



# LA FINANZA TERRITORIALE

Rapporto 2022



**RUBETTINO**





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

# La finanza territoriale

Rapporto 2022

**RUBETTINO**

*Comitato di redazione*

IRES Piemonte: Santino Piazza

IRPET: Claudia Ferretti, Giuseppe Gori, Patrizia Lattarulo

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

PoliS Lombardia: Antonio Dal Bianco

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

Liguria Ricerche: Germana Dellepiane, Luca Gandullia

Agenzia Umbria Ricerche: Mauro Casavecchia, Elisabetta Tondini

*Gli istituti di ricerca sul web*

IRES Piemonte: [www.ires.piemonte.it](http://www.ires.piemonte.it)

IRPET: [www.irpet.it](http://www.irpet.it)

SRM - Studi e Ricerche per il Mezzogiorno: [www.sr-m.it](http://www.sr-m.it)

PoliS Lombardia: [www.polis.lombardia.it](http://www.polis.lombardia.it)

Fondazione IPRES – Istituto Pugliese di Ricerche Economiche e Sociali: [www.ipres.it](http://www.ipres.it)

Liguria Ricerche: [www.liguriaricerche.eu](http://www.liguriaricerche.eu)

Agenzia Umbria Ricerche: [www.agenziaumbriaricerche.it](http://www.agenziaumbriaricerche.it)

Parte congiunturale



# Introduzione alla prima parte

*Fabio Fiorillo\**

1. La fase congiunturale che il nostro Paese sta vivendo potrebbe essere così sintetizzata: in pochi mesi siamo passati dall'ottimismo della ripresa all'incertezza e ai timori legati allo scenario internazionale, alla guerra in Ucraina, alla conseguente crisi da inflazione da costi e al caro energia. Fino alla fine del 2021 le previsioni di crescita e l'ammontare di risorse per la ripresa, il PNRR in particolare, facevano propendere all'ottimismo e il problema da affrontare era quello di individuare e rimuovere gli ostacoli che impedivano di utilizzare al meglio tali risorse. L'uscita dalla pandemia aveva mobilitato, infatti, una serie di energie volte alla modernizzazione e aveva determinato un cambiamento di prospettiva nella gestione delle risorse europee che poteva tradursi in una occasione per ridurre i gap territoriali che caratterizzano il nostro Paese. La fase di incertezza che stiamo vivendo sembra mettere in discussione tutto questo e rende più stringenti gli ostacoli strutturali che, comunque, il nostro Paese avrebbe dovuto affrontare per garantirsi il successo della ripresa.

2. In risposta alla crisi pandemica, i governi hanno adottato politiche con restrizioni alla mobilità e alle attività senza precedenti (OECD, 2020a; 2020b). Tali politiche, caratterizzate da enormi costi economici e sociali di breve e lungo periodo, hanno generato la peggior crisi economica successiva alla seconda guerra mondiale; in Italia il PIL crolla dell'8,9%. In questo contesto, in tutta Europa la struttura finanziaria dei governi locali è stata messa sotto stress (ECR, 2021), le restrizioni delle attività economiche hanno generato un forte ca-

\* Università Politecnica delle Marche, Dipartimento di Scienze Economiche e Sociali, f.fiorillo@univpm.it.

lo delle entrate accompagnato da un aumento della spesa<sup>1</sup> (effetto forbice) dovuta al fatto che Regioni ed enti locali sono deputati ad offrire ai cittadini i servizi come assistenza sanitaria e servizi sociali, essenziali per affrontare gli effetti del virus. Per far fronte a tale stress della finanza locale, il Governo italiano ha fatto uno sforzo ingente: nel solo 2020 sono stati stanziati oltre 4 miliardi di euro (il c.d. fondone), distribuiti ai Comuni per far fronte agli effetti della pandemia. I dati mostrano che le erogazioni via fondone sono state maggiori delle necessità dei Comuni, questo ha preservato gli enti locali dal temuto effetto forbice. Dal punto di vista finanziario (Padovani, 2021; Fiorillo *et al.*, 2022), molti Comuni non hanno peggiorato i loro saldi correnti, anzi, per effetto dei ristori li hanno migliorati. Come suggeriscono Fiorillo *et al.* (2022): «La generosità dei ristori rispetto ai saldi effettivi pone riflessioni sul comportamento degli enti locali. Ad esempio, è interessante ciò che si è registrato nei Comuni delle Regioni meridionali dove, contrariamente alle previsioni, le spese sono aumentate meno, o si sono ridotte più, di quanto stimato. Secondo le previsioni, la maggior arretratezza meridionale avrebbe dovuto, da un lato, aumentare la domanda di servizi sociali e la necessità di adeguare le strutture scolastiche, dall'altro lato, avrebbe dovuto rendere più difficili i risparmi di spesa da smart working. In realtà, invece, non ci sono stati gli aumenti di spesa previsti. Quanto questo possa essere stato il risultato di maggior prudenza, di maggiori difficoltà di spesa degli enti meridionali» o di disallineamento tra spesa corrente e spesa in conto capitale «deve essere oggetto di approfondimento, in quanto si intreccia con le future capacità di spesa in vista dell'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza».

3. Nel 2021 ci si avvia verso l'uscita dalla pandemia. Come scrive il Governatore della Banca di Italia (Banca d'Italia, 2022, p. 6) nelle considerazioni finali alla relazione annuale: «In Italia l'espansione del prodotto nel 2021, è pari al 6,6 per cento, (...) L'ampio differenziale tra la crescita nominale del PIL e l'onere medio del debito ha determinato risultati positivi per i conti pubblici; dopo il significativo incremento del 2020, il rapporto tra il debito e il prodotto è diminuito di oltre 4

<sup>1</sup> Pur se compensata dai minori costi amministrativi generati dalla chiusura degli uffici.

punti percentuali, a meno del 151 per cento, mentre un anno fa, quando ci si attendeva un disavanzo ben più elevato, se ne prevedeva un aumento verso il 160 per cento». Per quanto riguarda gli enti locali, il prossimo capitolo di questo volume, scritto da *Ferretti, Gori, Lattarulo e Ravagli*, mostra che le entrate proprie dei Comuni tornano ai livelli precedenti la pandemia. Le uscite correnti, in quasi tutte le Regioni, aumentano dell'ordine del 10% a fronte dei maggiori trasferimenti a famiglie e a imprese. Tali aumenti sono legati sia alla possibilità di utilizzare il fondone non speso nel 2020, sia perché dopo la pandemia sono diventate strutturali nuove fonti di entrata a cui corrispondono aumentati o nuovi capitoli di spesa<sup>2</sup>. Le prospettive per il 2022, tuttavia, sono negative a causa della guerra in Ucraina e dell'esplosione del prezzo dell'energia e del gas. Tale aumento ha esacerbato le tensioni inflazionistiche legate alla ripresa e, producendo inflazione da costi, ha costretto a rivedere verso il basso tutte le previsioni, prima positive, sulla crescita del Paese (Banca d'Italia, 2022). Limitandoci all'effetto che l'aumento del costo dell'energia ha avuto sul comparto dei Comuni, già il 4 febbraio 2022, il direttivo dell'ANCI (2022) paventava il rischio di una grave ricaduta sui servizi ai cittadini e chiedeva un intervento per far fronte al caro bollette. Lo scoppio della guerra tra Russia e Ucraina ha fatto precipitare il problema. In termini numerici, sulla base dei dati SIOPE, il confronto tra le spese correnti del comparto dei Comuni nel primo semestre del 2021 con quelle del primo semestre del 2022 mostra un aumento complessivo di oltre 415 milioni di euro. Nello stesso periodo, guardando alla sola somma dei costi di energia e gas, nel comparto, l'aumento è pari a oltre 367 milioni di euro (88% del totale dell'aumento). I costi di gas ed energia nei primi 6 mesi del 2022, rispetto a quelli sostenuti nel primo semestre del 2019, risultano maggiori del 24% e del 19% rispettivamente. Se il confronto viene fatto con il primo semestre del 2021 l'aumento è ancora maggiore, rispettivamente del 40% e del 29%. Per far fronte a tale aumento, lo Stato è intervenuto stanziando prima 200 milioni di euro per i Comuni e 50 milioni in favore delle Città Metropolitane e delle Province (DL 17 dell'1 marzo 2022). Poi incrementando lo stanziamento di 170 e 20 milioni di euro, rispettivamente per Comuni e

<sup>2</sup> Ad esempio, le spese legate al sociale e agli asili nido finanziate grazie agli aumentati stanziamenti nel Fondo di Solidarietà Comunale (FSC).

Città Metropolitane e Province (DL 50 del 17 maggio 2022) e infine concedendo un ulteriore incremento di 350 milioni per i Comuni e di 50 milioni per Città Metropolitane e delle Province (DL 115 del 9 agosto 2022).

4. Riparte la dinamica espansiva della spesa in conto capitale, sia nel comparto dei Comuni che in quello delle Regioni. Come sottolineato dalla Corte dei Conti (2022, pp. 12-13), «gli investimenti degli enti locali in questi ultimi anni hanno registrato una dinamica positiva, nonostante gli eventi esogeni avversi. Molteplici ragioni hanno concorso a tale risultato: il superamento del Patto di stabilità interno, la semplificazione delle procedure sul versante degli appalti pubblici e delle regole contabili, la concessione di spazi finanziari, il crescente contributo al finanziamento di opere pubbliche nell'ambito dell'edilizia scolastica e della messa in sicurezza di edifici e territorio. Semplicità e stabilità delle regole, insieme ad un flusso adeguato di risorse (...) costituiscono la premessa per una ripresa stabile della funzione di investitori pubblici, che rappresenta una vocazione consolidata dei Comuni e degli altri enti locali. Su questo scenario, che ha resistito agli effetti della crisi pandemica, si innesta la realizzazione del PNRR, in corso di dispiegamento». Se dal 1995 al 2004 gli investimenti di Regioni ed Enti Locali sono costantemente aumentati<sup>3</sup>, a seguito della grande recessione del 2008, dal 2009 al 2017 si assiste ad una caduta degli stessi. Solo dal 2017 inizia una fase espansiva che, nonostante la flessione legata al lockdown, continua fino al 2021 e ci si attende possa ricevere un ulteriore impulso dalle risorse del PNRR. I motivi della crescita degli investimenti nell'ultimo anno sono tre. In primo luogo gli enti territoriali realizzano gli investimenti programmati nel 2020 e non portati a termine durante la fase di lockdown del 2020. In secondo luogo come notano *Ferretti, Gori, Lattarulo e Ravagli* nel loro saggio, si sommano le risorse europee relative a due cicli di programmazione, quello in chiusura del 2014-2020 e quello in apertura del 2021-2027. Infine, gli eventi pandemici hanno accelerato il processo di semplificazione delle procedure di gara e questo ha portato ad una riduzione dei tempi, come notato nel capitolo di *Gori, Lattarulo e Salerno* contenuto

<sup>3</sup> Tra il 2004 e il 2009 si assiste prima ad una leggera contrazione e poi ad un picco nel 2009.

nella seconda parte di questo volume. Parallelo all'andamento degli investimenti è quello delle fonti di finanziamento (si veda il saggio di *Capasso e Casolaro*), tornano ad aumentare i prestiti e i mutui concessi alle amministrazioni locali, torna ad aumentare il debito. Aumenta il ricorso al mercato finanziario, mentre dopo la pandemia rallenta il ricorso al capitale privato attraverso il partenariato pubblico-privato anche perché il decreto semplificazioni (DL 76/2020) spinge gli enti a utilizzare gli appalti tradizionali. La complementarità tra le varie forme di finanziamento e l'iniezione di risorse europee, rimodulate a seguito della pandemia, spiega la ripresa degli investimenti e deve essere considerata centrale per il successo del PNRR.

5. La fase espansiva appena commentata dovrebbe ricevere un ulteriore impulso ad opera del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). L'obiettivo dichiarato del PNRR è quello di colmare i gap strutturali e territoriali; il PNRR costituisce, cioè, l'occasione per il superamento di tali gap e prevede una tabella di marcia articolata per (obiettivi) *target* e (traguardi) *milestone* che vede coinvolti gli enti territoriali in maniera importante. Come sottolinea la Corte dei Conti (2022, p. 15), «le Regioni, i Comuni e le Unioni dei Comuni sono i protagonisti principali dell'attuazione del Piano, dovendo assolvere all'80% del totale degli obiettivi territoriali, in termini di Milestone e di Target». Le attese per il 2022 sono di un aumento degli importi banditi pari a 3 volte e mezzo per le amministrazioni comunali e al 50% in più per tutte le stazioni appaltanti. All'aumento delle procedure di gara dovrebbe corrispondere un ulteriore aumento delle spese in conto capitale. La domanda da porsi è quindi: tali attese possono essere realizzate e gli obiettivi del PNRR raggiunti, oppure vi sono ostacoli al loro raggiungimento? Purtroppo, come mostrano *Ferretti, Gori, Lattarulo e Ravagli*<sup>4</sup>, l'andamento della spesa in conto capitale effettuata dai Comuni nei primi 5 mesi del 2022 (fig. 4 del loro capitolo) non si discosta da quella del 2021 e non esibisce l'aumento che ci si poteva aspettare. Se si osserva il valore delle procedure avviate nei primi mesi del 2022 e lo si compara con quello dei primi mesi del 2021, si nota che il valore dei bandi avviati dai Comuni è in calo in tutti i comparti territoriali e tale riduzione non è compensata dall'incremento del

<sup>4</sup> Si veda anche il MEF (2022).

valore delle procedure avviate da tutte le altre stazioni appaltanti. Le cause possono in parte essere cercate nell'aumento dell'inflazione, che si è manifestato già a partire dal 2021<sup>5</sup>, e poi alla ulteriormente peggiorata congiuntura del 2022. Tali elementi hanno messo le stazioni appaltanti nel non facile compito di trovare le risorse per compensare l'aumento dei costi, pena il rischio di avere gare deserte. Inoltre, l'aumento dei costi e l'incertezza circa le previsioni economiche future hanno ridotto le possibilità di ottenere i ribassi di gara necessari a liberare risorse<sup>6</sup>. Se tutto questo spiega perché i Comuni abbiano rallentato la pubblicazione dei bandi di gara, occorre riconoscere che permangono le difficoltà strutturali in termini di redazione degli stessi e, di conseguenza, in termini di capacità di spesa che gli enti hanno sempre evidenziato, soprattutto in alcuni comparti territoriali. Come mostrano *Capasso e Casolaro* nella tabella 1 del loro capitolo, basta guardare ai dati della spesa dei fondi europei fino ad ora assegnati al nostro Paese per notare come la percentuale di spesa sulle risorse assegnate e impegnate sia molto bassa. Tale risultato dipende in particolare dalla scarsa performance di spesa delle Regioni del Mezzogiorno che sono quelle che ricevono la gran parte dei fondi europei. Nel 2021, a fronte di 17,5 miliardi di euro impegnati (l'83% del totale attribuito all'Italia), le Regioni del Sud hanno speso solo 9,5 miliardi. L'area del Paese ritenuta cruciale per il successo della ripresa e che pertanto si vede assegnare del PNRR il 40% delle risorse (circa 80 miliardi di euro su un totale di 206 miliardi, indirizzati soprattutto a ridurre il divario esistente con il resto del territorio nazionale) è l'area che mostra le difficoltà maggiori a utilizzare tali risorse.

6. La complementarità tra fonti di finanziamento, stabilita dall'accordo di Partenariato relativo ai fondi strutturali europei per il ciclo di programmazione 2021-2027, impone un coordinamento strategico tra livelli di governo. Come notano *Di Stefano, Ferretti e Garganese* nel loro capitolo, un ruolo importante per il successo degli investi-

<sup>5</sup> Legato all'incremento dei costi di costruzione.

<sup>6</sup> Va notato che, poiché il rischio della copertura dei maggiori costi, almeno in prima battuta, cade sui bilanci degli enti, agli stessi sono stati garantiti maggiori margini di manovra in termini di rimodulazione dei valori messi a gara e di accesso a fondi per far fronte all'aumento dei costi.

menti legati alla nuova programmazione europea e al PNRR è svolto dalle Regioni «in virtù di una più diretta conoscenza del territorio e di una conseguente maggiore possibilità di adattare gli interventi ai differenti contesti». Il ruolo delle stesse è in particolare indiretto, di finanziamento degli enti locali e di coordinamento, infatti solo l'8% della spesa in conto capitale delle Regioni costituisce investimento diretto, il resto sono trasferimenti che queste fanno ad altri enti. Anche qui va notato come, dal 2017 ad oggi, l'aumento della spesa in conto capitale delle Regioni sia ascrivibile al Nord-Ovest, il Sud ha un andamento altalenante, mentre Centro e Nord-Est mostrano una riduzione di tale spesa. Poiché il PNRR sembra attribuire alle Regioni un importante ruolo di governance, occorre capire come questo sia stato esercitato nella gestione dei fondi in questi ultimi anni. Questo tema è tanto più cruciale data la complementarità tra il PNRR e fondi strutturali 2021-2027 e il programma React-EU. La capacità di governance e di coordinamento messa in campo dalle Regioni risulta quindi importante, così come importante è la capacità di utilizzare le risorse europee come moltiplicatori degli sforzi finanziari delle Regioni stesse. Il capitolo di *Di Stefano, Ferretti e Garganese* mette in evidenza le differenze di comportamento tra le Regioni, tali differenze mostrano quali siano i limiti all'azione regionale e, di conseguenza, i possibili ostacoli al raggiungimento dell'obiettivo di ridurre i gap territoriali. Il primo elemento sottolineato è la bassa percentuale di cofinanziamento regionale ai fondi FESR da parte delle Regioni meno sviluppate rispetto alla percentuale di cofinanziamento delle Regioni in transizione o sviluppate (circa il 5% contro circa il 30%). Un minor cofinanziamento regionale comporta una minore capacità di accedere al cofinanziamento nazionale e quindi una minore mobilitazione di risorse. Accanto al minor cofinanziamento, le Regioni meno sviluppate presentano un basso rapporto tra risorse utilizzate per cofinanziare il FESR e la somma tra queste e gli investimenti fissi lordi realizzati all'interno delle Regioni. Tale rapporto è solo dell'11% per le Regioni meno sviluppate, è del 24% per le Regioni sviluppate e del 41% per le Regioni in transizione. Ovvero, le Regioni meno sviluppate, che necessitano di maggiori risorse per colmare i gap strutturali, sono quelle che finanziano maggiormente i loro investimenti fissi con risorse diverse da quelle legate alla programmazione europea. Nella maggior parte dei casi si tratta di risorse proprie finanziate attraverso

mutui, a testimonianza di una minor capacità di “intermediare” gli investimenti, e di una minor capacità di coordinamento degli stessi, da parte delle Regioni meno sviluppate.

7. La gestione delle gare è un elemento che può condizionare il successo o l'insuccesso della ripresa. La riforma del Codice dei contratti pubblici del 2016 (D.Lgs. 50/2016), introdotta con l'obiettivo di assicurare maggior trasparenza, efficienza ed efficacia nei contratti pubblici, aveva immediatamente evidenziato dei limiti in termini di aggravamento delle procedure amministrative e di rallentamento dei tempi di realizzazione delle opere pubbliche. Sulla base del Rapporto della Commissione Europea (2018), tali limiti erano dovuti alla definizione di procedure amministrative che, per gare sopra i 40.000 euro ma sotto la soglia europea, replicavano i criteri delle gare sopra soglia, nei fatti appesantendo le gare di medio importo. L'aggravamento delle procedure spingeva le amministrazioni locali alla non applicazione del principio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, scelto come principio da preferire in ambito europeo, a favore del principio del prezzo minimo di più facile implementazione. Ulteriori restrizioni riguardavano le possibilità di subappalto, i motivi di esclusione e il diritto di ricorso. Pertanto, all'inizio del 2019, la Commissione Europea ha aperto una procedura di infrazione contro l'Italia per aver violato il divieto di *gold plating*, cioè il divieto di imporre una normativa nazionale più severa di quella comunitaria (Commissione Europea – Infrazione n. 2018/2273). In risposta a questi rilievi, a partire dal 2019 con il decreto “Sblocca cantieri” (DL 32/2019, convertito in L. 55/2019), si è iniziato un ripensamento della riforma del Codice dei Contratti al fine di accelerare i tempi di realizzazione delle opere pubbliche, molto lunghi e non in linea con la programmazione comunitaria, di facilitare l'operato delle pubbliche amministrazioni e di favorire la partecipazione degli operatori, specialmente delle piccole imprese. La pandemia e le urgenze connesse alla stessa hanno messo in evidenza l'importanza strategica di garantire rapidità di svolgimento delle gare e di porre attenzione alle imprese di piccole dimensioni. L'emergenza pandemica ha dato, quindi, ulteriore impulso al processo di ripensamento del Codice dei Contratti pubblici, con il decreto “Semplificazioni” (DL 76/2020, convertito in L. 120/2020), il DL 77/2021 (convertito in L. 108/2021), fino ad arrivare alla legge delega per la riforma dei contratti pubblici (L. 78/2022).

8. L'intervento normativo di revisione del Codice dei Contratti pubblici sembra rispondere ai suggerimenti di *mechanism design* (D'Alpaos *et al.*, 2013; Decarolis, 2018; Coviello *et al.*, 2018) volti al miglioramento delle performance di spesa degli enti; tuttavia, gli effetti della semplificazione normativa da soli non bastano, come si può capire dal saggio di Gori, Lattarulo e Salerno. La cattiva performance di spesa può essere legata, infatti, alla mancanza di know-how e all'insufficiente esperienza dei Comuni e delle piccole stazioni appaltanti (Guccio *et al.*, 2014; Saussier e Tirole, 2015; Gori *et al.*, 2014 e 2017; Decarolis *et al.*, 2018). Come fanno notare nel loro saggio Ferretti, Gori, Lattarulo e Ravagli, le Amministrazioni, e in particolare i Comuni del Meridione, «rischiano di non trovarsi preparate dopo il lungo periodo di rigore dei conti pubblici che le ha drammaticamente indebolite». L'obiettivo di contenimento della spesa pubblica lo si è realizzato con il blocco del turn-over e l'azzeramento della formazione. Il risultato del blocco delle spese per rinnovare e formare le risorse umane degli enti pubblici ha portato l'età media dei dipendenti pubblici a circa 50 anni, con il 55% dei dipendenti pubblici con più di 55 anni, solo il 4,2% ha meno di 30 anni (Palomba, 2021). Nel 2019, sulla base dei dati OpenPolis, in quasi tutte le Regioni del Sud, la spesa pro capite per risorse umane risultata più bassa della media italiana. È mancato, quindi, il ricambio generazionale e di conseguenza sono mancate le competenze richieste dal mutato contesto economico e produttivo che solo nuove generazioni di dipendenti pubblici potevano apportare. La mancanza di risorse umane potrebbe essere il vero ostacolo alla capacità di attivare gli investimenti con tempi di realizzazione brevi. Per ovviare a tali difficoltà si sono affiancate al PNRR misure che supportano le amministrazioni, dalla possibilità di assumere personale per adempiere agli obblighi del PNRR anche per gli enti in dissesto, fino al potere sostitutivo dell'amministrazione centrale nei riguardi dei soggetti attuatori inadempienti. Il saggio di Gori, Lattarulo e Salerno, nella seconda parte di questo volume, mostra che una possibile soluzione alla lentezza delle procedure di affidamento ed esecuzione dei lavori pubblici è la costituzione di stazioni appaltanti aggregate (si veda anche Arachi *et al.*, 2022). L'evidenza suggerisce che l'aggregazione dei Comuni possa migliorare le performance delle stazioni appaltanti in termini di tempi, realizzando gli obiettivi di professionalizzazione e razionalizzazione che la riforma del Codice degli Appalti si era posta.

Tale effetto si nota in tutte le aree del Paese con l'eccezione del Mezzogiorno. La carenza di competenze dei Comuni si riflette, quindi, nella difficoltà a trasformare le stazioni appaltanti comunali in stazioni di scala superiore più performanti. Notano *Gori, Lattarulo e Salerno* che difficilmente il processo di aggregazione di enti locali che già hanno problemi di organizzazione può essere spontaneo; occorre un forte indirizzo e la supervisione di enti sovraordinati. Da questo punto di vista, sarebbe utile mettere mano al decreto attuativo che definisca i requisiti tecnico-organizzativi per ottenere la qualifica di stazione appaltante secondo quanto previsto dal comma 2 dell'articolo 38 del Codice degli appalti. Tale decreto dovrebbe indicare il livello di complessità delle gare che ciascuna stazione appaltante può gestire e per questa via spingere i Comuni ad aggregarsi qualora necessitino di bandire gare complesse che richiedono forti professionalità.

9. Le necessità di competenze, la semplificazione amministrativa e il coordinamento tra enti sono alla base delle possibilità di successo del PNRR e chiedono al nostro Paese una serie di riforme. Per far fronte agli impegni legati al PNRR (milestone) il governo ha presentato nel 2021 il DDL di delega della riforma fiscale. Inoltre, il completamento del federalismo fiscale con la piena attuazione della legge 42/2009 è indicato come riforma abilitante del PNRR da conseguire entro il 2026. Pur se entrambi i percorsi hanno effetto sull'ammontare delle entrate degli enti territoriali e sulla loro distribuzione, la delega fiscale non si pone l'obiettivo di definire complessivamente il sistema fiscale, quanto piuttosto sembra considerare la fiscalità locale come residuale. Gli articoli del DDL che toccano la fiscalità locale sono l'art. 5 che delega il governo al superamento dell'IRAP e l'art. 7 che delega il governo a trasformare le addizionali IRPEF, regionali e comunali, in sovraimposte la cui base imponibile è il gettito<sup>7</sup>. Nell'articolo 7 si prevede, anche, la riforma dell'attuale riparto tra Stato e Comuni del gettito dei tributi sugli immobili produttivi di categoria D. L'obiettivo di superamento dell'IRAP è nel solco del continuo intervento normativo dello Stato Centrale su questa imposta. Nata come imposta

<sup>7</sup> Altri effetti sulle entrate dei Comuni deriveranno dalla revisione del catasto (art. 6) per la parte che riguarda la tassazione degli immobili fantasma (comma 1, art. 6) per la cui quantificazione si rimanda al saggio di *Ferretti, Gori, Lattarulo e Ravagli*.

sul valore aggiunto di tipo prodotto, data l'ampia base imponibile, l'IRAP garantiva alle Regioni le risorse e la possibilità di utilizzare la leva fiscale per le proprie politiche. Nel tempo, una serie di modifiche normative, in particolare l'eliminazione dei redditi da lavoro dalla base imponibile, hanno ridotto i gettiti regionali e la stessa autonomia tributaria delle Regioni. Il processo di riduzione dei margini di autonomia delle Regioni sembra quindi proseguire con il DDL di delega fiscale. L'unico vincolo al graduale superamento dell'IRAP è la garanzia delle risorse per il sistema sanitario. Se tale vincolo fosse risolto con trasferimenti compensativi o compartecipazioni, così come avvenuto sino ad ora ogni volta che l'IRAP è stata modificata, si limiterebbero ulteriormente i margini di manovra fiscale che le Regioni hanno. Nella stessa direzione di riduzione dei margini di utilizzo della leva fiscale deve leggersi anche la delega contenuta nell'art. 7 del DDL: la trasformazione delle attuali addizionali regionali e comunali all'IRPEF in sovrainposte applicate sul gettito. La *ratio* della proposta è quella di ricondurre la competenza della progressività in capo allo Stato Centrale. La possibilità di manovrare le addizionali aveva portato ad una molteplicità di aliquote marginali effettive sul territorio nazionale<sup>8</sup>. Lasciare agli enti territoriali solo possibilità di fissare una aliquota unica sul gettito non modifica il profilo della progressività e risponde a criteri di equità orizzontale e verticale. Gli enti locali e le Regioni potranno quindi godere di un gettito pari ad una percentuale di quello raccolto con l'imposta nazionale. Tale gettito è commisurato ad una aliquota base, fissata per garantire l'invarianza a livello di comparto con il gettito delle addizionali (circa 7,5% a livello regionale, circa il 3,1% a livello comunale). Tale aliquota, applicata uniformemente a tutti i contribuenti, potrebbe essere alzata o abbassata tra un massimo e un minimo garantendo spazi di manovra fiscale agli enti. Nel saggio di *Ferretti, Gori, Lattarulo e Ravagli* e nell'audizione della prof.ssa La Pecorella (2022) sono presentate alcune simulazioni sulle entrate dei Comuni. Va sottolineato come l'invarianza di gettito a livello complessivo non garantisce né le stesse entrate, né la stessa capacità di manovra ai singoli Comuni. Due sono i fattori che spiegano le differenze, l'effetto che la progressività dell'IRPEF avrebbe sul

<sup>8</sup> Inoltre l'addizionale colpisce anche la parte di reddito non assoggettata a IRPEF, fatta salva la fascia di esenzione.

gettito della sovrainposta e l'effetto legato alla necessità di compensare, Comune per Comune, il gettito che deriva da aliquote effettive di addizionale IRPEF più elevate dell'aliquota legale. Il primo effetto, a parità di aliquota, premia i Comuni più ricchi che potendo godere di un reddito pro capite più elevato ricevono una quota di gettito sul reddito maggiore a causa della progressività dell'IRPEF. Per quanto riguarda il gettito ad aliquota base, tale effetto può essere facilmente compensato modificando la capacità fiscale standard, alzando quella dei Comuni più ricchi e riducendo quella dei Comuni più poveri. Rimane il problema della capacità di manovra delle aliquote oltre il livello base, che si riduce per i Comuni più poveri ed aumenta per quelli più ricchi. Tale problema è tanto più acuto se si pensa che già oggi molti Comuni fissano aliquote di addizionale IRPEF superiori del valore legale e quindi utilizzano quasi tutto lo spazio di manovra per le loro esigenze di entrata. Di conseguenza, Comuni caratterizzati da bassi redditi pro capite e che utilizzano già gran parte del loro margine di manovra potrebbero rischiare di avere una riduzione effettiva delle entrate, mentre Comuni più ricchi potrebbero vedersi assegnati nuovi spazi di entrata. Due i possibili modi di mitigare tale problema, da un lato occorrerebbe riconoscere che una parte dello sforzo fiscale dei Comuni, oltre la capacità fiscale standard, va a finanziare la spesa standard (Fiorillo, 2018), dall'altro si potrebbe aumentare la perequazione della sola parte relativa alla capacità fiscale.

10. Al netto degli effetti sulla distribuzione delle entrate degli enti locali, sembra che l'impostazione del DDL, da un lato, e la progressiva attuazione del federalismo fiscale, dall'altro, provino a rispondere alla questione circa quale è il livello di autonomia finanziaria da garantire agli enti locali in un Paese dai forti divari territoriali come il nostro. La Commissione Europea ha riconosciuto gli avanzamenti per quanto riguarda il federalismo municipale e li ha indicati come benchmark da raggiungere per gli altri enti territoriali. A livello municipale, inizialmente per gli asili nido, ora anche per i servizi sociali e il trasporto disabili, nel calcolo dei fabbisogni standard sono stati introdotti i Livelli Essenziali di Prestazione (LEP), standardizzando i livelli di servizio. Come sottolinea Longobardi (2021), si inverte la direzione di causalità e sono i fabbisogni a determinare le risorse da attribuire. *Casavecchia e Tondini* nel loro saggio scrivono che il 2021 vede «il

superamento del vincolo della spesa storica anche nell'individuazione del livello di servizi (perché il livello storico non coglie il reale fabbisogno dei territori)... non è più possibile assegnare un fabbisogno pari a zero a quei comuni che non erogano – ad esempio – i servizi prima infanzia, perché a tutte le realtà vengono riconosciuti livelli di copertura minimi». Questo completa il meccanismo perequativo comunale e va auspicata l'estensione di tale processo anche alle altre funzioni fondamentali. Per finanziare i LEP la componente verticale del Fondo di Solidarietà Comunale (FSC) è cresciuta ulteriormente e sono state stanziare risorse specifiche vincolate al raggiungimento di obiettivi di servizio, ovvero ai livelli minimi che tutti i Comuni sono tenuti a garantire. Su un totale di circa 6 miliardi di euro, la quota verticale risulta preponderante (circa i due terzi del totale) tra parte di quota perequativa, quota storica<sup>9</sup>, quota ristorativa e risorse per i LEP (Porcelli e Scheda, 2022)<sup>10</sup>. Tuttavia non mancano le incongruenze. Come fanno notare *Ferretti, Gori, Lattarulo e Ravagli*, il numero di posti letto aggiuntivi negli asili nido finanziabili con le risorse del PNRR risulta più elevato di quello la cui gestione viene finanziata dalle risorse garantite dai LEP, con la legge di bilancio per il 2022 (L. 234/2021). Il mancato coordinamento tra risorse in conto capitale provenienti dal PNRR e risorse correnti legate ai fabbisogni standard, può spiegare perché le richieste di contributo da parte dei Comuni sono state basse (circa la metà dei fondi disponibili); questo è vero soprattutto nelle aree finanziariamente più fragili, come il Mezzogiorno, dove le domande sono state poche (il 37,5% dei fondi disponibili) nonostante il gap da colmare fosse maggiore.

11. Rispetto allo stato di avanzamento del federalismo municipale, l'attuazione di un analogo meccanismo a livello regionale sembra più complicata. Una prima causa della mancata attuazione è che, a parte la definizione dei LEA sanitari, non si sono definiti i fabbisogni standard extra-sanitari per le Regioni. La logica della legge 42/2009, su cui sarebbe opportuno muoversi in un Paese dai forti divari come il

<sup>9</sup> Prosegue il percorso che porterà al superamento del riparto delle risorse basato sul criterio della quota storica.

<sup>10</sup> Il meccanismo perequativo applicato ai Comuni è servito come benchmark per modellare quello che si riferisce a Province e Città Metropolitane.

nostro, è quella di attribuire agli enti territoriali lo standard di spesa che corrisponde ai Livelli Essenziali di Prestazione (LEP), ovvero che corrisponde agli obiettivi di servizio (Longobardi, 2021). Di conseguenza, minima potrà essere l'autonomia effettiva sulle entrate che devono coprire tale spesa la cui copertura va garantita<sup>11</sup> (Fiorillo, 2018). In un Paese in cui le differenze territoriali sono quelle evidenziate dal contributo di *Casavecchia e Tondini*, il tema è come garantire i diritti fondamentali ai cittadini su tutto il territorio nazionale (Longobardi e Porcelli, 2021). La definizione dei LEP permette questo; come afferma Arachi (2021, p. 1) la «mancata attuazione della garanzia costituzionale di fornitura dei Lep su tutto il territorio nazionale costituisce una delle principali emergenze del nostro Paese». La verticalizzazione del fondo di perequazione rende più intellegibile il contributo dello Stato Centrale e il fatto che per finanziare tali spese non vi è effettiva autonomia di entrata degli enti territoriali (Fiorillo, 2018), inoltre come scrivono *Casavecchia e Tondini* (su questo volume) «riesce a stemperare le resistenze di quei Comuni chiamati a sostenere con parte della propria capacità fiscale le realtà più svantaggiate». L'autonomia effettiva di entrata viene circoscritta al finanziamento delle altre spese. Essenziale alla possibilità che questa impostazione valorizzi la responsabilità di bilancio degli enti territoriali è che vengano definiti i LEP e che questi vengano collegati ai fabbisogni standard, con meccanismi che rendano i trasferimenti proporzionali al conseguimento degli obiettivi stessi. Accanto a questo, va completato il superamento dei criteri di riparto basati sulla spesa e sui livelli di servizio storici.

12. Per concludere, va sottolineato il filo conduttore che lega i primi quattro capitoli di questo volume: la risposta alla crisi pandemica ha generato per il nostro Paese delle opportunità di sviluppo che passano attraverso la chiusura o almeno la sostanziale riduzione dei gap territoriali. Se la riduzione dei gap è l'oggetto della ripresa, la natura strutturale degli stessi, in parte legata alle differenti competenze degli enti pubblici sul territorio nazionale, può essere il principale ostacolo

<sup>11</sup> È solo fatta salva la possibilità, più teorica che effettiva, di riduzione della pressione fiscale locale attraverso i risparmi che gli enti locali potrebbero ottenere efficientando la spesa. Il calcolo degli indici di autonomia tributaria e finanziaria al lordo di tale parte ha un valore più nominale che effettivo (Fiorillo, 2018).

al successo della ripresa stessa. L'incertezza legata alla situazione internazionale e il peggioramento della congiuntura che ne consegue, pur rendendo più fragile la possibilità raggiungimento degli obiettivi posti dal PNRR e più stringenti limiti strutturali che affliggono territori del nostro Paese, sottolineano l'urgenza di affrontare tali limiti e di conseguire gli obiettivi posti.

## Bibliografia

- ANCI (2022), Comunicato stampa del direttivo del 4 febbraio, redazioneanci.
- Arachi G. (2021), *Audizione del Presidente della Commissione tecnica per i fabbisogni standard nell'ambito dell'esame della proposta di Piano Nazionale di ripresa e resilienza*, V Commissione, Camera dei Deputati.
- Arachi G., Assisi D., Cesi B., Giuranno M.G., Russo F. (2022), *Inter-municipal cooperation in public procurement*, Mimeo.
- Banca d'Italia (2022), *Relazione annuale anno 2021, Considerazioni finali del Governatore*, Banca d'Italia, 31 maggio 2022.
- Corte dei Conti (2022), *Assetto della finanza territoriale e linee di sviluppo del federalismo fiscale*, Audizione presso la commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale.
- Coviello D., Moretti L., Spagnolo G., Valbonesi P. (2018), *Court efficiency and procurement performance*, in «The Scandinavian Journal of Economics», 120(3), pp. 826-858.
- D'Alpaos C., Moretto M., Valbonesi P., Vergalli S. (2013), *Time overruns as opportunistic behavior in public procurement*, in «Journal of Economics», 110(1), pp. 25-43.
- Decarolis F. (2018), *Comparing public procurement auctions*, in «International Economic Review», 59(2), pp. 391-419.
- Decarolis F., Giuffrida L.M., Iossa E., Mollisi V., Spagnolo G. (2018), *Bureaucratic competence and procurement outcomes*, in National Bureau of Economic Research Working Paper n. 24201.
- ECR - European Committee of the Regions (2021), *Local and regional finances in the aftermath of COVID-19*, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/a97258db-d887-11eb-895a-01aa75ed71a1/language-en>.
- European Commission (2018), *Structural reforms in Italy 2017-2017*, Università Politecnica delle Marche, Department of Economic and Social Sciences, Ancona, Italia.
- European Commission (2019), *Non-conformity checks of the Public Procurement and Concessions Directives 2014/23/EU, 2014/24/EU, 2014/25/EU*, Infringement n 2273/2018.
- Fiorillo F. (2018), *Il vertical imbalance e federalismo fiscale in Italia: un possibile disegno per la finanza comunale*, in «Economia Pubblica», 2018(2-3), pp. 79-106.

- Fiorillo F., Merkaj E., Porcelli F. (2022), *L'impatto della pandemia sui bilanci dei comuni italiani*, in *I Comuni davanti alla sfida del PNRR*, V Rapporto Ca' Foscari sui Comuni 2022, a cura di Marcello Degni, in corso di pubblicazione.
- Gori G.F., Lattarulo P., Mariani M. (2014), *L'effetto della Legge Regionale 35/2011 sulle opere strategiche*, Collana Studi e Approfondimenti IRPET.
- Gori G.F., Lattarulo P., Mariani M. (2017), *Understanding the procurement performance of local governments: A duration analysis of public works*, in «Environment and Planning C: Politics and Space», 35(5), pp. 809-827.
- Guccio C., Pignataro G., Rizzo I. (2014), *Do local governments do it better? Analysis of time performance in the execution of public works*, in «European Journal of Political Economy», 34, pp. 237-252.
- La Pecorella F. (2022), *Assetto della finanza territoriale e linee di sviluppo del Federalismo Fiscale*, Audizione presso la Commissione Parlamentare per l'attuazione del Federalismo Fiscale, 30 marzo.
- Longobardi E. (2021), *Introduzione alla prima parte*, in *La Finanza Territoriale. Rapporto 2020*, Rubbettino, Soveria Mannelli.
- Longobardi E., Porcelli F. (2021), *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*, in *Il costo dei diritti*, il Mulino, Bologna.
- MEF (2022), Nota di aggiornamento al *Documento di Economia e Finanza*, 30 settembre.
- OECD (2020a), *COVID-19 and fiscal relations across levels of government*, Paris, OECD Publishing.
- OECD (2020b), *The territorial impact of COVID-19: Managing the crisis across levels of government*, Paris, OECD Publishing.
- Padovani E. (2021), *Contro la crisi Covid solo il 47% dei sindaci ha peggiorato i saldi*, in «Il sole 24 ore», 21 novembre 2021.
- Palomba R. (2021), *Blocco e sblocco del turnover: gli effetti sulla PA*, Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani.
- Porcelli F., Scheda A. (2022), *Analisi dell'incidenza della perequazione fiscale sui bilanci dei Comuni delle Regioni a statuto ordinario*, in *I Comuni davanti alla sfida del PNRR*, V Rapporto Ca' Foscari sui Comuni 2022, a cura di Marcello Degni, in corso di pubblicazione.
- Saussier S., Tirole J. (2015), *Strengthening the efficiency of public procurement*, «Notes du Conseil d'Analyse Economique», 22(3).

# Le nuove sfide per i comuni alla luce del PNRR

*Claudia Ferretti, Giuseppe Francesco Gori,  
Patrizia Lattarulo, Letizia Ravagli\**

## 1. Introduzione

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) rappresenta un'occasione imperdibile per sostenere la ripresa dell'economia italiana dopo la crisi sanitaria. Costituisce, inoltre, una occasione unica per rafforzare la competitività del nostro Paese. Le risorse messe in campo sono ingenti: si tratta di circa 191,5 miliardi di euro, 235,1 miliardi di euro se si considerano il React-EU alimentato da ulteriori risorse europee ed il Fondo Complementare alimentato da risorse nazionali, e saranno rivolte a promuovere la coesione, lo sviluppo del territorio e la transizione ecologica e digitale. Le risorse sono accompagnate da un ingente piano di riforme, che dovrà contribuire a rinnovare il Paese.

Alle amministrazioni locali viene assegnato un compito importante nell'attuazione del PNRR, su di essi ricade la responsabilità di una mole significativa di interventi, per lo più in un rapporto diretto con i Ministeri che compaiono nella governance del Piano come soggetti titolari. Sulla base delle informazioni rese disponibili dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri è previsto che l'ammontare di risorse di competenza diretta dei Comuni sia pari a circa 30 miliardi di euro, la metà dei fondi PNRR a titolarità degli enti territoriali. Gli interventi più significativi riguarderanno le misure a favore dell'istruzione, della tutela del territorio e delle risorse idriche e dell'inclusione sociale, con l'obiettivo di migliorare l'offerta di servizi pubblici sul territorio, a partire dai servizi per la prima infanzia, ridurre l'emarginazione e migliorare la qualità della vita dei cittadini. Il volume delle risorse che confluirà, invece, indirettamente, nella sfera di competenza di Comuni e Città Metropolitane è ancora in corso di definizione e dipenderà dalle

\* Irpet- Istituto Regionale Programmazione Economica della Toscana.

modalità di esecuzione degli interventi per i quali l'Amministrazione centrale si affida a Organismi terzi, di norma Regioni/Enti territoriali. Ad oggi, è comunque verosimile stimare un *range* di risorse PNRR a favore di Comuni e Città Metropolitane compreso tra 30 e 50 miliardi di euro (Italia Domani, 2021; ANCI, 2022).

Il volume di risorse in arrivo è, dunque, particolarmente significativo se paragonato all'ammontare tradizionalmente gestito dai Comuni e le Amministrazioni rischiano di non trovarsi preparate dopo il lungo periodo di rigore dei conti pubblici che le ha drammaticamente indebolite. Nell'ultimo decennio, infatti, gli obiettivi di contenimento della spesa pubblica si sono tradotti in una contrazione degli investimenti pubblici sul territorio e in un cambio generazionale lento e parziale, ad eccezione del comparto della scuola. Il blocco del turn-over, l'azzeramento delle risorse per la formazione, le difficoltà nelle progressioni interne, una serie di vincoli a specifiche voci di spesa hanno contribuito a determinare un crescente disallineamento tra l'insieme delle competenze disponibili e quelle richieste dal nuovo modello economico e produttivo disegnato per le nuove generazioni.

La mancata dotazione di adeguate risorse umane, sia da un punto di vista numerico che delle competenze, potrebbe riflettersi – secondo molti e in particolare secondo l'associazione dei Comuni Anci – sia sulla capacità di attivare gli investimenti che sui tempi di realizzazione delle opere pubbliche. Per questo motivo, al PNRR sono state affiancate misure rivolte a supportare le competenze delle amministrazioni, specificamente destinate all'attuazione del Piano. Di natura più strutturale è, invece, la riforma della PA che dovrà intervenire su alcuni degli aspetti più problematici del settore: tanto connessi al ricambio generazionale e all'adeguamento delle competenze del personale, che rivolti alla semplificazione normativa o amministrativa e alla digitalizzazione delle procedure.

Tenendo conto del contesto appena delineato, la prima parte del capitolo fornisce un quadro di sintesi dell'andamento congiunturale della finanza locale, che guarda alle risorse e alle spese degli enti, all'uscita dalla fase emergenziale legata alla pandemia e all'affacciarsi del nuovo periodo di difficoltà legata al conflitto ucraino. Successivamente si entrerà nel merito dell'attuazione del PNRR, osservando una misura in qualche modo simbolica dei propositi di riequilibrio territoriale del piano e delle difficoltà nel perseguimento di questo

intento, relativa al finanziamento degli asili nido. Si guarderà, inoltre, all'attuazione del Piano da parte delle diverse amministrazioni, osservando l'avanzamento delle procedure dei lavori pubblici. Su questo fronte, i rincari delle materie prime e i crescenti costi dell'energia, ereditati dalla crisi Covid e acuiti dal successivo conflitto ucraino, hanno comportato l'accumulo di un forte ritardo sull'avvio di nuovi investimenti da parte degli enti. Le misure del Governo, pur tempestive, almeno in un primo momento non sono state efficaci nel compensare questi effetti. Infine si affrontano alcuni aspetti oggetto del dibattito più recente. In particolare, si analizzerà la proposta di riforma della fiscalità locale avanzata nel 2021 dal precedente Governo, guardando alle possibili implicazioni del passaggio dall'addizionale all'IRPEF ad una sovrainposta.

In generale, è possibile considerare che durante la pandemia i maggiori costi e le minori entrate siano state compensate dai rimborsi del Governo, ma gli enti hanno dovuto farsi carico di funzioni importanti di sostegno alla popolazione e di riorganizzazione dell'offerta. La gestione del PNRR di nuovo trasferisce sugli enti territoriali molte responsabilità, senza che sia possibile – di fatto – sanare in poco tempo le carenze accumulate nel decennio appena trascorso.

## 2. La congiuntura

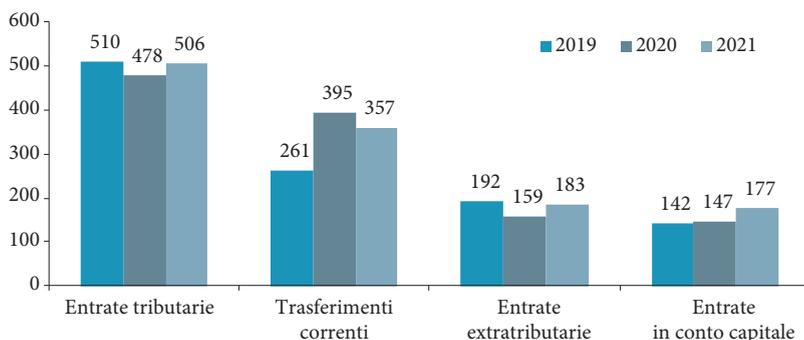
Le entrate proprie dei Comuni si riposizionano, nel 2021, su livelli analoghi a quelli precedenti alla crisi sanitaria (Fonte: Siope). Le entrate tributarie ed extratributarie aumentano a seguito del recupero di alcune basi imponibili, della ripresa del turismo e delle attività economiche, mentre, al contrario, si riducono i trasferimenti correnti straordinari intervenuti soprattutto nel 2020 a ristoro delle minori entrate tributarie.

Anche le entrate in conto capitale risultano in crescita a seguito della ripresa del settore delle costruzioni e per l'aumento dei contributi agli investimenti.

In parallelo, continua l'andamento in crescita sia della spesa corrente che della spesa in conto capitale, i cui valori pro capite superano in entrambi i casi quelli del 2019. Nel primo caso l'incremento (+4,5% nel 2021) è determinato dai maggiori trasferimenti a famiglie e a im-

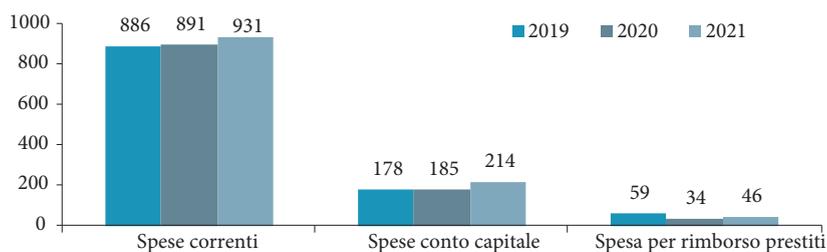
prese, azioni in parte entrate strutturalmente nel bilancio degli enti dopo l'evento pandemico. La spesa in conto capitale, invece, deve la sua crescita più recente (+16% nel 2021) sia ad un maggiore attivismo degli enti dopo i mesi di crisi sanitaria, sia alla fine del ciclo di programmazione, 2014-2020, in chiusura.

Fig. 1. Entrate dei Comuni, 2019, 2020 e 2021. Riscossioni pro capite in euro.



Fonte: nostre elaborazioni su dati SIOPE.

Fig. 2. Spese dei Comuni, 2019, 2020 e 2021. Pagamenti pro capite in euro.



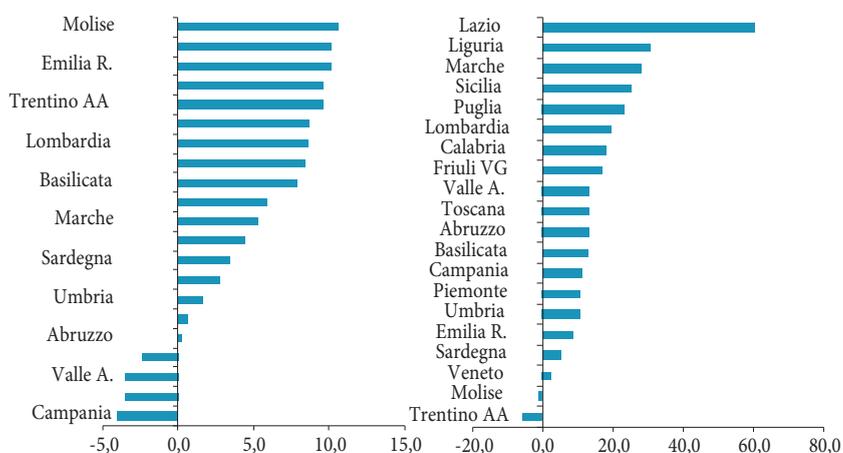
Fonte: nostre elaborazioni su dati SIOPE.

Per quanto riguarda la spesa, inoltre, la dinamica in crescita, sia di quella corrente che in conto capitale, ha riguardato nel 2021 la maggior parte delle regioni italiane. Nel primo caso le variazioni rispetto all'anno precedente sono per lo più vicine al 10%, a dimostrazione di come alcune specifiche azioni a carico dei Comuni e connesse all'e-

vento pandemico non ancora concluso siano entrate, almeno nel 2021, direttamente nei loro bilanci.

Nel caso della spesa in conto capitale, invece, la variazione annua dei pagamenti è mediamente molto consistente (superiore al 20%) in Lazio, Liguria, Marche, Sicilia e Puglia e vicina al 20% in Friuli, Calabria e Lombardia (fig. 3). Guardando, inoltre, ai primi 5 mesi del 2022 (fig. 4), l'andamento positivo della spesa in conto capitale intrapreso nel 2021 si mantiene pressoché inalterato. Le risorse rese disponibili con il PNRR non sembrano, quindi, dar luogo agli investimenti attesi, secondo una dinamica che vedremo meglio nei prossimi paragrafi: gli andamenti mensili mostrano, infatti, come nei primi mesi del 2022 i pagamenti realizzati non si discostano sostanzialmente da quelli dell'anno precedente.

Fig. 3. Spesa corrente (a sinistra) e in conto capitale (a destra) dei Comuni, pagamenti. Variazioni percentuali 2021/2020.

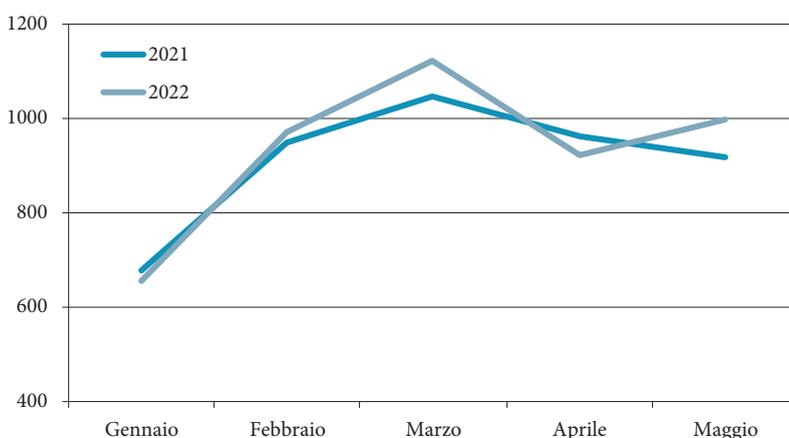


Fonte: nostre elaborazioni su dati SIOPE.

Sul lato della spesa corrente, invece, già nel primo semestre del 2022 risultano evidenti gli aumenti del costo dell'energia e del gas che coinvolgono i bilanci degli enti così come le imprese e le famiglie. Durante i primi sei mesi dell'anno, infatti, la spesa corrente per l'acquisto di energia elettrica è aumentata del 29%, cioè di 235 milioni di euro, rispetto all'anno precedente, mentre quella per l'acquisto

del gas ha subito un incremento del 40%, pari ad una variazione di 132 milioni di euro. I rincari hanno, quindi, già determinato un impatto molto rilevante sugli equilibri finanziari degli enti che ci attendiamo notevolmente più evidente nei prossimi mesi invernali. A questo proposito, su richiesta di ANCI, lo Stato è intervenuto anche in questa occasione con una serie di ristori: per i Comuni, infatti, sono stati stanziati 200 milioni di euro con il DL 17/22, ulteriori 170 milioni di euro con il DL 50/2022 e infine altri 350 milioni di euro con il recente DL 115/2022, per un ammontare complessivo di 720 milioni di euro. Tale cifra, che ad oggi supera le variazioni di spesa per l'energia e il gas rispetto all'anno scorso, servirà quindi a coprire anche una parte piuttosto consistente dell'aumento dei costi previsto nei prossimi mesi.

*Fig. 4. Spesa in conto capitale dei Comuni nei primi 5 mesi dell'anno (gen.-mag.), valori assoluti in milioni di euro.*



*Fonte: nostre elaborazioni su dati SIOPE.*

Riguardo al 2022, la Legge di Bilancio (L. 234/2021), recante il “Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2022 e il bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024”, riporta una serie di norme di interesse per le amministrazioni comunali. Tra queste, alcune riguardano il sostegno, da parte dei Comuni, ai servizi educativi, altre

ad operatori che praticano in particolari settori economici, altre ancora si riferiscono ad enti con particolari caratteristiche territoriali (piccoli borghi, aree interne, montani). Aree di intervento che verranno poi riprese dal PNRR.

*Tab. 1. Spesa corrente per l'acquisto di energia elettrica e gas. Valori assoluti in milioni di euro e percentuali.*

	<i>1 sem 2022</i>	<i>1 sem 2021</i>	<i>Var%</i>	<i>Var ass.</i>
Energia elettrica	1,040	805	29.2	235
Gas	461	3291	40.1	132
Totale	1,501	1,134	32.4	367

*Fonte: nostre elaborazioni su dati SIOPE.*

### 3. PNRR e squilibri territoriali: l'intervento sugli asili nido<sup>1</sup>

Gli asili nido rappresentano un servizio fondamentale per l'inserimento lavorativo delle donne e a supporto della natalità, ma ancora di più il recente dibattito ne sottolinea l'importanza nella crescita e nell'educazione dei bambini, un tassello del rafforzamento del futuro capitale umano del paese. Il PNRR adotta in pieno questa lettura e promuove la costruzione di asili nido con ingenti risorse, destinate soprattutto al riequilibrio territoriale, cioè a sanare il forte ritardo delle regioni meridionali. In molte aree del meridione, infatti, il servizio è sostanzialmente assente e la disparità territoriale nell'offerta è molto marcata. Il caso degli asili nido è particolarmente emblematico proprio della difficoltà di sanare queste disparità e fa emergere alcune incoerenze tra investimenti straordinari e gestione ordinaria dei servizi. Incoerenze, per altro, emerse anche in altri ambiti di intervento del PNRR, a cominciare dalla Sanità. In particolare, l'adesione dei comuni al relativo bando è stata molto sottodimensionata rispetto al plafond disponibile e anche la seconda scadenza non ha raggiunto il pieno utilizzo delle risorse. Questo fenomeno è stato addebitato alle

<sup>1</sup> Lattarulo P., Ravagli, L., Comuni in confusione sugli asili nido, Lavoce.info. 25.5.2022.

caratteristiche del bando e alla difficoltà dei comuni del Sud nel fare progetti. Tra le possibili cause emerge, come vediamo di seguito, la confusione normativa sulla gestione e finanziamento dell'offerta da parte dei Comuni.

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, nella distribuzione delle risorse tra le Regioni per la realizzazione di nuovi posti di nido, tiene conto, per un 75%, del recupero del divario attuale nell'offerta di servizi rispetto alla popolazione potenziale e, per un 25%, della popolazione tra 0 e 2 anni. Gli interventi finanziabili, previa partecipazione dei Comuni ad avvisi pubblici, riguardano sia i nidi che i servizi integrativi per la prima infanzia e vanno dalla riconversione di edifici pubblici, agli ampliamenti di strutture esistenti o alla loro messa in sicurezza.

Nel frattempo, la Legge di bilancio per il 2022 (Legge 234/2021) ha stanziato un ammontare di risorse rilevante e crescente per la gestione degli asili nido (120 milioni di euro per il 2022 fino ai 1.100 milioni di euro dall'anno 2027) che vanno ad aggiungersi al Fondo di Solidarietà Comunale (FSC).

Sono due interventi importanti, che affermano la priorità dell'offerta di questi servizi per la crescita economica e sociale del paese. E, tuttavia, sono tra loro non del tutto coordinati, rivelando incongruenze già emerse negli interventi per l'università e per gli istituti tecnici superiori.

Il numero di posti aggiuntivi di asili nido che potenzialmente può essere realizzato con le risorse del PNRR è stimabile in 194 mila a livello nazionale, corrispondente a una copertura della popolazione interessata del 45,5% entro il 2025. Con le risorse in legge di bilancio, il numero di posti di asili nido finanziabile è pari a soli 15.639 per il 2022, mentre, a regime, nel 2027, dovrebbe arrivare a circa 143 mila, per una quota di copertura, rispetto alla popolazione potenziale, che dovrebbe raggiungere in modo graduale il 28,88% nel triennio 2022-2026 e il 33% nel 2027 (tab. 1).

L'incongruenza potrebbe contribuire a spiegare l'iniziale scoraggiamento e lentezza degli enti locali nella partecipazione agli avvisi pubblici per l'attribuzione dei fondi del PNRR. Alla scadenza inizialmente prevista di fine febbraio, le richieste di contributo si attestavano a circa la metà dei fondi disponibili, seppure con notevoli differenze territoriali. Il Centro-Nord aveva presentato candidature per circa il 60% del plafond, ma solo poche Regioni lo avevano esaurito e sono

proprio quelle dove l'offerta di servizi è già molto alta e altrettanto lo è la domanda. Nel Mezzogiorno, dove il servizio è meno presente e colmare il gap è più urgente, ma anche lo sforzo per raggiungere il target è maggiore, la domanda è stata bassa (37,5%). Solo dopo l'estensione del termine per la partecipazione agli avvisi e a seguito di una capillare azione di scouting da parte di Agenzia di coesione, le somme richieste sono arrivate a 2 miliardi.

*Tab. 2. Posti aggiuntivi potenziali a seguito del PNRR e della legge di bilancio.*

	<i>Posti aggiuntivi potenziali PNRR</i>	<i>Utenti aggiuntivi 2022 – l.234/2021</i>	<i>Utenti aggiuntivi 2027– l.234/2021</i>	<i>Utenti aggiuntivi potenziali 2027/ posti aggiuntivi PNRR%</i>
Emilia Romagna	5762	326	3279	57
Lazio	10443	881	8457	81
Liguria	5365	197	1424	27
Lombardia	19463	1583	15759	81
Marche	6015	253	2479	41
Piemonte	10391	1307	8926	86
Toscana	5975	243	2695	45
Umbria	900	75	736	82
Veneto	11599	747	8042	69
Abruzzo	8030	533	3938	49
Basilicata	7785	219	1865	24
Calabria	14599	1071	9938	68
Campania	26499	3560	32483	123
Molise	6628	112	727	11
Puglia	15350	1273	12809	83
Sardegna	6030	367	2949	49
Sicilia	22350	2892	26600	119
TOTALE	183184	15639	143106	78

*Fonte: elaborazioni da dati OCPI (2022) e atti amministrativi.*

Tab. 3. Importi assegnati e erogati dal PNRR.

	Importi PNRR assegnati alle Regioni (DM 343/2021) (mln euro)	Importi per candidature inoltrate al 7 marzo 2022 (mln euro)	Percentuale di copertura
Centro- Nord	1073	675	62.9
Mezzogiorno	1327	498	37.5
Totale	2400	1173	48.9

Fonte: adesione ai bandi.

È tuttavia il quadro delle strategie e degli strumenti a essere confuso (tab. 3). Il D.Lgs. 65/17, che ha istituito il sistema integrato educazione e istruzione da 0 a 6 anni, ha posto un obiettivo, a livello nazionale, di copertura tramite nidi, servizi integrativi e sezioni primavera, del 33%, da realizzare sia tramite investimenti sia con finanziamento di spese correnti. Il FSC (Fondo di Solidarietà Comunale) viene determinato annualmente sulla base del fabbisogno standard per gli asili nido, fissando un target diverso ancora, con un minimo livello di servizio differenziato per fascia demografica del comune e un massimo del 28,9%.

I Comuni hanno espresso un forte scetticismo rispetto al quadro molto disorganico di risorse, obiettivi e strategie. Si aggiunge poi l'urgenza di avviare interventi sul fronte degli investimenti, rispetto a tempi più lunghi e incerti su quello della spesa corrente, addebitabili alla indeterminatezza del quadro finanziario e demografico. Naturalmente, sono le realtà economicamente più deboli a soffrirne di più, dove i livelli della domanda stentano a crescere, i Comuni sono finanziariamente fragili, il contributo ai servizi da parte delle famiglie pressoché assente e dove è anche maggiore la difficoltà nel gestire i fondi europei. In definitiva, traspare una insufficiente coerenza tra risorse finanziarie di parte corrente – e tra le varie misure in cui queste si articolano – e di parte in conto capitale, considerando anche il profilo temporale.

#### 4. Il mancato avvio degli investimenti del PNRR, il caro materiali e le opere pubbliche del paese

Nei primi mesi del 2022 la ripresa economica che sembrava avviata sotto la spinta del PNRR, degli interventi di sostegno al settore costruzioni e più in generale per la ripartenza delle normali attività dopo il lockdown, deve confrontarsi con una nuova crisi legata ai costi energetici.

Infatti, rincari delle materie prime e i crescenti costi dell'energia, ereditati dalla crisi Covid e acuiti dal successivo conflitto ucraino penalizzano le imprese e il sistema produttivo e creano un allarme diffuso, rappresentando un grave rischio per la ripresa economica. Questi costi si ripercuotono anche sulle amministrazioni pubbliche e, soprattutto, costituiscono un freno all'attivazione del PNRR.

Il 2022 è, infatti, l'anno cruciale per l'avvio della gran parte degli investimenti finanziati a valere sulle risorse del PNRR. Il timing imposto dalla Commissione Europea prevede che entro l'anno siano avviate e concluse le procedure di evidenza pubblica relative alle nuove progettualità, per poter poi dar seguito tempestivamente all'esecuzione degli interventi che dovrà concludersi entro il 2026. Che la mole degli interventi e la loro tempistica avrebbe rappresentato un impegno molto difficoltoso è stato da subito evidente per le difficoltà strutturali legate alle note carenze del mercato dei lavori pubblici nel nostro Paese, a cui si sono aggiunte difficoltà contingenti, derivanti dalla fragilità del sistema che è uscito indebolito dal lungo periodo di crisi. L'aumento dei costi dell'energia e delle materie prime che si fa progressivamente più preoccupante, sta compromettendo dunque l'avvio di molti lavori. In più momenti il Governo è intervenuto nell'intento di porre urgentemente un rimedio ai colli di bottiglia nell'attività delle amministrazioni pubbliche, in primis gli enti locali, le quali si sono trovate a dover fronteggiare richieste di adeguamento prezzi da parte delle imprese aggiudicatrici di contratti già avviati o a ritardare l'avvio delle procedure per l'impossibilità di prevedere i necessari incrementi del prezzo a base d'asta.

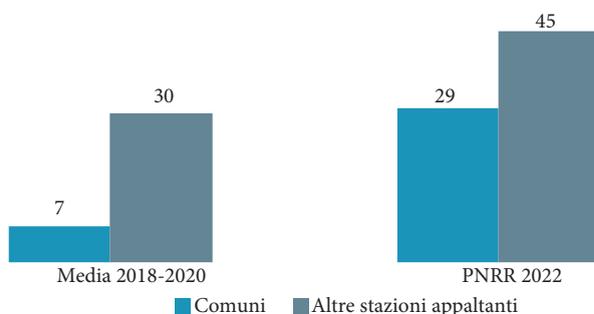
##### 4.1 *Il PNRR e i segnali di rallentamento nell'avvio dei nuovi lavori*

L'incremento atteso nel 2022 delle procedure di lavori pubblici degli enti, in special modo quelli territoriali, è molto alto. Sulla base di

quanto previsto dal PNRR italiano, l'anno in corso dovrebbe comportare, rispetto alla media dei precedenti, un incremento degli importi banditi di circa tre volte e mezzo per le amministrazioni comunali e del 50% per il complesso delle stazioni appaltanti.

Le risorse destinate agli investimenti pubblici di natura infrastrutturale sono circa 135 miliardi (sui 222 della somma del Recovery and Resilience Facility (RRF) e Fondo Complementare, rappresentandone oltre il 60%, mentre la quota relativa a investimenti in costruzioni è pari a circa la metà di questi, ovvero 74 miliardi. Sulla base delle ricostruzioni effettuate dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, circa 29 miliardi è l'importo assegnato alle amministrazioni comunali che opereranno da soggetti attuatori. Si prefigura, quindi, un incremento consistente dei volumi di lavori rispetto agli anni precedenti, che è pari a circa 4 volte per i Comuni e di 1 volta e mezzo per il resto delle stazioni appaltanti.

Fig. 5. Valore delle procedure di lavori pubblici avviate dalle stazioni appaltanti italiane e valore delle procedure corrispondente alle risorse previste dal PNRR imputato al 2022. Risorse destinate a lavori di costruzione ed opere di edilizia civile. Miliardi di euro.

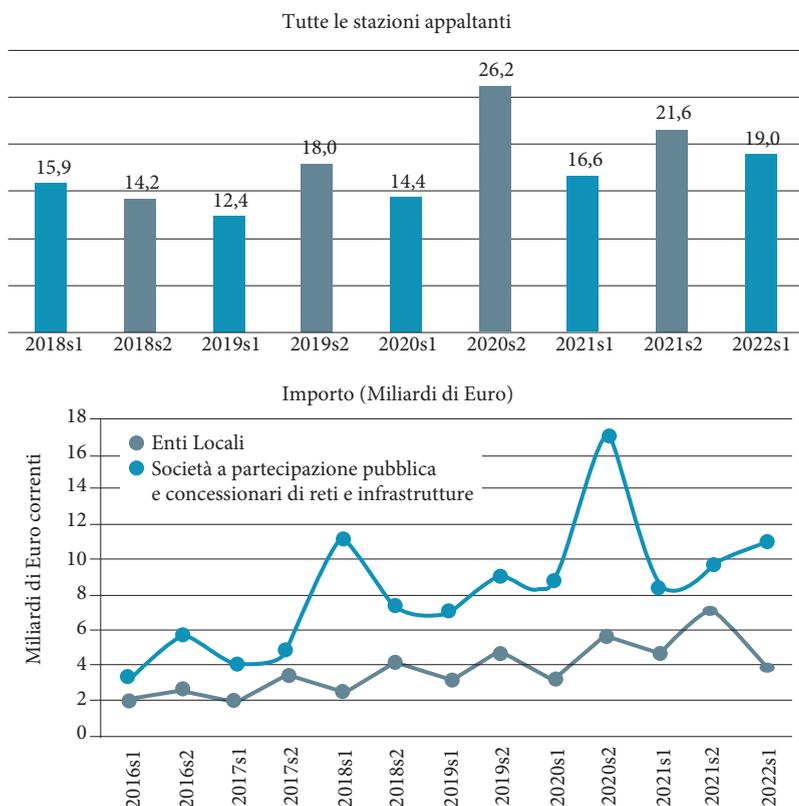


Fonte: elaborazione IRPET su dati ANAC.

L'incremento registrato ad oggi, ovvero nel primo semestre del 2022, non è tuttavia in linea con le attese. Prendendo in esame l'intero territorio nazionale, il valore complessivo delle procedure di lavori pubblici avviate è di 19 miliardi di euro, che confrontato con il valore del primo semestre del 2021 (a PNRR non ancora approvato) registra un incremento del 14%, in linea con gli incrementi registrati negli anni precedenti (+16% 2021/2020, +15% 2020/2019). Osservando il dato relativo alle due principali tipologie di stazioni appaltanti emerge come il valore sotto le attese sia limitato alla

componente locale della commessa. Nel primo semestre del 2021, gli enti locali avviano procedure per un valore del 18% più basso rispetto al primo semestre del 2021 mentre il complesso delle società a partecipazione pubblica e dei concessionari, del 33% più alto, dunque in linea con le previsioni di incremento. Pur considerando una parte di mancate comunicazioni, per lavori che verranno dichiarati nel corso dell'anno, il dato appare comunque particolarmente basso.

Fig. 6. Italia. Valore totale delle procedure avviate per semestre di pubblicazione. Miliardi di euro.



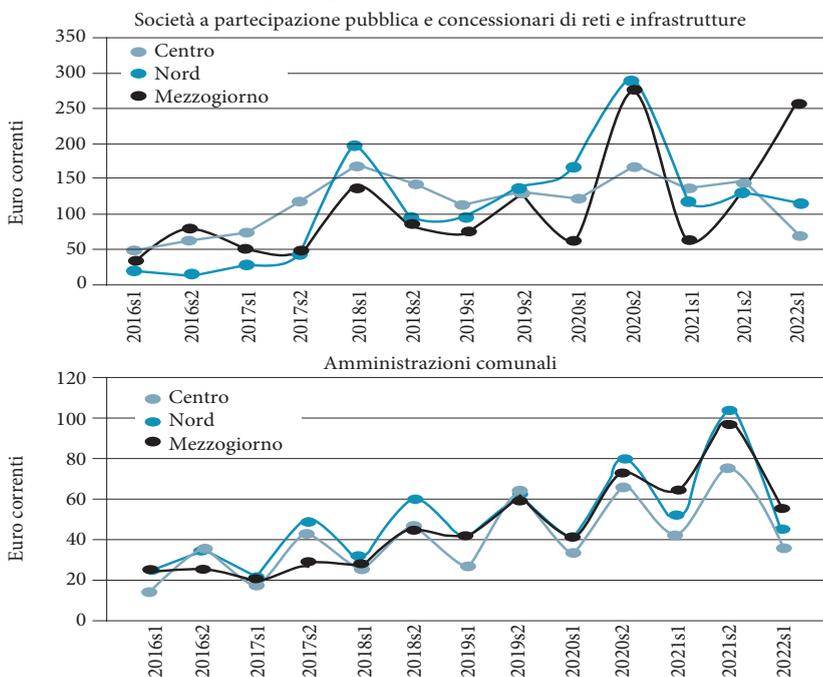
Fonte: elaborazioni IRPET su dati ANAC.

Osservando la disaggregazione per macroaree territoriali della dinamica del valore delle procedure avviate da queste due tipologie di

stazioni appaltanti, il dato relativo alle amministrazioni comunali appare confermato e di natura generalizzata. Il primo semestre del 2022 segna un rallentamento sia al Centro (-14%), che al Nord (-12%), che nel Mezzogiorno del Paese (-13%) rispetto allo stesso periodo del 2021.

Al contrario, il valore degli interventi delle società a partecipazione pubblica assume una dinamica disomogenea a livello territoriale. Mentre il dato relativo al Nord è in linea con quello dell'anno precedente (-1%), quello del Centro Italia registra una flessione (-49%) e quello del Mezzogiorno un importante incremento (+309%). Il dato del mezzogiorno è condizionato da una concentrazione di interventi, finanziati dal PNRR, sul territorio della Sicilia: lavori di realizzazione della linea ferroviaria Palermo-Catania (RFI, 2,4 miliardi di euro) e dell'itinerario stradale Ragusa-Catania (ANAS, circa 1 miliardo di euro).

Fig. 7. Italia. Valore delle procedure avviate per semestre di pubblicazione e macroarea territoriale. Euro pro capite.

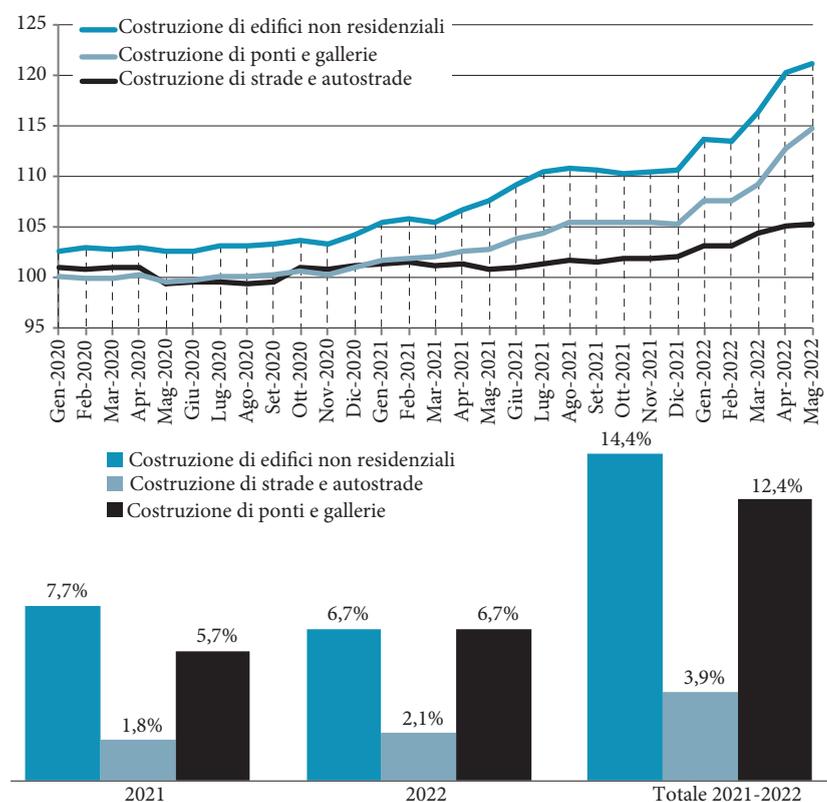


Fonte: elaborazioni IRPET su dati ANAC.

## 4.2 I fattori di rallentamento e gli interventi del Governo

La più importante ragione di preoccupazione per l'avvio degli investimenti nel 2022 è rappresentata dalla dinamica inflazionistica registrata sia nel mercato dell'energia che dei materiali impiegati nel settore costruzioni. Il fenomeno, sebbene si sia intensificato a partire da marzo 2022 in concomitanza con lo scoppio della crisi ucraina, è

Fig. 8. Italia. Indici dei prezzi alla produzione delle costruzioni (base 2015=100) (sx) e variazione annua percentuale dell'indice dei prezzi, anni 2020-2022 (dx).



Fonte: ISTAT.

però in atto almeno dal gennaio 2021. L'incremento dei prezzi alla produzione delle costruzioni ha infatti registrato, nel 2021, un +8% per

gli edifici non residenziali e circa +6% per ponti e gallerie, rispetto al valore di dicembre 2020. Di entità simile gli incrementi registrati nella prima parte dell'anno in corso (gennaio-maggio 2022). Nel complesso gli incrementi registrati nel biennio sono stati tra il 12,4% e il 14,4%, con un aggravio dei costi straordinario per le imprese, da un lato, e per le stazioni appaltanti, dall'altro.

Il fatto che il fenomeno dell'aumento dei prezzi abbia avuto origini precedenti alla crisi ucraina ha comportato, già dal 2021, interventi del Governo nazionale e di quelli regionali tesi a consentire un corrispondente adeguamento delle somme da corrispondere alle imprese aggiudicatrici, in modo da non interrompere l'esecuzione delle opere avviate, e dei prezzi a base d'asta da parte delle stazioni appaltanti, così da non disincentivare la partecipazione delle imprese alle gare e l'avvio dei nuovi lavori. Tuttavia, l'implementazione di queste misure è stata particolarmente difficoltosa, rendendole di fatto poco efficaci, soprattutto all'acuirsi della tensione sui prezzi registrata nel 2022.

Già nel maggio 2021 il decreto Sostegni bis (DL 73/2021, L. 106/2021), poi prorogato al secondo semestre 2021 (L. Bilancio 2022 e Decreti MiMS del 4-5 aprile 2022) aveva introdotto un meccanismo straordinario di compensazione dei prezzi per i contratti in corso di esecuzione al 25 luglio 2021, basato sulle rilevazioni – da parte del Ministero delle Infrastrutture e delle Mobilità Sostenibili (MiMS) – di variazioni dei prezzi (in aumento o diminuzione) significative, cioè superiori all'8%, nel primo semestre dell'anno.

A questo scopo è stato costituito un apposito Fondo per l'adeguamento dei prezzi presso il MiMS al quale viene consentito l'accesso alle imprese (per variazioni in aumento) e alle stazioni appaltanti (per variazioni in diminuzione). Il meccanismo originario di accesso al fondo prevedeva, ad esempio nel primo e più rilevante dei due casi, che le stesse imprese presentassero istanza di compensazione al Ministero, a seguito dell'accoglimento della quale, le risorse del Fondo venivano assegnate alle stazioni appaltanti che procedevano a erogarle alle stesse imprese. Il Ministero, dunque, si faceva garante del rimborso delle risorse rendicontate dalle imprese, sulle quali ricadeva l'onere procedurale della richiesta e l'alea dell'effettiva copertura da parte dell'amministrazione centrale. Questo ha naturalmente suscitato proteste da parte delle imprese oltre a lasciare adito alla possibilità di gare deserte.

Per ovviare a queste frizioni nel sistema, con il Decreto Sostegni-ter (DL 4/2022 del 27/1, L. 25/2022 del 28/3), è stato modificato

il meccanismo di compensazione, a valere sui contratti con procedura di affidamento avviata successivamente alla data di entrata in vigore del decreto e fino al 31 dicembre 2023 (i nuovi lavori). Questa norma prevede che l'onere della compensazione venga affidata alle stazioni appaltanti che dovranno successivamente rivalersi sul Ministero. Tale meccanismo è stato poi ripreso dal c.d. Decreto Aiuti (DL 50/2022 del 17 maggio, convertito in L. 91/2022, 15 luglio) che inoltre introduce nuove misure volte a (i) accelerare il processo di rilevazione dell'aumento dei prezzi (viene prescritto alle Regioni, per il 2022, di procedere a un aggiornamento infra-annuale dei prezzari regionali) (ii) favorire il reperimento di risorse al proprio interno da parte delle stazioni appaltanti, da destinare alla copertura degli incrementi di costo: oltre all'utilizzo dei risparmi derivanti dai ribassi d'asta e quelle accantonate per imprevisti, viene previsto che le stazioni appaltanti possano rimodulare le somme indicate nel quadro economico per l'affidamento dell'intervento e quelle relative ad altri interventi ultimati.

Gli enti dovranno, quindi, sebbene con un maggiore margine di azione sulle proprie disponibilità, fare fronte all'aumento dei prezzi in primo luogo attraverso i propri bilanci, rivalendosi solo successivamente sull'amministrazione centrale finanziatrice ed assumendosi quindi il rischio della copertura delle risorse.

Tuttavia, le risorse così individuabili potrebbero non coprire, o almeno non in maniera tempestiva, le necessità delle amministrazioni. L'ammontare dei ribassi si è infatti ridotto proprio a causa della tensione sui prezzi delle materie prime, e l'accertamento delle economie su altri interventi può rivelarsi particolarmente difficoltoso per ragioni tecniche.

Nell'ottica di porre rimedio alle criticità che derivano dall'insufficienza di risorse proprie delle amministrazioni, il Decreto Aiuti (comma 7) ha previsto, l'istituzione di un ulteriore Fondo per l'avvio delle opere indifferibili costituito presso il MEF, destinato in via prioritaria agli interventi del PNRR e, in seconda battuta, a quelli del PNC o affidati ai Commissari straordinari dettagliati nello stesso comma. Il fondo rende disponibili complessivamente 7,5 miliardi fino al 2026 di cui 1.500 M€ per il 2022.

Per i soli interventi PNRR e opere straordinarie e le cui procedure vengono avviate tra il 18 maggio 2022 e il 31 dicembre 2022 (DPCM del

28/7/2022), si prevede, in particolare, una procedura semplificata che riconosce un incremento automatico delle risorse erogate alle amministrazioni comunali. Per questi interventi non si procede dunque in via preventiva alla valutazione delle disponibilità di risorse da parte della stazione appaltante, ma questo controllo viene rinviato ex-post e verrà messo in atto da parte di ciascuna amministrazione finanziatrice (MiMS, MEF, ecc.) man mano che le procedure di affidamento sono avviate.

In conclusione, le ultime evoluzioni della normativa, in particolare a partire dal decreto Sostegni-ter del 27 gennaio, possono aver avuto, unitamente al rapido impennarsi dei prezzi delle materie prime e dei costi delle lavorazioni, un effetto di disincentivo all'avvio delle procedure di lavori pubblici da parte delle stazioni appaltanti. La logica della revisione del meccanismo di compensazione introdotta dal Decreto Sostegni-ter e dal Decreto Aiuti è quella di garantire un più rapida liquidazione delle somme relative ai rincari alle imprese costruttrici, in modo da non interrompere le lavorazioni e da non disincentivare la loro partecipazione ai nuovi bandi. Tuttavia, assieme all'attesa di un'ulteriore accelerazione della dinamica al rialzo dei prezzi, a rallentare l'avvio delle nuove procedure potrebbe aver giocato il fatto che la maggior parte degli incrementi dei costi debbano, allo stato attuale, essere sostenuti in prima battuta dalle stesse stazioni appaltanti.

I prossimi mesi diranno se le misure intraprese con il DL Aiuti, che ha introdotto elementi di maggior flessibilità e previsto lo stanziamento eccezionale del Fondo per l'avvio delle opere indifferibili, siano o meno efficaci, in un momento molto delicato per la fase di avvio dell'imponente massa di investimenti del PNRR.

## 5. Le proposte di riforma della fiscalità locale del 2021, dall'addizionale alla sovrainposta<sup>2</sup>

### 5.1 *Le risorse dei Comuni dall'Addizionale alla sovrainposta*

Il DDL delega per la revisione del sistema fiscale, che però non ha avuto l'approvazione in Senato, era inserito all'interno del PNRR

<sup>2</sup> Ferretti, C., Lattarulo, P., *Dall'addizionale Irpef alla sovrainposta, cosa cambia per i comuni*, Lavoce.info, 18.2.2022

tra le riforme di supporto al piano e conteneva al suo interno la riforma dell'IRPEF, la definitiva cancellazione dell'IRAP, la revisione dell'IRES e la contestata revisione del catasto, che doveva mappare gli immobili aggiornandone i valori. In particolare, agli articoli 6 e 7 del documento, erano elencati i principi e i criteri che dovevano guidare il Governo nella riforma della fiscalità locale, sia nella sua componente legata alla tassazione del personale dipendente (IRPEF) (art. 7), sia nella componente immobiliare (art. 6).

All'articolo 7 il DDL delegava il Governo ad introdurre sovrainposte regionali e comunali all'IRPEF (ovvero aliquote locali che si applicano al gettito del tributo erariale) in sostituzione delle attuali addizionali (ovvero aliquote locali da applicarsi alla base imponibile erariale). A differenza dell'attuale sistema impositivo, con la sovrainposta non era possibile introdurre soglie di esenzione per particolari categorie di contribuenti o aliquote differenziate, riportando interamente nelle mani del Governo le scelte sul grado di progressività dell'IRPEF. Il DDL stabiliva, inoltre, che l'aliquota di base della sovrainposta potesse essere manovrata dalle Regioni e dai Comuni entro limiti prefissati. Per altri versi, invece, nonostante l'ambiguità del testo, la riforma sembrava voler mantenere il nuovo assetto il più possibile aderente al precedente, garantendo al comparto nel suo complesso e a ciascun Comune sia lo stesso gettito riscosso con l'addizionale, sia analoghi spazi di manovra.

Seppur in un'ottica di tutela dei gettiti preesistenti, la riforma presentava implicazioni importanti per gli spazi di autonomia fiscale degli enti. Il passaggio alla sovrainposta comportava che la nuova imposta, a parità di gettito complessivo, fosse proporzionalmente più elevata di quella precedente nei Comuni più ricchi, rispetto ai Comuni con livelli di reddito medio più bassi. Per mantenere il gettito invariato per singolo Comune, le aliquote dei primi dovevano essere relativamente più basse dei secondi, con conseguenze sia sui margini di manovra, sia sulla distribuzione del carico tributario potenziale sul territorio.

## *5.2 Il passaggio alla sovrainposta: un quadro generale per il comparto dei Comuni*

L'utilizzo degli spazi di manovra concessi sull'addizionale all'IRPEF è stato, fino ad oggi, piuttosto diffuso e ha riguardato indifferentemente

le grandi città sia del Nord sia del Sud e anche i piccoli centri, tanto che l'aliquota media dell'addizionale è pari a 0,65%. Sono oltre 2.000 i Comuni che hanno applicato una aliquota vicina al massimo (Dipartimento delle Finanze, dichiarazioni IRPEF 2020, anno di imposta 2019).

Calcolata sulla base del rapporto tra il gettito complessivo dell'addizionale comunale all'IRPEF e il gettito IRPEF, l'aliquota base della sovrainposta che soddisfa l'invarianza di gettito nazionale è pari a 3,1% (tab. 3). L'applicazione di questa aliquota uniformemente a tutti i Comuni italiani consentirebbe al gettito della sovrainposta nel suo complesso di eguagliare l'importo dell'addizionale comunale all'IRPEF, ma allo stesso tempo non garantirebbe a tutti i Comuni l'ammontare di risorse attuali. Per consentire ai singoli enti di mantenere invariato il proprio gettito, sarà necessario concedere spazi di manovra entro un range predefinito: da 0 – in modo da consentire agli enti che oggi non applicano l'addizionale di continuare a non applicare la sovrainposta – fino al massimo di 6,4% e cioè fino al valore tale da consentire anche al Comune con il rapporto più alto tra l'addizionale e il gettito IRPEF di ottenere, lo stesso gettito attuale. Tale aliquota massima riguarda gli enti che hanno la combinazione tra addizionale attuale più elevata e reddito IRPEF più basso.

*Tab. 4. Gettiti e margini di manovra prima e dopo il passaggio a sovrainposta. Valori assoluti in milioni di euro.*

	<i>Addizionale IRPEF</i>	<i>Sovrainposta al gettito IRPEF</i>
Aliquota media implicita	0,65%	3,1%
Gettito effettivo	5.072	5.072
Spazi di manovra aliquote	da 0 a 0,8%	da 0 a 6,4%

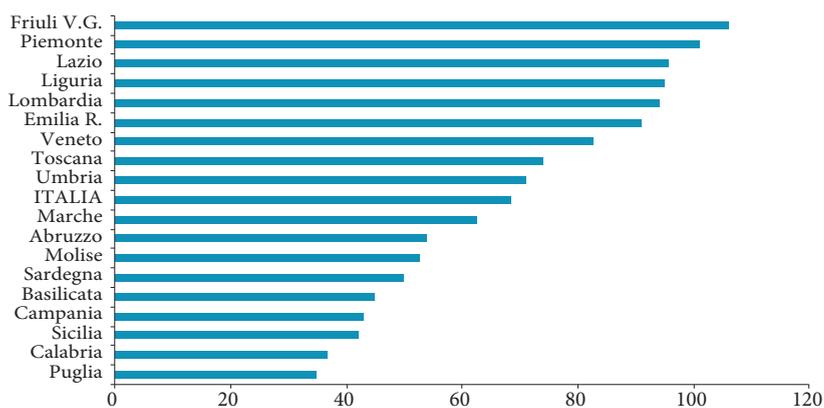
*Fonte: nostre elaborazioni su dati Ministero delle Finanze, statistiche fiscali anno di imposta 2019.*

Se da un lato i Comuni più ricchi potranno in futuro essere avvantaggiati da aliquote proporzionalmente inferiori, dall'altro quelli più poveri, per riuscire a recuperare il gettito precedente, dovranno utilizzare presumibilmente aliquote vicine ai limiti massimi.

### 5.3 La parità di gettito per ogni Comune, nuove aliquote e diversi spazi di manovra

Per costruzione, l'ipotesi adottata in questa analisi consente a tutti gli enti di mantenere invariato il gettito attuale dell'addizionale. Tuttavia, una importante implicazione della trasformazione dell'addizionale in sovrainposta riguarda gli spazi di manovra disponibili per gli enti. Infatti, a Comuni come Venezia, Verona, Genova o Torino, ma anche a città del Sud come Palermo e Napoli, potrebbe teoricamente essere concessa la possibilità di raddoppiare il carico fiscale sui propri contribuenti, portando l'aliquota fino al massimo del 6,4%. In particolare, se gli oltre 2.000 enti che attualmente hanno utilizzato fino al limite massimo gli spazi di manovra sull'addizionale fossero stati interessati ad incrementare ulteriormente il proprio gettito, le entrate sarebbero potute aumentare di quasi 2 miliardi di euro, prevalentemente concentrate nelle Regioni del Nord (fig. 9).

Fig. 9. Gettito potenziale derivante da nuovi spazi di manovra della sovrainposta, per i Comuni che attualmente hanno una aliquota dell'addizionale prossima al massimo. Valori pro capite in euro.

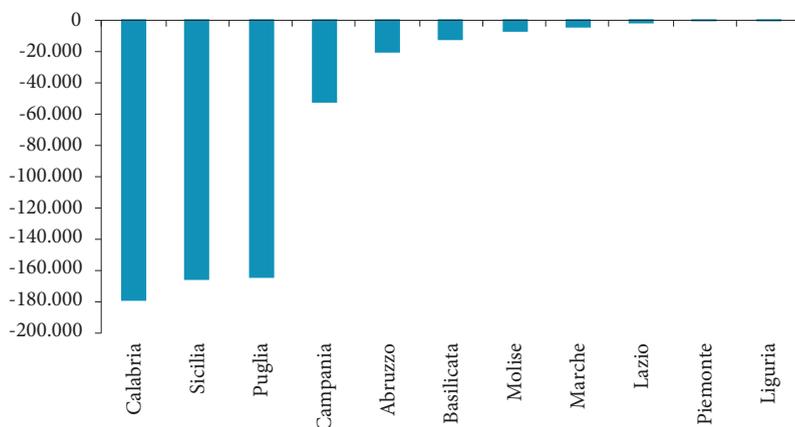


Fonte: nostre elaborazioni su dati Ministero delle Finanze, statistiche fiscali anno di imposta 2019.

## 5.4 La ricerca di un punto di equilibrio

In alternativa, si potrà scegliere di limitare il tetto di manovrabilità della sovrainposta ad una aliquota massima inferiore a quella che assicura parità di gettito a tutti i Comuni. In questo caso, alcuni Comuni, soprattutto collocati nel Meridione, non vedranno garantiti i livelli di gettito precedente. Ad esempio, con una aliquota massima del 5%, 128 Comuni penalizzati dovrebbero rinunciare a circa 600 milioni, ma gli spazi per un aumento della pressione fiscale verrebbero ridotti a meno di un miliardo.

Fig. 10. Perdita di gettito tra sovrainposta e addizionale comunale all'IRPEF nel caso si stabilisse il limite superiore della sovrainposta al 5%.



Fonte: nostre elaborazioni su dati Ministero delle Finanze, statistiche fiscali anno di imposta 2019.

In definitiva, dunque, nell'applicare la riforma, sarà da un lato necessario tener conto della maggiore disparità di gettito, sulla base della diversa ricchezza dei territori e, dall'altro, del rischio di maggiore pressione fiscale per i margini di azione sulle aliquote.

## Bibliografia

- ANCI (2022), *Aggiornamento PNRR sugli investimenti che vedono Comuni e/o Città Metropolitane come soggetti attuatori*, slides presentate al Convegno del 5 gennaio 2022, <https://www.anci.it/wp-content/uploads/Aggiornamento-Comuni-PNRR-7-marzo-2022.pdf>.
- Casavecchia M., Tondini E. (2021), *Il potenziamento degli asili nido per ridurre le distanze educative, sociali e territoriali*, in «La Finanza Territoriale», Rapporto 2021.
- Favero L. (2022), *Un aggiornamento sulla situazione degli asili nido in Italia*, Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani, maggio.
- Ferretti, C., Lattarulo, P., (2022) *Dall'addizionale Irpef alla sovrainposta: cosa cambia per i comuni*, in «Lavoce.info» 18 febbraio, <https://www.lavoce.info/archives/93283/dalladdizionale-irpef-alla-sovrainposta-cosa-cambia-per-i-comuni/>.
- Gori G.F., Lattarulo P., Salerno N.C. (2022), *L'efficienza temporale nella realizzazione delle opere pubbliche in Italia*, Nota di lavoro UPB, 2/2022, <https://www.upbilancio.it/nota-di-lavoro-2-2022/>.
- Italia Domani (2021), *Comuni e città nel PNRR, le risorse e le sfide*, atti presentati al Convegno del 19 novembre 2021, <https://italiadomani.gov.it/it/news/comuni--citta-e-pnrr--gli-incontri-sulle-risorse-da-utilizzare-e0.html>.
- Lattarulo P., Ravagli L. (2022), *Comuni in confusione sugli asili nido*, in «lavoce.info», 24 maggio, <https://www.lavoce.info/archives/95142/comuni-in-confusione-sugli-asili-nido/>.
- UPB (2019), *La perequazione delle funzioni fondamentali dei Comuni: il caso degli asili nido*, Focus tematico n. 7, 5 dicembre, [https://www.upbilancio.it/wp-content/uploads/2019/12/Focus\\_7\\_2019-Asili-nido.pdf](https://www.upbilancio.it/wp-content/uploads/2019/12/Focus_7_2019-Asili-nido.pdf).
- SOSE (2019), *Aggiornamento a metodologia invariata dei fabbisogni standard dei comuni per il 2020*, Roma, luglio.
- SOSE (2020), *Aggiornamento e revisione della metodologia dei fabbisogni standard dei comuni per il 2021*, Roma, settembre.
- SOSE (2022), *Obiettivi di servizio asili nido e modalità di monitoraggio per la definizione del livello dei servizi offerto*, Roma, marzo.
- Viesti G., Chiapperini C., Montenegro E. (2022), *Le città italiane e il PNRR*, <https://www.urbanit.it/wp-content/uploads/2022/06/20220701-citta-e-pnrr-viesti-chiapperini-montenegro-1-1.pdf>.



# Verso il riequilibrio territoriale nell'offerta dei servizi municipali: l'ambito sociale

*Elisabetta Tondini<sup>1</sup>, Mauro Casavecchia<sup>2</sup>*

## Introduzione

Nell'assetto disegnato dal federalismo municipale, un ruolo importante nell'azione di riequilibrio dei forti divari territoriali nell'offerta dei servizi è stato affidato ai meccanismi perequativi del Fondo di solidarietà comunale, principale strumento di finanziamento delle funzioni fondamentali. Questo sistema, tuttavia, non ha mai trovato piena applicazione e si è trovato a fare i conti, fin dall'origine, con i vincoli di consolidamento della finanza pubblica conseguenti alla crisi economico-finanziaria, che hanno generato incertezza e sottratto risorse al livello locale, rallentando fortemente, se non bloccando, il meccanismo di perequazione delle risorse. Ulteriore ostacolo all'attuazione del processo federalista è stato la mancata definizione da parte dello Stato dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) previsti dalla Costituzione allo scopo di garantire servizi uniformi su tutto il territorio nazionale.

Solo negli ultimi anni le risorse finanziarie destinate ai Comuni hanno iniziato a sperimentare l'applicazione graduale di criteri di ripartizione di tipo perequativo e, ancor più recentemente, sono state integrate da risorse statali aggiuntive specificamente destinate all'ambito sociale, assegnate sulla base del raggiungimento di obiettivi di servizio.

In questo contributo si intende verificare le disparità territoriali nelle prestazioni dei Comuni relative all'offerta dei servizi collegati alle funzioni fondamentali e, in particolare, a quelle relative al sociale, anche alla luce delle recenti modifiche introdotte dal legislatore finalizzate ad innescare effettivi processi di convergenza.

<sup>1</sup> Agenzia Umbria Ricerche.

<sup>2</sup> Agenzia Umbria Ricerche.

## 1. I progressi perequativi del Fondo di solidarietà comunale

Già nel 2001 la riforma del titolo V della Costituzione aveva previsto la definizione delle funzioni fondamentali dei Comuni e di livelli essenziali delle prestazioni da garantire uniformemente, allo scopo di ridurre le disparità territoriali attraverso la messa a disposizione di risorse da parte dello Stato destinate ai Comuni più svantaggiati. La legge n. 42/2009 sul federalismo fiscale aveva conseguentemente voluto attribuire agli enti locali maggiore autonomia di entrata e di spesa, nel rispetto dei principi costituzionali di coesione sociale, solidarietà e riequilibrio territoriale.

Tuttavia il progetto riformatore, che ha fin da subito dovuto fare i conti con una lunga fase di crisi economica e finanziaria, non ha mai trovato piena applicazione e il sistema di finanziamento delle finanze comunali è di fatto rimasto lontano dal disegno federalista. Gli interventi restrittivi sulla spesa pubblica che si sono susseguiti a causa della crisi economica del 2008 e di quella del debito sovrano del 2010-<sup>3</sup>11 hanno penalizzato in particolare la quota perequativa a carico della fiscalità generale prevista dalla riforma (la cosiddetta componente “verticale”). Nel frattempo, continue modifiche al regime di fiscalità immobiliare<sup>3</sup> hanno radicato ancora di più l’impianto centralistico del sistema, basato in larga parte su una logica compensativa delle risorse sottratte all’imposizione municipale a causa delle esenzioni. Inoltre, la mancata definizione dei livelli essenziali delle prestazioni non ha consentito il completo superamento del criterio della spesa storica nel metodo di redistribuzione della componente perequativa del fondo.

Il Fondo di solidarietà comunale<sup>4</sup> viene alimentato con una quota del gettito IMU di spettanza dei Comuni stessi e comprende una com-

<sup>3</sup> Tra le principali modifiche si ricordano: l’anticipo della decorrenza dell’IMU al 2012 e la destinazione di una quota consistente di gettito allo Stato (DL 201/2011, art. 13); la sospensione, per il 2013 e il 2014, di quanto previsto nel D.Lgs. n. 23/2011 e l’attribuzione ai Comuni dell’intero gettito IMU, ad esclusione della quota derivante dagli immobili ad uso produttivo, destinata allo Stato (L. 228/2012, art. 1, commi 380-394); l’esenzione dalla TASI per l’abitazione principale (L. 208/2015, art. 1, commi 10-20).

<sup>4</sup> Il Fondo di solidarietà comunale è stato istituito dalla legge di stabilità 2013 (L. 228/2012, art. 1, comma 380) al posto del Fondo sperimentale di riequilibrio comuna-

ponente “ristorativa” (di compensazione dei minori introiti TASI) e una componente “tradizionale”, destinata in parte al riequilibrio delle risorse storiche e in parte alla perequazione. Il Fondo viene dunque ripartito con criteri sia di compensazione delle risorse attribuite in passato sia di perequazione, in un’ottica di progressivo abbandono della spesa storica.

Dal 2015 si è avviata la sperimentazione, all’interno della componente tradizionale, dell’applicazione graduale e progressiva di criteri di ripartizione di tipo perequativo, sulla base della differenza tra capacità fiscale e fabbisogni standard di ciascun Comune. Attualmente, le risorse distribuite con criteri perequativi crescono del 5% annuo, fino a raggiungere il 100% nel 2030, quando è previsto l’azzeramento del modello vigente basato sulla spesa storica che comporta l’invarianza delle risorse. Invece il criterio perequativo assicura un incremento di risorse ai Comuni con fabbisogni standard superiori alla capacità fiscale e una decurtazione per quelli che si trovano nella situazione opposta.

Dal 2021 si è aggiunta una nuova componente, con stanziamenti verticali crescenti negli anni, destinata a finanziare lo sviluppo di funzioni fondamentali in ambito sociale – sviluppo dei servizi sociali e, dal 2022, potenziamento degli asili nido e trasporto studenti con disabilità – attraverso criteri di riparto legati al raggiungimento di obiettivi di servizio e dunque con finalità di riequilibrio territoriale (tab. 1).

*Tab. 1. Stanziamento delle risorse per il sociale, gli asili nido, il trasporto studenti con disabilità per i Comuni delle RSO e delle Regioni Sicilia e Sardegna (milioni di euro).*

	<i>Servizi sociali</i>	<i>Asili nido</i>	<i>Trasporto studenti disabili</i>	<i>Totale</i>
2021	215,9			215,9
2022	298,9	120,0	30,0	448,9
2023	351,9	175,0	50,0	576,9
2024	405,9	230,0	80,0	715,9
2025	458,9	300,0	100,0	858,9

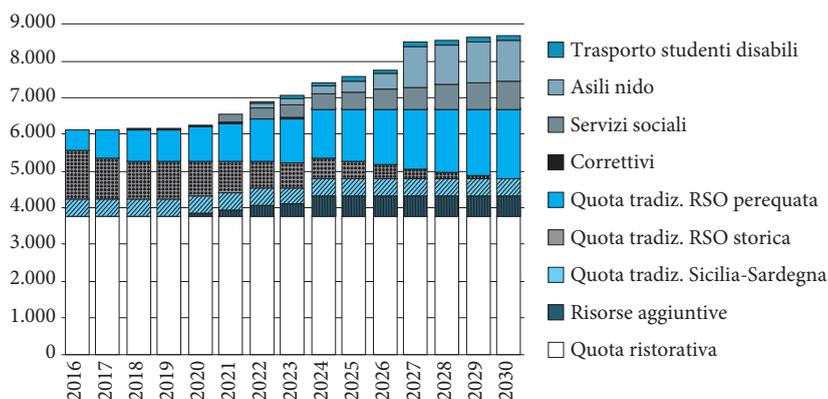
le previsto precedentemente dal decreto legislativo n. 23/2011 in attuazione della L. n. 42/2009 sul federalismo fiscale.

	Servizi sociali	Asili nido	Trasporto studenti disabili	Totale
2026	519,9	450,0	100,0	1.069,9
2027	588,9	1.100,0	120,0	1.808,9
2028	656,9	1.100,0	120,0	1.876,9
2029	725,9	1.100,0	120,0	1.945,9
2030	763,9	1.100,0	120,0	1.983,9

Fonte: leggi di bilancio 2021 e 2022.

L'evoluzione strutturale del Fondo, che dal 2022 al 2030 incrementa la sua dotazione complessiva da 6.949,5 a 8.744,5 milioni di euro (graf. 1), rileva soprattutto per il progressivo ampliamento delle componenti basate su criteri di perequazione (che nel grafico corrispondono alle prime cinque voci a partire dall'alto).

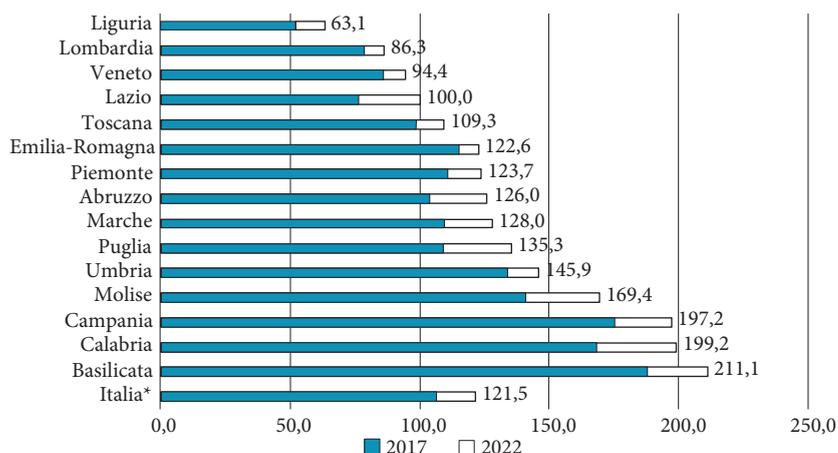
Graf. 1. Dotazione del Fondo di solidarietà comunale per i Comuni delle RSO e delle Regioni Sicilia e Sardegna (milioni di euro).



Fonte: elaborazioni AUR su leggi di bilancio, anni vari.

Lo sforzo perequativo di questi nuovi meccanismi si evince già confrontando la ripartizione per regioni del Fondo al 2022 con quella del 2017 (graf. 2): l'aumento generalizzato della dotazione pro capite delle RSO ha infatti premiato in modo particolare le regioni più svantaggiate.

Graf. 2. Dotazione del Fondo di solidarietà comunale per i Comuni delle RSO (euro pro capite, 2017 e 2022).



\* Media delle RSO.

Fonte: elaborazioni AUR su dati OpenCivitas.

## 2. I divari territoriali nell'offerta dei servizi

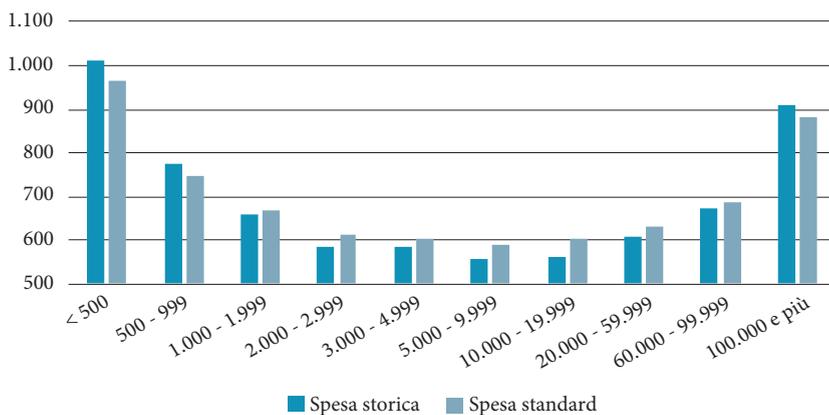
Il lungo e farraginoso cammino – ancora in atto – verso la definizione dei LEP per la erogazione dei servizi al cittadino si può dire sia cominciato con l'introduzione dei fabbisogni standard (2010). Con l'intento di avviare un graduale superamento del criterio della spesa storica nei meccanismi di allocazione delle risorse tra le municipalità, si voleva raggiungere un duplice obiettivo: garantire efficienza nella gestione della spesa rispondendo al principio di equità attraverso l'erogazione dei trasferimenti in base alle necessità di ogni realtà comunale e tendere a un'offerta di servizi locali territorialmente uniforme.

I fabbisogni standard sono coefficienti di riparto che, sulla base delle caratteristiche territoriali e degli aspetti socio-demografici della popolazione residente, stimano ciò di cui necessita finanziariamente un ente per espletare un determinato servizio. Vengono calcolati, con metodologie modificate periodicamente, per ciascuna delle funzioni considerate fondamentali (funzioni generali di amministrazione

ne, gestione e controllo; polizia locale; istruzione pubblica; viabilità e trasporti; gestione del territorio e dell'ambiente; sociale). Tradotti monetariamente, quantificano il livello di spesa (spesa standard) che consentirebbe di finanziare in modo efficiente un livello standard di servizi per ciascuna delle funzioni sopra elencate.

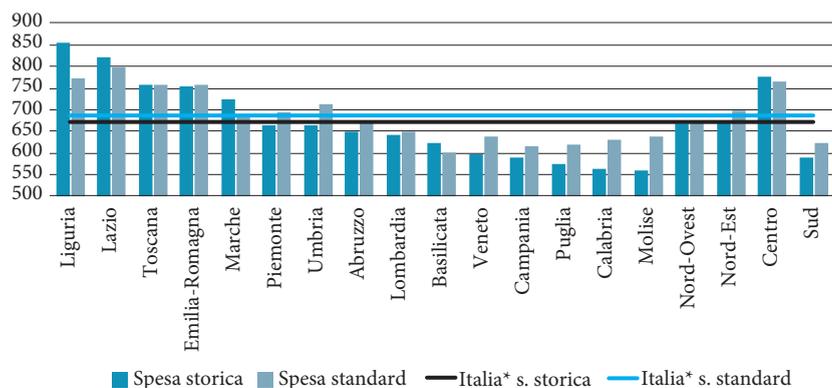
Spesa storica e spesa standard di ciascun Comune sono espressione di numerose variabili: servizi offerti, caratteristiche territoriali e aspetti sociali, economici e demografici – tra cui la numerosità – della popolazione residente, scelte gestionali. L'ampiezza demografica è la variabile che incide maggiormente nel livello di tali grandezze, conferendo il caratteristico andamento a "U" della spesa pro capite, sia storica che standard (in corrispondenza dei Comuni più piccoli si ritrovano i valori massimi, che declinano fino a raggiungere il minimo nella fascia demografica intermedia, per poi risalire al crescere della dimensione) (graf. 3). Mediamente, in sintesi, si spende più di quanto stimato in via teorica soprattutto in corrispondenza delle code della distribuzione, e in maniera più evidente tra i Comuni più piccoli.

*Graf. 3. Spesa storica e spesa standard dei Comuni delle RSO per classi dimensionali (euro pro capite, 2018).*



Fonte: elaborazioni AUR su dati OpenCivitas.

Graf. 4. Spesa storica e spesa standard dei Comuni delle RSO per regioni e ripartizioni (euro pro capite, 2018).



\* Media delle RSO.

Fonte: elaborazioni AUR su dati OpenCivitas.

Sono i Comuni della Liguria a registrare in media il maggiore scarto rispetto a quanto effettivamente spendono (spendono cioè circa 84 euro pro capite di troppo); i Comuni del Molise, al contrario, spendono mediamente meno dello standard. E, ancora, i Comuni con meno di 500 abitanti risultano i meno efficienti, seguiti, ma a distanza, da quelli con oltre 100 mila abitanti (tab. 2).

Tab. 2. Spesa storica, spesa standard e scarto nei Comuni delle RSO per regioni, ripartizioni, fasce dimensionali (valori pro capite in euro, 2018).

	Spesa storica (a)	Spesa standard (b)	a-b
Italia	672,6	685,6	-12,9
Liguria	856,3	771,5	84,8
Lazio	819,8	797,0	22,8
Toscana	757,0	758,9	-1,9
Emilia-Romagna	753,6	757,9	-4,3
Marche	725,3	685,8	39,5
Piemonte	664,8	695,1	-30,3

	<i>Spesa storica (a)</i>	<i>Spesa standard (b)</i>	<i>a-b</i>
Umbria	663,5	714,3	-50,8
Abruzzo	648,3	671,7	-23,4
Lombardia	642,5	649,4	-6,9
Basilicata	621,7	602,5	19,2
Veneto	596,2	639,7	-43,5
Campania	589,4	616,4	-27,0
Puglia	575,8	618,7	-42,9
Calabria	562,4	628,9	-66,5
Molise	559,2	637,6	-78,4
Nord-Ovest	669,2	673,6	-4,4
Nord-Est	671,3	696,1	-24,8
Centro	776,6	764,8	11,8
Sud	588,0	623,9	-36,0
< 500 ab.	1.009,0	966,4	42,6
500-999 ab.	775,7	746,0	29,7
1.000-1.999 ab.	661,6	668,3	-6,7
2.000-2.999 ab.	583,4	612,4	-29,0
3.000-4.999 ab.	585,3	602,0	-16,7
5.000-9.999 ab.	560,0	589,2	-29,2
10.000-19.999 ab.	563,4	602,5	-39,1
20.000-59.999 ab.	607,0	631,6	-24,6
60.000-99.999 ab.	672,4	689,5	-17,1
Oltre 100.000 ab.	910,1	882,9	27,2

*Fonte: elaborazioni AUR su dati OpenCivitas.*

La fotografia della spesa per abitante relativa alla erogazione di tutti i servizi fondamentali risulta incompleta se non associata all'aspetto qualitativo e quantitativo dei servizi stessi.

Analogamente alla spesa, anche per l'output è possibile definire una grandezza (il livello delle prestazioni) che misura la distanza tra

i servizi storicamente offerti rispetto a quelli standard, ovvero quelli che in via teorica l'ente dovrebbe offrire in relazione alle caratteristiche del territorio e della popolazione residente.

Combinando il livello di spesa con il livello dei servizi si evince il posizionamento di ciascun Comune in quattro cluster, sommariamente definibili come segue:

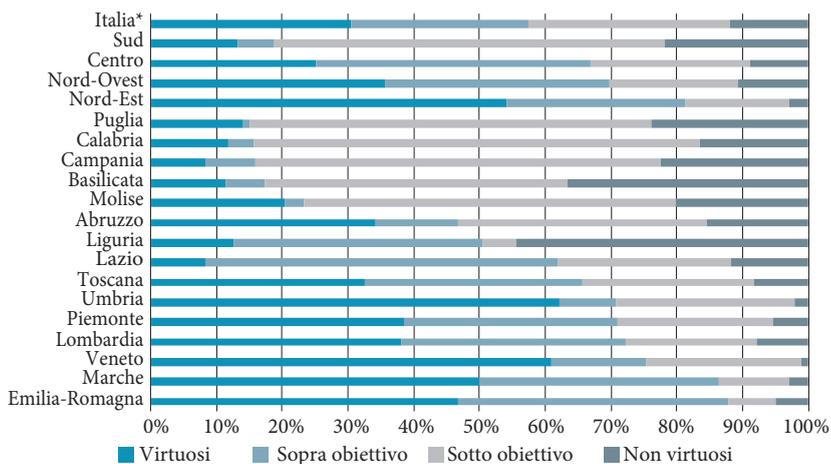
- Comuni “virtuosi”, che registrano una spesa storica inferiore alla spesa standard e un livello dei servizi erogati superiore rispetto alla media dei Comuni della stessa fascia demografica di popolazione (“spendono meno offrono più”);
- Comuni “sopra obiettivo”, che registrano una spesa storica superiore alla spesa standard e un livello dei servizi erogati superiore rispetto alla media dei Comuni della stessa fascia di popolazione (“spendono più offrono più”);
- Comuni “sotto obiettivo”, che sostengono una spesa storica inferiore alla spesa standard ed erogano servizi in misura minore rispetto alla media dei Comuni della stessa ampiezza (“spendono meno offrono meno”);
- Comuni “non virtuosi”, che sostengono una spesa storica superiore alla spesa standard ed erogano servizi in misura minore rispetto ai servizi mediamente offerti dai Comuni della stessa fascia di popolazione (“spendono più offrono meno”).

Il graf. 5 riporta la situazione dei Comuni secondo questo criterio di lettura, effettuata ponderando ciascuna unità osservata con la popolazione residente, all'interno di ciascuna ripartizione e regione.

L'immagine restituisce un fenomeno ampiamente noto: l'area centro-settentrionale del Paese si caratterizza per la maggiore offerta di servizi, con le punte massime di Emilia-Romagna e Marche, ove l'88% e l'86% della popolazione vive in Comuni che offrono servizi superiori alla media. Umbria e Veneto, entrambe con un alto tasso di copertura in termini di output, si caratterizzano in particolare per la più alta quota di popolazione (oltre il 60%) residente in Comuni “virtuosi”, quelli cioè che offrono di più e spendono di meno della media di riferimento.

In estrema sintesi, il 58% della popolazione delle RSO vive in Comuni che offrono più servizi della media ma soltanto il 31% beneficia di una situazione favorevole anche dal punto di vista della spesa.

Graf. 5. Performance (in base al livello spesa storica e livello servizi) dei Comuni\*\* delle RSO per regioni e ripartizioni al 2018.

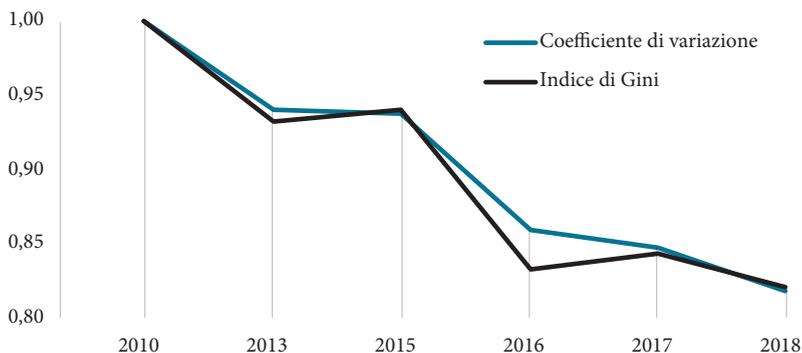


\* Media delle RSO.

\*\* I Comuni sono stati ponderati con la popolazione di riferimento.

Fonte: elaborazioni AUR su dati OpenCivitas.

Graf. 6. Coefficiente di variazione e indice di Gini calcolato sulla differenza tra livello dei servizi storico e quello standard nei Comuni delle RSO dal 2010 al 2018.



Fonte: elaborazioni AUR (Andrea Crippa) su dati OpenCivitas.

La difformità territoriale nell'offerta delle funzioni municipali fondamentali, come emerge al 2018 (ultimo anno disponibile), mostra nel tempo una certa attenuazione: dal 2010 si evince infatti un fenomeno di convergenza territoriale tra i Comuni delle RSO in termini di scostamento tra il livello storico dei servizi e quello standard (graf. 6).

### 3. I divari nella funzione sociale

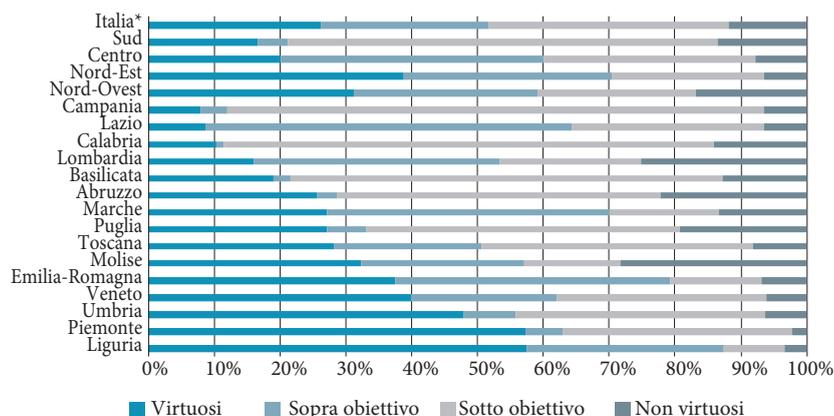
L'immagine che sintetizza il posizionamento territoriale tenendo conto delle funzioni essenziali svolte dai Comuni può essere declinata nei singoli campi di intervento: i servizi sociali, comprensivi dei nidi, restituiscono ad esempio un ambito di osservazione di estrema importanza, sia per la rilevanza del servizio in termini di interesse per la collettività e di incidenza sui bilanci comunali (si tratta della terza voce di spesa, dopo le spese di funzionamento e la gestione del territorio), sia per le recenti novità normative che lo hanno riguardato.

La spesa dei Comuni per erogare servizi sociali è destinata prevalentemente al soddisfacimento dei bisogni di famiglie con figli e di minori in difficoltà (nel 2019 era il 38% del totale), degli anziani (17%) e delle persone con disabilità (28%). Seguono l'area della povertà e del disagio adulti (7%) e quella destinata a immigrati, Rom, Sinti e Caminanti (4%). Il rimanente 5% è assorbito dalle attività generali e dalla multiutenza. I due quinti della spesa vengono impiegati sotto forma di interventi e servizi, circa un terzo per il funzionamento di strutture e il 27% consiste in trasferimenti in denaro (ISTAT).

Nel graf. 7 è rappresentata la situazione al 2018 dei Comuni italiani considerando l'ambito sociale esteso.

I servizi sociali ripropongono una divergenza territoriale tra regioni – e soprattutto tra Nord e Sud del Paese – analoga a quella osservata considerando tutte le funzioni. In particolare, in Liguria o in Emilia-Romagna circa 8-9 persone su 10 possono contare su un'offerta di servizi sociali al di sopra della media che, in Liguria, risulta per di più prevalentemente caratterizzata da una spesa più bassa. In Calabria solo una persona su dieci vive in Comuni con un'offerta di servizi al di sopra della media di riferimento; in Molise quasi 3 persone su dieci hanno servizi sottodimensionati con costi più elevati. E così via.

Graf. 7. Funzione sociale: performance (in base a livello spesa storica e livello servizi) dei Comuni\* per RSO e ripartizioni al 2018.



\* Media delle RSO.

\*\* I Comuni sono stati ponderati con la popolazione di riferimento.

Fonte: elaborazioni AUR su dati OpenCivitas.

Da questa fotografia appare evidente come garantire i diritti fondamentali ai cittadini su tutto il territorio nazionale resti un obiettivo ancora lontano e lo sforzo per arrivare a una convergenza nell'offerta di servizi ancora una necessità per la presenza di divari interni molti ampi. E se «il tema della mancata attuazione della garanzia costituzionale di fornitura dei LEP su tutto il territorio nazionale costituisce una delle principali emergenze del nostro Paese» (CTFS, 2021, p. 1), lo è ancora di più in riferimento a quei servizi di particolare rilievo sociale.

Non è un caso che proprio a partire da questo ambito di intervento, nel biennio 2021-'22 si sia compiuta una decisa accelerazione nel percorso di riequilibrio dei divari territoriali, per un graduale avvicinamento al dettato costituzionale verso il compimento del federalismo fiscale.

#### 4. Le recenti innovazioni in ambito sociale

L'accelerazione della perequazione nelle funzioni in ambito sociale nell'ultimo biennio è stata resa possibile dalla combinazione di due

elementi di novità: la revisione delle modalità di determinazione dei fabbisogni standard e l'attribuzione di risorse aggiuntive di natura verticale specificamente finalizzate alla convergenza.

Gli aggiornamenti metodologici (approvati dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard il 30 settembre del 2020 e del 2021) per l'individuazione dei fabbisogni standard e l'introduzione degli obiettivi di servizio per il sociale, gli asili nido, il trasporto alunni con disabilità (leggi di bilancio 2021 e 2022) hanno costituito una vera e propria svolta: è stato superato il vincolo della spesa storica nella individuazione dei fabbisogni standard (perché il livello storico non coglie il reale fabbisogno dei territori) e sono state stanziare risorse specifiche vincolate al raggiungimento di obiettivi di servizio, ovvero di livelli minimi che tutti i Comuni sono tenuti a garantire. Ad esempio, non è più possibile assegnare un fabbisogno pari a zero a quei Comuni che non erogano i servizi prima infanzia, perché a tutte le realtà vengono riconosciuti livelli di copertura minimi.

In riferimento alla funzione sociale (al netto dei nidi), in particolare, i nuovi fabbisogni prendono a riferimento i livelli di prestazioni dei Comuni che offrono un livello di servizi più alto con una spesa inferiore alla media dei Comuni simili (i cosiddetti "virtuosi"). L'esito di tale processo ha portato alla individuazione di fabbisogni aggiuntivi finalizzati a far crescere la spesa per i servizi nei Comuni in cui la spesa storica è inferiore al fabbisogno standard, innescando così un processo di convergenza tra gli enti per una più equa offerta di servizi sul territorio.

I meccanismi di assegnazione delle risorse messi a punto per ciascuno dei tre ambiti innovati dalle leggi di bilancio 2021 e 2022 differiscono tra loro principalmente sulla base di due elementi. Il primo riguarda il livello di articolazione e di differenziazione dei bisogni che i servizi sociali sono chiamati a soddisfare: la fissazione di LEP e di obiettivi di servizio specifici è stata infatti possibile solo in presenza di bisogni tendenzialmente unidimensionali e di un'utenza chiaramente individuabile (come nel caso degli asili nido). Invece, negli ambiti in cui si ha a che fare con bisogni più articolati e multidimensionali e con un'utenza meno facilmente identificabile, come nei servizi sociali, risulta molto più difficile definire LEP e di conseguenza si è fatto ricorso a obiettivi di spesa, attraverso l'obbligo per i Comuni "sotto obiettivo" di rendicontare l'impiego delle risorse aggiuntive per una gamma di

opzioni di potenziamento dei servizi sociali (tra cui l'assunzione di assistenti sociali e di altre figure professionali necessarie per lo svolgimento del servizio e l'incremento del numero di utenti serviti)<sup>5</sup>.

Il secondo fattore di differenziazione riguarda la disponibilità effettiva di basi informative dettagliate e affidabili sul livello di offerta dei servizi: la misurazione dei divari rispetto ai livelli ottimali, base di riferimento per la ripartizione differenziata delle risorse, è possibile solo quando esistono dati sufficientemente completi, come per gli asili nido. Quando il livello dell'offerta è più difficilmente determinabile, come per i servizi sociali, le risorse aggiuntive sono state attribuite attraverso un incremento della spesa standard.

L'ambito del trasporto studenti con disabilità presenta altre peculiarità che lo pongono in una situazione intermedia tra le due precedenti, con una logica di stanziamenti di risorse crescenti e condizionati al potenziamento quantitativo o qualitativo del servizio rispetto al livello storico.

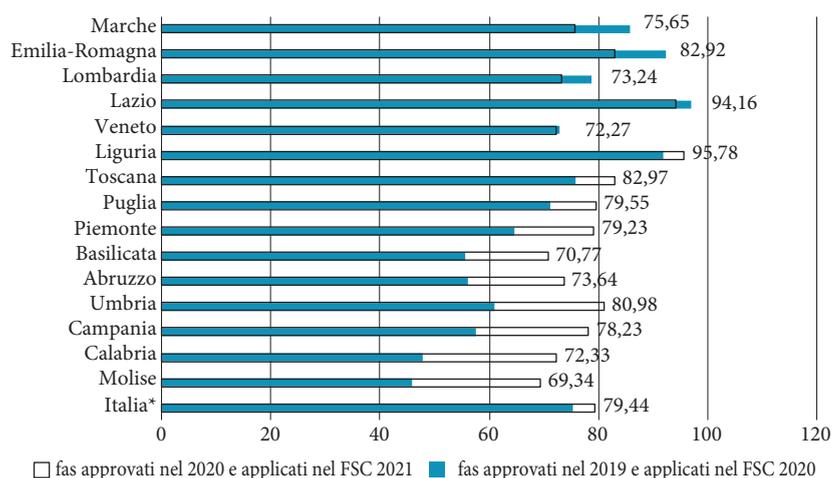
I differenti percorsi individuati per i tre ambiti si ripercuotono anche sul funzionamento del Fondo di solidarietà comunale: le risorse aggiuntive destinate ai servizi sociali, attribuite sulla base del fabbisogno standard incrementato, si inseriscono pienamente nei meccanismi ordinari di perequazione del Fondo, al contrario delle dotazioni per gli asili nido e per il trasporto degli studenti con disabilità, che richiedono una gestione separata, prefigurando maggiori difficoltà di integrazione (CTFS, 2022).

Questo processo di avvicinamento degli standard sembra segnare il giusto cammino verso l'individuazione di livelli delle prestazioni uniformi su tutto il territorio nazionale: in riferimento al sociale in senso stretto, dal 2020 al 2021 si possono già osservare gli effetti positivi conseguenti all'applicazione della nuova metodologia, la quale ha portato a fabbisogni standard molto più omogenei (graf. 8). In particolare, si sono abbassati quelli dei territori più serviti (Marche ed Emilia-Romagna in primis) e si sono notevolmente alzati quelli

<sup>5</sup> L'unico LEP fissato nell'ambito dei servizi sociali riguarda la presenza di un numero minimo di assistenti sociali rispetto alla popolazione, ma l'assunzione di queste figure (peraltro già finanziata anche dal fondo povertà) in fase di prima applicazione viene proposta come una delle possibili opzioni all'interno di un ventaglio di scelte attivabili.

delle aree meno servite, collocate in particolar modo al Sud (Molise, Calabria, Campania, ma anche Umbria).

*Graf. 8. Servizi sociali (al netto asili nido): effetto sui territori regionali della nuova metodologia di calcolo dei fabbisogni standard per incremento dal 2020 al 2021 (euro per abitante).*



\* *Media delle RSO.*

*Fonte: elaborazioni AUR su dati SOSE 2021.*

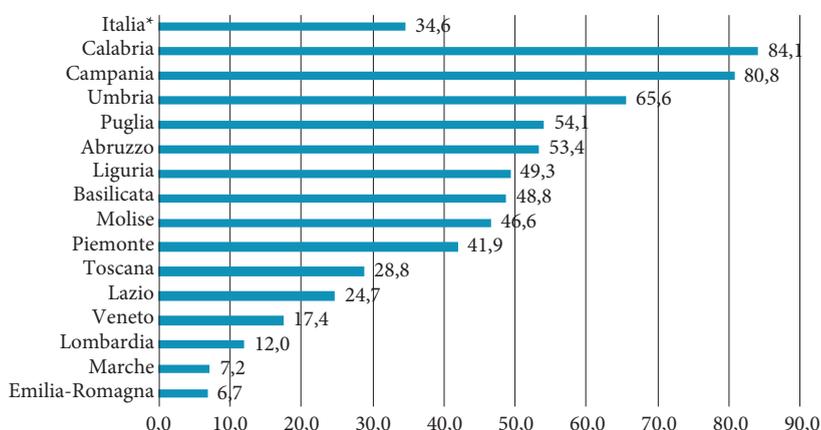
Sui nuovi fabbisogni standard per la funzione sociale sono state quantificate le risorse necessarie<sup>6</sup> per il potenziamento dei relativi servizi in misura tale da assicurare gli obiettivi di servizio.

Nel 2021, i Comuni “sotto obiettivo” erano 3.352, la maggior parte dei quali con una popolazione inferiore a 5 mila abitanti (SOSE, 2022). La presenza di Comuni sotto obiettivo, diffusa su tutto il territorio, presenta un’alta variabilità: si passa dal 12% dell’Emilia-Romagna

<sup>6</sup> I fabbisogni standard monetari per i servizi sociali di ciascun Comune, determinati applicando i coefficienti di riparto al totale delle risorse perequabili nel FSC (incrementate nel 2021 – come visto – di 215,9 milioni di euro) corrispondono ai livelli di spesa standard che i Comuni sono in grado di finanziare con le entrate proprie, a sforzo fiscale standard, integrate con i trasferimenti perequativi del Fondo (SOSE, 2021).

all'85% circa di Campania e Molise. Tra i Comuni sotto obiettivo vi sono situazioni più o meno importanti: di fatto, molte municipalità hanno ricevuto risorse inferiori ai mille euro, per cui non vi è obbligo di rendicontazione. Restringendo il campo di osservazione ai soli Comuni con obbligo di rendicontazione, le disparità territoriali rimangono, soprattutto tenendo conto della popolazione servita: si passa dal caso di Calabria e Campania, ove l'84% e l'81% delle rispettive popolazioni vive in Comuni sotto obiettivo, al caso di Emilia-Romagna e Marche, le cui relative percentuali scendono intorno al 7% (graf. 9).

*Graf. 9. Servizi sociali (al netto asili nido): quota di popolazione regionale che risiede in Comuni sotto obiettivo e con obbligo di rendicontazione.*



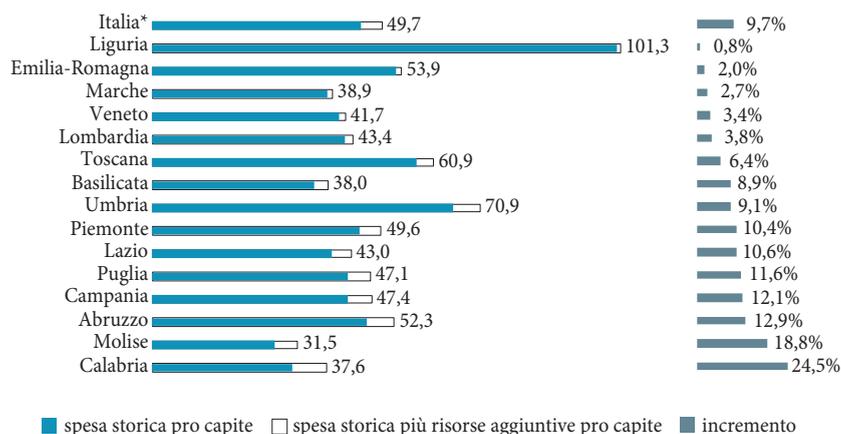
\* Media delle RSO.

Fonte: elaborazioni AUR su dati SOSE 2022.

Nel 2021, l'effetto della ripartizione delle risorse aggiuntive per incrementare la spesa storica al fine di raggiungere gli obiettivi di servizio nei Comuni sotto obiettivo con obbligo di rendicontazione è ravvisabile nel graf. 10<sup>7</sup>. Anche in questo caso a beneficiare maggiormente di questa operazione sono state le aree con i servizi più carenti.

<sup>7</sup> I 215,9 milioni di euro incrementali della dotazione del FSC 2021 per lo sviluppo dei servizi sociali non sono aggiuntivi per tutti i Comuni poiché una parte è stata destinata

Graf. 10. Servizi sociali (al netto asili nido): spesa storica aumentata delle risorse aggiuntive al 2021 nei Comuni sotto obiettivo con obbligo di rendicontazione per RSO.



\* Media delle RSO.

Fonte: elaborazioni AUR su dati SOSE 2022.

L'efficacia di questo intervento è potenzialmente implicita, visto che le risorse aggiuntive stanziare sono vincolate all'attivazione o al potenziamento degli specifici servizi laddove non presenti o inadeguati. L'eventuale ammontare non utilizzato deve essere restituito allo Stato. Allo scopo è prevista un'attività di monitoraggio e rendicontazione che, oltre a una funzione di controllo, consentirà a ciascun ente di verificare il preciso stato dei servizi offerti e la sua evoluzione negli anni.

## Considerazioni conclusive

Le rilevanti innovazioni introdotte nell'ultimo biennio in ambito sociale, basate sulla revisione delle modalità di determinazione dei fabbisogni

a compensare la diminuzione del trasferimento del Fondo di alcuni di essi a seguito del cambio della metodologia dei fabbisogni standard operato per il 2021, in modo che tali enti potessero mantenere inalterato il loro livello di servizi offerti (SOSE, 2021).

standard e sull'attribuzione di risorse aggiuntive specificamente finalizzate alla convergenza territoriale, inducono a guardare con maggiore fiducia alla realizzazione di un sistema compiutamente perequativo.

L'esperienza e le riflessioni maturate sul fronte specifico dei servizi sociali possono costituire un proficuo punto di riferimento in vista della progressiva e urgente estensione dei meccanismi di riequilibrio territoriale: si ricorda infatti che le riforme strutturali previste dal Piano nazionale di ripresa e resilienza pongono scadenze pressanti per la revisione del quadro fiscale subnazionale, quali l'aggiornamento della normativa vigente e il completamento della fiscalizzazione dei trasferimenti entro dicembre 2022, la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni e dei fabbisogni standard entro dicembre 2024.

Restano tuttavia ancora aperte diverse questioni.

Innanzitutto l'effettiva possibilità di stanziare ulteriori risorse aggiuntive necessarie all'allargamento del perimetro dei LEP. Perché, se l'allentamento dei vincoli di bilancio in conseguenza della pandemia e l'ingente iniezione di risorse per il raggiungimento degli obiettivi previsti dal PNRR hanno consentito di dare nuovo slancio al processo di convergenza, è tutt'altro che scontato che gli scenari futuri possano garantire condizioni altrettanto favorevoli. Resta il fatto che il rafforzamento della componente verticale rimane un prerequisito indispensabile per il completamento del progetto federalista, anche perché riesce a stemperare le resistenze di quei Comuni chiamati a sostenere con parte della propria capacità fiscale le realtà più svantaggiate.

Inoltre, se la revisione dei criteri di determinazione dei fabbisogni standard in ambito sociale ha rappresentato un progresso significativo, consentendo di superare il riferimento al livello storico e di ancorarne i valori a livelli di servizio standardizzati, il percorso di estensione dei LEP anche alle altre funzioni fondamentali risulta ancora largamente incompleto.

L'individuazione di percorsi differenziati a seconda delle peculiarità delle funzioni coinvolte – in termini di articolazione dei bisogni, delimitazione dell'utenza e disponibilità di informazioni di dettaglio – pur introducendo opportuni margini di flessibilità nel sistema di finanziamento, allo stesso tempo rischia di rendere ancora più complessi i meccanismi di perequazione. La sfida in questo caso riguarda la necessità di trovare un equilibrio soddisfacente attraverso il coordinamento dei LEP con l'impianto esistente dei fabbisogni standard.

Ai fini di progredire su questo percorso, un passaggio utile è rappresentato dall'avvio di un sistema di monitoraggio e rendicontazione per verificare il raggiungimento degli obiettivi di spesa e di potenziamento dei servizi. Questa raccolta sistematica di dati non solo favorirà l'emersione delle criticità nell'attuazione da parte dei Comuni e la messa a punto di opportuni correttivi, ma consentirà inoltre di colmare le lacune informative sull'articolazione dei bisogni nei territori e sulle modalità con cui i Comuni costruiscono la loro offerta di servizi, restituendo in prospettiva un prezioso contributo di conoscenza per la determinazione di livelli essenziali delle prestazioni e di obiettivi di servizio.

## Riferimenti bibliografici

- Camera dei deputati - Servizio studi (2022), *Il Fondo di solidarietà comunale*, 16 febbraio.
- Camera dei deputati - Servizio studi (2022), *Federalismo fiscale*, 24 febbraio.
- Commissione tecnica per i fabbisogni standard (2021), *Audizione del Presidente della Commissione tecnica per i fabbisogni standard nell'ambito dell'esame nell'ambito dell'esame della proposta di Piano Nazionale di ripresa e resilienza (Doc. XXVII, n. 18)* presso la V Commissione (Bilancio, tesoro e programmazione) Camera dei Deputati, 9 febbraio.
- Commissione tecnica per i fabbisogni standard (2022), *Audizione del Presidente della Commissione tecnica per i fabbisogni standard sull'assetto della finanza territoriale e sulle linee di sviluppo del federalismo fiscale* presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, 11 maggio.
- Ministero dell'Economia e delle Finanze (2021), *Audizione del Vice Ministro sullo stato di attuazione e sulle prospettive del federalismo fiscale, anche con riferimento ai relativi contenuti del Piano nazionale di ripresa e resilienza* presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, 9 giugno.
- Senato della Repubblica, Camera dei deputati - Servizio studi (2022), *Aggiornamento dei coefficienti di riparto dei fabbisogni standard per l'anno 2022*, Atto del Governo n. 363, 9 marzo.
- Senato della Repubblica (2021), *Relazione sullo stato di attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza*, Doc. CCLXIII n. 1, comunicata alla Presidenza il 24 dicembre.
- Sose (2021), *Audizione del Presidente e dell'Amministratore Delegato della Sose sullo stato di attuazione e sulle prospettive del federalismo fiscale, anche con riferimento ai relativi contenuti del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza* presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, 21 ottobre.
- Sose (2022), *Audizione dell'Amministratore Delegato e Direttore Generale di Sose sull'assetto della finanza territoriale e sulle linee di sviluppo del federalismo fiscale* presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, 6 luglio.

Ufficio parlamentare di bilancio (2021), *Audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio sullo stato di attuazione e sulle prospettive del federalismo fiscale, anche con riferimento ai relativi contenuti del Piano nazionale di ripresa e resilienza* presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, 20 ottobre.

Ufficio parlamentare di bilancio (2022), *Audizione della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio sull'assetto della finanza territoriale e sulle linee di sviluppo del federalismo fiscale* presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, 5 maggio.

# Il ruolo delle Regioni nel rilancio degli investimenti del Paese: soggetti attuatori degli interventi o intermediari di risorse nei territori?

*Roberta Di Stefano<sup>1</sup>, Claudia Ferretti<sup>2</sup>, Roberta Garganese<sup>3</sup>*

## 1. Introduzione

L'avvio, ormai prossimo, del nuovo ciclo di programmazione comunitario (2021-2027) e l'esigenza di far avanzare, secondo l'ambizioso cronoprogramma, gli interventi previsti nell'ambito del PNRR, ripropongono all'attenzione il tema del coinvolgimento delle Regioni nelle fasi attuative degli investimenti.

Questi Enti, infatti, come è noto, realizzano interventi sia in proprio, attraverso risorse provenienti direttamente dal bilancio, che indirettamente, attraverso trasferimenti e contributi ad altri enti della Pubblica Amministrazione o imprese. Possono, inoltre, assumere un ruolo di governance nella migliore allocazione delle risorse nei territori.

Il PNRR, il più grande intervento di investimenti a scala europea, attribuisce loro il ruolo di soggetto attuatore (in particolare nell'ambito sanitario), equiparando questi Enti alle restanti amministrazioni locali. Rispetto ad altri ambiti tematici, le Regioni sono destinatarie di iniziative intraprese dalle Amministrazioni centrali; possono collaborare come soggetti banditori di avvisi per l'accesso ai contributi da parte degli Enti locali o, infine, possono supportare le Amministrazioni centrali nella realizzazione di interventi di competenza nazionale.

In questo contesto, pare logico attendersi che l'intermediazione rispetto agli Enti locali, e quindi il ruolo di coordinamento delle Regioni nella realizzazione di investimenti pubblici, sia in futuro anco-

<sup>1</sup> ISTAT, [www.istat.it](http://www.istat.it).

<sup>2</sup> IRPET, [www.irpet.it](http://www.irpet.it).

<sup>3</sup> Fondazione IPRES, [www.ipres.it](http://www.ipres.it).

ra più enfatizzato, poiché sarà proprio a livello territoriale che una consistente parte dei progetti di investimento dovrà essere realizzata.

A partire da queste premesse, il capitolo è organizzato in tre parti. La prima è dedicata ad un inquadramento di lungo periodo del trend degli investimenti delle Amministrazioni territoriali ed ai più recenti dati congiunturali relativi alla spesa in conto capitale delle Regioni.

A seguire, ci si sofferma su alcune evidenze tratte dall'analisi di due distinte tipologie di policy, nelle quali le Regioni esercitano il ruolo di ente intermediario, finanziando investimenti sui propri territori. La prima tipologia di policy si riferisce ai fondi strutturali, ed in particolare ai POR FESR, rispetto ai quali si indaga, in particolare, il cofinanziamento regionale al FESR. Da questa prospettiva, un elemento di interesse è quello che riguarda le possibili connessioni e l'eventuale complementarietà tra cofinanziamento regionale e investimenti fissi lordi.

La seconda policy presa in considerazione si riferisce, invece, alla possibilità che le Regioni hanno di esercitare effettivamente una governance degli investimenti pubblici locali. In particolare, in questo caso si fa riferimento alla gestione delle risorse di cui al comma 134, art. 1 della Legge 145/2018, che ha stanziato un fondo pari a 3,2 mld per il periodo 2021-2033 per la realizzazione di investimenti territoriali relativi a opere pubbliche di messa in sicurezza degli edifici e del territorio, stabilendo che almeno il 70% dello stanziamento dovesse essere assegnato da ogni Regione e per ciascun anno, ai Comuni del proprio territorio. In questo caso, dunque, la Regione esercita un ruolo di coordinamento nella distribuzione delle risorse e un ruolo attivo nell'ottimizzazione delle richieste espresse da parte del territorio.

## 2. La spesa per investimenti delle Amministrazioni territoriali

Il rilancio degli investimenti pubblici ha rappresentato senza dubbio uno degli obiettivi prioritari delle politiche messe in atto dal governo italiano negli ultimi anni nell'ambito del disegno europeo di ripresa economica delineato dopo la crisi pandemica, tradottosi nel cosiddetto Next Generation EU.

Tra tutti gli investimenti pubblici, una particolare centralità è assunta da quelli riferibili a Comuni, Province e Città metropolitane e Regioni, in quanto più fortemente connessi con i territori e quindi

maggiormente capaci, secondo molti osservatori, di innescare ricadute economiche più virtuose (Ferretti e Lattarulo, 2021).

Come noto, l'andamento degli investimenti pubblici locali è stato caratterizzato da varie fasi (Corte dei Conti, 2022). In tempi relativamente recenti, considerando cioè l'intervallo di tempo dal 1995 al 2020, se ne possono distinguere almeno tre. Dal 1995 al 2010, successivamente alla forte contrazione degli investimenti nazionali innescata dalla crisi valutaria del 1992, si è registrato un incremento piuttosto significativo della spesa locale. In una seconda fase, dal 2010 fino al 2017, si è osservato, al contrario, un lungo periodo di decrescita, particolarmente rilevante proprio nei primi due anni ma mai interrotto nei cinque successivi, determinato dalla crisi economica e finanziaria e dei debiti sovrani europei. In questa fase, le politiche di contenimento della spesa e di miglioramento dei saldi di finanza pubblica, che nel nostro Paese si sono rivelate particolarmente severe, hanno ridotto prevalentemente gli investimenti, risultando le altre voci di spesa più difficilmente comprimibili. In questo contesto, le più penalizzate sono state proprio le Amministrazioni locali, i cui investimenti fissi lordi si sono ridotti di oltre 6 miliardi di euro nel periodo 2012-2017: in questo ultimo anno, in particolare, le uscite in conto capitale delle Amministrazioni locali hanno rappresentato solo l'1,4% del PIL e gli investimenti fissi lordi l'1,2%.

A partire dal 2018, infine, si è avviata una nuova fase di ripresa che ha portato sia la spesa in conto capitale che gli investimenti fissi lordi degli Enti locali, espressi in termini di PIL, a valori più vicini a quelli pre-crisi. Nel 2020, infatti, gli investimenti degli Enti locali sono aumentati di quasi 3,5 miliardi di euro rispetto al 2017, innalzando la quota rispetto al PIL fino al valore di 1,9%, mentre per il 2021 l'Istat ha certificato un'ulteriore accelerazione della spesa pubblica complessiva, a cui, tra l'altro, corrisponde un andamento positivo anche di quella comunale (Ferretti *et al.*, 2022).

Il discrimine rappresentato dal risultato del 2018 poggia, come da più parti ribadito (Ferretti, Gori e Lattarulo, 2019; Corte dei Conti, 2022), sugli effetti di interventi normativi introdotti in due ambiti decisivi per la spesa pubblica in investimenti, ovvero la regolamentazione degli appalti pubblici (Gori e Lattarulo, 2021) e le regole di bilancio degli Enti locali (superamento del patto di stabilità

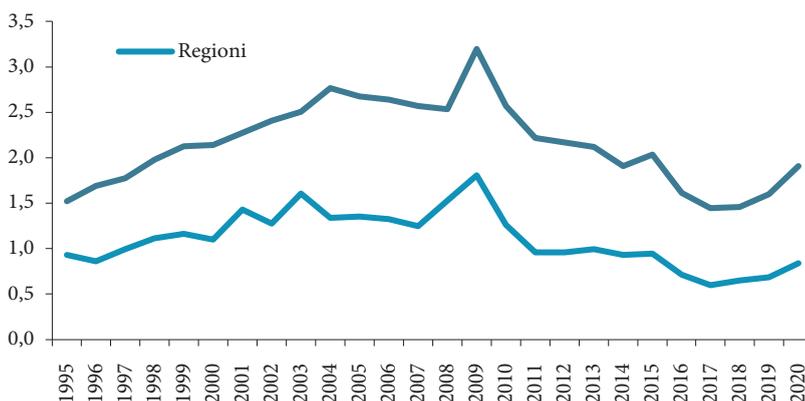
e semplificazione del quadro normativo per il conteggio del saldo utile per il rispetto del pareggio di bilancio).

All'interno di questo contesto, le Amministrazioni regionali svolgono prevalentemente, come è noto, il ruolo di "intermediarie", realizzando investimenti soprattutto attraverso il trasferimento di risorse ad altri soggetti, quali gli Enti della PA, le imprese e le Istituzioni.

Tale evidenza si desume anche dalle figure seguenti, che riportano il confronto tra gli andamenti delle uscite in conto capitale complessive (che includono anche le spese con cui le Regioni finanziano gli investimenti di altri Enti o imprese) e dei soli investimenti fissi lordi (figg. 1a e 1b). Infatti, in termini di investimenti, l'apporto regionale al comparto degli Enti locali è piuttosto ridotto, seppur relativamente costante nel tempo, sia in termini assoluti che in percentuale di PIL, corrispondendo – in questo secondo caso – a circa lo 0,2%-0,1%.

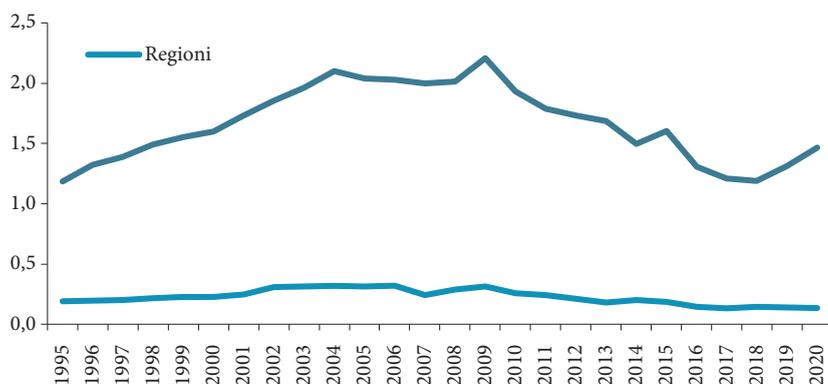
Nei prossimi anni, nel periodo di attuazione del PNRR, è naturale aspettarsi che il ruolo delle Regioni come "intermediarie" di investimenti pubblici sia ancora più enfatizzato, poiché sarà proprio a livello territoriale che una consistente parte dei progetti di investimento dovrà essere realizzata.

Fig. 1a. Andamento delle uscite in conto capitale di Regioni ed Enti locali. 1995-2020. Valori percentuali rispetto al PIL.



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT.

Fig. 1b. Andamento degli investimenti fissi lordi di Regioni ed Enti locali. 1995-2020. Valori percentuali rispetto al PIL.



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT.

Anche per questo, particolarmente cruciale risulterà il rafforzamento della capacità amministrativa delle Amministrazioni regionali, che, coerentemente a quanto previsto dal DL 80/2021<sup>4</sup>, dovrà essere orientato in particolar modo ad assicurare il coordinamento delle relazioni tra le Amministrazioni statali e gli Enti territoriali.

### 3. La spesa per investimenti delle Regioni e delle Province autonome

La spesa totale delle Regioni e delle Province autonome è cresciuta, nel periodo 2017-2021, del 9,5%, passando da 71.520 milioni di euro a 78.332. Nell'ambito della spesa per investimenti, si rileva nel quinquennio un complessivo incremento degli investimenti fissi lordi<sup>5</sup> pari a 9,8%, con un aumento da 866 a 951 milioni di euro, che però passa da una temporanea contrazione nel biennio 2019-2020, in controtenden-

<sup>4</sup> Per l'attuazione del PNRR l'art. 9 del DL 80/2021 ha previsto, tra l'altro, il reclutamento di 1.000 esperti da destinare anche all'affiancamento delle Regioni per la gestione delle procedure maggiormente critiche.

<sup>5</sup> Sulla base dei dati SIOPE si considerano gli investimenti fissi lordi delle amministrazioni regionali in beni immobili.

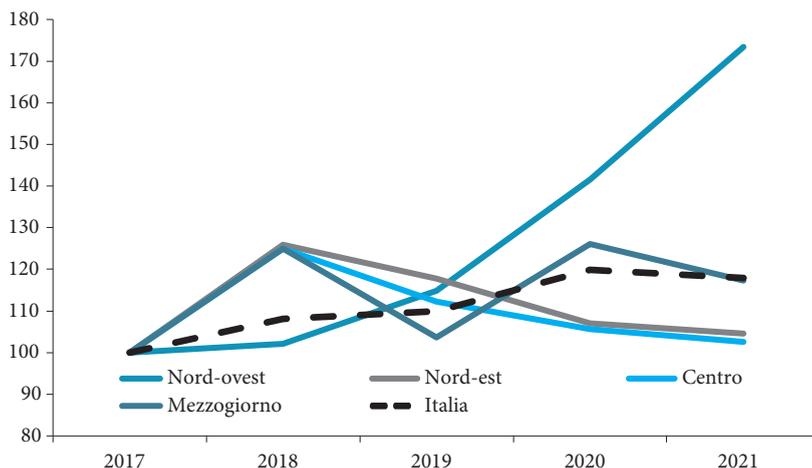
denza, soprattutto per quanto riguarda il 2019, con quanto rilevato per i Comuni (Corte dei Conti, 2021). La tabella che segue riporta gli importi dei pagamenti totali delle Regioni, estratti dal sistema SIOPE relativi alla sola componente regionale, escludendo quella relativa alla gestione sanitaria (tab. 1).

Tab. 1. Spese correnti e per investimenti delle Regioni e Province autonome – Gestione ordinaria. Valori in milioni di euro e variazioni percentuali. Anni 2017-2021.

Titoli spese	2017	2018	2019	2020	2021	Var% 2021/ 2017
Titolo 1 - Spese correnti	45.421	47.321	46.507	46.717	48.526	6,8
Titolo 2 - Spese in conto capitale	11.435	13.103	12.581	13.708	13.491	18,0
di cui: Investimenti fissi lordi	866	908	829	758	951	9,8
Totale generale	71.520	73.285	74.281	76.048	78.332	9,5

Fonte: elaborazioni su dati SIOPE, estrazione aprile 2022.

Fig. 2. Spese in conto capitale delle Regioni e Province autonome – Gestione ordinaria. Numeri indice. Anni 2017-2021.

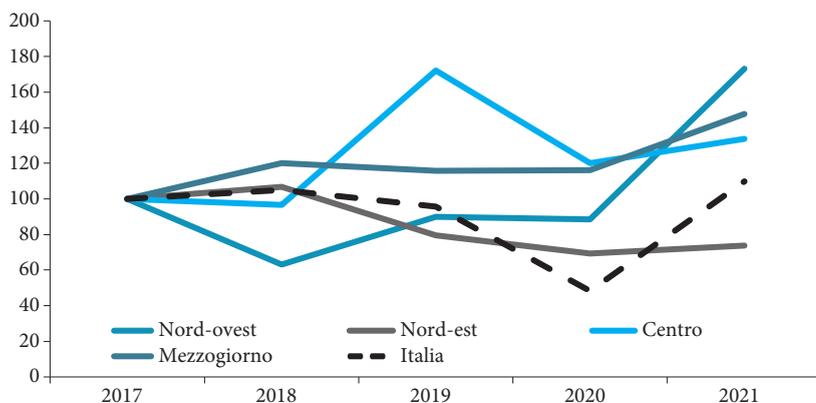


Fonte: elaborazioni su dati SIOPE, estrazione aprile 2022.

In base alla ripartizione territoriale, sono solo le Regioni del Nord-ovest a presentare pagamenti in conto capitale in crescita durante i cinque anni, mentre quelle meridionali mostrano un andamento altalenante seppure i valori del 2021 siano più elevati di quelli del 2017 (fig. 2). Al contrario, nelle altre Regioni del Nord e del Centro la dinamica risulta in diminuzione a partire dal 2018. In particolare, la riduzione osservata nel 2020 in alcune aree del Paese può essere connessa all'evento pandemico e nello specifico ai mesi di lockdown compresi tra marzo e giugno del 2020.

Le spese per investimenti fissi lordi delle Regioni e delle Province autonome costituiscono, in generale, meno dell'8% delle spese in conto capitale. Guardando all'analisi territoriale, si osserva come, nonostante gli andamenti altalenanti tipici delle spese per investimenti, nelle Regioni centrali, meridionali e del Nord-ovest l'andamento sia tendenzialmente in crescita (fig. 3).

Fig. 3. Spese per investimenti fissi lordi delle Regioni e Province autonome – Gestione ordinaria. Numeri indice. Anni 2017-2021.



Fonte: elaborazioni su dati SIOPE, estrazione aprile 2022.

Guardando alle principali tipologie di spesa, si osserva come gli investimenti fissi si siano concentrati, almeno nell'ultimo anno, principalmente nelle grandi opere infrastrutturali (strade e altre vie di comunicazione, infrastrutture idrauliche e telematiche) oppure di sistemazione del suolo. Sommate tra loro, tali voci economiche costituiscono oltre il 60% della spesa per investimenti fissi lordi (tab. 2).

Tab. 2. Principali tipologie di spesa per investimenti fissi delle Regioni e Province autonome – Gestione ordinaria. Valori in milioni di euro e variazioni percentuali. 2021.

Tipologia spese	2021	Var% 2021/2017
Infrastrutture stradali	176	-6,8
Altre vie di comunicazione	82	123,2
Opere per la sistemazione del suolo	105	52,4
Infrastrutture idrauliche	198	10,6
Infrastrutture telematiche	32	97,4
Totale spesa investimenti fissi	951	9,8
<b>Peso% somma voci precedenti/ totale spesa investimenti fissi</b>	62,3	

Fonte: elaborazioni su dati SIOPE, estrazione aprile 2022.

#### 4. Gli investimenti regionali realizzati attraverso il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) nel ciclo di programmazione 2014-2020

La politica di coesione è la politica dell'Unione Europea volta a ridurre le disparità di sviluppo fra le Regioni degli Stati membri ed a rafforzare la coesione economica, sociale e territoriale.

Essa viene promossa, in particolare, attraverso i Fondi strutturali (il Fondo di coesione – FC; il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale – FESR e il Fondo Sociale Europeo – FSE), la cui gestione, a partire dalla riforma relativa alla politica regionale europea risalente al 1988 (Primo pacchetto Delors), è improntata ai principi di:

- concentrazione: in virtù del quale i fondi strutturali sono diretti a pochi obiettivi prioritari;
- programmazione: che prevede il ricorso a periodi di programmazione pluriennali lunghi sette anni;
- partnership: che introduce un approccio multilivello alla gestione dei fondi, coinvolgendo attori nazionali, regionali e locali nell'attività di programmazione;
- addizionalità: in virtù del quale le risorse dell'UE devono essere aggiuntive e non sostitutive rispetto ad altre fonti di finanziamento

nazionali. Questo principio stabilisce, inoltre, l'obbligo da parte dei governi nazionali e/o regionali di cofinanziare le spese entro una certa soglia percentuale.

Nell'ambito della politica di coesione, l'articolo 176 TFUE prevede che il FESR sia destinato a contribuire alla correzione dei principali squilibri regionali esistenti nell'Unione europea attraverso il sostegno allo sviluppo e all'adeguamento strutturale delle Regioni in ritardo di sviluppo e alla riconversione delle Regioni industriali in declino. Per questo motivo, gli obiettivi che si pone il fondo europeo riguardano due principali traiettorie: gli investimenti a favore della crescita e dell'occupazione, finalizzati a rafforzare il mercato del lavoro e le economie regionali, da un lato, e la cooperazione territoriale europea, dall'altro.

Le risorse destinate al primo obiettivo sono ripartite tra tre diverse categorie di Regioni: le Regioni più sviluppate, con un PIL pro capite superiore al 90% della media dell'UE; le Regioni in transizione, con un PIL pro capite compreso tra il 75% e il 90% della media dell'UE; le Regioni meno sviluppate, con un PIL pro capite inferiore al 75% della media dell'UE.

*Tab. 3. Allocazione delle risorse comunitarie FESR 2014-2020 per categoria di Regione. Milioni di euro e valori percentuali.*

	FESR	%	di cui POR	%
Regioni meno sviluppate	16.419	79,5	11.235	74,7
Regioni in transizione	826	4,0	635	4,2
Regioni più sviluppate	3.407	16,5	3.175	21,1
Totale	20.652	100,0	15.045	100,0

*Fonte: IFEL.*

La dotazione complessiva FESR 2014-2020 destinata all'Italia dall'Accordo di partenariato è stata di 20,6 miliardi di euro (tab. 3) e tale ammontare è stato allocato per oltre il 79,5% nelle Regioni meno sviluppate, cioè Calabria, Basilicata, Puglia, Campania e Sicilia. Il totale delle risorse FESR assegnato ai Programmi Operativi Regionali (POR) è stato, invece, di circa 15 miliardi di euro.

Come noto, alla quota comunitaria si aggiungono il cofinanziamento nazionale e regionale e/o di altri enti partecipanti ai programmi. La percentuale di cofinanziamento nazionale, ai sensi dell'art. 120 del Regolamento 1303/13, varia per asse prioritario e, se del caso, per categoria di Regioni e per Fondo. La Legge Finanziaria del 2014 (Legge 147/2013), al comma 240, ha previsto che il cofinanziamento, nel caso di POR, fosse per il 70% a carico dello Stato e per il 30% a carico delle Regioni e delle Province Autonome. Inoltre, con la delibera n. 10/2015 del Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE), è stato determinato l'ammontare delle risorse per il cofinanziamento: 24 miliardi di euro sono assicurati dal Fondo di Rotazione per il finanziamento dei programmi PON e POR, mentre oltre 4 miliardi di euro vengono dalle Regioni a sostegno dei soli POR. Nella Tabella 4 si riportano le quote di cofinanziamento nazionale e regionale dei soli POR, per categoria di Regioni. In particolare, per le Regioni meno sviluppate sono previsti complessivi 7,3 miliardi a fronte di un cofinanziamento regionale di 2,2 miliardi.

*Tab. 4. Cofinanziamento dei Programmi Operativi Regionali (POR) 2014-2020 FESR In Italia. Milioni di euro.*

	<i>Risorse del Fondo di Rotazione</i>	<i>Risorse regionali</i>	<i>Totale cofinanziamento</i>
POR Regioni meno sviluppate	5.107	2.189	7.295
POR Regioni in transizione	666	286	952
POR Regioni più sviluppate	4.493	1.926	6.419
Totale POR	10.266	4.400	14.666

*Fonte: IFEL.*

Guardando ai dati di OpenCoesione relativi al ciclo di programmazione 2014-2020 (tab. 5), e quindi a quanto realmente realizzato fino ad adesso, si osserva che dei 15 miliardi stanziati per i POR FESR, ad oggi ne sono stati distribuiti circa 10<sup>6</sup>: di questi, a seguito delle indicazioni normative, oltre il 50% è già stato destinato alle Regioni meno sviluppate, mentre circa un terzo è andato a quelle più sviluppate. Al FESR

<sup>6</sup> L'estrazione dei dati è avvenuta in data 15 aprile 2022.

si sono poi aggiunte risorse statali (2,7 miliardi di euro) e regionali (1,4 miliardi) pari cioè al 30% del cofinanziamento complessivo, per un ammontare totale di risorse di quasi 14 miliardi di euro.

*Tab. 5. Risorse distribuite per fonti di finanziamento. POR FESR, ciclo di programmazione 2014-2020. Valori in migliaia di euro e valore percentuale.*

	Finanziamento. FESR	Finanziamento Regionale	Finanziamento Stato - Fondo di rotazione	Totale	Quota Finanziamento regionale/ totale	Quota finanz. regionale/ FESR
Regioni meno sviluppate	5.747.503	295.493	670.556	6.713.553	30,6	5,1
Regioni in transizione	689.012	238.716	454.317	1.382.045	34,4	34,6
Regioni più sviluppate	3.175.873	915.755	1.653.836	5.745.464	35,6	28,8
<b>TOTALE</b>	<b>9.612.388</b>	<b>1.449.964</b>	<b>2.778.710</b>	<b>13.841.061</b>	<b>34,3</b>	<b>15,1</b>

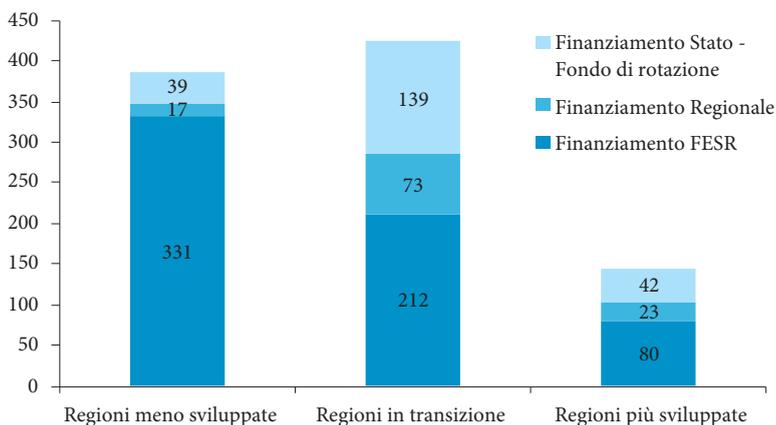
*Fonte: elaborazioni su dati OpenCoesione.*

In merito ai cofinanziamenti è possibile mettere in evidenza almeno due aspetti. In primo luogo, come le risorse effettivamente spese siano ancora molto al di sotto di quelle previste, evidenziando un problema di ritardi nell'erogazione della spesa pubblica. Inoltre, in merito al cofinanziamento regionale si osserva come sia le Regioni in transizione che quelle più sviluppate superino la soglia normativa del 30% prevista rispetto al cofinanziamento complessivo, a dimostrazione di come alcuni territori riescano ad intervenire con risorse proprie anche più di quanto richiesto per l'attribuzione del fondo europeo. Infine, in conseguenza di questa prima osservazione, come il finanziamento regionale risulti molto differenziato se misurato in quota rispetto alle risorse FESR e cioè all'ammontare del finanziamento proveniente dall'Unione Europea. Nelle Regioni meno sviluppate, ad esempio, a fronte di 5,7 miliardi di euro di fondi europei, le Regioni intervengono con meno di 300 milioni di euro, fornendo quindi un apporto del 5% alle risorse complessive; nelle Regioni più sviluppate e in quelle in transizione, invece, per le quali i finanziamenti europei sono inferiori e i contributi regionali superiori, questo stesso rapporto assume valori intorno al 30%. Naturalmente, come si è detto, la quota di cofinanziamento regionale è stabilita dai regolamenti comunitari e

dalle norme nazionali. Tuttavia, nelle Regioni meno sviluppate, dove le risorse provenienti dall'Europa sono più rilevanti, il cofinanziamento regionale risulta relativamente meno cospicuo.

La relazione tra le due grandezze, finanziamento e risorse FESR, risulta ancora più evidente se si prendono in esame i dati pro capite (fig. 4). Da questo punto di vista, infatti, le Regioni che risultano in

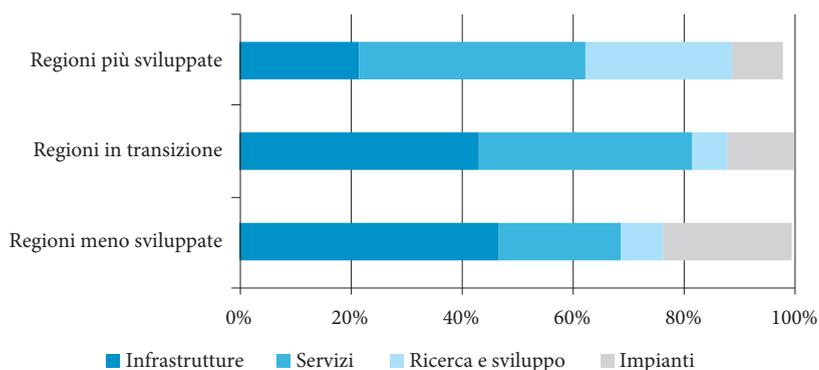
Fig. 4. Risorse distribuite per fonti di finanziamento. POR FESR, ciclo di programmazione 2014-2020. Valori in euro pro capite.



Fonte: elaborazioni su dati OpenCoesione.

vantaggio sono in particolar modo quelle in transizione, poiché riescono a raddoppiare le risorse FESR con il cofinanziamento statale e regionale. Le Regioni meno sviluppate, al contrario, pur potendo contare su ingenti risorse europee, dispongono di un cofinanziamento sia statale che regionale molto inferiore. E tale circostanza risulta probabilmente ancora più rilevante (fig. 5) se si considera che le Regioni meno sviluppate spendono, come da normativa, il 70% delle proprie risorse FESR (e l'81% del cofinanziamento regionale) in infrastrutture e impianti specializzati per l'attività produttiva, cioè negli interventi maggiormente remunerativi e caratterizzati dai più alti moltiplicatori in termini di valore aggiunto e di addetti (fig. 5).

Fig. 5. Risorse distribuite per tipologia di intervento. POR FESR, ciclo di programmazione 2014-2020. Valori percentuali.



Fonte: elaborazioni su dati OpenCoesione.

Volendo provare, invece, a stabilire una relazione tra il cofinanziamento regionale al FESR e gli investimenti fissi lordi degli Enti, si prendono a riferimento i dati SIOPE che si riferiscono agli anni del ciclo di programmazione 2014-2020<sup>7</sup>. Il rapporto tra il cofinanziamento regionale al FESR e la quantità di risorse spese dagli Enti sia in forma di investimenti fissi lordi che come finanziamento al FESR, mostra anche in questo caso evidenti differenze territoriali. In particolare, le Regioni meno sviluppate presentano una quota piuttosto bassa dell'indicatore (11%), a dimostrazione di come in questi Enti il cofinanziamento rappresenti solo una parte residuale rispetto agli investimenti realizzati con risorse diverse da quelle FESR. In questi territori, quindi, la spesa può essere indirizzata ad altre tipologie di fondi, oppure ad investimenti gestiti con il bilancio autonomo. Al contrario, le Regioni in transizione appaiono, in media, molto più orientate al FESR, tanto da fornire a questa misura un finanziamento che è pari al 41% dell'ammontare totale preso come denominatore. In altre parole, i dati appena forniti sembrerebbero mettere in evidenza

<sup>7</sup> A questo scopo si prendono a riferimento gli investimenti fissi lordi delle amministrazioni regionali in beni immobili degli anni dal 2015 al 2021, tenendo in considerazione eventuali sfasamenti temporali dovuti a ritardi.

come il ruolo di “intermediare” degli investimenti sul territorio sia una funzione maggiormente consolidata nelle Regioni in transizione piuttosto che in quelle meno sviluppate o più sviluppate.

*Tab. 6. Investimenti fissi lordi in beni immobili, cofinanziamento regionale al POR FESR e loro rapporto. Valori assoluti e pro capite in euro pro capite, valori percentuali.*

	<i>IFL (a)</i>	<i>Cofinanziamento POR /FESR (b)</i>	<i>Totale (c)</i>	<i>Rapporto (b/c)</i>
Regioni meno sviluppate	135	17	152	11,2
Regioni in transizione	106	73	180	40,8
Regioni più sviluppate	67	22	89	24,9
<b>TOTALE</b>	88	23	112	21,0

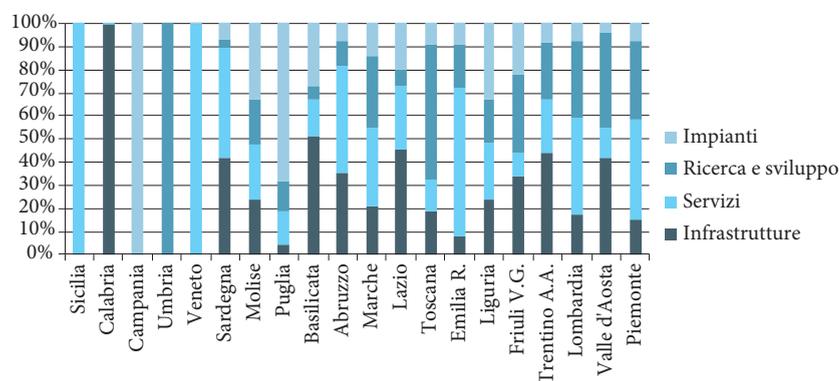
*Fonte: elaborazioni su dati OpenCoesione e SIOPE.*

In generale, però, al di là delle questioni normative più generali, una maggiore o minore propensione al cofinanziamento del FESR può dipendere da vari fattori. In primo luogo, ed è sicuramente questa la causa principale, ciò potrebbe dipendere da una scelta deliberata di alcune amministrazioni che non ritengono utile o necessario cofinanziare con ulteriori risorse proprie le già rilevanti somme disponibili per il Programmi. In secondo luogo, il minore cofinanziamento può essere connesso ad un minore livello di ricchezza delle Regioni: infatti i territori con un livello di PIL più basso possono, in generale, fornire un contributo inferiore rispetto alle aree più ricche, maggiormente industrializzate e con basi imponibili più elevate.

Inoltre, possono essere considerate anche cause connesse alle scelte regionali (policy) in merito ad un maggiore o minore interesse nella realizzazione di investimenti al di fuori delle politiche di coesione. E, infine, cause legate al settore di destinazione degli interventi, aspetto questo che può richiedere un maggior o minore apporto dell’organizzazione regionale e quindi un suo diverso coinvolgimento strategico. A questo proposito, guardando alla distribuzione del finanziamento regionale in alcune Regioni italiane, si osserva come una parte di queste concentri i propri finanziamenti su un solo asse: si tratta di Sicilia, Calabria, Campania, Umbria e Veneto che scelgono di realizzare inve-

stimenti all'interno di una sola specifica area tematica. In particolare, Sicilia e Veneto cofinanziano esclusivamente interventi destinati a servizi di consulenza a imprese già avviate o al supporto per l'avvio di nuove. Calabria e Campania, invece, sembrano indirizzarsi verso interventi apparentemente più strategici, la prima finanziando prevalentemente opere infrastrutturali sia nel campo ambientale e delle risorse idriche che in quello dei trasporti e delle telecomunicazioni, la seconda privilegiando la realizzazione di impianti ed attrezzature per l'attività produttiva e la ricerca. L'Umbria, infine, si concentra su interventi connessi ai processi di innovazione, ricerca e sviluppo.

Fig. 6. Cofinanziamento regionale al POR FESR, ciclo di programmazione 2014-2020. Valori percentuali.



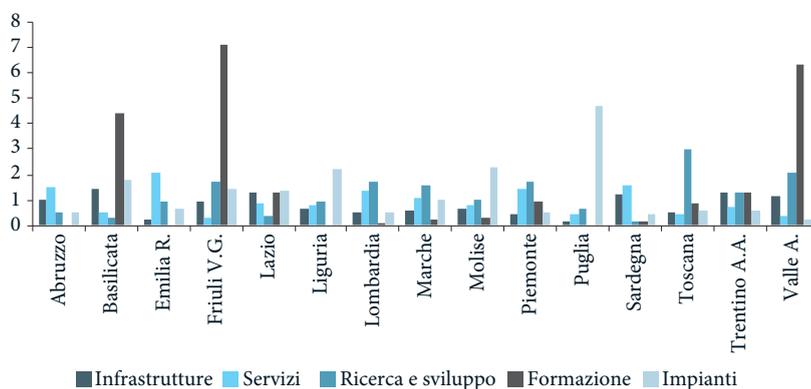
Fonte: elaborazioni su dati OpenCoesione.

Anche guardando alle sole Regioni con interventi settorialmente differenziati si osserva comunque come in alcune realtà l'indice di specializzazione sia evidentemente più rilevante per alcune tipologie di intervento (indice molto superiore a 1). È il caso, ad esempio, della Basilicata, del Friuli-Venezia Giulia e della Valle d'Aosta, che cofinanziano prevalentemente interventi nel campo della formazione, o della Puglia, che interviene nella realizzazione di impianti, o ancora della Toscana per la ricerca e sviluppo.

In definitiva, sulla base delle analisi riportate in questo paragrafo, le Regioni meno sviluppate sembrano utilizzare meno delle altre le proprie

risorse per finanziare il FESR. Questa circostanza può dipendere da un mix di cause, sicuramente dal più alto livello delle risorse europee ma probabilmente anche da scelte legate alle tipologie di intervento finanziate con FESR o dalla gestione degli spazi di autonomia nella definizione degli investimenti realizzati al di fuori delle politiche di coesione. Per questo motivo, queste stesse Regioni si trovano con un ammontare di risorse proprie da destinare ad investimenti fissi lordi (in beni immobili) che è più rilevante, in termini pro capite, rispetto a quello delle altre Regioni che, al contrario, si fanno carico più di loro della funzione di intermediarie.

Fig. 7. *Indice di specializzazione settoriale del cofinanziamento al POR FESR, ciclo di programmazione 2014-2020.*



Fonte: elaborazioni su dati OpenCoesione.

5. Il ruolo di governance degli investimenti pubblici locali affidato alle Regioni: l'assegnazione ai Comuni dei contributi per opere pubbliche e messa in sicurezza degli edifici e del territorio

La Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, in occasione della Legge di bilancio 2019 (Legge 145/2018), ha chiesto – al fine di snellire le procedure per il rilancio degli investimenti ed in particolare per finanziare investimenti nelle materie di competenza concorrente – l'istituzione di un fondo “similare” al Fondo per il finanziamento degli investimenti e sviluppo infrastrutturale per il Paese (c. 140 della Legge 232/2016).

La Legge 145/2018 ha quindi previsto, al comma 134 dell'art. 1, che, al fine di favorire gli investimenti, fossero assegnati alle Regioni a statuto ordinario per il periodo 2021-2034: contributi per investimenti per la progettazione e per la realizzazione di opere pubbliche per la messa in sicurezza degli edifici e del territorio, per interventi di viabilità e per la messa in sicurezza e lo sviluppo di sistemi di trasporto pubblico anche con la finalità di ridurre l'inquinamento ambientale, per la rigenerazione urbana e la riconversione energetica verso fonti rinnovabili, per le infrastrutture sociali e le bonifiche ambientali dei siti inquinati, nonché per investimenti di cui all'articolo 3, comma 18, lettera c), della legge 24 dicembre 2003, n. 350.

A tal fine, è stata prevista l'istituzione di un Fondo per favorire gli investimenti territoriali pari a 3,2 mld di euro per il periodo 2021-2034. Tale fondo è stato istituito con l'impegno, da parte di ciascuna Regione, di assegnare almeno il 70% dello stanziamento, per ciascun anno, ai Comuni del proprio territorio entro il 30 ottobre dell'anno precedente al periodo di riferimento.

Il contributo assegnato a ciascun Comune è stato dunque correlato a investimenti inerenti:

- a) la messa in sicurezza del territorio a rischio idrogeologico;
- b) la messa in sicurezza di strade, ponti e viadotti nonché per interventi sulla viabilità e sui trasporti anche con la finalità di ridurre l'inquinamento ambientale;
- c) la messa in sicurezza degli edifici, con precedenza per gli edifici scolastici, e di altre strutture di proprietà dei Comuni;
- c-bis) la messa in sicurezza e lo sviluppo di sistemi di trasporto pubblico di massa finalizzati al trasferimento modale verso forme di mobilità maggiormente sostenibili e alla riduzione delle emissioni climalteranti;
- c-ter) progetti di rigenerazione urbana, riconversione energetica e utilizzo fonti rinnovabili;
- c-quater) infrastrutture sociali;
- c-quinques) bonifiche ambientali dei siti inquinati;
- c-sexies) l'acquisto di impianti, macchinari, attrezzature tecnico-scientifiche, mezzi di trasporto e altri beni mobili a utilizzo pluriennale.

La legge di bilancio 2020 (Legge 160/2019) ha rifinanziato il Fondo per 2,4 mld di euro dal 2023 al 2034 e, con l'Accordo in Conferenza Stato-Regioni n. 187 del 5 novembre 2020, è stato previsto un ulte-

riore incremento di 1 mld di euro dal 2022 al 2024 (Legge di bilancio 2021-Legge 178/2020).

L'allegato H alla Legge 30 dicembre 2020, n. 178 ha dunque aggiornato come segue gli importi spettanti a ciascuna Regione a valere sui contributi ex Legge 145/2018, art. 1, co. 134-138.

*Tab. 7. Riparto risorse ex Legge 145/2018, art. 1, commi 134-138. Valori assoluti in milioni di euro e percentuale di riparto.*

Regioni	Percentuale di riparto	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027-2032	2033	2034
Abruzzo	3,16%	4,3	13,7	13,4	16,6	3,9	8,2	9,6	11,0	6,3
Basilicata	2,50%	3,4	10,9	10,6	13,1	3,1	6,5	7,6	8,7	5,0
Calabria	4,46%	6,0	19,4	18,9	23,4	5,6	11,6	13,6	15,6	8,9
Campania	10,54%	14,2	45,8	44,7	55,3	13,1	27,4	32,1	36,8	21,1
Emilia-Romagna	8,51%	11,5	37,0	36,1	44,6	10,6	22,1	25,9	29,7	17,0
Lazio	11,70%	15,8	50,9	49,7	61,4	14,6	30,4	35,6	40,9	23,4
Liguria	3,10%	4,2	13,5	13,2	16,3	3,9	8,0	9,4	10,8	6,2
Lombardia	17,48%	23,6	76,0	74,2	91,7	21,8	45,4	53,2	61,1	35,0
Marche	3,48%	4,7	15,1	14,8	18,3	4,3	9,0	10,6	12,2	7,0
Molise	0,96%	1,3	4,2	4,1	5,0	1,2	2,5	2,9	3,4	1,9
Piemonte	8,23%	11,1	35,8	34,9	43,2	10,2	21,4	25,1	28,8	16,5
Puglia	8,15%	11,0	35,5	34,6	42,7	10,1	21,1	24,8	28,5	16,3
Toscana	7,82%	10,6	34,0	33,2	41,0	9,7	20,3	23,8	27,3	15,6
Umbria	1,96%	2,6	8,5	8,3	10,3	2,4	5,1	6,0	6,9	3,9
Veneto	7,95%	10,7	34,6	33,7	41,7	9,9	20,6	24,2	27,8	15,9
<b>TOTALE</b>	<b>100,00%</b>	<b>135,0</b>	<b>435,0</b>	<b>424,5</b>	<b>524,5</b>	<b>124,5</b>	<b>259,5</b>	<b>304,5</b>	<b>349,5</b>	<b>200,0</b>

*Fonte: Legge 30 dicembre 2020, n. 178 – Allegato H.*

La stessa Legge 145/2018 ha previsto che le Regioni rivestissero un ruolo cruciale nel processo di programmazione e gestione delle risorse di cui al co. 134 dell'art. 1, essendo chiamate, tra l'altro, a<sup>8</sup>:

- individuare gli interventi prioritari oggetto di finanziamento e i Comuni beneficiari;
- classificare gli interventi nella BDAP;
- revocare il contributo in caso di mancato rispetto dei termini di affidamento dei lavori da parte dei Comuni;
- riassegnare le somme revocate ad altri Comuni per piccole opere;
- monitorare gli interventi attraverso BDAP.

Poiché le disposizioni normative non hanno disciplinato le modalità di erogazione dei contributi da parte dello Stato alle Regioni e le modalità di revoca in caso di mancato rispetto del termine di assegnazione; ed anche al fine di fornire alle Regioni gli strumenti tecnici operativi per assicurare il monitoraggio degli investimenti, è stato approvato l'Accordo Stato-Regioni n. 171 del 9 settembre 2021 che ha disciplinato, tra l'altro: le modalità di assegnazione, monitoraggio e revoca dei contributi; le modalità di erogazione dei contributi; il monitoraggio degli investimenti; il flusso informativo sugli investimenti pubblici.

In particolare, in tema di assegnazione dei contributi, monitoraggio e revoca, l'accordo prevede, tra l'altro, che:

- le Regioni a statuto ordinario, nell'atto di assegnazione ai soggetti del proprio territorio del contributo, individuano, ove previsto, a pena di nullità, gli interventi oggetto di finanziamento attraverso il codice unico di progetto (CUP), prevedendo ed accertando che i soggetti beneficiari, ivi inclusi i Comuni, entro il 30 novembre dell'anno precedente al periodo di riferimento, classificano i medesimi interventi nella Banca dati delle Amministrazioni pubbli-

<sup>8</sup> Il comma 135.1 dell'art. 1 della L. 145/2018, inserito dall'art. 1, comma 458, L. 30 dicembre 2021, n. 234, prevede che: a decorrere dall'anno 2023, le Regioni possono finalizzare le risorse di cui al comma 134 al finanziamento delle opere di rigenerazione urbana ricadenti nel proprio territorio, ammissibili e non finanziate, nell'ambito della graduatoria di cui al decreto del Ministero dell'interno 2 aprile 2021, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 84 dell'8 aprile 2021, in attuazione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 21 gennaio 2021, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 56 del 6 marzo 2021.

- che BDAP-MOP, sotto la voce “Contributo investimenti indiretti articolo 1, comma 134, Legge di bilancio 2019”;
- il vincolo del 70% di assegnazione delle risorse a favore dei Comuni del proprio territorio è assicurato anche attraverso attuazione diretta o per il tramite di soggetti regionali degli investimenti. In tal caso, nell’atto di assegnazione, dovrà essere data evidenza dell’ente beneficiario e del soggetto attuatore e gli obblighi di monitoraggio sono in capo al soggetto attuatore.
  - l’atto di assegnazione è trasmesso, entro il 31 dicembre dell’anno precedente al periodo di riferimento, al Ministero dell’Economia e delle Finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato - Ispettorato generale per la finanza delle Pubbliche Amministrazioni (IGEPA), pena la mancata erogazione dei relativi contributi.
  - le Regioni a statuto ordinario assicurano un costante monitoraggio degli interventi nella Banca dati delle Amministrazioni pubbliche BDAP-MOP, verificando la completezza delle informazioni di avanzamento finanziario, fisico e procedurale degli stessi.

L’Accordo prevede, inoltre che, al fine di assicurare il costante monitoraggio degli interventi, le Regioni accedano al sistema BDAP-MOP, anche attraverso apposita reportistica, al fine di verificare la gestione complessiva degli interventi, la corretta alimentazione del sistema da parte dei soggetti attuatori, nonché per accedere alle informazioni contenute dal sistema di proprio interesse sugli interventi realizzati o in corso di realizzazione sul territorio regionale.

Uno specifico articolo dell’Accordo disciplina il flusso informativo, stabilendo che, al fine di favorire il coordinamento delle iniziative locali e statali in materia di investimenti pubblici e ridurre gli oneri amministrativi relativi alle attività di monitoraggio nel rispetto del principio di unicità dell’invio, nonché al fine di instaurare un costante flusso informativo: a) il Ministero dell’Economia e delle Finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato rende disponibile il sistema BDAP/MOP alle Regioni, sia per le funzioni di gestione delle norme regionali di finanziamento di opere attraverso il modulo GLF (gestione linee di finanziamento) che per il contenuto informativo presente in BDAP; b) le Regioni a statuto ordinario, nell’atto di assegnazione ai soggetti del proprio territorio dei contributi agli in-

vestimenti con risorse proprie, individuano gli interventi oggetto di finanziamento attraverso il codice unico di progetto (CUP).

In questo contesto, le Regioni hanno quindi potuto operare, nei propri territori, una puntuale programmazione delle risorse ex comma 134, art. 1 della Legge 145/2018, sia in termini di individuazione degli ambiti prioritari di intervento, che di ripartizione dei fondi.

La Regione Toscana, ad esempio, con la decisione di Giunta n. 19 del 10 maggio 2021, prendendo atto delle risorse assegnate dalla legge per l'annualità 2022, pari a complessivi 34.017.000 euro, e decidendo di assegnare il 70% di tale importo (23.811.900 euro) ai Comuni, e il restante 30% (10.205.100 euro) alla Regione, sulla base di specifici incontri preliminari svolti con ANCI Toscana, ha individuato, ai fini della ripartizione delle risorse ai Comuni, i seguenti ambiti di intervento ai quali riservare le rispettive dotazioni:

1. messa in sicurezza del territorio a rischio idrogeologico (9.524.760 euro);
2. messa in sicurezza edifici scolastici e pubblici non scolastici (7.143.570 euro);
3. efficientamento energetico edifici pubblici, rigenerazione urbana, sicurezza (7.143.570 euro).

Ha inoltre stabilito di provvedere alla ripartizione della quota di spettanza regionale, ai sensi di quanto previsto dal comma 134 dell'art. 1 della suddetta Legge 145/2018, nel modo seguente:

- a. acquisto di impianti, macchinari, attrezzature tecnico-scientifiche, mezzi di trasporto e altri beni mobili a utilizzo pluriennale (3.000.000 euro);
- b. infrastrutture sociali (1.500.000 euro);
- c. interventi di messa in sicurezza di ponti su strade regionali (5.705.100 euro).

Anche la Regione Puglia, con la DGR n. 2247 del 29 dicembre 2021, ha programmato il riparto delle risorse assegnate per l'anno 2022 in virtù del comma 134 dell'art. 1 della Legge 145/2018 (35.452.500 euro).

La scelta della Regione Puglia è stata quella di destinare circa il 97% delle risorse disponibili (34.452.500 euro) ai Comuni e di prevedere un unico investimento diretto regionale da un milione di euro (miglioramento sismico del fabbricato regionale ex INAPLI sito in

Taranto sede di uffici regionali, già finanziati con i medesimi contributi nell'anno 2021).

Con riferimento alle risorse da destinare ai Comuni del proprio territorio, la Regione Puglia ha ritenuto prioritari gli interventi volti a fronteggiare calamità naturali (20.545.750 euro) e quelli in materia di contrasto e messa in sicurezza del territorio a rischio idrogeologico (13.906.750 euro).

A completamento del quadro, è utile richiamare come il comma 139 dello stesso art. 1 della Legge 145/2018 abbia stabilito di assegnare ai Comuni ulteriori contributi per investimenti relativi a opere pubbliche di messa in sicurezza degli edifici e del territorio, nel limite complessivo di 350 milioni di euro per l'anno 2021, di 450 milioni di euro per l'anno 2022, di 550 milioni di euro annui per ciascuno degli anni dal 2023 al 2025, di 700 milioni di euro per l'anno 2026 e di 750 milioni di euro annui per ciascuno degli anni dal 2027 al 2030<sup>9</sup>.

Tali fondi, a seguito della pubblicazione (nella G.U. n. 229 del 24 settembre 2021) del Decreto Ministeriale di assegnazione delle risorse finanziarie del PNRR alle Amministrazioni titolari dell'attuazione dei singoli interventi, sono confluiti nell'ambito del Piano nazionale di ripresa e resilienza approvato con decisione del Consiglio ECOFIN del 13 luglio 2021, ed in particolare nella Missione 2 – “Rivoluzione verde e transizione ecologica”; componente C4 – Tutela del territorio e della risorsa idrica; intervento 2.2 Interventi per la resilienza, la valorizzazione del territorio e l'efficienza energetica dei Comuni<sup>10</sup>.

<sup>9</sup>La Legge 13 ottobre 2020, n. 126 ha poi previsto che tali risorse assegnate ai Comuni fossero incrementate di 900 milioni di euro per l'anno 2021 e 1.750 milioni di euro per l'anno 2022.

<sup>10</sup> I Comuni beneficiari delle risorse di cui all'articolo 1, commi 139 e ss. (L. n. 145/2018) sono tenuti al rispetto di ogni disposizione impartita in attuazione del PNRR per la gestione, controllo e valutazione della misura, ivi inclusi:

- gli obblighi in materia di trasparenza amministrativa ex D.Lgs. 25 maggio 2016, n. 97 e gli obblighi in materia di comunicazione e informazione previsti dall'art. 34 del Regolamento (UE) 2021/241, mediante l'inserimento dell'esplicita dichiarazione “finanziato dall'Unione europea – NextGenerationEU” all'interno della documentazione progettuale nonché la valorizzazione dell'emblema dell'Unione europea;
- l'obbligo del rispetto del principio di non arrecare un danno significativo all'ambiente (DNSH, “Do no significant harm”) incardinato all'articolo 17 del Regolamento (UE) 2020/852;

Il 6 settembre 2021, il Ministero dell'Interno ha quindi pubblicato sul proprio sito istituzionale un comunicato con il quale informava i Comuni beneficiari di contributi ex art. 1 co. 139 e ss., Legge 145/2018, del passaggio delle risorse relative alla graduatoria 2021 sul PNRR; mentre, con il DL del 6 novembre 2021 n. 152, sono state predisposte le norme abilitanti ai fini del corretto utilizzo delle risorse a valere sul Piano nazionale di ripresa e resilienza in termini di gestione, monitoraggio e rendicontazione.

Con riferimento a tali risorse è previsto che i Comuni comunichino le richieste di contributo direttamente al Ministero dell'Interno entro il termine perentorio del 15 settembre dell'esercizio precedente all'anno di riferimento del contributo.

La richiesta deve contenere le informazioni riferite alla tipologia dell'opera e al codice unico di progetto (CUP) e ad eventuali forme di finanziamento concesse da altri soggetti sulla stessa opera. Per ciascun anno le richieste di contributo:

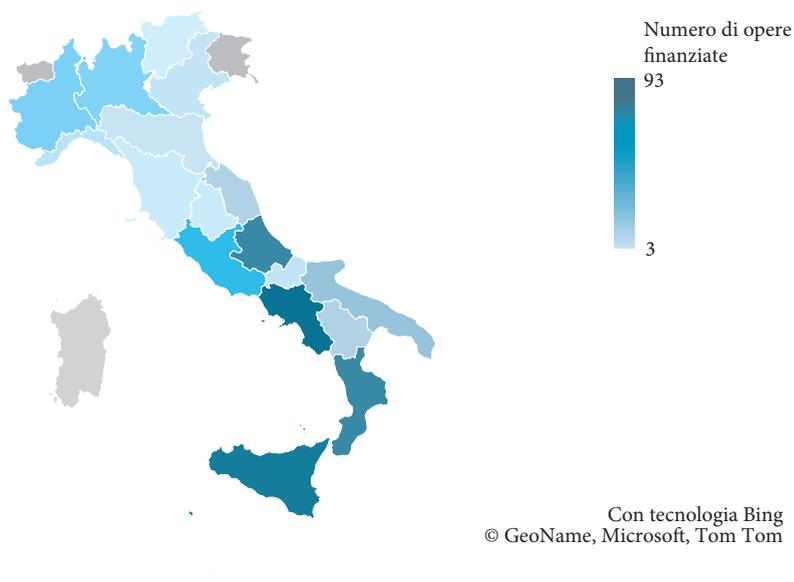
- a) devono riferirsi a opere inserite in uno strumento programmatico;
- b) devono rispettare il limite massimo di 1 milione di euro per i Comuni con una popolazione fino a 5.000 abitanti, di 2,5 milioni di euro per i Comuni con popolazione da 5.001 a 25.000 abitanti e di 5 milioni di euro per quelli con popolazione superiore a 25.000 abitanti;
- c) possono riguardare tipologie di investimenti che sono specificamente individuate nel decreto del Ministero dell'Interno con cui sono stabilite le modalità per la trasmissione delle domande;

- l'obbligo del rispetto dei principi del Tagging clima e digitale, della parità di genere (Gender Equality), della protezione e valorizzazione dei giovani e del superamento dei divari territoriali;
- gli obblighi in materia contabile, quali l'adozione di adeguate misure volte al rispetto del principio di sana gestione finanziaria secondo quanto disciplinato nel Regolamento finanziario (UE, Euratom) 2018/1046 e nell'art. 22 del Regolamento (UE) 2021/241, in particolare in materia di prevenzione dei conflitti di interessi, delle frodi, della corruzione e di recupero e restituzione dei fondi che sono stati indebitamente assegnati, attraverso l'adozione di un sistema di codificazione contabile adeguata e informatizzata per tutte le transazioni relative al progetto per assicurare la tracciabilità dell'utilizzo delle risorse del PNRR;
- l'obbligo di comprovare il conseguimento dei target e dei milestone associati agli interventi con la produzione e l'imputazione nel sistema informatico della documentazione probatoria pertinente.

c-bis) non possono essere presentate da parte di Comuni che risultano beneficiari in uno degli anni del biennio precedente.

A differenza di quanto previsto con riferimento alle risorse di cui ai commi 134-138 dell'art. 1 della Legge 145/2018, dunque, in questo caso non è assegnato alle Regioni alcun ruolo nelle fasi di programmazione e monitoraggio degli interventi.

*Fig. 8. Distribuzione del numero di opere finanziate ex comma 139, Art. 1, Legge 145/2018 – Anno 2022.*



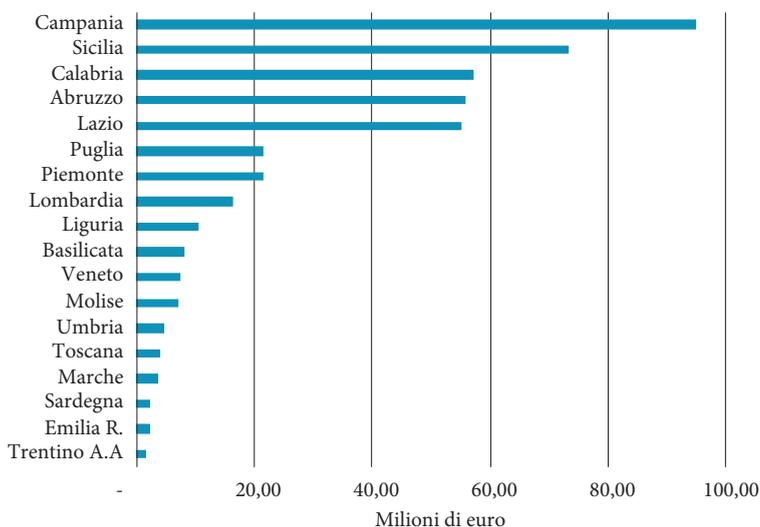
*Fonte: Decreto Ministero Interno e MEF – 18 luglio 2022.*

È previsto, infatti, che, nel caso di mancato rispetto dei termini e delle condizioni previsti, il contributo sia recuperato direttamente dal Ministero dell'Interno e che le somme recuperate siano assegnate ai Comuni che risultano ammessi e non beneficiari del decreto più recente, secondo la graduatoria ivi prevista.

Per l'anno 2022, il Decreto Ministeriale del 18 luglio 2022, tenendo conto delle risorse disponibili, ha previsto che, a seguito dell'attività istruttoria espletata sulle 5.222 istanze pervenute entro il termine

perentorio del 10 marzo 2022, si procedesse al finanziamento di 385 enti e delle relative 553 opere pubbliche, rientranti tutte nella tipologia “investimenti di messa in sicurezza ed efficientamento energetico del territorio a rischio idrogeologico”, per un importo pari ad 448.580.224,51 di euro, distribuito tra le Regioni come rappresentato nelle figure che seguono.

Fig. 9. Distribuzione regionale delle risorse ex comma 139, Art. 1, Legge 145/2018 – Milioni di euro, anno 2022.



Fonte: Decreto Ministero Interno e MEF – 18 luglio 2022.

## Considerazioni conclusive

I dati relativi al trend della spesa per investimenti delle Regioni mostrano, per il quinquennio 2017-2021, un complessivo incremento degli investimenti fissi lordi pari al 9,8%, con un aumento da 866 a 951 milioni di euro.

Particolarmente significativo è, inoltre, il dato per il quale le spese per investimenti fissi lordi delle Regioni e delle Province autonome costituiscono, in generale, meno dell’8% delle spese in conto capitale,

e si concentrano, prevalentemente, sulla realizzazione di grandi opere infrastrutturali (strade e altre vie di comunicazione, infrastrutture idrauliche e telematiche) oppure di sistemazione del suolo.

Tali dati confermano, dunque, come le Regioni italiane svolgano, prevalentemente, il ruolo di “intermediarie”, realizzando investimenti soprattutto attraverso il trasferimento di risorse ad altri soggetti, quali gli Enti della PA, le imprese e le Istituzioni.

In questo contesto, la seconda parte del capitolo si sofferma su alcune evidenze relative ai fondi strutturali, ed in particolare al ciclo di programmazione 2014-2020, nell’ambito del quale al nostro Paese sono stati destinati, fino ad oggi, finanziamenti europei afferenti al fondo FESR per circa 17 miliardi di euro, di cui circa 10 miliardi afferenti ai programmi regionali (POR).

A questo ammontare, sulla base dei dati di OpenCoesione, si è aggiunto il cofinanziamento regionale che, fino ad oggi, risulta pari a 1,4 miliardi di euro. In parallelo, le Regioni hanno speso, sempre nello stesso periodo, circa 5,3 miliardi di euro in investimenti fissi lordi per beni immobili, una cifra che equivale alla metà di quella stanziata sui POR.

Esaminando la distribuzione nel nostro Paese delle risorse del FESR e degli investimenti fissi lordi regionali, si osserva come questa sia territorialmente eterogenea. Le risorse FESR, come noto, privilegiano le Regioni meridionali e in particolare quelle meno sviluppate, mentre gli investimenti fissi regionali, almeno in termini assoluti, risultano più rilevanti nelle Regioni del Centro-Nord.

I dati presentati nel capitolo, dunque, sembrerebbero mettere in evidenza come il ruolo di “intermediare” degli investimenti sul territorio sia una funzione maggiormente consolidata nelle Regioni in transizione piuttosto che in quelle meno sviluppate o più sviluppate.

Il nuovo Accordo di Partenariato relativo ai fondi strutturali europei per il ciclo di programmazione 2021-2027, sottoscritto il 19 luglio 2022 dalla Commissione europea e dal Governo italiano, richiama l’assoluta necessità che le azioni promosse attraverso i Fondi europei siano complementari rispetto a quelle finanziate con il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e agli investimenti del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC). Per massimizzare tale complementarietà sarà, dunque, necessario garantire un coordinamento strategico sia nella programmazione che nell’attuazione dei diversi fondi, così

da evitare sovrapposizioni e frammentazioni, nonché rafforzare gli obiettivi comuni di coesione, soprattutto nel Mezzogiorno.

Lo stesso Accordo di Partenariato suggerisce alcune modalità specifiche attraverso le quali attivare le necessarie sinergie tra i diversi fondi: differenziazioni nei target e nelle dimensioni degli interventi; azione comune di fronte a fabbisogni particolarmente rilevanti; diversa tempistica di realizzazione, così da consolidare e prolungare nel tempo i risultati ottenuti dal PNRR attraverso i programmi della coesione.

È proprio su questa complementarità che, probabilmente, si “giocherà” il successo, nei prossimi anni, tanto delle politiche di coesione – comunitarie e nazionali – quanto del PNRR. Peraltro, per la realizzazione degli interventi di quest’ultimo, come noto, sono state introdotte procedure ad hoc, con lo specifico obiettivo di semplificare e snellire le pratiche amministrative di affidamento degli appalti pubblici.

Tali interventi di semplificazione si auspica possano incidere positivamente sui tempi di realizzazione delle opere che, nel nostro Paese, sono mediamente molto lunghi e difficilmente conciliabili, ad esempio, con i tempi dettati dai cicli della programmazione comunitaria.

A tal proposito, è possibile affermare che le evidenze riportate nel capitolo segnalano come le Regioni potranno, nei prossimi anni, essere sempre più chiamate a rivestire un ruolo di intermediazione e governance nella migliore allocazione delle risorse, in virtù di una più diretta conoscenza del territorio e di una conseguente maggiore possibilità di adattare gli interventi ai differenti contesti.

Sul tema, particolarmente significativa è l’esemplificazione prodotta nell’ultima parte del capitolo con riferimento al ruolo assegnato alle Regioni ai fini dell’erogazione ai Comuni dei contributi per investimenti relativi a opere pubbliche di messa in sicurezza degli edifici e del territorio.

Nell’ambito di tale policy, infatti, la gestione delle risorse di cui ai commi 134-138 dell’art. 1 della Legge 145/2018 ha riservato alle Regioni un ruolo di coordinamento nella distribuzione delle risorse e un ruolo attivo di ottimizzazione delle richieste da parte del territorio.

In definitiva, quindi, nonostante il nuovo ciclo di programmazione mostri molti elementi in continuità rispetto al passato e l’avvio del PNRR abbia evidenziato degli aspetti critici nella gestione di risorse così importanti, alcune innovazioni recentemente introdotte rendono possibile auspicare che in futuro i risultati potranno essere più efficaci.

In primo luogo, gli interventi di semplificazione di affidamento degli appalti pubblici che, come già sottolineato, potranno ridurre i tempi di realizzazione delle opere. In secondo luogo, la già citata complementarità tra risorse europee e PNRR che potrà innescare sinergie tra i diversi fondi. Ed, infine, la rafforzata azione di coordinamento da parte dello Stato che, pur rispettando il ruolo di intermediazione delle Regioni, dovrebbe rendere più collaborativi ed efficaci i rapporti tra le diverse Istituzioni.

## Riferimenti bibliografici

- Agrello P. (2019), *La politica di coesione: l'esperienza italiana*, in «Rivista italiana di Public Management», Vol. 2, n. 1, gennaio.
- Aiello F., Pupo V. (2009), *L'impatto della politica regionale dell'Unione Europea. uno studio sulle regioni italiane*, in «Rivista Italiana degli Economisti», 14(3), pp. 421-454.
- Centurelli G. (2018), *La nuova programmazione dei fondi strutturali – il post 2020: le principali novità dalla lettura delle recenti proposte regolamentari della Commissione europea*, in «Rivista Giuridica del Mezzogiorno», n. 3.
- Coppola G., Destefanis S. (2015), *Structural Funds and Regional Convergence: Some Sectoral Estimates in Italy*, in Mussida C., Pastore F., *Geographical Labor Market Imbalances: Recent Explanations and Cures*, Berlin-Heidelberg, Springer, pp. 307-333.
- Corte dei Conti (2021), *Rapporto coordinamento finanza pubblica*, <https://www.corteconti.it/Download?id=867011ba-87e4-4e6b-8338-dd4874ff0b39>.
- Corte dei Conti (2022a), *Relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni/Province autonome*, <https://www.corteconti.it/Download?id=0ea7b28c-92ae-4a4a-9c04-049e-c35530a1>.
- Corte dei Conti (2022b), *Relazione sullo stato di attuazione del Piano nazionale di Ripresa e resilienza (PNRR)*, <https://www.corteconti.it/Download?id=ece-03c3a-0a39-449a-8d19-3105b75ded32>.
- Dall'Erba S. (2005), *Distribution of regional income and regional funds in Europe 1989-1999: An exploratory spatial data analysis*, in «Annals of Regional Science», 39(1), pp. 121-148.
- Ederveen S., de Groot H., Nahuis R., *Fertile Soil for Structural Funds? A Panel Data Analysis of the Conditional Effectiveness of European Cohesion Policy*, in «Kyklos», 59(1), 2006, pp. 17-42.
- Fayolle J., Lecuyer A. (2000), *Croissance Régionale, Appartenance Nationale et Fonds Structurals Européens: Un Bilan d'Étape*, in «Revue de l'OFCE», 73, pp. 165-196.
- Ferretti C., Gori G.F., 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».

- Ferretti C., Gori G.F., Lattarulo P., Ravagli L. (2022), *Le nuove sfide per i Comuni alla luce del PNRR*, in «La Finanza territoriale – Rapporto 2022».
- Ferretti C., Lattarulo P. (2021), *Risorse europee e investimenti pubblici locali*, in Fratesi U., *Politiche per la competitività regionale e specializzazione intelligente nelle regioni sviluppate*, Milano, Egea.
- Giannola A., Petraglia C. (2015), *Mezzogiorno (e Italia): Sud d'Europa*, in Di Maio A., U. Marani (a cura di), *Convenzione, retorica e riti dell'economia. Una guida ai luoghi comuni*, Roma, L'Asino d'Oro, pp. 211-229.
- Gori G.F., Lattarulo P. (2021), *Con procedure più semplici i Comuni tornano a investire*, in «lavoce.info», 16 settembre, <https://www.lavoce.info/archives/89655/con-procedure-piu-semplifici-i-comuni-tornano-a-investire>.
- IFEL (2021), *La dimensione territoriale nelle politiche di coesione*, [https://www.fondazioneifel.it/documenti-e-pubblicazioni/item/download/5168\\_619142f7980bdcf-0f22ca8e75732c44c](https://www.fondazioneifel.it/documenti-e-pubblicazioni/item/download/5168_619142f7980bdcf-0f22ca8e75732c44c).
- Petraglia C., Scalera D. (2012), *Le politiche per il Mezzogiorno negli anni della crisi (2007–2012)*, in «Rivista Economica del Mezzogiorno», 26(4), pp. 1023-1048.
- Rodríguez-Pose A., Garcilazo E. (2015), *Quality of Government and the Returns of Investment: Examining the Impact of Cohesion Expenditure in European Regions*, in «Regional Studies», 49(8), pp. 1274-1290.
- Ufficio Valutazione Impatto del Senato della Repubblica (2018), *L'impatto della politica di coesione in Europa e in Italia – documento di valutazione n. 11*.



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

*Salvio Capasso<sup>1</sup>, Agnese Casolaro<sup>2</sup>*

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

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

Tuttavia, come sottolineato dalla Corte dei Conti<sup>3</sup>, «gli investimenti degli Enti locali in questi ultimi anni hanno registrato una dinamica positiva, nonostante gli eventi esogeni avversi. Molteplici ragioni hanno concorso a tale risultato: il superamento del Patto di stabilità interno, la semplificazione delle procedure sul versante degli appalti pubblici e delle regole contabili, la concessione di spazi finanziari, il crescente contributo al finanziamento di opere pubbliche nell'ambito dell'edilizia scolastica e della messa in sicurezza di edifici e territorio. Semplicità e stabilità delle regole, insieme ad un flusso adeguato di risorse (...) costituiscono la premessa per una ripresa stabile della funzione di investitori pubblici, che rappresenta una vocazione consolidata dei Comuni e degli altri enti locali. Su questo scenario, che

<sup>1</sup> Studi e Ricerche per il Mezzogiorno (SRM), [www.sr-m.it](http://www.sr-m.it)

<sup>2</sup> Studi e Ricerche per il Mezzogiorno (SRM), [www.sr-m.it](http://www.sr-m.it).

<sup>3</sup> Corte dei Conti, 2022.

ha resistito agli effetti della crisi pandemica, si innesta la realizzazione del PNRR, in corso di dispiegamento».

Diventa quindi di primaria importanza attuare le Misure e le Riforme contenute nel Piano, lavorando sulla capacità di spesa al fine di massimizzare l'utilizzo di tutte le risorse disponibili per raggiungere gli obiettivi prefissati e accrescere la competitività del sistema. Il tutto tenendo ben presente non solo la consolidata scarsità di competenze qualificate – associata anche alle restrizioni alla spesa per il personale che ha portato alla contrazione delle assunzioni – ma anche le mutate condizioni di base e le sfide che si presentano legate, ad esempio, all'aumento dei costi energetici.

In ambito territoriale, le Regioni, i Comuni e le Unioni dei Comuni sono i protagonisti principali dell'attuazione del Piano, dovendo assolvere all'80% del totale degli obiettivi territoriali, in termini di Milestone e di Target<sup>4</sup>.

Per quanto riguarda poi la programmazione della politica di coesione europea 2014-2020, è bene sottolineare come l'utilizzo di tali fondi, a seguito della pandemia, sia stato in parte riconfigurato per far fronte alle nuove ed urgenti necessità. Ecco, quindi, che «l'anno contabile 1° luglio 2020-30 giugno 2021 ha definitivamente sancito l'intervento dei Fondi strutturali nella gestione della crisi sanitaria, ridisegnando significativamente l'intero quadro della programmazione relativa al periodo»<sup>5</sup>.

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

Ciò è ancor più vero oggi con una mole di risorse mai registrata in passato e con molti nuovi obiettivi volti a ridisegnare la configurazione del nostro Paese nel più ampio panorama internazionale. In tale contesto, il Mezzogiorno si conferma centrale per il perseguimento di una ripresa strutturale, sostenibile e durevole dell'economia nazionale ed è anche per questo che il PNRR assegna all'area il 40% delle risorse complessive. Si tratta, in termini assoluti, di circa 80 miliardi di eu-

<sup>4</sup> *Ibidem.*

<sup>5</sup> IFEL, 2021a.

ro (su un totale di 206 miliardi ripartibili in una logica territoriale) indirizzati soprattutto a ridurre il divario esistente con il resto del territorio nazionale, facendo anche leva sulla complementarità con la programmazione dei fondi strutturali 2021-2027 e con il programma React-EU.

Le azioni che si intende attuare con il PNRR (siano esse settoriali o legate a delle riforme più ampie) mirano non solo ad aumentare il potenziale di crescita, ma anche a colmare quelle lacune che, sotto diversi aspetti, frenano lo sviluppo stesso del nostro Paese e del Mezzogiorno.

Tutto ciò anche a beneficio degli Enti locali, direttamente coinvolti nella sua attuazione.

Da non tralasciare poi che tra le possibilità a disposizione degli Enti per finanziare investimenti continua ad essere ben presente il ricorso ai mutui; questi, proprio per la valenza che rivestono, sono stati (nel corso del 2020) oggetto di numerose disposizioni legate alla necessità di fronteggiare l'emergenza sanitaria.

Tutte le analisi elencate faranno riferimento, per quanto possibile, alle Amministrazioni comunali, provinciali e regionali. In termini temporali, invece, il riferimento è all'anno 2021.

## 2. Lo sviluppo del debito delle Amministrazioni locali<sup>6</sup>

I dati della Banca d'Italia riferiti al 2021 indicano un debito complessivo delle Amministrazioni locali pari a quasi 87,2 miliardi di euro, in crescita rispetto al 2020 del 3,1%; si registra, quindi, un'inversione

<sup>6</sup> Il settore raggruppa, secondo il criterio della contabilità nazionale, le unità istituzionali le cui funzioni principali consistono nel produrre servizi non destinabili alla vendita e nell'operare una redistribuzione del reddito e della ricchezza del Paese. Il settore è suddiviso in tre sottosettori.

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

Le Amministrazioni locali comprendono gli enti pubblici la cui competenza è limitata a una sola parte del territorio. Il sottosettore è articolato in: enti territoriali (Regioni, Province e Città metropolitane, Comuni) aziende sanitarie locali e ospedaliere istituti di cura a carattere scientifico e cliniche universitarie enti assistenziali locali (università e istituti di istruzione universitaria, opere universitarie, istituzioni di assistenza e beneficenza, altri) enti economici locali (camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura,

di tendenza rispetto al passato, dopo quasi un decennio di costate calo legato tanto ad una diminuzione degli investimenti effettuati quanto a reali processi di efficientamento. Rispetto al 2011, anno in cui il debito ha raggiunto il livello massimo nel periodo considerato, la contrazione del debito risulta del 25%, pari in valore assoluto a 29 miliardi di euro.

*Graf. 1. Andamento del debito delle Amministrazioni locali: il trend 2005-2021.*



*Fonte: elaborazione SRM su dati Banca d'Italia, 2022.*

In rapporto al PIL, per il 2021, il debito è stimato pari al 5,2% a livello nazionale (era il 5,4% nel 2020), ma con una variabilità molto accentuata tra i territori: tale peso è, infatti, pari al 2,9% nel Nord-Est ma tocca il 7,8% nel Mezzogiorno. Anche rispetto al passato le macroaree mostrano situazioni differenti con un rapporto debito/PIL in calo per le Regioni del Nord, stazionario al Centro e in aumento al Sud.

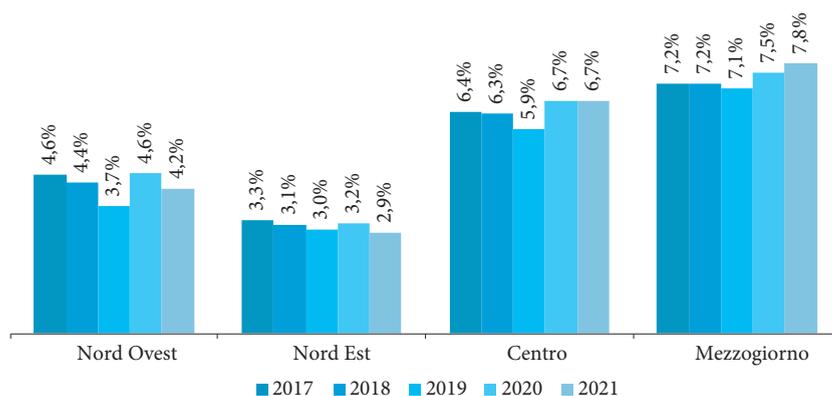
Anche a livello regionale le differenze sono marcate. Per la Calabria – la Regione d'Italia con il maggior peso del debito delle Amministrazioni locali sul PIL regionale – tale incidenza è pari al 13,3%, 5,5 p.p. in più rispetto al valore medio della macroarea; a seguire, la

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).

Campania con un'incidenza del 10,1% e il Lazio (8,5%). Il valore più basso spetta all'Emilia-Romagna, dove l'incidenza del debito delle amministrazioni locali sul PIL regionale è di appena il 2,1%.

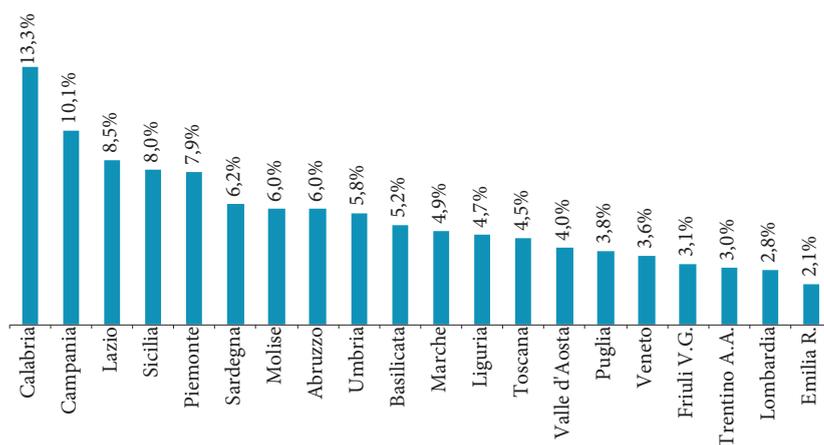
Graf. 2. Il debito delle Amministrazioni locali: peso sul PIL (%) per macroarea\*.



\* Stime per il 2021.

Fonte: elaborazione SRM su dati Banca d'Italia e ISTAT, 2022.

Graf. 3. Il debito delle Amministrazioni locali: il peso sul PIL (%) per regione. Anno 2021\*.



\* Valori stimati.

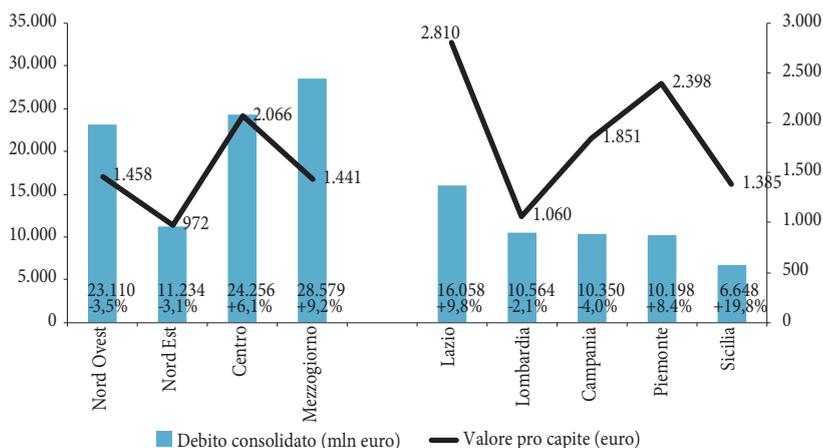
Fonte: elaborazione SRM su dati ISTAT, Banca d'Italia e Prometeia, 2022.

In termini assoluti, livelli più elevati di debito si registrano nelle Regioni del Mezzogiorno, che incidono sull'indebitamento degli Enti a livello per circa un terzo (in aumento rispetto al 2019 quando era del 30,8%), con un valore di quasi 28,6 miliardi di euro.

Guardando, invece, al valore pro capite, la macroarea con il debito più elevato è il Centro con oltre 2.000 euro per abitante, seguito da Nord-Ovest e Mezzogiorno. Nel corso del 2021 si è registrato un calo del debito nelle regioni del Nord (-3,1% per il Nord-Est e -3,5% per il Nord-Ovest), mentre lo stesso è aumentato in riferimento al Centro (+6,1%) e al Mezzogiorno (+9,2%).

Tra le Regioni, il Lazio è quella con il livello maggiore di debito complessivo (oltre 16 miliardi di euro) ed un dato pro capite pari ad oltre di 2.800 euro. Rispetto al 2020, solo due delle cinque Regioni monitorate hanno fatto registrare una contrazione del debito; si tratta di Lombardia e Campania con, rispettivamente, un calo del 2,1% e del 4%.

Graf. 4. Il debito delle Amministrazioni locali: distribuzione per macroarea e per le 5 Regioni a maggior debito. Anno 2021.



Fonte: elaborazione SRM su dati Banca d'Italia e ISTAT, 2022.

Analizzando, sotto altro punto di vista, la natura del debito e, quindi, i singoli strumenti ad esso sottostanti, emerge come oltre l'85% dell'ammontare complessivo riguarda i prestiti, per la maggior parte da Istituti Finanziari residenti e Cassa Depositi Prestiti.

Guardando alla dinamica della consistenza dei prestiti alle sole Amministrazioni locali si osserva poi un nuovo aumento (+4,6%), dopo l'inversione di tendenza del 2020.

Graf. 5. I prestiti alle Amministrazioni locali: il trend 2006-2021.



Fonte: elaborazione SRM su dati Banca d'Italia, 2022.

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

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

Nel periodo 2010-2017, in particolare, si è registrata una perdita del valore dei mutui concessi agli Enti locali di quasi l'80%, con una variazione negativa in ciascun anno del periodo considerato (tranne nel 2014). Il calo di lungo periodo è legato, tra l'altro, all'espresso divieto a sottoscriverli, divieto poi venuto meno con un conseguente cambio di tendenza nel trend di riferimento. Nel 2018 si è registrato quindi un andamento in crescita (+24,1%), confermato negli anni successivi, eccezion fatta per l'anno della pandemia; nel 2021 la crescita è stata del 33,4%.

La Regione che nel corso dell'anno ha fatto registrare il maggior ricorso allo strumento del mutuo è il Lazio, con quasi un quarto delle

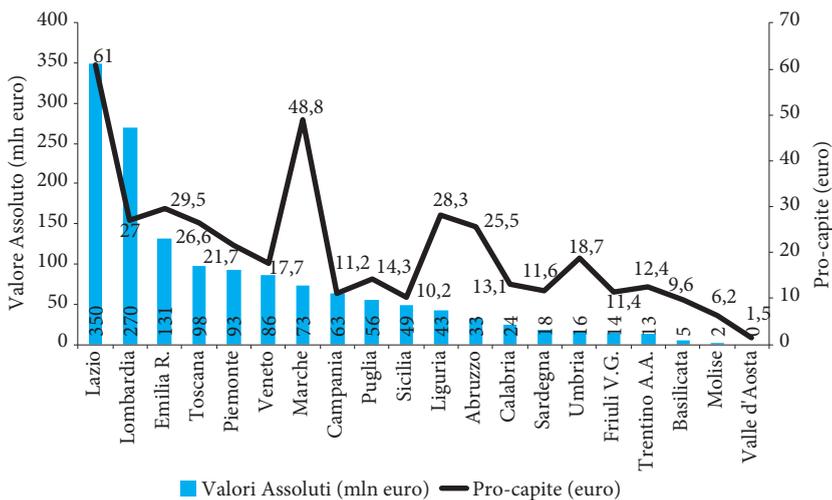
emissioni complessivamente rilevate per il 2021 (350 mln di euro su 1.438 complessivi); a seguire la Lombardia e l'Emilia-Romagna con, rispettivamente, il 18,8% ed il 9,1%.

Graf. 6. Mutui concessi agli Enti locali per investimenti. Anni 2010-2021.



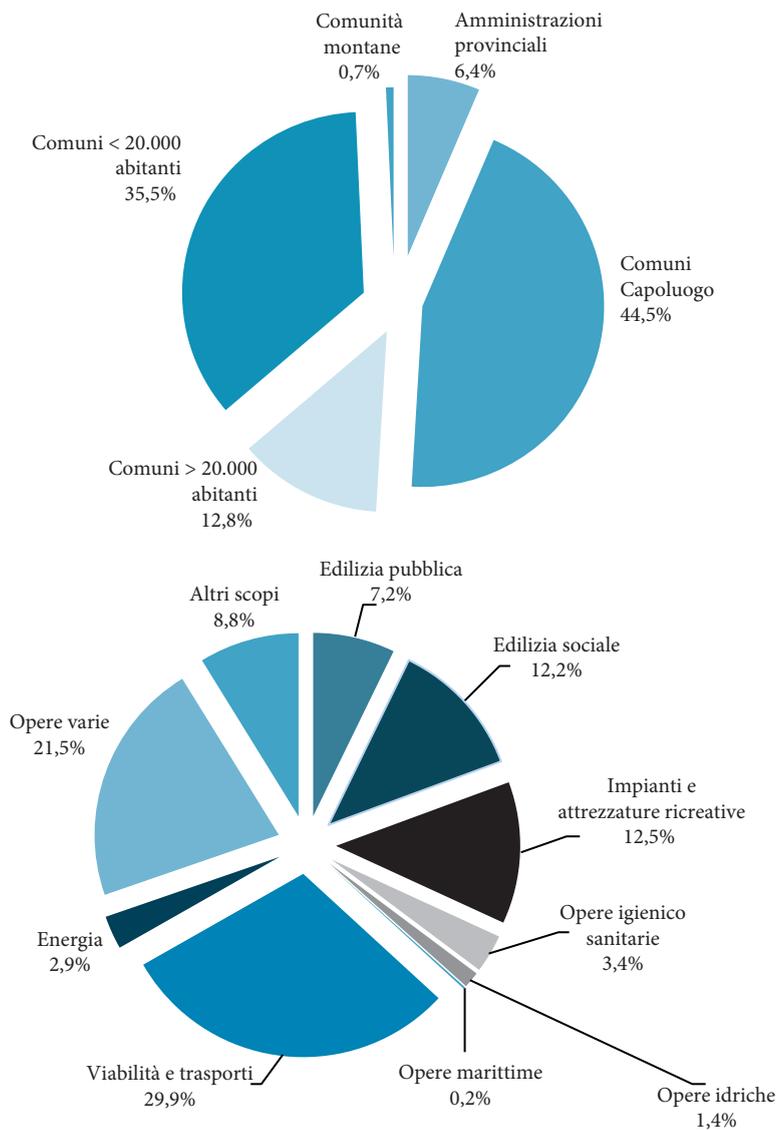
Fonte: RGS-Ministero Economia e Finanze, 2022.

Graf. 7. La distribuzione regionale dei mutui concessi agli Enti locali nel 2021.



Fonte: RGS-Ministero Economia e Finanze, 2022.

Graf. 8. Mutui concessi per classi di Enti (volumi) e per oggetto nel periodo 2010-2021.



Fonte: RGS-Ministero Economia e Finanze, 2022.

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 2010-2021, si osserva come la tipologia di Ente con il maggior ricorso ai mutui sia stata quella dei Comuni capoluogo che hanno stipulato mutui per oltre 6,5 miliardi di euro, con un'incidenza sul totale del 44,5%; a seguire i Comuni con una popolazione inferiore ai 20 mila abitanti (35,5%).

In riferimento all'oggetto dell'intervento finanziario, invece, dai dati si rileva come quasi il 30% dei volumi complessivamente richiesti tra il 2010 ed il 2021 sia stato destinato ad interventi per "viabilità e i trasporti" (tale comparto ha assorbito nel solo 2020 oltre il 28% dei mutui concessi), mentre una quota del 12,2% è stata destinata ad interventi di "edilizia sociale".

#### 4. Il ricorso agli altri strumenti finanziari

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

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

La consistenza dei buoni obbligazionari attivi in portafoglio agli Enti locali è passata, invece, dai circa 5,6 miliardi di euro al 1° gennaio 2021 ai quasi 4 miliardi al 1° gennaio 2022<sup>7</sup>.

Un'altra strada possibile per il finanziamento degli investimenti è poi quella del ricorso al capitale privato. Guardando al mercato del Partenariato Pubblico Privato, i dati a disposizione mostrano per gli anni ante-pandemia una costante crescita del comparto, con un mercato sempre più significativo per l'Italia. Il 2020 ha poi fatto registrare un rallentamento; questo, oltre ad una componente fisiologica, è legato da un lato all'emergenza Covid-19, che ha rallentato l'attività delle stazioni appaltanti, e dall'altro alle misure di semplificazione e velocizzazione contenute nel Decreto semplificazioni che sembrano favorire il ricorso agli appalti tradizionali. In ogni caso, dai dati disponibili sull'utilizzo di tale strumento<sup>8</sup>, emerge come tra gennaio 2002 e dicembre 2019 i "procedimenti in corso", ovvero le gare aggiudicate e in corso, sono 39 mila e l'importo complessivo in gara ammonta a circa 109 miliardi di euro. Si passa da 330 bandi di PPP per un importo di 1,3 miliardi del 2002 a 3.794 bandi per un importo di 17 miliardi nel 2019 (i valori più alti dal 2002). Si aggiungono i 2.699 bandi del 2020 (-28,9% rispetto al 2019) per un valore di circa 6,1 miliardi (-64%).

Lo strumento è stato quindi spesso considerato dalle amministrazioni pubbliche (soprattutto quelle locali) come un'importante risposta per il miglioramento e il mantenimento della funzionalità delle infrastrutture e dei servizi sul territorio, in una condizione prolungata di scarsità di risorse proprie. Ciononostante, non è privo di criticità: anche se l'incidenza delle iniziative interrotte su quelle avviate si sia man mano ridotta, hanno continuato a sussistere carenze strutturali (normative, burocratiche e contrattuali) che hanno rappresentato un freno al suo pieno sviluppo.

Un ulteriore strumento cui fare ricorso per il finanziamento degli investimenti è poi rappresentato dai Fondi europei.

<sup>7</sup> RGS, *Indagine sui mutui contratti dagli Enti Territoriali per il finanziamento degli investimenti*, 2021. 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.

<sup>8</sup> IFEL, 2021b.

Per il periodo 2014-2020 e in considerazione del solo FESR, l'Italia ha avuto inizialmente a disposizione risorse per un ammontare pari a 21,6 miliardi di euro dei quali l'83% destinato alle regioni del Mezzogiorno. I ritardi registrati dall'avvio di tale Programmazione sono stati considerevoli e, anche per cercare di colmare il terreno perso, nel 2015 sono stati stipulati i Patti per il Sud, strumenti che, partendo da risorse già disponibili, hanno puntato a dare una spinta all'attuazione di interventi ritenuti strategici per i singoli territori e, quindi, ad accelerarne la relativa spesa.

Il percorso di spesa ordinario ha poi subito una modifica quando, con la pandemia da Covid-19, è emersa la necessità di una riprogrammazione dei fondi disponibili per fronteggiare l'emergenza.

Come risposta alla crisi vissuta sono stati inoltre previsti, a livello comunitario, nuovi strumenti per la crescita come il Next Generation UE, che per l'Italia si è tradotto nell'ambizione di affrontare le debolezze strutturali dell'economia del Paese, come i perduranti divari territoriali, il basso tasso di partecipazione femminile al mercato del lavoro, la debole crescita della produttività e i ritardi nell'adeguamento delle competenze tecniche, nell'istruzione e nella ricerca. Il PNRR, con i suoi 222 miliardi di euro, ha puntato proprio a colmare tali gap assegnando al Mezzogiorno una nuova centralità per il perseguimento di una ripresa strutturale, sostenibile e durevole dell'economia nazionale. All'area è stato quindi indirizzando il 40% delle risorse complessive, circa 80 miliardi di euro da utilizzare entro il 2026 e indirizzati soprattutto a ridurre il divario esistente con il resto del territorio nazionale.

Non va poi tralasciato come il PNRR, con le sue 6 Missioni (suddivise in 16 Componenti che si attuano attraverso le 63 riforme e 134 investimenti), incrocia temporalmente la programmazione 2021-2027 dei Fondi strutturali. Bisognerà, quindi, prestare molta attenzione in fase attuativa alla complementarità – e di conseguenza al coordinamento – tra questi strumenti «per evitare il rischio di sovrapposizioni o spiazzamenti degli investimenti pubblici soprattutto al livello territoriale».

Ne deriva che, in termini di risorse, agli 80 miliardi destinati al Mezzogiorno dal PNRR vanno aggiunti quelli derivanti dell'Accordo di Partenariato 2021-2027 (che, comprensivi del cofinanziamento nazionale, sono pari a circa 54 miliardi di euro), ma non solo.

Anche il finanziamento dello strumento REACT-EU all'interno di Next Generation EU è un punto di contatto importante tra coesione e PNRR essendo lo strumento che potenzia la programmazione 2014-2020 della politica di coesione<sup>9</sup>.

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

Nell'ambito dell'Agenda 2014-2020 sono state assegnate all'Italia risorse per un ammontare pari a 43,7 miliardi di 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 ha garantito 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 del Sud.

Secondo i dati della Commissione europea<sup>10</sup> emerge, per il FESR, un livello medio di spesa a fine 2021 di poco superiore al 60% con un livello di impegni che supera la totalità delle risorse disponibili (112%). Fra le diverse regioni del Mezzogiorno, Basilicata e Puglia fanno registrare percentuali di risorse impegnate e spese superiori alla media meridionale.

Tab. 1. PO FESR delle regioni del Mezzogiorno: risorse e attuazione al 31/12/2021.

	Risorse previste		Risorse impegnate		Risorse spese	
	mln euro	mln euro	peso%	mln euro	peso%	
Abruzzo	275,5	248,9	90%	128	46%	
Basilicata	550,7	865,5	157%	397	72%	
Calabria	1.860,7	1935,3	104%	900,4	48%	
Campania	4.113,5	4.477,3	109%	1.988,80	48%	

<sup>9</sup> Si veda, per approfondimenti, IFEL, 2021a.

<sup>10</sup> <https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries/IT>.

	<i>Risorse previste</i>		<i>Risorse impegnate</i>		<i>Risorse spese</i>	
	<i>mln euro</i>	<i>mln euro</i>	<i>peso%</i>	<i>mln euro</i>	<i>peso%</i>	
Molise	88,9	85,6	96%	49,4	56%	
Puglia	3.485,1	4.248,8	122%	2.980,50	86%	
Sardegna	931,00	986,5	106%	569,5	61%	
Sicilia	4.273,0	4.654,4	109%	2.507,00	59%	
<i>Totale Mezzogiorno</i>	<i>15.578,40</i>	<i>17.502,30</i>	<i>112%</i>	<i>9.520,60</i>	<i>61%</i>	

Fonte: SRM su dati Commissione europea, 2022.

Come già anticipato nella prima parte del lavoro, l’attuazione della politica di coesione è stata interessata, nella fase finale del ciclo 2014-2020, da una incisiva attività di riprogrammazione dovuta alla necessità di provare a dare una risposta alle emergenze originate dalla pandemia da Covid-19. Nella fase interessata, la Commissione è intervenuta sia con modifiche regolamentari che con indicazioni operative volte ad ampliare i campi di azione in adeguamento alle mutate condizioni, creando nuovi spazi per contribuire a fronteggiare le emergenze di natura socioeconomica e sanitaria. Da qui un rilevante processo di riorientamento programmatico e finanziario verso nuove priorità “anti-Covid”. Tale processo ha consentito alle diverse Autorità di Gestione non solo l’utilizzo delle risorse europee in funzione di contrasto all’emergenza, ma anche di adeguare finalità, modalità e tempistiche degli interventi della politica di coesione originariamente programmati, tenendo conto delle oggettive complessità di attuazione che la crisi per la pandemia sta tutt’ora comportando.

Il percorso di riprogrammazione, portato avanti sia sul FESR che sul FSE, ha raggiunto il valore complessivo di circa 11 miliardi di euro, di cui 5,4 miliardi di euro a valere sui PON e 6,4 miliardi a valere sui POR.

In aggiunta a tale processo di riprogrammazione, nel corso del 2021 il Governo italiano ha messo in campo un Programma per l’utilizzo delle risorse previste dal “Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe” (REACT-EU), iniziativa che assegna risorse supplementari alla politica di coesione per gli anni 2021-2022, con l’obiettivo di promuovere il superamento degli effetti negativi della

crisi sanitaria sull'economia, sull'occupazione e sui sistemi sociali e a favorire, al contempo, la transizione verde, digitale e resiliente di economia e società. Si tratta, in particolare, di un nuovo strumento di finanziamento supplementivo alle risorse della programmazione 2014-2020 ed aggiuntivo agli stanziamenti del periodo 2021-2027.

Per concludere, è bene sottolineare come nonostante le diverse misure adottate nel corso del tempo per accelerare l'attuazione e, quindi, la spesa dei fondi comunitari (come la stipula, nel 2015, dei Patti per il Sud), i risultati in termini complessivi non sempre sono stati quelli sperati mostrando, comunque, un ritardo della spesa delle risorse disponibili.

Anche in riferimento alla riprogrammazione delle risorse in conseguenza al Covid-19 si vede come, questa, se da un lato ha impresso una spinta accelerativa alla spesa, dall'altro ha anche segnato una serie di rallentamenti, legati ad esempio alla materiale interruzione di molte attività.

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

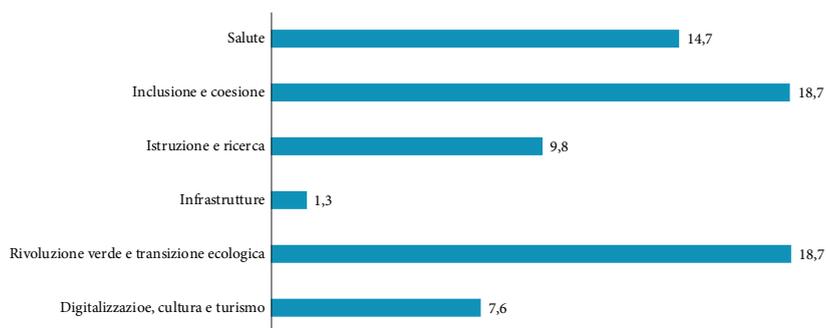
Per il futuro, si evidenzia come per la nuova programmazione 2021-2027 la Commissione UE ha proposto una serie di importanti cambiamenti in un'ottica di semplicità, flessibilità ed efficienza. Tra le varie cose, gli 11 obiettivi tematici del periodo 2014-2020 sono stati sostituiti da cinque più ampi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

#### *4.2 PNRR: le risorse gestite dagli Enti locali*

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

Una quota rilevante di risorse disponibili del PNRR sarà gestita a livello territoriale, in particolare dagli Enti locali che, secondo le stime, veicoleranno fino a 70 mld di euro (circa il 36% del totale).

Graf. 9. Stima (quota massima in mld di euro) risorse PNRR gestita dagli Enti locali.



Fonte: stime OpenPolis su dati PNRR.

Come evidenziato dalla Corte dei Conti<sup>11</sup>, «in ambito territoriale, le Regioni, i Comuni e le Unioni dei Comuni sono i protagonisti principali dell'attuazione del Piano, dovendo assolvere all'80% del totale degli obiettivi territoriali, in termini di *Milestone* e di *Target*. Sono le missioni 5 (Inclusione e Coesione) e 6 (Salute) ad essere prioritariamente attuate a livello territoriale, a cui seguono la missione 2 (Rivoluzione verde e transizione ecologica) e 1 (Digitalizzazione, Innovazione, Competitività, Cultura e Turismo) si pensi alla realizzazione delle case di comunità, ai COT (centrali operative territoriali), ai centri per l'impiego, a quanto atteso in termini di tasso di riciclaggio degli imballaggi, ecc».

Particolarmente importante sarà il ruolo dei Comuni che, secondo stime ANCI, potrebbero gestire fino a 40 miliardi di euro. A loro sono indirizzati oltre 25 bandi già emanati e relativi ai diversi ambiti tematici previsti dal Piano.

Si tratta senza dubbio di una grande opportunità, ma ad essa si affiancano anche alcune criticità che possono condizionare l'operatività degli Enti.

Se guardiamo nello specifico al Mezzogiorno, una prima considerazione è in termini di risorse umane: gli Enti locali del Sud registrano 1,2 addetti in meno ogni 1.000 abitanti rispetto al Centro-Nord (6,1 contro 7,3). Rispetto al 2010, il calo al Sud è stato quasi il doppio che

<sup>11</sup> Corte dei Conti 2022.

nel resto del territorio. Inoltre, al Sud, il personale laureato in pochi casi supera il 30% del totale.

Una seconda è in termini di capacità finanziaria: una persona su 3, nel Mezzogiorno, risiede in un Comune in crisi finanziaria; ciò si traduce non solo in un divario nell'accesso ai servizi comunali (asili nido, servizi sociali, scuola primaria, acqua, rifiuti, ecc.), ma anche in una maggiore pressione fiscale.

*Tab. 2. Bandi PNRR indirizzati ai Comuni.*

---

#### **Ambiente ed energia**

- 
- Avviso Pubblico PNRR M2C1 Inv. 3.2 Green Communities

---

  - Avviso per i progetti di forestazione urbana, periurbana ed extraurbana nelle città metropolitane

---

  - Avviso pubblico per le ISOLE VERDI

---

  - Ammodernamento e realizz. nuovi impianti innovativi trattamento/riciclaggio per lo smaltimento di PAD, fanghi di acque reflue e rifiuti di pelletteria e tessili
  - Ammodernamento e realizzazione di nuovi impianti di trattamento

---

  - Miglioramento e meccanizzazione della rete di raccolta differenziata dei rifiuti urbani
- 

#### **Gestione del territorio e sviluppo locale**

- 
- Avviso pubblico per la presentazione di Proposte progettuali di intervento per la rimozione delle barriere fisiche, cognitive e sensoriali dei musei e luoghi della cultura pubblici.

---

  - Avviso pubblico proposte di intervento per il restauro e la valorizzazione dei parchi e giardini storici

---

  - Avviso pubblico per la presentazione di Proposte di intervento per la promozione dell'eco-efficienza e riduzione dei consumi energetici nelle sale teatrali e nei cinema, pubblici e privati

---

  - Avviso pubblico per la presentazione di Proposte di intervento per la rigenerazione culturale e sociale dei piccoli borghi storici

---

  - Avviso pubblico per la presentazione di proposte d'intervento per la selezione di progetti di valorizzazione di beni confiscati da finanziare nell'ambito del PNRR

---

  - Ecosistemi dell'innovazione nel Mezzogiorno
- 

#### **Personale e digitalizzazione**

- 
- Avviso Misura 1.4.1 "Esperienza del Cittadino nei servizi pubblici" Comuni

---

  - Avviso pubblico Investimento 1.2 "Abilitazione al cloud per le PA locali"

---

  - Avviso Misura 1.4.3 "Adozione app IO"

---

  - Avviso Misura 1.4.3 "Adozione piattaforma pagoPA"
-

---

- Avviso Misura 1.4.4 “Estensione dell’utilizzo delle piattaforme nazionali di identità digitale - SPID CIE”

---

### **Trasporti e mobilità sostenibile**

---

- Nuovo Avviso Mobility as a Service for Italy - fondo complementare al PNRR

---

- Avviso pubblico per la presentazione di Proposte di intervento “Mobility as a service for Italy” - MAAS4ITALY

---

### **Welfare**

---

- Avviso pubblico per la presentazione di Proposte di intervento per Servizi e Infrastrutture Sociali di comunità da finanziare nell’ambito del PNRR SNAI

---

- M5C2 Investimento 3.1 Sport e inclusione sociale. Avvisi a manifestare interesse

---

- Avviso pubblico per la presentazione di Proposte di intervento da parte degli Ambiti Sociali Territoriali da finanziare nell’ambito del PNRR M5 C2

---

- Avviso pubblico per la presentazione di proposte per la messa in sicurezza e/o realizzazione di mense scolastiche

---

- Avviso pubblico per la presentazione di proposte per la messa in sicurezza e/o realizzazione di palestre scolastiche

---

- Avviso pubblico per la presentazione di candidature per la realizzazione di nuovi edifici scolastici pubblici mediante sostituzione edilizia

---

- Avviso pubblico per la presentazione di proposte per la realizzazione di strutture da destinare ad asili nido e scuole di infanzia

---

*Fonte: IFEL, [http://pnrrcomuni.fondazioneifel.it/bandi\\_public/BandiSchede/](http://pnrrcomuni.fondazioneifel.it/bandi_public/BandiSchede/).*

## **Considerazioni conclusive**

Il 2020, e gli eventi che lo hanno caratterizzato, hanno determinando importanti ricadute sul piano economico e sociale, impattando anche sulla gestione finanziaria degli Enti che hanno dovuto fronteggiare nuove ed inaspettate necessità. L’attenzione è stata infatti spostata dal bisogno di 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 (necessità che ha contraddistinto gli anni pre-pandemici) al bisogno di ridefinire l’azione amministrativa per rispondere alla crisi sanitaria. Ecco, quindi,

che si è assistito a dei cambiamenti nei trend in corso (come il calo dei mutui) o a nuovi fenomeni (come la riprogrammazione delle risorse comunitarie).

Con il 2021 alcune di queste criticità sono rientrate riprendendo i contesti pre-pandemici e, al contempo, si sono meglio delineate nuove linee di azione per la crescita futura.

Sotto il primo aspetto, ad esempio, si è assistito ad una ripresa delle sottoscrizioni di mutui (in termini di volumi) con un +33,4% rispetto all'anno precedente, rilanciando così la fase espansiva che aveva caratterizzato gli ultimi anni pre-pandemia. Sotto il secondo, crescente attenzione è stata dedicata ai fondi comunitari e, in particolare, ai nuovi strumenti nati proprio a seguito della crisi da Covid-19.

Per quanto riguarda questi ultimi è bene sottolineare come, nonostante le riprogrammazioni avvenute, il target di spesa è ancora nell'ordine del 60% (considerando il solo FESR 2014-2020 delle Regioni del Mezzogiorno). Ci sono quindi ancora molte risorse da investire puntando, allo stesso tempo, a dare avvio alla Programmazione 2021-2027 (che per il Sud prevede 54 miliardi di euro) e a dare attuazione a tutti gli altri programmi in corso, a partire dal PNRR che prevede per le Regioni del Sud circa 80 miliardi di euro. In tale contesto, si ricorda, gli Enti locali avranno un ruolo di primaria importanza essendo gestori di una consistente quota di risorse; secondo le stime veicoleranno, infatti, fino a 70 mld di euro a valere sul PNRR (circa il 36% del totale).

Gli Enti locali saranno, quindi, direttamente coinvolti in una vasta ed importante attività di investimento per un percorso di rilancio che, si auspica, possa far recuperare, nel minor tempo possibile, quando perso in passato.

## Riferimenti bibliografici

AA.VV. (anni vari), *Guida agli Enti locali*, Il Sole 24 Ore.

Banca d'Italia (anni vari), *Relazione Annuale*, Roma.

Banca d'Italia (anni vari), *Economie regionali. L'economia delle Regioni italiane*, Roma.

Banca d'Italia (anni vari), *Supplementi al Bollettino Statistico. Debito delle Amministrazioni locali*, Roma.

Camera dei Deputati - Ufficio Rapporti con l'Unione Europea 2019, *Il nuovo quadro finanziario pluriennale 2021-2027*, Roma.

- Confindustria-SRM (anni vari), *Check Up Mezzogiorno*, Roma.
- Commissione Europea (2019), *European and Structural Investment Funds*, Bruxelles.
- Corte dei Conti (2022), *Audizione della Corte dei Conti. Assetto della finanza territoriale – Linee di sviluppo del federalismo fiscale*, Roma.
- Corte dei Conti (2021), *Relazione sulla gestione finanziaria degli Enti locali*, Roma.
- Governo Italiano (anni vari), Legge di Bilancio.
- Governo Italiano (2014), *Accordo di Partenariato 2014-2020*.
- IFEL (2021a), *La dimensione territoriale nelle politiche di coesione. Stato di attuazione e ruolo dei Comuni nella programmazione 2014-2020. Undicesima edizione*, Roma.
- IFEL (2021b), *I Comuni e il Partenariato Pubblico Privato*, Roma.
- Intesa Sanpaolo (anni vari), *Servizio studi, Finanza Locale Monitor*.
- MEF-RGS (anni vari), *Indagine sui mutui contratti dagli Enti territoriali per il finanziamento degli investimenti*, Roma.
- Osservatorio Nazionale Project Financing (2019), *Il mercato del PPP in Italia*, Rapporto 2018, Roma.
- SRM (2004), *La finanza pubblica locale nel Mezzogiorno ed il ruolo del sistema bancario: province e comuni*, Napoli.
- SRM (dal 2005 al 2011), *Il finanziamento degli investimenti degli Enti Locali: gli strumenti ed il loro utilizzo*, in *La Finanza Locale in Italia*, FrancoAngeli, Milano.
- SRM (dal 2012 al 2016), *Il finanziamento degli investimenti degli Enti Locali e Territoriali: gli strumenti ed il loro utilizzo*, in *La Finanza Territoriale in Italia*, FrancoAngeli, Milano.
- SRM (dal 2017 al 2021), *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.

## Parte monografica



# Il post Covid e la sfida del PNRR

*Rosella Levaggi*<sup>1</sup>

La pandemia creata dal Covid-19 ha cambiato molti aspetti della nostra vita e gli effetti di lungo periodo potrebbero essere ben più importanti e dirompenti di quelli che abbiamo vissuto (Martín Fuentes e Moder, 2021; McKee e Stuckler, 2020). L'isolamento vissuto nei mesi del lockdown, la conseguente perdita di migliaia di posti di lavoro hanno cambiato le prospettive delle famiglie e degli imprenditori in modo drastico e forse definitivo.

Se da un lato questi cambiamenti hanno provocato un aumento della povertà, un maggiore divario nella distribuzione delle risorse (Corsi, Figari, e Gandullia, 2021; Brunori *et al.*, 2020; Bonaccorsi *et al.*, 2021), un aumento dei conflitti sociali, una possibile diminuzione dell'inclusione sociale (Caroppo *et al.*, 2020; Carta *et al.*, 2021) e una possibile riduzione della salute a lungo termine (Natilli *et al.*, 2022), questo evento così drammatico e inaspettato ha anche aumentato la capacità di resistenza e di resilienza del nostro Paese e potrebbe essere uno sprone per molte riforme ed innovazioni a lungo rimandate.

Sebbene alcune Regioni abbiano sofferto più di altre per la rigidità di modelli di organizzazione che non si sono dimostrati adeguati alle esigenze del periodo (Costa-Font, Levaggi e Turati, 2020), dall'altro lato ci sono stati molti esempi di reazione forte e immediata ai bisogni dei cittadini. Infatti, come dimostrato da Ferretti *et al.* (2021) nel precedente Rapporto, molte Regioni hanno risposto abbastanza prontamente alla pandemia aumentando sia i posti letto che le terapie intensive, sia la capacità di procurement di DPI, di farmaci e di altri dispositivi essenziali, ma i Livelli Essenziali di Assistenza non sono stati assicurati da tutte le Regioni allo stesso modo, così come le di-

<sup>1</sup> Professore Ordinario di Economia Pubblica. Dipartimento di Economia e Management, Università di Brescia.

verse Regioni sono state più o meno pronte a reagire all'emergenza aumentando l'offerta di servizi e il personale medico.

Pur con limiti, differenze territoriali e categorie che hanno fatto più fatica ad adattarsi al cambiamento, l'istruzione è stata garantita dall'introduzione della Didattica a Distanza (Mascheroni *et al.*, 2021). Molte Regioni hanno approntato sistemi per aumentare la continuità assistenziale, come le ricette elettroniche, che hanno notevolmente ridotto durante il periodo più duro del lockdown la necessità di recarsi dal medico per continuare le terapie, il nostro Sistema Sanitario come quello di altri paesi ha sperimentato molto più che in passato la telemedicina. Queste iniziative hanno certamente contribuito a ridurre il rischio di interrompere terapie essenziali da parte dei pazienti cronici, ma possono avere aumentato le disparità dal momento che non tutti i cittadini hanno la stessa facilità di accesso alla risorse elettroniche.

Anche il lavoro ha subito cambiamenti importanti: si pensi allo smart working (Duranti *et al.*, 2020), che ha consentito nel periodo più duro del lockdown di continuare l'attività in molti settori, così come a forme ibride di lavoro in presenza e a casa che, se mantenute nel tempo, potranno anche consentire una notevole riduzione delle emissioni derivanti dall'utilizzo di mezzi di trasporto per recarsi al lavoro.

Le differenze territoriali sono state certamente un fattore importante che ha contribuito al già forte divario fra Regioni, che ha declinazioni molto più variegata dello stereotipo Nord-Sud a cui siamo spesso abituati (IRPET, 2020). Le nostre Regioni sono molto diverse per caratteristiche territoriali, per il tipo di struttura produttiva, per l'organizzazione pubblica territoriale, per popolazione. Tutti questi elementi contribuiscono a creare differenze molto importanti anche all'interno della classica ripartizione Nord-Centro-Sud. Al Nord, a Regioni come la Lombardia, caratterizzate da una popolazione relativamente giovane e multiculturale, se ne affiancano altre come la Liguria che con 28,73% degli abitanti over 65 è la seconda Regione più anziana in Europa. Sempre al Nord, ci sono aree densamente popolate con Comuni di medio grandi-dimensioni e altre realtà caratterizzate da piccoli comuni talvolta estesi su aree medio-grandi.

I bisogni, la fonte di reddito, le risposte degli Enti locali devono essere molto diversi per soddisfare le necessità di una popolazione così eterogenea, ma è necessario fare tutto il possibile perché i divari

che già esitano non si allaghino ulteriormente, dato che la crisi ha già prodotto un aumento del divario preesistente.

I primi dati a disposizione non sono incoraggianti da questo punto di vista. Sebbene alcune Regioni possano sembrare essere meno colpite di altre, la povertà sta aumentando dappertutto, con segnali poco incoraggianti che provengono proprio dalle Regioni che stavano già soffrendo prima della pandemia.

Il tasso di rischio di povertà (la percentuale delle persone che hanno un reddito inferiore al 60% di quello medio disponibile) in Italia è passato dal 20% del 2020 al 20,1% del 2021, circa 11,84 milioni di persone coinvolte. La percentuale potrebbe salire fino al 25,2% (14,83 milioni) se si considerano anche le persone a rischio di esclusione sociale e su questo dato potrebbe anche influire l'andamento dei prezzi di energia e gas nei prossimi mesi. Per quanto riguarda la distribuzione territoriale i dati più recenti sono riferiti alla sola povertà assoluta. Secondo i dati ISTAT il numero di famiglie in tale condizione è ancora in aumento al Sud mentre sta già diminuendo al Nord, a riprova di un allargamento del gap che da sempre esiste fra le Regioni in Italia.

Questo quadro potrebbe essere esteso a tanti altri settori, tutti con comune denominatore il divario di crescita e di opportunità fra individui. Gli enti territoriali hanno certamente un ruolo importante nel riequilibrio delle risorse come dimostrato dal lavoro proposto da Tondini e Casavecchia (2022) nel presente Rapporto, in cui vengono esaminate le disparità territoriali nelle prestazioni dei Comuni relative all'offerta dei servizi collegati alle funzioni relative al sociale, una delle funzioni più importanti per attuare un riequilibrio nell'accesso ai servizi e nel migliorare le condizioni di vita degli individui fragili.

Le riforme apportate al Fondo di Solidarietà Comunale nell'ultimo decennio hanno cercato di aumentare la componente perequativa dello stesso anche in ottica di ridurre il gap sia a livello individuale che territoriale. Tuttavia al momento si registra una forte disparità nella spesa e nelle performance dei Comuni, infatti si può osservare come in Italia coesistano situazioni da un lato di Comuni che registrano una spesa storica inferiore alla spesa standard, e un livello dei servizi erogato superiore rispetto alla media dei comuni della stessa fascia di popolazione ("spendono meno offrono più"), con Comuni che sostengono una spesa storica superiore alla spesa standard ed erogano servizi in misura minore rispetto ai servizi mediamente offerti dai Comuni della

stessa fascia di popolazione (“spendono più offrono meno”). Questo dato è molto importante e significativo perché ci dimostra come non sempre una carenza di servizi dipenda da una spesa inefficiente: può benissimo dipendere da una spesa insufficiente, spesso legata al fatto che da un lato le regole di spesa sono molto rigide per evitare spreco di risorse, la cattura del regolatore da parte dei regolati e altri problemi come quelli legati alle infiltrazioni della criminalità organizzata negli appalti pubblici. Talvolta però la capacità di spendere dipende anche dalle risorse che gli Enti locali stessi hanno a disposizione in un sistema perverso per cui chi ha più risorse riesce ad utilizzarne anche di più, così che il divario fra i “migliori” e i “peggiori” aumenta anziché diminuire.

In questo quadro si apre una grande opportunità per l’Italia rappresentata dal PNNR (Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza) che metterà a disposizione del nostro Paese moltissime risorse che, se bene utilizzate, potranno rappresentare una svolta importante per il nostro avvenire. Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza prevede un pacchetto di investimenti e riforme articolato in diverse missioni che vanno dalla riforma della Pubblica amministrazione, alla giustizia a riforme tese a ridurre la complessità del sistema burocratico e a migliorare la competitività del nostro Paese. Le risorse a disposizione saranno veramente enormi: 222,1 miliardi di euro, di cui 191,5 miliardi ripartiti in sei missioni<sup>2</sup>. Le risorse a disposizione dovrebbero porre le basi per uno sviluppo duraturo e sostenibile dell’economia, garantendo la rapidità di esecuzione dei progetti attraverso una semplificazione degli strumenti in modo da favorire un aumento della produttività. Molti degli investimenti previsti dal piano avranno come obiettivo la digitalizzazione dei processi (un aspetto su cui l’Italia è molto indietro) e la transizione ecologica, un processo che in Italia dovrà avvenire in modo molto più rapido che altrove data la nostra dipendenza energetica dall’estero. Dall’inizio del conflitto tra Russia e Ucraina i prezzi dell’energia sono aumentati ovunque in Europa, ma l’Italia si trova in una particolare posizione di fragilità data la dipendenza dal gas russo.

<sup>2</sup> 40,32 miliardi per Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura; 59,47 miliardi per Rivoluzione verde e transizione ecologica; 25,40 miliardi per Mobilità sostenibile; 30,88 miliardi per Istruzione e ricerca, 19,1 per Inclusione e coesione e 15,63 per Salute.

Anche per questo motivo, tutti gli interventi volti a rendere il nostro sviluppo più sostenibile sono di assoluta priorità. La digitalizzazione, per esempio, pone nuove sfide ma anche importanti opportunità nell'ambito della finanza pubblica e della finanza locale. I big data e la possibilità di collegare fra loro banche dati differenti daranno la possibilità di incrociare dati provenienti da tutta la PA in modo non solo per poter effettuare controlli incrociati spesa-reddito, ma anche per poter, per esempio, individuare chi avrebbe diritto ad assistenza e sussidi, ma non li chiede. In questo modo potrebbe essere possibile riuscire ad arrivare in modo più mirato agli esclusi e costruire delle politiche di inclusione più specifiche. In sanità l'utilizzo dei dati di consumo di farmaci e trattamenti sanitari (ambulatoriali e ospedalieri) ha già portato ad un profondo cambiamento della ricerca economica in questi settori, in quanto i big data consentono di utilizzare dati di consumo vero, non stime e consentono di ragionare su dati molto più disaggregati di quelli campionari. In altri settori la digitalizzazione consentirà un accesso più veloce ai servizi, una amministrazione più trasparente forse contribuirà a cambiare il rapporto fra lo Stato e i cittadini.

Il successo del Piano di sviluppo, soprattutto nell'ottica di ridurre le differenze e le disparità, dipenderà non solo dall'architettura del progetto complessivo, e quindi dalla capacità del progetto di aver colto le giuste priorità, ma anche dalla attuazione effettiva del piano di sviluppo e dalla capacità di ciascun destinatario dei fondi di utilizzarli e non solo, di utilizzarli al meglio.

Da questo punto di vista l'esperienza nella capacità di utilizzare i fondi sia europei che nazionali da parte delle amministrazioni locali non è molto incoraggiante. Fino al 2019, secondo il Rapporto Annuale della Corte dei Conti europea, l'Italia occupava il penultimo posto della graduatoria in quanto ad assorbimento dei fondi diretti ed indiretti che arrivano dalla Commissione europea. Nel 2020 è andata anche peggio ed ha occupato l'ultimo gradino del podio dopo Spagna e Croazia. Ben 25 miliardi e 166 milioni di euro di fondi UE che le spettavano per il periodo 2014-2020 non sono stati utilizzati per ragioni burocratiche e per incapacità di portare avanti progetti che rispettassero i canoni della Unione Europea. In questi sette anni l'Italia è riuscita a spendere appena il 44% di quanto le spettava dei fondi nell'ambito della politica di coesione, come il Fondo Europeo

di Sviluppo Regionale, il Fondo Sociale Europeo e tanti altri canali di spesa. Sebbene questo non indichi una automatica perdita dei fondi, esiste certamente un problema. Uno studio di Prometeia pubblicato su *Il Sole 24 ore* (Prometeia, 2021) mostra inoltre una profonda eterogeneità a livello regionale. Vengono proposti due indici: il tasso di selezione che indica il rapporto fra l'ammontare di fondi impegnati rispetto a quelli disponibili, mentre il secondo indicatore è l'ammontare stesso della spesa. Il primo indicatore ci dà un quadro di come le Regioni siano in grado di portare avanti i progetti per cui hanno richiesto il finanziamento, mentre il secondo potrebbe essere considerato un indice sintetico dell'impatto del progetto stesso o della capacità degli enti di realizzare progetti in grado di fare la differenza.

Alcune Regioni in Italia, come Emilia-Romagna e Toscana, hanno tassi di selezione e di spesa più alti della media europea: possiamo quindi considerarle efficienti dal punto di vista dell'utilizzo dei fondi. Molise, Basilicata e Campania hanno un buon posizionamento come tasso di selezione, ma presentano una modesta capacità di spesa. Piemonte e Veneto hanno un tasso di selezione minore della media UE, ma hanno una elevata capacità di spesa. Undici Regioni presentano un tasso abbastanza basso per entrambi e una distribuzione abbastanza eterogenea a livello regionale.

I motivi sono di ordine diverso e vanno dalle competenze medie del personale, più anziano del resto d'Europa, con un titolo di studio superiore (6 su 10), mentre i pochi laureati sono spesso in Economia e Giurisprudenza e vengono quindi a scarseggiare le risorse umane di tipo più tecnico-scientifico come architetti, ingegneri, informatici, geologi, ecc., che anche in questo caso hanno una distribuzione regionale poco uniforme. Va inoltre notato che la distribuzione della popolazione in Italia è molto poco uniforme sotto tanti aspetti e anche la macchina statale non è da meno. La dimensione spaziale e di popolazione delle amministrazioni pubbliche è molto diversa e nelle Regioni dove prevalgono i piccoli Comuni, questi ultimi da soli non hanno la capacità di portare avanti la gestione complessa dei fondi europei.

I contributi monografici del presente rapporto offrono molti spunti interessanti da questo punto di vista. Come visto in precedenza, non sempre è un puro fattore di inefficienza quello che talvolta impedisce di utilizzare i fondi disponibili, spesso sono necessarie competenze specifiche che non tutti gli Enti locali hanno. In questo

senso le Unioni di Comuni (Landini *et al.*, 2022) potrebbero essere un elemento importante per un uso più efficiente delle risorse e quindi per una riduzione dei gap. Le Unioni di Comuni, soprattutto nelle aree in cui dominano autorità locali di dimensioni abbastanza piccole, potrebbero essere un importante strumento per favorire l'utilizzo dei fondi europei. I comuni di piccole dimensioni sono infatti quelli che forse beneficerebbero maggiormente dal poter utilizzare nuove risorse: hanno necessità di fondi per migliorare ed ampliare i servizi offerti, ma non hanno la massa critica per poter accedere da soli ai finanziamenti che livelli di governo superiore offrono.

La cooperazione fra Comuni è molto sviluppata in Piemonte, dove circa il 70% dei Comuni con una popolazione sotto i 5 mila abitanti partecipa ad una Unione di Comuni. In questo particolare contesto è interessante lo studio proposto, in quanto non è incentrato sullo spiegare, come una parte di letteratura già ha proposto, i motivi che portano alla partecipazione a tali Unioni, quanto piuttosto la dinamica nel tempo delle Unioni, in particolare il fenomeno dell'uscita dei Comuni da queste cooperazioni che può minare la stabilità dell'Unione stessa. Utilizzando un database ad hoc e molto ricco, si dimostra come uno dei determinanti più importanti dell'uscita dall'Unione sia la dimensione del Comune: quelli più grandi beneficiano meno delle economie di scala della cooperazione; al contrario appartenere ad una Unione di più grandi dimensioni riduce la probabilità di uscita. In questo senso, occorre quindi intervenire per evitare che le possibili economie di scala e la possibilità dei piccoli Comuni di beneficiare dei fondi del PNNR vadano disperse.

Come già notato in precedenza, la transizione ecologica e lo sviluppo sostenibile sono aspetti importanti e fondamentali nell'utilizzo delle risorse.

Al di là delle definizioni di sviluppo sostenibile, è necessario attuare strategie per limitare l'uso delle risorse e, come anche espressamente scritto nell'Agenda 2030, la strategia di bottom-up in questo caso è indispensabile. Per questo motivo le Regioni in Italia giocano un ruolo fondamentale in questo contesto, e le politiche messe in atto devono essere quanto possibile mirate al contesto istituzionale e alle caratteristiche di ciascun territorio. A questo proposito il contributo di Garganese e Scorrano (2022) nel presente Rapporto è molto significativo in quanto mette a confronto in modo ragionato l'esperienza

ligure e pugliese per quanto riguarda la governance e i progetti che le due Regioni hanno portato avanti per questo obiettivo.

Le due Regioni sono ovviamente molto diverse per collocazione geografica, per territorio, per densità e distribuzione per età della popolazione, ed anche per le caratteristiche legate allo sviluppo dell'industria. La Liguria, con una popolazione over 65 del 28,73%, rappresenta una delle Regioni con età media più alta d'Europa; la Puglia è più giovane ma entrambe hanno un problema di riduzione della popolazione residente. Il territorio ligure è più fragile di quello pugliese, ma per entrambe le Regioni si preparano sfide importanti derivanti dal cambiamento climatico. In questo contesto è interessante notare come la Liguria abbia puntato di più a progetti di messa in sicurezza del territorio e della popolazione, mentre la Puglia abbia invece fatto una scelta più legata all'inclusione. In entrambi i casi il successo dei piani è proprio legato alla ricerca di una personalizzazione degli interventi a livello regionale per cercare di ridurre le criticità piuttosto che l'utilizzo di provvedimenti già sperimentati altrove, ma meno mirati alle esigenze regionali specifiche.

Come è stato accennato in precedenza, il PNRR ha una portata enorme rispetto ai piani di sviluppo del passato e anche rispetto ai fondi europei disponibili in passato. È chiaro però che anche dove i tempi siano rispettati e le opere vengano realizzate, solo se gli investimenti sono adeguati e mirati al tessuto produttivo che il riceverà potranno fare da volano per una crescita stabile e duratura nel tempo. In questo senso è molto interessante il contributo di Polis Lombardia in questa parte monografica.

Dal Bianco, Fratesi e Fornasari (2022) esaminano gli effetti del Piano Lombardia sull'economia della Regione. Il piano adottato per attivare la filiera degli investimenti pubblici nel tentativo di accompagnare la ripresa economica del settore produttivo regionale (specie del settore edilizio) si articola in una serie di interventi molto eterogenea: alcuni interventi rispondono ad esigenze puntuali dei territori, altri sono interventi strutturali, altri ancora sono programmi di investimento ancora in corso di definizione e attuazione. Complessivamente finanzia quasi 3,9 miliardi di euro di interventi. Se aggiungiamo altri 2,218 miliardi di euro finanziati dai soggetti promotori degli interventi, il valore si avvicina ai 6,1 miliardi di euro. Una buona fetta dei finanziamenti sono destinati ai Comuni (2,521 miliardi di risorse regionali cui si aggiungono altri 2,212 miliardi da altri soggetti per 1.193

progetti). Dal punto di vista della finalità, andiamo dai finanziamenti per il trasporto pubblico sostenibile (rete ferroviaria) a quelli legati a Milano-Cortina 2026, agli interventi per il miglioramento e la difesa del suolo.

Il lavoro interessante proposto dagli autori è quello di andare a ricostruire da queste previsioni il possibile impatto sull'economia regionale. Vengono proposti due scenari: un lower e un upper bound da cui si può estrarre una forbice di variazione da uno 0,6% del PIL regionale (32,4 mila unità di lavoro in più) a uno 0,7% del PIL (35,2 mila unità di lavoro in più). Il settore delle costruzioni è quello che ha un impatto positivo diretto maggiore (ma questa era anche la finalità degli obiettivi che volevano andare a risollevare il settore edilizio particolarmente colpito dalla pandemia). Molto interessante anche il tentativo di studiare l'impatto dei fondi a livello provinciale, sia per i risultati ottenuti che per la metodologia messa a punto.

Uno dei problemi della gestione dei fondi europei, dati i tempi stretti del PNNR, è legato ai tempi di realizzazione delle opere in Italia, un elemento che potrebbe essere fondamentale nella gestione dei fondi. Gori, Lattarulo, e Salerno (2022) presentano un lavoro molto interessante da questo punto di vista. Gli autori partono da un dataset che integra gli Open Data dell'ANAC, l'archivio di OpenCoesione e la Banca dati delle Amministrazioni pubbliche (BDAP), per analizzare gli effetti sui tempi di realizzazione delle opere pubbliche di una serie di fattori che vanno dalle caratteristiche del progetto, alla tipologia di stazione appaltante, all'area territoriale in cui l'opera pubblica verrà effettuata. In generale, i tempi per la realizzazione delle opere al Sud sono più lunghi che al Nord/Centro: ma un risultato interessante è che non è tanto la fase di esecuzione a rallentare il lavoro quanto quella di pre-affidamento. Le stazioni appaltanti degli Enti locali mostrano mediamente performance molto buone nel Centro e nel Nord a confronto, in particolare, con le stazioni centrali/statali, con quelle regionali e con le stazioni appaltanti di società a partecipazione pubblica e di concessionarie della gestione di reti e infrastrutture. Diametralmente opposta la situazione del Mezzogiorno, in cui è sempre vantaggioso che la stazione appaltante sia diversa da quelle locali in modo tale da accorciare i tempi di realizzazione dell'opera mediamente dell'8%, affidandosi a una stazione centrale/statale, del 7% ricorrendo a una regionale e del 27% lasciando ope-

rare, nei loro ambiti specifici, le società a partecipazione pubblica e i concessionari di reti e infrastrutture.

La fonte delle risorse finanziarie risulta avere un effetto statisticamente molto significativo sulla durata. Se le risorse sono prevalentemente europee (come per i programmi strutturali comunitari e per il PNRR), mediamente i tempi complessivi di realizzazione si accorciano del 14% rispetto al caso di finanziamento con risorse proprie del committente. Un guadagno simile emerge anche nel caso di prevalente finanziamento centrale/statale e, sia pure in misura più contenuta (-7%), nel caso le risorse provengano dai bilanci regionali.

Anche se andrà meglio investigata la differenziazione per macroaree, quello che emerge è un risultato rilevante per la policy: quanta più terzietà c'è tra finanziatore e committente, tanto più il primo può rivestire il ruolo di controllore *super partes* dell'allocazione delle risorse, del rispetto dei programmi e della conduzione dei cantieri. Su queste basi, non deve stupire che gli appalti che si avvalgono di finanziamenti europei mostrino mediamente le performance migliori, alla luce delle stringenti regole comunitarie sulla partecipazione ai programmi, sulla strutturazione dei bandi e sui pagamenti a tranche previa verifica dei risultati. In linea di principio, dalla presenza di un terzo pagatore attento si potrebbero attendere migliori performance anche sul piano della corrispondenza dell'opera ai progetti, della qualità delle opere, dei costi a consuntivo. Fa ben sperare, quindi, che l'ingente sforzo di investimento pubblico programmato per i prossimi anni sia fortemente inquadrato nella cornice europea.

Il quadro che deriva da questi primi contributi è molto interessante e mostra l'importanza della governance, delle regole per effettuare i lavori, della capacità dei progetti di cogliere le peculiarità dei territori per ridurre le criticità e gli ostacoli ad uno sviluppo sostenibile ed inclusivo.

Va inoltre notato che anche dove gli Enti locali hanno le competenze per poter utilizzare le risorse, è necessario che anche il settore industriale locale sia messo in una posizione tale per poter usufruire delle risorse. In questo senso il divario Nord-Sud che esiste nel nostro Paese costituisce certamente un problema che deve essere affrontato in modo serio e organico. L'esperienza delle ZES presentata da Panaro (2022) può essere un buon punto di partenza per valutare come dovrebbero essere condotti gli interventi per ridurre il gap Nord-Sud.

Le ZES (Zone Economiche Speciali) hanno l'obiettivo di mettere "a sistema" l'industria manifatturiera con il porto/i porti di riferimento, in modo da designare una strategia volta a favorire contemporaneamente la crescita dello scalo, del suo traffico, ma sono anche uno strumento per favorire un aumento dell'import e dell'export. Lo sviluppo della produzione infatti ha bisogno di una logistica efficiente ed efficace che possa far pervenire le merci in modo rapido, in sicurezza e soprattutto oggi più che mai in modo sostenibile. Le ZES sono una realtà ben consolidata all'estero. Secondo le ultime rilevazioni dell'Unctad, nel 1997 il numero di ZES era pari a circa 845 in 93 Paesi; tale valore è salito, secondo dati più attuali, a quasi 5.400 e coinvolge circa 147 Paesi. Il 75% delle Free Zone nel mondo è concentrata in Asia (il 47% in Cina). A livello di singoli Paesi spiccano la Cina e l'India con rispettivamente oltre 2.500 e 528 Zone. In Cina, a titolo di esempio, occupano oltre 50 milioni di persone e generano 145 milioni di dollari di interscambio. L'impatto economico totale generato ammonta a oltre 68,4 milioni di lavoratori diretti e un valore aggiunto, derivante dagli scambi, di poco più di 850 miliardi di dollari (Capasso *et al.*, 2020).

L'obiettivo per l'Italia è quello di realizzare un sistema integrato e coordinato tra otto aree portuali nel Mezzogiorno con il sistema logistico locale. Le ZES hanno una burocrazia semplificata e vantaggi fiscali che daranno una ulteriore spinta al sistema produttivo del Mezzogiorno. Proprio per il ruolo di far crescere il tessuto produttivo mediante una rete logistica avanzata, le ZES hanno uno spazio di rilievo anche nel PNRR con risorse assegnate pari a 630 milioni di euro destinati a progetti di logistica portuale e ferroviaria. Il circolo virtuoso che queste reti possono innescare è stato stimato nell'ordine di un aumento del 4% dell'export annuo e di una crescita del traffico portuale fino all'8,4%. La pandemia ha causato un rallentamento nella loro implementazione, ma nel 2022 si è cercato anche con interventi normativi specifici di far ripartire questo piano di sviluppo.

Il contributo di Panaro (2022) ci presenta il caso della ZES Campania che bene evidenzia le potenzialità delle ZES, il ruolo delle Regioni nel loro successo e i necessari adeguamenti dal punto di vista legislativo per rendere l'iter più snello.

A conclusione di questa introduzione possiamo dire che le sfide che il nostro Paese sta per affrontare sono variegate e complesse, ma che esiste una possibilità più che concreta di poter sfruttare le risorse

in modo efficiente ed efficace. L'Italia in passato non è stata forse sempre in grado di sfruttare le risorse messe a disposizione dalla UE in modo appropriato, ma abbiamo avuto modo di capire, studiare e imparare dai nostri errori e i segnali per un utilizzo migliore dei fondi del PNNR tutto sommato al momento sono incoraggianti.

## Bibliografia

- Bonaccorsi G., Pierri F., Scotti F., Flori A., Manaresi F., Ceri S., Pammolli F. (2021), *Socioeconomic Differences and Persistent Segregation of Italian Territories during COVID-19 Pandemic*, in «Scientific Reports», 11(1), pp. 1-15, <https://doi.org/10.1038/s41598-021-99548-7>.
- Brunori P., Maitino M.L., Ravagli L., Sciclone N. (n.d.), *Distant and Unequal. Lockdown and Inequalities in Italy*, [www.disei.unifi.it](http://www.disei.unifi.it) (accesso 1° settembre 2022).
- Capasso S., Buonfanti A.A., Casolaro A., Cozzolino A., Ferrara O., Panaro A. (2020), *Resilienza e Sviluppo nel Mezzogiorno: settori, aree e linee prospettiche*, Studio preparato in occasione della Conferenza Aspen Institute Italia del 3 dicembre 2020 “Il Mezzogiorno d'Italia: chiave di rilancio per l'economia italiana?”.
- Caroppo E., de Lellis P., Lega I., Candelori A., Pedacchia D., Pellegrini A., Sonnino R., Venturiello V., Ruiz Marìn M., Porfiri M. (2020), *Unequal Effects of the National Lockdown on Mental and Social Health in Italy*, in «Ann Ist Super Sanità», 56(4), pp. 497-501, [https://doi.org/10.4415/ANN\\_20\\_04\\_13](https://doi.org/10.4415/ANN_20_04_13).
- Carta F., de Philippis M. (2021), *The Impact of the COVID-19 Shock on Labour Income Inequality: Evidence from Italy*, [https://EconPapers.repec.org/RePEc:bdi:opques-qef\\_606\\_21](https://EconPapers.repec.org/RePEc:bdi:opques-qef_606_21).
- Corsi M., Figari F., Gandullia L. (2021), *Le Regioni italiane tra trend demografici e supporto pubblico alle famiglie con figli: effetti distributivi e impatti territoriali di un sistema in fase di riforma*, in *La finanza territoriale. Rapporto 2021*, Rubbettino, Soveria Mannelli, pp. 225-49.
- Duranti S., Faraoni N., Patacchini V., Sciclone N. (2020), *Il lavoro agile. Parte 1. Per quali professioni e lavoratori?*, Contributi e Ricerche del Covid, n.1 Irpet, <http://www.irpet.it/archives/55308>.
- Ferretti C., Gori G.F., Grazzini L., Lattarulo P., Macchi M. (2021), *La Gestione Multilivello Dell'emergenza Sanitaria Covid-19*, in *La finanza territoriale. Rapporto 2021*, Rubbettino, Soveria Mannelli, pp. 115-54.
- Font J.C., Levaggi R., Turati G. (2020), *Resilient Managed Competition during Pandemics: Lessons from the Italian Experience during COVID-19*, in «Health Economics, Policy and Law», <https://doi.org/10.1017/S1744133120000353>.

- IRPET (2020), *Disuguaglianza e povertà nella pandemia*, Nota 17/2020 sugli effetti economici del Covid-19, 28 dicembre.
- Martín Fuentes N., Moder I. (2021), *The Scarring Effects of Past Crises on the Global Economy*, in «Economic Bulletin Boxes», 8, <https://cepr.org/voxeu/columns/scarring-effects-covid-19-global-economy>.
- Mascheroni G., Saeed M., Valenza M., Cino D., Dreesen Th., Zaffaroni L.G., Kardefelt-Winther D. (2021), *La Didattica a Distanza durante l'emergenza COVID-19: l'esperienza italiana* OssCom, <https://ec.europa.eu/jrc/en>.
- McKee M., Stuckler D. (2020), *If the World Fails to Protect the Economy, COVID-19 Will Damage Health Not Just Now but Also in the Future*, in «Nature Medicine», pp. 640-42, <https://doi.org/10.1038/s41591-020-0863-y>.
- Natilli M., Rossi A., Trecroci A., Cavaggioni L., Merati G., Formenti D. (2022), *The Long-Tail Effect of the COVID-19 Lockdown on Italians' Quality of Life, Sleep and Physical Activity*, in «Scientific Data», 9(1), pp. 1-10, <https://doi.org/10.1038/s41597-022-01376-5>.
- Prometeia (2021), *Ecco Come Le Regioni Italiane Utilizzano i Fondi Europei - Info Data*, Infodata-Il Sole 24 Ore, <https://www.infodata.ilssole24ore.com/2020/02/10/ecco-come-le-regioni-italiane-utilizzano-i-fondi-europei/?cmpid=.com>.



# Determinanti dell'uscita dalle Unioni di Comuni: il caso del Piemonte

*Simone Landini<sup>1</sup>, Santino Piazza<sup>1</sup>, Leonzio Rizzo<sup>2</sup>,  
Riccardo Secomandi<sup>2</sup>*

## Introduzione

Il fenomeno della cooperazione tra enti nella forma delle Unioni di Comuni in Piemonte<sup>3</sup> ha visto un'intensificazione rilevante a partire dall'introduzione dell'obbligo di associazione per gli enti al di sotto dei 5.000 abitanti come stabilito dal DL 78/2010. Secondo i dati del Ministero dell'Interno, nel 2022 in Piemonte si registravano 116 Unioni, il 21% circa del totale nazionale (che diventa il 26% se ci limitiamo alle Regioni a Statuto Ordinario). Il processo associativo dei Comuni in Piemonte si è intensificato dopo il 2010, e attualmente una quota pari a circa il 69% dei Comuni piemontesi al di sotto dei 5.000 abitanti partecipa ad una Unione.

Alla luce di questi risultati, nonostante un quadro normativo incerto in cui si prevede un progressivo abbandono dell'obbligatorietà dello svolgimento delle funzioni fondamentali comunali all'interno di forme associative (Camera dei Deputati, 2022), può essere utile arricchire il patrimonio informativo su questa forma di associazionismo intercomunale attraverso la lente dei problemi di coordinamento interni alle Unioni e al possibile rischio per la loro stabilità derivante dai fenomeni di recesso.

Attraverso il ricorso a informazioni originali sulle Unioni di Comuni provenienti dalla Carta delle Forme Associate in Piemonte, nel

<sup>1</sup> Ires Piemonte.

<sup>2</sup> Università di Ferrara & IEB.

<sup>3</sup> Si ringrazia Laura Di Domenico, responsabile del settore regionale "Rapporti con le autonomie locali, elezioni e referendum, espropri-usi civici" all'interno della Direzione della Giunta Regionale della Regione Piemonte, e Marco Puxeddu, dello stesso settore regionale, per il supporto e per la fornitura dei dati. Si ringrazia Lucrezia Scalzotto (Ires Piemonte) per il supporto fornito nell'elaborazione dei dati sugli stralci piemontesi.

presente contributo intendiamo approfondire il fenomeno dell'abbandono delle Unioni. Consideriamo il periodo che va dal 2014, anno per cui disponiamo della prima carta associativa piemontese, fino al 2021.

Le possibili minacce alla stabilità di una Unione possono essere di tipo diretto, quando mettono in discussione l'esistenza stessa dell'Unione di riferimento, o di tipo indiretto nel caso ostacolano la governance dell'Unione rallentando i meccanismi che regolano l'erogazione dei servizi in forma associata. Queste minacce all'esistenza dell'Unione si possono concretizzare in ultima ratio nella stessa uscita dei Comuni dall'Unione, tramite una decisione presa unilateralmente. L'impatto negativo dell'abbandono di una Unione potrebbe essere tanto più elevato quanto più fragili sono le Unioni di appartenenza, sia in termini di numero di componenti sia nel grado di integrazione raggiunto dalla cooperazione.

In letteratura sono diversi gli studi che trattano dei motivi alla base della creazione o meno di una collaborazione intercomunale, come ad esempio la finalità di raccogliere più contributi nazionali e regionali possibili (Arachi *et al.*, 2016), la prossimità spaziale di comuni che già hanno esperienze di servizi comunali svolti in modo cooperativo (Di Porto *et al.*, 2017), il livello di entrate fiscali attuale e atteso del comune (Di Porto, Merlin e Paty, 2013), l'alta densità di edifici sul territorio comunale e il grado di ruralità (Tricaud, 2021). Il nostro lavoro, ancorché preliminare e limitato a un solo territorio regionale, effettua una prima ricognizione delle determinanti dell'abbandono di una Unione da parte di uno, o più, componenti. L'analisi assume rilievo in termini di policy poiché è applicata ad una realtà locale particolarmente frammentata, come quella piemontese (Di Ielsi, Fiorillo e Porcelli, 2022), che per operare in modo efficiente necessita di forme associative intercomunali stabili.

## 1. Criteri per l'entrata in Unione e incentivi finanziari in Piemonte

La Regione Piemonte ha recepito le norme contenute nella normativa statale in tema di associazionismo obbligatorio per i Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti (DL 78/2010). L'art. 19 comma 2 del DL 78/2010 pone in capo alle Regioni l'onere di sancire l'istituzione di tutte le Unioni presenti sul proprio territorio. Dando seguito a tale

norma la Regione Piemonte ha fatto proprio l'obbligo per i Comuni sotto i 5.000 abitanti di sancire l'istituzione delle Unioni, prevedendo (art. 8 comma 8 LR 11/2012) l'adozione della Carta delle Forme Associative del Piemonte.

La Regione ha approvato i requisiti di aggregazione e i limiti minimi demografici (quantificati con riferimento ai dati risultanti dal censimento ISTAT 2011) stabiliti in 3.000 abitanti per le forme associative formate da comuni appartenenti alle aree di montagna e collina e di 5.000 abitanti per le forme associative formate da comuni appartenenti all'area di pianura (LR 11/2012). Quindi a partire dal 2014, la Regione Piemonte ha introdotto un aggiornamento con cadenza annuale (cosiddetti "stralci" della delle Forme Carta Associative) alla ricognizione della realtà formata dalle Unioni di Comuni. Questa carta ratifica l'istituzione delle Unioni di Comuni corrispondenti ai requisiti richiesti dalla legge statale e dalle leggi regionali attualmente vigenti. A differenza delle informazioni presenti nel portale del Ministero dell'Interno, nel provvedimento aggiornato annualmente ("stralcio" annuale) sono riportate soltanto le Unioni di Comuni che presentano i requisiti per poter essere ratificate<sup>4</sup>.

La legislazione e gli incentivi finanziari hanno avuto sicuramente i loro effetti nel determinare il numero di comuni che hanno deciso di associarsi e quindi la dimensione attuale delle Unioni di Comuni (Fiorello e Pola, 2006). È importante notare che a favore delle Unioni nel territorio la Regione destina annualmente contributi a sostegno delle spese per la gestione associata delle funzioni e dei servizi comunali. Le decisioni in tema di criteri per l'erogazione dei contributi sono prese dalla Giunta regionale, previo parere della Conferenza permanente Regione-autonomie locali, così come i destinatari, l'entità e le modalità di concessione degli stessi. I contributi regionali attualmente sono erogati alle forme associative che siano già inserite nella Carta delle Forme Associative del Piemonte o che rispettano determinati requisiti di aggregazione. Nell'ultimo bando (2021) questi requisiti erano: lo svolgimento di almeno due funzioni fondamentali comunali nella loro

<sup>4</sup> Si noti che tra i criteri da accertare per entrare nella Carta delle Forme Associative vi è quello che lo statuto delle unioni sancisca lo svolgimento di almeno due funzioni fondamentali delle nove previste dall'art. 19 del DL 95/2012, e indichi le risorse umane e finanziarie per garantirne lo svolgimento.

interrezza per almeno due dei Comuni componenti l'Unione, l'attribuzione all'Unione di risorse economiche ed umane finalizzate alla gestione delle funzioni e la rendicontazione dello svolgimento della gestione associata. Sono previste delle maggiorazioni del contributo al crescere del numero di Comuni per i quali è gestita la funzione dall'Unione e al crescere del numero di mesi di svolgimento della funzione in Unione (partendo da un minimo di 3 mesi). È inoltre previsto un aumento del contributo alle Unioni che svolgono attività inerenti alla Commissione locale per il paesaggio e per le Unioni in fase di avviamento. I contributi per le Unioni di Comuni assegnati nel bando 2021 sono stati circa 4,7 milioni di euro, le Unioni beneficiarie sono state 71, con un contributo medio per Unione pari a 66.346 euro.

## 2. Numero dei Comuni e popolazione nelle Unioni: Piemonte e Italia a confronto

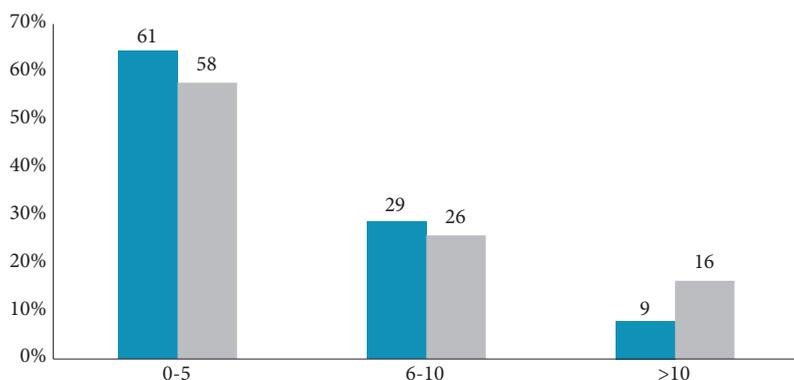
A partire dai primi anni duemila sono state avviate numerose Unioni in Italia (Manestra *et al.*, 2018). Utilizzando le informazioni offerte dal Ministero dell'Interno sulle Unioni di Comuni<sup>5</sup>, ancorché i dati non siano aggiornati<sup>6</sup>, si può avere una prima fotografia del numero di Unioni avviate a partire dalla fine degli anni novanta nelle Regioni italiane.

A livello nazionale la quota più elevata di Unioni (65% circa) è formata da un numero di Comuni non superiore a 5, mentre la quota di Unioni composte da 6 a 10 comuni è di circa il 37%. Solo il 14% delle Unioni supera i 10 Comuni componenti (fig. 1). Il Piemonte presenta quote comparabili, anche se inferiori nella fascia al di sotto dei 5 Comuni componenti, e tra 6 e 10 Comuni, mentre leggermente più elevata per dimensioni superiori a 10 Comuni. Si conferma comunque anche per il Piemonte una prevalenza di Unioni formate da un numero di Comuni inferiore a 5 enti (58%).

<sup>5</sup> [https://dait.interno.gov.it/territorio-e-autonomie-locali/sut/elenco\\_unioni\\_comuni\\_comp.php](https://dait.interno.gov.it/territorio-e-autonomie-locali/sut/elenco_unioni_comuni_comp.php).

<sup>6</sup> Le informazioni sul sito del Ministero dell'Interno non prevedono un controllo sulle Unioni inattive o cessate. Ricordiamo inoltre come all'interno del sito del Ministero dell'Interno l'elenco delle Unioni indica 562 enti censiti, mentre le nostre elaborazioni rilevano solo 558 enti con la lista dei Comuni componenti.

Fig. 1. Quota di Unioni sul totale per numero di Comuni componenti. Italia (blu) e Piemonte (grigio).



Fonte: elaborazione su dati Ministero dell'Interno a giugno 2022.

Osserviamo che la dimensione media, in termini di popolazione residente, delle Unioni formate in Piemonte è cresciuta dopo il 2010. Tra il 1996 e il 2010 le Unioni avviate hanno in media una popolazione di circa 8.600 abitanti contro una media italiana di 22.200 abitanti, mentre nel periodo successivo, dopo il 2010, la dimensione media cresce, portandosi a 12.150 abitanti circa, sempre comunque inferiore alla media italiana (22.500). Si noti che nel periodo del 2009 la quota di tutti i Comuni della Regione Piemonte sotto i 5.000 abitanti coinvolti in Unione era del 16% mentre nel 2022 tale quota è salita al 69%. L'esito dei processi associativi in Piemonte, e in particolare la cooperazione in Unione, è stato quindi quello di coinvolgere una platea sempre più estesa di Comuni di piccole dimensioni. È tuttavia da sottolineare che il risultato del processo associativo ad oggi mostra una dimensione media non lontana dalla soglia minima di 10.000 abitanti, prevista dal DL 78/2010.

Le previsioni normative, caratterizzate da un complessivo profilo di incoerenza strategica e frequenti deroghe, sembrano aver parzialmente fallito nel tentativo di spingere la maggioranza degli enti comunali di taglia minore verso un esito che privilegiasse la forma Unione come forma di associazione più utilizzata in tutto il territorio nazionale, infatti solo il 45% dei Comuni sotto i 5.000 abitanti partecipa ad un'U-

nione di Comuni nel 2012. Il caso piemontese, tuttavia, mostra come il processo, avviato ormai più di dieci anni fa, abbia condotto a una riduzione significativa del numero di Comuni di piccola dimensione non associati in Unione, e nel confronto con Regioni caratterizzate da elevata frammentazione si segnala come uno dei territori a più elevata percentuale di Comuni aderenti alla forma associativa (69% dei Comuni sotto i cinquemila abitanti in Unione).

Una volta raggiunto l'obiettivo di coinvolgere il maggior numero di Comuni di piccole dimensioni, rimane da capire quanto stabili siano le Unioni formatesi e se ci sono degli elementi territoriali o socio-economici che possono contribuire all'uscita dalla cooperazione intercomunale.

### 3. La dinamica dei movimenti in uscita dei Comuni dalle Unioni di Comuni piemontesi

#### 3.1 *Le uscite dall'Unione*

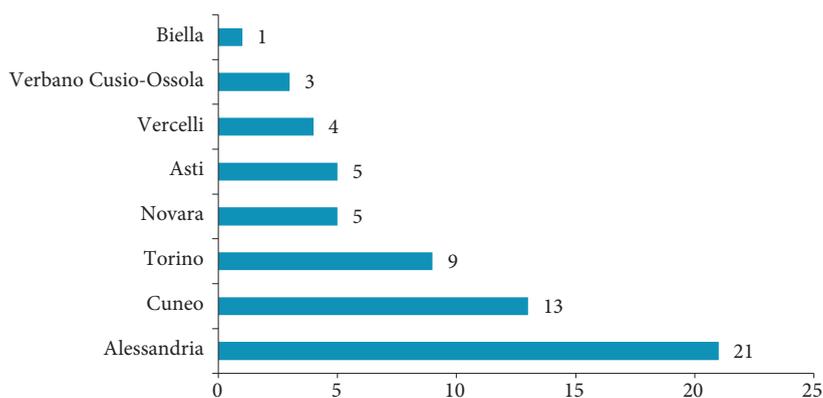
I diversi “stralci” che registrano gli aggiornamenti delle carte associative piemontesi contengono informazioni sulle entrate dei Comuni nelle Unioni, sulla migrazione dei Comuni tra differenti Unioni e sulle uscite per recesso o cessazione dell'Unione di riferimento. Come indicato in tabella 1, colonna 2, le migrazioni dei Comuni, cioè lo spostamento di un Comune da un'Unione a una differente, costituiscono un fenomeno residuale, non più di 40 movimenti sono stati registrati in totale negli anni di riferimento riferiti agli stralci regionali. Più intenso è il fenomeno delle uscite dei Comuni dalle Unioni di appartenenza. Si registrano variazioni in uscita per un totale di 155 movimenti (tab. 1, colonna 3), di queste le uscite determinate da variazione amministrativa (fusione di Comuni) sono state 30 (tab. 1, colonna 4) e 61 per cessazione delle Unioni di riferimento (tab. 1, colonna 5). I restanti 64 movimenti in uscita sono collegabili a decisioni autonome degli enti (tab. 1, colonna 6). Per tre Comuni (Camagna Monferrato, Castellani e Malesco) si sono registrate due uscite nell'arco temporale

*Tab. 1. Movimento in entrata, uscita e migrazioni dei Comuni appartenenti alle Unioni in Piemonte.*

Anno	Entrati	Migrati	Usciti	Usciti per fusione	Usciti per cessazione	Usciti volontariamente
2014	37	1	5	0	0	5
2015	43	9	3	0	3	0
2016	6	19	14	4	1	9
2017	24	2	23	1	11	11
2018	6	0	18	7	5	6
2019	9	5	44	18	9	17
2020	3	0	4	0	0	4
2021	6	4	44	0	32	12
Totale	134	40	155	30	61	64

*Fonte: nostre elaborazioni su dati Regione Piemonte.*

*Fig. 2. Comuni usciti volontariamente da un'Unione per provincia.*



*Fonte: nostre elaborazioni su dati Regione Piemonte.*

2014-2021, perciò i Comuni che hanno registrato almeno un'uscita da un'Unione in modo volontario sono 61 ovvero il 5,17% dei Comuni piemontesi e il 7,77% dei Comuni piemontesi in Unione. Dai dati

disponibili sappiamo che le 64 uscite di Comuni si distribuiscono in modo piuttosto irregolare nel tempo, infatti tra il 2014 e il 2016 troviamo solo 14 uscite, successivamente si osserva un alto numero di uscite con una cadenza biennale (2017, 2019 e 2021), con il picco registrato nel 2019 per 17 uscite di Comuni volontarie.

Come si osserva dalla figura 2, la provincia di Alessandria è quella con il maggior numero di Comuni usciti da un'Unione in modo volontario (21), seguono le province di Cuneo (13) e Torino (9). Meno diffuso invece è il fenomeno nelle province del Nord-Est, infatti, i Comuni usciti volontariamente nella provincia di Novara sono 5, come anche per Asti, in quella di Vercelli sono 4, in quella di Verbano-Cusio-Ossola sono 3 e infine nella provincia di Biella c'è un solo Comune uscito da questa forma associativa in modo autonomo.

#### 4. Determinanti dell'uscita dall'Unione dei Comuni all'interno delle Unioni piemontesi

I fattori che possono essere la causa scatenante l'uscita di un comune da un'Unione possono essere molteplici (Spano, 2018). Per analizzare le determinanti dell'uscita dall'Unione utilizziamo diverse variabili territoriali, socio-economiche e finanziarie, che possano rappresentare al meglio le caratteristiche dei Comuni in uscita volontaria da un'Unione in Piemonte tra il 2014 e il 2021.

##### 4.1 *Descrizione dei dati*

In particolare, le caratteristiche demografiche sono descritte dalla popolazione residente e dalle fasce di popolazione con particolari esigenze di servizi comunali (es. anziani, bimbi in età da asilo nido, etc.) come la quota di popolazione tra 0 e 14 anni e la quota di popolazione con più di 65 anni.

Per quanto riguarda le caratteristiche territoriali del comune utilizziamo la densità abitativa, l'altitudine media, il numero di comuni periferici in accordo alla definizione della Strategia Aree Interne, cioè Comuni distanti più di 40 minuti da un centro urbano, dove un centro urbano è definito un Comune o un polo intercomunale in cui è presente almeno una scuola secondaria superiore, un ospedale sede di pronto soccorso e una stazione ferroviaria.

Teniamo poi conto delle caratteristiche economico-finanziarie dei Comuni utilizzando il reddito pro capite approssimato con la base imponibile IRPEF comunale, le entrate tributarie ed extratributarie pro capite, le spese correnti e in conto capitale pro capite, e le situazioni di dissesto o pre-dissesto finanziario<sup>7</sup>.

Infine consideriamo le caratteristiche dell'Unione utilizzando la popolazione complessiva dell'Unione, il numero di Comuni in Unione, la durata dell'Unione, definita come differenza tra l'ultimo anno di osservazione (2022) e l'anno di fondazione dell'Unione, più precisamente anno di apertura del codice fiscale dell'Unione.

Tab. 2. *Statistiche descrittive, comuni piemontesi usciti o rimasti in un'Unione.*

	Comuni usciti da un'Unione (1)	Comuni rimasti in un'Unione (2)	Differenza (= (1)-(2))
Popolazione comunale <sup>†</sup>	1.850	1.460	390
Quota di popolazione tra 0 e 14 <sup>†</sup>	0,113	0,116	-0,003
Quota di popolazione over65 <sup>†</sup>	0,266	0,267	-0,001
Densità <sup>†</sup>	91,39	105,73	-14,34
Altitudine media <sup>†</sup>	390	492	-102
Comune periferico <sup>^</sup>	0,23	0,21	0
Reddito pro capite <sup>**</sup>	37.534	37.118	416
Entrate tributarie pro capite <sup>***</sup>	1.940	2.190	-250
Entrate extra-tributarie pro capite <sup>***</sup>	752	934	-181
Spesa corrente pro capite <sup>***</sup>	2.734	3.071	-337
Spesa in conto capitale pro capite <sup>***</sup>	1.282	1.722	-441
Comune in dissesto o pre-dissesto <sup>****</sup>	0,07	0,01	0,06
Popolazione Unione <sup>†</sup>	9.002	15.393	-6.391
Durata Unione <sup>*****</sup>	9,15	8,87	0,28

Fonte: nostre elaborazioni su dati \*ISTAT, \*\*MEF, \*\*\*Ministero Interno Aida PA, \*\*\*\*Università Ca' Foscari, \*\*\*\*\*Ministero Interno, ^Accordo di Partenariato 2014-2020 Strategia Aree Interne.

<sup>7</sup> Un ente locale viene definito in dissesto quando non ha più la possibilità di far fronte ai propri debiti e allo stesso tempo gli è impossibile adempiere alle sue funzioni fondamentali. Mentre un ente può entrare in pre-dissesto quando è ancora in grado di assolvere le sue funzioni fondamentali ma è in grave difficoltà nel ripagare i creditori con mutui o entrate proprie.

Da una prima analisi descrittiva delle variabili considerate (tab. 2) emerge come i Comuni che escono dall'Unione hanno in media una popolazione più elevata rispetto ai Comuni che rimangono in Unione, riflettendo l'idea che i Comuni molto popolosi non hanno bisogno di gestire in modo associato la fornitura di un servizio poiché sono in grado di auto-finanziarsi da soli. I Comuni che permangono in Unione sono situati ad un'altitudine maggiore, necessitando di maggiori servizi che non riescono da soli a mantenersi. I Comuni che continuano la loro esperienza in un'Unione sembrano avere una maggiore spesa pro capite in conto corrente e in conto capitale ed anche maggiori entrate pro capite. I Comuni in dissesto o pre-dissesto sembrano essere quelli che più facilmente escono dall'Unione. Infine, i Comuni che non escono da questa forma associativa sono quelli che si trovano in Unioni con una popolazione molto più alta rispetto ai Comuni che escono dall'Unione. Questo dato potrebbe essere rivelatore del fatto che Unioni con una bassa massa critica di popolazione sono poco convenienti in termini di minori costi che potrebbero generare nella fornitura di servizi comuni.

#### 4.2 I risultati dell'analisi di regressione

Per esaminare in modo rigoroso l'impatto delle caratteristiche appena descritte utilizziamo una regressione logistica in cui stimiamo l'impatto delle variabili prima descritte sulla probabilità di uscita volontaria dall'Unione. Il metodo utilizzato rispetto al semplice confronto tra medie delle variabili consente di verificare l'impatto di ciascuna variabile sulla probabilità di uscita condizionato all'impatto delle restanti variabili.

Tab. 3. Sintesi risultati regressione logistica.

	Probabilità di uscita da un'Unione
Quota di popolazione comunale tra 0 e 14 anni (100)	-0,144*
Quota di popolazione comunale over 65 (100)	-0,073*
Popolazione Unione (1.000)	-0,063**
Durata Unione	-0,009

	<i>Probabilità di uscita da un'Unione</i>
Densità	-0,002
Altitudine media	-0,001
Entrate tributarie pro capite	0,000
Entrate extra-tributarie pro capite	0,000
Spesa conto capitale pro capite	0,000
Reddito pro capite	0,000
Spesa corrente pro capite	0,000
Comune periferico	0,118
Popolazione comunale (1.000)	0,198***
Comune in dissesto o pre-dissesto	4,57***

*Nota: Sono riportati gli odds ratio della regressione logistica con variabile dipendente probabilità di uscita da un'Unione. Totale osservazioni: 785. P-value: \*10% \*\*5% \*\*\*1%.*

Nella tabella 3 sono presentati i coefficienti della regressione associati alle rispettive variabili che determinano la probabilità di uscita dall'Unione. In particolare, notiamo che quanto maggiore è la domanda di specifici servizi comunali, in particolare quelli sociali come asili nido o servizi di assistenza per anziani, allora è meno probabile che il Comune esca dall'Unione perché deve garantire quei servizi con alta domanda dei propri cittadini. Infatti, un incremento unitario della quota di popolazione con età inferiore a 14 anni diminuisce la probabilità di uscita del 14,4%, mentre un incremento unitario della quota di anziani diminuisce sulla probabilità di uscita per il 7,3%. Entrambi i coefficienti risultano statisticamente significativi al 10%. Inoltre, con la nostra stima si ottiene, con una significatività al 5%, che un aumento di 1.000 abitanti della popolazione complessiva dell'Unione diminuisce la probabilità di uscita dall'Unione del 6,3%: un Comune in un'Unione con alta popolazione ha una minore probabilità di uscita perché, come già sottolineato nell'analisi delle statistiche descrittive, in teoria un'Unione di più grande dimensione dovrebbe raggiungere più facilmente la dimensione minima per il raggiungimento di economie di scala o di rete.

La nostra stima ci dà indicazione anche sul fatto che quanto più è grande la popolazione del singolo Comune, tanto più è probabile

l'uscita dall'Unione perché il Comune medio-grande è in grado di gestire i servizi comunali più facilmente in modo autonomo e ha meno vantaggi da economie di scala o di rete. Inoltre, solitamente il Comune più grande ha il ruolo di Comune capofila che comporta maggiori costi fissi rispetto agli altri Comuni dell'Unione (es. ufficio dell'Unione nella propria sede del municipio), che, se non adeguatamente compensati con trasferimenti all'interno dell'Unione, possono incentivare all'uscita dall'Unione. In questo caso, infatti, la probabilità di uscita di un Comune aumenta del 19,8% all'aumentare di 1.000 abitanti del Comune, con una significatività dell'1%.

Infine, i Comuni in dissesto o in pre-dissesto hanno una maggiore probabilità di uscire da un'Unione perché vengono ritenuti partner non solidi finanziariamente e perciò aumenta il rischio che Comuni "solidi" finanziariamente paghino i servizi anche per i cittadini di questi Comuni in dissesto o pre-dissesto. In quest'ultimo caso otteniamo un coefficiente positivo (4,57) e significativo all'1%.

## 5. Conclusioni

Le analisi presentate nel contributo sono dedicate a una preliminare disamina delle determinanti dell'uscita dei Comuni dalle Unioni di appartenenza in Piemonte. Il tema è della massima rilevanza, tenuto conto dell'impatto che il recesso di uno o più Comuni può avere sull'Unione di appartenenza, sia nell'immediato sia nel medio termine, con possibili esiti di instabilità per l'intera Unione. Utilizzando una fonte informativa originale, è stata ricostruita l'anagrafe aggiornata delle Unioni piemontesi attive tra il 2014 e il 2021, incrociando i dati di queste con le caratteristiche demografiche, territoriali e socio-economiche dei Comuni associati e i loro dati di bilancio.

Il fenomeno della cooperazione tra enti nella forma delle Unioni di Comuni in Piemonte ha visto un'intensificazione rilevante a partire dall'introduzione dell'obbligo di associazione per gli enti al di sotto dei 5.000 abitanti come stabilito dal DL 78/2010. Il processo associativo dei Comuni in Piemonte si è intensificato dopo il 2010, e attualmente una quota pari a circa il 69% dei Comuni piemontesi al di sotto dei 5.000 abitanti partecipa ad un'Unione, confermando un impatto positivo della normativa statale sulle dinamiche cooperative

in una Regione caratterizzata da elevata frammentazione comunale. Tuttavia, il nostro lavoro mostra come vi sia stato anche un fenomeno di abbandono delle Unioni da parte di alcuni Comuni. Alcuni fattori strutturali a livello comunale in Piemonte influenzano significativamente la probabilità di recesso da un'Unione, e in particolare quelli legati alla domanda di servizi comunali. Appare infatti meno probabile che un Comune esca dall'Unione quando deve garantire servizi caratterizzati da elevata domanda dai propri cittadini, in particolare quelli in con età inferiore a 14 anni e quelli con più 65 anni. Dal lato delle caratteristiche strutturali dell'Unione, mostriamo come per le Unioni di dimensioni maggiori vi sia minor probabilità di recesso di un componente. Inoltre, l'elevata dimensione del Comune accresce la probabilità di recesso. Infine le condizioni di stress finanziario di un Comune, in particolare le condizioni di dissesto o pre-dissesto, sono tra le determinanti più significative della probabilità di abbandono dell'Unione nel territorio piemontese.

I risultati delle stime, le prime a nostra conoscenza dedicate al fenomeno del recesso delle Unioni, possono essere molto utili nel delineare adeguati schemi finanziari che incentivino la stabilità nel tempo delle Unioni.

## Bibliografia

- Arachi G., Di Lillo M., Giuranno G. (2016), *Cooperazione locale in Italia: le Unioni di Comuni*, in «Economia Pubblica», 1, pp. 11-36.
- Camera dei Deputati (2022), *Gestione associata delle funzioni comunali. Unioni e fusioni di Comuni*, Servizio studi della Camera, Studi - Istituzioni, Autonomie territoriali e finanza locale, 5 gennaio.
- Di Ielsi G., Fiorillo F., Porcelli F. (2022), *Le unioni di comuni in Italia: modelli di gestione associata a confronto*, in «Moneta e Credito», 75(297).
- Di Porto E., Merlin V.R., Paty S. (2013), *Cooperation among local governments to deliver public services: A structural bivariate response model with fixed effects and endogenous covariate*, in «GATE Groupe d'Analyse et de Théorie Économique Lyon-St Étienne», Working paper no. WP1304.
- Di Porto E., Parenti A., Paty S., Abidi Z. (2017), *Local government cooperation at work: A control function approach*, in «Journal of Economic Geography», 17(2), pp. 435-463.

- Fiorillo F, Pola G. (2006), *Forme di incentivo all'associazionismo*, in F. Fiorillo e L. Robotti (a cura di), *L'Unione di Comuni. Teoria economica ed esperienze concrete*, Franco-Angeli, Milano, pp. 117-152.
- Manestra S., Messina G., Peta A. (2018), *L'unione (non) fa la forza? Alcune evidenze preliminari sull'associazionismo comunale in Italia*, in «Questioni di economia e finanza», Banca D'Italia.
- Spano A. (2018), *Le Unioni di Comuni. Collaborare mantenendo la propria autonomia*, Maggioli, Rimini.
- Tricaud C. (2021), *Better Alone? Evidence on the Costs of Intermunicipal Cooperation*, in CESifo Working Paper No. 9000.

# Le strategie regionali per lo sviluppo sostenibile: i percorsi di implementazione in Liguria e Puglia

Roberta Garganese<sup>1</sup>, Serena Scorrano<sup>2</sup>, Francesca Dupont<sup>3</sup>,  
Nadia Galluzzo<sup>3</sup>, Marina Pizzo<sup>3</sup>, Luca Gandullia<sup>3</sup>

## 1. Lo sviluppo sostenibile come sfida globale: l'aggiornamento 2022 della strategia nazionale

«Lo **sviluppo sostenibile** è quello **sviluppo** che consente alla generazione presente di soddisfare i propri bisogni senza compromettere la possibilità delle generazioni future di soddisfare i propri» – Rapporto Brundtland, 1987.

Fig. 1. I 17 Goal di Sviluppo Sostenibile dell'Agenda 2030.



Il 25 settembre 2015, 193 Paesi membri delle Nazioni Unite hanno sottoscritto l'Agenda 2030, un piano d'azione per contribuire allo sviluppo globale, promuovere il benessere umano e proteggere l'am-

<sup>1</sup> Fondazione IPRES, [www.ipres.it](http://www.ipres.it).

<sup>2</sup> Regione Puglia, [www.regione.puglia.it](http://www.regione.puglia.it).

<sup>3</sup> Liguria Ricerche SpA, [www.liguriaricerche.eu](http://www.liguriaricerche.eu).

biente. Il piano è costituito da 17 Obiettivi interconnessi tra di loro (Sustainable Development Goals, SDGs) e associati a 169 traguardi da raggiungere in ambito economico, sociale, ambientale e istituzionale entro il 2030.

Per raggiungere a livello nazionale tali Obiettivi, è stata istituita la Cabina di regia “Benessere Italia” con il compito di sostenere, potenziare e coordinare le politiche e le iniziative del Governo italiano per il Benessere Equo e Sostenibile (BES) e per l’attuazione della Strategia nazionale per lo Sviluppo Sostenibile (SNSvS), nell’ambito degli impegni sottoscritti dall’Italia con le Nazioni Unite per l’Agenda 2030.

L’attuazione di quest’ultima a livello nazionale è dunque rappresentata dalla SNSvS, approvata con Delibera CIPE n. 108/2017 e aggiornata nel 2022. Essa definisce il quadro di riferimento nazionale per i processi di pianificazione, programmazione e valutazione di tipo ambientale e territoriale.

La SNSvS è organizzata in cinque aree di intervento, corrispondenti alle “5P” dello sviluppo sostenibile proposte dall’Agenda 2030:

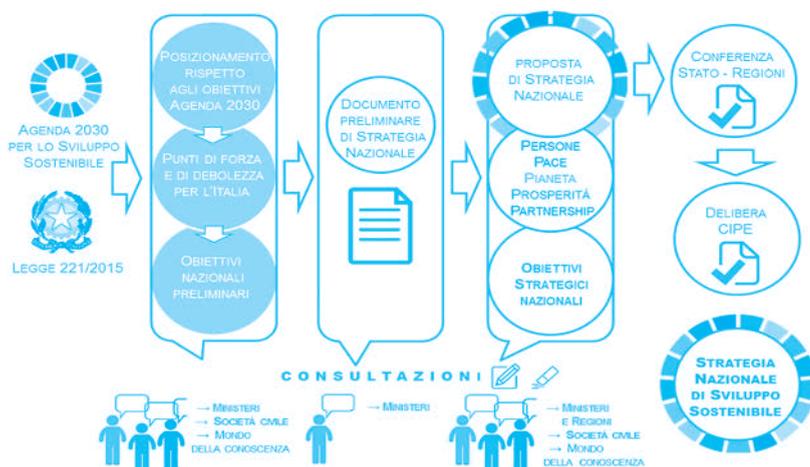
- Persone: contrastare povertà ed esclusione sociale e promuovere salute e benessere per garantire le condizioni per lo sviluppo del capitale umano;
- Pianeta: garantire una gestione sostenibile delle risorse naturali, contrastando la perdita di biodiversità e tutelando i beni ambientali e culturali;
- Prosperità: affermare modelli sostenibili di produzione e consumo, garantendo occupazione e formazione di qualità;
- Pace: promuovere una società non violenta ed inclusiva, senza forme di discriminazione. Contrastare l’illegalità;
- Partnership: intervenire nelle varie aree in maniera integrata.

Ciascuna di queste aree individua Scelte Strategiche e, a scalare, Obiettivi Strategici, correlati agli SDGs dell’Agenda 2030. A queste cinque aree se ne aggiunge una sesta dedicata ai vettori per la sostenibilità, strumenti necessari per l’implementazione della strategia.

La strategia è soggetta a progressivo aggiornamento. Nel 2022 sono stati introdotti i target per gli indicatori associati a ciascun Obiettivo e Scelta Strategici e per la ridefinizione dei Vettori di sostenibilità. Questi ultimi sono gli strumenti per l’attuazione della strategia sul territorio e sono incentrati su tre ambiti tematici: l’integrazione degli obiettivi

di sviluppo sostenibile nei Piani e Programmi settoriali con lo scopo di rendere coerenti le politiche pubbliche ai diversi livelli territoriali; la promozione di partenariati tra i portatori di interesse per la mappatura dei processi per lo sviluppo sostenibile; le iniziative formative per promuovere competenze e divulgare la strategia sul territorio.

Fig. 2. Schema di costruzione e sviluppo della Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile.



Fonte: SNSvS 2017.

## 2. I contesti territoriali: le strategie regionali per lo sviluppo sostenibile

Un altro compito della Cabina di regia “Benessere Italia” è quello di monitorare e coordinare le attività specifiche dei Ministeri, supportare le Regioni, le Province autonome e gli Enti locali nella promozione di buone pratiche sul territorio ed elaborare metodologie e linee guida per la rilevazione e la misurazione degli indicatori della qualità della vita. A questo proposito, dal 2018 il Ministero della Transizione Ecologica (MiTE, all’epoca Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, MATTM) ha attivato diversi strumenti integrati: accordi di collaborazione, Tavoli di confronto istituzionale e il Progetto

CREIAMO PA “Competenze e reti per l’integrazione ambientale e per il miglioramento delle organizzazioni della PA”.

Il MiTE ha stipulato accordi di collaborazione con 19 Regioni e con la Provincia Autonoma di Trento per la definizione e l’attuazione delle Strategie regionali e provinciali per lo sviluppo sostenibile. Di seguito si riportano le Strategie approvate dalle Regioni e Province Autonome con i rispettivi riferimenti normativi.

*Tab. 1. Regioni che hanno approvato la Strategia Regionale di Sviluppo Sostenibile e relativo atto di approvazione.*

	<i>Regione</i>	<i>Atto di approvazione</i>
1	Abruzzo	DGR 665/2021
2	Emilia-Romagna	DGR 1840/2021
3	Lazio	DGR 170/2021
4	Liguria	DGR 60/2021
5	Lombardia	DGR 4967/2021
6	Marche	DAAL 25/2021
7	Piemonte	DGR 2-5313/2022
8	Puglia	DGR 687/2021
9	Sardegna	DGR 39/56 2021
10	Veneto	DGR 80/2020
11	Provincia Autonoma di Trento	DGP 1721/2021
12	Provincia Autonoma di Bolzano – Alto Adige	DGP 627/2021

Le altre regioni hanno elaborato documenti preliminari o sono in fase avanzata per l’approvazione della propria strategia. I principali punti in comune individuati dagli elaborati già redatti sono inerenti all’inquadramento e al posizionamento rispetto ai Goal dell’Agenda 2030, all’individuazione degli obiettivi strategici e alle attività di coinvolgimento territoriale.

Un analogo processo è stato proposto alle 14 Città metropolitane per supportarle nella definizione e nell’attuazione di Agende per lo sviluppo sostenibile. Al 30 giugno 2022 solo la Città metropolitana di Bologna e quella di Cagliari dispongono di un’Agenda approvata.

Fig. 3. Le Strategie e le Agende approvate da Regioni e Città metropolitane.



### 3. Focus Liguria: il raccordo con le misure di policy programmate e il sistema di monitoraggio

#### 3.1 *Inquadramento del contesto socioeconomico e ambientale del territorio ligure*

Il profilo insediativo ligure è contraddistinto da un persistente divario tra costa ed entroterra, fortemente condizionato dalla conformazione morfologica del territorio: estesa prevalenza di superfici di tipo collinare e montano occupate da boschi e foreste, che coprono circa il 70% del territorio e poche aree di pianura. Ciò ha comportato uno sviluppo e una concentrazione degli insediamenti lungo la costa e negli assi vallivi principali, con conseguente espansione insediativa di tipo industriale e residenziale. La densità abitativa varia fortemente tra i quattro capoluoghi di provincia (Genova, La Spezia, Savona, Imperia) (1.888 ab./km<sup>2</sup>), la restante fascia costiera altamente urbanizzata (508 ab./km<sup>2</sup>) e la fascia interna (73 ab./km<sup>2</sup>). In particolare, si registra una forte concentrazione abitativa nei quattro comuni capoluogo, più Sanremo, che comprendono il 53% della popolazione totale regionale. Il trend della popolazione è in continua diminuzione e l'indice di vecchiaia è di molto superiore rispetto alla media nazionale (al 1° gennaio 2021 si attesta su un valore di 265,2). A ciò si aggiunge un tasso di natalità decisamente inferiore rispetto alla media nazionale (6,8 per

1.000 abitanti), con 5,8 nati per mille abitanti, e per una maggiore consistenza dei decessi (16,9 ogni 1.000 abitanti contro i 12,5 italiani). Il tasso di crescita naturale, già negativo in Italia (-5,6), si distingue in Liguria per un valore ancora più negativo (-11,2) che non viene compensato dal saldo migratorio totale.

Dal punto di vista economico, i quattro comuni capoluogo e Sanremo ospitano sul proprio territorio il 49% delle imprese attive in regione (ISTAT, 2020), con una percentuale ancora maggiore se si prende in considerazione il numero di addetti (55%) e il fatturato (68%). In generale, dal punto di vista della dimensione, si ha una netta prevalenza delle piccole imprese, con particolare riferimento alle microimprese.

In linea con le considerazioni sopra riportate, per quanto riguarda la spesa del Settore Pubblico Allargato ligure, nel 2019 il 36,4% della spesa è concentrata nel settore delle pensioni (Previdenza e Integrazioni Salariali), con un importo pro capite che supera in maniera significativa, sia in valore assoluto sia in quota percentuale, il dato aggregato dell'area centro-settentrionale e meridionale. Seguono le spese per Sanità e Amministrazione Generale, in linea con la macro-area di appartenenza (CPT, 2021).

### *3.2 Il percorso di definizione della strategia e il modello di governance*

Considerato il carattere di trasversalità dello sviluppo sostenibile, la Giunta regionale ligure ha ritenuto necessario coinvolgere i Dipartimenti e le Direzioni Centrali dando mandato al Segretario Generale di costituire un gruppo di lavoro interdipartimentale coordinato dal Settore Via e Sviluppo Sostenibile. In occasione dell'elaborazione della Strategia Regionale di Adattamento ai Cambiamenti Climatici, nel 2021 il gruppo di lavoro è stato ampliato includendo il sistema allargato regionale. La prima attività condotta dal gruppo di lavoro è stata la ricognizione delle azioni già in atto e inserite nel quadro programmatico regionale e il loro raccordo con gli obiettivi di sostenibilità. Ciò ha permesso di individuare i 49 obiettivi strategici per la Liguria.

Dal punto di vista territoriale, invece, il coinvolgimento delle istituzioni locali e della società civile è stato affidato ai Centri di Educazione Ambientale e alla Sostenibilità (CEAS). In particolare, ai fini di una più razionale copertura territoriale, la regione è stata suddivisa in 12 ambiti e a ciascuno è stato affidato un CEAS o un raggruppamento di

CEAS di riferimento, con il compito di diffondere i contenuti dell'Agenda 2030 e di raccogliere i progetti e le attività in corso, concluse o programmate, inerenti allo sviluppo sostenibile.

Fig. 4. Distribuzione degli obiettivi di sostenibilità per Area strategica.

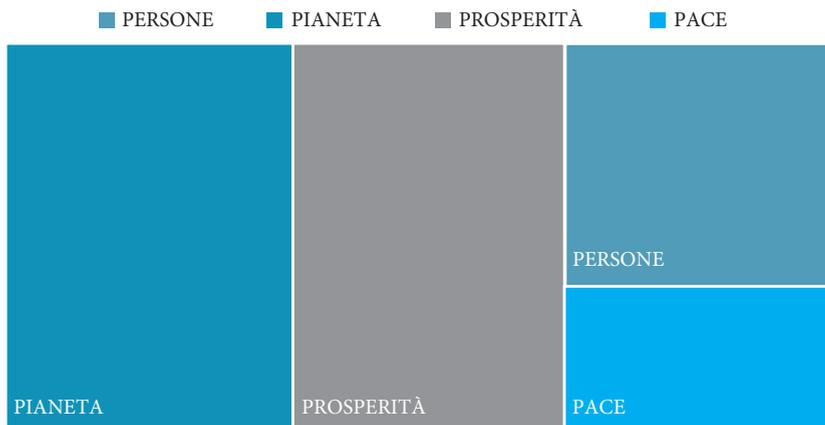
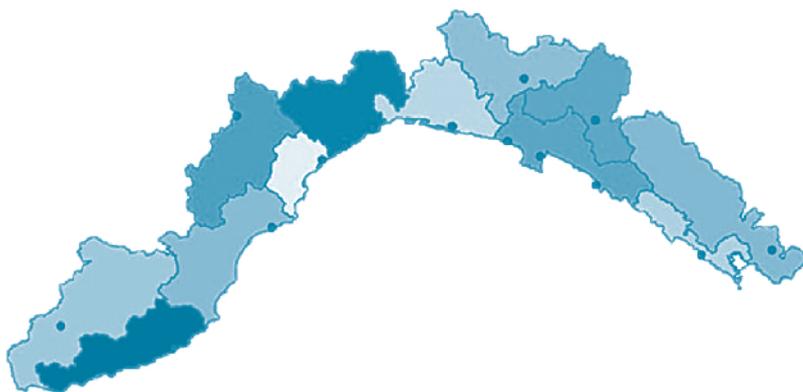


Fig. 5. Suddivisione del territorio ligure in 12 ambiti territoriali.

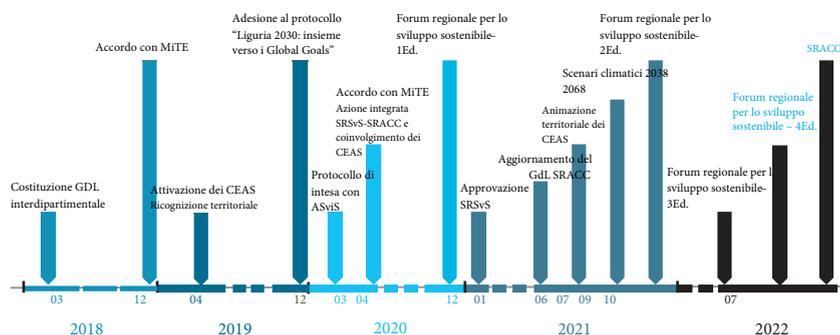


Nel complesso, la ricognizione ha permesso di raccogliere sul territorio oltre un migliaio di progetti e attività messi in campo da attori pubblici e privati riconducibili agli obiettivi di sostenibilità. Gli obiettivi più ricorrenti riguardano: la prevenzione dei rischi naturali e antropici e il rafforzamento delle capacità di resilienza di comunità e territori; lo sviluppo del potenziale dei territori, la loro gestione sostenibile e la loro custodia; la protezione dei paesaggi e del patrimonio culturale; la diminuzione all'esposizione della popolazione ai fattori di rischio ambientale e antropico; l'abbattimento della produzione di rifiuti e la diffusione del mercato delle materie prime seconde; la promozione della domanda e l'accrescimento dell'offerta di turismo sostenibile. Occorre focalizzare l'attenzione su queste tematiche ricorrenti, perché delineano le effettive criticità e potenzialità del territorio. In particolare, si sottolinea come gli interventi di difesa del suolo, quelli contro lo spopolamento dell'entroterra e di abbattimento della produzione dei rifiuti, rispondono a criticità che caratterizzano il territorio ligure. La segnalazione di interventi volti alla destagionalizzazione e delocalizzazione del turismo, la promozione di percorsi e paesaggi naturalistici delineano, invece, le potenzialità del territorio su cui investire.

È stata data evidenza del lavoro svolto e del coinvolgimento territoriale durante le tre edizioni del Forum Regionale per lo Sviluppo Sostenibile.

Di seguito l'iter del percorso realizzato in Liguria fino ad oggi.

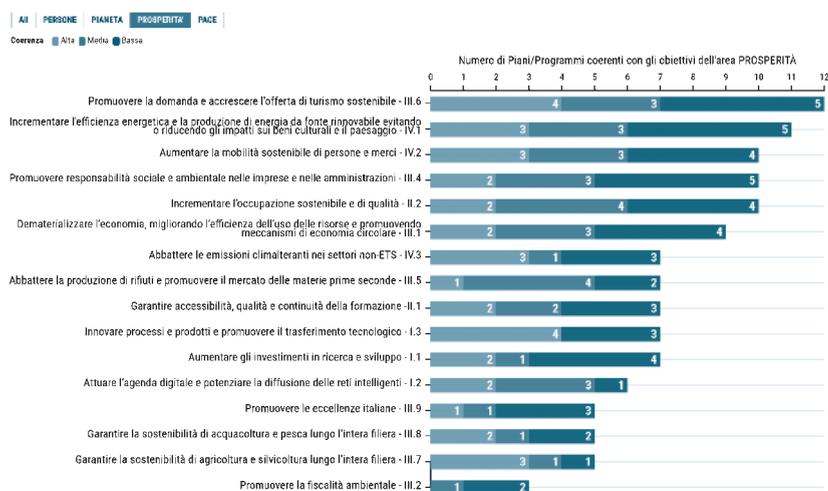
Fig. 6. Percorso di costruzione della Strategia Regionale di Sviluppo Sostenibile e coinvolgimento territoriale.



### 3.3 La coerenza delle policy e le risorse programmate

Il processo di ricognizione di tutti gli strumenti di governo regionale (norme, piani, programmi, linee guida, delibere e decreti) adottati da Regione Liguria è stato il primo passo per sondare le policy regionali, in correlazione con gli obiettivi di sviluppo sostenibile. Lo svolgimento di tale attività ha richiesto un'analisi delle competenze dei settori regionali e il coinvolgimento del gruppo di lavoro per definire i collegamenti con gli obiettivi di sostenibilità. Tale ricognizione ha messo in luce il contesto economico e sociale e ha permesso di selezionare gli obiettivi strategici di sviluppo sostenibile più pertinenti per la Liguria, associati alle quattro Aree<sup>4</sup>: PERSONE, PIANETA, PROSPERITÀ e PACE.

Graf. 1. Numero di Piani e Programmi con diversa coerenza (alta, media e bassa) rispetto agli obiettivi di sostenibilità dell'Area PROSPERITÀ.



Tale processo ha portato ad una prima mappatura nel 2018, che è stata aggiornata nel 2020, focalizzata sull'individuazione dei Piani

<sup>4</sup> L'Area PARTNERSHIP non è stata presa in considerazione in quanto non direttamente ricondotta ad attività regionali.

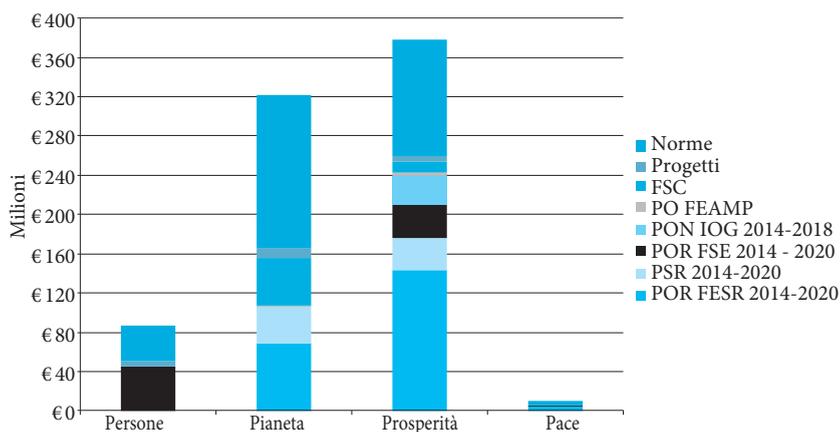
e Programmi più significativi in un'ottica di attuazione della SRSvS e sui Piani e Programmi con dotazione finanziaria.

Nel grafico 1 si riporta, a titolo esemplificativo del lavoro svolto, l'analisi del numero di Piani e Programmi con diversa coerenza (alta, media e bassa) rispetto agli obiettivi di sostenibilità dell'Area PROSPERITÀ. Emerge che la tematica turistica e quella energetica sono quelle su cui agisce il maggior numero di Piani/Programmi associati, mentre la fiscalità ambientale è quella affrontata in modo minore. Si precisa che lo stesso lavoro è stato realizzato per le altre Aree di intervento.

Il passaggio successivo, particolarmente significativo, ha consentito di mettere in relazione gli obiettivi di sostenibilità con i principali strumenti di policy attivati da Regione Liguria che prevedono lo stanziamento di risorse finanziarie. Occorre precisare che quest'analisi è precedente all'emergenza sanitaria e gli importi analizzati sono al netto del fondo sanitario regionale, non oggetto di ricognizione.

Nel grafico 2 sono riportati gli importi associati a diversi strumenti di finanziamento in relazione agli obiettivi di sostenibilità delle "4P". Si sottolinea che tali importi possono essere correlati a più obiettivi strategici.

*Graf. 2. Importi dei principali programmi di finanziamento in relazione alle aree monitorate dalla SRSvS (anno di aggiornamento: 2020).*



Si deduce che i temi che raccolgono maggiori finanziamenti a livello regionale ricadono nelle Aree PIANETA e PROSPERITÀ. I contributi principali delle aree con maggiori finanziamenti sono: per l'area PROSPERITÀ il POR FESR 2014-2020 e per l'area PIANETA i fondi inclusi nella voce 'norme' che raccolgono in questo caso, oltre ai finanziamenti regionali, gli stanziamenti del MiTE volti alla mitigazione del rischio idrogeologico e altri stanziamenti statali dedicati alla sostenibilità ambientale del trasporto pubblico.

Successivamente, è stata verificata la coerenza dei Piani e Programmi regionali sottoposti a VAS<sup>5</sup> con gli obiettivi di sostenibilità selezionati per la Liguria in quanto di maggior pertinenza. Dopo l'approvazione della SRSvS sono stati inclusi anche il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), il Piano Nazionale di Riforma (PNR), il Programma di Governo Regionale, il Growth Act e il PR FESR 2021-2027.

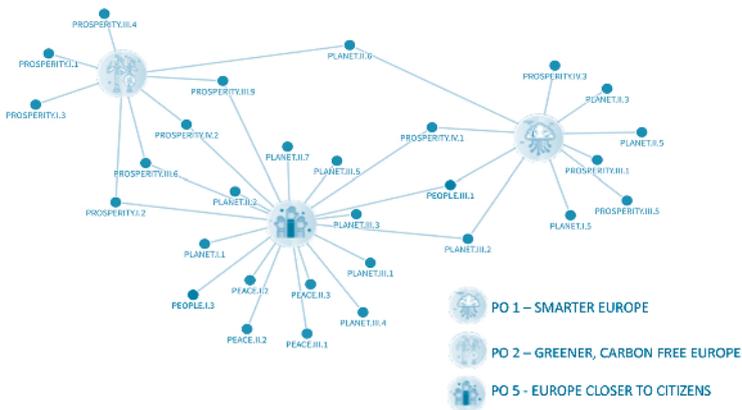
Di seguito si riportano i principali Piani e Programmi presi in considerazione.

1. Programma Operativo Regionale	13. Programma Forestale Regionale
2. Programma di Sviluppo Rurale	14. Piano faunistico-venatorio
3. Piano stralcio di Assetto Idrogeologico	15. Piano del Parco
4. Piano di Gestione del Rischio Alluvioni	16. Piani Regolatori Generali comunali
5. Piano Territoriale Regionale	17. Piano Territoriale di Coordinamento della Costa
6. Piano Paesaggistico Regionale	18. Piano Territoriale di Coordinamento Paesistico
7. Piano Regionale Integrato delle Infrastrutture, della Mobilità e dei Trasporti	19. Piano di Tutela dell'Ambiente Marino e Costiero
8. Piano Regionale di risanamento e tutela della Qualità dell'Aria e per la riduzione dei gas serra e Misure di risanamento della qualità dell'aria (DGR 20.941/2018)	20. Programma Operativo (PO) FEAMP
9. Piano regionale per la Tutela delle Acque	21. Piano d'Azione triennale degli Acquisti Verdi
10. Piano Energetico Ambientale Regionale	22. Piano Regionale della Prevenzione
11. Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti e delle bonifiche	23. Programma Operativo Regionale FSE
12. Piano Territoriale Regionale per le Attività di Cava	24. Programma Interreg V-A
	25. Piani di gestione delle Zone Speciali di Conservazione

<sup>5</sup> Sono inclusi anche il Piano d'Azione triennale degli Acquisti Verdi e il Piano Regionale della Prevenzione che, pur non essendo sottoposti a VAS, sono stati ritenuti significativi per l'attuazione della Strategia Regionale.

A titolo esemplificativo, la figura seguente mostra la complessità delle interconnessioni tra gli Obiettivi di sviluppo sostenibile con gli Obiettivi di Policy del PR FESR 2021-2027.

*Fig. 7. Correlazione degli Obiettivi di sviluppo sostenibile con gli Obiettivi di Policy del PR FESR 2021-2027.*

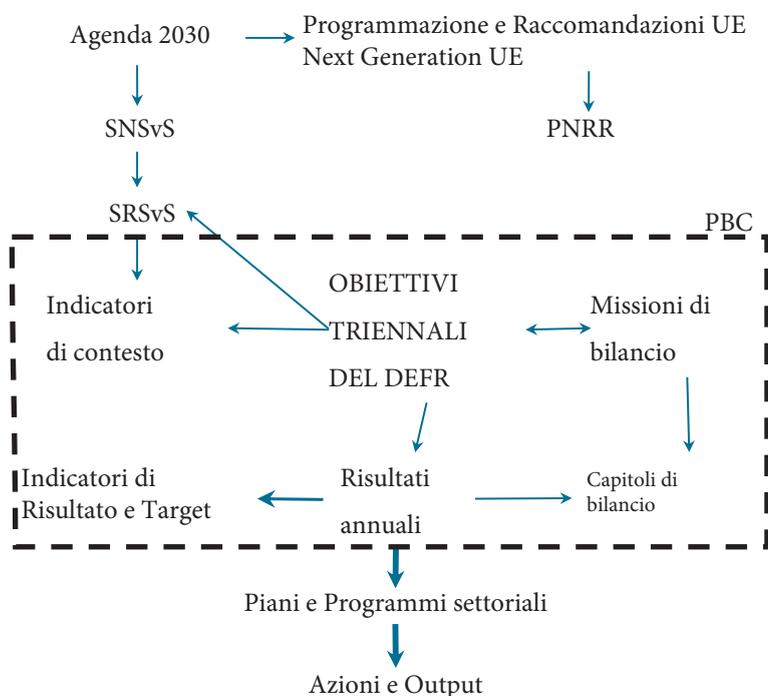


Si sottolinea che tra i Piani analizzati è stato preso in considerazione il Piano Regionale degli Acquisti Verdi per l'importanza che ricopre in un'ottica di utilizzo sostenibile delle risorse e cambiamento del modello di produzione e consumo. L'obiettivo di questo Piano, infatti, è il passaggio dal modello di economia lineare a quella circolare. Il Green Public Procurement, da strumento volontario di politica ambientale, è divenuto obbligatorio con il nuovo Codice dei Contratti Pubblici, D.Lgs. 50/2016. A questo proposito, si ricorda che gli acquisti pubblici rappresentano in Italia circa il 17% del Prodotto Interno Lordo (fonte: ISPRA). L'adozione del Piano è da considerarsi, quindi, come uno strumento attuativo per promuovere e monitorare lo sviluppo sostenibile.

Infine, una condizione per rendere davvero operativa la SRSvS è rappresentata dall'integrazione degli obiettivi di sostenibilità nel

Documento di Economia e Finanza regionale. In esso, infatti, sono contenute le linee programmatiche pluriennali dell'azione di governo regionale, necessarie per il conseguimento degli obiettivi di sviluppo della Regione. Tale percorso è simile a quello sviluppato a livello nazionale, dove l'attuazione della SNSvS si è dovuta raccordare con i documenti programmatici esistenti, in particolare con il Programma Nazionale di Riforma (PNR).

Fig. 8. Schematizzazione del sistema PBC e collegamento con le principali programmazioni.



Nel 2021 la Regione Liguria è stata tra le prime regioni a dotarsi di un sistema informativo a supporto del ciclo di Programmazione-Bilancio-Controllo (PBC), che gestisce la predisposizione degli obiettivi specifici di programma triennali del DEFR/NADEFER e il loro corredo informativo (indicatori di contesto, risultati, indicatori e target annua-

li, fabbisogno finanziario e relativi capitoli). Tali obiettivi sono stati collegati con quelli di sviluppo sostenibile<sup>6</sup>. Il sistema informativo PBC è appena stato avviato ed è uno strumento dinamico, che potrà essere integrato, per esempio, con il collegamento tra gli obiettivi regionali e le missioni del PNRR. Inoltre, già nel 2020 la Corte dei Conti nella decisione di parifica del rendiconto generale ha richiesto per il bilancio regionale la previsione di spesa associata ai 17 Obiettivi dell'Agenda 2030, a dimostrazione che questa procedura dovrà essere messa a sistema.

Un esempio di collegamento tra obiettivi di sviluppo sostenibile, missioni di bilancio, obiettivi specifici, indicatori di risultato e target inserito nel sistema PBC è riportato in tab. 2.

*Tab. 2. Esempio di collegamento degli obiettivi di sostenibilità con missioni di bilancio e indicatori di risultato e target.*

Missione: MISSIONE 14 - SVILUPPO ECONOMICO E COMPETITIVITA' Programma: PROGRAMMA 14.001 - INDUSTRIA E PMI E ARTIGIANATO  
 Dipartimento/Direzione: 185100-DIPARTIMENTO SVILUPPO ECONOMICO  
 Descrizione del contesto di riferimento: Favorire il processo di internazionalizzazione del sistema imprenditoriale ligure attraverso la realizzazione di iniziative di promozione dei prodotti di eccellenza  
 Obiettivo Specifico: 14.1.1.1-Sostenere l'internazionalizzazione delle imprese liguri  
 Obiettivi Strategia di Sviluppo Sostenibile: PROSPERITA'-Promuovere le eccellenze italiane  
 Settore Responsabile dell'obiettivo: 185135-SETTORE SVILUPPO STRATEGICO DEL TESSUTO PRODUTTIVO E DELL'ECONOMIA LIGURE

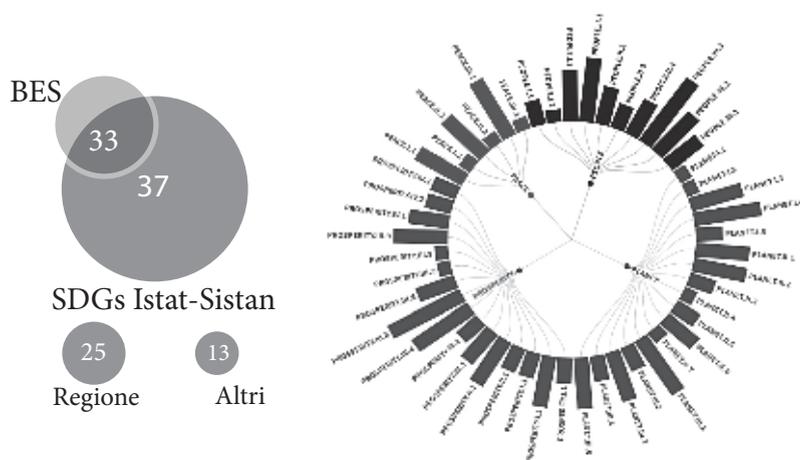
Risultato 2022	Indicatore	Unità di misura	Ultimo Dato Disponibile	Target 2022	Settore responsabile del risultato
14.1.1.1.1-Incremento del volume di esportazioni da parte del sistema imprenditoriale ligure	14.1.1.1.1.1-RL-0157-Valore delle esportazioni	€ - euro	7.051.000,00	7.500.000,00	185135-SETTORE SVILUPPO STRATEGICO DEL TESSUTO PRODUTTIVO E DELL'ECONOMIA LIGURE
Risultato 2023	Indicatore	Unità di misura	Ultimo Dato Disponibile	Target 2023	Settore responsabile del risultato
14.1.1.1.1-Incremento del volume di esportazioni da parte del sistema imprenditoriale ligure	14.1.1.1.1.2-RL-0157-Valore delle esportazioni	€ - euro	7.500.000,00	7.800.000,00	185135-SETTORE SVILUPPO STRATEGICO DEL TESSUTO PRODUTTIVO E DELL'ECONOMIA LIGURE
Risultato 2024	Indicatore	Unità di misura	Ultimo Dato Disponibile	Target 2024	Settore responsabile del risultato
14.1.1.1.1-Incremento del volume di esportazioni da parte del sistema imprenditoriale ligure	14.1.1.1.1.3-RL-0157-Valore delle esportazioni	€ - euro	7.800.000,00	8.000.000,00	185135-SETTORE SVILUPPO STRATEGICO DEL TESSUTO PRODUTTIVO E DELL'ECONOMIA LIGURE

<sup>6</sup> Il collegamento della SRSvS con il DEFR/NADEFr è implementato in analogia a quanto deciso a livello nazionale per l'integrazione del Benessere Equo e Sostenibile con il DEF, al fine di valutare gli effetti delle politiche pubbliche non solo a livello economico ma altresì sociale e ambientale. A livello regionale, 9 dei 12 indicatori BES12 sono stati inseriti nel monitoraggio della SRSvS.

### 3.4 Monitoraggio indicatori: economici, ambientali, sociali

La definizione di un insieme di dati per il monitoraggio contribuisce a rendere efficace il raggiungimento degli obiettivi della Strategia. A tal fine, è stato definito un set dinamico di indicatori da aggiornare, integrare e/o sostituire sulla base delle considerazioni che emergono in fase di attuazione. Per alcuni indicatori è stato stimato anche un target di raggiungimento sulla base dei suggerimenti forniti dal gruppo di lavoro interdipartimentale e dalle norme vigenti su diversi livelli territoriali. I criteri minimi per la scelta di un indicatore sono il popolamento al livello regionale, l'aggiornamento annuale e la fonte ufficiale del dato.

Fig. 9. Distribuzione degli indicatori di monitoraggio della SRSvS per fonte e per obiettivo di sviluppo sostenibile.



A partire dagli indicatori proposti dal Tavolo di lavoro nazionale, sono stati selezionati quelli popolati per la Liguria. Il set è stato integrato con gli indicatori SDGs ISTAT-SISTAN e BES. Infine, è stato completato con indicatori già in uso presso i Settori regionali o provenienti da altre fonti istituzionali (ISTAT, ISPRA, MIPAAF, PSR, ecc.).

In sintesi, il quadro di riferimento è costituito da 111 indicatori, alcuni dei quali ripetuti in corrispondenza di più obiettivi strategici.

Tale set è in fase di aggiornamento, anche a seguito della revisione del documento della SNSvS 2022. Il coordinamento e il coinvolgimento dei Settori regionali è di fondamentale importanza per una efficace scelta degli indicatori ed il corretto popolamento degli stessi.

Alcuni indicatori per il monitoraggio della sostenibilità sono stati integrati nel Piano Integrato di Attività e Organizzazione<sup>7</sup> 2022-2024, al fine di misurare l'impatto finale delle politiche e delle azioni della Regione Liguria sulla società e il territorio.

#### 4. Focus Puglia: la coerenza delle politiche e la costruzione degli obiettivi di sostenibilità

##### 4.1 *Inquadramento del contesto socioeconomico*

La regione Puglia, come il resto del Mezzogiorno d'Italia, è interessata da una sfavorevole evoluzione demografica avendo perso, tra il 2012 e il 2022, 137.906 residenti, con una flessione di 3,4 punti percentuali, e contando, quindi, al 1° gennaio 2022, una popolazione di 3.912.166 unità. A tale fenomeno si aggiunge quello del progressivo invecchiamento della popolazione, visto che nel 2022, rispetto al 2012, si registra un calo di circa -17,1% (oltre 100 mila unità) per i minori tra 0-14 anni ed una riduzione di circa -12% (oltre 56 mila) per i giovani di età 15-24 anni.

In questo quadro, la regione Puglia vive, sotto il profilo socio-economico, una situazione fortemente condizionata dalla gravissima crisi pandemica che ha interrotto i progressi registrati nel periodo precedente, cui si sono aggiunti, più recentemente, gli impatti connessi al forte incremento dei costi energetici ed al conseguente aumento dei tassi di inflazione. A livello economico, la Puglia ha registrato una significativa ripresa del PIL a partire dal 2014 fino al 2019, interrotta dalla contrazione determinata dalla pandemia nel corso del 2020

<sup>7</sup> In conformità al disposto del D.Lgs. 80/2021, il Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO) – strumento di semplificazione e ottimizzazione della programmazione pubblica – include una serie di piani e programmi, tra i quali: il Piano della performance, il Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza, il Piano organizzativo del lavoro agile e il Piano triennale dei fabbisogni del personale.

(-8,3%), cui ha fatto seguito nel 2021 una significativa ripresa (pari ad oltre il 6%). Si stima che, nel 2022, la Puglia riesca a recuperare quanto perso nell'anno dell'insorgenza della pandemia da Covid-19.

In uno scenario caratterizzato da maggiori segnali di vitalità rispetto al resto del Mezzogiorno, attestati in particolare dall'evoluzione delle principali variabili macroeconomiche registrata fino al 2019, così come anche dalla maggiore capacità di assorbimento dei fondi strutturali nei due cicli di programmazione 2007-2013 e 2014-2020, la Puglia è chiamata a rafforzare il proprio percorso di crescita e di convergenza verso la media nazionale ed europea. Nonostante i molteplici progressi ed avanzamenti registrati negli ultimi anni, infatti, lo scenario nella fase post-pandemica evidenzia la necessità di intervenire su alcuni fattori di contesto decisivi per intraprendere un percorso di sviluppo sostenibile.

Con riferimento al mercato del lavoro, ad esempio, si registra in Puglia un'elevata incidenza dell'occupazione precaria e irregolare, con particolare riferimento ai giovani e alle donne. Le conseguenze della crisi risultano, infatti, anche in Puglia particolarmente negative, come nel Mezzogiorno e nel resto del Paese. Nel 2020 il tasso di occupazione 15-64 anni è pari al 46,1% (-12 p.p. rispetto alla media nazionale). Il tasso di disoccupazione è pari al 14,3% (+5 p.p. rispetto alla media nazionale). Le donne occupate rappresentano il 35,6% (2020) del totale degli occupati (-0,8% rispetto al 2019). Il tasso di occupazione delle donne 15-64 anni è del 32,8% (59,7% per gli uomini) a fronte del 54,9% nazionale. Il tasso di disoccupazione femminile raggiunge il 16,7% (12,5% per gli uomini) a fronte del 10,2% nazionale.

Anche in tema di istruzione e formazione gli indicatori segnalano performance regionali non totalmente in linea con le medie nazionali sia per quanto concerne i livelli delle competenze alfabetiche e matematiche degli studenti, sia in relazione al fenomeno dell'abbandono scolastico, che interessa il 17,9% dei ragazzi (2019) a fronte del 13,5% nazionale; ulteriori disallineamenti riguardano la percentuale di 30-34enni laureati o con altri titoli terziari (pari al 20% a fronte del 27,6% in Italia), così come le persone di 25-64 anni che partecipano alla formazione continua (pari al 5,8% a fronte dell'8,1% in Italia).

#### 4.2 Il percorso di definizione della strategia e il modello di governance

Per la governance del processo di costruzione della SRSvS, la Regione Puglia ha istituito, ad aprile 2019, un'apposita cabina di regia interdipartimentale. Quest'ultima è stata poi implementata con la cabina di regia del Piano di Sviluppo regionale che, già nel 2018, aveva avviato i lavori per il disegno di una strategia regionale incentrata sulla sostenibilità. La cabina di regia (CdR), così composta, svolge funzioni di coordinamento e di indirizzo al fine di garantire il supporto ai processi decisionali, nonché di raccordo con il Tavolo Interistituzionale Nazionale, rappresentando il luogo deputato alla collaborazione ed al coordinamento delle diverse articolazioni della Giunta Regionale, del Consiglio Regionale e delle Agenzie Regionali Strategiche.

Fig. 10. La governance della SRSvS della Regione Puglia.



La Puglia figura tra le poche regioni italiane ad essersi dotata di una Legge che promuove la cultura della partecipazione quale forma ordinaria di governo (L.R. 28/2017).

In questo contesto, la SRSvS è stata concepita come il frutto di un processo dinamico e la CdR, nel periodo giugno 2019/gennaio 2020, ha promosso un percorso partecipativo scandito dalle tre macro-fasi presentate in tabella.

Tab. 3. Il processo di definizione della SRSvS della Regione Puglia.

<i>periodo</i>	<i>obiettivo</i>	<i>attività</i>	<i>partecipanti</i>
2019 giugno/ luglio	<b>A. Le linee strategiche</b>  Individuazione di un primo sistema di indirizzi	<b>Town Meeting</b>	Sindaci e Amministratori locali
2019 settembre	<b>B. Le politiche tematiche</b>  Raccolta di contributi partecipativi attorno alle sollecitazioni presentate da position paper tematici redatti dai Dipartimenti regionali con il supporto del NVVIP, di IPRES e delle Agenzie regionali	<b>N. 8 Focus tematici</b>	Sindaci e amministratori locali, Partenariato economico-sociale, Dipartimenti e Agenzie regionali, Università, Terzo settore, Singoli cittadini
2020 gennaio	<b>C. I Global Goals Agenda 20/30</b>  Approfondimento della vision e delle strategie in relazione agli Obiettivi dell'Agenda 2030	<b>Primo Forum regionale sullo sviluppo sostenibile</b>	Sindaci e amministratori locali, Partenariato economico-sociale, Dipartimenti e Agenzie regionali, Università, Terzo settore, Singoli cittadini

Il processo di aggiornamento del quadro delle conoscenze si è concluso nel mese di maggio 2020 attraverso la redazione di un documento che ha presentato i risultati di un percorso propedeutico alla definizione della Strategia Regionale di Sviluppo Sostenibile.

In seguito, il 26 aprile 2021, la Regione Puglia ha approvato, con la DGR 687/2021, il documento “Inquadramento preliminare degli strumenti di attuazione e primi indirizzi per la Strategia regionale per lo sviluppo sostenibile”.

#### 4.3 La coerenza delle policy e le risorse programmate

La visione strategica della SRSvS della Puglia si muove all'interno del perimetro tracciato dalla Giunta regionale con il Programma di Governo di legislatura, approvato il 26 novembre 2020.

I primi indirizzi per la SRSvS (DGR n. 687/2021) hanno individuato 122 Obiettivi di Sostenibilità (OS), ripartiti tra i dieci Ambiti prioritari caratterizzanti il Programma di Governo, ovvero: 1. Un patto per il clima e per l'economia verde e sostenibile; 2. Più competitivi con la Puglia nel mondo; 3. Una Regione dove nessuno resta indietro; 4. Voglio andare a vivere in Puglia; 5. Diritti al futuro partendo dalla conoscenza; 6. Città sostenibili per un modello europugliese; 7. Una meta culturale sempre in evoluzione; 8. Puglia 4.0, pronti alla sfida; 9. Tutti per la salute, la salute per tutti; 10. L'importante è partecipare, alla pari.

Al fine di proporre un sistema di Obiettivi Regionali di Sviluppo Sostenibile (ORSS) coerenti, monitorabili e permeabili rispetto alle politiche pubbliche, gli OS individuati nel 2021 sono attualmente oggetto di un processo di razionalizzazione e armonizzazione che, da un lato, tiene conto delle sopraggiunte indicazioni sovranazionali e nazionali e, dall'altro, considera i più puntuali orientamenti strategici regionali.

La metodologia prescelta ha portato alla costruzione di una matrice di coerenza incentrata sugli OS, che, a partire dalle scelte strategiche di scala globale e nazionale, si propone di tessere un filo di congiunzione tra le programmazioni strategiche generali e settoriali della Regione Puglia.

La matrice, infatti, traccia un raccordo tra le 5P ed i 17 Goal dell'Agenda ONU, le Scelte Strategiche e gli Obiettivi Strategici Nazionali (SSN e OSN) presentati nell'ambito della SNSvS revisionata il primo giugno 2022 e i risultati derivanti da un'ampia ricognizione dei documenti di programmazione vigenti nella Regione Puglia.

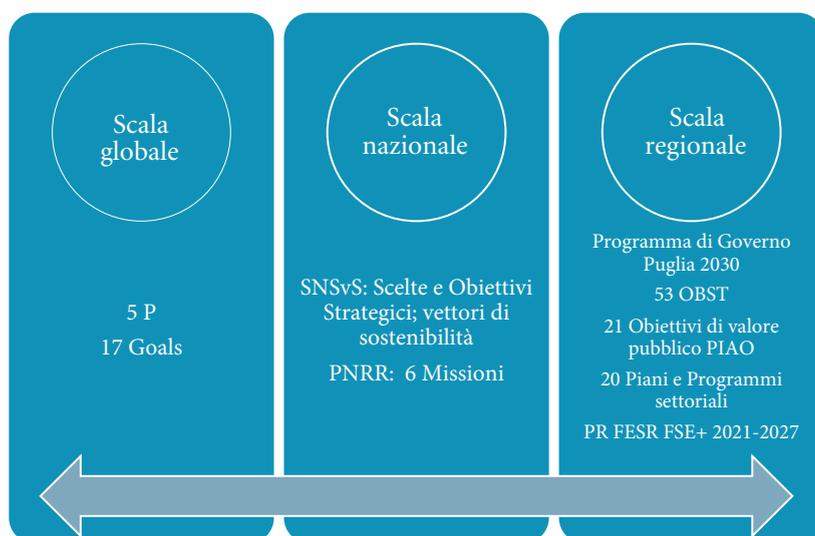
A scala regionale si è osservato, innanzitutto, il Piano degli Obiettivi Strategici 2022-2024 (DGR n. 45 del 31/01/2022), che individua 53 Obiettivi Strategici Triennali (OBST), gli stakeholders e le corrispondenti risorse finanziarie assegnate. Inoltre, è stato considerato il Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO) 2022-2024 (DGR n. 921 del 29/06/2022) che, ponendosi quale strumento di programmazione unitaria, propone, a partire dagli OBST, 21 obiettivi di "valore pubblico" evidenziando anche la sinergia tra questi ultimi e le Missioni-Componenti/Investimenti del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza "Italia Domani" (PNRR).

Gli obiettivi strategici triennali (OBST e obiettivi di valore pubblico del PIAO), innestati sugli OS della SRSvS e sulle priorità del Programma di

Governo, sono stati successivamente correlati ai contenuti rinvenibili dallo studio di circa 20 documenti di programmazione settoriale<sup>8</sup>, che ha messo a fuoco obiettivi e azioni specifici (di Piano o Programma), laddove presenti.

Infine, gli obiettivi sono stati interpretati attraverso la lente del Piano Regionale FESR FSE+ 2021-2027 verificando la relazione con gli Obiettivi di Policy.

*Fig. 11. Dagli Obiettivi di Sostenibilità agli Obiettivi Regionali di Sviluppo Sostenibile: il processo di revisione della SRSvS.*



Tale impianto, propedeutico alla proposta degli ORSS, consente di cogliere a tutto tondo il grado di allineamento e la specificità pugliese rispetto alle priorità del governo italiano e dai target dell'Agenda ONU 2030.

Coerentemente con gli auspici sovranazionali e nazionali, gli ORSS proposti saranno, poi, interpretati alla luce dei tre vettori trasversali di sostenibilità (Coerenza delle politiche per lo sviluppo sostenibile, Cultura per la sostenibilità, Partecipazione per lo sviluppo sostenibile). Il fine è

<sup>8</sup> L'esempio delle tabelle 4 e 5 riporta l'analisi di coerenza effettuata con riferimento alla regionale "Agenda di Genere" (DGR 1466 del 15/09/2021).

quello di rafforzare la cooperazione inter-istituzionale e intra-istituzionale, nonché quello di promuovere l’apporto degli attori territoriali locali nella co-costruzione della strategia per lo sviluppo sostenibile pugliese.

Tab. 4. La correlazione tra gli obiettivi su scala globale e nazionale per la priorità “Partecipare alla Pari”.

Agenda 2030		Strategia Nazionale Sviluppo Sostenibile		PNRR
5 P	Goal	Scelte strategiche nazionali (SNSvS -1 giugno 2022)	Obiettivi strategici nazionali (OSN) correlati alle scelte (SNSvS - 1 giugno 2022)	Missioni e Componenti
Pace	Goal 5 Raggiungere l’uguaglianza di genere ed emancipare tutte le donne e le ragazze	Eliminare ogni forma di discriminazione	Combattere ogni discriminazione e promuovere il rispetto della diversità in termini di promozione dell’equità e dell’inclusione	Priorità trasversale “Parità di genere”; M5 - INCLUSIONE E COESIONE - C1 - Politiche per il lavoro (Politiche attive del lavoro e sostegno all’occupazione)
		Promuovere una società non violenta, inclusiva e rispettosa dei diritti umani	Garantire la parità di genere Eliminare ogni forma di sfruttamento del lavoro e garantire i diritti dei lavoratori Prevenire la violenza su donne e bambini e sulle fasce sociali marginalizzate, assicurando adeguata assistenza alle vittime	
	Goal 16 - Promuovere società pacifiche e inclusive per uno sviluppo sostenibile	Eliminare ogni forma di discriminazione	Combattere ogni discriminazione e promuovere il rispetto della diversità in termini di promozione dell’equità e dell’inclusione	
			Garantire la parità di genere	





Strategia Regionale Sviluppo Sostenibile - Regione Puglia			
Priorità politiche del Programma di Governo Regionale (26.11.2020)	Obiettivi di sviluppo (Linee di indirizzo S+S 2021)	OBST (PIANO DEGLI OBIETTIVI STRATEGICI 2022-2024) e obiettivi contenuti del Programma di Governo 2020	Proposta 'Obiettivi di sostenibilità'
		DOCUMENTI DI PROGRAMMAZIONE CORRELATI VIGENTI	OBIETTIVI DI PIANO
			OB specifici/AZIONI DI PIANO
			PR FESR FSE+ 2021-2027
	incarichi e funzioni amministrative e politiche		Servizi di care
		Piani di Welfare aziendale nelle PMI e nelle aziende	Misure a sostegno della salute
		AREA 4.	
		Promuovere azioni di sostegno a favore di donne occupate con modalità contrattuali atipiche e/o discontinue	Promuovere azioni di sostegno a favore di donne occupate con modalità contrattuali atipiche e/o discontinue
		Promuovere azioni di sostegno previdenziale e la transizione verso un lavoro stabile - Promuovere la	Promuovere azioni di sostegno previdenziale e la transizione verso un lavoro stabile - Promuovere la
			<b>Priorità 5 - Occupazione;</b>
			<b>Priorità 6 Istruzione e formazione</b>
L'IMPORTANTE è PARTECIPARE, ALLA PARI	Ridurre i divari tra lavoratori e lavoratrici nei percorsi professionali e di carriera	Ridurre i divari tra lavoratori e lavoratrici nei percorsi professionali e di carriera	Implementazione Piani di Innovazione Family Friendly
	Promuovere la parità di genere nel mondo del lavoro		

Strategia Regionale Sviluppo Sostenibile - Regione Puglia			
Priorità politiche del Programma di Governo Regionale (26.11.2020)	Obiettivi di sviluppo (Linee di indirizzo S/S/S 2021)	Proposta 'Obiettivi di sostenibilità' contenuti del Programma di Governo 2020	DOCUMENTI DI PROGRAMMAZIONE CORRELATI VIGENTI
			OBBIETTIVI DI PIANO
			OB specifici/AZIONI DI PIANO
			PR FESR FSE+ 2021-2027
Priorità politica è PARTECIPARE, ALLA PARI	<p>Promuovere azioni di sostegno a favore di donne occupate con modalità contrattuali atipiche e/o discontinue</p> <p>Rete di tutti gli istituti di prossimità (ad esempio le scuole) per avvicinarsi in modo capillare ai territori e creare una dimensione di informazione/ formazione collettiva sui temi della parità di genere</p>	<p>Contrasto alla violenza di genere, attraverso un'attiva collaborazione con ufficio scolastico regionale, università, scuole, enti di formazione - come leva fondamentale del cambiamento sociale, necessario anche alla prevenzione e al contrasto di ogni forma di violenza e discriminazione sessista</p>	<p>Parità salariale - Sostegno alla flessibilità oraria e organizzativa nelle PMI</p>
			AREA 5.
			<p>Sensibilizzare l'opinione pubblica sul rispetto di ogni orientamento sessuale e dell'identità di genere di ciascuno</p> <p>Attività informativa e di comunicazione</p> <p>- Campagne di comunicazione, informazione e sensibilizzazione per contrastare la violenza di genere</p>
			<p>Priorità 5 - Occupazione;</p> <p>Priorità 6 Istruzione e formazione</p>

Infine, in tema di coerenza delle policy e di monitoraggio delle risorse finanziarie destinate a queste ultime, rileva anche l'impegno che la Regione Puglia dedica ai processi di accountability, avendo istituzionalizzato la redazione del proprio bilancio sociale, attraverso la Legge Regionale n. 15 del 2014 ed il Regolamento n. 1 del 2019.

Attraverso questo documento, come rappresentato nei grafici che seguono, è possibile rendere nota, ai cittadini e a tutti gli stakeholders regionali, la distribuzione delle spese destinate al finanziamento di interventi relativi a specifiche aree settoriali<sup>9</sup>.

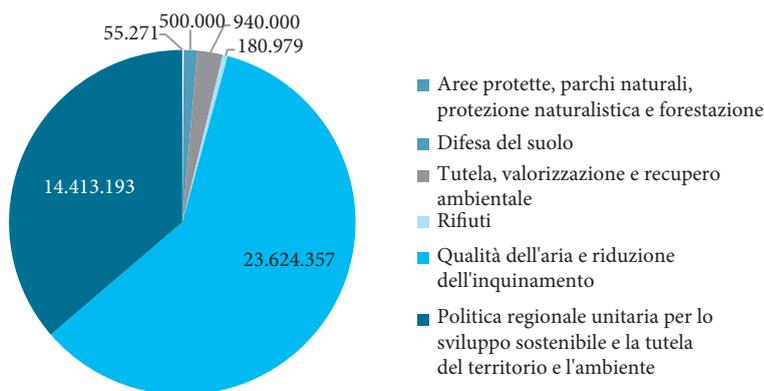
*Graf. 3. Distribuzione per missioni delle spese impegnate dal Dipartimento Ambiente, Paesaggio e Qualità urbana della Regione Puglia (2020).*



Fonte: elaborazione IPRES su dati Regione Puglia (2022).

<sup>9</sup> L'esemplificazione riportata nelle figure n. 3 e 4 considera solo i fondi del bilancio regionale (autonomo e vincolato) e non anche i fondi strutturali, che in Regione Puglia rivestono un ruolo significativo rispetto al perseguimento degli obiettivi strategici.

Graf. 4. Distribuzione per programmi delle spese relative alla Missione “Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell’ambiente” impegnate dal Dipartimento Ambiente, Paesaggio e Qualità urbana della Regione Puglia (2020).



Fonte: elaborazione IPRES su dati Regione Puglia (2022)

#### 4.4 Monitoraggio indicatori: economici, ambientali, sociali

Con riferimento al monitoraggio della strategia regionale, è stata prevista la redazione di un apposito piano – definito in accordo con il Piano di Monitoraggio della Strategia Nazionale, con gli indicatori della Politica di Coesione 2021-2027 e con il documento per la Valutazione di Impatto di Genere (VIG) di cui alla DGR n. 302/2022 – attualmente in fase di predisposizione. Il processo di definizione di tale piano, peraltro, è ancora in corso anche a livello nazionale, attraverso la puntuale individuazione dei target degli indicatori dell’Agenda 2030.

Con particolare riferimento alla Valutazione di Impatto di Genere (VIG), la Regione Puglia, con la DGR del 7 marzo 2022, n. 302, ha approvato un sistema di gestione e di monitoraggio che prevede l’introduzione della valutazione ex-ante delle politiche pubbliche (atti di programmazione) e delle misure (avvisi) finanziate da specifici programmi operativi.

La DGR 302/2022 ha disciplinato tale sistema di monitoraggio – avviato in fase sperimentale dal 1° aprile 2022 – prevedendo che la valutazione di impatto diventi uno strumento integrativo del

procedimento di adozione delle delibere di Giunta, volto a diffondere la cultura di genere in tutte le strutture organizzative regionali.

Attraverso l'adozione della VIG sarà possibile, tra l'altro, definire:

- indicatori per l'analisi di contesto e la valutazione di scenario;
- criteri “di genere” per la stesura delle direttive e dei bandi e per la selezione dei progetti;
- un set minimo di indicatori sensibili al genere per la valutazione in itinere degli effetti (indicatori di realizzazione e di risultato);
- focus di approfondimento tematico relativi ad ambiti ritenuti significativi per la valutazione, che rappresentano una fonte di riflessione per la definizione di indicatori di impatto (gender index) in chiave di genere utili per la valutazione ex post.

## 5. Riflessioni conclusive: affinità e specificità dei modelli di implementazione delle SRSvS in Liguria e in Puglia

L'Agenda 2030, sottoscritta nel 2015 dai Paesi membri delle Nazioni Unite, prevede il perseguimento di 17 Obiettivi (SDGs) e di 169 traguardi relativi agli ambiti: economico, sociale, ambientale e istituzionale.

Per l'attuazione dell'Agenda 2030 è stata approvata, nel 2017, la Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile, poi aggiornata nel 2022 e attualmente in fase di approvazione, che identifica in particolare gli obiettivi e le scelte strategiche da considerare per i processi di pianificazione, programmazione e valutazione di tipo ambientale e territoriale.

Nel nostro Paese, sono dodici le Regioni/Province autonome che hanno, sino ad oggi, approvato la propria strategia regionale.

In questo contesto, il capitolo ha preso in esame, in particolare, i modelli di implementazione delle SRSvS delle Regioni Liguria e Puglia, mettendone in luce profili di affinità e specificità.

I differenti contesti socio-economici di riferimento, infatti, ed il diverso posizionamento di Liguria e Puglia rispetto ai target da conseguire, hanno portato le due Amministrazioni regionali a definire propri obiettivi di sostenibilità prioritari per rispondere ai principali fabbisogni dei rispettivi territori. Inoltre, la presenza di strumenti normativi e di policy propri nelle due Regioni hanno orientato i processi di definizione delle rispettive strategie.

Ciononostante, le esperienze rappresentate consentono senza dubbio di cogliere alcune significative affinità tra i due modelli di implementazione, che pur essendo stati articolati in percorsi diversi, risultano entrambi orientati al conseguimento di uno sviluppo sostenibile dei territori. In primo luogo, uno dei principali meriti che il percorso di adozione della SRSvS pare avere avuto in entrambi i contesti è quello di avere spinto le Amministrazioni ad effettuare una puntuale ricognizione dei propri, numerosi, documenti di programmazione strategica settoriale e ad avviare, quindi, una sostanziale analisi di coerenza delle policy.

Tale processo di analisi, naturalmente condotto dalle due Regioni con strumenti propri e non necessariamente identici, è stato indotto anche dalla – simile – struttura del modello di governance adottata per le due strategie, volutamente incentrata su una Cabina di Regia interdipartimentale.

Rispetto alle specificità emerse dalla comparazione delle due esperienze regionali, è possibile sottolineare, per la Puglia, la forte sinergia attivata tra la SRSvS e gli strumenti previsti, per un verso, dalla Legge regionale sulla Partecipazione (L.R. 28/2017) e, per altro canto, dalla regionale Agenda di Genere.

La Liguria, invece, come emerso dall'analisi, ha molto investito anche sui processi organizzativi interni all'Amministrazione, dotandosi di un sistema informativo a supporto del ciclo di Programmazione-Bilancio-Controllo (PBC), che gestisce la predisposizione degli obiettivi specifici di programma triennali del DEFR/NADEFr collegandoli con quelli di sviluppo sostenibile.

Infine, un aspetto che per entrambe le Regioni, come per il resto del Paese, potrà risultare decisivo per traguardare, entro il 2030, gli ambiziosi obiettivi posti dall'Agenda ONU, è certamente quello relativo al monitoraggio. Nella SNSvS 2022 particolare attenzione è stata riservata alla revisione degli indicatori ed all'introduzione di target per il 2030. Disporre di un articolato sistema di indicatori e di uno strutturato processo di monitoraggio degli stessi rappresenta, infatti, una condizione indispensabile per poter valutare, in itinere, il grado di conseguimento degli obiettivi attesi. Questo processo permette di agire per tempo, laddove necessario, con interventi 'correttivi' sulle policy adottate, al fine di raggiungere l'obiettivo di una piena sostenibilità sociale, economica e ambientale.

## Riferimenti bibliografici

- [Brutland, 1987] A.A.V.V., *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future*, United Nations.
- Banca d'Italia (2022), *Bollettino Economico* n. 3.
- [CPT, 2021] Agenzia per la Coesione Territoriale, *Le entrate e le spese pubbliche CPT a livello territoriale*.
- ISTAT, *Gli indicatori dell'ISTAT per gli obiettivi di sviluppo sostenibile*, <https://www.istat.it/it/benessere-e-sostenibilit%C3%A0>, 2022.
- ISTAT, *Previsioni della popolazione 2020-2070*, DemoIstat, <https://demo.istat.it/>, 2022.
- Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (2017), *Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile*.
- Ministero dell'economia e delle Finanze (2020), *Documento di Economia e Finanza*, aprile.
- Regione Liguria, *Documento di Economia e Finanza Regionale (DEFR 2023-2025)*, DCR 13/2022, <https://www.regione.liguria.it/homepage/finanza/documento-di-economia-e-finanza-regionale.html>.
- Regione Liguria, *Piano Integrato di Attività e Organizzazione Triennio 2022-2024*, DGR 528/2022, <https://www.regione.liguria.it/amministrazione-trasparente/performance/piano-integrato-di-attivita-e-organizzazione.html>.
- Regione Liguria, *Strategia Regionale di Sviluppo Sostenibile*, DGR 1269/2021, <https://www.regione.liguria.it/homepage/ambiente/sviluppo-sostenibile/strategia-regionale-sviluppo-sostenibile.html>.
- Regione Puglia, "Agenda di Genere", DGR 15 settembre 2021, n. 1466.
- Regione Puglia, *Bilancio Sociale e di Genere della Regione Puglia ANNO 2020*, DGR 844/2022.
- Regione Puglia, *Inquadramento preliminare degli strumenti di attuazione e primi indirizzi per la Strategia regionale per lo sviluppo sostenibile*, DGR 687/2021.
- Regione Puglia, *Legge regionale sulla partecipazione* n. 28/2017, [https://partecipazione.regione.puglia.it/legge\\_partecipazione.pdf](https://partecipazione.regione.puglia.it/legge_partecipazione.pdf).
- Regione Puglia, *Piano degli Obiettivi Strategici 2022-2024*, DGR n. 45 del 31/01/2022.
- Regione Puglia, *Piano Integrato di Attività e Organizzazione Triennio 2022-2024*, DGR n. 921 del 29/06/2022.
- Regione Puglia, *Valutazione di Impatto di Genere. Sistema di gestione e di monitoraggio*, DGR 7 marzo 2022, n. 302.
- SVIMEZ (2022), *Le previsioni per le regioni italiane 2022-2022*, agosto.

## Acronimi

BES	Benessere Equo e Sostenibile
DAAL	Deliberazione Amministrativa dell'Assemblea Legislativa
DCR	Deliberazione del Consiglio Regionale
DEF	Documento di Economia e Finanza
DGR	Delibera di Giunta Regionale
DGP	Delibera di Giunta Provinciale
MiTE	Ministero della Transizione Ecologica
OBST	Obiettivi Strategici Triennali
ORSS	Obiettivi Regionali di Sviluppo Sostenibile
PIAO	Piano Integrato di Attività e Organizzazione
PNR	Piano Nazionale di Riforma
PNRR	Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza
SDGs	Sustainable Development Goals (Obiettivi di Sviluppo Sostenibile)
SNSvS	Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile
SRSvS	Strategia Regionale per lo Sviluppo Sostenibile
VIA	Valutazione di Impatto Ambientale
VAS	Valutazione Ambientale Strategica

# L'impatto territoriale delle politiche di investimento regionale: un'analisi input-output territorializzata del Piano Lombardia

*Antonio Dal Bianco<sup>1</sup>, Ugo Fratesi<sup>2</sup>, Alessandro Fornasari<sup>3</sup>*

## 1. Introduzione

Il Piano Lombardia (PL) è stato approvato con la LR 9/2020 per iniettare nell'economia lombarda risorse destinate ad attivare la filiera degli investimenti pubblici, nel tentativo di accompagnare la ripresa economica del settore produttivo regionale (specie del settore edilizio) colpito dagli effetti della pandemia. Il Piano Lombardia è stato oggetto di più revisioni e integrazioni da parte della Giunta regionale. La prima versione degli interventi è stata definita con DGR 3531 del 5 agosto 2020, cui sono seguite la DGR 3749 del 30 ottobre 2020 e la DGR 4381 del 3 marzo 2021, che hanno definito alcune caratteristiche degli interventi. Infine, a seguito del passaggio consiliare è stata approvata la nuova DGR 6047 del 21 marzo 2022 che recepisce la risoluzione del Consiglio regionale e inserisce nuovi interventi, ampliando ulteriormente la mole di risorse messe in gioco dalla Regione Lombardia. Oltre a ciò, quest'ultima DGR ha definito in maniera più precisa gli interventi già a disposizione, raggruppandoli o scomponendoli dove fosse necessario.

Il Piano Lombardia si articola in una serie di interventi destinati alle finalità previste nella legge regionale. Alcuni interventi rispondono ad esigenze puntuali dei territori, altri sono interventi strutturali, altri ancora sono programmi di investimento che sono in corso di definizione e attuazione.

Il denominatore comune di questi interventi, più che il carattere trasformativo dell'investimento pubblico, sembra essere la necessità

<sup>1</sup> PoliS-Lombardia.

<sup>2</sup> Politecnico di Milano, Dipartimento di Architettura, Ingegneria delle Costruzioni e Ambiente Costruito.

<sup>3</sup> PoliS-Lombardia e Barcelona School of Economics, Universitat Pompeu Fabra.

di spendere o investire rimediando a quei ritardi sulla spesa pubblica accumulati nel corso degli anni per effetto delle restrizioni alla spesa imposta agli Enti locali con il patto di stabilità interno.

Il contributo presenta la stima dell'impatto economico degli investimenti previsti nel Piano Lombardia sia a livello regionale che provinciale. Ci si attende infatti che gli effetti del piano Lombardia sull'economia della regione siano territorialmente differenziati, a causa delle due seguenti ragioni: (i) molti interventi saranno direttamente effettuati con fondi regionali attribuiti alle amministrazioni locali, quali i comuni, o avranno una precisa collocazione spaziale, come nel caso delle infrastrutture sovracomunali; (ii) anche nel caso di interventi sistemici, il loro impatto sarà differenziato a seconda delle caratteristiche economiche e quindi della ricettività dei diversi territori.

## 2. Il Piano Lombardia

Il Piano Lombardia approvato in prima battuta con la DGR 3531 del 5 agosto 2020 è composto da 1505 interventi divisi in due allegati: l'allegato 1 che individua i beneficiari degli interventi e gli importi assegnati e che consiste prevalentemente in opere infrastrutturali dedicate in maggior parte agli enti locali, e l'allegato 2 che consiste in una serie di programmi di intervento per i quali le singole articolazioni dell'Amministrazione regionale sono chiamate a definire i provvedimenti di attuazione.

In particolare, l'allegato 1 consta di 1.443 interventi di cui 1193 destinati direttamente ai Comuni. Gli interventi dell'allegato 1 rappresentano la fetta più grossa del piano con 2,5 miliardi di risorse regionali cui si aggiungono altri 2,2 miliardi da altri soggetti.

Gli interventi previsti nell'allegato 2 sono 62 e cubano 1,3 miliardi di euro, con un apporto limitato da altre fonti di finanziamento.

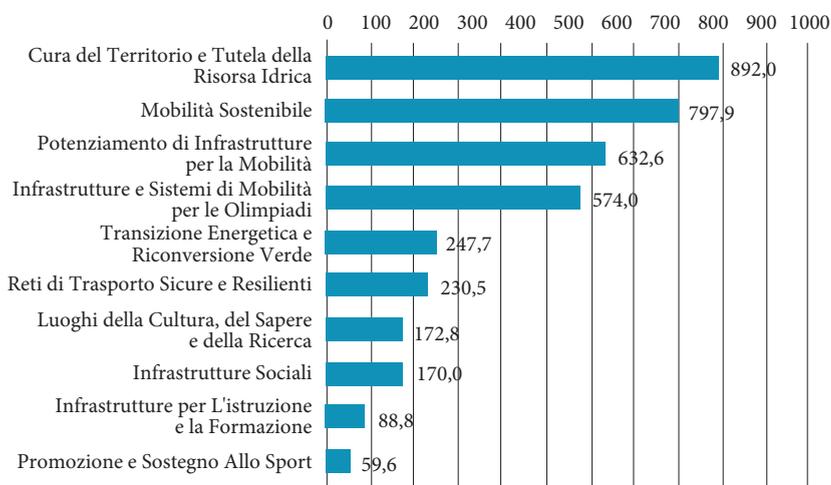
Complessivamente il Piano Lombardia finanzia 3,8 miliardi di euro di interventi, che si aggiungono ad altri 2,2 miliardi di euro finanziati dai soggetti promotori degli interventi, muovendo l'economia regionale per un valore che si avvicina ai 6,1 miliardi di euro.

Tra gli investimenti infrastrutturali di maggior rilievo rientrano gli interventi per la prevenzione del dissesto idrogeologico (892 milioni di euro), di potenziamento del servizio ferroviario regionale (acquisto nuovi

treni, sistemazione tratte ferroviarie) con oltre 797 milioni di euro, oltre agli interventi di allestimento delle opere (potenziamento accessibilità stradale e ferroviaria, parcheggi, impianti di risalita) per le Olimpiadi di Milano-Cortina del 2026 per circa 574 milioni di euro (fig. 1).

Considerata l'entità del Piano e l'articolazione degli interventi, il Piano Lombardia può essere considerato un precursore del Piano nazionale di Ripresa e Resilienza a livello regionale evidenziando anche potenziali sinergie in alcuni settori di intervento in particolare nella rigenerazione urbana.

Fig. 1. Suddivisione delle risorse rispetto alle 10 aree tematiche definite da Piano Lombardia (milioni di euro).



Fonte: elaborazione PoliS-Lombardia su DGR 6047/2022.

### 3. L'impatto economico del Piano Lombardia

L'impatto economico del Piano Lombardia è stimato con l'ausilio delle tavole delle interdipendenze produttive elaborate a livello regionale da IRPET<sup>4</sup>. La stima dell'impatto economico si basa sulla spesa massima au-

<sup>4</sup> Per le elaborazioni è stato utilizzato il software Pythagoras.

torizzata da Regione Lombardia nei diversi provvedimenti che hanno dato attuazione al Piano Lombardia. Nello specifico, per la stima dell'impatto economico, sono stati considerati gli importi approvati con la DGR 6047, con esclusione quindi della prima tranche di investimenti di circa 400 milioni di euro a favore di tutti i Comuni e le Province della Lombardia. Gli importi sono al lordo delle tasse indirette (IVA) che gravano sugli enti pubblici destinatari delle risorse del Piano Lombardia. Il vettore di attivazione iniziale è pari a 3.865,89 milioni di euro.

Stante la complessità del Piano Lombardia, gli interventi previsti nei diversi provvedimenti attuativi sono stati classificati in categorie tipologiche. Per ogni categoria di intervento pubblico è stato costruito un profilo tipo di spesa (vettore di attivazione) articolato in 43 settori-industrie della matrice degli usi regionale. Dall'aggregazione degli importi delle opere nei profili di spesa tipo si è ottenuto il vettore di attivazione settoriale che costituisce l'input iniziale di spesa del modello bi-regionale<sup>5</sup>.

Solo una parte di questa spesa finale attiva direttamente l'economia della Lombardia, cioè si rivolge ai settori e agli operatori locali. Una parte di investimenti pubblici attiva la produzione al di fuori del sistema regionale. Il modello bi-regionale, tramite i coefficienti di importazione desunti a livello settoriale, ripartisce la domanda finale tra domanda interna ed esterna. A sua volta l'aumento di produzione nelle altre regioni italiane si traduce in domanda per l'economia regionale come effetto di "feedback": l'entità di tale effetto di retroazione dipende dai legami tra i due sistemi economici (Lombardia e resto d'Italia).

Per conoscere l'impatto economico del Piano Lombardia viene utilizzato il modello "a prezzi di mercato" che depura gli importi lordi dalla quota di spesa che viene catturata dalle imposte indirette.

La stima dell'impatto economico è di breve periodo in quanto non considera eventuali aggiustamenti dell'offerta che potrebbero interessare alcuni settori produttivi. La spesa viene attribuita ad un unico periodo (anno) senza considerare la programmazione nel tempo degli investimenti (o la loro effettiva realizzazione).

Di seguito vengono mostrati due scenari: lo scenario inferiore (*lower bound*) e quello superiore (*upper bound*) entro cui si colloca verosimil-

<sup>5</sup> "Per questa analisi si ringrazia la collaborazione di María Camila Barrera Páez, allora studentessa di laurea magistrale al Politecnico di Milano, durante il suo periodo di internship a PoliS-Lombardia."

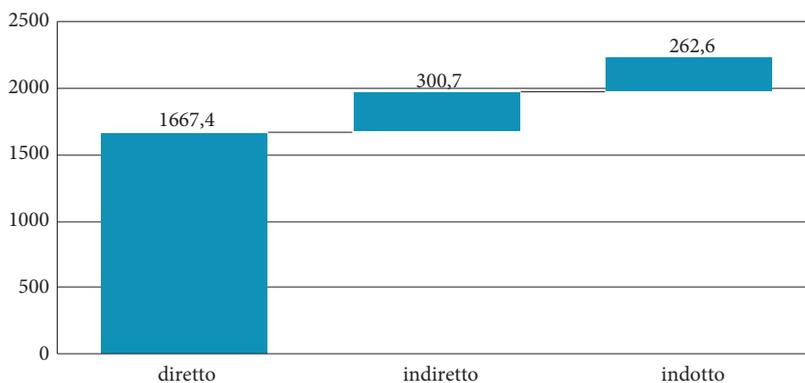
mente l'impatto economico del Piano Lombardia. Il primo scenario non considera gli effetti del consumo, ma solo gli effetti diretti ed indiretti. Nello scenario superiore, viene considerato anche l'effetto indotto dell'aumento del consumo delle famiglie che attiva ulteriore domanda (tab. 1).

Tab. 1. *Impatti economici del Piano Lombardia nel territorio regionale (milioni di euro).*

	Scenario inferiore	Scenario superiore
Prodotto Interno Lordo	2.195,9	2.511,1
di cui: Valore Aggiunto prezzi base	1.968,2	2.230,8
di cui: Imposte Indirette Nette	227,8	280,3
Import Interregionale Intermedio	406,6	445,6
Import Interregionale Finale	491	552,2
Import estero Intermedio	389,9	424,7
Import Estero Finale	450,8	496,3

Fonte: elaborazioni PoliS-Lombardia su modello IRPET.

Fig. 2. *Valore aggiunto generato dal Piano Lombardia in Lombardia nello scenario superiore (milioni di euro).*



Fonte: elaborazioni PoliS-Lombardia su modello IRPET.

Nello scenario inferiore, il valore aggiunto regionale aumenta di 1968,2 milioni di euro pari allo 0,6%. Parallelamente crescono anche

le importazioni sia dall'estero che dalle altre regioni italiane. L'aumento del valore aggiunto è dovuto all'aumento complessivo della produzione trainata dalla domanda finale. L'output regionale aumenta di 4.530,5 milioni di euro, comprensivi della domanda di input intermedi e valore aggiunto. L'occupazione aumenta di 32,4 mila unità.

Nel caso in cui il modello sia chiuso verso i consumi finali, il valore aggiunto regionale aumenta di 2.230,8 milioni di euro pari allo 0,7%. Parallelamente crescono anche le importazioni sia dall'estero che dalle altre regioni italiane. L'aumento del valore aggiunto è dovuto all'aumento complessivo della produzione trainata dalla domanda finale comprensiva di quella per consumi (fig. 2).

L'output regionale aumenta di 5.010,7 milioni di euro, comprensivi della domanda di input intermedi e valore aggiunto. L'occupazione aumenta di 35,7 mila unità.

#### 4. Impatto territoriale

Un aspetto approfondito nel corso dell'analisi riguarda gli effetti territoriali del Piano Lombardia. Il punto di partenza è la ripartizione territoriale della spesa prevista dagli strumenti attuativi del Piano Lombardia. Solo la parte di spesa relativa agli interventi dell'allegato 1 ha una collocazione spaziale definita, che è stata ricostruita a partire dalla localizzazione dei beneficiari della spesa. Per la parte di spesa relativa a interventi a bando, per la quale non sono stati ancora identificati i beneficiari, l'attribuzione spaziale della spesa a livello territoriale è stata fatta a partire da criteri rinvenibili nella destinazione delle risorse (popolazione, edifici scolastici, superficie a rischio idrogeologico, ecc.).

L'impatto territoriale del Piano Lombardia, oltre che della spesa iniziale, deve tenere conto delle caratteristiche economiche dei diversi territori.

Al fine di allocare l'impatto complessivo alle varie provincie della Regione è stata utilizzata una estensione della metodologia input-output che prevede la stima di matrici per territori più piccoli.

In particolare, è stata utilizzata una tecnica "non-survey", ovvero applicando delle correzioni basate sui dati di specializzazione territoriale disponibili ai coefficienti della matrice input-output regionale.

Le più tradizionali versioni di tali correzioni per stimare una matrice a livello territoriale fine a partire dalla matrice di un'unità territoriale più

grande utilizzano i location quotients (LQs) e i cross-industry location quotients (CILQs).

Attualmente la tecnica più utilizzata è quella basata sul cosiddetto Flegg Location Quotient (FLQ) che aggiunge una correzione per la dimensione economica del territorio, ritenuta rilevante nella capacità di produrre internamente gli input necessari, ma altri tipi di correzione sono stati proposti e confrontati anche perché permane un dibattito su quale sia la giusta parametrizzazione nella metodologia FLQ (Flegg e Tohmo, 2016; Flegg e Webber, 1997, 2000; Flegg, Webber e Elliott, 1995; Kowalewski, 2015; Lampiris, Karelakis e Loizou, 2020; Lehtonen e Tykkyläinen, 2014; Malte, 2017; Malte, Flegg e Tohmo, 2020; McCann e Dewhurst, 1998; Pereira-López, Carrascal-Incera e Fernández-Fernández, 2020).

Per stimare gli impatti territoriali del Piano Lombardia si è utilizzata la metodologia FLQ e si è quindi scelto di costruire delle matrici a livello provinciale, partendo dalla matrice regionale e adattandola utilizzando i dati della specializzazione provinciale.

I risultati, ottenuti provincia per provincia, sono stati poi riscaldati per risultare consistenti con i valori complessivi ricavati con il modello regionale IRPET.

Va considerato che le tecniche non-survey normalmente assumono una tecnologia costante tra province, mentre ciò che cambia è esclusivamente la specializzazione.

Tale ipotesi, però, può essere rilasciata con ipotesi ad-hoc nel caso in cui le matrici stimate di alcune province contengano alcuni valori poco plausibili.

Un'altra specificazione riguarda il livello di disaggregazione settoriale. La disaggregazione settoriale presente nelle matrici IRPET è infatti a 43 settori ma, poiché la stessa disaggregazione non è disponibile a livello provinciale si è proceduto alla riaggregazione dei 43 settori in un numero inferiore.

Nel caso specifico si è quindi scesi a una matrice di 28 attività economiche presenti nei dati ISTAT.

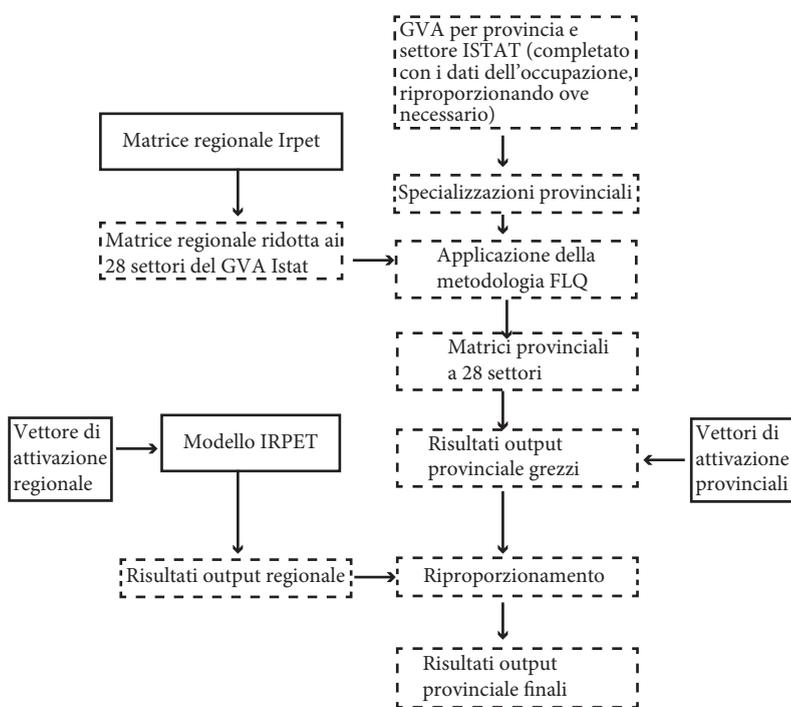
#### 4.1 *Fasi della metodologia*

Le varie fasi della metodologia vengono presentate nella figura 3.

Il punto di partenza è la matrice input-output regionale per l'economia della Lombardia che sta alla base del modello IRPET e da IRPET è stata fornita. Come accennato nella precedente sezione, tale matrice distingue 43 diverse attività economiche che corrispondono principalmente alle classificazioni ATECO.

Per potere calcolare le matrici a livello provinciale la metodologia FLQ necessita dei dati di specializzazione territoriale. Tali dati sono disponibili grazie all'ISTAT ma con un diverso livello di aggregazione.

Fig. 3. Le fasi della metodologia per la stima degli impatti provinciali.



Fonte: analisi degli autori.

Il primo passaggio necessario è stato quindi costruire con i dati ufficiali dell'ISTAT una serie di vettori con il valore aggiunto provinciale per l'anno 2018 con la più piccola disaggregazione settoriale possibile. Tale disaggregazione è risultata essere una disaggregazione a 28 settori.

Si è quindi provveduto a riempire i dati mancanti del valore aggiunto provinciale per quei settori che erano disponibili soltanto in forma aggregata utilizzando i dati dell'occupazione, assumendo da un lato che la produttività degli stessi settori fosse simile in province diverse e dall'altro che i totali provinciali dovessero essere consistenti, con un algoritmo di riproporzionamento che si è rivelato convergere in modo abbastanza rapido, segno di una sostanziale affinità tra i dati del valore aggiunto e quelli dell'occupazione.

Con i dati del valore aggiunto provinciale sono stati costruiti 12 vettori di specializzazione provinciale con i quozienti di localizzazione delle varie attività economiche nelle varie province.

Per rendere la matrice regionale fornita da IRPET compatibile con i dati disponibili a livello locale si è provveduto a ridurre la dimensione da 43 a 28 settori economici, mediante aggregazione delle varie attività.

Ciò ha richiesto la creazione di una tabella di corrispondenza tra le 28 attività disponibili sui dati ISTAT per le 12 province e le 43 attività disponibili sui dati IRPET per la matrice regionale.

Sulla base della nuova matrice regionale a 28 settori e sulla base delle specializzazioni provinciali disponibili è stata quindi applicata la metodologia FLQ per ottenere delle matrici provinciali a 28 settori.

Le matrici provinciali a 28 settori sono poi state invertite secondo la tradizionale formula dell'analisi input-output per ottenere la matrice inversa di Leontief con la quale calcolare gli impatti in termini di produzione attivati sulle varie province.

Nello step successivo sono stati utilizzati come input i vettori di attivazione provinciali stimati sulla base delle categorie degli investimenti che sono state riallocate sui 43 settori della matrice IRPET. Questi vettori di attivazione a 43 settori sono quindi stati ridotti a 28 settori per essere compatibili con le matrici provinciali.

In questo modo si sono ottenuti 12 vettori di impatto grezzo, uno per ogni provincia, ciascuno contenente l'impatto sui 28 settori ISTAT.

Evidenziare gli impatti in questo modo non tiene in considerazione i vari effetti di spillover tra una provincia e l'altra in quanto non sono disponibili dei coefficienti di commercio interprovinciale.

Sapendo però a quanto ammontano gli spillover regionali dal modello IRPET è possibile fare corrispondere il totale degli impatti provinciali con quello regionale, settore per settore il che permette di tenere in considerazione gli spillover interregionali.

Come ultimo passaggio della metodologia, è stato infine effettuato un riproporzionamento che permettesse al totale degli impatti provinciali di corrispondere all'impatto totale regionale e al totale degli impatti dei singoli settori a livello provinciale di corrispondere al totale degli impatti settoriali regionali.

L'output totale regionale viene dal modello IRPET al quale è stato applicato un vettore di attivazione regionale a 43 settori sulla base della corrispondenza tra i capitoli di spesa del Piano Lombardia e le 43 attività economiche della matrice IRPET.

Ovviamente, anche i risultati dell'output totale e settoriale regionale sono stati convertiti da 43 a 28 settori per coincidere con la classificazione ISTAT.

In questo modo si sono ottenuti i risultati in termini di output per ciascuna provincia della Lombardia.

#### 4.2 *Assunzioni e limiti*

La prima assunzione necessaria è quella che gli spillover a livello provinciale siano distribuiti come quelli a livello regionale. Infatti, non è possibile sapere quanta parte della produzione di una provincia viene attivata al di fuori della regione se non con survey dedicate, per cui si è utilizzato il riproporzionamento al valore regionale come metodo per tenere in considerazione gli spillover interregionali. Questo metodo comporta automaticamente che le singole province abbiano la stessa misura di spillover interregionali.

La seconda assunzione è quella riguardo i vettori di attivazione. Tali vettori di attivazione sono stati costruiti sulla base degli investimenti previsti per le varie province utilizzando ipotesi ad hoc nei casi in cui tale tipo di disaggregazione spaziale non fosse disponibile.

Inoltre, il vettore di attivazione regionale e i vettori di attivazione provinciali sono costruiti nello stesso modo, per cui il vettore regionale assume direttamente che una parte della domanda ricadrà al di fuori della Regione e una volta effettuato il riproporzionamento la stessa ipotesi vale anche per le province.

Come già evidenziato, gli impatti calcolati con la metodologia input-output sono impatti necessariamente di breve periodo e quindi non è possibile sapere in che misura verrà stimolata una crescita nel lungo periodo. Questo è un limite intrinseco della metodologia che

assume coefficienti tecnici costanti mentre, nel lungo periodo, cambiamenti nel campo tecnologico, nel funzionamento dei mercati e nella scelta delle imprese, vanno sicuramente ad alterare questi coefficienti.

Inoltre, va considerato che nelle metodologie input-output non si tengono in considerazione eventuali effetti di causazione circolare cumulativa per i quali la produzione di oggi possa innescare delle economie esterne che a loro volta vadano ad aumentare il tasso di crescita nel tempo. Si tiene infatti conto degli effetti indiretti generati dalla domanda ma non è possibile sapere se a loro volta tutti questi effetti possono indurre aumenti di competitività per le imprese, che sono in grado di innovare ed effettuare maggiori investimenti grazie al maggiore fatturato.

Un primo limite dell'analisi riguarda il fatto che con la riduzione del numero dei settori la qualità della stima potrebbe ridursi. Infatti, la metodologia input-output è sensibile al numero dei settori utilizzati, ovvero alla dimensione della matrice  $A$ . Maggiore è la dimensione di questa matrice, migliori sono le stime effettuate in quanto è possibile avere una grana più fine delle interazioni tra i vari settori economici.

Nel caso specifico, per motivi di disponibilità di dati, si è dovuto procedere alla riduzione della dimensione matriciale da 43 a 28 settori economici. Per verificare quanto il modello fosse sensibile si è provveduto a stimare l'impatto regionale con entrambe le matrici, quella originale a 43 settori e quella ridotta a 28 settori, evidenziando, come atteso, una stima regionale diversa, ma soltanto nell'ordine del 2-3%. La stessa analisi non è ovviamente stata possibile per il livello provinciale per il quale la massima disaggregazione è a 28 settori, ma il controllo effettuato a livello regionale e il fatto che i dati provinciali vengano poi riproporzionati al dato regionale fa pensare che un eventuale bias provinciale indotto dalla riduzione del numero di settori sia piccolo e sostanzialmente omogeneo tra le province e quindi non in grado di inficiare l'attendibilità dell'analisi.

Il secondo limite dell'analisi è più sostanziale e dipende dal fatto che con la disponibilità di dati e di risorse economiche e temporali con le quali è stata effettuata, per questa analisi era possibile esclusivamente utilizzare metodi non-survey. Tali metodi vengono comunemente utilizzati anche per una sola regione all'interno di un paese, ma sono anche criticati perché richiedono delle assunzioni riguardo l'impatto

della specializzazione sulle matrici input-output che non possono essere verificate, per cui l'affidabilità è probabile ma non certa.

Nel caso specifico di questa analisi, però, le assunzioni sulla specializzazione sono state le stesse per tutte le province lombarde e, poiché i risultati provinciali sono poi stati riproporzionati a quelli regionali, un eventuale bias provinciale sistematico verso l'alto o verso il basso sarebbe stato già corretto.

Al contrario, non può essere corretto un eventuale bias legato al fatto che la stima con il modello FLQ possa essere più precisa per alcune province rispetto alle altre.

In assenza di vere matrici provinciali e poi di dati interprovinciali, il risultato ottenuto è quindi dunque una stima, la migliore possibile e probabilmente *unbiased*, di quello che è l'impatto provinciale e settoriale del piano.

D'altronde bisogna ricordare che anche gli impatti regionali sono comunque frutto di una stima, sebbene con l'uso di un modello più completo.

Per migliorare la qualità della stima effettuata sarebbe necessario costruire delle matrici provinciali, anziché con metodi non-survey, utilizzando metodi survey accompagnati dall'uso di dati disaggregati a livello d'impresa cosa che va oltre gli obiettivi di questo progetto ma che si raccomanda in futuro.

#### 4.3 Risultati dell'analisi

Il primo punto rilevante è quello di verificare il dato aggregato andando a comparare il valore complessivo del vettore di attivazione (ovvero la somma della spesa del Piano Lombardia nei vari settori) con l'impatto totale sulla produzione della provincia (fig. 4).

Come si evidenzia nella figura la spesa del Piano Lombardia non è proporzionale al PIL anche se le province più grandi, comunque, beneficiano di una spesa mediamente superiore.

Il secondo aspetto da considerare è che tutte le province lombarde hanno un impatto superiore alla spesa, nonostante gli spillover interregionali siano significativi.

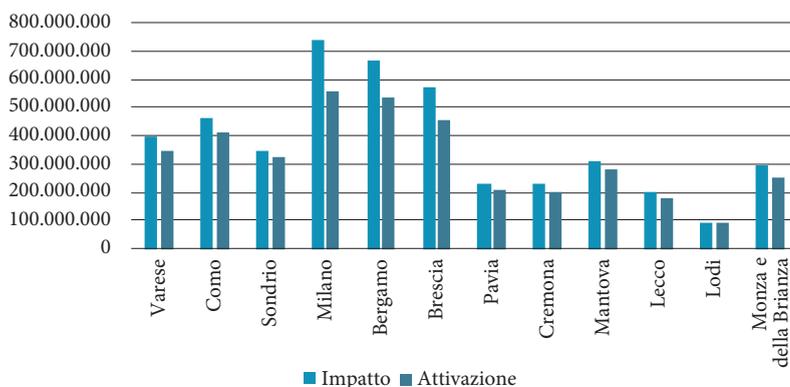
Una terza considerazione riguarda il fatto che le province più grandi ricevono un impatto che, rispetto alla spesa effettuata al loro interno, è superiore alla media. Questo è un risultato atteso in quanto più è grande

una economia, più sono grandi le relazioni interne e sono minori gli spillover della spesa locale sulle altre economie. In particolare, si nota un impatto ben superiore alla spesa nelle tre province di Milano, Bergamo e Brescia che sono anche le tre nelle quali la spesa è più grande.

Un quarto risultato aggregato consiste nel fatto che le aree di specializzazione delle varie province tendono a ricevere un impatto superiore. Anche questo è un risultato logico, in quanto dove c'è maggiore attività economica in un determinato settore allora i meccanismi di interazione input-output sono principalmente locali, mentre dove certe produzioni sono assenti per definizione la spesa dovrà rivolgersi a produttori esterni.

Un quinto risultato aggregato è che i vettori di attivazione non sono poi così diversi tra le varie province in quanto in tutte la quota principale di spesa va al settore costruzioni e molti settori non ricevono alcuna spesa in nessuna provincia.

Fig. 4. Totale del vettore di attivazione (spesa totale) e totale della produzione indotta per provincia.



Fonte: elaborazioni PoliS-Lombardia - Politecnico di Milano.

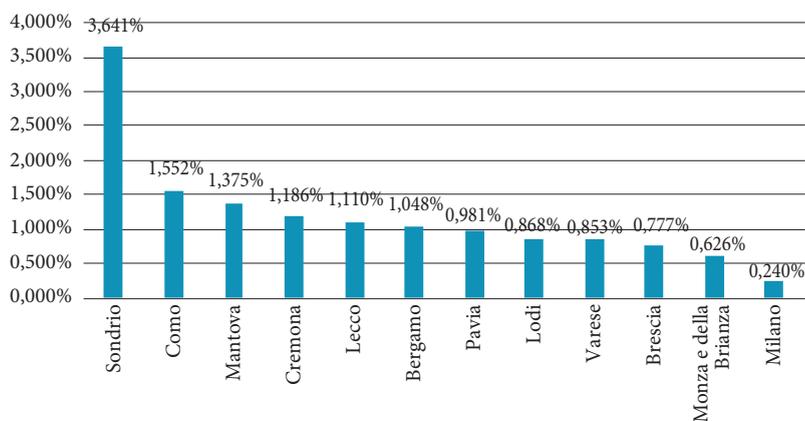
#### 4.3.1 Valore aggiunto provinciale

Lo studio dei valori aggiunti provinciali mette in mostra come vi sia un rapporto inversamente proporzionale tra l'impatto del Piano Lombardia sul valore aggiunto delle provincie e la dimensione delle stesse. In sostanza, l'impatto risulta essere maggiore, in proporzione, soprattutto sulle provincie definite "piccole".

Sondrio, che rappresenta la provincia lombarda con il minor numero di abitanti nel 2020, circa 181 mila abitanti, è l'area in cui il Piano Lombardia risulta avere il maggior impatto; infatti, il valore aggiunto generato dal Piano Lombardia in provincia di Sondrio dal Piano è pari al 3,64% del valore aggiunto complessivo dell'intera provincia del 2018, grazie soprattutto agli interventi per le opere olimpiche. Anche su Como e Mantova l'impatto del Piano Lombardia è particolarmente significativo: il Piano Lombardia ha un impatto sul valore aggiunto del 2018 rispettivamente pari a dell'1,55% e dell'1,37%.

Dall'altra parte la provincia su cui il Piano Lombardia ha un effetto contenuto è Milano. In questa provincia il valore aggiunto generato dal PL corrisponde allo 0,24% del valore aggiunto complessivo del 2018 (fig. 5).

Fig. 5. Percentuale del Valore Aggiunto generato dal Piano Lombardia sulle province in rapporto al Valore Aggiunto complessivo del 2018.



Fonte: elaborazioni PoliS-Lombardia - Politecnico di Milano e annuario statistico regionale Lombardia.

#### 4.3.2 Specializzazione e impatto stimato

Per verificare in che misura i risultati siano in linea con le aspettative, ovvero che province con la maggiore specializzazione in determinati settori abbiano un impatto stimato superiore in quei settori, è stata effettuata una analisi comparata degli impatti provinciali stimati.

Tale analisi viene presentata in due modi diversi. Innanzitutto, nella fig. 6 si riportano le quote delle 12 province nell'impatto dei vari settori, evidenziando all'interno delle singole celle le situazioni nelle quali tale quota è superiore alla media (con un asterisco), e i settori nei quali la provincia risulta essere specializzata (con la lettera s). Per esempio, il 6,47% dell'impatto in termini di produzione del settore agricoltura è stimato avvenire nella provincia di Varese, il 10,62% nella provincia di Como, ecc.

Una forte corrispondenza tra la presenza degli asterischi e delle s indica quote settoriali d'impatto provinciali maggiori nei casi in cui le province siano specializzate in quei settori. Come si evince dalla tabella, ciò avviene in molti casi, una significativa maggioranza, ma non in tutti i casi, segno che non conta solo l'elemento settoriale ma anche l'elemento distributivo legato ai vettori di attivazione della spesa nelle varie province.

Alcuni valori estremi risaltano e possono essere messi in evidenza. Nella provincia di Milano si stima che si concentrerà il 44,19% dell'impatto stimato nel settore di informazione e comunicazione, quota di molto superiore alla media provinciale del 16,26%. La stessa cosa si stima avvenire nel caso del commercio che ha una quota del 23,27% e dei trasporti e magazzinaggio che hanno una quota del 29,35%. Nella provincia di Monza e Brianza si stima si concentrerà il 16,76% dell'impatto nella fabbricazione di mezzi di trasporto e il 15,5% dell'impatto nelle attività immobiliari. Nella provincia di Varese il 15,55% della fabbricazione di computer.

Nella figura 7 invece si riportano le quote dei settori nell'impatto all'interno delle singole province. In anche in questo caso l'asterisco indica una quota superiore alla media e la s indica la specializzazione nel settore. Per esempio, la tabella indica che lo 0,39% dell'impatto nella provincia di Varese è nel settore agricoltura e lo 0,56% nel settore estrattivo.

Anche in questo caso si nota una buona ma non esatta corrispondenza tra settori di specializzazione e settori che hanno una quota superiore alla media della Regione Lombardia, a sua volta riportata nella colonna più a destra della tabella.

Nella figura 7 è anche possibile vedere in termini comparati i dati delle province e dei settori. In questo caso, è interessante per esempio notare il grande numero di settori manifatturieri stimati avere una quota d'impatto superiore alla media nella provincia di Bergamo e,

viceversa, il gran numero di settori terziari con quota stimata superiore alla media nella provincia di Milano. Altre province sembrano avere un impatto meno concentrato nei settori della manifattura o dei servizi.

Tab. 6. Quote delle 12 province nell'impatto dei vari settori.

AUS: pesca e acquicoltura	4.61	7.90	6.41	4.23	19.86	25.55	7.41	8.53	10.61	2.70	2.62	1.57	100
B: industrie estrattive	5.36	12.75	9.16	7.81	17.07	10.87	5.11	8.09	12.83	4.24	1.92	4.70	100
C10T12: industrie alimentari, delle bevande e tabacchi	6.49	10.00	10.39	14.80	12.44	12.56	6.06	7.94	9.28	3.98	2.26	3.80	100
C13T15: industrie tessili, confezione di abiti	13.80	17.83	2.08	13.10	15.82	11.21	3.73	1.67	11.50	3.91	0.23	5.13	100
C16T18: industria del legno, della carta, della stampa	8.73	13.78	7.50	11.32	16.17	12.89	3.58	5.62	7.52	5.32	1.42	6.36	100
C19T21: fabbricazione di coke e prodotti di ferro	9.37	9.11	5.15	20.27	17.62	4.35	5.68	8.27	7.21	2.03	3.39	5.77	100
C22_23: fabbricazione di articoli in gomma, plastica, fibre sintetiche	11.51	9.77	6.97	11.38	16.97	14.91	5.31	4.80	6.50	3.86	2.33	5.69	100
C24_25: attività metallurgiche e fabbrica di prodotti in metallo	7.52	10.66	6.34	9.48	17.98	17.03	4.11	6.33	8.26	5.39	1.37	5.53	100
C26T28: fabbricazione di computer e periferiche	15.65	10.01	6.44	15.63	12.59	12.17	3.13	2.75	3.26	6.27	1.61	10.80	100
C29_30: fabbricazione di mezzi di trasporto	17.77	8.06	9.51	15.93	13.58	3.00	0.48	0.67	1.37	11.13	1.74	16.76	100
C31T33: fabbricazione di mobili, altre industrie	9.27	16.32	5.15	12.24	15.01	13.04	3.79	4.19	6.57	3.51	0.91	10.01	100
D: fornitura di energia elettrica, gas, vapore	8.79	9.16	9.44	17.89	12.38	15.89	5.06	4.55	6.07	3.12	2.39	5.22	100
E: fornitura di acqua, reti fognarie, attività di smaltimento rifiuti	8.17	10.14	6.57	14.93	15.16	14.85	5.72	5.33	7.36	3.39	2.41	5.97	100
F: costruzioni	7.27	10.77	8.19	11.49	16.90	14.20	5.72	5.88	8.25	4.02	2.26	5.05	100
G: commercio all'ingrosso e al dettaglio, riparazioni	9.47	10.11	6.78	23.27	11.99	11.41	3.99	4.65	5.53	2.98	1.44	8.37	100
H: trasporti e magazzinaggio	11.08	8.44	5.78	29.35	13.82	7.95	4.30	4.56	5.94	1.93	1.90	4.94	100
I: servizi di alloggio e di ristorazione	9.90	11.17	9.38	18.81	12.95	14.07	4.02	4.59	4.83	3.27	1.25	5.77	100
J: servizi di informazione e comunicazione	7.33	4.69	4.19	44.19	7.82	9.20	6.08	2.87	3.05	2.25	1.90	6.43	100
K: attività finanziarie e assicurative	7.18	7.94	6.82	29.82	12.44	12.24	3.76	3.67	5.55	3.03	1.58	5.97	100
L: attività immobiliari	16.44	9.25	9.97	16.95	12.30	3.23	1.34	1.18	1.39	10.49	1.82	15.85	100
M: attività professionali, scientifiche e tecniche	8.66	9.85	7.17	21.89	11.98	11.43	5.84	4.15	5.48	5.00	2.11	6.43	100
N: attività amministrative e di servizi di supporto	8.88	10.73	7.41	15.53	14.10	12.64	5.07	5.34	7.21	4.62	2.22	6.24	100
O: amministrazione pubblica e difesa, assunzione di attività di agenzie e di uffici di segreteria	10.91	12.82	7.99	14.62	7.91	13.66	5.36	7.47	8.73	3.26	2.63	4.65	100
P: istruzione	9.86	9.90	9.40	19.98	16.44	11.16	4.18	3.98	4.40	4.00	0.91	6.52	100
Q: sanità e assistenza sociale	10.36	10.56	7.42	13.98	15.36	12.92	7.17	3.54	6.76	3.84	1.45	7.26	100
R: attività artistiche, di intrattenimento e culturali	9.58	12.49	7.05	21.36	12.30	12.30	5.72	3.75	5.51	3.32	0.99	5.82	100
S: altre attività di servizi	7.33	10.77	8.70	10.59	15.08	14.56	6.04	6.39	8.71	4.26	2.79	4.76	100
<b>MEDIA</b>	<b>8.74</b>	<b>10.27</b>	<b>7.65</b>	<b>16.26</b>	<b>14.67</b>	<b>12.58</b>	<b>5.04</b>	<b>5.05</b>	<b>6.80</b>	<b>4.43</b>	<b>2.07</b>	<b>6.45</b>	

Fonte: elaborazioni Polis-Lombardia - Politecnico di Milano.

Tab. 7. Quote settoriali dell'impatto nelle 12 province.

	U_19	U_23	U_25	U_35	U_23	U_22	U_28	U_31	U_40	U_35	U_23	U_24	U_15	U_76
C3111: industrie alimentari, delle bevande	* 0,21 \$	* 0,23 \$	* 0,04 \$	* 0,10 \$	* 0,12 \$	* 0,14 \$	* 0,10 \$	* 0,10 \$	* 0,04 \$	* 0,22 \$	* 0,11 \$	* 0,01 \$	* 0,10 \$	0,13
C16115: industrie tessili, confezione di pelli	* 1,12 \$	* 1,51 \$	1,10 \$	0,78	* 1,14 \$	* 1,24 \$	* 0,80	* 0,80	* 1,25 \$	* 1,24 \$	* 1,35 \$	* 0,77	* 1,11 \$	1,13
C19721: industria del legno, della carta, ecc.	* 0,62 \$	0,51	0,39	* 0,72	* 0,69 \$	* 0,69 \$	* 0,65 \$	* 0,65 \$	* 0,94 \$	* 0,61	* 0,26	* 0,94 \$	* 0,68 \$	0,58
C22_23: fabbricazione di articoli in gomma e materie plastiche	* 1,73 \$	* 1,25 \$	1,20	0,92	* 1,56 \$	* 1,52 \$	* 1,38 \$	* 1,25	* 1,25	* 1,25	* 1,15 \$	* 1,48 \$	* 1,16 \$	1,32
C24_25: attività metallurgiche e fabbricazione di prodotti in metallo	* 3,90	* 4,70	3,76	2,64	* 5,55 \$	* 5,55 \$	* 3,69	* 3,69	* 5,66 \$	* 5,50 \$	* 5,51 \$	* 3,00	* 3,88 \$	4,53
C26728: fabbricazione di computer e periferiche	* 3,17 \$	1,74	1,50	1,71	* 1,73 \$	* 1,53 \$	* 1,11 \$	* 1,11 \$	* 0,97 \$	* 0,85 \$	* 2,52 \$	* 1,39	* 2,93 \$	1,78
C29_30: fabbricazione di mezzi di trasporto	* 1,19 \$	0,46	* 0,72	0,57	* 0,14 \$	* 0,54 \$	* 0,06	* 0,06	0,08	0,12	* 1,46 \$	* 0,49	* 1,51	0,58
C31133: fabbricazione di mobili, altri in legno	* 0,57 \$	* 0,86 \$	0,36	0,41	* 0,56 \$	* 0,55 \$	* 0,41	* 0,41	* 0,45 \$	* 0,52 \$	* 0,43 \$	* 0,24	* 0,84 \$	0,54
D: fornitura di energia elettrica, gas, vapore e acqua calda	2,03	1,81	* 2,50 \$	* 2,23 \$	* 2,58 \$	* 2,04 \$	* 2,04 \$	* 2,04 \$	1,83	1,81	1,43	* 2,34 \$	* 1,64	2,03
E: fornitura di acqua, reti fognarie, attività termoelettriche, refrigerazione e condizionamento	29,97	* 37,77 \$	* 38,59 \$	* 25,46 \$	* 40,67 \$	* 41,51 \$	* 40,88 \$	* 42,01 \$	* 5,54	* 1,58 \$	1,11	* 1,69	* 1,35 \$	1,45
F: commercio all'ingrosso e al dettaglio, riparazioni	* 8,83	7,94	8,83	7,94	8,13	7,33	7,09	8,27	7,30	6,03	6,03	6,24	* 11,64 \$	8,96
H: trasporti e magazzinaggio	* 3,63 \$	2,35	2,16	* 5,16 \$	2,70	2,70	1,81	2,44	2,58	2,50	1,24	2,63 \$	2,19	2,86
I: servizi di alloggio e di ristorazione	* 0,45 \$	* 0,43 \$	* 0,48 \$	* 0,45 \$	* 0,44 \$	0,35	* 0,44 \$	0,31	0,36	0,28	0,29	0,24	* 0,35	0,39
J: servizi di informazione e comunicazione	1,77	0,96	1,15	* 5,72 \$	1,12	1,12	1,54	* 2,54	1,20	0,94	1,07	1,93	2,10	2,10
K: attività finanziarie e assicurative	1,60	1,50	1,73	* 3,57 \$	1,65	1,65	1,89	1,45	1,42	1,59	1,33	1,48	1,80	1,94
L: attività immobiliari	* 9,24 \$	4,42 \$	* 6,40	* 5,12 \$	4,12	4,12	1,26	1,30	1,15	1,00	* 11,61 \$	* 4,32 \$	* 11,92 \$	4,91
M: attività professionali, scientifiche e tecniche	11,77	11,39	11,14	15,89 \$	9,70	9,70	10,79	13,74	9,76	9,57	13,40	* 12,12	11,84	11,88
N: attività amministrative e di servizi di supporto	* 9,86	* 10,14	9,41	9,27 \$	9,33	9,33	9,75	* 9,76	* 10,27	* 10,30	* 10,10	* 10,38	9,39	9,70
O: amministrazione pubblica e difesa, assicurazione sociale di base, istruzione e sanità	* 0,27 \$	* 0,27 \$	* 0,23 \$	* 0,20 \$	* 0,18 \$	* 0,18 \$	* 0,23 \$	* 0,23 \$	* 0,32 \$	* 0,28 \$	* 0,16 \$	* 0,27 \$	* 0,16	0,22
P: istruzione	* 0,18 \$	0,15 \$	* 0,20 \$	* 0,20 \$	0,14	0,14	0,13	0,13	0,13	0,08	0,16 \$	0,07	* 0,16 \$	0,16
Q: sanità e assistenza sociale	* 0,64 \$	* 0,55 \$	0,52	0,44	* 0,55 \$	* 0,56 \$	* 0,55	* 0,77 \$	0,38	0,54 \$	0,47	0,38	* 0,61 \$	0,54
R: attività artistiche, di intrattenimento e ricreative	* 0,32 \$	* 0,36 \$	0,27 \$	* 0,39 \$	0,29	0,25	0,29	* 0,34 \$	0,22	0,24	0,22	0,14	0,26	0,30

Fonte: elaborazioni PolS-Lombardia - Politecnico di Milano.

Per quanto riguarda il settore nel quale si concentra la maggior parte dell'impatto a livello regionale, quello delle costruzioni, si nota come la sua quota stimata non scenda mai al di sotto del 25,46% nella provincia di Milano e raggiunga il massimo al 43% nella provincia di Mantova che pure non è specializzata in esso. Il secondo settore più importante nell'impatto stimato a livello regionale è quello delle professioni scientifiche e tecniche, dove la quota più alta è a Milano, pari a quasi il 16%, e la più bassa a Mantova del 9,57%.

## 5. Conclusioni

In conclusione, è possibile delineare alcuni messaggi e linee guida generali da considerare nell'implementazione del Piano Lombardia.

Innanzitutto, l'impatto del Piano Lombardia dipende dalla capacità di attivazione dell'economia lombarda e da quanta spesa è effettivamente trattenuta nel territorio regionale. Inoltre, viste le restrizioni all'offerta in alcuni settori (in particolare quello delle costruzioni) e l'aumento del livello di prezzi fatto registrare dalle materie prime, è probabile che tale impatto possa essere ridotto rispetto a quanto stimato nel presente lavoro.

Dal punto di vista territoriale, il Piano Lombardia sembra generare gli impatti più significativi in termini relativi (ovvero in rapporto al valore aggiunto) nelle province più piccole, in particolare in quella di Sondrio, mentre ha effetti meno importanti sull'economia dell'area metropolitana milanese.

La distribuzione settoriale della spesa tra le varie province non è molto differenziata in quanto in tutte le province la maggior parte degli investimenti verrà effettuata nel settore delle costruzioni. Grazie alle stime input-output, si nota però che alcuni settori non direttamente oggetto di investimento riceveranno comunque un impatto significativo in termini di produzione. Questo riguarda in particolare i settori terziari del commercio e i trasporti e magazzinaggio.

In generale, come già lo sono i vettori di attivazione, gli impatti stimati sono abbastanza simili, a livello di distribuzione settoriale, tra le province, pur con delle differenziazioni evidenziate nelle ultime sezioni del capitolo.

Bisogna considerare chi gli impatti stimati con la matrice IRPET e suddivisi tra le province con la metodologia illustrata in questo rapporto sono impatti di breve periodo legati alla spesa e agli effetti indiretti che essa attiva. È quindi importante considerare che potranno anche esserci degli impatti di lungo periodo legati alla crescita e alla competitività generati dagli investimenti pubblici.

Infine, proprio l'attenzione alla dimensione territoriale dell'intervento pubblico e della concomitanza di programmi di investimento significativi sul territorio regionale (PNRR, Giochi olimpici in particolare) dovrebbero spingere il policy maker regionale a dotarsi di strumenti come le tavole input-output per le singole province o, anche meglio, per i singoli sistemi locali del lavoro (SSL), in grado di quantificare le ricadute della spesa pubblica e orientare così al meglio l'allocazione territoriale delle risorse.

## Bibliografia

- Flegg A.T., Tohmo T. (2013), *Regional Input-Output Tables and the FLQ Formula: A Case Study of Finland*, in «Regional Studies», 47(5), pp. 703-721, <https://doi.org/10.1080/00343404.2011.592138>.
- Flegg A.T., Tohmo T. (2016), *Estimating Regional Input Coefficients and Multipliers: The Use of FLQ is Not a Gamble*, in «Regional Studies», 50(2), pp. 310-325, <https://doi.org/10.1080/00343404.2014.901499>.
- Flegg A.T., Webber C.D. (1997), *On the Appropriate Use of Location Quotients in Generating Regional Input-Output Tables: Reply*, in «Regional Studies», 31(8), pp. 795-805, <https://doi.org/10.1080/713693401>.
- Flegg A.T., Webber C.D. (2000), *Regional size, regional specialization and the FLQ formula*, in «Regional Studies», 34(6), pp. 563-569, <https://doi.org/10.1080/00343400050085675>.
- Flegg A.T., Webber C.D., Elliott M.V. (1995), *On the Appropriate Use of Location Quotients in Generating Regional Input-Output Tables*, in «Regional Studies», 29(6), pp. 547-561, <https://doi.org/10.1080/00343409512331349173>.
- Fratesi U. (2023), *Regional Policy: Theory and Practice*, London, Routledge, ISBN 978081536407.
- Fratesi U., Perucca G. (2019), *EU regional development policy and territorial capital: A systemic approach*, in «Papers in Regional Science», 98(1), pp. 265-281, <https://doi.org/10.1111/pirs.12360>.
- Harris R.I.D., Liu A. (1998), *Input-Output Modelling of the Urban and Regional Economy: The Importance of External Trade*, in «Regional Studies», 32(9), pp. 851-862, <https://doi.org/10.1080/00343409850118004>.

- Kowalewski J. (2015), *Regionalization of National Input-Output Tables: Empirical Evidence on the Use of the FLQ Formula*, in «Regional Studies», 49(2), pp. 240-250, <https://doi.org/10.1080/00343404.2013.766318>.
- Lampiris G., Karelakis C., Loizou E. (2020), *Comparison of non-survey techniques for constructing regional input-output tables*, in «Annals of Operations Research», 294(1-2), pp. 225-266, <https://doi.org/10.1007/s10479-019-03337-5>.
- Lehtonen O., Tykkyläinen M. (2014), *Estimating Regional Input Coefficients and Multipliers: Is the Choice of a Non-Survey Technique a Gamble?*, in «Regional Studies», 48(2), pp. 382-399, <https://doi.org/10.1080/00343404.2012.657619>.
- Malte J. (2017), *Extending the FLQ formula: a location quotient-based interregional input-output framework*, in «Regional Studies», 51(10), pp. 1518-1529, <https://doi.org/10.1080/00343404.2016.1198471>.
- Malte J., Flegg A.T., Tohmo T. (2020), *Testing and implementing a new approach to estimating interregional output multipliers using input-output data for South Korean regions*, in «Spatial Economic Analysis», 15(2), pp. 165-185, <https://doi.org/10.1080/017421772.2020.1720918>.
- McCann P., Dewhurst J.H.L. (1998), *Regional Size, Industrial Location and Input-Output Expenditure Coefficients*, in «Regional Studies», 32(5), pp. 435-444, <https://doi.org/10.1080/00343409850116835>.
- Miller R.E., Blair P.D. (2009), *Input-Output Analysis: Foundations and Extensions - Second Edition*, Cambridge (UK), Cambridge University Press.
- Pereira-López X., Carrascal-Incera A., Fernández-Fernández M. (2020), *A bidimensional reformulation of location quotients for generating input-output tables*, in «Spatial Economic Analysis», 15(4), pp. 476-493, <https://doi.org/10.1080/17421772.2020.1729996>.
- Polenske K.R., Hewings G.J.D. (2003), *Trade and spatial economic interdependence*, in «Papers in Regional Science», 83(1), pp. 269-289, <https://doi.org/10.1007/s10110-003-0186-7>.
- Round J.I. (1978), *An Interregional Input-Output Approach To the Evaluation of Non-survey Methods*, in «Journal of Regional Science», 18(2), pp. 179-194, <https://doi.org/10.1111/j.1467-9787.1978.tb00540.x>.

## Appendice: La metodologia FLQ come utilizzata

La metodologia ideata da Flegg e altri, raffinata nel tempo, è nota come FLQ e fa parte dei metodi indiretti di stima di una matrice input-output a livello spaziale più piccolo.

Tale metodologia, come tutti i metodi cosiddetti non-survey, adotta la plausibile assunzione che, ove le province siano despecializzate, la quota di produzione che viene attivata al di fuori del territorio per la provincia sia superiore alla quota di produzione che viene attivata fuori dal territorio per una regione, essendo la provincia una unità più piccola.

Tale assunzione viene già effettuata nelle analisi che utilizzano metodi più semplici, per esempio in quelle che utilizzano i quozienti di localizzazione per correggere i coefficienti tecnici di una matrice input-output, generalmente nel modo seguente.

Ricordando innanzitutto che un modello input-output nella sua versione più semplice è rappresentabile come:

$$x = Ax + d$$

Si ricava che:

$$x = (I - A)^{-1} * d = B * d$$

Dove:

$x$  = vettore della produzione

$A = [a_{ij}]$  = matrice dei coefficienti tecnici  $a_{ij}$

$d$  = domanda finale

$B$  = matrice inversa di leontiev  $(I-A)^{-1}$

$I$  = matrice identità

Per considerare l'effetto della specializzazione, è possibile costruire una matrice provinciale a partire dalla matrice regionale  $A$  in questo modo:

$$\begin{aligned} a_{ij}^{prov} &= a_{ij}^{reg} \text{ se } LQ > 1 \\ a_{ij}^{prov} &= a_{ij}^{reg} * LQ \text{ se } LQ < 1 \end{aligned}$$

Dove la formula del quoziente di localizzazione di un settore  $i$  è quella standard:

$$LQ_i = \frac{VA_i^{prov} / VA_i^{reg}}{VA_i^{prov} / VA_i^{reg}}$$

Secondo Flegg e Tohmo (2013), consistentemente con quanto affermato da Round (1978), un coefficiente di commercio intersettoriale dovrà però dipendere da tre elementi allo stesso tempo:

- La dimensione del settore che vende
- La dimensione del settore che acquista
- La dimensione dell'unità spaziale.

Pertanto, la metodologia FLQ utilizza dei quozienti di localizzazione intersettoriali, in grado di tenere conto dei primi due elementi, che poi vengono corretti per la dimensione dell'unità spaziale, il terzo elemento (Flegg e Webber 1997).

Questi quozienti di localizzazione intersettoriali sono definiti come:

$$CILQ_{ij} = \frac{LQ_i}{LQ_j} = \frac{VA_i^{prov} / VA_i^{reg}}{VA_j^{prov} / VA_j^{reg}}$$

In definitiva, la correzione dei coefficienti tecnici  $a_{ij}$  viene effettuata sulla base dei seguenti coefficienti:

$$FLQ_{ij} = CILQ_{ij} * \lambda^* \text{ se } i \neq j$$

$$FLQ_{ij} = LQ_{ij} * \lambda^* \text{ se } i = j$$

A sua volta il coefficiente per determinare il peso provinciale  $\lambda^*$  è calcolato nel seguente modo:

$$\lambda^* = [\log_2(1 + VA^{prov}/VA^{reg})]^\delta$$

Si noti che, come già nel caso della correzione con i semplici quozienti di localizzazione, anche in questo caso nessuna correzione viene effettuata quando il coefficiente FLQ è superiore all'unità.

Poiché i risultati provinciali in questo progetto servono a suddividere l'output complessivo regionale e il parametro  $\delta$  scelto deve essere lo stesso per tutte le 12 province, i risultati finali risultano essere poco sensibili alla scelta del parametro  $\delta$ .

Le stime finali presentate utilizzano un valore del parametro  $\delta$  pari a 0.25, considerato standard.

# L'efficienza temporale nella realizzazione delle opere pubbliche in Italia

*Giuseppe Francesco Gori, Patrizia Lattarulo  
e Nicola Carmine Salerno<sup>1</sup>*

## Sommario

Il lavoro, frutto della collaborazione tra UPB e IRPET, del quale presentiamo qui un estratto<sup>2</sup>, propone un'analisi quantitativa, sia descrittiva che inferenziale, dell'efficienza temporale nella realizzazione delle opere pubbliche in Italia. Partendo da un dataset che integra gli Open Data dell'ANAC, l'archivio di OpenCoesione e la Banca dati delle Amministrazioni pubbliche (BDAP), si analizzano gli effetti sui tempi di realizzazione delle opere pubbliche di una serie di fattori raggruppabili in quattro categorie: le caratteristiche del progetto, la tipologia di stazione appaltante, l'area territoriale in cui insiste l'opera e le caratteristiche dell'impresa aggiudicataria. I risultati forniscono spunti utili per valutare eventuali criticità dei nuovi cantieri finanziati con le risorse del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e del Piano di investimenti complementare (PC) e le scelte che i decreti legislativi compiranno per recepire le linee di intervento della legge delega per la riforma del Codice degli appalti (L. 78/2022). In particolare, trova conferma il fatto che più aspetti della normativa speciale adottata per favorire il compimento dei progetti finanziati dal PNRR e dal PC, che la L. 78/2022 mira a recepire in via definitiva, vanno nella direzione desiderata di ridurre i tempi di realizzazione delle opere. L'obiettivo è particolarmente urgente nel Mezzogiorno, che deve recuperare lo storico deficit infrastrutturale rispetto al resto del Paese e che presenta performance di realizzazione peggiori.

<sup>1</sup> Giuseppe Francesco Gori e Patrizia Lattarulo per l'IRPET e Nicola Carmine Salerno per l'UPB.

<sup>2</sup> La versione estesa del lavoro è disponibile all'indirizzo <https://www.upbilancio.it/nota-di-lavoro-2-2022/>.

## 1. Introduzione

Il pronto avvio e la rapida esecuzione dei lavori pubblici è un tema ampiamente discusso e divenuto prioritario nel nostro Paese. Si è infatti riscontrata, in maniera sempre più pressante nell'ultimo decennio, la necessità di ammodernare uno stock di capitale in gran parte obsoleto e di dare impulso alla spesa infrastrutturale come fattore di rilancio dopo la crisi da Covid-19, sostegno alla crescita di breve-medio periodo e innalzamento del potenziale di crescita di lungo periodo.

Rapidità delle decisioni, tempestività nella programmazione e capacità delle stazioni appaltanti di dare avvio ai lavori possono infatti giocare un ruolo rilevante nel sostenere efficacemente la domanda aggregata. Allo stesso tempo, un'eccessiva durata dei lavori rischia di posporre la fruizione delle infrastrutture da parte della collettività e limitare il pieno espletamento della loro funzione civile ed economica.

Questi aspetti, che hanno assunto particolare rilievo nel dibattito attuale sull'attuazione del PNRR e del Piano di investimenti complementare (PC)<sup>3</sup>, sono anche il cardine di un processo di revisione della normativa degli appalti pubblici che ha avuto origine nel 2019.

Proprio a partire da quell'anno, i Governi che si sono succeduti hanno intrapreso iniziative per incentivare gli investimenti pubblici, ispirate a principi di semplificazione e deregolamentazione e all'allentamento di alcuni aspetti delle procedure di appalto: l'intervento cosiddetto Sblocca cantieri (DL 32/2019, convertito in L. 55/2019), a cui si è aggiunto più recentemente il decreto Semplificazioni (DL 76/2020, convertito in L. 120/2020) e, in ultimo, il DL 77/2021 (convertito in L. 108/2021). Gran parte delle norme contenute in questi provvedimenti sono frutto di un ripensamento dell'assetto introdotto dalla riforma del Codice dei contratti pubblici del 2016 (D.Lgs. 50/2016) e vanno a comporre un quadro che dovrebbe facilitare l'operato delle Amministrazioni pubbliche e la partecipazione ai bandi da parte degli operatori di mercato.

Più in generale, i diversi interventi sono andati nella direzione di un maggiore controllo del ciclo di vita del contratto pubblico da parte

<sup>3</sup> A questo proposito preme ricordare che l'ottenimento dei fondi legati al PNRR è condizionato all'effettiva realizzazione delle opere secondo una tempistica ben specificata e concordata a livello europeo.

delle stazioni appaltanti, lungo due principali direttrici. In primo luogo, si è facilitato il ricorso a soluzioni discrezionali, accantonando il modello promosso con la riforma del Codice del 2016 incentrato sul ruolo di indirizzo e controllo dell’Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC). La riforma puntava ad aprire alla concorrenza anche gli appalti di rilevanza locale attraverso l’estensione e la generalizzazione delle procedure di evidenza pubblica. In secondo luogo, si è agevolata la riduzione di tempi e oneri procedurali, con un ruolo importante assegnato alla semplificazione del dialogo delle stazioni appaltanti con le imprese aggiudicatrici e con gli Enti preposti al rilascio di autorizzazioni. A fronte di questa maggiore libertà d’azione, per le stazioni appaltanti sono state previste anche maggiori responsabilità rispetto al rapido espletamento delle proprie funzioni.

La legge delega per la riforma dei contratti pubblici (L. 78/2022), recentemente approvata in via definitiva dal Parlamento<sup>4</sup>, consente di recepire stabilmente all’interno del Codice degli appalti molte delle modifiche degli ultimi anni, in modo da pervenire a una nuova versione con le caratteristiche di completezza e organicità da testo unico di settore. Tra i principi e i criteri direttivi elencati nel primo articolo è prevista anche un’azione più decisa su alcuni aspetti di carattere strutturale già inclusi nell’impianto della riforma del Codice del 2016<sup>5</sup>. Si tratta, ad esempio, della riconfigurazione del sistema delle stazioni appaltanti attraverso la riduzione del loro numero e la certificazione del loro livello di qualificazione<sup>6</sup> e dell’implementazione di un rating

<sup>4</sup> Lo scorso 9 marzo il Senato ha approvato le modifiche della Commissione Lavori pubblici al testo iniziale proposto dal Governo a metà 2021. Successivamente, la Camera dei deputati ha modificato e integrato il testo (A.C. 3514 del 25 maggio 2022), che il Senato ha definitivamente approvato senza cambiamenti (A.S. 2330-B del 15 giugno 2022). Il 24 giugno 2022 è stata pubblicata nella Gazzetta Ufficiale la legge 21 giugno 2022, n. 78 recante “Delega al Governo in materia di contratti pubblici” e hanno cominciato a decorrere i sei mesi previsti per la sua attuazione.

<sup>5</sup> Va sottolineato che molti di questi aspetti di riforma, incluso quello sul sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti, si sono rivelati finora solo parzialmente efficaci sia per la poca decisione con la quale è stata perseguita la loro implementazione (rivedendone a più riprese alcuni aspetti), sia per la mancanza di un’azione coerente e coordinata sulle molteplici dimensioni che contraddistinguono proposta, progettazione, affidamento e realizzazione compiuta di un’opera pubblica.

<sup>6</sup> L’articolo 37 comma 4 del D.Lgs. 50/2016 (come modificato dal DL 32/2019, lo Sblocca-cantieri) ha previsto la facoltà anche per i Comuni non capoluogo di svolgere

di impresa per una costante valutazione di quelle che partecipano ai bandi.

Rispetto all'impostazione della precedente riforma, assumerebbero invece maggiore rilievo gli obiettivi della rapidità di svolgimento della gara e di selezione dell'impresa esecutrice e l'attenzione alle imprese di piccole dimensioni e, più in generale, a quelle presenti sul territorio. Questi obiettivi, che hanno acquisito importanza strategica dopo la crisi da Covid-19 e che nelle intenzioni della delega dovranno avvantaggiarsi di una maggiore autonomia decisionale delle stazioni appaltanti, sono potenzialmente (ma non necessariamente) in conflitto con altri profili che nel 2016 erano invece stati rafforzati e, in particolare, la generalizzazione delle procedure competitive aperte (le gare propriamente dette), le limitazioni all'appalto integrato come ulteriore stimolo alla concorrenza tra imprese specializzate nella diverse fasi, la costante supervisione dell'ANAC sull'operato delle stazioni appaltanti sia *ex ante* con linee di indirizzo e raccomandazioni (la *soft law*) sia *ex post* (in verifica).

Gli effetti che le nuove norme potranno avere nel favorire la rapida esecuzione degli appalti sono particolarmente rilevanti per la nuova stagione di investimenti pubblici che si è aperta nel 2021 con le risorse del PNRR in combinazione con quelle del Piano complementare e dei Fondi per la coesione e lo sviluppo, e che proseguirà nei prossimi anni per sostenere la transizione ecologica e digitale.

In questa prospettiva, l'analisi contenuta in questa Nota di lavoro può fornire un sostegno di natura quantitativa al dibattito sulla ridefinizione del quadro normativo che accompagnerà l'attuazione della L. 78/2022<sup>7</sup> e, più in generale, a quello sulle politiche di sviluppo che fanno leva sul rafforzamento e sulla modernizzazione infrastrutturale.

Il resto del lavoro è organizzato come segue. Il paragrafo 2 definisce il dataset utilizzato e fornisce un quadro della durata delle fasi del ciclo di vita delle opere pubbliche calcolata a livello di singoli lotti

direttamente le procedure di gara senza l'ausilio degli strumenti aggregativi (stazioni appaltanti statali, centrali di committenza, stazioni appaltanti unificate, ecc.). Lo scorso 30 marzo sono state pubblicate le nuove linee guida dell'ANAC in tema di qualificazione delle stazioni appaltanti che preludono al recepimento dei nuovi criteri nel Codice degli appalti (plausibilmente con i provvedimenti di attuazione della L. 78/2022).

<sup>7</sup> È fissato entro la fine del 2022 il termine massimo per l'approvazione dei decreti legislativi.

(le unità di progetto in cui è ripartita la realizzazione delle opere). Il paragrafo 3 descrive l'approccio metodologico per l'analisi econometrica, che consiste nella stima della relazione tra la durata delle singole fasi del ciclo di vita dell'opera e le principali caratteristiche di quest'ultima in termini di lotto, stazione appaltante, area territoriale e impresa aggiudicataria. Il paragrafo 4 presenta i principali risultati dell'analisi, collegandoli agli snodi più rilevanti per la policy (le linee di azione della legge delega per la riforma del Codice degli appalti, il PNRR, ecc.). Il paragrafo 5 contiene alcune considerazioni generali e riassuntive.

## 2. Il dataset e la durata delle singole fasi del ciclo di vita dei lavori pubblici

Una condizione che ha finora orientato la ricerca applicata in tema di *public procurement* e, nello specifico, della componente di spesa rappresentata dai lavori pubblici, riguarda la disponibilità di dati. La possibilità di ricorrere unicamente a set informativi limitati nell'estensione territoriale, tipologica, proprietaria, finanziaria delle caratteristiche delle opere pubbliche ha naturalmente circoscritto l'ambito di analisi. La recente pubblicazione di una piattaforma di open data da parte di ANAC – particolarmente estesa e caratterizzata da un buon dettaglio informativo – permette invece di studiare il complesso sistema degli appalti di lavori pubblici prendendo in esame diverse caratteristiche in una prospettiva integrata.

Il dataset utilizzato per questo lavoro è costituito dalle informazioni disponibili negli Open Data ANAC, dalle integrazioni specificatamente richieste a quest'ultima da UPB e da IRPET e dalle informazioni disponibili dell'archivio di OpenCoesione relative alle infrastrutture finanziate con risorse dei fondi strutturali (FESR) nei cicli di programmazione 2007-2013 e 2014-2020. Sono inoltre incluse le informazioni a livello di codice unico di progetto (CUP) disponibili nel dataset della Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche (BDAP)<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> Con riferimento a quest'ultima banca dati va precisato che le informazioni disponibili sulle date di inizio e conclusione delle fasi sono molto ricche e riferite ai singoli lotti. Tuttavia, non essendo presente un codice identificativo di gara (CIG), l'integrazione con

Dopo le necessarie operazioni di pulizia e la correzione delle incongruenze<sup>9</sup> presenti negli archivi originari ed emerse dall'integrazione, il dataset contiene circa 500.000 procedure di lavori pubblici – per un importo complessivo dell'ordine di 300 miliardi di euro – distribuite sul periodo 2008-2021. L'intero dataset, con alcune precisazioni di cui si darà conto in seguito (paragrafo 3), viene utilizzato per l'analisi inferenziale, i cui risultati sono riportati nel paragrafo 4. Ai fini delle elaborazioni descrittive contenute in questo paragrafo, invece, si considerano le sole procedure avviate dal 2012, in modo da consentire una più semplice comparazione con i risultati di altri recenti lavori sul tema (in particolare Baltrunaite *et al.*, 2021). Si tratta complessivamente di circa 340.000 osservazioni per un valore di 200 miliardi di euro.

Un passaggio chiave per l'analisi della durata dei lavori pubblici sono la definizione delle varie fasi di realizzazione di un'opera pubblica – che può essere diversa sia a seconda dell'aspetto che si intende sottolineare nelle analisi sia a causa di limiti della base informativa di cui si dispone – e la scelta del metodo di calcolo delle durate di ciascuna fase.

Con riferimento al primo aspetto, ai fini di questo lavoro sono state definite tre fasi – pre-affidamento, affidamento e esecuzione – ulteriormente articolabili in sottofasi, secondo lo schema della figura 1.

La fase di pre-affidamento comprende la progettazione dell'opera (quando non sia svolta *in-house* o non sia già disponibile per altre vie come, ad esempio, per progetti standard) e la pubblicazione del bando o dell'avviso di appalto. Il tempo che intercorre dalla disponibilità del progetto alla pubblicazione è la sottofase cosiddetta di attraversamen-

la banca dati ANAC risulta limitata. Si è dunque proceduto a integrare le informazioni riferite a progetti con unico lotto (utilizzando il CUP), che rappresentano comunque la maggioranza dei progetti in archivio.

<sup>9</sup> In particolare, molte delle informazioni su avvio e conclusione delle varie fasi risultano non congruenti con quelle delle fasi antecedenti e/o successive. Un discorso a parte riguarda la fase di progettazione che è per sua natura composita, potendo includere studio di fattibilità, progettazione preliminare, definitiva ed esecutiva. In questi casi si è proceduto a definire una data di inizio e fine progettazione corrispondenti alla prima e all'ultima data tra quelle disponibili. In questo senso, per un lotto con sola progettazione definitiva la data di inizio e fine progettazione coincideranno con quelle della sola progettazione definitiva, mentre per un lotto con progettazione preliminare ed esecutiva la data di inizio coinciderà con quella della progettazione preliminare e la data di conclusione con quella della progettazione esecutiva.

to, che comprende attività prevalentemente amministrative e burocratiche necessarie per la prosecuzione del percorso verso la successiva fase. Accade che i tempi della fase di attraversamento siano molto variabili e spesso tutt'altro che brevi, dipendendo da autorizzazioni, nulla-osta, coordinamento tra uffici della stessa Amministrazione o di Amministrazioni diverse. La fase di affidamento può essere suddivisa in tre sottofasi: dalla pubblicazione del bando/avviso sino alla scadenza dei termini per la presentazione delle offerte, da questa scadenza sino all'aggiudicazione dell'appalto previo scrutinio di tutte le offerte pervenute e dalla aggiudicazione sino all'avvio della realizzazione (la "prima pietra"). Quest'ultima sottofase è un'altra fase di attraversamento che può avere durate significative a seconda della tipologia di progettazione (preliminare, definitiva, esecutiva), della natura dell'opera, del contesto istituzionale e delle condizioni materiali. Infine, la fase esecutiva va dall'inizio alla fine dei lavori (dalla "prima pietra" all'"ultima pietra")<sup>10</sup>.

Il calcolo della durata di fasi e sottofasi richiede di valutare alcune difficoltà metodologiche iniziali: oltre che in base alla definizione di fase o sottofase, la modalità di calcolo delle durate può infatti variare in base al gruppo di osservazioni che si intende prendere in considerazione.

Il metodo più intuitivo è quello definibile come "*ex-post* generalizzato" (per semplicità "*ex post*"), che prevede di calcolare la media aritmetica delle durate delle singole sottofasi, prendendo in esame tutte quelle che risultano completate, indipendentemente dal fatto che l'intera opera sia completata e che le sottofasi antecedenti e successive siano osservabili. Con questo metodo nelle medie rientrano anche, per esempio, le durate della fase di aggiudicazione di un progetto che non registri informazioni sulla progettazione (fase precedente) o sull'esecuzione (fase successiva). Due metodologie alternative sono quella "*ex post* ristretto alle sole opere completate" (per semplicità

<sup>10</sup> A valle della fase di esecuzione c'è la sottofase di attraversamento che va dalla consegna dei lavori all'inizio del collaudo la cui durata dipende dalla tempestività e dall'efficienza con cui la stazione appaltante riesce a organizzare i *test* di omologazione dell'opera. Sulla durata di questo ultimo attraversamento incidono tutti gli aspetti di progettazione, selezione dell'impresa affidatarie, supervisione e verifica che possono rendere più o meno complesse le prove di collaudo. Ai fini di questo lavoro non si tiene conto di quest'ultima fase di attraversamento.

“*ex post* ristretto”) ed “*ex ante*”. La prima calcola le medie delle durate delle fasi e sottofasi considerando i soli progetti conclusi, mentre la seconda nasce come tentativo di soluzione del problema del *bias* da censura (Carlucci *et al.*, 2019; Baltrunaite *et al.*, 2021)<sup>11</sup>.

Nel resto del paragrafo si descrivono i risultati del metodo “*ex post*”. In particolare, le tabelle 1 e 2 riportano in dettaglio le medie aritmetiche delle durate delle fasi concluse – considerando anche progetti per i quali non siano disponibili informazioni su tutte le fasi e progetti non ancora conclusi – distinte per classe di importo dei progetti e per area territoriale in cui insiste l’opera.

La durata totale cresce all’aumentare dell’importo del lotto passando dai due anni delle opere di importo fino a 150.000 euro agli oltre 7 anni delle opere di importo superiore ai 15 milioni di euro (tab. 1). Nella media complessiva di tutti i lotti, il pre-affidamento fa registrare una durata di 18 mesi, l’affidamento di 7 mesi e l’esecuzione di 8 mesi.

Osservando le diverse aree territoriali del Paese (tab. 2), la durata media più lunga (3 anni e 6 mesi) si registra nel Mezzogiorno, determinata dalle maggiori durate registrate in fase di pre-affidamento

Tab. 1. Durate osservate delle fasi per classe di importo dei lotti di lavori pubblici. Appalti avviati tra il 2012-2021.  
(media aritmetica delle durate in mesi delle fasi concluse)

	Pre-Affidamento	Affidamento	Esecuzione	Durata Totale
40 mila-150 mila	13	6	5	2 anni
150 mila-1 mln	22	7	10	3 anni e 3 mesi
1 mln-Soglia UE (5.548 mln)	32	11	20	5 anni e 2 mesi
Soglia UE (5.548 mln)-15 mln	36	18	29	7 anni
>= 15 mln	42	19	24	7 anni e 1 mese
Tutti i lavori	18	7	8	2 anni e 9 mesi

Fonte: elaborazioni su dataset UPB-IRPET.

<sup>11</sup> Si rimanda alla versione estesa del lavoro (<https://www.upbilancio.it/nota-di-lavoro-2-2022/>) per i dettagli metodologici e un confronto tra i tre criteri di calcolo applicati al dataset utilizzato in questo lavoro.

Tab. 2. *Durate osservate delle fasi per area territoriale dei lotti di lavori pubblici. Appalti avviati tra il 2012-2021. (media aritmetica delle durate in mesi delle fasi concluse)*

	<i>Pre-Affidamento</i>	<i>Affidamento</i>	<i>Esecuzione</i>	<i>Durata Totale</i>
Nord-Ovest	14	7	8	2 anni e 5 mesi
Centro	16	6	8	2 anni e 6 mesi
Nord-Est	16	6	8	2 anni e 6 mesi
Mezzogiorno	24	9	9	3 anni e 6 mesi
Italia	18	7	8	2 anni e 9 mesi

Fonte: elaborazioni su dataset UPB-IRPET.

(dagli 8 ai 10 mesi in più rispetto alle altre aree del Paese) e di affidamento (2-3 mesi in più). La fase esecutiva non mostra significative differenze territoriali (quantunque il Mezzogiorno faccia registrare mediamente un mese in più).

Oltre che per una maggiore durata media, il Mezzogiorno si distingue dal resto del Paese per la maggiore varianza delle durate. Lo scarto quadratico medio è del 16,7% più ampio nella fase di pre-affidamento, dell'8,5% nella fase di affidamento, dell'11,3% in quella di esecuzione. La maggiore dispersione dei dati del Mezzogiorno evidenzia una realtà frastagliata, difficile da ricondurre a un'unica lettura, in cui sono anche presenti contesti in cui le procedure di appalto e la realizzazione delle opere mostrano standard nettamente superiori alla media dell'area<sup>12</sup>.

Di fatto, la fase di pre-affidamento determina, pressoché da sola, il differenziale di performance tra il Mezzogiorno e il resto del Paese. Essa costituisce quasi il 58% della durata media dei progetti nel Mezzogiorno, contro il 50% del Nord-Ovest, il 53% del Centro, il 55% del Nord-Est e poco più del 55% della media nazionale.

In termini più generali, la durata del pre-affidamento rappresenta una quota consistente della durata complessiva di tutti gli appalti.

<sup>12</sup> Si tratta di un punto spesso sottolineato dalla letteratura empirica che si occupa di divari territoriali in Italia: la non omogeneità delle diverse parti del Mezzogiorno, dove si trovano alcune realtà locali con caratteristiche significativamente migliori della media dell'area (Banca d'Italia, 2010).

La rilevanza maggiore si registra per i lotti di valore compreso tra 150.000 euro e un milione (56%) e per quelli di valore sino a 150.000 euro (53%). Il superamento della soglia di rilevanza comunitaria (5,4 milioni)<sup>13</sup> corrisponde a una evidente contrazione del peso relativo della durata del pre-affidamento (44% per lotti tra 5,4 e 15 milioni e 50% oltre 15 milioni).

Per livelli di spesa elevati acquisisce maggiore rilevanza il tempo necessario a realizzare opere plausibilmente più complesse (la durata dell'esecuzione ha un peso relativo del 35% per i lotti di valore compreso tra 5,4 e 15 milioni, contro il 22% dei lotti più piccoli).

Il fatto che il distacco del Mezzogiorno dal resto del Paese origini quasi interamente nella fase di pre-affidamento, da un lato, mette in luce la debolezza della macroarea nel maturare le scelte di investimento, tradurle in progetti tecnici, partecipare ai bandi per ottenere fonti di finanziamento, costruire il necessario consenso tra le Amministrazioni coinvolte e i cittadini, gestire le procedure burocratiche per arrivare alla cantierizzazione; dall'altro lato, fornisce una indicazione degli snodi cui dovrebbero puntare le riforme. In particolare, mentre potrebbe avere qualche giustificazione la maggiore durata del pre-affidamento ipoteticamente riconducibile a difficoltà negli interventi mediamente maggiori che nelle altre aree del Paese (a parità di spesa di lotto e di settore di intervento), andrebbero invece affrontati e risolti i tempi lunghi e morti dell'azione delle Amministrazioni (l'inefficienza burocratica e le difficoltà a programmare e assumere decisioni).

Nel prosieguo del lavoro si è scelto di continuare a utilizzare il metodo "ex post" di calcolo della durata, e cioè considerare tutti i dati di durata disponibili a livello di fase, indipendentemente dal fatto che si riferiscano a lotti completati o meno e che si disponga o meno delle durate delle altre fasi dello stesso lotto. Ai fini dell'analisi econometrica è, infatti, efficiente valorizzare al massimo tutti i dati disponibili e la struttura del modello, con equazioni di durata distinte per fasi e con variabili esplicative a livello di singolo lotto (caratteristiche dello stesso lotto, stazione appaltante il lotto, territorio di realizzazione del lotto e impresa a cui è affidato), supporta questa scelta.

<sup>13</sup> Attualmente la soglia comunitaria è pari a 5,383 milioni di euro.

### 3. L'approccio metodologico

Una pluralità di rischi caratterizza l'intero ciclo di vita del contratto e minaccia la tempestività e la qualità della realizzazione dell'opera pubblica: carenze nella progettazione dei lavori, comportamenti opportunistici da parte dell'impresa esecutrice, collusione tra le imprese, corruzione. La letteratura esistente si è spesso concentrata sull'identificazione delle condizioni che concorrono ad aumentare la probabilità del verificarsi di questi eventi avversi che determinano, a valle, consistenti inefficienze e ritardi nella realizzazione delle opere pubbliche. Tali contributi possono sommariamente essere ricondotti a due filoni: quelli più direttamente ispirati alla teoria dei contratti e del *mechanism design* e quelli che si concentrano sulle caratteristiche delle Amministrazioni appaltanti. A questi se ne aggiunge un terzo che guarda più specificatamente alle durate delle fasi degli appalti.

Nel primo caso, le prestazioni nella fase di esecuzione dei lavori pubblici (per lo più misurate dai ritardi sui tempi previsti) sono ricondotte, ad esempio, alla scelta del formato di gara o alla definizione subottimale del contratto (Dimitri *et al.*, 2006; Flyvbjerg, 2007; Kraemer e Strausz, 2011; Bajari *et al.*, 2009; Lewis e Bajari, 2014; D'Alpaos *et al.*, 2013; Decarolis e Palumbo, 2011; Decarolis, 2018) tenendo conto anche di alcune caratteristiche di contesto quali quelle relative al sistema giudiziario (Coviello *et al.*, 2018; Estache e Foucart, 2018).

Nel secondo caso, le inefficienze vengono ascritte alla mancanza di know-how, a un'esperienza insufficiente o al debole potere negoziale delle Amministrazioni, specialmente i Comuni, e delle piccole stazioni appaltanti (Brown e Potoski, 2003; Bandiera *et al.*, 2009; Guccio *et al.*, 2014; Saussier e Tirole, 2015; Baldi e Vannoni, 2017; Gori *et al.*, 2014 e 2017; Decarolis *et al.*, 2018).

Vi sono, infine, lavori più direttamente rivolti all'analisi delle durate delle diverse fasi del ciclo di vita dei lavori pubblici (UPB, 2020; CPT, 2018; Carlucci *et al.*, 2019; Baltrunaite *et al.*, 2021) che adottano un approccio sia descrittivo che inferenziale e hanno il pregio di non essere focalizzati su singole determinanti delle inefficienze di tempo<sup>14</sup>.

<sup>14</sup> Nell'ambito della spesa per lavori pubblici delle Amministrazioni pubbliche, le dimensioni di efficienza più quantificabili sono quella temporale – che implica un'analisi della durata delle diverse fasi del ciclo di vita degli interventi (progettazione, affidamento,

L'approccio di questo lavoro si inserisce nell'ultimo filone di letteratura con l'obiettivo di spiegare la componente di variabilità legata a diversi fattori collocati su differenti livelli di analisi. In primo luogo, fattori di contesto come l'area geografica nella quale il lavoro viene realizzato che, in questo caso, sintetizza elementi anche di natura socio-istituzionale. In secondo luogo, le caratteristiche della Amministrazione che richiede l'opera e dell'impresa che la realizza, la natura giuridica, l'esperienza già maturata, la dimensione in termini di organico. In terzo luogo, fattori che caratterizzano l'opera pubblica a livello di singolo lotto messo a bando: ad esempio, l'importo a base di gara, la tipologia di opera, il settore di intervento, la procedura di scelta del contraente, il criterio di aggiudicazione.

La stima utilizza un modello parametrico di sopravvivenza a effetti fissi che prevede quattro livelli di analisi: lotto, stazione appaltante, area territoriale, impresa aggiudicataria. Nella specificazione additiva del modello, la variabile dipendente è il logaritmo della durata della fase presa in considerazione (*survival time*,  $T$ ) per il lotto  $i$ , localizzato nell'area territoriale  $a$ , la cui procedura è avviata dalla stazione appaltante  $k$  e la cui realizzazione è affidata all'impresa  $f$ .

$$\log T_{akfi} = \underbrace{x_i \cdot \beta}_{\substack{\text{effetti fissi} \\ \text{lotto}}} + \underbrace{x_k \cdot \beta}_{\substack{\text{effetti fissi} \\ \text{stazione appaltante}}} + \underbrace{x_a \cdot \beta}_{\substack{\text{effetti fissi} \\ \text{territorio}}} + \underbrace{x_f \cdot \beta}_{\substack{\text{effetti fissi} \\ \text{impresa}}} + \epsilon_{akfi}$$

La matrice  $x_{akfi}$  contiene le covariate per gli effetti fissi del gruppo di osservazioni (lotti) appartenenti al territorio  $a$ , alla stazione appaltante  $k$  e all'impresa  $f$ , associate al relativo coefficiente  $\beta$ . Infine, il termine  $\epsilon_{akfi}$  rappresenta gli errori a livello di lotto, la cui distribuzione condizionale

esecuzione) – e quella finanziaria – che tiene conto sia dei risparmi ottenuti dagli Enti appaltanti in fase di aggiudicazione (i ribassi), sia degli eventuali scostamenti dei costi dall'importo di aggiudicazione, riscontrati a fine lavori. I fattori di inefficienza sono però in larga parte comuni a entrambe le dimensioni. Almeno nel contesto italiano, ad esempio, a lunghi tempi di esecuzione corrispondono spesso anche maggiorazioni di costo e non è inoltre evidente una relazione inversa tra la lunghezza dei tempi di progettazione e affidamento e il costo finale dell'opera (si veda, a questo proposito, UPB, 2020). Al netto di possibili effetti sulla qualità, comunque non facilmente misurabili, si può dunque affermare che, nel contesto attuale, la riduzione dei tempi complessivamente impiegati per la realizzazione di un'opera sia un obiettivo desiderabile.

è definita sulla base dello studio della funzione di sopravvivenza della fase presa in considerazione<sup>15</sup>. Ai fini di una più precisa caratterizzazione dei risultati in chiave territoriale, vengono inoltre incluse le interazioni tra le variabili del modello più rilevanti in termini di policy e quella che indica l'area geografica di realizzazione dell'intervento<sup>16</sup>.

La stima è effettuata includendo la quota di progetti per i quali non è osservabile la durata totale delle singole fasi (sia perché queste non sono alla data odierna concluse, sia perché le stazioni appaltanti non hanno ancora trasmesso ad ANAC le relative informazioni)<sup>17</sup>. Utilizzare, ai fini inferenziali, le sole informazioni sui progetti con tutte le fasi concluse implicherebbe una perdita di informazione e una non corretta stima delle correlazioni tra le durate e le variabili di interesse. Inoltre, l'impiego dell'intero dataset disponibile permette di evitare di ricorrere all'approccio *two-step* che diviene invece necessario quando, utilizzando set informativi ridotti, occorre imputare il più possibile i dati mancanti per non perdere troppa informazione (quella persa con la rinuncia a porzioni di dataset e quella non disponibile per alcuni dei lotti del dataset rimasto utile)<sup>18</sup>.

Quanto alle variabili indipendenti, queste sono, come anticipato, suddivise sulla base del livello analitico di lotto, stazione appaltante, area territoriale e impresa aggiudicataria.

<sup>15</sup> Si veda a questo proposito la versione completa del lavoro disponibile all'indirizzo <https://www.upbilancio.it/nota-di-lavoro-2-2022/>.

<sup>16</sup> Per una lista esaustiva delle covariate e delle interazioni tra covariate, si veda l'Appendice.

<sup>17</sup> Vengono preliminarmente esclusi dalla stima i progetti sui quali esiste il ragionevole dubbio di dati incompleti, ovvero quelli non ancora aggiudicati e quelli aggiudicati ma la cui esecuzione non è ancora avviata dopo tre anni dalla pubblicazione. In questo modo, i lotti con data di pubblicazione fino al 2018 includono quasi esclusivamente i conclusi o quelli per i quali l'esecuzione dei lavori è avviata ma è a oggi in ritardo rispetto alla durata prevista (contrattuale), mentre i lotti con data di pubblicazione successiva al 2018 possono contribuire ad allargare le informazioni disponibili anche se per questi è più probabile che la fase di aggiudicazione non sia conclusa o, se conclusa, che non sia ancora avviata quella di esecuzione.

<sup>18</sup> L'imputazione avverrebbe, tra l'altro, attraverso un modello di stima delle relazioni interne tra covariate. Questo passaggio non sarebbe privo di rischi in termini statistici, con possibili distorsioni connesse all'utilizzo delle stesse covariate sia per l'imputazione dei valori mancanti di alcune di loro sia per la stima della relazione dell'insieme delle covariate con la variabile dipendente (le durate).

Le informazioni a livello di lotto – per lo più derivate dall’archivio Open Data ANAC, che è aggiornato con cadenza mensile – comprendono le principali caratteristiche tipologiche e procedurali. Tra queste: il settore di intervento dell’opera (opere civili, infrastrutture di trasporto, interventi di messa in sicurezza del territorio, interventi su reti di distribuzione e impianti di produzione di energia, ecc.), la tipologia dell’opera (manutenzione, restauro, ristrutturazione, nuova costruzione), l’importo della procedura (importo a base d’asta), la procedura di scelta del contraente (aperta, ristretta, negoziata, con affidamento diretto), il criterio di aggiudicazione (massimo ribasso o offerta economicamente più vantaggiosa), la durata contrattuale (durata prevista), la prestazione del contratto (sola esecuzione o appalto integrato di progettazione e esecuzione), il numero e la tipologia delle fonti di finanziamento (nazionali, comunitarie, risorse proprie della stazione appaltante), la quota di importo subappaltato e la percentuale di maggiorazione di costo riscontrata a fine esecuzione.

Le variabili a livello di stazione appaltante sono classificabili come finanziario-organizzative ed esperienziali. Tra le prime compaiono l’indice di ritardo nei pagamenti (fonte MEF), la natura giuridica della stazione appaltante, l’età media dei dipendenti, l’appartenenza della stazione appaltante a una gestione associata della fase procedurale (Centrale unica di committenza intercomunale, Unione di Comuni, Comunità montana) e la sua appartenenza a un Comune capoluogo di provincia.

Le variabili esperienziali sono calcolate a livello di stazione appaltante ma riferite alla singola procedura e definite come il valore, per unità di organico della stazione appaltante, del totale delle procedure della stessa stazione appaltante che hanno avuto conclusione nei quattro anni precedenti. Ad esempio, per la fase di affidamento vengono conteggiate come costituenti esperienza le fasi di affidamento la cui conclusione si colloca nei quattro anni precedenti all’avvio della fase di affidamento in oggetto<sup>19</sup>. Con l’obiettivo di dare conto della comples-

<sup>19</sup> Allo stesso modo, per la fase di esecuzione vengono conteggiate solo quelle concluse nei quattro anni precedenti all’avvio dell’esecuzione in oggetto e per la fase estesa (ovvero quella che va dalla pubblicazione del bando alla conclusione dei lavori, la concatenazione di fase di affidamento e fase di esecuzione) le esecuzioni concluse nel quadriennio precedente alla pubblicazione del bando.

sità delle fasi concluse, che contribuiscono ad accrescere l'esperienza delle stazioni appaltanti, non si considera il loro numero ma la somma degli importi a base di gara. Inoltre, la variabile esperienza viene definita come rapporto tra questo valore complessivo e il numero di dipendenti della stazione appaltante, in modo da fornire una misura relativa che tenga in considerazione anche la dimensione organizzativa dell'ente responsabile della procedura.

Le variabili a livello territoriale includono quelle orografiche e quelle socio-economiche. Tra le prime ci sono la superficie in chilometri quadrati e il grado di urbanizzazione. Tra le seconde compaiono la popolazione residente, il reddito medio pro capite e l'area territoriale (le quattro macroaree del Paese: Mezzogiorno, Centro, Nord-Est, Nord-Ovest). Queste variabili sono naturalmente riferite al luogo di realizzazione dell'intervento (Comune) e non alla localizzazione della stazione appaltante, se non nel caso delle stazioni appaltanti comunali, dove le due dimensioni coincidono.

Infine, le variabili a livello di impresa aggiudicataria includono la dimensione di impresa in termini di dipendenti, la localizzazione geografica rispetto alla stazione appaltante (dicotomica, pari all'unità se co-localizzate a livello regionale), la tipologia di impresa (singola, consorzio, raggruppamento temporaneo di imprese), il livello e il numero di qualificazioni SOA<sup>20</sup> detenute e il numero di lavori eseguiti nel quadriennio precedente a quello di pubblicazione del bando relativo al lotto preso in considerazione. In quest'ultimo caso, analogamente a quanto già detto a proposito delle variabili esperienziali a livello di stazione appaltante, la variabile è calcolata a livello di impresa ma riferita alla singola procedura di lavori pubblici.

#### 4. I risultati dell'analisi

In questo paragrafo vengono presentati i principali risultati della stima condotta con il modello descritto nel paragrafo 3. L'attenzione è centrata sulle variabili che assumono maggiore rilievo in una prospet-

<sup>20</sup> Le qualificazioni rilasciate dalle Società Organismo di Attestazione, che certificano il possesso da parte dell'impresa dei requisiti di natura tecnica ed economica necessari per partecipare alle procedure di affidamento ed eseguire i lavori oggetto della procedura.

tiva di policy, rimandando all'Appendice per il dettaglio dei risultati relativi a tutte le variabili esplicative e di controllo incluse nel modello e a tutte le fasi oggetto di stima.

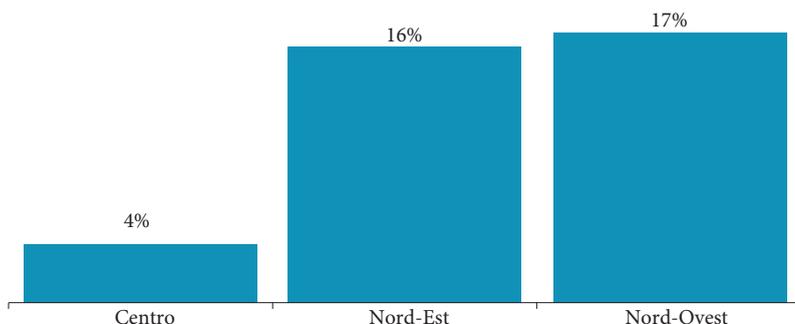
Le procedure di lavori pubblici in Italia sono caratterizzate da significativi divari fra territori e fra Amministrazioni (figg. 1 e 2). Se si fa riferimento alla fase estesa dalla pubblicazione del bando/avviso sino alla conclusione dell'opera, nel Mezzogiorno la durata è maggiore mediamente del 4% rispetto al Centro, del 16% rispetto al Nord-Est e al 17% rispetto al Nord-Ovest<sup>21</sup>.

Le stazioni appaltanti degli Enti locali, in larga parte Comuni, mostrano mediamente performance molto buone nel Centro e nel Nord a confronto, in particolare, con le stazioni centrali/statali, con quelle regionali e con le stazioni appaltanti di società a partecipazione pubblica e di concessionarie della gestione di reti e infrastrutture (fig. 2). Diametralmente opposta la situazione del Mezzogiorno in cui è sempre vantaggioso che la stazione appaltante sia diversa da quelle locali in modo tale da accorciare i tempi di realizzazione dell'opera mediamente dell'8% affidandosi a una stazione centrale/statale, del 7% ricorrendo a una regionale e del 27% lasciando operare, nei loro ambiti specifici, le società a partecipazione pubblica e i concessionari di reti e infrastrutture<sup>22</sup>.

<sup>21</sup> Nelle statistiche descrittive riportate nel paragrafo 2 è emersa la rilevanza delle differenze territoriali di durata nella fase di pre-affidamento. L'analisi econometrica mostra invece per tale fase un basso livello di significatività statistica della variabile territoriale. Per questa ragione l'analisi è concentrata sulla fase estesa dalla pubblicazione del bando/avviso sino alla conclusione del lotto. A titolo informativo, le stime vedono la durata del pre-affidamento nel Mezzogiorno più lunga del 7% rispetto al Centro e del 6% rispetto al Nord-Ovest, ma inferiore del 10% rispetto al Nord-Est. Si tratta di un aspetto su cui sono necessari ulteriori approfondimenti. È plausibile che debba essere valutato l'inserimento di ulteriori variabili di controllo specifiche della fase di *pre*-affidamento (ad esempio, un indice di complessità tecnica-tecnologica dei progetti, un indice di complessità amministrativa, ecc.).

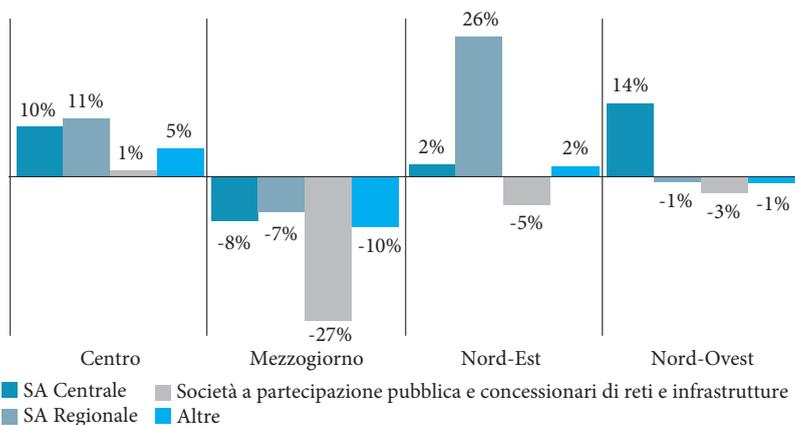
<sup>22</sup> In quest'ultimo caso, per un'infrastruttura di trasporto di nuova costruzione e di importo compreso tra 1 e 5,4 milioni, la differenza nella durata complessiva tra un'opera avviata dagli Enti locali e una avviata dalle società a partecipazione pubblica può arrivare a circa un anno sui circa tre previsti in media (il 33%).

Fig. 1. Durata media degli appalti: scarto percentuale tra il Mezzogiorno e le altre macroaree (fase estesa dalla pubblicazione del bando alla conclusione dei lavori).



Fonte: stime del modello IRPET-UPB.

Fig. 2. Allungamento dei tempi di realizzazione delle opere associabili alla natura delle stazioni appaltanti: scostamento rispetto alle stazioni appaltanti di Enti locali (1) (fase estesa dalla pubblicazione del bando alla conclusione dei lavori).



Fonte: stime del modello IRPET-UPB.

(1) La categoria “Altre” raccoglie una molteplicità di tipologie di stazioni appaltanti. Tra queste: Società di progetto per la realizzazione di infrastrutture, Università, Scuole, Enti e Consorzi di bonifica, Camere di commercio, Enti preposti ad attività sportive, culturali e artistiche, Enti e istituti religiosi, Commissari straordinari, Enti del Servizio sanitario (quando non ricorrono alla stazione appaltante centrale o regionale). Si tratta di un raggruppamento che, anche se relativamente ampio sia per quantità che per valore degli appalti gestiti, è frastagliato in numerose sottocategorie tutte di piccola dimensione.

Alla base di questa evidenza c'è, con ogni probabilità, il divario di performance (efficienza ed efficacia) che esiste, su un piano più generale, tra le Amministrazioni pubbliche del Centro-Nord e quelle del Mezzogiorno o il più complesso contesto istituzionale nel quale operano queste ultime. Le procedure gestite da società a partecipazione pubblica e da concessionari riescono mediamente a svincolarsi dal livello di performance del bacino territoriale a cui appartengono.

La fonte delle risorse finanziarie risulta avere un effetto statisticamente molto significativo sulla durata. Se le risorse sono prevalentemente europee (come per i programmi strutturali comunitari e per il PNRR), mediamente i tempi complessivi di realizzazione si accorciano del 14% rispetto al caso di finanziamento con risorse proprie del committente. Un guadagno simile emerge anche nel caso di prevalente finanziamento centrale/statale e, sia pure in misura più contenuta (-7%), nel caso le risorse provengano dai bilanci regionali.

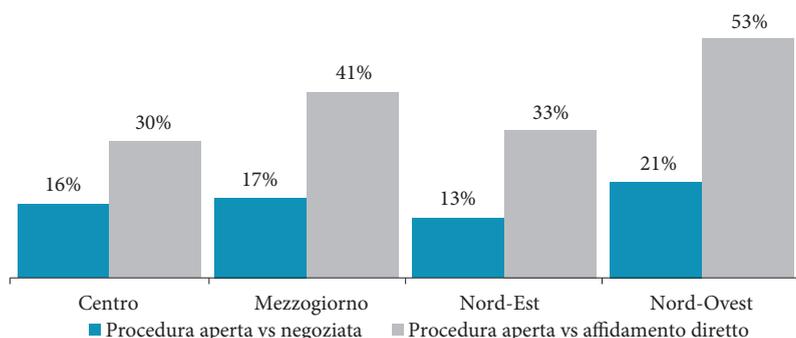
Anche se andrà meglio investigata la differenziazione per macroaree, quello che emerge è un risultato rilevante per la policy: quanta più terzietà c'è tra finanziatore e committente, tanto più il primo può rivestire il ruolo di controllore *super partes* dell'allocazione delle risorse, del rispetto dei programmi e della conduzione dei cantieri. Su queste basi, non deve stupire che gli appalti che si avvalgono di finanziamenti europei mostrino mediamente le performance migliori, alla luce delle stringenti regole comunitarie sulla partecipazione ai programmi, sulla strutturazione dei bandi e sui pagamenti a tranches previa verifica dei risultati. In linea di principio, dalla presenza di un terzo pagatore attento si potrebbero attendere migliori performance anche sul piano della corrispondenza dell'opera ai progetti, della qualità delle opere, dei costi a consuntivo. Fa ben sperare, quindi, che l'ingente sforzo di investimento pubblico programmato per i prossimi anni sia fortemente inquadrato nella cornice europea.

Un altro fattore centrale, in termini di policy, è quello del formato di gara, inteso come combinazione di procedura di scelta del contraente e criterio di aggiudicazione. In merito al primo dei due aspetti, l'analisi mostra che, in media, le procedure competitive aperte (le gare propriamente dette) allungano i tempi complessivi di realizzazione delle opere (fig. 3). Rispetto alla procedura negoziata<sup>23</sup>, la maggiore

<sup>23</sup> Anche le procedure negoziate sono competitive e prevedono una gara. A differenza delle procedure aperte, la stazione appaltante descrive nel bando di gara le sue esigen-

durata è del 13% al Nord-Est, del 16% al Centro, del 17% al Mezzogiorno, del 21% al Nord-Ovest. Se il termine di confronto è l'affidamento diretto<sup>24</sup>, la maggior durata della procedura è del 33% al Nord-Est, del 30% al Centro, del 41% al Mezzogiorno e del 53% al Nord-Ovest.

Fig. 3. Allungamento dei tempi di realizzazione delle opere associabili alle procedure competitive aperte (fase estesa dalla pubblicazione del bando alla conclusione dei lavori).



Fonte: stime del modello IRPET-UPB.

La tecnica econometrica permette di separare l'effetto riconducibile espressamente alla scelta del formato di gara dall'effetto ascrivibile alla spesa prevista per il singolo lotto e all'area geografica di realizzazione dell'opera. Il ricorso all'affidamento diretto, per esempio, è attualmente consentito per opere di importo inferiore a 150.000 euro, mentre la procedura negoziata per opere di importo sino alla soglia comunitaria (5,4 milioni). Siccome è plausibile che i lotti più costosi abbiano anche livelli di complessità superiore, se non si considerasse questa fonte di endogenità l'evidenza della maggior durata

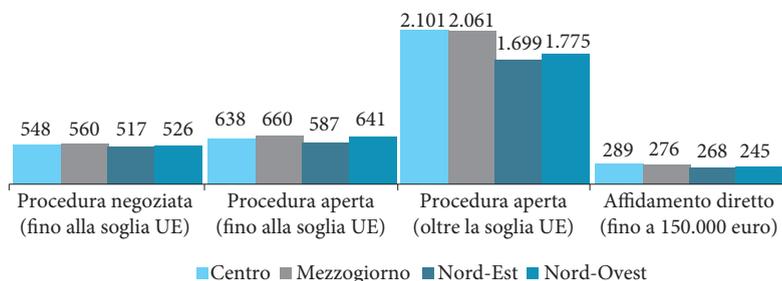
ze in relazione all'opera pubblica da realizzare e poi seleziona gli operatori più idonei e li invita ad approfondire in contraddittorio i dettagli della loro offerta apportando eventuali modifiche e integrazioni. La procedura negoziata può anche non prevedere la pubblicazione del bando, ma questa eventualità è dalle direttive europee subordinata a casi straordinari e di urgenza.

<sup>24</sup> Con l'affidamento diretto, la stazione appaltante ha piena discrezionalità di scelta dell'impresa cui affidare i lavori, senza passare per alcuna comparazione pubblica tra potenziali concorrenti.

della procedura aperta rispetto alla procedura negoziata e soprattutto all'affidamento diretto sarebbe un risultato poco rilevante per la policy o addirittura ovvio. Se poi, come è altrettanto plausibile, le varie parti del Paese si differenziano anche per i settori di intervento e la spesa media dei lotti che ospitano sul loro territorio, l'endogenità sarebbe ancora più pervasiva se mancasse anche un controllo per la localizzazione delle opere.

Al fine di fornire un'indicazione complessiva dell'entità dello scostamento di durata tra le diverse aree territoriali in corrispondenza delle combinazioni tra classi di spesa per i lavori e procedure di scelta del contraente, nella figura 4 viene riportata la media delle durate

Fig. 4. Durata di realizzazione media delle opere per procedura di scelta del contraente – Infrastrutture di trasporto di nuova costruzione (in giorni; fase estesa dalla pubblicazione del bando alla conclusione dei lavori).



Fonte: stime del modello IRPET-UPB.

previste a partire dai risultati del modello, facendo riferimento al caso di realizzazione *ex novo* delle infrastrutture di trasporto<sup>25</sup>.

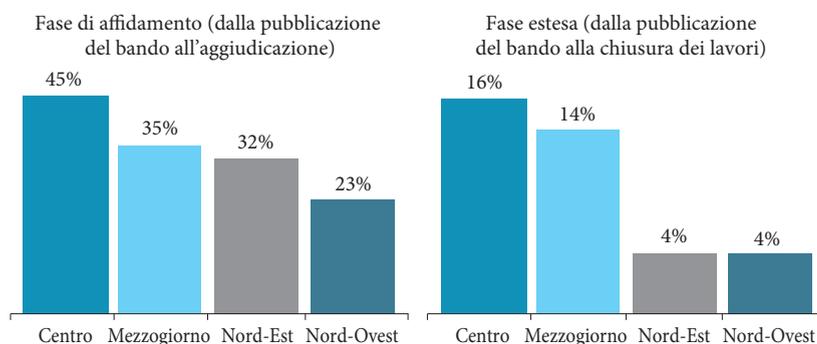
Se per l'affidamento diretto le durate medie stimate nelle macroaree del Paese sono sostanzialmente sovrapponibili, nel caso del ricorso a procedura aperta per opere di importo superiore alla soglia comunitaria la differenza nella durata media tra aree centrali/meridionali e aree settentrionali può arrivare anche a un anno (sui circa tre anni previsti in media). In altri termini, in caso di lavori sopra soglia il

<sup>25</sup> Il raggruppamento più ampio (strade, autostrade, ferrovie, ponti, viadotti, gallerie, tunnel, porti, aeroporti, ecc.).

ricorso alla procedura aperta, già in generale più lunga, può comportare circa un anno in più nel Centro-Sud rispetto al resto del Paese.

Quanto al criterio di aggiudicazione, non sorprende che il ricorso all'offerta economicamente più vantaggiosa (OEPV) allunghi i tempi in tutte le macroaree rispetto all'aggiudicazione con il criterio del massimo ribasso di prezzo (fig. 5). Guardando alla sola fase dell'affidamento, l'OEPV aumenterebbe i tempi mediamente del 45% al Centro, del 35% al Mezzogiorno, del 32% al Nord-Est e del 23% al Nord-Ovest. Guardando ai tempi complessivi di realizzazione delle opere, le maggiori durate permangono ma su scala significativamente inferiore: +16% al Centro, +14% al Mezzogiorno, +4% al Nord-Est e al Nord-Ovest. Di fatto, guardando all'intera realizzazione delle opere,

Fig. 5. Allungamento dei tempi di realizzazione delle opere associabili all'OEPV rispetto al massimo ribasso.



Fonte: stime del modello IRPET-UPB.

nel Nord i tempi relativamente più lunghi associabili all'OEPV appaiono contenuti, mentre diventano apprezzabili nel Mezzogiorno e nel Centro.

Nel complesso, l'esame delle stime riferite alla procedura di scelta del contraente e al criterio di aggiudicazione suggeriscono che soluzioni semplificate, come quelle a cui la legge delega di riforma del Codice degli appalti vorrebbe restituire maggiore spazio rispetto alla riforma del 2016 (procedura negoziata, affidamento diretto, criterio del massimo ribasso), non abbiano effetti negativi in termini di lunghezza

dei tempi di realizzazione complessivi dell'opera. Non c'è evidenza, dunque, che una fase di affidamento più veloce (naturalmente associata a queste soluzioni) possa poi compromettere una rapida esecuzione dell'opera aumentando la probabilità di rallentamenti dovuti a scarsa completezza contrattuale o a una cattiva selezione dell'esecutore.

Inoltre, le stime suggeriscono che una generalizzata diffusione del ricorso a procedure aperte combinate con il criterio di selezione dell'offerta economicamente più vantaggiosa avrebbe l'effetto, oltre che di indurre una maggiore durata dei lavori in tutte le aree del Paese, anche di incrementare il divario in termini di velocità di realizzazione tra Centro-Sud e Nord. Come già sottolineato in precedenza, questa evidenza si dimostra robusta ai controlli per le numerose covariate inserite nel modello e, in particolare, per gli importi di gara, il settore di intervento e le caratteristiche dell'impresa affidataria.

I vantaggi derivanti da una maggior diffusione di procedure aperte e dal ricorso al criterio dell'offerta economicamente vantaggiosa, se presenti, andrebbero ricercati in altre dimensioni dell'efficienza ed efficacia della commessa pubblica quali, ad esempio, il costo a consuntivo, la qualità e la durata dell'opera e la necessità e la frequenza di azioni di restauro/consolidamento. All'interno di procedure negoziate e di affidamenti diretti queste dimensioni di economicità e di qualità dovrebbero essere maggiormente supportate dalla qualificazione degli operatori, cioè dal *rating ex ante* delle imprese partecipanti ai bandi e dalle capacità tecniche e manageriali delle stazioni appaltanti, non a caso elementi che, pur già presenti nel Codice degli appalti del 2016, la legge delega per la riforma del Codice ripropone in posizione centrale.

Un altro aspetto che ha assunto, già a partire dal 2016, particolare rilievo è quello dell'appalto integrato. In base ai risultati delle stime, il ricorso a bandi di progettazione ed esecuzione congiunta permette di ridurre i tempi di esecuzione a livello nazionale di circa l'8% rispetto al ricorso a bandi di sola esecuzione (in cui la progettazione è stata precedentemente affidata con bando separato a operatori diversi). Questo risultato può essere ragionevolmente ricondotto a una maggiore rispondenza del progetto (definitivo o esecutivo, in base al tipo di appalto integrato) alle capacità realizzative dell'impresa aggiudicataria e conferma le proprietà positive dell'appalto integrato sotto il profilo dell'efficienza temporale in fase di esecuzione.

L'analisi condotta, incentrata sulla durata dei cantieri e non sulla spesa complessiva o su qualità e durata delle opere, non può tuttavia indagare le ragioni che negli anni scorsi hanno spinto il Legislatore a limitare l'impiego dell'appalto integrato nel contesto italiano, ovvero il rischio di un'eccessiva discrezionalità dell'impresa nella redazione del progetto e quello di favorire la concentrazione del mercato in capo a pochi grandi player. All'interno della nuova cornice normativa e regolatoria che la legge delega intende realizzare, le ricadute positive dell'appalto integrato potranno essere sostenute (e per converso quelle deficitarie limitate) dalla razionale e adeguata ripartizione in lotti, soprattutto nel caso di grandi progetti, e dalla crescita delle qualità tecnico-manageriali delle stazioni appaltanti che dovranno ridursi di numero ma specializzarsi.

La spinta alla razionalizzazione del sistema delle stazioni appaltanti sperimentata in Italia in anni recenti ha avuto origine anche nell'esigenza di qualificazione dei soggetti pubblici del mercato degli appalti, la cui inadeguatezza – dovuta all'alta frammentazione e alle diffuse carenze organizzative soprattutto delle stazioni locali (più del 70% dei Comuni è al di sotto dei cinquemila abitanti) – è stata vista come primaria determinante dell'inefficiente e inefficace gestione della spesa pubblica.

Come già accennato, uno degli aspetti più rilevanti della riforma del Codice del 2016 (il Titolo III) ha riguardato infatti il tema della qualificazione delle stazioni appaltanti. In termini generali, il riordino del 2016 ha inteso tenere conto del *trade-off* tra la frammentazione della domanda di lavori pubblici espressa dal territorio e l'affidabilità delle stazioni appaltanti che intercettano tale domanda consentendo, in sostanza, alle stesse di operare in autonomia per contratti di relativa modesta entità e, solo se sufficientemente organizzate, anche per contratti di importo più elevato. Considerato che le stazioni appaltanti sono ancora in attesa del decreto attuativo di cui al comma 2 dell'articolo 38 del Codice per la definizione dei requisiti tecnico-organizzativi per ottenere la qualificazione, il processo di riordino del sistema delle stazioni appaltanti risulta a oggi condizionato dall'effettiva entità delle dinamiche "spontanee" di aggregazione delle piccole e medie stazioni appaltanti, che possono dar vita a Centrali uniche di committenza (CUC). Queste si vanno ad affiancare agli altri soggetti aggregatori e alle grandi Centrali di committenza nazionali o regionali. Il processo

di creazione delle CUC ha avuto, come era lecito attendersi, un picco nell'anno di emanazione del nuovo Codice degli appalti del 2016 per poi subito interrompersi a partire dalla fase di semplificazione d'urgenza avviata nel 2019 con il Decreto Sblocca-cantieri<sup>26</sup>.

Al fine di cogliere il contributo all'efficienza complessiva di una configurazione maggiormente centralizzata/aggregata del sistema delle stazioni appaltanti è stata inclusa nel modello una variabile che identifica la tipologia di stazione appaltante, distinguendo tra stazioni serventi più Comuni e, in generale, più committenti (Centrali uniche di committenza, Unioni di Comuni, Comunità montane) e stazioni riferibili a singoli Comuni. Nel Centro le opere avviate da stazioni aggregate sono associate a performance di durata mediamente migliori rispetto a quelle dei singoli Comuni: -16% con riferimento alla fase di affidamento e -4% per la fase estesa dalla pubblicazione del bando alla chiusura dei lavori. Al Nord questo vantaggio è più che dimezzato per quanto riguarda la fase di affidamento (-8% il Nord-Est e -7% il Nord-Ovest) e sostanzialmente identico per quanto riguarda la fase estesa. Appare di nuovo in posizione di *outlier* il Mezzogiorno, dove la stima evidenzia un vantaggio minimo nella fase di affidamento (-2%) e nullo con riferimento alla fase estesa (fig. 6).

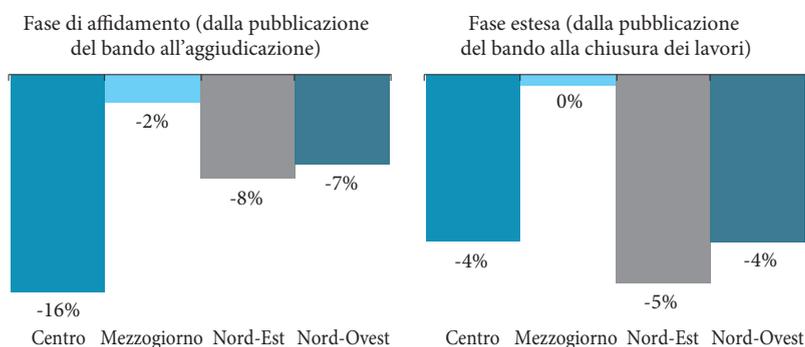
L'evidenza suggerisce che nel Mezzogiorno il processo di trasformazione da stazioni appaltanti comunali a stazioni di scala superiore necessita di essere indirizzato e supervisionato dall'alto e non possa essere lasciato, come tra il 2016 e il 2019, alla spontanea e libera aggregazione di Enti e/o soggetti che mediamente soffrono già di problemi di organizzazione e programmazione. Il risultato assume particolare rilievo alla luce dell'attenzione della legge delega per la riforma del Codice degli appalti alla qualificazione delle stazioni appaltanti e alle imprese presenti sul territorio con cui le stazioni devono interloquire.

Sempre a questo proposito, il modello permette di valutare il contributo dell'esperienza della stazione appaltante all'efficienza della realizzazione delle opere pubbliche. Come descritto nel paragrafo 3, la proxy è rappresentata dall'importo complessivo dei lavori conclusi nei quattro anni precedenti l'avvio della fase oggetto della stima, espresso in termini pro capite rispetto ai dipendenti della stazione appaltante. In

<sup>26</sup> Si vedano, a questo proposito, Gori G. (2020), *Riordino delle stazioni appaltanti ed efficienza dei lavori pubblici*, in «Federalismo in Toscana», n. 4, IRPET e ANAC (2021).

questo caso si fa riferimento alle stazioni appaltanti comunali. Le stime sembrano portare conferma di un significativo effetto di riduzione sia dei tempi di esecuzione che dei tempi complessivi di completamento dell'opera (dai preliminari di affidamento sino alla consegna) associato all'incremento dell'indicatore di esperienza della stazione appaltante. Il passaggio dal primo al secondo terzile della distribuzione della variabile implica infatti una riduzione percentuale della durata del 6% e il passaggio dal secondo all'ultimo terzile una riduzione di un ulteriore 3% sia per la fase di affidamento che per quella estesa.

Fig. 6. Riduzione dei tempi di realizzazione delle opere associabili alle stazioni appaltanti che aggregano più Comuni rispetto a quelle di Comuni singoli.



Fonte: stime del modello IRPET-UPB.

Allo stesso modo, il passaggio dal secondo al terzo terzile della distribuzione della variabile di esperienza dell'impresa aggiudicataria (approssimata dall'importo complessivo dei lavori portati a compimento nei quattro anni precedenti la pubblicazione del bando) è associato mediamente a una riduzione del 2% della durata dell'esecuzione.

Questa prima evidenza supporta i propositi di riforma della legge delega, suggerendo che incorporare stabilmente, al momento dell'avvio delle procedure di appalto, la valutazione del curriculum, sia della stazione appaltante che delle imprese partecipanti ai bandi, contribuisca a ridurre i tempi di realizzazione delle opere pubbliche. L'effetto positivo potrebbe essere amplificato se si desse particolare peso all'esperienza che questi soggetti hanno accumulato nella conduzione di

precedenti appalti conclusi con pieno rispetto dei termini contrattuali e con soddisfazione delle controparti (senza azioni legali o concordati stragiudiziali).

L'ultimo aspetto preso in considerazione è quello della localizzazione dell'impresa aggiudicataria rispetto alla stazione appaltante. I risultati delle stime indicano che nelle Regioni centrali del Paese la provenienza dall'esterno (della Regione) dell'impresa aggiudicataria dell'esecuzione dei lavori è associata a migliori performance (-8%) rispetto al caso di provenienza interna. Questo vantaggio permane, anche se statisticamente meno significativo, al Nord, mentre si annulla al Mezzogiorno. È un profilo di analisi che merita di essere approfondito. Le linee di indirizzo della legge delega chiedono di promuovere le imprese del territorio agevolando la partecipazione di micro, piccole e medie imprese locali, in linea con quanto previsto a livello europeo dallo Small Business Act. Parte dell'impianto della riforma del 2016 era invece orientato in direzione opposta, ovvero quella di favorire la piena apertura dei mercati locali attraverso un maggiore peso delle procedure competitive propriamente intese (le gare), per sostenere la scelta degli operatori migliori al di là della loro provenienza e come elemento di rottura di eventuali equilibri localistici subottimali.

Le stime sembrerebbero supportare l'indirizzo sinora seguito e corrispondentemente evidenziano possibili criticità di un recepimento troppo meccanico dello Small Business Act nelle procedure di appalto. L'implementazione di un efficace sistema di accreditamento delle imprese basato sul curriculum (rating di impresa) potrà costituire un importante tassello per coordinare due obiettivi altrimenti potenzialmente confliggenti: da un lato, coinvolgere il più possibile il sistema delle imprese locali favorendo la trasmissione degli effetti della spesa pubblica al territorio e, dall'altro, garantire la selezione degli operatori più adatti alla realizzazione delle opere indipendentemente dalla loro provenienza.

## 5. Considerazioni generali

Questo lavoro affronta il tema delle fasi del ciclo di vita dei lavori pubblici proponendo un'indagine sia descrittiva che inferenziale sui principali fattori che incidono sulla loro durata e che possono essere oggetto di specifiche politiche di settore.

L'analisi prende simultaneamente in considerazione per ogni opera le caratteristiche tecniche del lotto appaltato, della relativa stazione appaltante, del contesto ambientale e dell'impresa aggiudicataria dell'esecuzione.

Negli ultimi anni si sono succeduti diversi interventi normativi accomunati dall'obiettivo di agevolare la ripresa degli investimenti pubblici semplificando il quadro procedurale e introducendo incentivi all'accelerazione dei processi decisionali delle Amministrazioni pubbliche. Nella fase attuale, caratterizzata dalla necessità di realizzare un imponente programma di investimenti come quello associato al PNRR e al PC, l'attenzione alla velocità di completamento delle opere come fattore di ripresa economica del Paese è particolarmente alta.

I risultati delle analisi condotte congiuntamente dall'UPB e dall'IRPET confermano che più aspetti della normativa speciale adottata per favorire il compimento dei progetti finanziati dal PNRR e dal PC, che la recente legge delega per la riforma dei contratti pubblici (L. 78/2022) mira a recepire in via definitiva, vanno nella direzione desiderata di ridurre i tempi di realizzazione delle opere. L'obiettivo è particolarmente urgente nel Mezzogiorno, che deve recuperare lo storico deficit infrastrutturale rispetto al resto del Paese e che presenta performance di realizzazione peggiori rispetto al Centro-Nord.

Tra gli aspetti da sistematizzare stabilmente nel futuro nuovo Codice dei contratti pubblici vi sono le maggiori possibilità di ricorrere a procedure di affidamento dirette o negoziate (nel 2016 molto limitate in favore delle gare aperte), il rinnovato interesse per l'appalto integrato (prima di fatto quasi escluso), la più ampia facoltà di usare il prezzo come unico criterio di aggiudicazione (nel 2016 visto addirittura con sospetto, con l'offerta economicamente più vantaggiosa ritenuta la norma), la promozione della partecipazione ai lavori pubblici di micro e piccole imprese e delle imprese di prossimità.

L'analisi conferma l'effetto di riduzione dei tempi dei lavori associabile a un innalzamento generalizzato della dotazione tecnico-esperienziale delle stazioni appaltanti e delle imprese aggiudicatarie. Le misure che si stanno adottando vanno in questa direzione, con una rinnovata attenzione sia alla riduzione del numero delle stazioni appaltanti, alla loro crescita dimensionale e alla loro preparazione tecnica e manageriale, sia al rating di impresa. Questi elementi, già presenti

nell'impianto del Codice del 2016 ma non concretizzati, occupano adesso una posizione centrale nella L. 78/2022.

Sulle stazioni appaltanti locali (principalmente comunali) vengono riposte molte aspettative per la rapida capacità di attivazione di quella larga parte della spesa infrastrutturale costituita da piccoli interventi diffusi sul territorio; è una delle caratteristiche che informano il PNRR. L'analisi mostra che esse fanno registrare generalmente buone performance in termini di tempi di realizzazione rispetto alle altre stazioni appaltanti, con l'evidente eccezione del Mezzogiorno dove la presenza di una stazione appaltante nazionale, o comunque terza rispetto al bacino territoriale locale, si associa a miglioramenti significativi rispetto alle stazioni locali. Ne deriva una utile indicazione per il processo di razionalizzazione organizzativa delle stazioni appaltanti, che nel Mezzogiorno sembra avere bisogno, più che nelle altre aree del Paese, di essere accompagnato da una guida dall'alto e non lasciato alla libera iniziativa degli Enti locali che potrebbero tendere a lasciare in vita o aggregare tra loro stazioni appaltanti affette da problemi di inefficienza e opacità.

Infine, se oggi l'attenzione è soprattutto alla durata dei cantieri perché è avvertita la priorità di sostenere la ripresa economica e il rapido rinnovamento infrastrutturale rispettando i target del PNRR, non vanno dimenticate le altre dimensioni della qualità e dei costi complessivi delle opere. Anche se non espressamente affrontate in questa analisi, restano fondamentali e sarà necessario riservare loro altrettanto spazio sia nel dibattito scientifico che istituzionale.

## Bibliografia

- ANAC (2021), *I soggetti aggregatori*, Vademecum ANAC.
- Baldi S., D. Vannoni (2017), *The impact of centralization on pharmaceutical procurement prices: The role of institutional quality and corruption*, in «Regional Studies», 51(3), pp. 426-438.
- Baltrunaite A., Orlando T., Rovigatti G. (2021), *La realizzazione dei lavori pubblici in Italia: fattori istituzionali e caratteristiche regionali*, «Questioni di Economia e Finanza», n. 659, Banca d'Italia.
- Banca d'Italia (2010), *Il Mezzogiorno e la politica economica dell'Italia*, Seminari e convegni n. 4.

- Bandiera O., Prat A., Valletti T. (2009), *Active and passive waste in government spending: Evidence from a policy experiment*, in «American Economic Review», 99(4), pp. 1278-1308.
- Bajari P., McMillan R., Tadelis S. (2009), *Auctions versus negotiations in procurement: An empirical analysis*, in «Journal of Law, Economics, and Organization», 25(2), pp. 372-399.
- Brown T.L., Potoski M. (2003), *Contract-management capacity in municipal and county governments*, in «Public Administration Review», 63(2), pp. 153-164.
- Carlucci C., Di Giorgiantonio C., Orlando T. (2019), *Tempi di realizzazione delle opere pubbliche e loro determinanti*, «Questioni di Economia e Finanza», n. 538, Banca d'Italia.
- Coviello D., Moretti L., Spagnolo G., Valbonesi P. (2018), *Court efficiency and procurement performance*, in «The Scandinavian Journal of Economics», 120(3), pp. 826-858.
- CPT - Conti Pubblici Territoriali (2018), *Rapporto sui tempi di attuazione delle opere pubbliche*, in «Temi CPT», n. 6.
- D'Alpaos C., Moretto M., Valbonesi P., Vergalli S. (2013), *Time overruns as opportunistic behavior in public procurement*, in «Journal of Economics», 110(1), pp. 25-43.
- Decarolis F., Palumbo G. (2011), *La rinegoziazione dei contratti di lavori pubblici: un'analisi teorica e empirica*, in *Le infrastrutture in Italia: dotazione, programmazione, realizzazione*, Seminari e convegni n. 7, Banca d'Italia.
- Decarolis F. (2018), *Comparing public procurement auctions*, in «International Economic Review», 59(2), pp. 391-419.
- Decarolis F., Giuffrida L.M., Iossa E., Mollisi V., Spagnolo G. (2018), *Bureaucratic competence and procurement outcomes*, in «National Bureau of Economic Research Working Paper», n. 24201.
- Dimitri N., Piga G., Spagnolo G. (2006), *Handbook of Procurement*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Estache A., Foucart R. (2018), *The scope and limits of accounting and judicial courts intervention in inefficient public procurement*, in «Journal of Public Economics», 157, pp. 95-106.
- Flyvbjerg B. (2007), *Policy and planning for large-infrastructure projects: Problems, causes, cures*, in «Environment and Planning B: Planning and Design», 34(4), pp. 578-597 (doi: 10.1068/b32111).
- Gori G.F., Lattarulo P., Mariani M. (2014), *L'effetto della Legge Regionale 35/2011 sulle opere strategiche*, Collana Studi e Approfondimenti IRPET.
- Gori G.F., Lattarulo P., Mariani M. (2017), *Understanding the procurement performance of local governments: A duration analysis of public works*, in «Environment and Planning C: Politics and Space», 35(5), pp. 809-827.
- Guccio C., Pignataro G., Rizzo I. (2014), *Do local governments do it better? Analysis of time performance in the execution of public works*, in «European Journal of Political Economy», 34, pp. 237-252.

- Lewis G., Bajari P. (2011), *Procurement contracting with time incentives: Theory and evidence*, in «The Quarterly Journal of Economics», 126(3), pp. 1173-1211 (doi: 10.1093/qje/qjr026).
- Lewis G., Bajari P. (2014), *Moral hazard, incentive contracts, and risk: Evidence from procurement*, in «The Review of Economic Studies», 81(3), pp. 1201-1228.
- Kaplan E.L., Meier P. (1958), *Nonparametric estimation from incomplete observations*, in «Journal of the American Statistical Association», 53(282), pp. 457-481.
- Krahmer D., Strausz R. (2011), *Optimal procurement contracts with pre-project planning*, in «The Review of Economic Studies», 78(3), pp. 1015-1041.
- UPB (2020), *Il procurement dei lavori pubblici alla luce delle recenti riforme*, Nota di lavoro n. 2.
- UPB (2022), *Audizione della Presidente dell' Ufficio parlamentare di bilancio sull'assetto della finanza territoriale e sulle linee di sviluppo del federalismo fiscale*, 5 maggio 2022.
- Saussier S., Tirole J. (2015), *Strengthening the efficiency of public procurement*, «Notes du Conseil d'Analyse Economique», 22(3).

## Appendice. L'elenco delle covariate e i risultati della stima

Le categorie di base delle variabili categoriche del modello sono specificate in modo da delineare un profilo di riferimento con le seguenti principali caratteristiche<sup>27</sup>:

- interventi di manutenzione in ambito trasportistico di importo compreso tra 1 e 5,383 milioni (soglia comunitaria),
- affidati tramite procedura aperta con massimo ribasso,
- avviati da stazioni appaltanti locali situate nelle regioni del Centro Italia.

<sup>27</sup> I *time ratios* riferiti alle interazioni non sono direttamente interpretabili ma sono utili alla ricostruzione delle quantità di interesse. Nel caso, ad esempio, dei termini di interazione tra le variabili “Criterio di aggiudicazione” e “Localizzazione dell’opera”, questi sono riferiti alle categorie di base delle due variabili (rispettivamente “Massimo ribasso”, “Centro Italia”). Prendendo in esame la stima relativa alla fase di affidamento e moltiplicando il *time ratio* relativo all’interazione “Offerta economicamente più vantaggiosa # Mezzogiorno” (colonna 2, *time ratio* 0,93) per il *time ratio* della categoria “Mezzogiorno” (1,09) e per quello della categoria “OEPV” (1,45) otterremmo il *time ratio* tra le categorie “OEPV-Mezzogiorno” e “Massimo ribasso-Centro Italia”. Se volessimo invece ottenere un’indicazione sul confronto tra “OEPV” nel Mezzogiorno e “OEPV” nelle Regioni centrali del Paese dovremmo moltiplicare il *time ratio* relativo all’interazione “OEPV# Mezzogiorno” per il *time ratio* della categoria “Mezzogiorno” per ottenere l’effettivo *ratio* ( $0,93 \times 1,09 = 1,01$ ). Allo stesso modo, per ottenere un termine di confronto tra “OEPV” e “Massimo ribasso” nel Mezzogiorno del Paese dovremmo moltiplicare il *time ratio* dell’interazione per quello della categoria “OEPV” ( $0,93 \times 1,45 = 1,35$ ). Dunque, nel caso specifico della fase di affidamento, l’interazione (peraltro significativa) esprime una correzione al ribasso dell’allungamento di durata relativo sia al passaggio tra le categorie Centro e Mezzogiorno (nel caso dell’“OEPV”, il Mezzogiorno è meno svantaggiato del Centro rispetto a quanto lo sia nel caso del “Massimo ribasso”) che di quello tra “Massimo ribasso” e “OEPV” (nel caso del Mezzogiorno, l’“OEPV” è meno svantaggiata del “Massimo ribasso” rispetto a quanto lo sia nelle Regioni centrali del Paese).

Tab. A.1. Risultati della stima effettuata con modello di durata a effetti fissi sulle diverse fasi dell'opera (1).

(time ratios; categoria di base indicata in rosso)

	(1)	(2)	(3)	(4)
	<i>Pre-Affidamento</i>	<i>Affidamento</i>	<i>Esecuzione</i>	Dalla pubblicazione del bando all'ultimazione dei lavori
<b>Caratteristiche del lotto</b>				
<b>Procedura di scelta del contraente</b>				
Procedura negoziata		0.66***	0.95***	0.86***
Procedura aperta		1.00	1.00	1.00
Affidamento diretto		0.54***	0.89**	0.77***
Altre (Dialogo competitivo, partenariato per l'innovazione)		0.78**	1.06	0.84**
<b>Procedura di scelta del contraente#Area</b>				
Procedura negoziata # Mezzogiorno		0.95***	1.01	0.99
Procedura negoziata # Nord-Est		1.05**	1.00	1.03*
Procedura negoziata # Nord-Ovest		0.95***	0.95***	0.96***
Affidamento diretto # Mezzogiorno		0.91*	0.96	0.92*
Affidamento diretto # Nord-Est		0.97	0.93	0.98
Affidamento diretto # Nord-Ovest		0.82**	0.85*	0.85*
Altre # Mezzogiorno		0.90	0.92	1.09
Altre # Nord-Est		0.84	0.91	1.03
Altre # Nord-Ovest		0.86	0.96	1.11
<b>Criterio di aggiudicazione</b>				
Massimo Ribasso		1.00	1.00	1.00
Offerta Economicamente Più Vantaggiosa		1.45***	1.11***	1.16***
<b>Criterio di aggiudicazione#Area</b>				
OEPV # Mezzogiorno		0.93***	1.00	0.98
OEPV # Nord-Est		0.91***	0.91***	0.90***
OEPV # Nord-Ovest		0.85***	0.92***	0.90***
<b>Tipologia lavori</b>				
Manut./Recupero/Restauro/Ristruttur.	1.00	1.00	1.00	1.00
Nuova Costruzione	1.29***	1.04***	1.05***	1.06***
<b>Settore lavori</b>				
Trasporto	1.00	1.00	1.00	1.00
Civili	1.16***	1.04***	1.08***	1.04***
Energia, Acqua, Gas e Rifiuti	1.11***	1.02***	1.14***	1.09***
Territorio	1.18***	1.01	1.07***	1.04***

	(1)	(2)	(3)	(4)
	<i>Pre-Affidamento</i>	<i>Affidamento</i>	<i>Esecuzione</i>	<i>Dalla pubblicazione del bando all'ultimazione dei lavori</i>
<b>Classe importo</b>				
40mila-150mila	0.48***	0.63***	0.43***	0.53***
150mila-1mln	0.68***	0.70***	0.61***	0.67***
1mln-5.548mln	1.00	1.00	1.00	1.00
5.548mln-15mln	1.30	1.53***	1.61***	1.57***
>= 15mln	0.99	2.20***	2.54***	2.49***
<b>Classe importo#Area</b>				
40mila-150mila # Mezzogiorno	1.00	0.95 <sup>ˆ</sup>	0.92 <sup>ˆ</sup>	0.95 <sup>ˆ</sup>
40mila-150mila # Nord-Est	0.86 <sup>ˆ</sup>	0.90***	1.10 <sup>ˆ</sup>	1.05 <sup>ˆ</sup>
40mila-150mila # Nord-Ovest	0.82 <sup>ˆ</sup>	1.01	1.03	1.05 <sup>ˆ</sup>
150mila-1mln # Mezzogiorno	1.08	0.96 <sup>ˆ</sup>	1.02	0.99
150mila-1mln # Nord-Est	0.89	0.95 <sup>ˆ</sup>	1.14***	1.08***
150mila-1mln # Nord-Ovest	0.95	1.03	1.16***	1.12***
5.548mln-15mln # Mezzogiorno	1.27	1.09	1.09	1.07
5.548mln-15mln # Nord-Est	1.03	1.17 <sup>ˆ</sup>	0.99	1.03
5.548mln-15mln # Nord-Ovest	0.81	1.07	0.92	0.96
>= 15mln # Mezzogiorno	2.61 <sup>ˆ</sup>	0.80 <sup>ˆ</sup>	0.88	0.86
>= 15mln # Nord-Est	1.60	1.01	0.98	0.94
>= 15mln # Nord-Ovest	1.93	0.89	0.93	0.92
<b>Durata contrattuale esecuzione</b>				
<3mesi	0.82***		0.57***	0.71***
[3-6mesi]	1.00		1.00	1.00
>=6mesi	1.06***		1.82***	1.48***
<b>Prestazione a base di gara</b>				
Sola esecuzione			1.00	1.00
Progettazione ed esecuzione (su progetto definitivo)			0.92***	1.00
<b>Numero tipologie di finanziamento</b>				
	1.46***	1.06 <sup>ˆ</sup>	1.09***	1.09***
<b>Tipologia prevalente di risorse</b>				
Proprie	1.00	1.00	1.00	1.00
Regionali	0.97	0.89***	0.95 <sup>ˆ</sup>	0.93***
Centrali	0.56***	0.78***	0.89***	0.85***
Locali	0.92	0.94 <sup>ˆ</sup>	1.00	0.99
Comunitarie	1.10 <sup>ˆ</sup>	0.94 <sup>ˆ</sup>	0.89***	0.86***
Private	0.89	0.93 <sup>ˆ</sup>	0.96	0.91***
<b>Classe di scostamento dell'importo a fine lavori</b>				
< 0%			1.00	1.00
0-5%			0.98 <sup>ˆ</sup>	0.97***
5-10%			1.13***	1.06***

	(1)	(2)	(3)	(4)
	<i>Pre-Affidamento</i>	<i>Affidamento</i>	<i>Esecuzione</i>	<i>Dalla pubblicazione del bando all'ultimazione dei lavori</i>
10-20%			1.22***	1.11***
20-100%			1.32***	1.16***
>100%			1.36***	1.21***
<b>Quota importo subappaltato</b>				
I terzile. <12%			1.03*	1.02*
II. [12-24%]			1.00	1.00
III. >=24%			1.01	1.00
<b>Caratteristiche della stazione appaltante</b>				
<b>Natura giuridica stazione appaltante</b>				
Centrale	1.24*	0.97	0.93***	1.10***
Regionale	1.48***	1.10***	1.13***	1.11***
Locale	1.00	1.00	1.00	1.00
Società a partecipazione pubblica e concessionari di reti e infrastrutture	0.93	0.99	1.06**	1.01
Altre	1.33***	1.08***	1.11***	1.04**
<b>Natura giuridica stazione appaltante#Area</b>				
Centrale # Mezzogiorno	0.53***	0.84***	0.90***	0.84***
Centrale # Nord-Est	0.50***	0.84***	1.04	0.93**
Centrale # Nord-Ovest	0.99	1.09**	0.96	1.04
Regionale # Mezzogiorno	0.69***	0.89***	0.82***	0.84***
Regionale # Nord-Est	0.40***	1.06	1.09**	1.14***
Regionale # Nord-Ovest	0.67***	1.11**	0.71***	0.90***
SPP/Concessionari # Mezzogiorno	0.66***	0.87***	0.75***	0.73***
SPP/Concessionari # Nord-Est	1.10	0.92***	0.94**	0.95**
SPP/Concessionari # Nord-Ovest	1.55***	0.95**	0.90***	0.96*
Altre # Mezzogiorno	0.76***	0.92***	0.79***	0.85***
Altre # Nord-Est	0.80***	0.93***	0.96	0.99
Altre # Nord-Ovest	0.75***	0.89***	0.88***	0.93***
<b>Aggregazione della stazione appaltante comunale</b>				
Comune non associato	1.00	1.00	1.00	1.00
Aggregazione/associazione	0.66***	0.86***	0.92***	0.96*
<b>Aggregazione stazione appaltante comunale#Area</b>				
Aggregazioni # Mezzogiorno	1.66***	1.14**	1.04	1.04*
Aggregazioni # Nord-Est	1.56***	1.08**	1.00	0.99
Aggregazioni # Nord-Ovest	1.81***	1.09***	0.99	1.00

	(1)	(2)	(3)	(4)
	<i>Pre-Affidamento</i>	<i>Affidamento</i>	<i>Esecuzione</i>	<i>Dalla pubblicazione del bando all'ultimazione dei lavori</i>
<b>Comune capoluogo di provincia</b>	1.30***	1.23***	1.02	1.05***
<b>Esperienza della stazione appaltante comunale (importo complessivo dei lavori con fase conclusa negli ultimi 4 anni, in rapporto all'organico)</b>				
I terzile		1.06***	1.35***	1.06***
II		1.00	1.00	1.00
III		0.97***	0.99	0.97***
<b>Classe tempo pagamenti PA (giorni) stazione appaltante comunale</b>				
I terzile. <25			1.00	1.01
II. [25-45]			1.00	1.00
III. >=45			1.03***	1.02***
<b>Età media dipendenti stazione appaltante comunale</b>				
I terzile. <48	1.01	0.98**	1.03***	1.02**
II. [>=48]	1.00	1.00	1.00	1.00
<b>Caratteristiche dell'area territoriale</b>				
<b>Localizzazione dell'opera</b>				
Centro	1.00	1.00	1.00	1.00
Mezzogiorno	1.08	1.09***	0.96	1.04
Nord-Est	1.19**	0.94**	0.86***	0.87***
Nord-Ovest	1.02	0.89***	0.87***	0.86***
<b>Reddito medio area comunale</b>				
I terzile. <16k	1.10***	1.03***	0.98**	1.00
II. [16-19k]	1.00	1.00	1.00	1.00
III. >=19k	0.95**	1.00	1.01	1.00
<b>Popolazione residente area comunale</b>				
I terzile. <20k	1.00	1.00	1.00	1.00
II. [20k-100k]	1.02	1.05***	0.96***	0.99
III. >=100k	1.01	1.09***	0.96***	1.00
<b>Classe superficie area comunale (km2)</b>				
I terzile. <15	0.96		0.99	1.00
II. [15-35]	1.00		1.00	1.00
III. >=35	0.98		1.02***	1.02***
<b>Grado di urbanizzazione area comunale</b>				
Alta	1.00		1.00	1.00
Media	1.08***		0.97***	0.98***
Bassa	1.19***		1.03**	1.03***
<b>Caratteristiche dell'impresa aggiudicataria</b>				
<b>Classe occupati impresa aggiudicataria</b>				
<10			1.00	1.00

	(1)	(2)	(3)	(4)
	<i>Pre-Affidamento</i>	<i>Affidamento</i>	<i>Esecuzione</i>	<i>Dalla pubblicazione del bando all'ultimazione dei lavori</i>
[10-50]			1.01 <sup>†</sup>	1.01
>50			1.01	1.01 <sup>†</sup>
<b>Localizzazione impresa aggiudicataria rispetto alla Stazione appaltante</b>				
Altra regione			0.92 <sup>***</sup>	0.98 <sup>†</sup>
Stessa regione			1.00	1.00
<b>Localizzazione impresa agg vs SA#Area</b>				
Altra regione # Mezzogiorno			1.08 <sup>***</sup>	1.01
Altra regione # Nord-Est			0.98	0.98 <sup>†</sup>
Altra regione # Nord-Ovest			1.04 <sup>**</sup>	1.00
<b>Livello di qualificazione SOA per categoria opera</b>				
<1Mln			1.01 <sup>†</sup>	1.01 <sup>**</sup>
[1-5Mln]			1.00	1.00
>5Mln			0.95 <sup>***</sup>	0.96 <sup>***</sup>
<b>Numero di categorie SOA con qualificazione</b>				
<5			1.00	1.00
>=5			1.02 <sup>***</sup>	1.03 <sup>***</sup>
<b>Tipologia di impresa aggiudicataria</b>				
ATI/Consorzio/GEIE			1.08 <sup>***</sup>	1.08 <sup>***</sup>
Impresa singola			1.00	1.00
<b>Esperienza impresa aggiudicataria (importo dei lavori conclusi nei 4 anni precedenti alla pubblicazione del bando)</b>				
I terzile.			1.01 <sup>†</sup>	1.00
II.			1.00	1.00
III.			0.98 <sup>***</sup>	0.99
logs	1.16 <sup>***</sup>	0.70 <sup>***</sup>	0.69 <sup>***</sup>	0.54 <sup>***</sup>
Observations	57468	174390	143947	143947
Wald chi	10731	62624	119622	111229
Prob > chi2	0.000	0.000	0.000	0.000

<sup>†</sup>  $p < 0.05$ , <sup>\*\*</sup>  $p < 0.01$ , <sup>\*\*\*</sup>  $p < 0.001$

Fonte: stime IRPET-UPB.

# Le ZES, strumento di crescita e valorizzazione del territorio: riflessioni e numeri

Alessandro Panaro<sup>1</sup>

## 1. Le ZES come strumento per rafforzare la sinergia tra industria e logistica

Le nuove regole della competitività del commercio mondiale pongono l'attenzione sulla capacità di un porto di innovare ed offrire servizi di qualità e a valore aggiunto che possano accrescere l'economia dei territori che gravitano attorno allo scalo.

Oggi, inoltre, si fa sempre più forte il dibattito inerente alla duplice necessità: 1) di far "rientrare" in Italia, o almeno in Europa, alcune parti o intere filiere produttive strategiche; il cosiddetto *Reshoring* o *Nearshoring* o *Friendshoring*; 2) attirare in modo più forte ed incisivo investimenti esteri nel nostro Paese, con politiche attive e aggressive come quelle che stanno perseguendo, ad esempio, i Paesi nordafricani, così da rafforzare il tessuto produttivo ed allo stesso tempo quello logistico e portuale che cresce se vi sono più merci da movimentare, specie via mare, e più imprese da servire.

Il primo assunto nasce dalla consapevolezza di aver strutturato nel tempo un sistema agganciato troppo alle filiere lunghe; molto dipendenti dal *Middle East* e dal *Far East*, nonché dalle Americhe; questo ha portato il Paese ad essere poco reattivo agli shock economici ed a dover soffrire a lungo i ritardi e i blocchi delle navi. Si ricorda, ad esempio, il caso del Canale di Suez quando la grande portacontainer *Ever Given*, incagliandosi, ha interrotto i passaggi del canale.

Una seconda considerazione nasce dal fatto che sono proprio i Paesi della sponda Sud del Mediterraneo ad incrementare le politiche di sostegno alle free zone. Da menzionare, ad esempio, il Marocco che dal 2015 ad oggi ha costruito e strutturato *Tanger Med*, quello che

<sup>1</sup> SRM, Capo del Servizio Maritime & Energy.

ora è diventato il più grande porto container del Mediterraneo con una imponente Free Zone alle spalle che, ad oggi, conta circa 1.100 imprese che fatturano 9,2 miliardi di dollari. Altro esempio è quello dell'Egitto che in prossimità di Suez possiede la più grande Free Zone del Mediterraneo, con quattro porti al suo servizio (port Said il più importante; la Suez Canal Zone).

Il nostro sistema portuale da tempo necessitava di strumenti che potessero incentivare le industrie ad investire, produrre ed importare ed esportare i prodotti in tutto il mondo così da stimolare uno degli asset più importanti e strategici dell'Italia, la Logistica internazionale. Non a caso, l'import-export che realizziamo avviene per il 40% (quasi 280 miliardi di euro) con il mezzo marittimo.

Il legislatore italiano inaugura la stagione delle Zone Economiche Speciali nel 2017: sono state introdotte dal DL n. 91 del 20 giugno 2017, convertito nella legge n. 123 del 3 agosto 2017. Esse potevano essere istituite nelle Regioni italiane meno sviluppate e in transizione, così come individuate dalla normativa europea: Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia.

Il Regolamento che le ha poi disciplinate con maggior dettaglio è contenuto nel DPCM del 25 gennaio 2018 che disciplinava in modo più compiuto le forme di incentivo tra cui, il più importante, un credito di imposta per gli investimenti in beni strumentali per le imprese.

Altro importante dettato normativo è stato il DL n. 135 del 14 dicembre 2018, convertito in legge n. 12 dell'11 febbraio 2019, il quale comprendeva due misure che riguardavano le ZES.

Da una parte, si introduceva la possibilità per le imprese di sospendere l'IVA e i dazi doganali per le merci che venivano stoccate all'interno di suddette aree (attraverso le cosiddette Zone Franche Portuali). Dall'altra, si prevedeva la riduzione di un terzo dei termini per alcuni procedimenti amministrativi: ambientali, autorizzazioni paesaggistiche, in materia edilizia, concessioni demaniali portuali. Era previsto, inoltre, il dimezzamento dei tempi per autorizzazioni, licenze, permessi o concessioni che richiedono pareri, intese, e concerti di competenza di più Amministrazioni.

Da segnalare altresì l'estensione dello strumento anche ai porti del Centro-Nord con la legge di Bilancio 2020 (L. 160/2019); in questo caso la sigla diventa ZLS – Zone Logistiche Semplificate, in quanto

più ancorate ad incentivi e semplificazioni burocratiche che ad agevolazioni finanziarie.

È pensabile che con l'istituzione della ZES il porto possa ancor di più rappresentare un punto di riferimento, sia per la proiezione internazionale verso le rotte navali di medio e lungo raggio, sia verso lo *Short Sea Shipping* (corto raggio) in cui l'Italia è già un player di primo livello.

Le ZES rappresentano, dunque, per l'Italia un'assoluta innovazione nel gestire lo sviluppo di un territorio, avendo proprio il fondamentale compito di mettere "a sistema" la logistica e la manifattura di un'area, favorendo l'ingresso di investitori, nonché il potenziamento delle infrastrutture, delle tecnologie e in generale la crescita dell'attrattività di quel territorio.

*Mapa delle ZES e delle ZLS in Italia con il Porto di riferimento.*



Fonte: elaborazione SRM.

Le produzioni di eccellenza che l'Italia esporta nel mondo hanno bisogno di una logistica efficiente ed efficace per muoversi ed entrare nei mercati, in modo che le merci possano essere consegnate con rapidità, in sicurezza e soprattutto, oggi più che mai, in modo sostenibile.

E se industria e logistica devono viaggiare in modo coeso, indissolubile e sempre più rivolto ad accrescere la competitività del sistema

Paese, i porti sono l'infrastruttura che più di ogni altra deve saper garantire efficienza a tutta la catena in quanto unisce le navi al trasporto terrestre (sia esso stradale o ferroviario) e aereo.

Il porto, nella strategia ZES, è dunque considerato come un "perno" che guida un sistema rivolto a creare la crescita economica di un'area definita; tutta la strategia di sviluppo e la programmazione degli investimenti deve essere delineata in modo da favorire la crescita dello scalo, del suo traffico, raggio e, contestualmente, delle imprese di tutta la filiera logistica.

Le Zone Economiche Speciali hanno proprio il compito di unire i due anelli rappresentati da manifattura e sistema e vanno viste, infatti, non solo come uno strumento per assegnare incentivi a chi decide di insediarsi in un territorio, ma anche come pivot per attivare nel territorio stesso una serie di driver di portata più ampia, come l'innovazione, l'internazionalizzazione e, non ultima, la sostenibilità, elemento molto presente nei dibattiti attuali.

Si diceva, l'internazionalizzazione: avendo tra i compiti primari quello di attirare investimenti esteri, la ZES rende l'area di riferimento più votata alle relazioni internazionali. È provato che nelle grandi Free Zone arabe, cinesi, africane, siano arrivate multinazionali da tutto il mondo che hanno contribuito a far crescere le risorse umane e infrastrutturali del Paese, tra cui appunto i porti e la logistica.

In secondo luogo, la sostenibilità: la ZES permette di attivare e prevedere investimenti nel territorio connessi alle specifiche vocazioni come, ad esempio, la manifattura leggera, settori ad alta innovazione, energie rinnovabili e comparti comunque agganciati al concetto della green economy.

Terzo, l'intermodalità: il consolidamento delle infrastrutture e l'ammodernamento del sistema portuale e logistico sono insiti nel concetto di Zona Economica Speciale poiché essa, come accennato, è proprio uno strumento per far crescere gli scali e adeguarli maggiormente alle esigenze del tessuto industriale di riferimento. Ma la ZES stimola anche altre tipologie di infrastrutture come le connessioni stradali, quelle ferroviarie, gli interporti, gli aeroporti, le piattaforme logistiche rendendole più attrattive e più vocate al business.

Quarto, lo sviluppo dell'innovazione, della ricerca e del capitale umano: la ZES è strumento di stimolo di tutto il sistema che coinvolge centri di ricerca di eccellenza, università del territorio, che possono

essere al servizio dei potenziali grandi investitori ma anche apprendere processi di innovazione, nuovi *know-how* e nuove professionalità.

Non ultima, la sicurezza, in termini di monitoraggio e controllo del territorio che, essendo esso ben definito e limitato, vede il coinvolgimento di più istituzioni (Regione, Adsp, Consorzi di Sviluppo Industriale, Comuni, ecc.) che hanno interesse a che l'area abbia tutti i parametri di legalità previsti, tutelati anche attraverso la stipula di appositi protocolli.

Si attiva, dunque, grazie a questo strumento, un processo di crescita rivolto a generare e aumentare la competitività del territorio con alcuni driver ben definiti che vanno ben strutturati per poter dare alla ZES meccanismi di funzionamento oliati ed efficienti.

#### Gli incentivi delle ZES

- Un credito di imposta statale per l'acquisizione di beni strumentali che può arrivare a 100 milioni di euro;
- La riduzione dell'imposta sul reddito del 50% per chi inizia una nuova attività di impresa (nuovo incentivo introdotto dalla legge di bilancio 2021);
- La possibilità di stipulare Contratti di Sviluppo, introdotta recentemente;
- Incentivi specifici stabiliti dalle Regioni di competenza;
- Agevolazioni e semplificazioni burocratiche che per lo più consistono nella riduzione dei tempi e di adempimenti per ottenere permessi e licenze;
- Possibilità di fruire, ove istituite, di Zone Franche portuali che prevedono la possibilità di operare in regime di sospensione di IVA e Dazi doganali per le merci importate da aree non UE;
- Possibilità di fruire di agevolazioni creditizie da stabilire attraverso accordi con le banche.

Il fermento per le ZES è forte in tutto il territorio meridionale; è infatti stato completato, con la nomina dei Commissari straordinari da parte del Governo, l'iter di approvazione delle Zone Economiche Speciali ubicate nelle Regioni del Sud.

Nel Mezzogiorno sono nate 8 ZES: Zes Campana (Porti di Napoli e Salerno), Zes Pugliese Ionica (Porto di Taranto + regione Basilicata), Zes Pugliese Adriatica (Porti di Bari, Brindisi e regione Molise), Zes Sicilia Occidentale (Porto di Palermo), Zes Sicilia Orientale (Porto di Catania), Zes Calabria (Porto di Gioia Tauro), Zes della Sardegna (Porti di Cagliari e Olbia), Zes Abruzzo (Porto di Ancona).

Due di esse (Ionica e Adriatica) sono multiregionali in quanto inglobano due regioni a testa.

Le ZES sono dunque ritenute una strada da percorrere poiché se messe a regime:

1. possono favorire i nuovi insediamenti produttivi;
2. accrescono internazionalizzazione e innovazione di un territorio;
3. creano nuove opportunità per tutto il sistema logistico;
4. aumentano la valenza strategica del porto di riferimento;
5. favoriscono l'integrazione tra il sistema manifatturiero e le infrastrutture dell'area.

In sintesi, danno più competitività ad un territorio, finendo per innescare un circolo virtuoso senza fine.

Stime di SRM hanno evidenziato una possibile crescita dell'export che può arrivare fino al 4% annuo e una crescita del traffico container portuale che può raggiungere fino all'8,4%.

Inoltre, il credito di imposta pubblico può attivare investimenti privati; alcune stime dicono che per ogni euro investito in incentivi fiscali possono generarsi ulteriori 2 euro provenienti dalle imprese.

Per cause connesse al completamento della normativa, che rimane tuttavia ancora lacunosa in alcune fasi, per la pandemia e per vicissitudini collegate al cambio di Governo, le ZES hanno vissuto, dalla loro creazione, una fase di forti rallentamenti. Tuttavia, nel 2022 pare forte l'intenzione di rilanciarle da parte degli organi preposti, che hanno previsto finalmente la procedura per richiedere la cosiddetta Autorizzazione Unica da parte delle imprese che potrà essere concessa dal Commissario; ciò porterà ad evitare, in fase di investimento, tempi lunghi ed eccessivi adempimenti burocratici.

I commissari, inoltre, vanno muovendosi nella direzione di chiedere anche agli Enti locali forme di incentivazione (ad es. abolizione IMU, Tari o altre forme di tassazione locale) così da arricchire ulte-

riormente il pacchetto localizzativo delle ZES e rendere ancor più appetibile il territorio.

## 2. Le ZES nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza

Le ZES hanno uno spazio di rilievo anche nel PNRR con risorse assegnate pari a 630 milioni di euro destinati a progetti di logistica portuale e ferroviaria; quest'ultima è stata inserita in virtù di favorire i collegamenti del porto con il treno da e verso le aree interne delle Regioni.

Nel dettaglio, le ZES sono comprese nella Missione 5 del PNRR denominata *Inclusione e Coesione*, più precisamente nell'obiettivo M5C3 che prevede *Interventi speciali per la coesione territoriale*.

Per il raggiungimento di tale obiettivo è poi prevista infatti la *Riforma 1 "Rafforzamento delle Zone Economiche Speciali"*.

Si punta a semplificare il sistema di governance e a favorire meccanismi in grado di garantire la cantierabilità degli interventi in tempi rapidi, nonché a favorire l'insediamento di nuove imprese.

La riforma riguarda l'attività e i poteri del Commissario, al quale viene concessa la titolarità del procedimento di autorizzazione unica e che sarà l'interlocutore principale per gli attori economici interessati a investire sul territorio di riferimento.

Inoltre, per semplificare le procedure amministrative di insediamento delle imprese nelle aree ZES, si faciliterà la realizzazione del progetto "Digital One stop Shop ZES", rafforzando così il potenziale di crescita dei territori target, accrescendone l'attrattività nei confronti delle imprese (anche straniere), con conseguente possibile impatto occupazionale.

Il PNRR prevede, inoltre, all'*Investimento 4 "Interventi per le Zone Economiche Speciali"* con l'allocazione dei 630 milioni di euro sopra menzionati.

Viene sancito che gli investimenti infrastrutturali proposti per il finanziamento del PNRR mirano ad assicurare un adeguato sviluppo dei collegamenti delle aree ZES con la rete nazionale dei trasporti, ed in particolare con le reti Transeuropee (TEN-T), al fine di rendere efficace l'attuazione delle ZES.

Nell'ambito dei Piani strategici di sviluppo delle otto ZES coinvolte sono previste diverse progettualità infrastrutturali:

- **Collegamento “ultimo miglio”** per realizzare efficaci collegamenti ferroviari tra le aree industriali e la rete SNIT e TEN-T, che consentano ai distretti produttivi tempi e costi ridotti nella logistica;
- **Urbanizzazioni primarie:** in alcune aree produttive i tavoli regionali hanno accordi con operatori economici pronti ad investire, che pongono però come condizione la dotazione di infrastrutture delle aree individuate, così come negli altri strumenti di regolazione (piani regolatori comunali, piani paesistici regionali, ecc.);
- **Reti di trasporto resilienti ed efficienti** con interventi locali mirati a rafforzare il livello di sicurezza delle opere serventi (spesso vetuste), relativamente all’accesso alle strutture principali (porti, aeroporti, aree produttive) e comunque secondo le regole dettate dalle vigenti normative tecniche e linee guida dedicate.

*PNRR: gli interventi per le ZES.*

ZES	Importo (ml. euro)	Progetti ultimo miglio	Progetti logistica	Progetti resilienza porti
Abruzzo	62,9	5	2	3
Campania	136	6	4	
Puglia Adriatica	83,092	6	16	1
Puglia Ionica	108,1	2	7	
Calabria	111,7	7	1	3
Sicilia Orientale	61,408	6		
Sicilia Occidentale	56,8	1	1	1
Sardegna	10	1		

*Fonte: Agenzia per la Coesione Territoriale.*

### 3. Il Caso della ZES Campania: brevi cenni

La Zona Economica Speciale della Campania è stata costituita nel 2018 su un’area di oltre 5 mila ettari coinvolgendo territori, di tutte le provincie, dalla precisa vocazione industriale-logistica che caratterizza la Regione (principali settori di esportazione: automotive e aerospaziale, agroalimentare, abbigliamento, farmaceutico).

Sono state inserite nella ZES 22 aree industriali, tutte le aree ASI, i PIP (Piani Insediamento Produttivo), oltre che i Porti di Napoli, Salerno e Castellammare, 2 aeroporti e 2 interporti (Nola e Marcianise).

Soffermandosi alla città, per quanto riguarda in particolare le aree ricadenti nel Comune di Napoli, nel Piano di Sviluppo sono individuati 4 territori strategici (su 29 totali) che totalizzano 413,17 ettari (l'8% del totale ZES), tra questi l'area del Porto di Napoli.

*Le Aree strategiche della ZES Campania ricadenti nel comune di Napoli.*

<i>Area</i>	<i>Ettari</i>
Porto di Napoli	158
Aeroporto di Napoli	53,68
Bagnoli-Coroglio	32,57
Napoli est	168,82

*Fonte: Piano di Sviluppo ZES Campania.*

Le aziende che operano all'interno della Zona Economica Speciale possono ottenere vantaggi in termini di processi doganali semplificati, agevolazioni fiscali, vantaggi finanziari e procedure amministrative semplificate. L'obiettivo è favorire la crescita delle imprese già operanti nell'area ZES, attirandone di nuove.

Come accennato, le ZES italiane (e quindi anche la campana) sono fondate su un modello con 6 profili di incentivo. Da un credito di imposta statale fino a 100 milioni di euro per l'acquisizione di beni strumentali da parte delle imprese, alla riduzione dell'imposta sul reddito del 50% per chi inizia una nuova attività di impresa (nuovo incentivo introdotto dalla legge di bilancio 2021). Da incentivi specifici stabiliti dalle Regioni di competenza, a semplificazioni burocratiche che per lo più consistono nella riduzione dei tempi e degli adempimenti per ottenere permessi e licenze, fino alla possibilità di fruire, ove istituite, di Zone Franche Doganali Intercluse con la possibilità di operare in regime di sospensione di IVA e dazi doganali per le merci importate da aree non UE. Ed infine la possibilità di fruire di agevolazioni creditizie da stabilire attraverso accordi con le banche.

La Regione Campania supporta la ZES con degli strumenti specifici di sostegno orientati allo sviluppo economico regionale. Nel proprio Piano di Sviluppo Strategico prevede di attivare strumenti finanziari per le imprese (piccole, medie e grandi) che investono nel territorio e «vie privilegiate» in termini burocratici.

In primis, specifici accordi di pianificazione rivolti ad aziende o cluster aziendali situati all'interno della Zona Economica Speciale hanno l'obiettivo di coordinare le attività tra le amministrazioni locali, regionali e nazionali a sostegno dello sviluppo industriale della Regione.

Ed ancora, la Regione prevede il rimborso delle tasse regionali; rimborso che può arrivare a percentuali molto alte per le aziende che realizzano un nuovo stabilimento produttivo all'interno della ZES. Ma anche con agevolazioni fiscali per le start-up innovative (l'agevolazione IRAP può arrivare fino al 100%).

Sono previsti interventi per l'efficienza energetica, misure per la ricerca e per l'innovazione, incentivi per l'innovazione dei processi produttivi, strumenti per il rafforzamento delle piattaforme tecnologiche della Campania e strumenti finanziari nella programmazione dei fondi strutturali.

Per quanto riguarda le semplificazioni burocratiche e amministrative, il decreto 12 del 2019 ha previsto la riduzione generale di un terzo dei termini procedurali previsti per varie procedure, tra cui la valutazione di impatto ambientale (VIA), la valutazione ambientale strategica (VAS), il permesso di costruire e le concessioni demaniali portuali.

Le nuove semplificazioni statali introdotte dalla Legge 108 del 2021 rafforzano l'attività e i poteri del Commissario della ZES. È lui, nella persona di Giuseppe Romano, ad avere la titolarità del procedimento di autorizzazione unica, sarà l'interlocutore principale per gli attori economici interessati a investire sul territorio e avrà la funzione di stazione appaltante (poteri straordinari in deroga a disposizioni di legge per l'impiego di fondi PNRR) e ciò garantirà la cantierabilità degli interventi in tempi rapidi.

Alle semplificazioni previste a livello nazionale si affiancano quelle contemplate dalla Regione Campania nel Piano di Sviluppo Strategico della ZES a favore delle imprese che effettueranno investimenti nel territorio, tra di esse: l'individuazione espressa dei termini, fino

a 90 giorni, per la conclusione dei procedimenti amministrativi di propria competenza, il divieto per la Pubblica Amministrazione di richiedere documenti di cui la stessa (o altra PA) sia già in possesso, l'istituzione di un apposito sportello regionale (Sportello Unico Regionale per le attività produttive – SURAP), al fine di semplificare e rendere concretamente possibile l'apertura di una nuova impresa in tempi brevi e certi.

Lo sviluppo della portualità di Napoli verrà sicuramente sostenuto dall'attuazione delle Zone Economiche Speciali, insieme all'implementazione di una vera intermodalità, che renda il porto, il retroporto e l'interporto un'unica ed efficiente area produttiva, perché porti e interporti giochino insieme il ruolo di attrattori degli investimenti stranieri e siano volano dell'export.

Il PNRR ha destinato risorse volte ad assicurare un adeguato sviluppo dei collegamenti delle aree ZES con la rete nazionale dei trasporti; per la Campania lo stanziamento previsto è pari a 136 mln di euro per interventi relativi a progetti riguardanti l'ultimo miglio e la logistica.

#### *I progetti infrastrutturali della ZES Campania.*

---

Area industriale di Valle Ufita: terminal scalo merci con area di smistamento (26 mln €)

---

Porto di Salerno: nuova stazione metropolitana (12 mln €)

---

Porto di Salerno: sistemazione della viabilità (20 mln €)

---

Marcianise-Maddaloni: infrastrutture per la mobilità delle merci, piazzali e strade di accesso (30 mln €)

---

Fisciano-San Severino: riqualificazione viabilità (5 mln €)

---

Battipaglia: potenziamento area della logistica e riqualificazione viabilità (13 mln €)

---

Nola: reindustrializzazione e recupero ambientale (30 mln €)

---

*Fonte: Agenzia per la Coesione Territoriale.*

In definitiva, è molto attesa la messa a regime definitiva della ZES che sta già facendo partire le prime autorizzazioni uniche; tra qualche anno potrà essere così monitorato lo strumento in modo sistematico per verificare se esso sta effettivamente fornendo un contributo significativo allo sviluppo di industria e logistica nel Mezzogiorno.

## Bibliografia

Alexbank-SRM (2021), *The Suez Canal*.

Governo Italiano (2021), *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*.

Regione Campania (2018), *Piano di Sviluppo della ZES*.

Sito web dell'Agenzia per la Coesione Territoriale, [www.agenziacoesione.gov.it/](http://www.agenziacoesione.gov.it/).

SRM (anni vari), *Rapporto annuale Italian Maritime Economy*, Giannini, Napoli.

Unctad (2019), *World Investment Report 2019 - Special Economic Zones*.

# Indice

## Parte congiunturale

Introduzione alla prima parte 7  
*Fabio Fiorillo*

Le nuove sfide per i comuni alla luce del PNRR 23  
*Claudia Ferretti, Giuseppe Francesco Gori,  
Patrizia Lattarulo, Letizia Ravagli*

Verso il riequilibrio territoriale nell'offerta  
dei servizi municipali: l'ambito sociale 47  
*Elisabetta Tondini, Mauro Casavecchia*

Il ruolo delle Regioni nel rilancio degli investimenti del Paese:  
soggetti attuatori degli interventi o intermediari di risorse nei  
territori? 67  
*Roberta Di Stefano, Claudia Ferretti, Roberta Garganese*

Il finanziamento degli investimenti degli Enti locali  
e territoriali: gli strumenti ed il loro utilizzo 97  
*Salvio Capasso, Agnese Casolaro*

## Parte monografica

Il post Covid e la sfida del PNRR 119  
*Rosella Levaggi*

Determinanti dell'uscita dalle Unioni di Comuni:  
il caso del Piemonte 133  
*Simone Landini, Santino Piazza, Leonzio Rizzo,  
Riccardo Secomandi*

Le strategie regionali per lo sviluppo sostenibile: i percorsi di implementazione in Liguria e Puglia	147
<i>Roberta Garganese, Serena Scorrano, Francesca Dupont, Nadia Galluzzo, Marina Pizzo, Luca Gandullia</i>	
L'impatto territoriale delle politiche di investimento regionale: un'analisi input-output territorializzata del Piano Lombardia	179
<i>Antonio Dal Bianco, Ugo Fratesi, Alessandro Fornasari</i>	
L'efficienza temporale nella realizzazione delle opere pubbliche in Italia	201
<i>Giuseppe Francesco Gori, Patrizia Lattarulo e Nicola Carmine Salerno</i>	
Le ZES, strumento di crescita e valorizzazione del territorio: riflessioni e numeri	237
<i>Alessandro Panaro</i>	



STAMPATO IN ITALIA  
nel mese di dicembre 2022  
da Rubbettino print per conto di Rubbettino Editore srl  
88049 Soveria Mannelli (Catanzaro)  
[www.rubbettinoprint.it](http://www.rubbettinoprint.it)

Il nostro Paese, come il resto d'Europa e gran parte del mondo, vive in questi mesi un contesto difficile, caratterizzato da crisi profonde, ma anche da grandi sfide e opportunità. Il Rapporto sulla Finanza territoriale, come di consueto, si sofferma sul ruolo che le Amministrazioni regionali e locali potranno rivestire nei rilevanti processi di trasformazione in atto e sugli effetti che questi ultimi potranno produrre sugli assetti di finanza pubblica.

La parte congiunturale del Rapporto, introdotta da Fabio Fiorillo, sottolinea come la risposta alla crisi pandemica abbia generato per il nostro Paese delle opportunità di sviluppo che passano in maniera decisiva dalla riduzione dei gap territoriali. La parte monografica, introdotta da Rosella Levaggi, si sofferma su alcuni dei temi principali che, nei prossimi anni, saranno cruciali per una crescita del sistema Paese che consenta anche di traguardare l'obiettivo di riduzione dei divari territoriali: il PNRR e l'efficienza temporale nella realizzazione delle opere pubbliche; la governance e la capacità amministrativa quali fattori che contribuiscono all'investimento più efficace delle risorse; il ruolo delle Regioni quali Enti di coordinamento e di programmazione degli interventi per uno sviluppo sostenibile e inclusivo.



L'IREs - Istituto di Ricerche Economico Sociali del Piemonte - svolge la sua attività d'indagine in campo socio-economico e territoriale, fornendo un supporto all'azione di programmazione della Regione Piemonte e delle altre istituzioni ed enti locali piemontesi. Le vicende della finanza territoriale e le sue dinamiche nella regione sono analizzate anche nell'ambito dell'annuale relazione socio-economica e in studi monografici Ires.



L'IRPET - Istituto regionale per la programmazione economica della Toscana - svolge attività di ricerca in ambito economico, sociale e territoriale, finalizzata alla programmazione, analisi e valutazione delle politiche pubbliche. In ambito di finanza territoriale, analizza i 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 espressione 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'aerea 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



ISBN 978-88-498-7480-8



9 788849 874808

Edizione fuori commercio