enti locali può avvenire attraverso l'attivazione di entrate proprie (anche a debito), a valere sul proprio bilancio, e tramite fondi nazionali settoriali, o attraverso fondi straordinari quali quelli di coesione, siano essi di origine comunitaria o nazionale.

1.1.2 *I dati utilizzati: i conti consuntivi degli enti locali e le risorse comunitarie*

Utilizzeremo la Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche (BDAP) sui dati di spesa e di entrata registrati nei bilanci consuntivi delle amministrazioni pubbliche locali. I dati, esclusivamente di cassa⁵, estratti dai conti consuntivi, forniscono con dettaglio la descrizione delle spese erogate e delle entrate riscosse per tutti gli enti fino al settore di intervento in cui queste ultime sono state effettuate. Per quanto riguarda le elaborazioni, differenze nella classificazione comportano la necessità di una riorganizzazione dei dati in modo che siano coerenti lungo l'intera serie temporale disponibile. Per le spese si è trattato di scegliere tra le funzioni e le missioni di nostro interesse. L'edilizia scolastica è il centro della nostra attenzione e a tale scopo sono state estrapolate le voci di spesa in conto capitale erogate dagli enti locali per il servizio educativo. All'interno dei consuntivi pre-armonizzazione è stata selezionata la funzione di Istruzione pubblica, mentre all'interno della nuova classificazione (in vigore dal 2016) di bilancio è stata utilizzata la missione Istruzione e diritto allo studio.

I dati sulle entrate degli enti locali hanno richiesto una ricomposizione di voci di titoli d'entrata e delle sottostanti categorie. Con i dati a disposizione non è stato possibile codificare univocamente le fonti di entrata prima e dopo l'armonizzazione contabile.

Una volta costruito il dataset per la serie temporale disponibile (2008-2018), si è reso necessario un criterio di territorializzazione adatto agli obiettivi dello studio. Il metodo adottato è quello della localizzazione territoriale delle amministrazioni pubbliche per delimitazione provinciale. Le amministrazioni locali considerate sono

⁵ Si sono utilizzati i dati di cassa per coerenza con i dati presenti nella banca dati sui fondi di coesione.

le Amministrazioni provinciali, le Città metropolitane, i Comuni, le unioni di Comuni e le comunità montane, tenuto conto che proprio queste amministrazioni locali sono le istituzioni cui è affidata la competenza sull'edilizia scolastica.

Per agevolare il confronto temporale nell'analisi delle entrate e delle spese degli enti locali e i pagamenti da fondi di coesione, si è scelto poi di raggruppare le Province secondo un criterio intermedio rispetto alle ripartizioni ufficiali adottate nel primo e nel secondo ciclo di programmazione dei fondi di coesione UE. Le ripartizioni scelte ai fini della riclassificazione delle Province sono composte come segue:

- Regioni ad obiettivo *Convergenza*: Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sicilia.
- Regioni ad obiettivo *Competitività*: tutte le altre.

Come schematizzato in Tab. 1, per il periodo di programmazione 2007-2013, i raggruppamenti adottati per il presente lavoro sono due e suddividono le Regioni in obiettivo Convergenza e obiettivo Competitività. Le Regioni ad obiettivo Convergenza selezionate per la nostra analisi corrispondono alle quattro Regioni ad obiettivo Convergenza previste dal ciclo di programmazione 2007-2013 e ad esse si aggiunge la Regione Basilicata che per quel ciclo di programmazione godeva di un particolare status di *phasing-out* dal raggruppamento delle Regioni ad obiettivo Convergenza.

Rispetto al periodo di programmazione 2014-2020, il raggruppamento delle Regioni Convergenza qui adottato corrisponde a quello delle “Regioni meno sviluppate”, mentre il raggruppamento delle Regioni ad obiettivo Competitività raggruppa sia le “Regioni in transizione” sia le “Regioni più sviluppate”. La scelta di creare un unico criterio di raggruppamento delle Regioni, comunque non troppo differente da quello ufficiale per entrambi i cicli di programmazione, è motivata da ragioni di semplicità nella comparazione dei dati.

I dati relativi ai singoli progetti finanziati dai fondi strutturali per le Politiche di Coesione sono stati delimitati per confini provinciali. La fonte utilizzata per ricostruire l'aggregato delle spese sostenute per la politica di Coesione Territoriale nazionale è OpenCoesione, il portale gestito dall'Ispettorato Generale per i Rapporti finanziari con l'Unione Europea (IGRUE) che permette di tracciare con precisione

tutte le informazioni riguardanti i progetti attivati tramite i fondi strutturali nazionali e comunitari. OpenCoesione è alimentato dal sistema informativo della Banca Dati Unitaria (BDU)⁶ e contiene buona parte delle informazioni disponibili presso la Pubblica Amministrazione in tema di progetti finanziati tramite i fondi per la Coesione Territoriale.

Tab. 1. Ripartizione territoriale delle Regioni italiane secondo la tipologia individuata dalla politica di Coesione territoriale europea.

	Regioni	Descrizione	Ripartizioni ufficiali fondi SIE	Ripartizioni da noi utilizzate
Ciclo di programmazione 2007-2013	Calabria, Campania, Puglia, Sicilia	Pil pro capite < 75% della media comunitaria dell'UE-25	Regioni ad obiettivo Convergenza (CVG)	Regioni ad obiettivo Convergenza
	Basilicata	Pil pro capite > 75% della media comunitaria dell'UE-25 per "effetto statistico" a seguito dell'allargamento dell'Unione a dieci nuovi Stati (dal 1° maggio 2004)	Regioni ad obiettivo Convergenza in regime di <i>phasing out</i>	
	Rimanenti	Aree non Obiettivo Convergenza	Regioni ad obiettivo Competitività	Regioni ad obiettivo Competitività
Ciclo di programmazione 2014-2020	Calabria, Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sicilia	Pil pro capite > 75% della media comunitaria	Regioni meno sviluppate	Regioni ad obiettivo Convergenza
	Abruzzo, Molise, Sardegna	Pil pro capite > 75% e < 90% media comunitaria	Regioni in transizione	Regioni ad obiettivo Competitività
	Rimanenti	Pil pro capite > 90% della media comunitaria	Regioni più sviluppate	

⁶ Nella Banca Dati Unitaria confluisce il set di tutte le informazioni, il cosiddetto corredo informativo, relativo a tutti i progetti di investimento della Pubblica Amministrazione. Il sistema è concepito come strumento funzionale per l'analisi, il controllo e il monitoraggio dei conti pubblici tramite l'utilizzo di dati strutturati, tempestivamente raccolti e centralizzati.

Le categorie di progetti a valere sui fondi di coesione selezionate per il nostro studio sono indicate in Tab. 2 e riguardano esclusivamente spese per investimenti fissi lordi limitati all'edilizia scolastica, siano essi per manutenzione straordinaria, efficienza energetica o simili. Sono state escluse, quindi, le acquisizioni di beni durevoli e i progetti di digitalizzazione.

Tab. 2. *Classificazione degli interventi finanziati con fondi di coesione per tipologia.*

Costruzioni/realizzazioni edifici ed impianti sportivi
Efficientamento energetico
Adeguamento sismico
Manutenzione straordinaria
Ristrutturazione
Messa in sicurezza
Impianti fotovoltaici
Impianto di illuminazione, elettrico
Impianti di condizionamento

Il totale dei progetti inclusi nel nostro studio è di poco inferiore, nel periodo 2008-2018, a 9.700, distribuiti per il 72% circa nelle Regioni ad obiettivo Convergenza e per la restante parte nelle Regioni ad obiettivo Competitività. In totale, le Province classificate all'interno del territorio Convergenza sono 27, e 80 nei territori Competitività. Nel seguito torneremo brevemente sulla metodologia seguita per la selezione dei progetti all'interno dei dati OpenCoesione (OC).

1.1.3 *Le entrate e le spese in conto capitale degli enti locali 2008-2018*

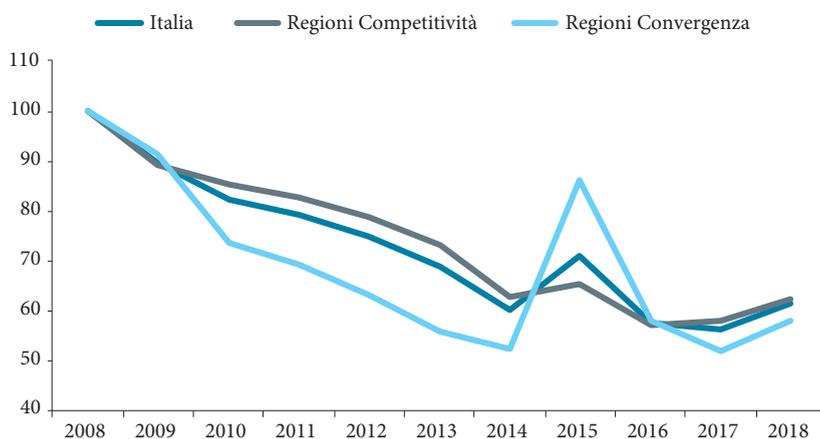
Dal lato dei flussi in entrata, non disponiamo di dati di dettaglio su origine ed entità delle risorse⁷ canalizzate all'interno dei bilanci degli enti locali per investimenti in edilizia scolastica⁸. Tuttavia, per avere

⁷ Tutti i dati sono relativi a dati di cassa annuali, somma della componente in conto residui e in conto competenza.

⁸ È da tenere presente come la quota prevalente di spesa per investimenti nel settore Istruzione è di responsabilità degli enti locali per una quota che si aggira attorno all'80%

una prima fotografia, ancorché indiretta, della dinamica delle risorse disponibili per l'infrastrutturazione scolastica possiamo indicare come, nel periodo in esame, la contrazione (Fig. 1) delle entrate totali degli enti locali per investimenti (somma delle entrate in conto capitale per i Comuni e le Province) sia stata molto rilevante. Rispetto al 2008 si registra un calo pari al -42% nelle Regioni Convergenza, mentre nelle Regioni Competitività il calo è inferiore e si assesta attorno al -37%.

Fig. 1. Entrate in conto capitale totali, numeri indici 2008=100.



Fonte: nostra elaborazione su dati di bilancio enti locali.

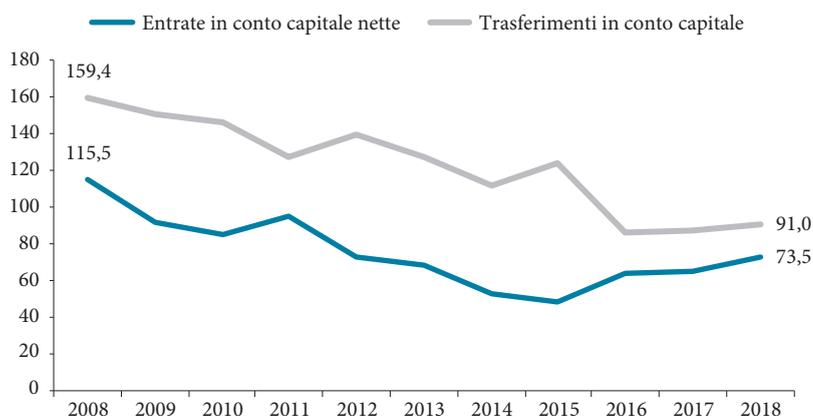
A livello nazionale, se nel periodo 2008-2018, in termini pro capite, il calo delle entrate in conto capitale totali è stato pari a circa il 40% (una contrazione superiore a 100 euro pro capite a valori correnti), le entrate al netto dei trasferimenti sono calate del 33% circa, mentre i trasferimenti sono crollati del 45% nel medesimo periodo.

Una parte rilevante delle entrate in conto capitale degli enti locali da dedicare all'Istruzione, fino al livello terziario, viene dai trasferimenti in conto capitale da livelli superiori di governo. Questi rivestono un ruolo rilevante nei territori a minor dotazione fiscale. In Fig. 2 si

del totale settoriale, mentre le Regioni hanno un ruolo residuale (Piazza, 2019). Al contrario, la spesa corrente, essenzialmente emolumenti per il personale, è quasi interamente in capo allo Stato.

indica come nelle Regioni Competitività il calo delle entrate al netto dei trasferimenti è stato superiore a quello nazionale (36% circa, di poco superiore a 40 euro pro capite). I trasferimenti in conto capitale sono diminuiti del 43% (circa 70 euro pro capite), dato allineato alla media nazionale. Si indica un calo più intenso della media nei territori Convergenza dei trasferimenti in conto capitale (-50%) durante tutto il periodo in esame, nonostante questi abbiano beneficiato in maniera sostanziale delle risorse europee di coesione, come si nota osservando il picco raggiunto nel biennio 2014-'15, annualità in cui si sono raggiunti i 170 euro pro capite (Fig. 3). Le entrate al netto dei trasferimenti in conto capitale sono nell'ultimo periodo allineate a quelle del periodo iniziale della serie (Fig. 3) nei territori Convergenza. Si osserva in entrambi i territori come le risorse proprie per gli investimenti subiscano uno stimolo positivo a seguito del miglioramento del ciclo economico, in particolare dopo il 2015.

Fig. 2. Entrate e trasferimenti in conto capitale degli enti locali nelle Regioni Competitività. Euro pro capite correnti.

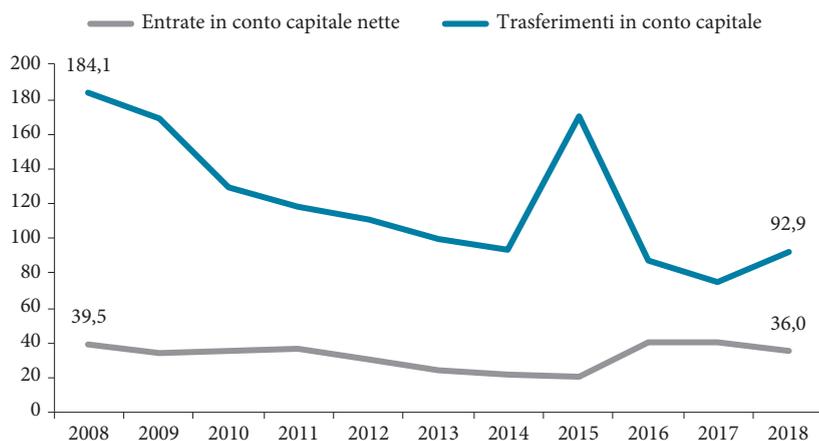


Fonte: nostra elaborazione su dati di bilancio enti locali.

L'introduzione della contabilità armonizzata dal 2016 impone agli enti di dettagliare quanta parte dei trasferimenti in entrata sia da addebitare ai singoli livelli di governo (nazionale e UE), ma non è possibile evidenziare, sulla base dei dati di bilancio disponibili prima del 2016,

la quota di trasferimenti per gli enti locali derivante dalle risorse di coesione e dai finanziamenti ordinari per il periodo precedente.

Fig. 3. Entrate e trasferimenti in conto capitale degli enti locali nelle Regioni Convergenza. Euro pro capite correnti.



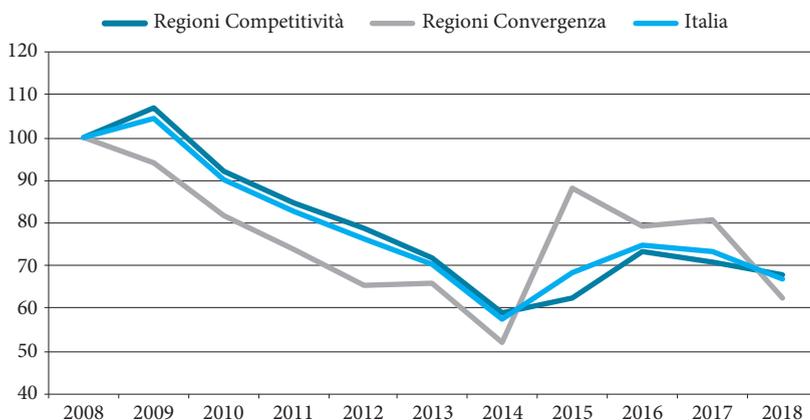
Fonte: nostra elaborazione su dati di bilancio enti locali.

Dal lato della spesa totale per investimenti degli enti locali, qui considerata al lordo delle partite finanziarie⁹, non si nota alcun segnale di inversione del trend in diminuzione avviato alla fine degli anni duemila. Senza tenere conto della ripresa temporanea del biennio 2014-'15, in media a livello nazionale la spesa totale in conto capitale cade del 60% tra il 2008 e il 2018 (poco meno di 255 euro pro capite). Nelle Regioni del Centro-Nord del gruppo Competitività in termini percentuali il dato è allineato alla media nazionale. In termini assoluti si tratta di un crollo superiore ai 283 circa euro pro capite. Nelle Regioni del Meridione definite Convergenza il calo in termini pro capite è di circa 188 euro. Ricordiamo che negli anni tra il 2008 e il 2010 la media della spesa totale per investimenti nel Centro-Nord era pari a circa 423 euro pro capite, contro un valore di poco superiore ai 280 euro pro capite delle Regioni Convergenza.

⁹ Il dato comprende anche le poste di bilancio relative alle partite finanziarie.

Se ci limitiamo ad osservare la spesa per investimento in Istruzione, possiamo tratteggiare due tendenze di fondo. Da un lato, la riduzione della spesa totale pro capite per investimenti nel settore a livello nazionale è superiore al 30% nel periodo in oggetto, con una dinamica negativa leggermente più intensa nelle Regioni Convergenza, ancorché nel periodo tra il 2014 e il 2017 siano riuscite a compensare la riduzione della spesa con risorse straordinarie (Fig. 4). Nelle Regioni Competitività la spesa pro capite nel 2008 era pari a circa 38 euro, per assestarsi attorno ai 26 euro nel 2018. Nelle Regioni Convergenza invece, la spesa era pari a circa 25 euro nel 2008, e nel 2018 giungeva a 16 euro circa. In queste ultime Regioni nel 2015 si raggiunge un “picco” pari a circa 22 euro, che riporta il dato di cassa a valori che sono stati raggiunti solo nel 2008.

Fig. 4. Spesa totale pro capite per Istruzione. Numero indice 2008=100. Calcolato su valori correnti.



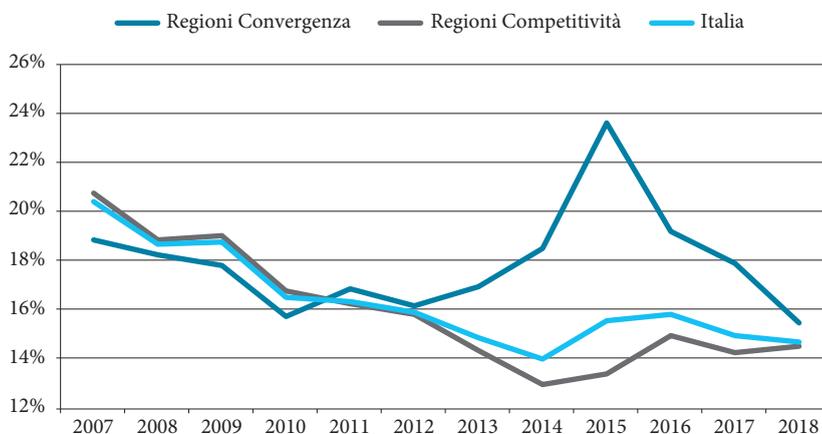
Fonte: nostra elaborazione su dati di bilancio enti locali.

La seconda tendenza che si nota, sempre in termini aggregati, è la progressiva riduzione, all’interno dello spazio di bilancio complessivo degli enti locali¹⁰ dedicato alla spesa per investimenti,

¹⁰ A causa del break nella serie dei dati in conto capitale imposto dal nuovo schema di bilancio, per la ricostruzione delle quote di spesa si sono utilizzate le funzioni di spesa Cofog contenute nei conti CPT per il livello di governo locale.

della quota da attribuire agli interventi per il sistema scolastico. A livello nazionale, tale quota era pari al 20% nel 2008 (Fig. 5), e diventa il 15% circa nel 2018. Nelle Regioni Competitività, la quota era pari al 21% nel primo anno della nostra serie, e diventa il 14,5% nel 2018. Nelle Regioni Convergenza era pari al 19% circa nel primo anno, e diventa il 15,5% circa nell'ultimo. La riduzione è più elevata nelle Regioni Competitività, ma accomuna tutti i territori, al netto delle differenti dotazioni fiscali dei singoli enti nelle Regioni. Non ci sono segni di inversione di tendenza nelle Regioni Convergenza, dove, dopo la ripresa del 2014-'15, quando la quota dedicata a questi interventi è salita al 24% circa, si assiste a una nuova discesa (Fig. 5).

Fig. 5. Quota della spesa in conto capitale in Istruzione su totale della spesa in conto capitale per le amministrazioni locali.



Fonte: nostre elaborazioni su dati CPT.

Attraverso i dati di conto consuntivo successivi al 2018 si potrà verificare se i recenti programmi di finanziamento degli enti locali e le modifiche al vincolo di bilancio con l'abbandono del patto di stabilità interno nella versione più rigida hanno stimolato una ripresa degli investimenti totali duratura, in particolare nel settore dell'Istruzione (si vedano le indicazioni di un segnale positivo in questo volume, nel contributo di Ferretti, Gori e Lattarulo, 2020).

1.2 Aggiuntività delle risorse straordinarie per Istruzione?

Non sono rintracciabili, a nostra conoscenza, nella letteratura specialistica approfondimenti significativi sul tema dell'aggiuntività delle risorse straordinarie per il settore dell'Istruzione nel nostro Paese, al netto di alcuni approfondimenti per i programmi aggregati (Ifel, 2019), o per il settore Cultura (CPT, 2017). Tra le analisi sulla spesa per Istruzione con un livello di dettaglio territoriale almeno regionale, Peragine e Fontana (2011) forniscono un dettaglio per i diversi livelli di governo, ma non viene comparato il ruolo giocato dai fondi straordinari di origine comunitaria o nazionale rispetto alle risorse ordinarie dedicate al finanziamento della spesa nel settore. In un lavoro di Cutrona e Romano (2015) si tiene conto in maniera dettagliata delle spese finanziate con i fondi di coesione settoriale nel Mezzogiorno, ma non viene quantificato il peso di queste rispetto alle risorse complessive dedicate dagli enti locali. Sono disponibili lavori che descrivono in dettaglio le risorse comunitarie indirizzate al settore dell'Istruzione (si vedano ad esempio, le Relazione di Attuazione Annuale [RAA] a cura del MIUR per anni vari), ma questi non affrontano direttamente il tema del contributo che tali risorse forniscono alla spesa totale delle amministrazioni pubbliche nei territori, e secondo il livello di governo che eroga i finanziamenti. Questo livello di dettaglio non è disponibile all'interno delle fonti di dati a livello comunitario sui pagamenti relativi ai fondi UE.

Utilizzando una metodologia sviluppata in collaborazione con l'Unità Tecnica Centrale CPT¹¹ al fine di settorializzare e allocare ai livelli di governo responsabili i pagamenti a valere sui fondi di coesione, cercheremo in questo breve approfondimento di valutare quale sia stato il ruolo dei fondi di coesione dedicati agli investimenti per il settore dell'Istruzione rispetto agli investimenti propri degli enti, sottolineando la sua distribuzione sul territorio. Dal confronto tra le informazioni sui pagamenti effettuati per i progetti attivati tramite il sistema dei fondi per la coesione nazionali e comunitari e quelle sulla spesa in conto capitale registrata dai Conti Consuntivi degli enti locali (Comuni, Province e altri enti) si può ottenere un indicatore del peso che la politica di Coesione territoriale ha sui bilanci degli enti lungo

¹¹ Gli Autori ringraziano il nucleo centrale dell'Agenzia di Coesione per il prezioso supporto tecnico e critico.

un periodo che copre l'intero ciclo di programmazione 2007-2013 e la parte fino ad oggi disponibile della programmazione 2014-2020. I risultati forniscono un quadro utile alla comprensione della dipendenza della spesa regionale dalle politiche di Coesione territoriale.

Tab. 3. Pagamenti erogati per progetti relativi alle infrastrutture scolastiche da fondi di coesione. Valori in milioni di euro correnti.

	Competitività			Convergenza		
	Totale pagamenti coesione	di cui UE	di cui ITA	Totale pagamenti coesione	di cui UE	di cui ITA
2008	0,4	0,3	0,1	11,6	3,1	8,5
2009	1,7	1,5	0,2	19,9	2,4	17,4
2010	3,8	2,5	1,3	33,7	4,1	29,6
2011	9,6	2,7	6,8	67,6	9,4	58,1
2012	28,0	8,1	19,9	98,4	14,8	83,6
2013	37,4	17,1	20,2	99,7	17,4	82,3
2014	47,7	26,0	21,6	152,6	21,1	131,4
2015	136,8	85,4	51,4	299,5	71,1	227,7
2016	58,1	56,0	1,7	120,4	67,6	50,7
2017	31,1	24,9	4,5	105,4	39,6	54,6
2018	37,9	21,1	13,4	90,1	22,3	49,5

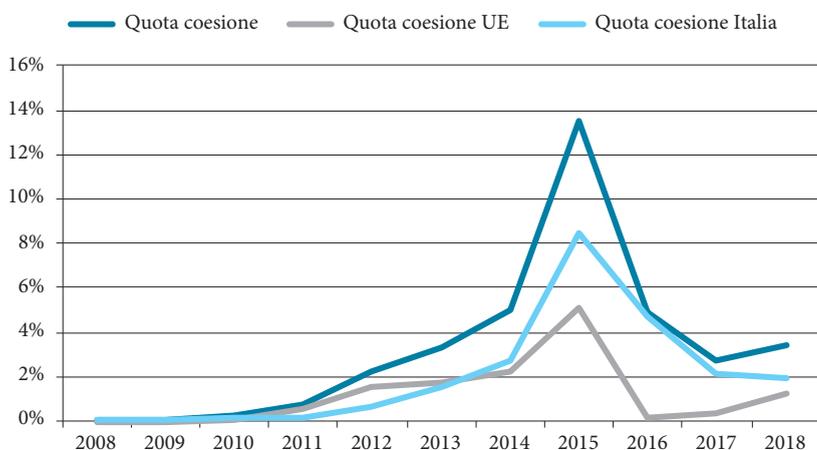
Fonte: nostre elaborazioni su dati OpenCoesione (OC).

In Tab. 3 sono indicati gli importi in valore assoluto erogati per i progetti da noi selezionati (si veda la sintesi in Tab. 2) nelle due ripartizioni, dal 2008 al 2018. In totale sono stati erogati circa 1,5 miliardi di euro nei due cicli, con una quota del 74% erogata nei territori Convergenza e il restante 26% nei territori Competitività. I valori sono rilevanti, per i singoli anni, in particolare dopo il 2012, e nel totale. Per avere un termine di confronto, i due stanziamenti nazionali più rilevanti per l'edilizia scolastica, il fondo comma 140 e i mutui BEI per la scuola, sono rispettivamente pari a circa 1,4 miliardi e circa 2,7 miliardi.

Secondo i primi risultati dell'analisi, il finanziamento delle opere pubbliche locali in infrastrutture scolastiche, sarebbe stato, in particolare nelle Regioni Convergenza, quasi interamente supportato dalle risorse di coesione (con quote che arrivano al 70%) almeno a partire dal 2014, e tali quote superano il 30% già dal 2012.

Osservando il grafico 6, possiamo indicare come il ruolo preponderante sia stato svolto dalle risorse di fonte UE (che sale dal 18% circa al 60% circa tra il 2011 e il 2015), mentre ricoprono un ruolo limitato le risorse di coesione nazionali, almeno fino al 2013. Successivamente, nel biennio 2014-'15 si segnala l'incremento anche per queste fino a toccare il 20% nel 2016.

Fig. 6. Quota delle risorse di coesione sul totale della spesa in conto capitale degli enti locali nelle Regioni Convergenza.



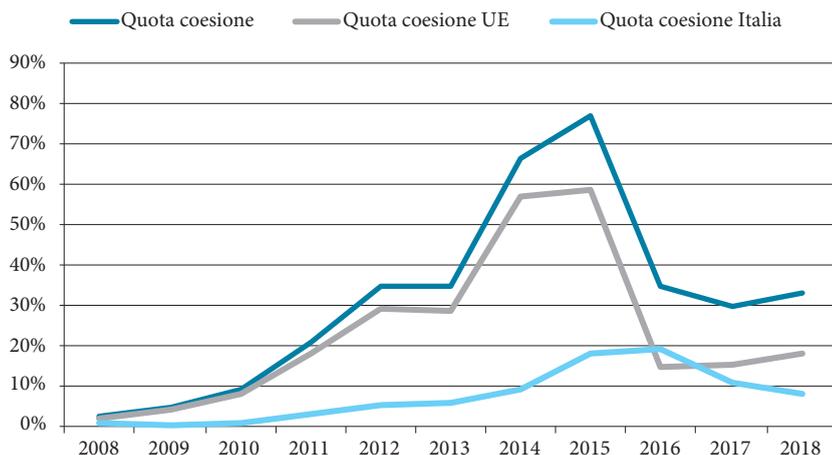
Fonte: nostre elaborazioni su dati OC e bilanci enti locali.

Nei territori ad obiettivo Competitività, la quota di spesa coperta da risorse di coesione supera il 13% solo nel 2015, per poi assestarsi su valori inferiori al 5% prima e dopo il picco del biennio 2014-'15 (fig. 7).

A differenza delle Regioni Convergenza, nelle zone Competitività la coesione nazionale gioca un ruolo di maggior rilievo rispetto alle risorse comunitarie. I fondi della coesione nazionale hanno raggiunto una quota pari all'8% nelle Regioni del Centro-Nord. In alcune

Province del Nord tale quota ha toccato valori superiori al 30%, in particolare nel triennio 2014-2016.

Fig. 7. Quota delle risorse di coesione sul totale della spesa in conto capitale degli enti locali nelle Regioni Competitività.



Fonte: nostre elaborazioni su dati OC e bilanci enti locali.

Le quote indicate nei grafici 6 e 7, al netto della rilevante differenza nei diversi livelli dell'intervento nelle due aree, mostrano un profilo dinamico con un picco concentrato e una successiva brusca decelerazione. L'accelerazione nel biennio 2014-'15, solitamente giustificata, in particolare nei commenti alla dinamica della spesa aggregata, come peculiare fenomeno legato alla dinamica dei finanziamenti europei nei diversi periodi di programmazione, riveste nel caso dell'intervento per investimenti in Istruzione un rilievo particolare. Le spese sostenute a valere sulle risorse di coesione sono sempre in crescita e raggiungono il loro massimo nel 2015, il cosiddetto anno "n+2". La data del 31 dicembre 2015 era, infatti, il termine ultimo di ammissibilità della spesa rendicontabile alla Commissione Europea per il ciclo 2007-2013 (sono permesse minime deroghe, ad esempio, per gli strumenti di ingegneria finanziaria). Le risorse che non risultano certificate alla Commissione entro i termini prestabiliti sono soggette a disimpegno automatico, cioè alla riduzione del

finanziamento comunitario e del corrispondente cofinanziamento nazionale del Programma.

Questo profilo dinamico, un picco vertiginoso e un calo molto rilevante immediatamente successivo al 2015, indica come sia necessario un approfondimento ulteriore, concentrato sulla potenziale difficoltà degli enti beneficiari nell'assorbire le risorse messe a disposizione dall'intervento straordinario (in particolare quello di origine UE), tenuto conto del fatto che il nostro esercizio di ricostruzione si concentra solo sulla spesa per infrastrutture edilizie, che costituisce solo una parte del totale della spesa per investimento degli enti locali (si veda sul punto anche Ferretti, Gori e Lattarulo, 2018).

1.3 *I fondi di coesione e la crescita gli investimenti in Istruzione degli enti locali: un test econometrico*

I risultati presentati sembrano confermare indirettamente, anche per il settore Istruzione, quanto già si è rilevato sull'effetto di *crowding-out* provocato dai fondi strutturali alla spesa per investimenti totale nel Mezzogiorno italiano, e in particolare nei territori Convergenza (si vedano Viesti, 2016 e Marinuzzi e Tortorella, 2018).

È possibile verificare se la disponibilità di risorse straordinarie, in particolare dove queste sono state più generose, abbia stimolato una crescita degli investimenti pubblici nel settore di cui ci stiamo occupando, tenendo conto delle condizioni di bilancio degli enti beneficiari, così come di altri fattori di controllo che possono rendere eterogenea la risposta di questi all'iniezione di risorse straordinarie.

Oltre a uno stimolo diretto sulla spesa propria, gli enti avrebbero potuto riallocare le poste di bilancio per incrementare la propria quota di intervento nel settore, anche in progetti complementari a quelli per cui i bandi sono stati approvati (all'interno della funzione Istruzione). Oppure, al contrario, gli enti avrebbero potuto approfittare delle risorse aggiuntive per ridurre il proprio intervento e/o spostare quote di spesa dall'Istruzione verso missioni o programmi diversi, verso i quali si riteneva più urgente l'intervento.

Il nostro esercizio econometrico intende testare quindi l'impatto delle risorse comunitarie sulla spesa per investimento degli enti beneficiari, tenendo conto, oltre che delle risorse proprie, endogene o da trasferimento, anche della "demografia", ovvero del contributo

che, in particolare nei territori del Meridione, può avere avuto un calo della popolazione in età scolare. Una diminuzione sempre più marcata di questa parte di popolazione potrebbe giustificare il rinvio delle opere infrastrutturali per la scuola o addirittura gli interventi di manutenzione più urgenti.

1.3.1 *La letteratura sugli effetti di addizionalità delle risorse UE sulla spesa per investimenti e la scelta del modello econometrico*

La letteratura sugli effetti di addizionalità delle risorse europee rispetto alle risorse ordinarie non è molto vasta. Oltre ai lavori applicati ai fondi di coesione europei (Del Bo e Sirtori, 2016; Slander e Wostner, 2018; Mohl, 2016; Coppola, Destefanis, Marinuzzi e Tortorella, 2020; Ederveen, Gorter *et al.*, 2003; Afonso e Alegre, 2008) sono disponibili lavori empirici che, concentrati sugli effetti dei trasferimenti di risorse da parte di agenzie esterne ai paesi in via di sviluppo (si veda Feyzoglu, Swaroop e Newhouse, 1998), contribuiscono a chiarire il ruolo della fungibilità delle risorse straordinarie di origine esterna, ovvero la riallocazione della spesa in settori o tipologie di intervento (da spesa capitale a corrente, per esempio) non desiderata da parte dei donatori delle risorse.

Il limite dei test proposti per la verifica del principio di addizionalità, e più in generale dei risultati di modelli econometrici che si propongono di verificare l'esistenza di un effetto di stimolo nei confronti di spesa aggiuntiva per investimenti (si veda ad esempio Mohl, 2016), risiede nel fatto che vengono frequentemente utilizzati dati aggregati, a livello di nazione o Regione che riceve i fondi, senza distinguere per tipologia di investimenti e natura dei fondi di coesione. Inoltre, spesso non si tiene conto dell'effettivo quadro dei rapporti tra livelli di governo interessati alla programmazione, gestione ed erogazione finale delle risorse all'interno di ogni paese ricevente. Ai fini della valutazione empirica dei contributi alla crescita territoriale che l'accumulazione di differenti tipologie di capitale pubblico fornisce, tenuto conto delle risorse disponibili di fonte straordinaria e della loro canalizzazione verso infrastrutture economiche o sociali¹², una valutazione più precisa degli effetti di addizionalità sembra opportuna.

¹² Questo è un aspetto molto importante. Si veda il recente lavoro di Albanese, De Blasio e Locatelli, 2020, sugli effetti dei fondi strutturali, per comprendere il rilievo, per la valutazione empirica, della suddivisione delle risorse aggiuntive per tipologia.

In alcuni dei lavori empirici che abbiamo selezionato si tende a confermare l'esistenza di un effetto di parziale o completo spiazzamento delle spese proprie, in particolare quelle di investimento, da parte delle risorse europee (Coppola, Destefanis, Marinuzzi e Tortorella, 2020) anche a livello regionale (Del Bo e Sirtori, 2016) e non solo nel caso italiano (Ederveen, Gorter *et al.*, 2003; Mohl, 2016). Ci sono però eccezioni che indicano l'esistenza di effetti di *crowding-in* della spesa in conto capitale propria a seguito della ricezione di fondi di coesione (Afonso e Alegre, 2008; De la Fuente, 2003; Slander e Worter, 2018).

Il modello panel da noi testato, di tipo log-lineare, si propone di verificare quale sia l'effetto delle risorse di coesione di fonte UE sulla spesa per investimenti degli enti locali, qui organizzati in cluster provinciali, tenendo conto, attraverso una opportuna dummy territoriale, dell'effetto differenziale delle risorse di coesione nelle Province appartenenti alle Regioni Convergenza rispetto a quelle Competitività.

Il modello stimato è il seguente:

$$S_{i,t} = \alpha_0 + \alpha_1 FC_{i,t+1} + \alpha_2 D_j + \alpha_3 FC_{i,t+1} \times D_j + \beta X'_{i,t} + \varphi_t + \varepsilon_{i,t} \quad (1)$$

dove S rappresenta i pagamenti in conto capitale per il servizio Istruzione degli enti locali (il pedice i corrisponde alla Provincia di appartenenza degli enti e t all'anno finanziario), FC è la variabile che indica le risorse erogate dai fondi di coesione UE (in livelli), D una dummy (il pedice j si riferisce alle ripartizioni) che vale 1 per le Province appartenenti alle Regioni Convergenza e 0 per le Province appartenenti alle Regioni Competitività e FC*D è l'interazione tra la dummy Convergenza e le risorse erogate a valere sui fondi EU di coesione. Il periodo entro cui viene stimato il modello è quello che va dal 2008 al 2018, a cavallo di due cicli di programmazione (il 2007-2013 e 2014-2020). Il vettore X contiene altri controlli utilizzati per testare gli effetti delle risorse proprie e derivate, ovvero le entrate proprie degli enti, e quelle in conto capitale, comprendenti entrate per alienazioni e permessi di costruire, e trasferimenti in conto capitale da altri enti pubblici, le risorse di coesione di fonte nazionale e i mutui BEI per le infrastrutture scolastiche, la popolazione e quella in età scolare. Il termine di errore, ε , varia per cluster provinciale e anno, e θ rappresenta le dummy annuali.

Come si vede nel pedice, per la variabile FC si utilizza il valore futuro al fine di tenere conto delle differenti tempistiche con cui avviene il processo di rendicontazione e di rimborso delle spese per i progetti rispetto al periodo in cui avviene l'erogazione di cassa per saldare i lavori in corso di realizzazione.

1.3.2 *Risultati*

Presentiamo nella tabella 4 i risultati delle stime della versione statica del modello 1, proponendo tre differenti specificazioni: una stima del modello panel lineare a effetti fissi (FE), in cui si tiene conto di caratteristiche idiosincratice di ogni aggregato provinciale (il livello territoriale *i*-esimo) che non variano nel tempo e integra questo effetto nella stima dei parametri sfruttando solo la dimensione di variazione nel tempo all'interno dei gruppi di cluster provinciali (ma non quella tra i diversi cluster provinciali); due test alternativi, ovvero un modello di tipo Random Effects (RE), in cui si sfrutta sia la dimensione di variazione entro i cluster che quella tra i cluster provinciali, e un modello OLS (stima ordinaria ai minimi quadrati) applicato ai medesimi dati, che non tiene conto della natura longitudinale di questi ma sfrutta entrambe le dimensioni stimate dal modello RE, seppur in maniera meno efficiente.

In Tab. 4 si indica come, in tutti i modelli testati, l'effetto dei fondi comunitari (FC) sia positivo, ma significativo solo nella stima FE¹³ che sembrerebbe confermare uno stimolo alla spesa in conto capitale degli enti per Istruzione, ancorché, in termini di elasticità, di ridotte dimensioni. Nella pratica, una crescita dell'1% delle risorse UE disponibili stimola una spesa interna pari a circa lo 0,03%, ovvero uno stimolo inferiore ad un quinto del coefficiente stimato per i trasferimenti in conto capitale ordinari. Ma il coefficiente stimato non è robusto a tutte le specificazioni.

Il coefficiente stimato per la dummy D misura la differenza nella spesa attesa per investimenti tra i territori Convergenza e quelli Competitività a parità di tutte le altre variabili contenute nel mo-

¹³ La stima a effetti fissi (FE) è preferibile in quanto permette di controllare la componente non osservabile legata all'eterogeneità invariante nel tempo dei cluster provinciali. Il test di Hausman che discrimina tra modello panel a effetti fissi FE e di tipo random RE indica la superiorità del primo sul secondo.

dello. Questa differenza è positiva (una differenza attesa superiore al 50% che premierebbe le Province Convergenza rispetto a quelle Competitività) ma non significativa in tutte le stime proposte. D è però una misura di un effetto costante, che non tiene conto della differente disponibilità di risorse esogene di provenienza comunitaria. Siamo interessati alla possibilità che esista un effetto differenziale della disponibilità di risorse UE sulla spesa per investimenti al variare dell'appartenenza a un territorio Convergenza rispetto a quello Competitività (la dummy D interagita con FC).

Il coefficiente di nostro interesse, relativo all'interazione $FC \cdot D$, è significativo, ancorché di dimensioni modeste, e indica l'esistenza di un effetto di sostituzione della risorse di coesione UE sulla spesa in conto capitale per Istruzione degli enti locali appartenenti alle Province nei territori Convergenza rispetto alle Province appartenenti ai territori Competitività, controllando per le variabili relative alle entrate disponibili endogene ed esogene, quelle demografiche e gli effetti fissi annuali. I coefficienti stimati sono negativi (nella stima preferita, a effetti fissi FE, si indica un valore pari a 0,06 circa) e robusti nelle diverse stime. Questo effetto di sostituzione si conferma significativo anche nelle versioni dinamiche del modello panel utilizzato, con dimensioni simili in termini di elasticità¹⁴. Interessante notare come l'effetto negativo sia robusto all'inserimento della variabile relativa alla quota di popolazione in età scolare. Una diminuzione significativa di questa potrebbe aver funzionato come un cuscinetto, rendendo meno stringente la pressione sugli amministratori locali ai fini del rinnovo o manutenzione del patrimonio edilizio esistente¹⁵.

L'effetto stimato, in termini di elasticità, sembra in linea con le stime disponibili più recenti sulla reazione della spesa per investimenti ai fondi di coesione nelle Regioni italiane (Coppola, Destefanis, Marinuzzi e Tortorella, 2020).

¹⁴ I risultati non sono presentati per ragioni di spazio. Sono disponibili presso gli autori.

¹⁵ Si ringrazia per l'utile suggestione Stefano Molina, a cui rivolgiamo un ringraziamento particolare per le discussioni sul tema.

Tab. 4. Risultati delle stime econometriche. Variabile dipendente: spesa per investimenti nel settore Istruzione negli enti locali per Provincia.

	FE	RE	OLS
FC_{t+1}	0.0274*	0.0213	0.0254
	(2.18)	(1.73)	(1.93)
D_{sud}	-	0.522	0.604
	-	(1.65)	(1.58)
$FC_{t+1} * D_{sud}$	-0.0567*	-0.0449*	-0.0558*
	(-2.35)	(-2.05)	(-2.19)
R^2 overall	0,25	0,82	0,34
<i>Within</i>	0,39	0,36	-
<i>between</i>	0,32	0,88	-
<i>N</i>	401	401	401

Statistica *t* tra parentesi. Significatività dei parametri: * $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$. Altre variabili utilizzate nella stima: entrate proprie in conto capitale, trasferimenti in conto capitale, erogazioni mutui BEI, fondi di coesione nazionali, popolazione totale, popolazione in età scolare, entrate correnti di altro tipo, dummy annuali. Gli errori standard sono calcolati attraverso la correzione di Huber-White.

Conclusioni

Attraverso una metodologia originale per la delimitazione, all'interno dei conti consuntivi degli enti locali, della parte attribuibile ai fondi di Coesione territoriale destinata all'investimento per la funzione Istruzione, sia di parte comunitaria che nazionale, si conferma la rilevanza della quota attribuibile alle risorse UE.

Nelle Regioni Convergenza questa diventa, in particolare dopo il 2012, la fonte principale di finanziamento della spesa per infrastrutture scolastiche, superando il 40% del bilancio delle amministrazioni locali dedicato alle spese di investimento nel settore con punte dell'80% circa nel 2015. L'effetto è meno rilevante nelle Regioni Competitività, che

hanno ricevuto una quota molto minore di risorse e dove, anche con una dinamica in calo della spesa autonoma, se si fossero raggiunti i livelli di risorse UE ottenute dai territori Convergenza, avremmo avuto una quota compresa tra il 15 e il 30% nel periodo di picco 2014-'15. Nelle Province appartenenti ai territori Competitività, si indica come abbiano giocato un ruolo non irrilevante le risorse di coesione nazionali.

La dinamica negativa dei trasferimenti ordinari, tenuto conto del debole supporto ricevuto dalle entrate in conto capitale proprie nel periodo considerato, almeno fino al 2018, non sembra mostrare segni di una inversione di tendenza significativa negli enti locali considerati, e in particolare in quelli appartenenti alle Regioni Convergenza. La rilevanza delle quote costituite dalle risorse straordinarie disponibili ne rappresenterebbe quindi l'“immagine contabile”.

Il modello econometrico proposto per testare l'effetto di stimolo delle risorse comunitarie sulla spesa per infrastrutture scolastiche degli enti locali, controllando per l'eterogenea disponibilità di risorse endogene e da trasferimento di tipo ordinario, da fondi di coesione nazionali e altre variabili di contesto socio-economiche, indica un effetto di sostituzione delle risorse UE sulla spesa in conto capitale erogata dagli enti nelle Province appartenenti alle Regioni Convergenza rispetto a quelle Competitività. Il risultato è robusto a tutte le specificazioni econometriche utilizzate.

Ancorché non si possa attribuire un effetto causale alla stima proposta, si tratta di una indicazione che apre la strada a ulteriori approfondimenti, ancor più urgenti se si tiene conto dell'imminente iniezione di risorse straordinarie da fonte comunitaria. L'attuale meccanismo di finanziamento degli interventi infrastrutturali, in assenza di stime condivise a livello sub-regionale del gap infrastrutturale di settore (si veda Petretto, 2012, per una discussione sul tema), non appare in grado di garantire un adeguato livello di risorse, in particolare nei territori Convergenza. D'altra parte, il sistema degli incentivi, e disincentivi, statali (come nel caso del patto di stabilità interno), e locali non sembra fin qui aver fornito una cornice adeguata alla massimizzazione degli effetti delle risorse straordinarie settoriali nei territori.

Infine, si indica come le anomalie nella dinamica dei flussi di pagamento UE per i progetti da noi analizzati, in particolare i picchi e i crolli verificabili tra il 2014 e il 2016, pongano qualche preoccupazione

sulla effettiva capacità di assorbimento delle risorse straordinarie da parte delle pubbliche amministrazioni locali.

Ciascuno degli argomenti qui brevemente indicati giustificerebbe una verifica approfondita. Ma se teniamo conto dell'intervallo di tempo trascorso da quando la responsabilità per questo settore, in particolare per la parte infrastrutturale, è stata delegata agli enti locali, ormai quasi 25 anni fa, non appare facile allontanare l'impressione che molto tempo sia stato sprecato, e come sia forse prioritario riavviare il cantiere delle riforme interne, prima di discutere sull'ammontare di risorse necessario a garantire che i nostri "sogni" di sviluppo possano realizzarsi.

Bibliografia

- Albanese G., de Blasio G., Locatelli A. (2020), *Does EU regional policy promote local TFP growth? Evidence from the Italian Mezzogiorno*, in «Papers in regional science», pp. 1-22.
- Alegre A.J.C. (2008), *Economic growth and budgetary components*, ECB Working Paper, n. 848, 2008.
- Coppola G., Destefanis S., Marinuzzi G., Tortorella W. (2020), *European Union and nationally based cohesion policies in the Italian regions*, in «Regional Studies», 54(1), pp. 83-94.
- Cutrona S., Romano A. (2015), *La spesa in istruzione dei fondi europei*, in P.F. Asso, L. Az-zolina, E. Pavolini (a cura di), *L'istruzione difficile*, Fondazione Res-Donzelli, Roma.
- de La Fuente A. (2003), *The effect of structural spending on the Spanish regions: an assessment of the 1994-99 Objective 1 CSF*, FEDEA Documento de Trabajo.
- Del Bo C., Sirtori E. (2016), *Additionality and regional public finance - Evidence from Italy*, in «Environment and Planning C - Government and Policy», 34, pp. 855-878. CEPS Occasional Paper, n. 3, 2003.
- Ferretti C., Gori G.F., Lattarulo P. (2018), *Finanza locale e investimenti negli anni della crisi*, in *Rapporto Finanza Territoriale 2018*, Rubbettino, Soveria Mannelli.
- Ferretti C., Gori G.F., Lattarulo P. (2020), *Tutela dei bisogni e investimenti. Il ruolo dei comuni di fronte all'emergenza Covid-19*, in *La Finanza Territoriale. Rapporto 2020*, Rubbettino, Soveria Mannelli.
- Feyzioglu T., Swaroop V., Zhu M. (1998), *A Panel Data Analysis of the Fungibility of Foreign Aid*, in «The World Bank Economic Review», 12(1), pp. 29-58.
- Fondazione Agnelli (2019), *Rapporto sull'edilizia scolastica*, Laterza, Roma-Bari.
- Fontana A., Peragine V. (2011), *I conti e l'efficienza dell'istruzione in Puglia*, Regione Puglia-CPT.

- IFEL (2019), *La dimensione territoriale delle politiche di coesione*, nona edizione.
- Legambiente (2012), *Rapporto Ecosistema Scuola XIII*.
- Legambiente (2018), *Rapporto Ecosistema Scuola XIX*.
- Marinuzzi G., Tortorella W. (2018), *La politica di coesione per il mezzogiorno: un piano Marshall*, in «Eyesreg», 8(1), gennaio.
- Mohl P. (2016), *Empirical Evidence on the Macroeconomic Effects of EU cohesion policy*, Springer.
- Petretto A. (2012), *I meccanismi di perequazione della finanza comunale: un ruolo per le Regioni*, Note IRPET, n. 5.
- Piazza S. (2019), *Le risorse pubbliche per il sistema educativo nelle ripartizioni italiane. Una ricostruzione attraverso i Conti Pubblici Territoriali*, in *La Finanza Territoriale Rapporto 2019*, Rubbettino, Soveria Mannelli.
- Rodríguez-Pose A., Garcilazo E. (2015), *Quality of government and the return of investment: examining the impact of cohesion expenditure in European regions*, in «Regional Studies», 49(8), pp. 1274-1290.
- Sestito P. (2014), *La scuola imperfetta*, il Mulino, Bologna.
- Sistema CPT (2017), *Relazione annuale CPT 2017*, n. 4.
- Šlander S., Wostner P. (2018), *Additionality of European Cohesion Policy*, in «European Review», 26(4), pp. 721-737.
- Viesti G. (2016), *Esistono ancora le politiche di sviluppo per il Mezzogiorno?*, in «Eyesreg», 6(1), gennaio.

Le Zone Economiche Speciali (ZES): spunti di analisi ed il caso studio pugliese

Alessandro Panaro

1. Le ZES: strumenti pivot per l'attrazione degli investimenti

L'articolo si propone di effettuare un sintetico stato dell'arte delle ZES italiane e di esaminare, con il supporto di un caso studio, le potenzialità e il ruolo che in particolare la ZES Interregionale Ionica pugliese può avere per l'economia, brevi cenni sono anche trattati sul contributo che può fornire la Zona Franca Doganale ed il ruolo di *pivot* del Porto in questo contesto. L'indagine si conclude con considerazioni più di tipo strategico utili anche ai fini di fornire spunti ed indirizzi su azioni di marketing e sviluppo territoriale.

Si ricorda che, nelle intenzioni del legislatore, l'aver previsto l'istituzione delle ZES nel Mezzogiorno dovrebbe spingere la competitività dell'area, fluidificando i traffici attraverso i porti che rappresentano l'anello di congiunzione tra i flussi di import-export e la logistica interna.

La legge pone in essere una politica di sviluppo istituzionale fondata su aree ben individuate dove strategicamente si pone il "Porto al centro" dell'economia, vale a dire insediamenti imprenditoriali, incentivi e risorse finanziarie tutte finalizzate a far crescere l'infrastruttura marittima ed il sistema di imprese che ruota intorno ad essa.

La sfida delle ZES, strumento usato in molti paesi del Mediterraneo per attirare investimenti esteri, è quella di agire in ottica sistemica aggredendo quegli aspetti che hanno spesso ostacolato gli investimenti nell'area mirando a costruire un piano di agevolazioni¹. Aspetto

¹ Le imprese che investiranno nelle ZES in Italia, difatti, potranno avere: 1) procedure semplificate per adempimenti burocratici e per l'accesso alle infrastrutture; 2) un credito di imposta in relazione agli investimenti effettuati pari al 50% per ogni progetto di investimento. La durata di una ZES non potrà essere inferiore a 7 anni e superiore a 14, potrà essere prorogata, fino a un massimo di ulteriori 7 anni, su richiesta delle Regioni interessate sulla base dei risultati dei monitoraggi.

fondamentale è la connessione tra le iniziative imprenditoriali ed il Porto; le ZES sono ideate per favorire l'attrazione di investimenti che mettano a sinergia la logistica con il sistema manifatturiero.

Fondamentale, secondo il legislatore, sarà anche il supporto che sapranno dare i player bancari per assicurare supporto finanziario agli investitori privati e pubblici che vorranno localizzarsi in queste aree che potranno diventare strategiche per l'economia del Paese, nonché le relazioni che lo stesso sistema bancario vanta con investitori nazionali ed internazionali che potrebbero essere interessati alla ZES. La normativa, infatti, ha citato espressamente la possibilità di siglare accordi con banche pur rimanendo nella genericità del concetto.

2. Il modello italiano in sintesi e alcune considerazioni sullo stato di attuazione

L'Italia ha privilegiato un modello snello e semplice fondato sul mettere in relazione il Porto e le imprese manifatturiere di un territorio, quindi la piena integrazione tra economia del mare ed economia industriale.

Infatti la ZES viene definita dal DL 91/2017 (poi divenuto legge 123/97) come: «zona geograficamente delimitata e chiaramente identificata, situata entro i confini dello Stato, costituita anche da aree non territorialmente adiacenti purché presentino un nesso economico funzionale, e che comprenda almeno un'area portuale... (omissis)».

L'organo che amministra la ZES è un Comitato di Indirizzo formato dal Presidente dell'Autorità di Sistema portuale, un rappresentante della Regione (o Regioni se è una Zona multiregionale), uno della Presidenza del Consiglio ed uno del Ministero delle Infrastrutture. La recente legge di bilancio 160/2019 ha previsto la presenza di un Commissario straordinario di governo che lo presiede.

L'impresa che entra nella ZES può potenzialmente fruire di un "pacchetto localizzativo" e cioè una serie di incentivi, osserviamo quali:

1. **Agevolazioni statali:** rappresentate da un credito di imposta fino a 50 milioni di euro per investimento sempre rispettando i limiti imposti dalla normativa europea degli aiuti di stato alle imprese;
2. **Agevolazioni regionali:** poiché ogni Regione può mettere a disposizione risorse per gli investimenti nelle ZES;

3. **Semplificazioni amministrative e burocratiche:** statali ed indicate nella Legge “semplificazione” 12/2019 e locali che ciascuna Regione o Comune possono deliberare;
4. **Zona Franca Doganale Interclusa:** che permette di beneficiare dell’esenzione di IVA e dazi per merci importate in Italia da *paesi non UE*;
5. **Condizioni creditizie favorevoli:** la Legge ha previsto la possibilità di stipulare accordi o convenzioni con banche per favorire gli investimenti delle imprese.

Solo le Regioni del Mezzogiorno possono presentare proposta di ZES (mentre per le Regioni ubicate nel Centro-Nord possono essere previste ZLS - Zone Logistiche Semplificate) e solo dove siano presenti aree portuali o in connessione con esse.

Alle Regioni che non dispongono di un’area portuale con le caratteristiche indicate (vale a dire Basilicata e Molise) è stata, tuttavia, concessa la possibilità di istituire una ZES Interregionale, congiuntamente ad un’altra Regione. A titolo di esempio nel Sud sono presenti due ZES interregionali in Puglia: una di queste è la ZES Ionica che ha nel Porto di Taranto il proprio riferimento e che abbraccia parte della Puglia e della Basilicata; mentre l’altra è la ZES Adriatica che coinvolge Puglia e Molise e che ha come porto *pivot* gli scali di Bari-Brindisi.

È da osservare che a tutt’oggi questi strumenti non risultano soddisfare le attese per il permanere di problematiche strutturali che ne caratterizzano il funzionamento, in particolare hanno fatto fatica a decollare le semplificazioni procedurali per cui sono rimasti irrisolti nodi quali:

1. **eccessiva complessità e durata di alcuni procedimenti** di interesse per le imprese (autorizzazioni ambientali e permessi di costruzione);
2. **coesistenza di organismi, sia locali che nazionali, deputati ad avviare le procedure amministrative** per avviare e condurre impresa.

Attraverso la legge 12/2019 (meglio conosciuta come Decreto Semplificazioni) si è cercato di ovviare a tali criticità intervenendo sulle semplificazioni burocratiche ed amministrative ed è stata varata la Riduzione generale di un terzo dei termini procedurali previsti,

Riduzione alla metà dei termini della conferenza di servizi semplificata; è stato altresì previsto che il Comitato di indirizzo della ZES assicura il raccordo tra i SUAP (sportello unico attività produttive) e lo sportello unico amministrativo (SUA) delle Autorità Portuali (legge 84/1994), che opera quale responsabile unico del procedimento per la fase di insediamento, realizzazione e svolgimento dell'attività economica nella ZES.

La legge non sembra aver risolto la criticità limitandosi a stabilire riduzioni e snellimenti non tradotti in effettiva operatività.

Viene così meno una delle armi migliori che la ZES ha nel suo zaino per innestare meccanismi competitivi tali da far diventare un'area appetibile al pari di altre Free Zone nell'area del Mediterraneo.

Diversa la questione per gli incentivi finanziari (in questo caso fiscali poiché tradotti nel credito di imposta) che comunque, anche se decollati nel novembre 2019, non sembrano destare particolare interesse rispetto alle detassazioni "monstre" applicate ad esempio dalla Free Zone di Tangeri o di Suez. Un maggiore impulso di fondi regionali, per esempio provenienti dai POR 2021-2027 delle Regioni del Mezzogiorno, forse potrebbe dare linfa alle ZES in termini di fondi e appetibilità agli investitori.

A titolo di esempio, si riporta di seguito una tabella dove si mostrano le semplificazioni amministrative regionali, adottate da tre ZES, che vanno ad aggiungersi alle statali.

Tab. 1. Riepilogo delle principali misure di semplificazione previste dai piani regionali.

Misure	Campania	Calabria	Ionica
Individuazione espressa dei termini, fino a 90 giorni, per la conclusione dei procedimenti amministrativi di propria competenza	X		
Divieto per la P.A. regionale di richiedere documenti di cui la stessa o altra P.A. sia già in possesso	X		X
Reperibilità di tutte le informazioni necessarie alla presentazione delle istanze attraverso programma denominato "la Regione in un click"	X		
Istituzione di apposito sportello regionale (Sportello Unico Regionale per le Attività Produttive SURAP) per semplificare e rendere concretamente possibile l'apertura di impresa in tempi brevi e certi	X	X	
Utilizzare i regimi di mera comunicazione o segnalazione di inizio attività o, comunque, il più possibile semplificati			X

Fonte: SRM su piani regionali.

3. Case study: la ZES Ionica e la Zona Franca Doganale del Porto di Taranto

La ZES Ionica risulta attualmente aver completato l'iter procedurale; è dotata di Comitato di Indirizzo e DPCM del Governo che ne sancisce l'approvazione. Essa tiene insieme aree della Puglia e della Basilicata seguendo la dorsale ionica di filiere produttive condivise, è cioè una delle due ZES interregionali esistenti (insieme alla ZES Adriatica) che mettono in connessione due Regioni; una delle quali non disponente di scalo portuale ma con territori legati da nesso economico funzionale al Porto.

Fig. 1. La ZES Ionica – perimetro, settori e poli logistici/lato Puglia.



Fonte: SRM su Piano strategico ZES Ionica.

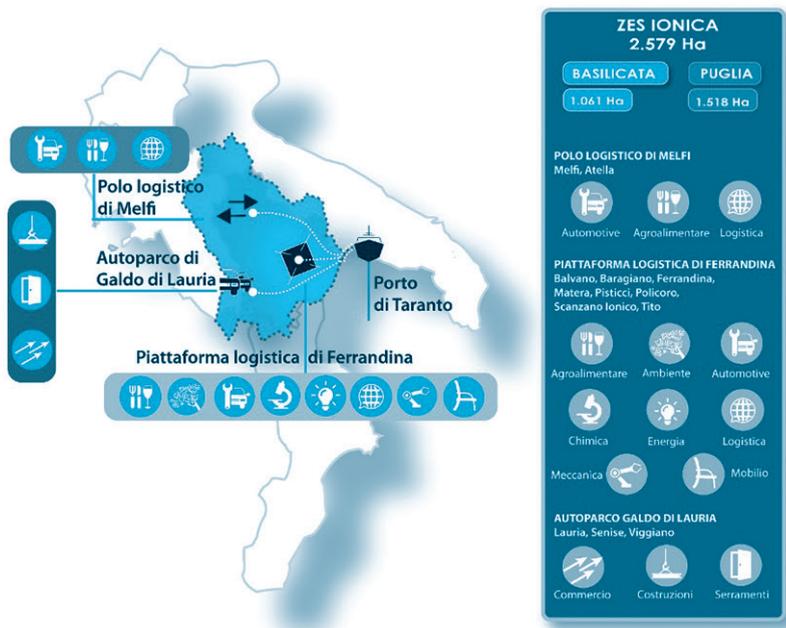
L'avvio della Zona Economica Speciale, oltre a voler spingere sulla struttura imprenditoriale esistente rendendola più strutturata, ha lo scopo di attrarre nuove attività industriali e manifatturiere che potranno

no avvalersi del Porto per il proprio import-export e daranno ulteriore slancio alle attività dello scalo ionico. Si evidenzia un'integrazione di carattere economico e funzionale tra ampi ed importanti settori produttivi della Basilicata e della Puglia (salotti, meccanica, agroalimentare, ecc.); di carattere logistico tra le piattaforme della Lucania (Basentana, Matera-Bari, Sinnica, ecc.) e l'area portuale di Taranto.

La ZES interregionale Ionica copre complessivamente 2.579,41 ettari di cui 1.518,41 in Puglia e 1.061 in Basilicata. Si incentra per la parte pugliese su tre snodi logistici principali: il Porto di Taranto, l'aeroporto di Grottaglie e il centro intermodale di Francavilla Fontana (v. Fig. 1).

Per la parte riguardante la Basilicata, la Zona include l'Area di Melfi, quella di Ferrandina e di Galdo di Lauria (v. Fig. 2). Nelle figure sono indicati anche i comuni inclusi nell'area ZES nonché i settori produttivi di maggior vocazione dell'area e potenzialmente interessati al credito d'imposta.

Fig. 2. La ZES Ionica – perimetro, settori e poli logistici/lato Basilicata.



Fonte: SRM su Piano strategico ZES Ionica.

Il Piano di Sviluppo della ZES Ionica mira sostanzialmente a raggiungere tre obiettivi strategici:

A. attirare investimenti di grandi gruppi nazionali o multinazionali che consentano:

- di assorbire la mano d'opera in uscita da settori in crisi o soggetti a ristrutturazioni, come nel caso del settore siderurgico e del suo indotto a Taranto;
- di rafforzare, in un'ottica di completamento delle *supply chain*, settori che dispongono già di una consistente base produttiva, come nel caso dell'agroalimentare, dell'*automotive*, della logistica e della distribuzione, della farmaceutica, della chimica e dell'aeronautica, diffusamente presenti nei poli della ZES Interregionale Ionica;

B. promuovere investimenti da parte delle PMI locali nei settori di riferimento dell'economia regionale, quali l'agroalimentare, l'*automotive*, la meccanica, la gomma, il TAC, il legno-mobilito, il *packaging*, l'ICT, i servizi, la grande distribuzione e il turismo, finalizzati all'innovazione di prodotto, al consolidamento delle *supply chain* e all'espansione dei mercati di sbocco, soprattutto esteri;

C. promuovere l'integrazione delle catene del valore a livello regionale e interregionale, attraverso la valorizzazione e il rilancio del ruolo e delle funzioni di integrazione logistica e produttiva dei sistemi portuali e delle piattaforme e degli snodi logistici regionali.

Giova sottolineare come, al di là delle agevolazioni fiscali, delle semplificazioni amministrative e regolamentari e degli altri vantaggi che l'istituzione di una ZES potrà determinare sui territori in essa ricompresi, la valenza strategica di questa operazione sta soprattutto nel costituire essa una opportunità per affrontare in maniera finalmente integrata le politiche regionali di sviluppo industriale, in un'ottica di sostenibilità economica, sociale e ambientale e di crescita intelligente, all'interno di un quadro di opzioni strategiche condivise e di un migliore raccordo tra gli attori pubblici e privati del territorio.

Se si riuscirà a cogliere questa sfida, allora i benefici della creazione della ZES non si limiteranno a quelli, pur sempre limitati, fruibili dalle

aziende in essa insediate, ma si rifletteranno, con effetto di sistema, sull'intera economia delle due Regioni.

3.1 La Zona Franca Doganale interclusa: elemento chiave di attrattività

La Zona Franca Doganale Interclusa di Taranto approvata con Legge 160/2019 (art. 1 comma 360 lettera B) potrà essere uno dei fattori di successo della ZES Ionica specie in termini di attrazione di traffico portuale internazionale. È stata difatti istituita per incentivare il recupero delle potenzialità dell'area e sostenere l'occupazione.

La perimetrazione della zona è stata definita dall'Autorità di Sistema Portuale del Mar Ionio (ADSP) e approvata con determinazione del direttore nazionale dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli. La Zona Franca prevista è stata realizzata nel territorio dell'area portuale e prevede zone non contigue ma funzionali l'una all'altra quali magazzini per lo stoccaggio delle merci e parcheggi, oltre alla presenza della dogana per il controllo delle merci in entrata e in uscita.

I territori destinati alla Zona Franca non sono considerati parte del territorio doganale dell'UE. Pertanto, le merci extra-europee non sono sottoposte al pagamento di IVA e dazi doganali perché non si considerano importate.

IVA e dazi dovranno essere eventualmente pagati in un secondo momento, se e solo se venissero poi introdotte nel territorio doganale italiano o dell'UE. Nel caso in cui le merci siano poi (lavorate o meno) destinate alla riesportazione in paesi extra-UE (senza mai rientrare nel territorio doganale europeo) allora il loro intero processo di trasformazione e riesportazione NON richiede pagamento né di IVA né di dazi.

Inoltre, ulteriore fattore di successo, non sussistono limiti temporali di stoccaggio delle merci nella zona; ciò implica la possibilità di adottare, da parte delle imprese, una politica delle scorte che, magari con un pagamento di magazzino concordato tra azienda e ADSP, possa garantire vantaggi per entrambe le parti. Le aziende possono così essere più efficienti, ridurre i costi connessi alla tenuta del magazzino e garantirsi nuovi spazi. L'ADSP può realizzare eventualmente delle entrate derivanti dalla gestione delle merci. Eventualmente una lavorazione delle scorte garantirebbe ulteriori entrate e lavoro. Si pensi ai vantaggi che ne deriverebbero per attività legate a settori quali, solo

per fare un esempio, l'alimentare e l'*automotive*. (non a caso è stata annessa l'area del *Distripark tarantino*). Affinché funzioni occorre però predisporre un'organizzazione di magazzino funzionale ed efficiente.

In sintesi, la Zona Franca Interclusa permetterà:

1. di avere aree dove le merci provenienti dai mercati extra-UE potranno **essere esenti da IVA e Dazi Doganali**;
2. favorire **lo stoccaggio delle merci** che potranno essere conservate dall'importatore per un tempo illimitato prima di essere reimmesse sul mercato;
3. di stimolare il **fenomeno del ri-export** attirando imprese che hanno quest'esigenza.

La realizzazione della Zona Franca interclusa consentirà a Taranto, ai territori localizzati nella ZES ionica ed alle attività connesse ad essa di inserirsi nelle *supply chain* mondiali garantendo sia maggiori flussi in import di materie prime, semilavorati e componentistica sia di esportare prodotti finiti soprattutto in territori extra-UE diventando *pivot* di traffico di lunga gittata (di mercati più lontani dunque).

Da sottolineare che essa potrà dare impatto allo sviluppo del Porto anche non andando di pari passo con l'evoluzione della ZES.

La ZES Ionica incrementa l'attrazione degli investimenti

Secondo stime della Banca Mondiale, le ZES sono in grado di generare un aumento importante dei tassi di crescita dell'export (quindi del business per le imprese) e SRM ha elaborato che essi possono raggiungere fino al 40% in più rispetto a quello generato sul territorio. Le risorse pubbliche (il credito di imposta in questo caso) hanno un effetto moltiplicativo di 1 a 3: ogni euro di credito di imposta ne attiva ulteriori 2.

Inoltre, un'analisi recente su un panel di porti del Mediterraneo (dove sono presenti ZES) ha mostrato aumenti del traffico dell'8,4% medio annuo (in Italia tale traffico negli ultimi anni è aumentato in media dell'1-2%). Ovviamente tali impatti si hanno quando una ZES entra a regime quindi in un tempo medio-lungo (in genere 5-10 anni).

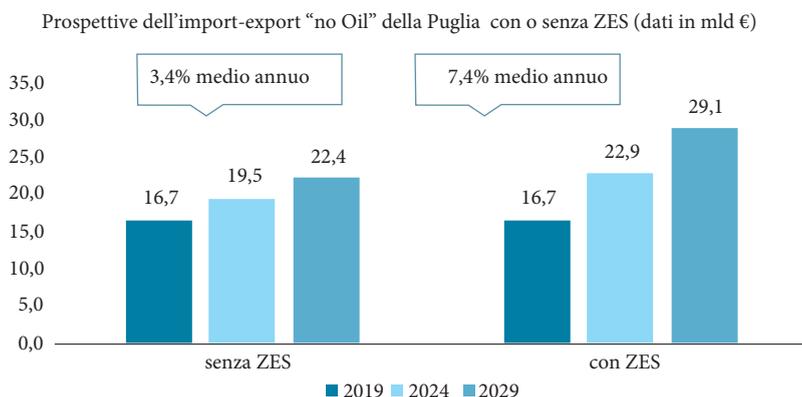
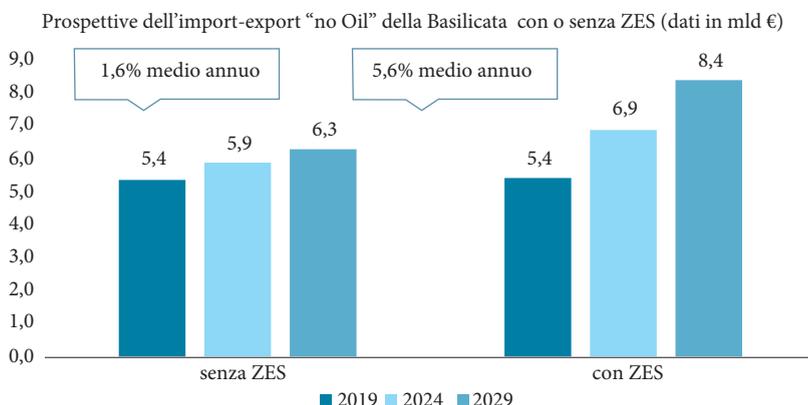
Volendo trasferire queste valutazioni di impatto sulla ZES ionica si può osservare che:

Per la **Basilicata**: l'import-export della Basilicata «no oil» al 2019 è stato pari a 5,4 miliardi di euro. In uno scenario di base, considerando il tasso di crescita medio annuo degli ultimi cinque anni, nel 2024 si arriverebbe in condizioni normali a 5,9 miliardi di euro e nel 2029 a 6,3 miliardi.

In base allo studio suddetto, invece, le ZES possono portare ad un incremento aggiuntivo dell'export del 40% nell'arco in media di una decina di anni. Per cui nel caso in cui venisse istituita la ZES, tenendo conto di questo *trade* aggiuntivo, si potrebbe arrivare a 6,9 miliardi nel 2024 e a 8,4 miliardi nel 2029.

Per la Puglia: l'import-export della Puglia «no oil» al 2019 è stato pari a 16,7 miliardi di euro. In uno scenario di base, considerando il tasso di crescita medio annuo degli ultimi cinque anni, nel 2024 si arriverebbe a 19,5 miliardi di euro e nel 2029 a 22,4 miliardi. In caso di scenario con ZES, se a regime, si potrebbero raggiungere 22,9 miliardi nel 2024 e a 29,1 miliardi nel 2029.

Grafici 1a e 1b. Stima dell'impatto della ZES sull'import-export delle Regioni Puglia e Basilicata a 5 e 10 anni.



Fonte: elaborazione SRM su Coeweb-ISTAT 2020.

Ne deriva (una stima) che nello scenario a 10 anni, l'intero import-export dell'area interessata dalla ZES potrebbe aumentare passando da 28,7 miliardi a 37,5.

Riflessioni sulla ZES Ionica e le azioni strategiche per favorire il processo di sviluppo territoriale facendo leva anche su azioni di marketing

Per far decollare definitivamente la ZES occorrerebbe renderla pienamente operativa e funzionale per poter "vendere" ai clienti (le imprese) il prodotto (ZES) in maniera trasparente, chiara e rapida. Purtroppo, però, come illustrato per tutte le Zone Economiche Speciali, sussistono ancora dei blocchi di carattere burocratico ed amministrativo che ne impediscono il pieno svolgimento.

- Al momento non paiono decollare gli incentivi burocratici su cui occorrerebbe una forte *moral suasion* che potrebbe essere esercitata sul Governo da parte delle Regioni e delle ADSP per varare i decreti attuativi. Quindi le ZES ancora non riescono ad attivare meccanismi di semplificazione tanto auspicati.
- Il credito di imposta non è collegato alla generazione di traffico portuale. Si possono definire meccanismi di incentivazione collegati al Porto ma al momento non è prevista questa opzione. Come stabilire se gli incentivi effettivamente stimolino traffico portuale è ancora un dibattito aperto.
- I commissari straordinari governativi ancora non sono stati nominati e non è ben chiaro il ruolo che dovranno svolgere se non quello di presiedere il comitato di indirizzo.
- I meccanismi di incentivazione regionale di fatto non decollano. Il tema sarebbe quello di ipotizzare misure specifiche di finanziamento a valere sulla prossima programmazione dei fondi strutturali 2021-2027.
- Occorrerebbe un incisivo piano di comunicazione della ZES e un piano di sviluppo e ricerca di investitori, per permettere agli stessi investitori di avere notizia dell'esistenza della ZES. Si potrebbe, infatti, elaborare un Masterplan che stabilisca dove e come questo strumento potrebbe essere presentato in vetrine nazionali ed internazionali ed uno studio annuo per capire se esistono potenziali imprese interessate.
- Rendere quanto prima operativa la Zona Franca Interclusa (ZFI) in sinergia con le dogane. In generale occorrerebbe fornire per tutte

- le Zone Economiche speciali istruzioni precise su come istituire e far funzionare le ZFI.
- Strutturare il pacchetto localizzativo con tutte e 5 le tipologie di incentivo previste, vale a dire:
 - a) agevolazioni statali;
 - b) agevolazioni regionali;
 - c) semplificazioni amministrative e burocratiche: statali ed indicate nella Legge Semplificazioni 12/2019 e regionali che ciascuna Regione o Comune possono deliberare;
 - d) Zona Franca Interclusa: che permette di beneficiare dell'esenzione di IVA e dazi per merci importate in Italia da paesi non UE;
 - e) condizioni creditizie favorevoli: la Legge ha previsto la possibilità di stipulare accordi o convenzioni con banche per favorire gli investimenti delle imprese.

Va evidenziato in ogni caso che il DPCM del 25/1/2018 recante Regolamento recante istituzione di ZES precisa all'art. 9 che, l'Agenzia per la Coesione Territoriale individuerà in raccordo con il Comitato di Indirizzo un Piano di monitoraggio rivolto a valutare l'efficacia della ZES attraverso i seguenti indicatori di realizzazione e risultato:

- a. **numero di nuove imprese insediate nella ZES** suddivise per settore merceologico e classe dimensionale;
- b. **numero di nuovi occupati** in imprese insediate nella ZES;
- c. **valore del fatturato** delle imprese insediate nella ZES suddivise per classe dimensionale;
- d. **valore totale dei nuovi investimenti** e suddivisione per classe dimensionale.

Sono questi i quattro indicatori a nostro avviso che non devono essere persi di vista dal Porto per centrare il vero obiettivo della ZES, di creazione di sviluppo ed occupazione attraverso nuovi investimenti imprenditoriali che riescano a generare valore aggiunto per il territorio.

4. Conclusioni

Le considerazioni e le analisi seppur sinteticamente illustrate hanno dunque avuto il duplice obiettivo di analizzare e porre l'attenzione

sull'importanza e su ciò che può generare la Zona Economica Speciale; è questo uno strumento dalle numerose sfaccettature che può essere concepito in modi molteplici con diverse tipologie di agevolazioni, sia burocratiche, sia fiscali, sia sul costo del lavoro.

Rimane ferma la convinzione di chi scrive, che in Italia tutte le iniziative del genere, rivolte alla creazione di un territorio delimitato dove insediare imprese e prevedere incentivi, si siano concluse in modo non positivo e prendiamo come esempio Patti Territoriali, Contratti d'Area. Laddove le istituzioni abbiano in passato previsto la concessione di risorse pubbliche per il finanziamento degli investimenti, ciò ha sempre favorito la generazione di una molteplicità di iniziative che non hanno creato crescita, poiché distribuite in modo frammentato e non coerente con le vocazioni produttive dell'area.

Lo strumento attuale pare più convincente poiché pone al centro, come accennato, l'area portuale che viene considerata un punto di riferimento per gli investimenti industriali e di servizi; è pur vero che esiste la possibilità di beneficiare di usufruire di 50 milioni di provvidenze sotto forma di credito di imposta ma la legge pone condizioni quanto mai vincolanti per essere beneficiari di queste risorse. Oltre al Porto funzionante occorrere un comitato di indirizzo competente, un piano di sviluppo convincente e investimenti incrementali di impresa rivolti a qualificare il territorio in termini di valore aggiunto.

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

Rimane però ferma un'altra convinzione che è quella di non commettere l'errore di considerare la ZES il rimedio di tutti i mali della crescita. Essa è solo il martello di una cassetta degli attrezzi che deve altresì contenere chiodi solidi (le imprese), l'incudine (un porto efficiente ed efficace con terminalisti di eccellenza ed interporti e/o aree retroportuali ben strutturati), la chiave inglese (un sistema burocratico fluido), l'olio lubrificante (un sistema logistico di prim'ordine), un giravite (il sistema degli incentivi) e la tenaglia (il supporto delle istituzioni). Sono questi i *tools* che devono girare tutti insieme per poter far valere sul territorio di riferimento la Zona Economica Speciale.

Ultimo, ma non meno importante, occorre un'incisiva, intensa e permanente politica di promozione della Zona Speciale; essendo essa considerata uno strumento di marketing territoriale non si può, ap-

punto, trascurare l'aspetto marketing. L'investitore internazionale non arriva se non conosce la ZES in tutte le sue certezze e non conosce quali sono i vantaggi localizzativi e finanziari di un territorio, ed adesso, cosa in più, deve anche conoscere bene il Porto che, in quanto protagonista, deve essere il primo a guadagnarsi la fiducia dell'operatore.

Senza tutto questo la ZES rischierebbe di non avere un significato e potrebbe entrare nel novero dei tentativi falliti dal nostro Paese per cogliere la pepita d'oro dello sviluppo.

Le strategie regionali di sviluppo sostenibile e il raccordo con la programmazione regionale: il caso della regione lombardia

Antonio Dal Bianco, Ilaria Anna Ugas¹

1. Introduzione

La programmazione regionale ha accompagnato lo sviluppo delle Regioni dalla loro istituzione, tuttavia è solo a partire dalla riforma Costituzionale del 2001 che la programmazione regionale ha potuto dispiegare le sue potenzialità in concomitanza con il trasferimento di competenze legislative e amministrative che hanno fatto delle Regioni enti di governo, ruolo potenziato anche grazie alla politica di coesione comunitaria che ha contribuito ad accrescere le capacità tecniche delle amministrazioni regionali. A quasi 50 anni dalla loro istituzione, la programmazione regionale si trova oggi a dover fare i conti con l'emergenza della pandemia e soprattutto con l'irruzione di un nuovo paradigma, quello della sostenibilità, che potrebbe significativamente modificare il metodo e la funzione della programmazione regionale almeno di tipo strategico. Le Regioni sono infatti chiamate a definire delle proprie Strategie di Sviluppo sostenibile coinvolgendo per la loro definizione la società civile e individuando politiche trasformative, necessarie a raggiungere gli obiettivi dell'Agenda ONU 2030 a livello globale. Pur non avendo una chiara connotazione con la legislazione regionale sulla programmazione e con i documenti di programmazione che ogni Regione è libera di adottare, è chiaro che l'enfasi posta anche dalla nuova Commissione Europea e dal PNR sulla sostenibilità, chiamerà in causa la programmazione regionale.

¹ - PoliS-Lombardia.

2. L'evoluzione della programmazione regionale dal 1950 agli anni 2000

La programmazione regionale nasce storicamente con l'istituzione formale delle Regioni come previsto dalla Costituzione italiana, e precede di vent'anni circa la legge del 16 maggio 1970 n. 281 "Provvedimenti finanziari per l'attuazione delle Regioni a statuto ordinario" (Bin e Pitruzzella, 2010).

Gli anni successivi all'approvazione della Costituzione italiana coincidono con una ripresa economica diffusa ed è in questa circostanza che si cominciano a formulare delle linee di indirizzo economiche che tengono conto delle caratteristiche territoriali delle singole Regioni (Sabbatucci e Vidotto, 2007). Il primo esperimento di programmazione a livello nazionale coincide con il Piano Vanoni², un tentativo di programmazione economica nato con l'intento di ridurre gli squilibri sociali e territoriali presenti nel Mezzogiorno. Dal Piano Vanoni nascono i piani regionali di prima generazione con le Regioni Umbria e Piemonte a fare da apripista, seguite dalla Regione Veneto. A queste iniziative regionali, segue l'istituzione dei Comitati Regionali per la Programmazione Economica (CRPE) che hanno il compito principale di acquisire informazioni a livello territoriale finalizzate alla redazione di programmi che hanno ancora un ambito di intervento nazionale. Il modello di programmazione nazionale fa perno su tre soggetti: il Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica, del Comitato interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE) e la Commissione consultiva interregionale per la programmazione economica presso lo stesso Ministero (Garganese, 2019; Malfi, 2008).

È in questa fase che si delinea la necessità di uniformare per quanto possibile i contenuti e la struttura dei documenti di programmazione territoriale per renderli tra loro comparabili e compatibili con la programmazione nazionale. Viene così elaborato il "Documento orientativo degli studi e delle ricerche per la formulazione degli sche-

² Schema decennale per lo sviluppo dell'occupazione e del reddito, noto come Piano Vanoni, è stato realizzato nel 1954 ovvero in piena attività della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (CECA). Questo dettaglio storico ci suggerisce che lo strumento della programmazione italiana sia stato fin dall'origine ispirato dall'Europa (SVIMEZ - Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno, 1982).

mi regionali” che per certi versi anticipa la riforma della contabilità pubblica e dell’armonizzazione dei bilanci introdotta in attuazione della legge delega sul federalismo fiscale.

Il “Documento orientativo degli studi e delle ricerche per la formulazione degli schemi regionali” conteneva linee guida dettagliate a cui le Regioni si sarebbero dovute attenere per elaborare gli schemi di sviluppo regionale (Malfi, 2008). Tuttavia, questo primo tentativo di razionalizzazione dei documenti di programmazione sconta le differenze di approccio alla programmazione delle amministrazioni territoriali.

Con l’istituzione delle Regioni, alla programmazione regionale viene dato un significativo rilievo, anche grazie alla costituzione presso il Ministero del Bilancio e della programmazione economica, di un apposito fondo destinato al finanziamento dei programmi regionali di sviluppo. Nelle intenzioni del Governo, le risorse servivano a finanziare gli interventi programmatici in un orizzonte temporale di cinque anni, con un riparto di risorse tra territori che veniva quantificato sulla base di criteri determinati annualmente dal Comitato interministeriale per la programmazione economica. È in questa fase che le Regioni cominciano a dotarsi di un apparato normativo che disciplina gli strumenti di programmazione regionale. Tuttavia le Regioni non erano ancora in possesso di tutte le funzioni amministrative che avrebbero dovuto essere trasferite al momento della loro istituzione. Si trattò quindi di un percorso accidentato al termine del quale le Regioni poterono beneficiare di un significativo trasferimento di materie con contestuale attribuzione di risorse finanziarie che ha richiesto un sistema di programmazione di bilancio pluriennale collegato al PRS (Garganese, 2019; Parmentola, 1989).

Le Regioni individuarono nella programmazione economica regionale lo strumento per disporre ed attivare le azioni sul territorio regionale. In un primo momento, la scelta delle Regioni fu quella di perseguire un metodo globale di elaborazione della programmazione, dettata dall’introduzione, in una legge sulla contabilità regionale, del sistema di programmazione di bilancio (Parmentola, 1989). Tuttavia, il metodo di programmazione globale fu ben presto abbandonato a favore di un approccio settoriale che coincise anche con il ridimensionamento nel ruolo delle Regioni in seguito alla centralizzazione di alcune materie allo Stato. La perdita di capacità di governo di alcune

materie di fatto ha imposto alle Regioni un ruolo di mero esecutore delle politiche governative. Si comprende allora come mai in questo periodo alcune Regioni optarono per i Piani di settore, abbandonando la programmazione globale e di conseguenza il Programma regionale di sviluppo (CINSEDO, 1994; Briguglio, 1999).

Con l'elezione diretta del Presidente della Regione a suffragio universale e l'adozione degli Statuti regionali, la programmazione regionale ha finito con l'assumere in alcuni contesti regionali un significativo connotato politico, che era sconosciuto nella precedente fase. In alcuni contesti, il documento programmatico per eccellenza, il PRS, è diventato uno strumento speculare al programma di governo che il Presidente della Regione presenta al Consiglio regionale all'atto del suo insediamento. Tale distorsione ha portato a una sovrapposizione tra gli atti di indirizzo politico e i documenti di programmazione strategica, determinando una limitazione della capacità di programmazione che andasse oltre il termine della legislatura. Tale orientamento fu rafforzato dalla riforma costituzionale del 2001 che oltre al completamento della riforma Bassanini³ assegnò allo Statuto delle Regioni una rilevanza maggiore per l'autonomia regionale e, come conseguenza, accrebbe l'importanza delle leggi regionali sulla programmazione (Bin e Pitruzzella, 2010), aumentando la differenziazione tra i modelli adottati in ciascuna Regione con il superamento anche dello stesso PRS come strumento di programmazione socio-economica.

Un altro importante stimolo alla programmazione regionale venne dall'Europa. Soprattutto dal secondo ciclo di programmazione europea in poi, 2000-2006, alle Regioni fu imposto un approccio programmatico molto puntuale per declinare i propri documenti di programmazione alle richieste europee.

La politica di coesione degli anni 2000 promuoveva una nuova visione incentrata sullo sviluppo economico. Si riteneva che gli squilibri, caratterizzanti i paesi membri in generale e l'Italia in particolare, avessero bisogno di un rinnovato modello di politica. L'approccio

³ Legge n. 59/1997 introduceva che alle Regioni e agli enti locali dovevano essere attribuite tutte le funzioni e i compiti amministrativi relativi alla cura ed alla promozione dello sviluppo delle rispettive comunità, nonché i compiti amministrativi localizzabili nei rispettivi territori escluse le materie come difesa, forze armate, tutela beni culturali ecc. (Bin e Pitruzzella, 2010).

adottato dalle politiche di coesione si caratterizza per una maggiore attenzione alle esigenze dei territori, cercando di promuoverne un coinvolgimento proattivo ben distante dalla logica top down che informava l'esperienza di programmazione delle Regioni. Ma l'aspetto forse più innovativo della politica di coesione, che in parte è stata fatta propria dalla programmazione strategica di alcune Regioni, è la definizione a priori di un sistema di misurazione degli obiettivi costruito sulla base di indicatori che consente di monitorare l'andamento degli interventi previsti dai documenti programmatici.

Un altro rilevante tassello di riforma della programmazione regionale si è avuto con la riforma sulla contabilità pubblica nel 2011 con il D.lgs n. 118 che ha avuto il merito di rafforzare la connessione tra programmazione strategica e programmazione finanziaria, obbligando le Regioni a dotarsi di Documenti di economia e finanza regionali di orizzonte triennale e strutture del bilancio allineate all'articolazione per missioni e programmi, con un forte impulso alla trasparenza delle scelte allocative operate dai singoli governi.

3. La sfida alla sostenibilità

Dopo la riforma della contabilità armonizzata, che ha coinvolto soprattutto la programmazione operativa regionale e il ciclo di programmazione economico-finanziario, la novità più importante che potrebbe aprire una nuova stagione per la programmazione regionale è la declinazione sul territorio regionale degli Obiettivi previsti dall'Agenda ONU 2030 che l'Italia ha sottoscritto nel 2015. Il processo di localizzazione degli SDGs infatti è ben più che una trasposizione a livello locale degli obiettivi fissati a livello internazionale per i singoli Stati. Innanzitutto, l'attuazione dell'Agenda ONU 2030 richiede un forte coordinamento tra livelli di governo e con la società civile e, non meno importante, obbliga a ridefinire l'approccio settoriale che contraddistingue anche la programmazione regionale. Le Regioni e gli enti locali sono gli snodi degli investimenti pubblici per poter realizzare gli interventi trasformativi necessari per cambiare il modello di sviluppo orientandolo alla sostenibilità (si pensi al trasporto regionale o locale, alle politiche regionali per l'agricoltura e l'ambiente). Le Regioni, inoltre, possono diventare laboratori di sperimentazione di

politiche pubbliche in grado di rispondere al meglio alle esigenze dei territori e per questo stimolare il Governo nazionale a fare proprie le migliori pratiche. Il ruolo delle Regioni, oltre a essere richiamato indirettamente anche dall'Agenda ONU, è stato avallato anche dal Governo che ha esteso alle stesse l'obbligo di redigere la Strategia regionale di sviluppo sostenibile, documento previsto dall'art. 34 D.lgs n. 152/2006, che richiede alle Regioni di dotarsi «attraverso adeguati processi informativi e partecipativi, senza oneri aggiuntivi a carico dei bilanci regionali, di una complessiva strategia di sviluppo sostenibile che sia coerente e definisca il contributo alla realizzazione degli obiettivi della strategia nazionale», documento con il quale il Governo rende operativa l'attuazione dei GOAL dello sviluppo sostenibile nel nostro Paese. Nelle parole del legislatore, le strategie regionali indicano insieme al contributo della Regione agli obiettivi nazionali, la strumentazione, le priorità, le azioni che si intendono intraprendere. In tale ambito le Regioni assicurano unitarietà all'attività di pianificazione e promuovono l'attività delle amministrazioni locali che, anche attraverso i processi di Agenda 21 locale, si dotano di strumenti strategici coerenti e capaci di portare un contributo alla realizzazione degli obiettivi della strategia regionale.

A ben vedere si tratta di un tipo di previsione che coinvolge a pieno la programmazione regionale, nei contenuti e ancora di più nel metodo. Risalto particolare viene infatti dato alla partecipazione degli stakeholder e dei cittadini alla costruzione della Strategia regionale di sviluppo sostenibile, il che marca e non poco la distanza con il modo abituale di far partecipare le rappresentanze alla costruzione dei documenti di programmazione regionale di tipo strategico, il che potrebbe fare appunto da apripista ad una maggiore partecipazione anche dei cittadini alla programmazione regionale.

L'altro punto di attenzione posto dalla localizzazione degli Obiettivi dell'Agenda ONU 2030 è la trasversalità del concetto di sostenibilità che impone un approccio integrato alla programmazione degli interventi, mettendo in crisi l'organizzazione stessa delle strutture amministrative normalmente articolate per deleghe assessorili. L'integrazione delle dimensioni economica, sociale e ambientale rappresenta quindi una possibile nuova frontiera della programmazione strategica regionale chiamata a misurarsi con gli stimoli provenienti dall'Unione europea e dalle opportunità del nuovo ciclo della programmazione

comunitaria. La stessa Corte dei Conti, nel Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica 2020, ha sottolineato l'influenza della linea politica europea e dell'Agenda 2030 sulle Agende di governo, per la transizione verso modelli di sviluppo sostenibili che richiedono politiche di ampio respiro, organiche con la richiesta di «nuovi disegni di *policy* in grado di valorizzare un modello di partenariato sociale e sostenibile esteso anche ad operatori istituzionali responsabili».

È chiaro quindi che in questo contesto segnato anche dall'emergenza pandemica, le Regioni potrebbero decidere di utilizzare i documenti strategici richiesti dal collegato ambientale come occasione per riflettere sul ruolo della programmazione regionale e sull'opportunità di introdurre innovazioni come dimostrato dai contributi che le Regioni offrono al Programma Nazionale di Riforma.

4. Il paradigma della sostenibilità nella programmazione regionale

La Presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen ha fatto dello sviluppo sostenibile il paradigma del suo programma politico, riconoscendo nell'Agenda ONU 2030 uno strumento unico per garantire la sostenibilità economica, ambientale e sociale a livello globale. La costruzione del nuovo modello di sviluppo economico articolato in sei tematiche⁴ richiede strumenti di supporto per la convergenza, delle azioni dei paesi membri, allo sforzo dell'Unione europea di implementare una strategia trasformativa. In quest'ottica si inserisce il nuovo approccio adottato dal gruppo Semestre europeo nell'elaborare le relazioni per ciascun paese con l'integrazione di una valutazione dei progressi, compiuti da ogni paese membro, rispetto agli SDGs.

Una cartina al tornasole dell'evoluzione dei contenuti della programmazione regionale è rappresentata dal Programma Nazionale di Riforma. Il PNR restituisce le scelte strategiche di programmazione

⁴ Nel programma per la politica europea 2019-2024 *Un'Unione più ambiziosa Il mio programma per l'Europa*, gli orientamenti politici sono raggruppati in sei tematiche: un *Green Deal* europeo, un'economia che lavora per le persone, un'Europa pronta per l'era digitale, proteggere il nostro stile di vita europeo, un'Europa più forte nel mondo, un nuovo slancio per la democrazia europea (<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/43a17056-ebf1-11e9-9c4e-01aa75ed71a1>).

regionale fatte dalle Regioni e dalle Province autonome «con particolare riferimento alle scelte programmatiche relative a fondi europei, obiettivi di sviluppo sostenibile, domini (qualora indicatori) del Benessere equo e sostenibile – BES, secondo i contenuti già riportati nel DEFRO o in altri documenti di programmazione regionale» (Contributo delle Regioni e delle Province Autonome al Programma Nazionale di Riforma, 2020).

Le scelte strategiche di programmazione integrata promosse nel PNR ci restituiscono alcune *best practices* settoriali, adottate a livello regionale quali le migliori iniziative per concorrere alla creazione di politiche pubbliche per il perseguimento degli obiettivi dell'agenda di governo nazionale⁵.

Si fa largo tuttavia tra le Regioni, proprio a partire dall'esperienza avviata con le Strategie regionali di sviluppo sostenibile, l'esigenza di ripensare gli strumenti di programmazione pur nel quadro normativo previsto, per cercare di cogliere gli elementi di novità portati dall'attuazione dell'Agenda 2030 con riguardo alla necessità di superare l'approccio settoriale delle politiche pubbliche e di ingaggiare attivamente gli stakeholder nella definizione degli obiettivi e delle azioni concrete da attuare.

Pur nella provvisorietà di questa analisi, ad oggi non sono infatti ancora disponibili per tutte le Regioni i documenti delle Strategie regionali di sviluppo sostenibile, è possibile attraverso l'approfondimento di alcuni casi evidenziare possibili innovazioni che potrebbero interessare la programmazione regionale. Si tratta di proposte che, nell'incertezza del dispositivo concernente l'incardinazione delle strategie regionali di sviluppo sostenibile all'interno del ciclo di programmazione regionale, documentano come le Regioni si stiano attivando nella prospettiva di una maggiore incidenza dei principi di sviluppo sostenibile nelle agende politiche locali.

La Regione Toscana, ad esempio, dopo aver avviato una ricognizione delle misure connesse agli SDGs, ha proposto un nuovo metodo di lettura del Bilancio di previsione 2020-2022, che consente al policy

⁵ Si rinvia ad esempio al Contributo delle Regioni e delle Province autonome al Programma Nazionale di Riforma 2020, cfr. <http://www.regioni.it/newsletter/n-3875/del-06-07-2020/programma-nazionale-riforma-2020-pnr-il-contributo-delle-istituzioni-regionali-21369/> (data accesso luglio 2020).

maker regionale di evidenziare in termini di risorse stanziare, le scelte allocative rispetto agli obiettivi di sostenibilità. L'intento è quello di costruire uno strumento standardizzato, per monitorare l'attività e l'avanzamento delle azioni dell'ente ed in particolare, rispettivamente al posizionamento negli SDGs 2030 mediante una matrice di sostenibilità che permette di intersecare la distribuzione della spesa per Missioni con gli obiettivi di Agenda 2030.

Regione Emilia-Romagna si è spinta oltre. Nei lavori di accompagnamento alla realizzazione della Strategia regionale di sviluppo sostenibile, la scelta è stata quella di focalizzarsi sugli strumenti di controllo strategico a partire dalle scelte di un set di indicatori che consente al decisore politico regionale di misurare il contributo del territorio all'attuazione degli obiettivi di sostenibilità definiti a livello nazionale. La proposta di attivare un sistema di controllo strategico sul modello di quelli previsti dalla legislazione nazionale potrebbe anticipare la proposta di misurare le performance delle politiche regionali sugli obiettivi dell'Agenda 2030 a partire da un set comune di indicatori.

Nell'ultima versione del DEFR⁶ è stato inserito per ogni obiettivo strategico il riferimento alle aree e alle scelte della Strategia Nazionale di Sviluppo Sostenibile con l'obiettivo dell'Agenda 2030 associato. Inoltre, per ogni obiettivo strategico è indicato il tipo di effetti che quelle particolari politiche avranno sugli enti locali ed i risultati attesi nei primi due anni e sull'intera legislatura.

La Regione del Veneto ha colto l'occasione della definizione della Strategia regionale di sviluppo sostenibile per aprire la programmazione alla consultazione degli stakeholder. Per la definizione della Strategia regionale di sviluppo sostenibile⁷, sono state promosse molte iniziative regionali, improntate sulla tecnica multilevel production per stimolare una partecipazione capillare del territorio in particolare mediante accordi, protocolli d'intesa

⁶ Delibera della Giunta regionale dell'Emilia-Romagna n. 788 del 29/06/2020 "Documento di Economia e Finanza Regionale - DEFR2021", disponibile su <https://finanze.regione.emilia-romagna.it/defr/approfondimenti/defr-2021> (data accesso ottobre 2020).

⁷ Delibera del Consiglio Regionale del Veneto n. 80 del 20 luglio 2020 "Strategia regionale per lo sviluppo sostenibile", disponibile su <https://venetosostenibile.regione.veneto.it/strategia-regionale-srsvs> (data accesso luglio 2020).

con enti locali, università, enti regionali, ONG, Forum, affiancati ad una campagna informativa.

Ad esito dei processi di consultazione sul territorio, la Regione del Veneto ha costruito un modello composto da una matrice integrata di flussi ed un catalogo degli incentivi. All'interno della matrice sono inserite le informazioni raccolte in particolare dal DEFR 2020-2022, restituendo le correlazioni esistenti tra la programmazione regionale, l'Agenda 2030 e la Strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile.

La matrice potrà consentire i processi di monitoraggio e di valutazione per implementare politiche convergenti agli obiettivi della Strategia nazionale ed all'Agenda 2030. In particolare, la Regione ha sviluppato uno strumento, il catalogo degli incentivi, che mette a sistema le risorse del bilancio regionale sulla base non di criteri contabili ma orientati alla resilienza e all'adattamento. Le misure e le risorse vengono qualificate nella categoria mitigazione, come gli interventi volti a prevenire la probabilità che un evento dannoso si verifichi (ad esempio, la realizzazione di nuove opere come gli invasi per la mitigazione del rischio idrogeologico o l'efficientamento energetico degli edifici) o in adattamento, come gli interventi finalizzati ad alleviare i danni dopo che questi si sono verificati.

5. L'esperienza della Regione Lombardia

Uno degli aspetti qualificanti del successo delle strategie per lo sviluppo sostenibile è il raccordo con la programmazione regionale sia a livello di strumenti che di contenuti. Per quanto riguarda gli strumenti di programmazione, come altrove ricordato (Dal Bianco e Campilongo, 2018) è difficile ipotizzare ad oggi una piena integrazione nel ciclo della programmazione regionale di un documento a carattere strategico e trasversale non coordinato con il ciclo di programmazione finanziario. In Regione Lombardia, come in altre Regioni (vedi *infra*) è stata avviata una riflessione sull'opportunità di modificare il quadro della legge regionale sulla programmazione per tenere conto delle indicazioni di metodo di Agenda 2030. Del resto anche sulle suggestioni avanzate a livello nazionale circa l'opportunità di modificare la Costituzione per recepire il principio di sostenibilità, ciò richiederebbe un correttivo allo Statuto di Regione

Lombardia che oggi non prevede un riferimento in tal senso. Ad oggi, stanti i contenuti della legge sulla programmazione regionale e le previsioni dei principi applicati alla programmazione previsti dal D.lgs 118/2011 è il documento strategico di legislatura, il Programma regionale di Sviluppo, che si orienta ad una integrazione con gli obiettivi e il metodo dell'Agenda ONU 2030, innovando profondamente il documento di programmazione esistente. Il PRS di Regione Lombardia è infatti frutto di un percorso di crescente integrazione tra la programmazione strategica e quella operativa. Il Programma regionale di sviluppo ha subito una forte evoluzione negli ultimi anni, passando da mera traduzione del documento di indirizzo di legislatura a strumento programmatico, contenente la previsione di target di riferimento alla scadenza di vigenza del PRS per le articolazioni amministrative espresse dai risultati attesi. Il PRS ricalca la struttura per missioni e programmi del bilancio in modo da favorire il raccordo con le decisioni finanziarie e la trasparenza delle scelte in ottica di accountability della Giunta regionale (Cattivelli e Dal Bianco, 2014). Da questo punto di vista il raccordo dei principi di sostenibilità, a carattere trasversale, appare difficilmente conciliabile con l'attuale struttura del documento programmatico di legislatura come rilevato anche dal giudizio di parifica della Corte dei Conti (Corte dei Conti, 2019). Tuttavia ciò non toglie che sia proprio il PRS o il documento strategico di legislatura che ad oggi si potrebbe candidare a diventare il veicolo di innovazione e di rottura rispetto alla prassi attuale.

La multidisciplinarietà delle tematiche di Agenda 2030 e della Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile rappresenta una sfida impegnativa per la programmazione delle politiche pubbliche. Come ricordato in precedenza, l'evoluzione della programmazione nelle Regioni ha convissuto e convive tutt'ora con l'esistenza di una molteplicità di piani settoriali che in alcuni casi hanno finito per sminuire il ruolo della programmazione strategica regionale, tanto che alcune Regioni non lo adottano o rinviando ad altri documenti programmatici. Da questo punto di vista l'occasione di redigere una Strategia regionale di sviluppo sostenibile offre l'opportunità di recuperare un ruolo alla programmazione regionale che non sia esclusivamente la traduzione del programma di mandato di governo del Presidente, perché obbliga l'amministrazione a fare i conti con scelte strategiche che hanno orizzonti temporali che travalicano il ciclo della legislatura regionale e al

tempo stesso obbligano i policy maker a superare l'attuale divisione in silos degli interventi regionali.

L'altro aspetto di novità che l'Agenda 2030 e le Strategie di sviluppo sostenibile cercano di fare proprie è l'adozione di un sistema di obiettivi e di target idonei a rappresentarli. Non che si tratti di una novità, in quanto anche la programmazione comunitaria ha da tempo adottato questa impostazione. La programmazione regionale ha già adottato, per misurare le performance della pubblica amministrazione e con finalità di accountability verso l'esterno, alcuni indicatori collegati ai risultati attesi della legislatura. Il controllo strategico quindi è già adatto a supportare un sistema di indicatori in grado di verificare se e quanto le politiche regionali sono in grado di centrare determinati obiettivi decisi dal policy maker.

Tuttavia, la valenza politica di questo approccio è significativa per diverse ragioni. Come dimostra la scelta del MEF di adottare gli indicatori BES all'interno del ciclo di programmazione economico-finanziaria, i sistemi di monitoraggio hanno il pregio di definire un quadro di riferimento per comprendere l'utilità delle iniziative poste in essere dal policy maker. La scelta degli indicatori infatti non è neutra e condiziona lo sviluppo dell'agenda politica.

Il punto dirimente del sistema di indicatori a supporto della programmazione regionale riguarda piuttosto la definizione di valori-obiettivo cui tendere entro il 2030: al momento questo pare un ostacolo, non solo per la mancanza di modelli previsionali di supporto alla costruzione dello scenario di riferimento, quanto piuttosto per la diffidenza delle pubbliche amministrazioni a cimentarsi con obiettivi di lungo periodo a cui non possono essere collegati incentivi o premialità tangibili proprie dell'impostazione dei piani delle performance che hanno tuttavia obiettivi e logiche di breve periodo. In ogni caso è apprezzabile la scelta compiuta da Regione Lombardia di dotarsi nella programmazione attuale di una serie di indicatori e in alcuni casi di target puntuali per monitorare lo stato di attuazione delle politiche regionali.

Uno degli aspetti di integrazione degli obiettivi di sostenibilità nella programmazione regionale è l'integrazione con il processo decisionale del bilancio. Diversi osservatori internazionali (Corte dei Conti europea, 2019; Hege Brimont, 2018; UNDP, 2018) raccomandano un miglior raccordo con le procedure del bilancio anche per facilitare

la coerenza delle politiche da adottare a favore della sostenibilità. Le allocazioni di spesa dovrebbero infatti tenere conto delle relazioni tra obiettivi. Allo stesso tempo le scelte di allocazione delle poste di bilancio dovrebbero essere coerenti con gli obiettivi definiti a livello programmatico. In sintesi, un bilancio che tenesse conto degli obiettivi di sostenibilità, dovrebbe cercare di rappresentare le priorità e tenere conto dei conflitti o delle sinergie tra gli stessi, e quindi a monte quantificare le risorse disponibili per ciascun obiettivo a partire dal bilancio esistente.

A seguito dell'armonizzazione dei bilanci, la possibilità di modificare il bilancio per tenere conto degli obiettivi di sostenibilità appare inverosimile, anche in vista di una maggiore integrazione tra strumenti di programmazione e ciclo di bilanci come raccomandato dalla Corte dei Conti della Lombardia (2019). Piuttosto sembra percorribile, anche in raccordo con le Regioni che utilizzano la stessa classificazione del bilancio per missioni e programmi, addivenire a una matrice di raccordo per ricostruire dalle poste del bilancio approvato, un "bilancio sostenibile", ovvero ricondotto agli obiettivi di sostenibilità.

Questo primo esercizio di codifica del bilancio per missioni e programmi consentirebbe al policy maker regionale di conoscere l'attuale impegno dell'amministrazione regionale sugli obiettivi di sostenibilità ed eventualmente di modificare le allocazioni, tramite le procedure ordinarie, per tenere conto delle priorità di azione o di possibili effetti sinergici dei diversi obiettivi. Inoltre, avrebbe il vantaggio di rendere pubblico l'impegno dell'amministrazione regionale sui temi della sostenibilità in raccordo con il sistema degli indicatori target.

6. Conclusioni

L'adozione di una Strategia regionale di sviluppo sostenibile rappresenta una innovazione nel panorama degli strumenti del ciclo di programmazione delle Regioni. Si tratta di un documento strategico che integra diversi ambiti di policy con sfumature che tengono conto delle specificità locali, degli obiettivi definiti a livello internazionale.

L'integrazione delle politiche per realizzare gli obiettivi di sviluppo sostenibile richiede innovazioni significative nell'organizzazione regionale per superare la tradizionale specializzazione per deleghe e

occorre anche ripensare ove previsto il metodo di confronto con gli stakeholder.

Le Regioni si stanno adoperando per modificare nei limiti previsti dal quadro normativo attuale gli strumenti di programmazione, adattandoli per tenere conto della declinazione a livello territoriale degli obiettivi dell'Agenda ONU 2030. Nei prossimi mesi, l'avvio del nuovo ciclo della programmazione comunitaria e la probabile approvazione delle Strategie regionali di sviluppo sostenibile diranno a che punto è arrivato il percorso di integrazione del paradigma della sostenibilità nei documenti di programmazione regionale.

Bibliografia e sitografia

- Bin R., Pitruzzella G. (2010), *Diritto pubblico*, Giappichelli, Torino.
- Briguglio F. (1999), *La programmazione economica regionale in Italia: limiti di un'esperienza e prospettive future*, tesi di laurea, Università degli Studi "La Sapienza" di Roma.
- Cattivelli V., Dal Bianco A. (2014), *Armonizzazione contabile e programmazione regionale: il caso della Regione Lombardia*, in *La Finanza Territoriale, Rapporto 2014*, Franco Angeli, Milano, pp. 129-143.
- CINSEDO (1994), *Il Rapporto sulle regioni*, Franco Angeli, Milano.
- Corte dei Conti (2019), *Giudizio di parificazione sul rendiconto generale della Regione Lombardia esercizio 2018*.
- Corte dei Conti (2020), *Rapporto 2020 sul coordinamento della finanza pubblica*, disponibile su <https://www.corteconti.it/HOME/Documenti/DettaglioDocumenti?Id=17abe5b7-0f9d-4e22-a5c9-7f353a4c8b1a> (data accesso luglio 2020).
- Corte dei Conti europea (2019), *Analisi rapida di casi. Informativa sulla sostenibilità: un bilancio delle istituzioni e delle agenzie dell'Unione europea*.
- Dal Bianco A., Campilongo G. (2018), *Gli strumenti di programmazione regionale alla prova dell'Agenda Onu 2030*, paper presentato alla XXXIX Conferenza italiana di Scienze regionali, Bolzano, 17-19/09/2018.
- Garganese R. (2019), *I documenti di programmazione delle regioni a statuto ordinario: legislazione e prassi*, XL Conferenza italiana di scienze regionali, L'Aquila, 16-19/09/2019.
- Hege E., Brimont L. (2018), *Integrating SDGs into national budgetary processes*, IDDRI Study n. 5.
- Malfi L. (2008), *Per una storia della programmazione regionale italiana*, in P. Baldi, A. Bruzzo, A. Petretto (a cura di), *Atti del Seminario in memoria di Stefano Pieracci su "Programmazione regionale e sviluppo locale"*, Firenze, 4 dicembre 2006, AISRe - associazione italiana di scienze regionali, IRPET-EDIFIR.

- OECD (2019), *Policy Coherence for Sustainable Development 2019: Empowering People and Ensuring Inclusiveness and Equality*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/a90f851f-en>.
- Parmentola N. (1989), *Origine e crisi della programmazione di bilancio*, il Mulino, Bologna.
- Sabbatucci G., Vidotto V. (2007), *Storia contemporanea. Il Novecento*, Laterza, Roma-Bari.
- SVIMEZ (1982), *Gli anni dello schema Vanoni*, Giuffrè, Milano.
- UNDP (2018), *Budgeting for Agenda 2030. Opting for the right model concept note*, UNDP Bangkok Regional Hub.

La risposta delle Regioni all'emergenza Covid-19

di Andrea Filippetti¹, Fabrizio Tuzi¹ e Raffaele Spallone¹

Introduzione

La diffusione dell'epidemia da Covid-19 e la successiva gestione hanno costituito un vero e proprio laboratorio per la messa alla prova dell'assetto regionalista scaturito dalla stagione di riforme del Titolo V della Costituzione che attribuiva maggiore autonomia alle Regioni.

Nei mesi successivi all'irrompere dell'epidemia non sono mancate tensioni istituzionali tra Governo e Regioni. Alcuni osservatori sono arrivati anche a vedere in tutto ciò il fallimento del regionalismo asserendo la necessità di tornare a un riaccentramento di alcune funzioni, *in primis* la sanità. Altrove abbiamo già puntualizzato che le Regioni non sono "sovrane" nel gestire la sanità pubblica. Questa loro competenza non è "esclusiva", bensì "concorrente", ossia le Regioni devono sottostare al rispetto dei principi fondamentali dettati dallo Stato. Se il Governo avesse avvertito preclusioni in ragione dell'esistenza delle Regioni, avrebbe potuto attivare lo strumento del potere sostitutivo, già previsto in Costituzione (art. 120), che tutto gli consente quando vi è «pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica»².

Un altro terreno di scontro fra Stato e Regioni ha riguardato le misure per la limitazione dei diritti di libertà personale, di libertà di circolazione, di libertà di iniziativa economica, di libertà religiosa, e di esercizio del diritto di difesa, ecc., con una confusa sovrapposizione di atti statali, regionali e locali che ha messo in difficoltà i cittadini nel

¹ Istituto di Studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie "Massimo Severo Giannini" del Consiglio Nazionale delle Ricerche.

² Si veda articolo del «Sole 24 Ore» del 9 aprile 2020 *Il regionalismo alla prova dell'emergenza: un ragionamento a emotività invariata*, https://www.ilsole24ore.com/art/il-regionalismo-prova-emergenza-ragionamento-emotivita-invariata-ADmp59I?refresh_ce=1.

comprendere quali fossero i comportamenti consentiti e quelli vietati. Tuttavia, la Costituzione già fornisce al Governo gli strumenti per decidere in via esclusiva e definitiva tutte le limitazioni delle libertà necessarie a combattere l'epidemia e va da sé che il coordinamento tra livelli di governo avrebbe dovuto giocare un ruolo cruciale, ma ciò non avrebbe privato il Governo della facoltà di essere il vero decisore nella gestione dell'emergenza.

Dietro le quinte di queste vicende, i governi regionali hanno intrapreso, autonomamente, numerosi interventi per finanziare misure di emergenza a sostegno dei redditi e delle imprese per fronteggiare gli effetti delle misure di contenimento attivate per affrontare l'emergenza sanitaria da Coronavirus, procedendo con l'adozione di misure e iniziative, complementari o aggiuntive a quelle attivate dal Governo. Questo attivismo delle Regioni si basa fundamentalmente su tre elementi: i) una legittimazione politica che deriva da forme di elezione diretta dei governi regionali; ii) un livello di autonomia legislativa e amministrativa accresciuta in numerose funzioni che precedentemente erano appannaggio dello Stato centrale; iii) un incremento della disponibilità di risorse finanziarie.

È del tutto plausibile, nonché desiderabile, che in un contesto di autonomia regionale, a fronte dell'attività del governo centrale che si esplica in provvedimenti generali che si riferiscono all'intero territorio nazionale, ci sia un insieme di provvedimenti ulteriori presi dai governi regionali e dagli enti locali. I primi, per loro natura, avranno carattere di generalità e sistematicità, ma mancheranno di differenziazione territoriale, se non per effetti di domanda. I secondi, invece, avranno caratteristiche di specificità che rispondono a esigenze che per loro natura sono differenziate sul territorio. Da un lato, infatti, il contagio ha avuto una dinamica differente nelle Regioni e all'interno di queste. Dall'altro, è plausibile pensare che, oltre agli effetti negativi generali sull'intero sistema economico, la pandemia abbia generato effetti differenziati in funzione delle specificità dei sistemi produttivi regionali. Basti pensare alle Regioni con forte vocazione turistica, o quelle con un sistema manifatturiero legato all'estero per tramite delle catene globali del valore o per le esportazioni. Diverse sono anche le capacità delle famiglie e dei piccoli imprenditori di fare fronte a un calo di attività economica e di incertezza prolungato.

È sullo sfondo di questo impatto diversificato dell'epidemia che va inquadrata e analizzata la reazione dell'attuale assetto istituzionale che ha visto una sovrapposizione di interventi nazionali, regionali e locali. La gestione dell'emergenza epidemiologica ha impegnato, infatti, tutti i livelli di governo della Repubblica, nell'ambito delle rispettive competenze. Con delibera del Consiglio dei Ministri del 31 gennaio 2020, è stato dichiarato per sei mesi lo stato di emergenza sul territorio nazionale relativo al rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili. Successivamente, sono stati emanati provvedimenti di carattere generale, che riguardano tutto il territorio nazionale, e provvedimenti regionali. Progressivamente, si è andato configurando un complesso quadro normativo costituito da circa 700 atti (a giugno 2020)³. La stratificazione dei provvedimenti che si sono susseguiti ha posto diversi problemi, tra cui certamente il problema della diffusa conoscibilità delle misure straordinarie, e il problema della sovrapposizione – se non del contrasto – tra provvedimenti statali e regionali che sono stati analizzati altrove⁴.

Questo contributo analizza gli interventi di sostegno economico-finanziari alle famiglie e al sistema produttivo intrapresi autonomamente delle Regioni durante la gestione dell'emergenza Covid. Gli interventi delle Regioni non possono essere paragonati, in termini di livello di spesa, agli interventi posti in essere dal governo, per ovvie ragioni di limiti di bilancio e capacità di indebitamento. Tuttavia, la loro analisi offre spunti interessanti e rilevanti circa la capacità di risposta dei governi regionali all'interno del sistema istituzionale. In generale, si denota una capacità di reazione importante del sistema regionale, complementare a quella nazionale. Più in particolare, emerge una *differenziazione* degli interventi posti in essere, dal punto di vista degli strumenti, dei settori e dei beneficiari, che costituisce al contempo la forza e la *raison d'être* del regionalismo⁵. Alla luce di

³ Per un aggiornamento, si veda:

https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1203754.pdf?_1588279335853.

⁴ Si veda Osservatorio ISSIRFA-CNR, *Misure contenimento Covid-19*, <http://www.issirfa.cnr.it/normativa-e-ordinanze-dello-stato-e-delle-regioni.html>.

⁵ Per completare una disamina degli interventi dei territori occorrerebbe indagare anche gli interventi posti in essere dai Comuni, si veda il sito dell'Anci: <http://www.anci.it/normativa-e-provvedimenti-emergenza-coronavirus/>.

questa disamina, il sistema regionale ha mostrato una certa *rapidità* di reazione e *flessibilità* di interventi.

1. Metodologia e tipologia dati

L'obiettivo del presente lavoro è quello di cercare di determinare lo sforzo finanziario delle Regioni a sostegno di famiglie e imprese per fronteggiare la crisi socio-economica che è derivata dagli effetti del *lockdown* imposto per contrastare la crisi pandemica da Covid-19.

A tale scopo i dati necessari per quantificare l'impegno regionale a sostegno dei propri sistemi socio-economici (disponibili nell'Osservatorio ISSIRFA) sono stati ricavati dall'analisi delle delibere delle Giunte regionali che espressamente sono state indirizzate al sostegno delle famiglie e del sistema economico in risposta all'emergenza Covid e pubblicate sui rispettivi siti istituzionali. La selezione dei provvedimenti è stata effettuata considerando solo quelli che hanno comportato rimodulazioni e variazioni dei bilanci regionali espressamente finalizzati alle iniziative di sostegno all'emergenza Covid.

Le misure regionali tese a offrire sostegno alle famiglie hanno riguardato principalmente la concessione di contributi *a tantum* o messa a disposizione di voucher per fare fronte all'acquisto di beni di prima necessità, alle spese per accudire i figli nel periodo di chiusura scolastica, per promuovere la didattica a distanza, per sostenere gli inquilini con contratto di locazione a libero mercato, che si trovano in emergenza abitativa. I soggetti beneficiari sono in genere i nuclei famigliari con Isee che ricade in un intervallo prefissato, quelli già a carico dei servizi sociali, i soggetti che hanno subito una contrazione del reddito a causa dell'emergenza Covid o quelli che hanno perduto il posto di lavoro o hanno dovuto cessare la propria attività professionale. Le risorse finanziarie destinate a tali misure sono state veicolate a chi ne aveva diritto prevalentemente (oltre il 90%) attraverso il trasferimento di quote ai Comuni.

Le misure a favore del tessuto produttivo hanno riguardato sia la messa a disposizione di contributi alle imprese, anche a fondo perduto, sia il finanziamento degli strumenti di credito a favore delle aziende, attraverso l'attivazione delle finanziarie regionali, nonché il finanziamento degli strumenti di garanzia, coinvolgendo la rete dei confidi

regionali. Sono stati, inoltre, messi a disposizione delle piccole imprese e degli artigiani specifici strumenti di micro-credito.

Non rientrano in questo censimento le numerose iniziative attivate dalle Regioni, in maniera conforme a quanto previsto dagli interventi del Governo, che non prevedono l'erogazione diretta di finanziamenti o la concessione di credito ma che comunque comportano benefici economici per cittadini e imprese. Tra cui ad esempio:

- interventi di sburocratizzazione quali ad esempio misure semplificate per accedere a beni e servizi erogati dalle Regioni;
- posticipo dei termini per la rendicontazione delle spese dei bandi a valere sui fondi strutturali;
- immissione di liquidità attraverso la rapida erogazione di finanziamenti dovuti dall'ente regionale a aziende per lavori già sostenuti;
- sospensione dei pagamenti e rimborsi legati a mutui e finanziamenti erogati da società partecipate dalle Regioni;
- differimento del pagamento delle tasse regionali.

Gli interventi programmati dalle Regioni per fronteggiare l'emergenza Covid-19, oltre che da risorse rinvenibili nei rispettivi bilanci, hanno potuto contare sulla rimodulazione dei fondi strutturali.

2. Gli interventi regionali

In termini finanziari il contributo delle Regioni non è paragonabile a quello statale, che può fare leva sull'indebitamento. Le Regioni hanno potuto ricorrere essenzialmente a fondi tra gli attivi dei loro bilanci e dalle risorse non impegnate dei fondi europei, bilanci dominati dalla sanità per quasi l'80%.

Al 31 luglio le Regioni hanno messo in campo nei rispettivi bilanci 2020 circa 5,2 miliardi di euro per interventi a sostegno delle famiglie e del sistema produttivo a fronte dell'emergenza Covid. Tale quota rappresenta circa il 4% delle risorse finanziarie regionali – al netto delle spese sanitarie e amministrative – con punte di oltre l'8% nel caso delle Regioni meridionali.

Le risorse regionali sono suddivise in 1,5 miliardi per sostegno alle famiglie e 3,7 per sostegno al sistema produttivo. In valore assoluto primeggia la Campania (908 milioni), seguita dalla Puglia (881 milioni)

e dal Piemonte (755 milioni) che staccano tutte le altre. Va evidenziato come la Lombardia con la l.r. n. 9 “Interventi per la ripresa economica” ha messo in campo un investimento triennale superiore ai 3 miliardi di euro, di cui 83 milioni subito a disposizione nel 2020. Le misure prevedono investimenti pubblici per gli enti locali per 400 milioni di euro (viabilità, sicurezza strade, scuole, edifici pubblici, mobilità sostenibile), 2,47 miliardi di euro per la ripresa economica e 130 milioni di euro per altri investimenti strategici. La copertura finanziaria dell’intero importo è assicurata attraverso il ricorso all’indebitamento.

Sul fronte dell’analisi settoriale degli interventi regionali destinati a sostenere il sistema produttivo dei rispettivi territori – attraverso il ventaglio di misure indicato nel paragrafo precedente (contributi, anche a fondo perduto, strumenti di credito, strumenti di garanzia, strumenti di micro-credito) – va sottolineato come le misure intraprese abbiano, generalmente, interessato tutti i settori produttivi (industria, turismo, commercio, artigianato, servizi, agroindustria) comprendendo anche i lavoratori autonomi e i liberi professionisti.

Al momento, dalla lettura degli atti regionali, si può tentare di fare una stima degli interventi nel turismo e nel settore dell’agricoltura. Complessivamente, gli interventi regionali espressamente indirizzati a questi due settori hanno interessato circa il 15% delle risorse destinate al sostegno del sistema produttivo. Va, comunque, sottolineato che questo valore potrebbe essere sottostimato in quanto le imprese operanti in questi due ambiti potevano beneficiare anche delle altre misure a sostegno di tutto il sistema produttivo messe in campo dalle Regioni.

La Sardegna con circa 114 milioni di euro destinati a finanza aggiuntiva e garanzie per il sostegno al settore turistico e alla costituzione di fondi per il micro-credito destinati alla filiera turistica è la Regione che in termini assoluti ha destinato più risorse in questo campo. Tale somma è estremamente significativa in quanto rappresenta il 60% delle risorse che complessivamente la Regione ha destinato al sostegno del sistema produttivo del proprio territorio. Anche la Puglia con 95 milioni di euro di finanziamenti agevolati e a fondo perduto ha dato un significativo contributo al settore. In questo caso, la somma destinata al turismo rappresenta circa il 15% delle risorse destinate al sostegno dell’intero sistema produttivo regionale. Soprattutto a ridosso del periodo estivo la maggior parte delle Regioni ha adottato specifici

provvedimenti a sostegno del turismo immettendo nel settore oltre 320 milioni di euro.

La Campania è stata, invece, la Regione che ha sostenuto maggiormente in termini assoluti il settore dell'agricoltura, anche con interventi mirati come quelli a supporto della biosicurezza per le aziende bufaline (19 milioni di euro) e del comparto florovivaistico (10 milioni di euro). La somma destinata a tale settore rappresenta il 23% delle risorse che complessivamente la Regione ha indirizzato al sostegno del sistema produttivo del proprio territorio. Anche il Piemonte nell'ambito dell'iniziativa "RipartiPiemonte" ha sostenuto in modo rilevante il settore dell'agricoltura con 40 milioni di euro e con specifiche iniziative destinate alle aziende vinicole.

La tabella e la figura che seguono riportano i dati standardizzati per numero di residenti⁶. Le due province autonome hanno stanziato rispettivamente 374 e 251 euro per abitante, in larga parte per supportare il sistema produttivo. Un quadro simile emerge anche per alcune delle Regioni che seguono, ad esempio Puglia, Piemonte e Molise, che destinano gran parte degli interventi a sostegno delle imprese.

Tab. 1. Interventi regionali suddivisi per categoria di beneficiari, euro per capita (aggiornamento al 31 luglio 2020).

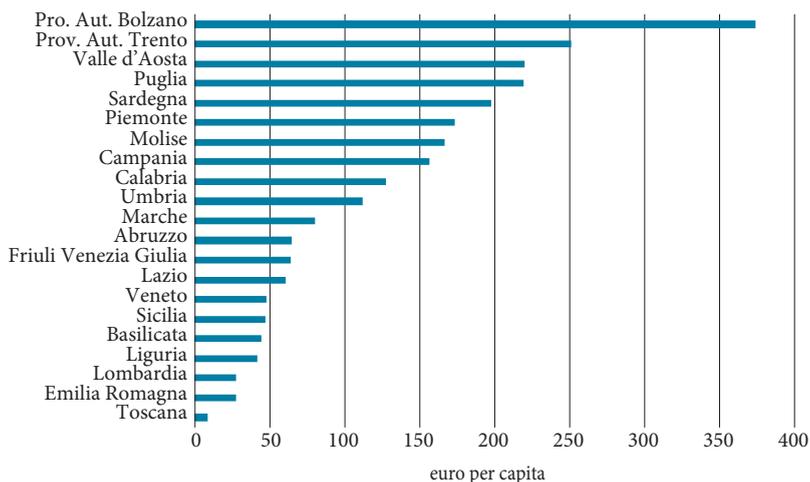
Regione	<i>Welfare/famiglie</i>	<i>Imprese/artigiani/ professionisti</i>	<i>Totale</i>
Toscana	4,3	4,3	8,6
Emilia Romagna	10,1	17,3	27,4
Lombardia	9,5	18,0	27,5
Liguria	5,5	36,2	41,8
Basilicata	10,7	33,8	44,5
Sicilia	27,5	19,7	47,2
Veneto	9,4	38,2	47,5
Lazio	19,2	41,0	60,1
Friuli Venezia Giulia	0,8	62,7	63,5

⁶ Per la Lombardia è stata inserita, per il calcolo per capita, oltre agli interventi stabiliti con specifiche DGR, anche la quota 2020 (83 milioni di euro) prevista dalla l.r. n. 9/2020 per omogeneità con i dati delle altre Regioni.

Regione	<i>Welfare/famiglie</i>	<i>Imprese/artigiani/ professionisti</i>	<i>Totale</i>
Abruzzo	4,6	60,2	64,8
Marche	0,0	79,9	79,9
Umbria	35,9	75,7	111,6
Calabria	22,1	105,0	127,1
Campania	96,7	59,8	156,6
Molise	19,0	147,2	166,2
Piemonte	10,8	162,6	173,4
Sardegna	82,3	115,3	197,7
Puglia	46,6	172,2	218,8
Valle d'Aosta	84,4	135,3	219,6
Prov. Aut. Trento	31,0	219,9	251,0
Pro. Aut. Bolzano	20,7	353,3	374,0

Fonte: Osservatorio Covid-19 ISSIRFA-CNR.

Fig. 1. Totale interventi regionali, euro per capita (aggiornamento al 31 luglio 2020).

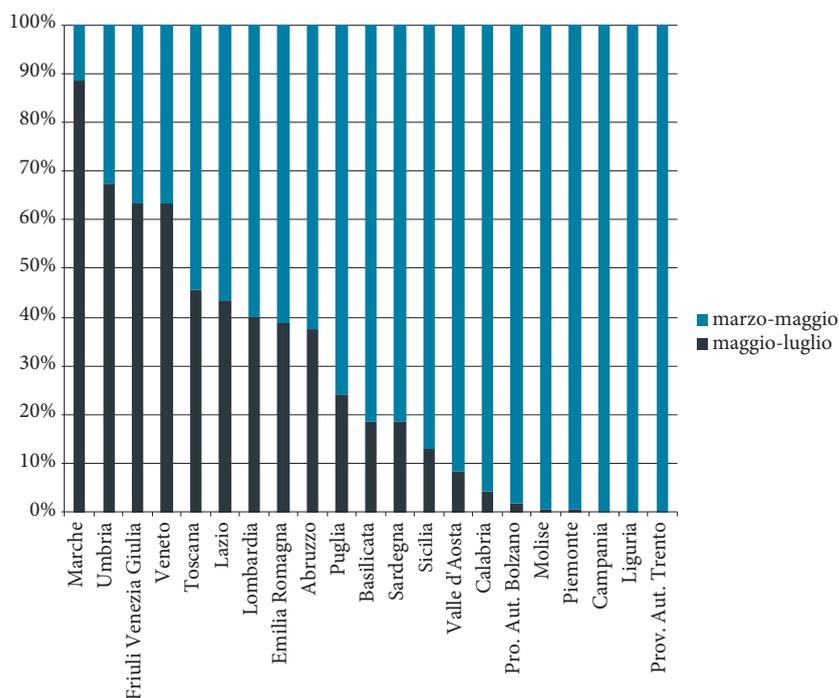


Fonte: Osservatorio Covid-19 ISSIRFA-CNR.

Le Regioni che hanno messo in campo interventi per capita più cospicui, sono pertanto le Province autonome, le Regioni a statuto speciale e le grandi Regioni del Sud, oltre al Piemonte e al Molise. La posizione nelle retrovie delle tre Regioni maggiormente colpite dall'emergenza sanitaria (Lombardia, Veneto e Emilia-Romagna) è anche spiegabile con il prioritario sforzo (anche dal punto di vista finanziario) che queste hanno dovuto sostenere per tutelare la salute nei rispettivi territori.

La figura successiva mostra la dinamica degli sforzi economici regionali nel periodo che va da marzo a luglio mettendo in evidenza le Regioni che hanno reagito più rapidamente all'emergenza (parte destra del grafico) e quindi ad inizio maggio avevano già definito gli interventi di sostegno e le relative quote finanziarie di copertura. Le

Fig. 2. Dinamica degli interventi regionali nel tempo – periodo: marzo-maggio vs. maggio-luglio.



Fonte: Osservatorio Covid-19 ISSIRFA-CNR.

Marche, in particolare, seguite da Umbria, Friuli-Venezia Giulia e Veneto, sono invece le Regioni che procrastinano i rispettivi interventi a favore di famiglie e imprese. Il differimento può essere correlato a diverse ragioni; a titolo esemplificativo, nel caso della Regione Marche, questo potrebbe essere riconducibile allo strumento utilizzato per finanziare l'emergenza che, nel caso specifico, è stato quello della legge regionale, che presenta tempistiche più lunghe rispetto all'adozione di delibere di giunta. Nel caso della Regione Veneto, invece, si potrebbe pensare che dopo un primo periodo in cui la Regione si è trovata a dover fronteggiare la crisi dal punto di vista della salute, con il passare del tempo e il miglioramento della situazione, ha poi iniziato in maniera più efficace a fronteggiare l'emergenza socio-economica.

Gli interventi programmati dalle Regioni per fronteggiare l'emergenza Covid, oltre che da risorse rinvenibili nei rispettivi bilanci, hanno potuto contare sulla rimodulazione dei fondi strutturali.

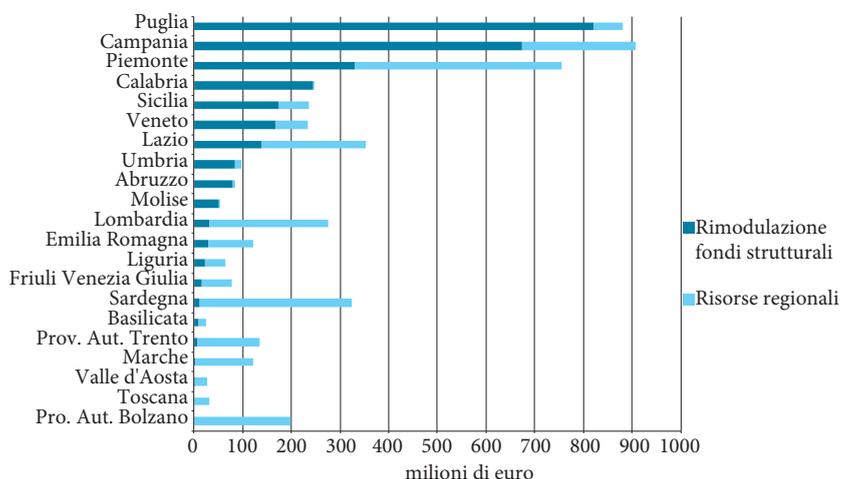
Come noto, infatti, tra le iniziative intraprese della Commissione europea per rispondere alla crisi pandemica rientrano i due Regolamenti (UE) 2020/460 e 2020/558 con i quali sono stati introdotti ampi margini di flessibilità nella gestione della politica di coesione, permettendo di riorientare le risorse già programmate verso nuovi interventi diventati necessari alla luce dell'emergenza sanitaria. I due interventi normativi hanno introdotto procedure semplificate per trasferire le risorse all'interno dei Programmi operativi FESR e FSE, o da un Fondo all'altro, e per modificare i POR e i PON anche superando alcuni dei tradizionali vincoli della programmazione comunitaria, quali ad esempio, la concentrazione tematica. Inoltre, le facilitazioni normative hanno previsto il finanziamento al 100% da parte dei fondi UE, superando l'ostacolo della scarsità di fondi propri per cofinanziare le misure, che aveva limitato la spesa delle Regioni del Mezzogiorno durante la scorsa crisi economica e finanziaria, determinando di fatto una risposta asimmetrica delle Regioni⁷.

La figura successiva riporta la derivazione delle risorse impiegate negli interventi, suddivisi tra risorse regionali/nazionali e derivanti dalla riprogrammazione dei fondi strutturali non ancora impegnati. Le

⁷ A tale riguardo si veda R. Spallone, A. Filippetti, F. Tuzi, *Can state aid policy conflict with regional economic convergence? Evidence across the Italian regions*, in *Studi e Interventi*, 2020, www.Issirfa.cnr.it.

deliberazioni delle giunte regionali, al 31 luglio 2020, hanno già impegnato complessivi 2,9 miliardi di euro attraverso la riprogrammazione dei fondi europei. Tale modalità di finanziamento ha il vantaggio di essere rapidamente attivabile, a differenza di quelle alternative ancora da definire, come emissione di bond europei o Meccanismo Europeo di Stabilità (MES), in quanto i fondi sono di fatto già disponibili.

Fig. 3. Fonte delle risorse: bilanci regionali e rimodulazione fondi strutturali (aggiornamento al 31 luglio 2020).



Fonte: Osservatorio Covid-19 ISSIRFA-CNR.

Si nota come le Regioni del Sud, Campania, Puglia, Calabria e Sicilia sono quelle che hanno attinto in larga parte alle risorse dei fondi strutturali, come era lecito attendersi in quanto grandi beneficiarie della politica di coesione. A queste si aggiungono anche il Veneto, il Molise e l'Umbria. La Provincia autonoma di Bolzano e la Toscana hanno attinto a fondi propri e non hanno utilizzato i fondi europei. La Sardegna, la Lombardia, la Valle d'Aosta e la Provincia autonoma di Trento hanno, invece, usato solo marginalmente i fondi europei.

Come spiegato, la Fig. 3 esprime i valori dei fondi impegnati dalle Regioni fino al 31 luglio. Tuttavia, per completezza di informazioni, è opportuno fornire il quadro completo del totale dei fondi strutturali

e di investimento europei (SIE) riprogrammati, al fine di cogliere la risposta potenziale delle Regioni alla crisi. Invero, anche in funzione del fatto che gli accordi di riprogrammazione sono intervenuti con tempistiche diverse, fornire il quadro d'insieme consente di aggirare il limite della staticità intrinseca alla fotografia temporale che viene fornita nel presente capitolo. Le Regioni che hanno siglato l'accordo di riprogrammazione più tardi, infatti, possono aver dato vita ad interventi attuativi a sostegno del tessuto produttivo nel periodo immediatamente successivo al 31 luglio.

La Tab. 2 riporta il dato riepilogativo delle riprogrammazioni effettuate ai sensi dei sopramenzionati Regolamenti (UE) 2020/460 e 2020/558. Quello che interessa maggiormente, ai fini della presente trattazione, è il capitolo *Attività economiche* che rappresenta il potenziale finanziario di una serie di interventi fra i quali, il rafforzamento della dotazione di sezioni regionali del Fondo Centrale di Garanzia (si veda in proposito il paragrafo successivo), il rafforzamento di strumenti finanziari regionali finalizzati a sostenere la liquidità delle imprese e altri strumenti previsti nell'ambito del *Temporary Framework* per sovvenzioni, a fondo perduto, a favore delle imprese e dei lavoratori autonomi.

Tab. 2. Riprogrammazioni comunitarie Fondi FESR e FSE, dati in milioni di euro (aggiornamento al 31 luglio 2020).

<i>Regioni</i>	<i>Emergenza sanitaria</i>	<i>Istruzione e formazione</i>	<i>Attività economiche</i>	<i>Lavoro</i>	<i>Sociale</i>	<i>Totale</i>
Abruzzo	8	1	88	60	n.d.	157
Basilicata	6	3,79	95,57	32,19	12,85	150,39
Calabria	140	45	180	100	35	500
Campania	330,34	34	392,26	105	30,51	892,1
Molise	15,77	1,5	21,28	8,99	0,26	47,8
Puglia	59	n.d.	551	140	n.d.	750
Sardegna	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Sicilia	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Regioni del Mezzogiorno	559,11	85,29	1.328,10	446,18	78,61	2.497,29
Emilia Romagna	250	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	250

<i>Regioni</i>	<i>Emergenza sanitaria</i>	<i>Istruzione e formazione</i>	<i>Attività economiche</i>	<i>Lavoro</i>	<i>Sociale</i>	<i>Totale</i>
Friuli Venezia Giulia	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Lazio	222,29	8,16	133,42	237,21	45,1	646,18
Liguria	8	11,5	38,92	25,5	7	90,92
Lombardia	193,5	n.d.	n.d.	168,5	n.d.	362
Marche	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Piemonte	160	n.d.	64	121,17	n.d.	345,17
Toscana	70	5	141	18,7	30	264,7
P.A. di Trento	13,5	1	13	23,5	n.d.	51
P.A. di Bolzano	n.d.	n.d.	n.d.	40	n.d.	40
Umbria	9,5	24,12	46,75	14,5	3,73	98,6
Valle D'Aosta	7,75	n.d.	6,35	4,7	n.d.	18,8
Veneto	75	n.d.	70	90,7	18	253,7
Regioni del Centronord	1.009,54	49,78	513,44	744,48	103,83	2.421,07
Totale	1.568,65	135,07	1.841,54	1.190,66	182,44	4.918,35

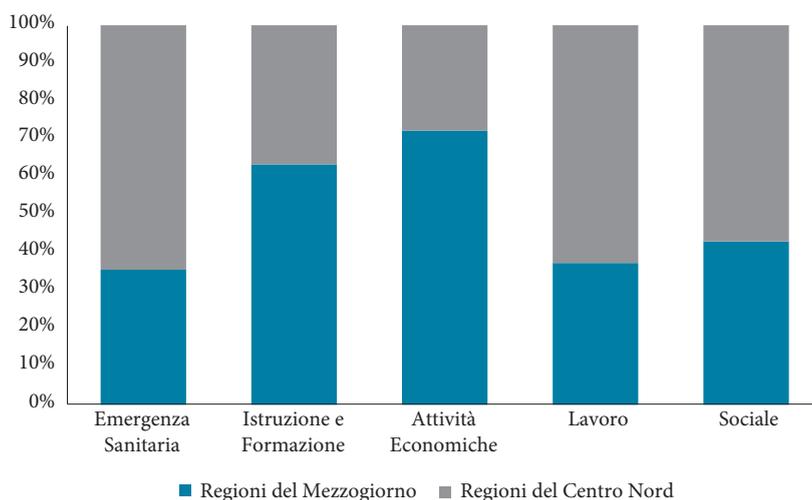
Fonte: Ministero per il Sud e la Coesione territoriale.

Dal totale della riprogrammazione dei fondi comunitari effettuata ai sensi dei sopramenzionati Regolamenti (UE) le Regioni hanno messo in campo circa 4,9 miliardi di euro, di cui 2,9 miliardi di euro, come già detto, già impegnati con deliberazioni e 2 miliardi di euro ancora da impegnare alla data del 31 luglio 2020. Ciò vuol dire che la somma complessiva destinata dalle Regioni agli interventi a sostegno delle famiglie e del sistema produttivo a fronte dell'emergenza Covid sia destinata ancora a crescere e potenzialmente a superare i 7 miliardi di euro totali.

Il grafico successivo riporta la ripartizione dei fondi riprogrammati tra le Regioni del Centro-Nord e quelle del Mezzogiorno. Come si evince dalla figura, le Regioni del Sud hanno riorientato gran parte della programmazione comunitaria al sostegno delle attività economiche, mentre quelle del Nord, maggiormente colpite dagli effetti della pandemia dal punto di vista della salute pubblica, hanno deciso di

rendicontare sui programmi operativi dei fondi strutturali sia spese emergenziali già anticipate a carico dello Stato, sia altre spese sanitarie, autonomamente finanziate, per il contrasto al Covid. Ciò ha determinato una forte concentrazione dei fondi riprogrammati sul capitolo *Emergenza sanitaria* (circa il 42% del totale).

Fig. 4. Riprogrammazione dei Programmi operativi regionali per capitoli di spesa, confronto per area geografica.



Fonte: elaborazioni ISSIRFA-CNR su dati del Ministero per il Sud e la Coesione territoriale.

3. Interventi nazionali

Scopo di questa ultima sezione è allargare il campo di indagine per fornire un quadro completo di tutti gli interventi che, potenzialmente, posso avere avuto ricadute sul territorio nazionale. Le Regioni, in effetti, hanno programmato ed erogato risorse in un'ottica di integrazione e completamento della risposta complessiva messa in campo dal Governo nazionale.

Quest'ultima si è concretata in una serie di azioni finalizzate ad assicurare la necessaria liquidità e il sostegno alle famiglie e al tessuto

produttivo. Il Decreto Liquidità, in particolare, ha previsto oltre 750 miliardi complessivi di interventi, un piano che ha ricevuto il via libera dall'Unione Europea nell'ambito delle nuove regole sul *Temporary Framework*. Successivamente, sempre per sostenere la liquidità delle imprese, sono stati stanziati 34 miliardi per le garanzie di SACE e per il rifinanziamento del Fondo PMI

Tab. 3. Operazioni finanziate dal Fondo di Garanzia dal 17 marzo 2020 al 20 settembre 2020.

Regione	N. Operazioni	Importo (euro)	Importo medio (euro)	Importo per capita (euro)
Lombardia	196.952	19.867.760.721,42	94.187,22	1.974,80
Veneto	98.746	9.669.769.734,92	93.349,94	1.971
Emilia Romagna	102.190	8.730.137.066,76	84.084,28	1.957
Marche	39.718	2.815.062.804,66	69.534,09	1.845,60
Toscana	91.399	6.776.736.333,89	71.108,90	1.816,90
Trento	7.369	926.457.155,73	125.723,59	1.712,10
Umbria	18.561	1.384.125.549,13	68.747,80	1.569
Piemonte	81.587	6.102.000.872,62	74.216,42	1.400,60
Friuli Venezia Giulia	18.651	1.651.203.716,64	84.197,60	1.358,70
Abruzzo	27.534	1.580.272.872,36	57.075,80	1.204,80
Bolzano/bozen	6.809	635.379.786,83	93.314,70	1.196,10
Lazio	97.179	6.801.561.261,75	61.748,55	1.156,5
Liguria	31.488	1.741.516.370,22	52.173,75	1.123
Puglia	67.760	4.081.085.101,35	58.542,16	1.012
Val d'aosta	2.437	126.381.127,00	51.859,31	1.005
Campania	81.921	5.779.970.986,67	63.664,36	996
Molise	5.004	235.093.390,31	49.368,33	769,2
Sardegna	26.072	1.257.681.380,25	47.796,89	767
Basilicata	9.267	424.781.931,00	46.358,00	754,6
Sicilia	71.428	3.462.278.476,71	48.565,72	692,4
Calabria	27.922	1.022.402.035,42	35.015,25	525

Fonte: elaborazioni ISSIRFA-CNR su dati Ministero dello Sviluppo economico.

Il potenziamento del Fondo di Garanzia è sicuramente l'intervento che più di ogni altro assume importanza ai fini della presente trattazione, soprattutto perché, pur essendo un fondo a gestione nazionale, esistono molti accordi tra le Regioni e il Ministero dello Sviluppo economico finalizzati al rafforzamento dell'intervento del Fondo a favore delle imprese beneficiarie localizzate nei territori regionali⁸. Tali accordi, proprio in virtù della crisi indotta dalla pandemia, sono stati spesso oggetto di rifinanziamento regionale, anche al fine di adeguare le modalità di intervento delle "Sezioni speciali regionali" alle nuove modalità operative del Fondo centrale di garanzia per le PMI.

Come si evince dalla Tab. 3 le Regioni del Mezzogiorno riportano un valore dei finanziamenti pro capite inferiore rispetto alle Regioni del Nord. Questo è in parte dovuto alla diversa domanda di finanziamenti in garanzia, più alta nelle Regioni con una maggiore densità di imprese, ma è in parte anche attribuibile alla diversa disponibilità di fondi di garanzia finanziati dalle risorse dei fondi FESR, che nel Mezzogiorno potrebbero coprire gran parte della domanda di finanziamento delle imprese.

4. Conclusioni

Al di là delle polemiche circa il burrascoso rapporto tra Stato e Regioni che ha caratterizzato la gestione dell'emergenza Covid, il quadro degli interventi riportato offre uno spaccato positivo di come lo Stato centrale e i governi regionali possono coesistere in modo virtuoso all'interno dell'impianto regionalista.

La pandemia ha avuto la caratteristica di avere portata nazionale ma di essere al contempo estremamente differenziata a livello territoriale. È pertanto un tipico fenomeno dove il decentramento può, teoricamente, risultare efficace, laddove il governo centrale stabilisse gli interventi generali e il sistema regionale adattasse tali interventi alle specifiche esigenze del territorio, attraverso un coordinamento tra livelli di governo. Gli interventi delle Regioni mostrano come i

⁸ Il fondo di garanzia ha 8 sezioni regionali, frutto degli accordi intercorsi con le seguenti Regioni: Regione Siciliana, Regione Calabria, Regione Friuli-Venezia Giulia, Regione Campania, Regione Emilia-Romagna, Regione Lazio, Regione Toscana.

governi regionali hanno messo in campo risposte differenziate, verosimilmente per tenere conto delle specificità dei contesti familiari locali e dei sistemi produttivi regionali.

In un quadro così differenziato è del tutto ammissibile, e anzi auspicabile, che le Regioni prendano provvedimenti differenziati. La capacità del sistema regionale di attivare misure di sostegno che si differenziano non solo non va letto come un segnale di confusione, ma ne rappresenta il suo lato più virtuoso. Gli interventi regionali rappresentano, infatti, la risposta necessaria e complementare all'intervento statale, che per sua natura tende a essere omogeneo sul territorio⁹.

Se pertanto si invocano misure particolari per difendere gli interessi del proprio territorio, ciò riflette un processo virtuoso di *accountability*, che non può assumere automaticamente i connotati di un mero tornaconto di parte.

L'esperienza di gestione regionale o federale dell'epidemia non è certo limitata al caso italiano, ma è stata affrontata anche in altri paesi federali, quasi-federali o con una forte impronta regionalista. In molti casi il governo centrale, o federale, ha concesso una maggiore autonomia ai governi sub-nazionali e agli stati per la gestione dell'emergenza Covid. È il caso ad esempio della Federazione Russa, dove il governo centrale ha lasciato ampia autonomia ai governi locali sulle misure restrittive, e del Canada, dove le Province hanno giocato un ruolo più importante nella gestione dell'emergenza. Un caso interessante di attivismo locale è stato quello del Brasile, dove gli stati e le città hanno intrapreso in autonomia, e in contrasto con il governo federale e il Presidente, le misure cautelative suggerite dalle linee guida dell'Organizzazione Mondiale della Sanità. Un caso simile è avvenuto negli Stati Uniti, dove gli stati e le città più colpite hanno intrapreso misure più restrittive, e più rapidamente, rispetto a quelle disposte dal governo federale.

Non c'è ombra di dubbio che l'emergenza abbia messo in evidenza difficoltà nella gestione della catena di comando, e si possono rinvenire importanti problemi di coordinamento, sebbene questi non sembrano essere dipesi da carenze legislative, ma più da conflitti politici e proble-

⁹ Per una trattazione più ampia sul regionalismo asimmetrico si rinvia a S. Mangiameli, A. Filippetti, F. Tuzi, C. Cipolloni, *Prima che il Nord somigli al Sud: Le regioni tra divario e asimmetria*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2020.

mi operativi¹⁰. Nel caso della Germania, forte di una lunga esperienza di federalismo collaborativo, la collaborazione tra governo federale e *Länder* è stato un tratto caratterizzante l'intera vicenda. Altrove, ad esempio in Australia, per rendere più efficace il coordinamento inter-governativo è stato formato un soggetto *ad hoc*, il *National Cabinet*, dove gli stati e il Governo centrale si sono confrontati nella gestione dell'emergenza e per coordinare le azioni di contrasto all'epidemia.

La crisi rappresenta, pertanto, una *chance* non per una rottamazione, ma per un tagliando al regionalismo con particolare attenzione a due elementi: i) una efficace amministrazione capillare che rafforzi la capacità di articolare sul territorio le politiche nazionali; ii) il rafforzamento, nella forma e nella prassi, degli spazi di cooperazione tra Regioni e Stato-Regioni.

¹⁰ Si veda M. Bordignon, G. Turati, *Adesso c'è chi vuole riportare la sanità al centro*, lavoce.info, 10 aprile 2020.

Indice

Parte congiunturale La congiuntura della finanza decentrata

Introduzione alla prima parte 7
Ernesto Longobardi

Tutela dei bisogni e investimenti, il ruolo dei comuni
di fronte all'emergenza covid-19 23
Claudia Ferretti, Giuseppe Gori, Patrizia Lattarulo

Il finanziamento degli investimenti
degli enti locali e territoriali: gli strumenti ed il loro utilizzo 43
Salvio Capasso, Agnese Casolaro

L'impatto del Covid-19 sui redditi famigliari
a livello regionale: il caso della Liguria 67
Matteo Corsi, Francesco Figari e Luca Gandullia

La congiuntura della finanza regionale
prima e dopo l'emergenza sanitaria 89
Roberta Di Stefano, Claudia Ferretti e Roberta Garganese

Parte monografica Il 50° delle regioni

Introduzione alla seconda parte 123
Alessandro Petretto

Assetti istituzionali e differenti velocità di governo. L'emergenza sanitaria ed economica, un banco di prova per la governance regionale <i>Claudia Ferretti, Lisa Grazzini, Patrizia Lattarulo e Marika Macchi</i>	143
Il sistema sanitario regionale pugliese prima e dopo la pandemia da Covid-19: considerazioni e prospettive future <i>Mario Morlacco, Roberta Garganese, Iary I.P. Goffredo</i>	173
Invecchiamento della popolazione e spesa sanitaria: prospettive di riconversione <i>Luca Bartocci, Claudio Cappelli, Mauro Casavecchia, Luca Del Bene, Elisabetta Tondini</i>	197
Un viale dei sogni (non ancora) infranti? L'impatto dei fondi di coesione europei sulla spesa degli enti locali per le infrastrutture scolastiche <i>di Paolo Feletig, Santino Piazza</i>	227
Le Zone Economiche Speciali (ZES): spunti di analisi ed il caso studio pugliese <i>Alessandro Panaro</i>	253
Le strategie regionali di sviluppo sostenibile e il raccordo con la programmazione regionale: il caso della regione lombardia <i>Antonio Dal Bianco, Ilaria Anna Ugas</i>	267
La risposta delle Regioni all'emergenza Covid-19 <i>di Andrea Filippetti, Fabrizio Tuzi e Raffaele Spallone</i>	283

STAMPATO IN ITALIA
nel mese di dicembre 2020
da Rubbettino print per conto di Rubbettino Editore srl
88049 Soveria Mannelli (Catanzaro)
www.rubbettinoprint.it