



Istituto Ricerche
Economico Sociali
del Piemonte



Istituto Regionale
Programmazione
Economica Toscana



Studi e Ricerche
per il Mezzogiorno



Éupolis lombardia
Istituto superiore per la ricerca,
la statistica e la formazione

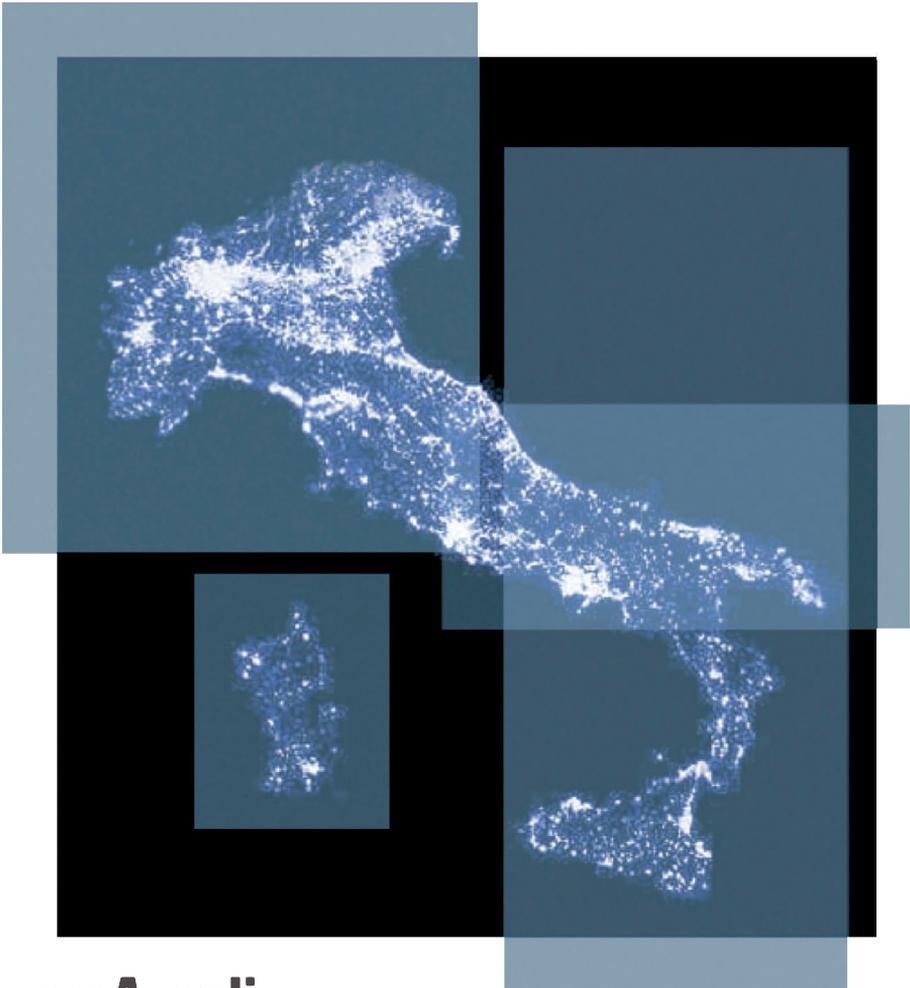


Istituto Pugliese
di Ricerche
Economiche e Sociali



LA FINANZA TERRITORIALE

Rapporto 2016



FrancoAngeli

OPEN  ACCESS



Il presente volume è pubblicato in open access, ossia il file dell'intero lavoro è liberamente scaricabile dalla piattaforma **FrancoAngeli Open Access** (<http://bit.ly/francoangeli-oa>).

FrancoAngeli Open Access è la piattaforma per pubblicare articoli e monografie, rispettando gli standard etici e qualitativi e la messa a disposizione dei contenuti ad accesso aperto. Oltre a garantire il deposito nei maggiori archivi e repository internazionali OA, la sua integrazione con tutto il ricco catalogo di riviste e collane FrancoAngeli massimizza la visibilità, favorisce facilità di ricerca per l'utente e possibilità di impatto per l'autore.

Per saperne di più:

http://www.francoangeli.it/come_publicare/publicare_19.asp

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: www.francoangeli.it e iscriversi nella home page al servizio "Informatemi" per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità.



Istituto Ricerche
Economico Sociali
del Piemonte



Istituto Regionale
Programmazione
Economica Toscana



Studi e Ricerche
per il Mezzogiorno



Éupolis Lombardia
Istituto superiore per la ricerca,
la statistica e la formazione

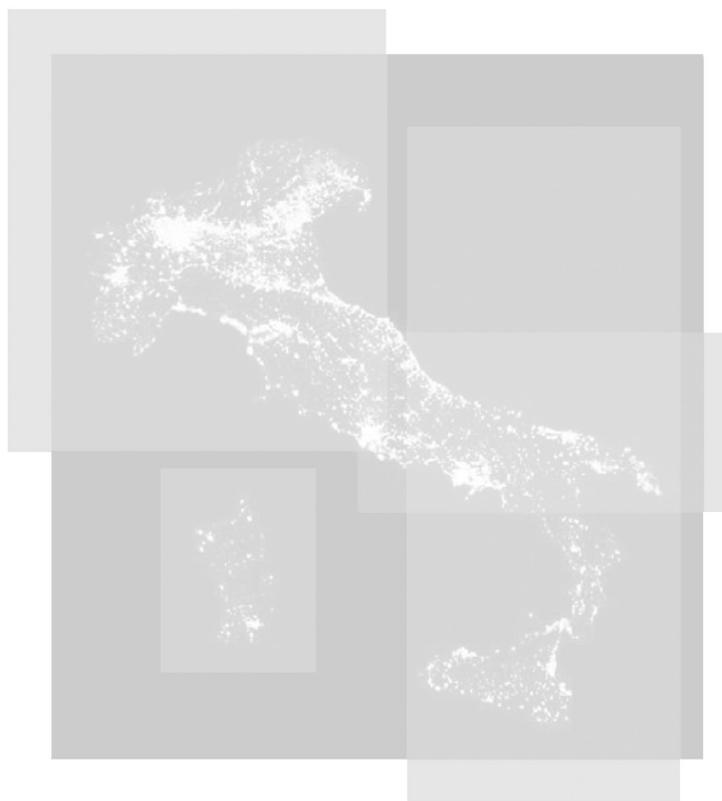


Istituto Pugliese
di Ricerche
Economiche e Sociali



LA FINANZA TERRITORIALE

Rapporto 2016



FrancoAngeli

OPEN  ACCESS

Gruppo di coordinamento

IRES Piemonte: Renato Cugno, Santino Piazza

IRPET: Claudia Ferretti, Patrizia Lattarulo

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

Éupolis Lombardia: Alberto Ceriani, Antonio Dal Bianco, Sabrina Bandera

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

Liguria Ricerche: Manuela Basta, Paola Dadone, Germana Dellepiane, Riccardo Podestà

Gli istituti di ricerca sul web

IRES Piemonte: www.ires.piemonte.it

IRPET: www.irpet.it

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

Éupolis Lombardia: www.eupolislombardia.it

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

Liguria Ricerche: www.liguriaricerche.eu

Copyright © 2016 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore ed è pubblicata in versione digitale con licenza *Creative Commons Attribuzione-Non Commerciale-Non opere derivate 3.0 Italia* (CC-BY-NC-ND 3.0 IT)

L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito

<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/it/legalcode>

INDICE

PARTE PRIMA ANALISI CONGIUNTURALE

Introduzione. Decentramento e crescita , di <i>Floriana Cerniglia</i>	pag. 9
1. La finanza degli enti territoriali nel 2014 e 2015 , di <i>Renato Cogno e Roberta Di Stefano</i>	» 22
2. L’abbandono del Patto di Stabilità e i nuovi obiettivi di finanza locale: come cambia il contributo degli enti locali al risanamento , di <i>Claudia Ferretti, Patrizia Lattarulo e Andrea Taddei</i>	» 36
3. Il finanziamento degli investimenti degli enti locali e territoriali: gli strumenti e il loro utilizzo , di <i>Salvio Capasso e Agnese Casolaro</i>	» 55
4. La dinamica della spesa pubblica per investimenti: un’analisi territoriale e per livello di governo , di <i>Angelo Grasso e Roberta Garganese</i>	» 74
5. Il processo di sviluppo dell’autonomia tributaria e finanziaria regionale: l’esperienza della Regione Liguria dalle riforme di fine anni Novanta ad oggi , di <i>Stefania Falzi, Claudia Morich e Luca Gandullia</i>	» 93
6. Dal Fiscal Compact al pareggio di bilancio degli enti territoriali. Criticità e prospettive verso la creazione di un patto euro-compatibile , di <i>Elide Maria Marelli, Claudio Sciancalepore, Antonio Dal Bianco e Massimiliano Ferraresi</i>	» 121

PARTE SECONDA
LE RAGIONI DELLE REGIONI

Introduzione. La riforma costituzionale e la ripartizione territoriale dei poteri: un'analisi della letteratura economica e i possibili impatti sulla finanza pubblica, di Lisa Grazzini	pag. 157
7. Competizione per il mercato e concentrazione industriale nei servizi di trasporto pubblico locale: l'esperienza toscana, di Patrizia Lattarulo, Mauro Massaro e Leonardo Piccini	» 176
8. La spesa sanitaria delle regioni e i livelli essenziali di assistenza: un'analisi territoriale, di Angelo Grasso e Roberta Garganese	» 200
9. Fabbisogni e sostenibilità nei servizi sanitari regionali: dal monitoraggio alle azioni di sistema, di Gabriella Viberti	» 217
10. La programmazione dei fondi comunitari 2014-2020 e l'impatto finanziario nel settore dei trasporti e della logistica: risultati di un monitoraggio sulle regioni del Mezzogiorno, di Alessandro Panaro e Agnese Casolaro	» 224
11. Governance nelle aree interne: un modello efficace di sviluppo partecipativo, di Elice Bacci e Manuela Basta	» 243

PARTE TERZA
CONFRONTI INTERNAZIONALI

13. Recenti sviluppi attinenti il livello intermedio in Europa, e altrove, di Giancarlo Pola	» 259
Appendice statistica	» 285
Gli autori	» 289

PARTE PRIMA
ANALISI CONGIUNTURALE

INTRODUZIONE

DECENTRAMENTO E CRESCITA

di *Floriana Cerniglia*

Sono, quelle delle relazioni tra Stato e governi locali, questioni molto complicate in cui è assai difficile muoversi per gli studiosi senza impegnarsi – e talvolta perdersi – in problemi intricati che toccano vari piani. Davvero lodevole è pertanto lo sforzo degli istituti di ricerca regionali che con cadenza annuale offrono alla comunità degli studiosi di questo tema un aggiornamento puntuale e preciso sulle dinamiche di queste relazioni documentando in una sequenza ordinata – e con numeri e cifre – sia le novità normative sia gli aspetti di congiuntura economica nel nostro paese.

Anche quest'anno i capitoli posti nella la prima parte del volume toccano diversi aspetti della congiuntura e sono stati redatti dai singoli Istituti di ricerca.

Anzitutto Cagno e Di Stefano nel capitolo 1 mettono in evidenza che con il 2015 hanno acquisito vigenza alcune norme (come ad esempio il superamento del Patto di stabilità interno e l'adozione del nuovo vincolo del pareggio di bilancio per le Regioni a statuto ordinario) che hanno influenza diretta sui bilanci degli enti territoriali. Ed inoltre, nel 2015 e nel 2016, entrano a pieno regime – dal punto di vista normativo e statutario – tutte le Città metropolitane. Guardando all'aggregato di tutte le amministrazioni locali, anche nel 2015, rispetto all'anno precedente, si segnala che il calo complessivo della spesa (circa 700 milioni) è superiore al calo delle entrate (circa 450 milioni). Sul comparto delle sole Regioni, gli autori esaminano l'andamento della spesa tra il 2009 e il 2014. Un focus molto interessante (viste le trasformazioni in atto) è anche dedicato dagli autori alle Province e alle Città metropolitane per le quali gli indicatori finanziari per questi enti dipingono un

quadro molto eterogeneo. Situazione questa che potrebbe ulteriormente mutare in qualunque direzione nello scenario attuale di implementazione della Legge Delrio¹.

Nel Rapporto, l'evoluzione congiunturale dei dati di finanza locale è poi ulteriormente affinata nel capitolo di Ferretti, Lattarulo e Taddei. Sono messi in luce i tagli agli enti locali dal 2010 al 2015. Tuttavia gli autori esprimono, potremmo dire, un cauto ottimismo per quanto riguarda l'evoluzione futura delle risorse destinate a questi enti. Vediamo di che si tratta. La legge 146/2016 chiude l'esperienza del patto di stabilità interno ed indica un saldo semplicemente non negativo in termini di competenza. Molti enti potrebbero trovare d'ora innanzi spazi per un incremento degli impegni di spesa soprattutto per gli investimenti che già nel 2015 hanno registrato un aumento di 2 miliardi in più rispetto all'anno precedente (nel complesso si passa a poco più di 12 miliardi). Per gli autori, questo aumento potrebbe essere spiegato dagli interventi di rimodulazione degli obiettivi del Patto di Stabilità ed anche dal passaggio alla contabilità armonizzata che potrebbe aver determinato per alcuni enti una sorta di avanzo tecnico utilizzato anche per finanziare nuova spesa. Focalizzando quindi l'attenzione al tema degli investimenti, anche in questo caso lo scenario potrebbe mutare in meglio con il passaggio alla legge 146/2016 dato che, come detto, nei limiti del saldo finale di bilancio si concede ai comuni di indebitarsi o di utilizzare l'avanzo di bilancio. Ed inoltre ai comuni che indebitandosi dovessero incorrere in saldi negativi, verrà anche concesso di indebitarsi all'interno di intese regionali a condizione che venga rispettato il pareggio di bilancio del complesso degli enti a scala regionale. Secondo gli autori «le intese regionali rappresentano una interessante scommessa per gli enti del territorio e pongono la governance della finanza locale e degli investimenti nelle mani dei territori stessi». Ci pare questo (cioè della governance degli investimenti) un punto molto importante per declinare le ragioni delle Regioni e che discuteremo nel prosieguo. Sul fronte delle entrate, nel capitolo si discute anche degli effetti derivanti dall'abolizione della Tasi nella scorsa legge di stabilità. Emerge che fintanto che si trascina la fase di progressiva introduzione del criterio dei fabbisogni standard e della capacità fiscale, i trasferimenti dal fondo di solidarietà risultano anche commisurati alle politiche fiscali passate. Quindi i comuni con imposte più elevate vengono premiati con maggiori trasferimenti dallo Stato e i comuni che avevano aliquote più basse rinunciano ad un gettito potenziale

¹ Ci riferiamo ad esempio alla revisione dell'art. 117 laddove si prevede che tra le competenze esclusive alle Regioni c'è la potestà legislativa di regolazione delle relazioni finanziarie tra gli enti territoriali della Regione per il rispetto degli obiettivi programmatici regionali e locali di finanza pubblica.

non potendo peraltro compensare con l'utilizzo di altri cespiti, ad esempio altre abitazioni.

Sulla dinamica della spesa pubblica per investimenti si sofferma ancora più in dettaglio il capitolo di Garganese che presenta gli stessi attraverso un'analisi territoriale e per livello di governo. L'attenzione è soprattutto al calo degli investimenti fissi lordi. Si tratta di una rinuncia ad una componente fondamentale della crescita in una fase oltretutto caratterizzata da una bassa crescita economica di natura strutturale. Questo trend negativo, come mostrato nel capitolo, ha accomunato tutti i paesi europei² ad eccezione della Germania che registra un incremento di 0,1 per cento di Pil. Anche questo dato dovrebbe far riflettere: il potenziale di aumento potrebbe essere ben superiore come i partner europei (e non solo) non perdono giustamente occasione di far notare alla Germania. Il dato complessivo di cui sopra è disaggregato per i due livelli di governo (cioè amministrazioni centrali e amministrazioni territoriali). Si evince che il calo è spalmato grosso modo per tutti i Paesi su entrambi i livelli di governo ad eccezione della Francia che mantiene stabili le percentuali che si riferiscono alle amministrazioni centrali. Nel capitolo si va ulteriormente a fondo sul tema: si considerano gli investimenti fissi lordi per ogni categoria funzionale di spesa. Per esempio, emerge che il nostro Paese ha – insieme alla Spagna – nel settore dell'istruzione la percentuale di spesa in investimenti più bassa. Più in generale la questione del calo degli investimenti non è solo “un'emergenza” italiana, ma europea. Infine il capitolo, utilizzando i dati dei conti pubblici territoriali, ha anche il pregio di ricostruire e poi disaggregare per livelli di governo e per regioni italiane la spesa in conto capitale in Italia considerando tutto il settore pubblico allargato. Questa ricostruzione ci pare interessante perché mette in evidenza il fatto che poiché una quota non irrilevante di investimenti arriva da “imprese pubbliche nazionali” (vedi il caso delle ferrovie dello stato) emerge una sproporzione di impegni in alcune aree del nostro paese rispetto ad altre. E quindi, inevitabilmente la questione si intreccia con quella del Mezzogiorno e della sua sotto-dotazione infrastrutturale di cui il capitolo discute facendo riferimento all'ulteriore questione della eventuale addizionalità e/o sostitutività delle risorse che arrivano in questa area del paese dai Fondi strutturali e dai Fondi di Sviluppo e Coesione.

Da quanto si qui detto, si capisce già che discutere di investimenti non è solo riflettere sulla quantità di risorse (poche o molte) messe in campo su un

² Nel caso di UE28 si passa dal 3,4% a 2,9%, per l'Eurozona si passa dal 3,3% al 2,7%.

territorio, ma anche discutere di problemi di coordinamento e complementarietà tra le politiche dei vari enti coinvolti³. Da questo punto di vista è ovviamente auspicabile che il Masterplan per il Mezzogiorno non sia quindi una mera declaratoria di interventi, ma abbia alla base una strategia precisa di coinvolgimento delle Regioni per gestire la complessità attuale della governance degli investimenti pubblici in Italia.

Quando si parla di investimenti un aspetto non secondario da prendere in considerazione è anche quello relativo alle diverse modalità di finanziamento. Su questo Capasso e Casolaro nel terzo capitolo presentano un quadro accurato delle diverse modalità di finanziamento degli investimenti a cui gli Enti locali e territoriali possono far ricorso. Alcuni dati. I mutui per gli investimenti hanno avuto nell'ultimo decennio una contrazione dell'85% e la regione che ricorre in misura prevalente allo strumento del mutuo è la Lombardia. Ci si sofferma anche sul mercato dei prestiti obbligazionari osservando che in Italia la sua importanza come strumento di finanziamento è progressivamente calata mentre per l'anno 2014 non si sono registrate emissioni. Ci preme qui registrare che su questo tema la letteratura economica non si è ancora sufficientemente interrogata. Infatti nel caso italiano andrebbe meglio approfondita l'analisi dei rendimenti dei titoli di stato e dei rendimenti delle obbligazioni dei governi sub-nazionale in questi decenni, e cioè se gli stessi hanno avuto una dinamica simile nei tassi. Perché se così non fosse, ad esempio i premi al rischio sulle obbligazioni dei governi locali sono stati sistematicamente più bassi perché i mercati hanno percepito bassa la probabilità di default di una regione o di un comune allora andrebbe meglio approfondita la possibilità di finanziare gli investimenti con questi strumenti. Se invece fosse successo il contrario, tali strumenti di finanziamento andrebbero abbandonati del tutto. Detto altrimenti i vantaggi e gli svantaggi dei prestiti obbligazionari locali a nostro avviso non hanno ancora ricevuto la dovuta attenzione. Il capitolo si sofferma anche sull'utilizzo della finanza di progetto che ancora in Italia, rispetto alle esperienze di altri Paesi, non registra importi considerevoli anche se i segnali una ripresa nell'ultimo anno. Se il maggior numero di iniziative è concentrato nelle regioni del Nord-Ovest, in termini di volume, è il Sud a fare la parte del leone. Infine il capitolo fa anche il punto sulle risorse ad oggi mobilitate con i fondi comunitari.

Nel volume, un focus particolare è dedicato alla Regione Liguria da Morich, Falzi e Gandullia nel capitolo 5. La lettura del lavoro consente di trarre delle conclusioni che valgono sul piano generale per quanto riguarda il de-

³ Che nel caso italiano sono quindi l'Unione Europea, lo Stato, le Regioni e i Comuni.

centramento ad oggi in Italia: e cioè l'incompiutezza del disegno di federalismo iniziato negli anni novanta. Secondo gli autori «si è ancora in presenza di una finanza derivata delle Regioni (e degli Enti locali), che dissocia la responsabilità di spesa da quella impositiva» con l'inevitabile conseguenza che la realizzazione del circolo virtuoso dell'accountability è rimasto ancora sulla carta.

Per finire dunque le recenti novità normative presentano ancora alcune problematicità nella gestione della finanza locale di cui occorrerà tenere conto nei prossimi anni. La declinazione del pareggio di bilancio a livello territoriale non appare perfettamente allineata con i vincoli imposti allo Stato. Se quest'ultimo è chiamato a rispettare il pareggio di bilancio in termini strutturali e non nominali, così di fatto non è a livello territoriale. Inoltre emerge che lo sforzo di avvicinare il saldo di regioni ed enti locali al saldo consolidato della Pubblica Amministrazione può essere indebolito a seconda di come viene gestito il fondo pluriennale vincolato che rappresenta tecnicamente la novità tra la vecchia e la nuova contabilità. E infine se il legislatore ha sì voluto riconoscere alle regioni il ruolo di coordinamento delle scelte di investimento attraverso strumenti quali le intese regionali è altresì auspicabile che le intese regionali assumano rilevanza pluriennale.

Possiamo quindi dire che ci sono ancora aspetti tecnici (e "politici" se pensiamo che il quadro potrebbe ancora evolvere con la revisione costituzionale in corso) che non ci consentono di concludere che il quadro della finanza locale in Italia è ormai giunto ad una situazione stabile e a regime. La "stagione dei tagli" dal centro non si è ancora chiusa. Pur tuttavia, qualche cambio di passo che il Governo vorrebbe imprimere alla gestione delle spese per investimenti dei governi locali va registrato positivamente. Nel momento in cui scriviamo è allo studio la possibilità per i Comuni di un blocco selettivo degli avanzzi: i risparmi di bilancio potrebbero essere concentrati sui programmi per edifici pubblici ed edilizia scolastica.

Ma non c'è solo questo nel Rapporto. Infatti, da quanto appena detto sin qui appare del tutto evidente che ci sono due questioni di fondo che percorrono tutti i capitoli con l'intento di potenziare al meglio quelle che sono le ragioni delle Regioni in un momento delicato come quello attuale di revisione dei rapporti tra centro e periferia.

E cioè: la complessità delle regole e delle politiche in un ambito di *governance* costruita su un governo multilivello (che si declina sia a livello nazionale sia a livello europeo) che tocca in profondità anche il tema della corretta gestione e coordinamento degli investimenti pubblici. Questi, più che altre tipologie di spesa, impattano sui territori, perché fondamentali per la crescita

economica e lo sviluppo, soprattutto se ben indirizzati e coordinati tra centro e periferia.

Detto questo, è ora bene inquadrare il ruolo degli investimenti nella crescita economica e all'interno della multilevel governance e dal punto di vista della teoria economica e dell'evidenza empirica. Si tratta di un tema "caro" alla teoria economica della crescita che a partire dai contributi di Barro (1990) e Barro e Sala-i-Martin (1995) ha messo in relazione la crescita economica e la spesa in conto capitale, in particolare la dotazione infrastrutturale⁴. Aschauer (1990) è stato uno dei primi studi empirici sul tema e applicato al caso degli Stati Uniti. Trova che un incremento dell'1% di stock di capitale pubblico ha effetti sull'output di quasi lo 0,4%. A questo studio ne sono seguiti altri (Romp e De Haan 2005 per una rassegna completa) anche se non sempre i risultati di questi studi empirici sono univoci soprattutto perché non c'è unanimità nella misura più appropriata da utilizzare per tenere in considerazione il capitale fisico di una Paese (il valore monetario o una proxy della dotazione infrastrutturale?) e nell'approccio econometrico. Studi recenti tendono a trovare che un aumento dello stock infrastrutturale dell'1% può aumentare il tasso di crescita del Pil fino al 2% (Calderon e Serven, 2004). Un altro studio è quello di Bom e Ligthart (2008) che sul tema prende in considerazione i principali studi condotti a lui noti (precisamente 76 articoli) ne discute i problemi econometrici e le misure di capitale fisico utilizzati e applica agli stessi una meta-analisi. Trova vari coefficienti per i quali un incremento dello stock di capitale fisico aumenta la produzione (a seconda del modello econometrico). Le sue conclusioni sono che esiste un nesso di causalità significativo tra incremento dello stock di capitale e crescita dell'output.

Ancora più recentemente, in uno studio del Fondo Monetario Internazionale⁵ si mettono in evidenza gli effetti sul prodotto sia nel breve sia nel lungo periodo degli investimenti pubblici finanziati con emissione di debito. Essendo questi particolarmente efficaci sia nel fornire impulso alla domanda aggregata sia nell'espansione della capacità produttiva lo studio fornisce anche evidenza empirica che non si alzerebbe il rapporto debito/Pil.

⁴ In estrema sintesi da un punto di vista teorico questo nesso di causalità è stato formalizzato nella teoria della crescita endogena che studia i fattori endogeni alla base della crescita economica di medio-lungo periodo. Tra questi (oltre al progresso tecnologico e al capitale umano) anche il capitale pubblico. Si tratta della cosiddetta Barro rule: la spesa pubblica "produttiva" entra nella funzione aggregata di produzione e il livello ottimo di spesa (cioè che rende massimo il tasso di crescita del prodotto pro capite) dipende dalla produttività marginale della spesa pubblica; per una discussione cfr. anche Cerniglia e Longaretti (2016)

⁵ In particolare di Abiad, Furceri e Topalova (2015).

Negli ultimi anni partendo anche dal fatto che la spesa in conto capitale (e quindi anche gli investimenti infrastrutturali) sono realizzati dai governi locali⁶ la letteratura economica ha legato più direttamente il tema degli investimenti al tema del decentramento ed in particolare ha cominciato a studiare la relazione tra investimento pubblico, decentramento e crescita economica. In questa direzione ad aver aperto la strada sono stati alcuni studi dell'OECD che qui in parte riprendiamo. Prima però dobbiamo fare un passo indietro facendo dei cenni alla letteratura economica che lega il grado di decentramento di un paese alla crescita economica. I presupposti di partenza di questo filone di ricerca sono i risultati statici della letteratura sul federalismo fiscale che parte dalla constatazione che gli effetti di maggiore efficienza legati all'erogazione di alcuni beni pubblici locali potrebbero portare alla crescita. In termini molto intuitivi, politiche formulate a livello locale sono più efficaci di politiche formulate a livello centrale che possono trascurare le peculiarità e vocazioni locali. Tale risultato di efficienza potrebbe essere non solo quindi di tipo statico (cioè efficienza allocativa) ma anche di efficienza produttiva che esplica i suoi effetti da un punto di vista dinamico nella funzione di produzione: è possibile che lo stesso servizio sia fornito ad un costo inferiore rispetto alla fornitura accentrata. Dalla rassegna dei lavori teorici⁷ emergono essenzialmente tre canali per cui potrebbe esistere una relazione tra decentramento e crescita economica e che sono: a) il federalismo può influenzare il tasso di risparmio, ad esempio perché si abbassa la pressione fiscale nella competizione tra i governi locali per le basi imponibili, b) il federalismo può generare maggiore progresso tecnologico attraverso ad esempio la sperimentazione locale di alcune politiche o attraverso effetti di agglomerazione delle attività economiche favorite dalle scelte di alcuni territori, c) il federalismo può generare rendimenti di scala crescenti nella fornitura di alcune tipologie di beni pubblici più legati ai territori. Si noti che un corollario/estensione di questa letteratura è il tema decentramento e disuguaglianze che si possono declinare sia tra individui sia tra i territori. Infatti se il federalismo aumenta la crescita economica a livello nazionale e/o anche a livello dei singoli territori, il federalismo dovrebbe/potrebbe ridurre i divari regionali⁸.

Oltre a questa letteratura teorica esiste anche una messe di studi empirici (più numerosi rispetto ai modelli teorici) che analizza la relazione tra decen-

⁶ Cfr. ad esempio il capitolo 4 di Garganese su questo volume.

⁷ Una rassegna di questa letteratura è in Cerniglia e Longaretti (2013a e 2013b).

⁸ Ovviamente i vari risultati dipendono dai vari modelli utilizzati e dalle relative ipotesi. Tra questi studi segnaliamo Rodríguez-Pose, A. and Ezcurra, R. (2010) e anche Cerniglia e Longaretti (2013a e 2013b) per un modello e una rassegna della letteratura.

tramento e crescita e tra decentramento e divari regionali. Questi studi si focalizzano sia sull'analisi nel tempo di un singolo paese, sia analisi di tipo cross-country. Va subito detto che nessuno di questi studi testa in maniera diretta i tre canali e i risultati di questa letteratura empirici non permettono quindi un'interpretazione definitiva del nesso di causalità. Le ragioni potrebbero anche essere perché manca ancora un modello teorico di riferimento su cui testare la relazione, l'eterogeneità delle variabili utilizzate per misurare il decentramento (vari indicatori per misurare il grado effettivo di autonomia dei governi locali e sulle spese e sulle entrate). Tra gli studi cross country la relazione è positiva soprattutto per le economie ricche e studi applicati a singoli paesi segnalano una relazione più forte soprattutto per le economie emergenti quali la Russia e la Cina⁹.

Segnaliamo anche che ci sono due analisi empiriche che si applicano al caso italiano e che offrono indicazioni positive su un nesso virtuoso tra decentramento in Italia e crescita economica. E sono: Calamai (2009) e Pluchino e Zanardi (2006). Il primo di questi studi usa un approccio time-series (nel periodo 1980-2004) per verificare se il decentramento ha favorito la convergenza tra le regioni italiane. Nello studio pur emergendo una sorta di "correlazione cronologica" tra alcune riforme che hanno portato a più decentramento e convergenza, dall'analisi econometrica non emerge però un chiaro nesso di causalità.

Pluchino e Zanardi invece misurano il grado di decentramento sia considerando le spese sia le entrate (escludendo i trasferimenti) e mirano a verificare gli effetti del decentramento fiscale tanto sulla crescita economica quanto sulla convergenza territoriale. Nel lavoro si considera l'intervallo temporale 1995-2012 e si utilizza un'analisi di tipo panel. Emerge un effetto positivo sulla crescita per entrambi gli indicatori di decentramento (cioè sulle spese e sulle entrate) dove però è maggiore l'effetto sulla crescita del decentramento sulle spese. Il decentramento sembra contribuire anche alla riduzione della dispersione del Pil pro capite delle regioni italiane (quindi favorisce il processo di convergenza) anche se i risultati non sono tutti statisticamente significativi.

Come accennato prima, recentemente l'attenzione della ricerca si è focalizzata sul decentramento di una particolare categoria di spesa: quella in capitale fisico e umano e tra i primi studi a porre attenzione al tema ci sono quelli dell'OCSE¹⁰. Il punto di partenza di questi studi è aver verificato che la spesa in istruzione è generalmente favorita dal processo di decentramento

⁹ Cfr. Vazquez, Lago-Penas e Sacchi (2015) per una rassegna completa.

¹⁰ Ci riferiamo in particolare agli studi condotti da Blochliger (2013), Blochliger e Egert (2013), Fredriksen (2013) e anche Blochliger, Egert e Fredriksen (2013).

soprattutto anche quando alcune tipologie di trasferimenti dallo stato centrale sono destinati alla spesa in istruzione. Poiché la spesa in istruzione aumenta il capitale umano, per questa via si genera anche un effetto sulla crescita. Oltre al capitale umano che favorisce la crescita, l'analisi è poi estesa anche alla spesa in conto capitale, in particolare la spesa in infrastrutture. I risultati rimangono ancora poco convincenti, ma aprono la strada alle necessità di allargare il campo di analisi alle varie categorie economiche e funzionali di spesa decentrata.

Uno studio che in parte può essere connesso a questo ambito di indagine che lega investimenti decentrati e crescita è quello di Kappeler *et al.* (2013) anche se l'obiettivo dell'analisi è più focalizzato a capire se le modalità del finanziamento degli investimenti decentrati ha effetti sulla dimensione totale degli investimenti. Nello studio, si considerano 20 Paesi europei nel periodo 1990-2009 e si indagano possibili effetti di complementarità e/o sostituibilità tra due strumenti (entrate tributarie locali e trasferimenti vincolati) nell'incrementare il volume di spesa per investimenti. Emerge che più autonomia fiscale sul fronte delle entrate porta a più spesa per investimenti.

Uno studio recente è anche quello di Carniti *et al.* (2016) che individuano nella dimensione del settore pubblico un possibile nesso tra decentramento (anche nella spesa in conto capitale) e crescita. Come mostrato già da altri studi economici il decentramento influenza la dimensione del settore pubblico e quest'ultimo influenza la crescita¹¹ allora indirettamente nel lavoro si ipotizza che il decentramento potrebbe influenzare la crescita. Inoltre, se da un lato c'è la quasi unanimità (anche nei risultati empirici) nel riconoscere una relazione a U rovesciata tra dimensione del settore pubblico e crescita (la cosiddetta *Barro-Armev curve*), i risultati empirici non sono invece univoci circa la relazione tra decentramento e dimensione del settore pubblico. Carniti *et al.* analizzano teoricamente e testano quindi empiricamente gli effetti sul legame tra decentramento e crescita di una relazione non monotona e convessa tra decentramento e dimensione del settore pubblico. Attraverso un'analisi econometrica con un panel di 25 paesi europei analizzati su 11 anni (1995-2015) emerge che il legame tra decentramento e crescita risulta da una relazione non monotona e convessa tra decentramento e dimensione del settore pubblico. In particolare, quando si considera il decentramento dell'intera spesa pubblica, la relazione è non monotona e concava che implica che livelli elevati di decentramento hanno effetti negativi sulla crescita. Si noti che mentre gli studi prima citati stimano generalmente una relazione

¹¹ I riferimenti qui sono agli studi teorici ed empirici che hanno fatto seguito alla cosiddetta "Leviathan hypothesis" di Brennan e Buchanan.

di tipo lineare tra decentramento e crescita (con risultati dei coefficienti, che come detto, possono andare in un senso o in un altro) in questo studio invece la relazione che si stima è non lineare. Pertanto per determinati valori di decentramento l'impatto sulla crescita è positivo, oltre una certa soglia l'effetto non è più tale. Ed invece, la relazione diviene convessa quando si considera il decentramento dei soli investimenti fissi lordi, evidenziando l'operare di economie di scala. Dai dati emerge che una "soglia minima" di investimenti che deve essere svolta a livello locale affinché si espliciti un effetto sul tasso di crescita è intorno al 40%.

Chiudiamo questa parte concludendo che la spesa in infrastrutture viene gestita per la maggior parte dai livelli di governo locali con punte che superano il 70% in alcuni Paesi dell'Unione Europea anche per effetto anche dei Fondi Strutturali (Alegre *et al.*, 2008). Nonostante questi numeri, la teoria economica soltanto di recente ha cominciato ad occuparsi della questione dal punto di vista teorico ed empirico. Molto rimane da investigare soprattutto in merito alle modalità di finanziamento¹² e ai problemi di coordinamento degli stessi tra livelli di governo per valutare l'efficacia e l'impatto sulla crescita. In estrema sintesi, in una situazione di vincoli e tetti alla spesa complessiva (come nel caso italiano) andrebbe verificato meglio se e in che misura è possibile stimolare la crescita modificando la composizione tra spesa corrente e spesa in conto capitale tra i livelli di governo. Detto altrimenti andrebbe verificato se i tassi di crescita più elevati che si registrano in alcune Regioni italiane dipendono soltanto da alcune variabili di contesto socio-economico oppure se sono imputabili all'ammontare di spesa in conto capitale che affluisce su questi territori e/o a precise scelte locali. Nel contesto europeo poi è ampiamente riconosciuto il ruolo che un massiccio piano di investimenti pubblici potrebbe avere sull'anemica crescita europea. Il tema è ovviamente come andrebbe finanziato questo piano di investimenti pubblici e da quale livello di governo dovrebbe essere deciso.

Per concludere, il Rapporto letto nella sua interezza e organicità dei temi presentati che riguardano la finanza e le politiche dei governi locali in Italia ha il pregio di offrire non solo conoscenza e divulgazione di dati e di questioni tecniche, ma anche quello di tracciare nuovi percorsi di approfondimento sui suddetti temi che spesso nel dibattito e accademico e politico negli scorsi anni sono rimasti sotto traccia, e quindi residuali. E infatti la finanza locale non deve essere solo una questione di aggiustamento dei conti pubblici (come accaduto in questi anni) o allocazione di alcune categorie di spese ed

¹² Una discussione sulla mancanza di studi sul tema e con alcuni interessanti suggerimenti di ricerca per la policy è in Kappeler *et al.* (2013).

entrate, o il disegno più o meno perfetto di meccanismi perequativi, ma deve anche aprire la strada a nuove strategie e strumenti di sviluppo e crescita del nostro paese. In questi anni alcune occasioni sono state sprecate, ma se ne possono ancora aprire altre e i segnali nel momento in cui scriviamo sono incoraggianti perché certamente si registra (anche a livello europeo) quantomeno una maggiore attenzione al tema degli investimenti. Lo sappiamo, complice anche la crisi economica, la politica spesso limita e ha limitato i suoi compiti a gestire le emergenze e le contingenze. Ma compito della comunità degli studiosi è indicare al policy maker altre rotte per inquadrare e risolvere i problemi. Il presente rapporto quindi mette insieme le competenze e le conoscenze tecniche dei vari istituti di ricerca per tracciare un punto di contatto tra la ricerca economica e le sperimentazioni di nuove politiche attingendo sia alla teoria sia alla prassi di altre realtà non italiane.

E infine, nel momento in cui scriviamo, sono incerti gli esiti del referendum e quindi le prospettive che si aprono nel sistema delle relazioni tra Stato Centrale e “le ragioni delle Regioni”. È indubbio che in questi anni i governi locali in Italia non sono stati portatori di una forte cultura delle autonomie e non hanno mostrato di essere all’altezza delle aspettative che in molti avevano riposto sul decentramento in Italia. Il cattivo disegno della riforma del Titolo V e la crisi economica hanno certamente distorto il sistema degli incentivi sia al “centro” sia in “periferia” e siamo quindi in una crisi evidente del federalismo in Italia. E tuttavia, tra le soluzioni possibili (sia che passi il testo, sia che venga mantenuto lo status quo) ci pare ancor più necessario ridisegnare un sistema delle regole che sia patrimonio comune per mettere in campo una visione precisa e coerente del sistema delle autonomie locali. Nel nostro Paese, la frammentazione non è solo “partitica” ma è della società nel suo complesso ed anche dei suoi territori. Il decentramento non può quindi ancora una volta, come nel 2001, essere un terreno di scontro tra maggioranza e minoranza, ma per quanto possibile un terreno alto di composizione delle differenze, che sia funzionale allo sviluppo, a gestire meglio la complessità delle regole che arrivano dall’Europa, ad attivare la partecipazione dei cittadini alla politica.

Bibliografia

Agnoletti C., Ferretti C., Lattarulo P. (2016), *Quali strumenti per una maggiore autonomia finanziaria delle Città metropolitane?* Paper presentato alla XXVIII Conferenza Nazionale Siep, Lecce 21-22 settembre 2016.

- Alegre J.G., Kappeler A., Kolev A., Valila T. (2008), *Composition of government investment in Europe: some forensic evidence*. EIB papers, 13, pp. 23-54.
- Aschauer D.A. (1990), "Why is Public Capital Important?", in A.H. Munnell (ed.), *Is There a Shortfall in Public Capital Investment?*, Federal Reserve Bank of Boston, Boston.
- Barro R.J. (1990), "Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth", *The Journal of Political Economy*, 98(5), pp. 103-125.
- Barro R.J., Sala-i-Martin X.I. (1995), *Economic Growth*, MIT Press.
- Blochlinger H. (2013), *Decentralization and Economic Growth – part 1: How Fiscal federalism affect long-term development*. OECD Working paper on Fiscal Federalism, No. 14.
- Blochlinger H., Egert B. (2013), *Decentralization and Economic Growth – Part 2: The impact on Economic Activity, Productivity and Investment*. OECD Working paper on Fiscal Federalism, No. 15.
- Blochlinger H., Egert B., Fredriksen K. (2013), *Fiscal Federalism and its impact on economic activity, public investment and the performance of educational systems*. ECO/WKP, 43.
- Bom P., Ligthart J. (2008) "How productive is public capital? A Meta Analysis" CESifo Working Paper NO. 2206.
- Calamai L. (2009), "The link between Devolution and Regional Disparities: Evidence from the Italian Regions", *Environment and Planning A*, 41, pp. 1129-1151.
- Calderon C., Serven, L. (2004), *The effects of infrastructure development on growth and income distribution*. Policy Research Working Paper Series 3400, The World Bank.
- Carniti E., Cerniglia F., Longaretti R., Michelangeli A. (2016), *Decentralization, public spending and economic growth: a European perspective*. Mimeo, paper presentato alla XXVIII Conferenza Nazionale Siep, Lecce 21-22 settembre 2016.
- Cerniglia F., Longaretti R. (2013a), "Federalism, Human Capital Accumulation and Inequality", *Economia Politica*, 30(2), pp. 151-180.
- Cerniglia F., Longaretti R. (2013b), "Federalism, Education-Related Public Good and Growth when Agents are Heterogeneous", *Journal of Economics*, 109(3), pp. 271-301.
- Cerniglia F., Longaretti R. (2016), "Decentramento, dinamica della spesa in conto capitale e crescita; alcune considerazioni", in F. Bassanini, F. Cerniglia, A. Quadrio Curzio, L. Vandelli (a cura di), *Territori e autonomie; un'analisi economico-giuridica*, il Mulino, Bologna.
- Fisman R., Gatti R. (2002), "Decentralization and corruption: evidence across countries", *Journal of Public Economics*, 83, pp. 325-345.
- Fredriksen K. (2013), *Decentralization and Economic Growth – Part 3: Decentralisation, Infrastructure Investment and Educational Performance*. OECD Working papers on Fiscal Federalism, No. 16.
- Kappeler A., Solè-Ollé A., Stephan A., Valila T. (2013), "Does fiscal decentralization foster regional investment in productive infrastructure?", *European Journal of Political Economy*, 31, pp. 15-25.
- Pluchino T., Zanardi A. (2016), "Decentramento fiscale, crescita economica e convergenza territoriale: evidenze empiriche del caso italiano", in F. Bassanini, F.

- Cerniglia, A. Quadrio Curzio, L. Vandelli (a cura di), *Territori e autonomie; un'analisi economico-giuridica*, il Mulino, Bologna.
- Rodríguez-Pose A., Ezcurra R. (2010), “Does decentralization matter for regional disparities? A cross-country Analysis”, *Journal of Economic Geography*, 10(5), pp. 619-644.
- Romp W., De Haan J. (2005), “Public capital and economic growth: a critical survey”, EIB paper, 13/1, pp. 23-54.
- Trovati G. (2016), “Per i Comuni doppia mossa sul rilancio degli investimenti”, *Il Sole 24 Ore*, 8 ottobre.

1. LA FINANZA DEGLI ENTI TERRITORIALI NEL 2014 E 2015

di Renato Cugno e Roberta Di Stefano

1.1. Alcune novità dal 2015

Con il 2015 acquistano vigenza alcune norme che hanno un'influenza diretta sull'andamento dei bilanci degli enti territoriali, nonché sui loro flussi di cassa.

In primo luogo si ha l'avvio dell'attività e dei connessi flussi finanziari delle *Città Metropolitane* di Roma Capitale, Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli. I nuovi enti sono insediati dal 1° gennaio 2015 (1° agosto nel caso di Venezia), e si insediano con la contestuale soppressione delle rispettive province. Dal 2016 si insedieranno le Città Metropolitane di Reggio Calabria, Palermo, Catania, Messina, Cagliari.

Di rilievo anche il superamento del Patto di stabilità interno e l'adozione del nuovo vincolo del pareggio di bilancio, per le Regioni a statuto ordinario.

Infine nel 2015 molti enti hanno scelto di adottare la nuova normativa contabile con il passaggio alla *competenza rafforzata*: per le operazioni di riaccertamento di poste di entrata e di spesa che ha comportato incide sulla fase di competenza dei bilanci.

Le tabelle seguenti illustrano il conto consolidato di tutte le amministrazioni pubbliche, elaborato da Istat. Le entrate correnti risultano stazionarie: in lieve calo le entrate tributarie, compensate da un aumento dei trasferimenti correnti dallo Stato. Le prime hanno andamento differenziati per cespiti (Tab. 3) e per ente: in lieve aumento le imposte immobiliari, la TASI e le addizionali regionali e comunali all'Irpef e l'imposta provinciale sul registro automobilistico; in calo quella, ancora delle Province, sulla RC auto, e il tributo sulle discariche, attribuito a Regioni e Province. Le spese correnti sono in riduzione in quasi tutte le componenti: personale, beni e servizi, trasferimenti correnti e in c/capitale a privati. Cresce invece la spesa per

trasferimenti ad enti pubblici (Province), e per il primo anno da tempo, quella per investimenti (Comuni, v. oltre).

Tab. 1 – Amministrazioni locali: entrate 2013-2015. Incassi in milioni

	2013	2014	2015	var. 2013	var. 2014	var. 2015
Imposte indirette	68.855	71.016	68.467	-4%	3%	-4%
Imposte dirette	35.239	35.619	35.910	0%	1%	1%
Trasferimenti da enti pubblici	83.835	86.880	89.019	-5%	4%	2%
Aiuti internazionali	940	870	512	-39%	-7%	-41%
Trasferimenti correnti diversi	6.090	5.538	5.539	5%	-9%	0%
- da famiglie	4.859	4.313	4.367	8%	-11%	1%
- da imprese	1.231	1.225	1.172	-3%	0%	-4%
Totale entrate correnti	226.522	231.637	231.692	-2%	2%	0%
Contributi agli investimenti	12.569	8.087	7.600	20%	-36%	-6%
- dal resto del mondo	2.433	2.977	2.720	29%	22%	-9%
- da enti pubblici	10.136	5.110	4.880	19%	-50%	-5%
Altri trasferimenti in c/capitale	1.020	994	974	0%	-3%	-2%
- da famiglie	83	91	86	-27%	10%	-5%
- da imprese	937	903	888	3%	-4%	-2%
Totale entrate in conto capitale	13.642	9.128	8.618	18%	-33%	-6%
Totale entrate complessive	240.164	240.765	240.310	-1%	0%	0%

Fonte: ISTAT, Conti economici consolidati delle Amministrazioni pubbliche

Tab. 2 – Amministrazioni locali: spese 2013-2015. Pagamenti in milioni e variazioni

	2013	2014	2015	var. 2012	var. 2013	var. 2014	var. 2015
Redditi da lavoro dipendente	68.186	67.017	65.578	-3%	-1%	-2%	-2%
Acquisto di beni e servizi prodotti da produttori market	42.281	42.396	42.079	-3%	0%	0%	-1%
Consumi intermedi	66.742	67.179	66.361	1%	2%	1%	-1%
Altre imposte indirette sulla produzione	4.455	4.368	4.397	-3%	-3%	-2%	1%
Contributi alla produzione	10.937	11.871	10.960	3%	2%	9%	-8%
Interessi passivi	3.373	3.378	2.891	-10%	-14%	0%	-14%
Imposte dirette	610	580	572	12%	26%	-5%	-1%
Prestazioni sociali in denaro	2.879	3.292	3.310	1%	0%	14%	1%
Premi di assicurazione	859	775	781	-3%	-4%	-10%	1%
Trasferimenti ad enti pubblici	1.027	1.929	4.295	-53%	65%	88%	123%
Trasferimenti correnti diversi	5.342	5.231	5.293	0%	10%	-2%	1%
- a istit. sociali private	1.122	967	956	-4%	8%	-14%	-1%
- a famiglie	3.516	3.472	3.586	1%	11%	-1%	3%
- a imprese	704	792	751	-1%	8%	13%	-5%
Totale uscite correnti	206.730	208.061	206.557	-2%	0%	1%	-1%

Investimenti fissi lordi e variazione delle scorte	22.453	20.073	21.685	3%	-6%	-11%	8%
Acquisizioni nette di attività non finanziarie non prodotte	369	425	289	112%	235%	15%	-32%
Contributi agli investimenti	9.021	8.167	8.544	-14%	1%	-9%	5%
- a famiglie	941	789	690	1%	-18%	-16%	-13%
- a imprese	4.615	4.131	4.125	-9%	2%	-10%	0%
- ad enti pubblici	3.441	3.223	3.705	-25%	8%	-6%	15%
Altri trasferimenti in c/capitale	1.918	2.202	1.127	-5%	29%	15%	-49%
- a imprese	1.078	1.276	685	-47%	35%	18%	-46%
- ad enti pubblici	840	926	442	879%	23%	10%	-52%
Totale uscite in conto capitale	33.761	30.867	31.645	-2%	-2%	-9%	3%
Totale uscite	240.491	238.928	238.202	-2%	0%	-1%	0%
Risparmio lordo (+) o disavanzo (-)	19.792	23.576	25.135	25%	-24%	19%	7%
Indebitamento (-) o accreditamento (+)	- 327	1.837	2.108	-205%	-110%	-662%	15%

Fonte: ISTAT, Conti economici consolidati delle Amministrazioni pubbliche

Tab. 3 – Principali imposte dirette e indirette 2013-2015. Incassi in milioni e variazioni

	2013	2014	2015	var. 2013	var. 2014	var. 2015
Imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF)	161.324	161.612	165.976	-2%	0%	3%
Addizionale regionale sull'IRPEF	10.596	10.964	11.332	-1%	3%	3%
Addizionale comunale sull'IRPEF	4.207	4.371	4.384	8%	4%	0%
Imposte sul reddito delle società (IRES) (a)	38.325	31.011	31.997	7%	-19%	3%
Ritenute sugli interessi e su altri redditi da capitale	10.458	9.966	10.851	14%	-5%	9%
Imposte giochi abilità e concorsi pronostici	1.492	2.495	1.374	192%	67%	-45%
Imposta comunale sugli immobili (ICI) - Aree edificabili	501	484	580		-3%	20%
Imposta municipale unica (IMU) - Aree edificabili	1.044	979	967	-2%	-6%	-1%
Tasse auto pagate dalle famiglie	4.342	4.642	4.535	-7%	7%	-2%
Altre imposte sul reddito e sul patrimonio	1.889	1.992	1.919	-34%	5%	-4%
Cedolare secca sugli affitti	1.488	1.716	2.026	43%	15%	18%
<i>totale imposte dirette insieme AAPP</i>	240.920	237.931	242.356	0%	-1%	2%
totale imposte dirette AL (elab. Banca d'Italia)	35.239	35.619	35.910	0%	1%	1%
Imposta sul valore aggiunto (IVA)	93.921	97.041	101.157	-2%	3%	4%
Imposta sugli oli minerali e derivati	26.332	25.659	25.654	-5%	-3%	0%
Tributo speciale discarica	129	116	98	-4%	-10%	-16%
Imposta sull'energia elettrica e oneri di sistema fonti rinnovabili	13.542	16.266	15.042	5%	20%	-8%
Imposta sul gas metano	4.083	4.778	3.196	-6%	17%	-33%
Imposta di registro e sostitutiva	4.324	4.698	4.647	-4%	9%	-1%
Imposta di bollo	6.843	7.798	6.970	35%	14%	-11%
Imposta sulle assicurazioni	3.029	2.948	3.066	-1%	-3%	4%

Imposta ipotecaria	1.841	1.513	1.499	-1%	-18%	-1%
Pubblico registro automobilistico (PRA)	1.359	1.420	1.569	-1%	4%	10%
Imposta sui tabacchi	10.679	10.423	10.815	-6%	-2%	4%
Imposta sul lotto e le lotterie	6.999	7.352	7.710	-5%	5%	5%
Imposta sulle assicurazioni Rc auto	2.637	2.309	2.137	2%	-12%	-7%
Contributi concessioni edilizie	1.841	1.498	1.399	-7%	-19%	-7%
Imposte comunali sulla pubblicità e sulle affissioni	424	392	405	0%	-8%	3%
Imposta municipale unica (IMU)	19.704	19.574	19.744	-14%	-1%	1%
Imposta sui servizi indivisibili (TASI)	-	4.646	4.750			2%
Tasse auto pagate dalle imprese	1.395	1.390	1.422	1%	0%	2%
Imposta regionale sulle attività produttive (IRAP)	31.980	30.385	28.121	-4%	-5%	-7%
<i>totale imposte indirette insieme AAPP</i>	<i>238.675</i>	<i>248.207</i>	<i>249.324</i>	<i>-3%</i>	<i>4%</i>	<i>0%</i>
totale imposte indirette AL (elab. Banca d'Italia)	68.825	71.016	68.467	-4%	3%	-4%
incidenza AL su imposte dirette e indirette	21,70%	21,90%	21,90%			

Fonte: ISTAT, Conti economici consolidati delle Amministrazioni pubbliche

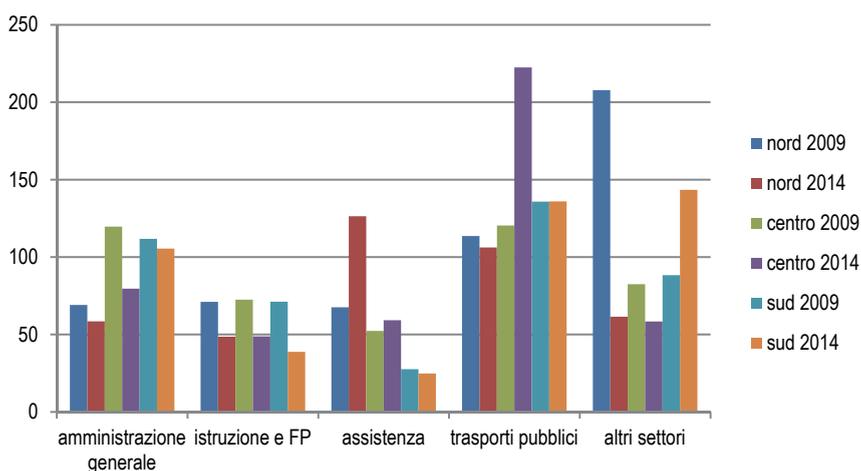
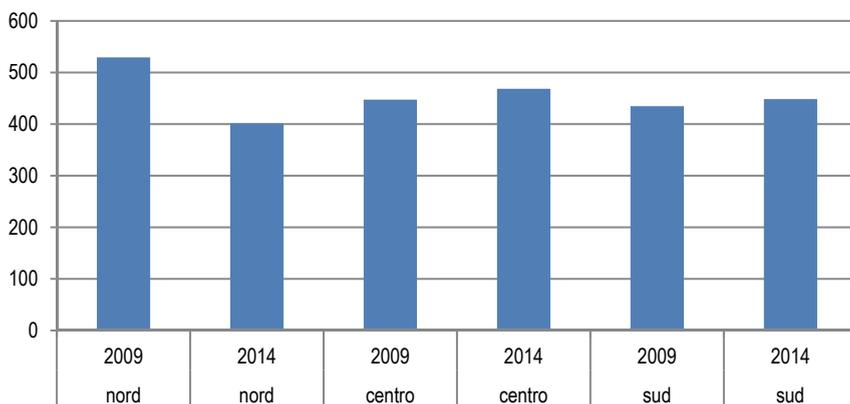
1.2. Le Regioni

L'analisi dei flussi di cassa delle Regioni presenta diverse criticità, considerate nelle ultime edizioni di questo Rapporto. L'analisi su struttura e andamento della spesa delle Regioni a Statuto Ordinario è poco frequente, pertanto in questa sede si riporta quella compiuta dalla Corte dei Conti (2016 b) connessa alla fase della competenza. Un'analisi utile anche in vista della revisione in corso delle competenze di questo livello di governo. Il referto della Corte evidenzia che tra il 2009 e il 2014 la spesa regionale non sanitaria si è ridotta per la competenza del 10% in termini correnti e di poco meno del 40% in conto capitale. In termini di pagamenti, a fronte di una eguale flessione della spesa in conto capitale, quella corrente presenta una variazione positiva dell'1,9%.

Tale andamento risulta diverso nelle aree territoriali: nelle Regioni del Nord, gli impegni per spesa corrente si sono ridotti in misura superiore alla media (-23%) mentre in quelle del Centro e del Sud sono aumentati, rispettivamente, del 7% e del 3%. Estesa a tutte le Regioni, invece, la flessione dei pagamenti in conto capitale, ma con punte particolarmente elevate nel Nord e nel Sud dove la contrazione si è mantenuta in media superiore al 44%, mentre nel Centro la flessione è stata inferiore a 10%. La flessione viene misurata anche in termini pro capite: la spesa non sanitaria passa dai 484 euro del 2009 ai 430 euro del 2014. Quella dei pagamenti in conto capitale, da 267 euro a 163.

L'analisi della Corte verifica anche l'impatto sui settori della spesa regionale. Quello più rilevante, in termini di spesa, è quello del trasporto pubblico: si tratta del 33% degli impegni correnti e il 7,4% dei pagamenti in conto capitale. Nonostante la riduzione complessiva delle risorse nel periodo, gli impegni correnti in tale settore sono aumentati (+18,2) passando da 121 euro pro capite a poco meno di 142. Un aumento diffuso che però non si verifica per le RSO del Nord. Comune a tutte le ripartizioni è, invece, la dinamica dei pagamenti di settore per spesa in conto capitale.

Figg. 1 e 2 – Regioni a Statuto Ordinario: dinamica spesa corrente non sanitaria 2009-2014. Livello e settori per ripartizione. Impegni in milioni



Fonte: Corte dei Conti, Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica, 2016

Il comparto dell'assistenza, assorbe oltre il 19% della spesa non sanitaria, e per una gran parte viene trasferita ad altre amministrazioni territoriali. Ha registrato una crescita netta, con gli impegni correnti che sono passati, in termini pro capite, da 53 a 83 euro nel quinquennio. Ma per questo settore di spesa paiono ampliarsi le differenze preesistenti nel Paese: nel Nord la spesa ammonta a oltre 126 euro contro i 60 del Centro e i 25 dell'area meridionale. Tale evidenza richiede però ulteriori approfondimenti: si tratta di un settore dove sussistono disomogeneità contabili tra gli enti nell'imputazione di alcune voci di spesa.

Il terzo settore di spesa analizzato è quello dell'ordinamento degli uffici e amministrazione generale e organi istituzionali: rimane sostanzialmente costante tra il 19 e il 18% della spesa corrente non sanitaria in termini di impegni.

Un altro settore di spesa importante è quello per l'istruzione e la formazione professionale, a cui si può affiancare quello dei servizi per l'impiego. «Nel quinquennio tale voce di spesa si è contratta di oltre il 37 per cento, dagli iniziali 84 euro pro capite a circa 53 euro. Si tratta della funzione che, nel 2009, presentava le minori differenze dal punto di vista territoriale in termini di spesa corrente pro capite. Nel 2014 tali differenze risultavano aumentate, con gli importi nell'area meridionale di oltre il 15% inferiori alla media nazionale». Al sostegno dei settori produttivi sono destinate poco più del 10% delle spese regionali correnti e il 28% dei pagamenti in conto capitale. Il settore comprende il comparto agricolo, dell'economia montana, della caccia e pesca; quindi quelli manifatturiero, dell'artigianato, commercio e turismo. Nel complesso, assorbe circa 60 euro in termini pro capite.

Infine le opere infrastrutturali. Per questo settore i pagamenti ammontano a circa 31 euro pro capite. Per la maggioranza si tratta di somme trasferite ai Comuni, mentre agli investimenti diretti sono destinate solo il 22% dei fondi pagati. Per quanto concerne le Regioni a Statuto Speciale il rapporto rileva che anch'esse sono state oggetto delle misure di contenimento, ed hanno registrato nel periodo una flessione di impegni correnti e dei pagamenti in conto capitale simile a quella delle RSO.

1.3. I comuni

Per questo comparto si evidenzia un rallentamento delle dinamiche sia delle risorse che degli impieghi di parte corrente. Gli incassi correnti, sia nel 2014 che nel 2015 si riducono. A influire è la dinamica delle imposte, che presenta meno margini di manovra rispetto alle tasse, le quali mostrano un

aumento. In calo sono anche i trasferimenti dallo Stato, comprensivi del Fondo di Riequilibrio inserito nella categoria dei tributi speciali; in lieve calo anche i contributi incassati dalle Regioni.

Tab. 4 – Comuni: entrate e spese 2011-2015. Incassi in milioni

	2011	2012	2013	2014	2015
Entrate Tributarie	30.078	34.995	32.841	37.659	36.359
Imposte	16.722	21.583	17.653	22.258	21.707
Tasse	5.752	6.685	8.355	9.055	9.706
Tributi Speciali ed Altre Entrate Tributarie Proprie	7.604	6.727	6.833	6.286	4.946
di cui: Fondo di Riequilibrio Statale e Regionale	-	3.411	4.827	5.027	4.014
Entrate derivanti da Contributi e Trasferimenti Correnti	11.849	10.724	13.234	9.514	8.630
Contributi e Trasferimenti Correnti dallo Stato	7.167	4.386	6.690	3.424	2.655
Contributi e Trasferimenti Correnti dalle Regioni	3.902	5.546	5.732	5.292	5.215
Contributi e Trasferimenti di Organismi Comunitari ed Internazionali	33	32	41	33	36
Contributi e Trasferimenti Correnti da Altri enti del Settore Pubblico	747	760	772	636	709
Entrate Extratributarie	11.479	11.724	12.255	10.450	11.047
Proventi dei Servizi Pubblici	5.864	5.963	5.920	5.604	5.779
Proventi dei Beni dell'ente	2.000	2.183	2.155	2.128	4.514
Interessi Su Anticipazioni e Crediti	179	201	563	120	96
Utili Netti Aziende Speciali e Partecipate, dividendi e Proventi diversi	3.436	3.378	3.617	2.159	536
Alienazioni, Trasferimenti di Capitale e Riscossione di Crediti netti	12.071	10.815	9.228	8.201	10.135
Alienazione di Beni Patrimoniali	2.009	1.403	982	1.032	1.016
Trasferimenti di Capitale dallo Stato	904	1.181	1.818	1.317	1.895
Trasferimenti di Capitale dalla Regione/Provincia Autonoma	3.675	3.332	3.090	3.062	4.431
Trasferimenti di Capitale dal Settore Pubblico	871	444	527	473	567
Trasferimenti di Capitale da Altri Soggetti	3.181	3.606	2.698	2.221	2.118
Riscossione di Crediti (escl. prel. bancari)	1.553	850	113	94	70
Entrate derivanti da Accensione di Prestiti (nette)	3.447	2.795	4.478	4.380	2.105

Fonte: SIOPE (estratti a luglio 2016)

Per le spese, i flussi di cassa mostrano una flessione continua dei pagamenti per il personale, la cui consistenza si riduce, mentre i rinnovi contrattuali rimangono bloccati. In flessione sono anche i consumi intermedi, dopo diversi anni di crescita. Un andamento simile, ma per cause del tutto diverse lo hanno i pagamenti per gli interessi passivi.

Gli investimenti mostrano invece una ripresa, dopo molti anni di riduzione, ripresa che si concentra nel Mezzogiorno e nelle Isole: un fenomeno dovuto alle scadenze di utilizzo dei fondi comunitari per la tornata 2007-2013, nonché allo sblocco di risorse connesse alla ricostruzione post-terremoto di L'Aquila.

Tab. 5 – Comuni: spese 2011-2015. Pagamenti in milioni

	2011	2012	2013	2014	2015
SPESE CORRENTI	51.216	51.310	56.090	55.770	52.888
Personale	15.732	15.217	14.922	14.467	14.080
Acquisto di beni	1.559	1.500	1.512	1.470	1.263
Prestazioni di servizi	24.272	25.316	28.669	29.085	27.629
Trasferimenti	5.446	5.171	6.568	6.310	5.765
Interessi passivi e oneri finanziari diversi	2.217	2.190	2.055	1.896	1.895
Imposte e tasse	1.185	1.156	1.239	1.138	1.240
Altre spese	805	759	1.124	1.353	1.046
SPESE IN CONTO CAPITALE *	13.952	14.312	13.510	10.934	12.644
Acquisizione di capitali (beni immobili e mobili, titoli)	12.014	12.173	11.399	9.116	10.799
Incarichi professionali esterni	242	240	231	173	165
Trasferimenti di capitali	1.093	1.043	1.002	931	825
Partecipazioni azionarie e conferimenti di capitale	413	279	134	209	85
Concessioni di crediti ed anticipazioni nette	1.419	106	58	201	74
SPESE PER RIMBORSO DI PRESTITI	7.541	8.393	9.042	9.454	13.252

Fonte: SIOPE (estratti a luglio 2016)

Fig. 3 – Comuni: spese correnti 2011-2015 per ripartizione. Pagamenti in milioni

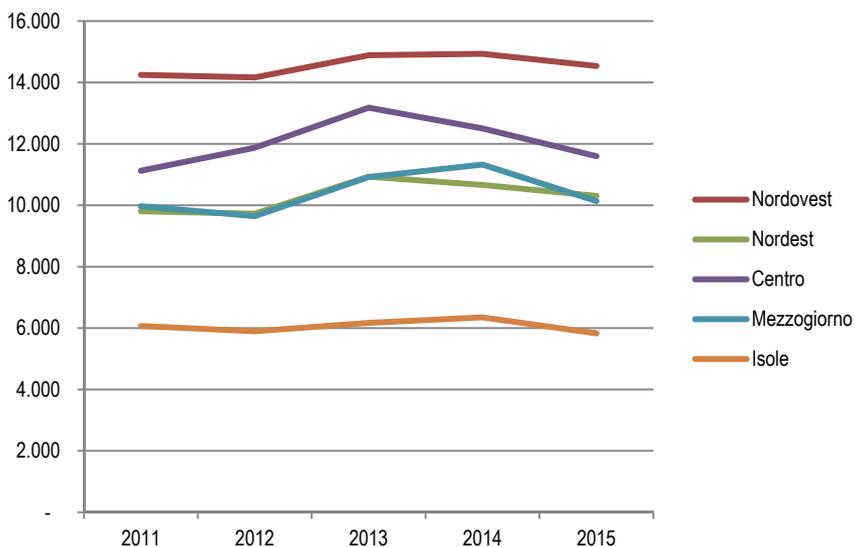
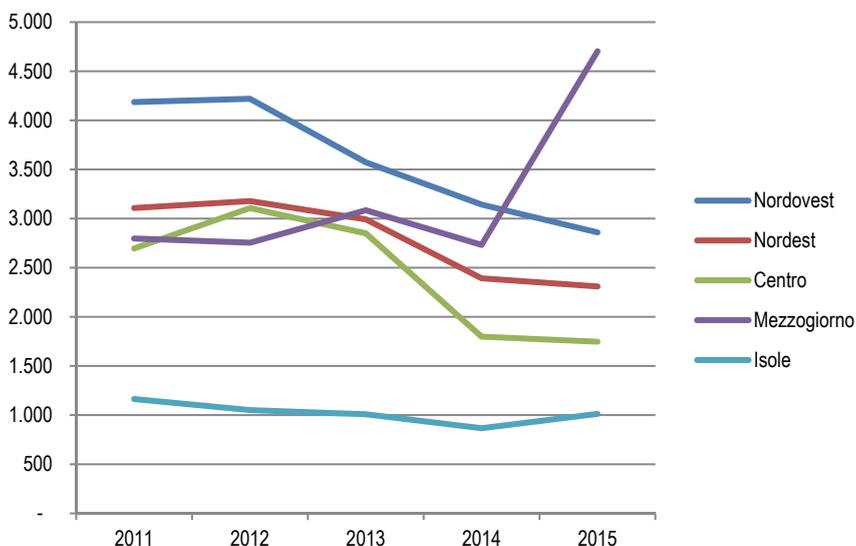


Fig. 4 – Comuni: spese c/capitale 2011-2015 per ripartizione. Pagamenti in milioni



Fonte: SIOPE (estratti a luglio 2016)

1.4. Le Province e le Città Metropolitane

Il 2015 vede l'ingresso delle 9 nuove Città Metropolitane, che sostituiscono le preesistenti Province. Le funzioni del nuovo ente sono parzialmente diverse da quelle della precedente Provincia. Peraltro il 2015 è ancora un anno di assestamento delle relazioni tra Regioni, Province e Città Metropolitane: in particolare si avvia il trasferimento di personale – relativo alle funzioni non fondamentali¹ – verso le Regioni e altri enti pubblici. I tagli erariali

¹ Quelle che oggi sono definite Funzioni Fondamentali e le funzioni per il mercato del lavoro non assorbivano più della metà della spesa corrente delle Province nel 2013. Quindi la rimanente quota di spesa corrente serviva per le funzioni non fondamentali e per quelle di amministrazione e controllo: si tratta quindi delle funzioni il cui finanziamento non è più garantito dallo Stato e che ai sensi della legge Delrio (L. n. 56/2014) vanno riallocate tra Regioni ed enti locali.

In relazione a ciò, la legge di stabilità per il 2015 ha operato una forte riduzione delle dotazioni organiche di questi enti, ridefinite in 23.500 unità a fronte dei 42.700 dipendenti presenti a fine 2013. La ridefinizione è stata affiancata dal taglio di 1 miliardo delle risorse disponibili per il 2015 e dalle contestuali riduzioni disposte per il 2016 e 2017 – due e tre miliardi rispettivamente – su una spesa corrente totale che nel 2013 era pari a 7,5 miliardi. I dipendenti eccedenti tali dotazioni connesse alle FF, e connesse risorse umane e strumentali, diventano

risultano altresì cospicui con difficoltà per gli equilibri di bilancio. La tabella 10, a fine capitolo, illustra proprio l'andamento di cassa delle entrate e spese in quest'anno, di transizione.

In quanto segue si presentano alcuni indicatori finanziari dei due enti, ormai diversi. Emergono differenze, sia tra i due enti che nelle ripartizioni del Paese nei livelli e nella attuale struttura del finanziamento. Differenze talvolta notevoli, come per gli enti nel Nordest, che mostrano entrate procapite nettamente inferiori, soprattutto per le Città Metropolitane di Bologna e Venezia. Tali differenza vanno però considerate con cautela: sia per la diversità nelle competenze regionali attribuite agli enti, che per l'attuale processo di assestamento delle stesse (le funzioni non fondamentali); la natura di cassa del dato, sconta inoltre possibili tempistiche diverse e ritardi nei pagamenti tra i livelli di governo.

Saranno i bilanci 2016 a consentire una migliore evidenza dell'impatto finanziario della riforma avviata dalla Legge 56/2014.

Tab. 6 – Province e Città Metropolitane: entrate 2015 pro capite per ripartizione

	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Mezzogiorno	Isole	Italia
Province	129,2	137,5	178,5	137,9	122,5	139,8
Città metropolitane	134,7	91,5	126,1	116,7		123,3
Province e Città metropolitane	131,4	130,1	155,3	131,3	122,5	134,9

Fonte: SIOPE (estratti a luglio 2016)

quindi oggetto di riallocazione tra Regioni e Comuni, un processo affrontato dalle Regioni nel corso del 2015. Per le eccedenze sono state avviate procedure di mobilità in altri comparti del pubblico impiego (es. uffici giudiziari). L'associazione delle Province nota come «ad esercizio finanziario 2015 inoltrato, l'onere della spesa che doveva essere trasferito, secondo la tempistica della l. n. 56/2014, resta ancora a carico delle Province (ed il fenomeno è presumibilmente destinato a protrarsi). Ne consegue che una parte della spesa, soprattutto di quella per il personale, grava su una gestione che, non avrebbe invece dovuto considerarla nel proprio programma finanziario». Similmente lo Stato avrebbe dovuto farsi carico dal 1 gennaio 2015 dei costi dei centri per l'impiego, che non sono più un servizio a carico di Province e Città metropolitane (230 milioni circa per personale, 220 circa per strutture). Ma a luglio 2015 non è stato disposto nessun intervento. Inoltre le risorse alle Province subiscono, nel biennio seguente le ulteriori profonde riduzioni definite dalla Legge di Stabilità 2015: 900 milioni nel 2016 e 1,8 miliardi nel 2017.

Tab. 7 – Province e Città Metropolitane: incidenza trasferimenti su entrate 2015

	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Mezzogiorno	Isole	Italia
Province						
% trasferimenti correnti Stato	4%	7%	7%	19%	19%	11%
% trasferimenti correnti Regione	29%	34%	16%	23%	32%	27%
% trasferimenti Regione su entrate totali	31%	34%	22%	31%	34%	30%
Città metropolitane						
% trasferimenti correnti Stato	6%	4%	1%	31%		10%
% trasferimenti correnti Regione	26%	31%	27%	17%		25%
% trasferimenti Regione su entrate totali	24%	33%	28%	18%		25%
Province e Città metropolitane						
% trasferimenti correnti Stato	5%	6%	5%	22%	19%	10%
% trasferimenti correnti Regione	28%	34%	20%	21%	32%	26%
% trasferimenti Regione su entrate totali	29%	34%	24%	27%	34%	29%

Fonte: SIOPE (estratti a luglio 2016)

Tab. 8 – Province e Città Metropolitane: indicatori territoriali delle spese 2015. Pagamenti in euro e incidenze %

	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Mezzogiorno	Isole	Italia
<i>Pagamenti correnti procapite</i>						
Province	115,5	115,4	151,6	110,3	85,9	115,3
Città metropolitane	129,6	73,4	108,2	79,9		105,2
Province e Città metropolitane	121,0	108,7	132,4	100,9	85,9	112,3
<i>incidenza % personale su spesa corrente</i>						
Province	22,8	22,1	29,2	32,0	42,0	28,2
Città metropolitane	18,4	25,2	24,1	23,3		21,5
Province e Città metropolitane	20,9	22,4	27,4	29,9	42,0	26,4
<i>incidenza % interessi passivi e oneri finanziari diversi su spesa corrente</i>						
Province	2,5	3,0	2,7	4,6	1,8	3,0
Città metropolitane	5,0	0,6	2,1	0,9		3,0
Province e Città metropolitane	3,5	2,7	2,4	3,7	1,8	3,0

Fonte: SIOPE (estratti a luglio 2016)

Tab. 9 – Province e Città Metropolitane: entrate 2015 per ripartizione. Incassi in milioni

	PROVINCE						CITTÀ METROPOLITANE						Italia Prov + CM
	NO	NE	Ce	Mez	Is	Italia	NO	NE	Ce	Mez	Is	Italia	
Entrate Tributarie	688	656	525	670	370	2.909	485	97	444	253	1.279	4.188	
Imposte	670	640	493	581	367	2.751	481	97	442	245	1.265	4.016	
Tasse	5	1	33	4	2	44	0	-	2	8	10	54	
Tributi speciali ed altre entrate tributarie proprie	-	1	4	33	1	38	4	-	-	0	4	41	
Fondo sperimentale statale di riequilibrio	9	14	28	52	-	104	-	-	-	-	-	104	
Contributi e Trasferimenti Correnti	440	578	575	584	427	2.603	299	63	198	240	800	3.403	
Trasf. dallo Stato	47	91	84	255	159	637	52	7	7	155	220	857	
Trasf. dalla Regione	362	463	189	307	263	1.585	221	53	179	85	538	2.123	
Trasf. da organismi comunitari e internazionali	5	9	4	16	3	35	4	1	5	0	11	46	
Trasf. da altri enti del settore pubblico	26	8	27	6	2	68	23	1	10	0	34	103	
Entrate Extratributarie	134	111	99	88	28	460	71	11	33	0	115	576	
Alienazioni, Trasferimenti di Capitale e Riscossione di Crediti nette	218	203	142	235	54	852	100	35	28	12	174	1.026	
Alienazione di Beni Patrimoniali	59	27	14	18	0	119	60	10	4	7	81	200	
Trasf. dallo Stato	33	5	11	31	15	95	2	2	3	0	8	103	
Trasf. dalla Regione	101	66	105	174	38	484	12	14	21	4	51	535	
Trasf. dal Settore Pubblico	13	10	6	1	0	30	2	1	0	0	3	33	
Trasf. da Altri Soggetti	5	6	5	5	0	20	2	8	3	0	14	34	
Riscossione di Crediti (escl. prel. bancari)	1	5	1	1	0	8	10	-	0	-	10	19	
Accensione di Prestiti nette	59	74	33	46	-	212	76	1	5	3	84	296	

Fonte: SIOPE (estratti a luglio 2016)

Tab. 10 – Province e Città Metropolitane: entrate e spese 2011-2015. Incassi e pagamenti in milioni

	2011	2012	2013	2014	2015*	Var. % '15/'11
Entrate Tributarie	5.196	4.819	5.196	4.303	4.188	-19,4
Contributi e Trasferimenti Correnti	3.938	3.230	3.600	2.959	3.403	-13,6
Contributi e trasferimenti correnti dallo Stato	832	682	759	491	857	3,0
Contributi e trasferimenti correnti dalla Regione	2.949	2.405	2.615	2.298	2.123	-28,0
Entrate Extratributarie	642	701	718	597	576	-10,3
<i>Totale entrate correnti</i>	9.775	8.750	9.513	7.858	8.166	-16,5
Alienazioni, Trasferimenti di Capitale e Riscossione di Crediti nette	1.624	1.533	1.608	1.180	1.026	-36,8
Alienazione di beni patrimoniali	123	233	482	173	200	62,6
Trasferimenti di capitali dallo Stato	307	187	138	163	103	-66,4
Trasferimenti di capitali dalla Regione	755	752	652	556	535	-29,1
Trasferimenti di capitali da altri enti del settore pubblico	63	88	100	-	33	-47,6
Trasferimenti di capitali da imprese e privati	102	63	70	47	34	-66,7
Riscossioni di crediti (escl. prel. bancari)	256	210	52	-	19	-92,6
Accensione di Prestiti nette	648	578	338	286	296	-54,3
Spese correnti	8.450	7.987	7.618	7.323	6.814	-19,4
Personale	2.220	2.153	2.046	1.956	1.798	-19,0
Acquisto di beni, servizi e prestazioni servizi	3.956	3.790	3.587	3.187	2.824	-28,6
Trasferimenti	1.512	1.303	1.231	1.355	1.450	-4,1
Interessi passivi e oneri finanziari diversi	434	154	385	347	204	-53,0
Imposte e tasse	181	178	169	161	153	-15,5
Altre spese	147	146	200	288	375	155,1
Spese in c/capitale lorde	2.635	2.125	2.733	1.677	1.599	-39,3
Acquisizione di capitali (beni immobili e mobili, titoli)	1.924	1.643	1.763	1.261	1.179	-38,7
Incarichi professionali esterni	22	25	18	15	257	1068,2
Trasferimenti di capitali	429	300	528	255	187	-56,4
Partecipazioni azionarie e conferimenti di capitale	23	-	305	222	4	-82,6
Concessioni di crediti ed anticipazioni netti	18	49	12	16	26	44,4
Rimborso di prestiti	710	946	1.067	792	644	-19,4

Fonte: SIOPE (estratti a luglio 2016)

Bibliografia

Corte dei Conti (2016 a), *Relazione sulla gestione finanziaria degli Enti territoriali per l'esercizio 2014*, Delibera n. 8/sezaut/2016/frag.

Corte dei Conti (2016 b), *Rapporto 2016 sul coordinamento della finanza pubblica*.

2. L'ABBANDONO DEL PATTO DI STABILITÀ E I NUOVI OBIETTIVI DI FINANZA LOCALE: COME CAMBIA IL CONTRIBUTO DEGLI ENTI LOCALI AL RISANAMENTO

di *Claudia Ferretti, Patrizia Lattarulo e Andrea Taddei*

2.1. Premessa

Con la legge di stabilità 2016 si è conclusa l'esperienza del Patto di Stabilità Interno, da sempre ritenuto, in parte a torto, il principale ostacolo alla ripresa degli investimenti e lo si è sostituito con un vincolo più semplice: gli enti locali sono ora tenuti a conseguire un unico saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali. Lo stesso impegno viene richiesto anche alle Regioni, anche se questi enti già nel 2015, anticipando in parte quanto previsto dalla legge n. 243/2012, avevano abbandonato il Patto per un equilibrio di bilancio con ben 6 saldi diversi, saldo corrente e saldo finale di competenza, di cassa ordinaria e sanitaria.

D'altra parte durante l'ultimo biennio molto è cambiato nelle modalità con cui le amministrazioni territoriali sono chiamate a concorrere agli obiettivi di finanza pubblica. In primo luogo a causa delle modifiche introdotte dal decreto legislativo n. 118/2011 (la cd. armonizzazione contabile), pienamente operative dal 2015 dopo una prima fase sperimentale, che mutano il quadro contabile entro cui operano gli stessi enti, incidendo per questa via sulla disponibilità di risorse e sulla spesa. E poi naturalmente a causa delle modifiche al pareggio di bilancio.

In ogni caso, i primi dati relativi alla chiusura dello scorso esercizio segnalano andamenti positivi che confermano l'efficacia delle misure introdotte recentemente nel tentativo di invertire la tendenza alla compressione degli investimenti. La spesa in conto capitale complessiva è in crescita rispetto al 2014 mentre sul fronte della spesa corrente continua l'azione di contenimento, se pure in misura territorialmente differenziata. Nei più ampi

marginari del Patto e con la inclusione nei conti del fondo pluriennale vincolato, sembra che molti enti abbiano trovato spazi per un incremento degli impegni di spesa, per lo più concentrato in alcune aree del Paese.

In definitiva, il passaggio avviato in questi anni può rappresentare un buon punto di partenza anche se lo sforzo richiesto alle amministrazioni locali per i prossimi anni rimane gravoso. Se infatti il biennio trascorso, anche grazie ad un allentamento degli obiettivi di contenimento, ci indica un graduale recupero degli investimenti, per il futuro lo scenario più generale della finanza sembra offrire prospettive ancora impegnative.

È comunque evidente che il momento di passaggio ad un saldo semplicemente non negativo, agevolato dall'inclusione del fondo pluriennale e dalla non considerazione del fondo crediti di dubbia esigibilità, può essere colto dagli Enti locali come un'occasione favorevole dopo anni in cui attraverso il meccanismo del Patto sono stati richiesti avanzamenti consistenti con conseguenti ed inevitabili scelte restrittive sulla spesa finale. Tuttavia, quanto dei nuovi spazi potenzialmente a disposizione degli enti potrà concretizzarsi in nuova spesa è strettamente condizionato dagli equilibri di bilancio effettivi. A tal fine un ruolo ancora più centrale andrà riconosciuto alle compensazioni regionali che potranno consentire agli enti di calibrare gli eventuali avanzamenti sul saldo finale.

In questo lavoro descriveremo l'evoluzione congiunturale dei dati di finanza locale del 2015 (par 2.2), i risultati relativi al Patto di Stabilità (par 2.3) e gli effetti per i Comuni del passaggio al saldo di competenza finale facendo riferimento sia alle regole imposte dalla normativa vigente (legge n. 243/2012) che alle modifiche introdotte dalla legge n. 164/2016.

2.2. La congiuntura

Per l'analisi dei dati congiunturali occorre fare riferimento alla legge di stabilità che, nel 2015, interviene sui bilanci degli enti comunali secondo due strategie. Da un lato attraverso una decurtazione del fondo di solidarietà comunale per 1,2 miliardi che, sulla base del provvedimento, è stata tradotta in una diminuzione della spesa corrente. Dall'altro la manovra opera anche attraverso un allentamento degli obiettivi del Patto di Stabilità Interno di circa 3 miliardi rispetto a quelli originariamente previsti (4,4 miliardi). Tale effetto sarà però destinato ad un depotenziamento dal momento che nel 2015 viene avviata l'operazione di depurazione dei bilanci dai crediti e debiti di dubbia esigibilità che fino ad oggi avevano gonfiato le disponibilità degli enti.

La legge di Stabilità interviene naturalmente anche sulle altre amministrazioni, colpendo in modo particolare quelle regionali che, fino ad oggi erano state relativamente poco toccate. Queste si trovano ad affrontare pesanti tagli alla spesa (con importanti implicazioni sul comparto della sanità), a cui si aggiunge l'obbligo, anticipato rispetto ai comuni, del rispetto degli otto saldi previsti dalla legge n. 243/2012.

Per quanto riguarda le misure introdotte sul versante del Patto di Stabilità dei Comuni, il Governo ha valutato in 850 milioni di euro l'effetto complessivo della manovra e cioè le implicazioni derivanti dal nuovo obiettivo e dall'inserimento dei crediti di dubbia esigibilità tra le spese correnti rilevanti al fine del Patto stesso. Su questo fronte, un emendamento del Governo alla manovra prevede, inoltre, l'assegnazione alle Regioni di un miliardo di euro da destinare al Patto verticale incentivato, che pertanto viene confermato anche per il 2015.

Nella stesura definitiva della legge, infine, viene in parte accolto il così detto "pacchetto Anci" che prevede misure di alleggerimento del Patto di Stabilità. Tra queste, la possibilità di ridurre le proprie spese anche attraverso il capitolo conto capitale e non solo corrente e, in vista della prossima applicazione delle regole di armonizzazione contabile, la possibilità di estendere fino a 30 anni (rispetto ai 10 ora previsti) il periodo entro il quale ripianare il disavanzo di amministrazione accertato al 1° 2015.

Gli enti locali sono, comunque, particolarmente coinvolti dai processi di riforma in atto e a loro viene chiesto un importante contributo al risanamento dei conti pubblici del Paese. In particolare, nei cinque anni dal 2010 al 2015, i Comuni hanno concorso per oltre 12 miliardi di euro al miglioramento della finanza pubblica: per 9 miliardi si è trattato di tagli ai trasferimenti statali mentre i restanti 3 miliardi derivano dagli obiettivi del Patto di Stabilità Interno. Rispetto al passato, però, il 2015 ha rappresentato un anno meno significativo dal punto di vista del contributo, a causa principalmente delle modifiche alle regole del PSI che ne hanno prima ridotto gli obiettivi e poi cambiato le regole per il calcolo. Ed infatti, l'importo dei sacrifici richiesti ai Comuni attraverso il susseguirsi di manovre è quantificabile nel 2015 in un ammontare pari all'1,5% della spesa corrente dello stesso anno, seppure i tagli (1,5 miliardi di euro) si siano mantenuti assai rilevanti per i bilanci degli enti.

Tab. 1 – Il contributo dei Comuni al risanamento della finanza pubblica. 2010-2015. Valori in milioni di euro

	Totale 2010-2014	Manovra per il 2015	Totale 2010-2015
TOTALE MANOVRA	11.551	701	12.251
di cui Patto e nuova contabilità dal 2015	3.995	-787	3.208
di cui taglio trasferimenti statali	7.556	1.488	9.044
"costi della politica"	118		118
taglio D.L. 78/2010	2.500		2.500
taglio D.L. 201/2011	1.450		1.450
taglio D.L. 95/2012	2.500	100	2.600
taglio da revisione IMU cat. D	171		171
taglio occulto ICI/IMU	441		441
taglio D.L. 66/2014	376	188	563
taglio DDL stabilità 2015		1.200	1.200

Fonte: IFEL

Come già anticipato, per il 2016 il concorso dei Comuni ai conti pubblici sarà misurato dal saldo finale di competenza. Pertanto, dopo anni in cui il meccanismo del Patto richiedeva agli Enti locali di conseguire saldi positivi che imponevano necessariamente la riduzione delle uscite, nell'esercizio in corso sarà sufficiente il pareggio tra le entrate e le spese finali.

In ogni caso, limitatamente al 2015, la risposta dei Comuni alle riforme, da un lato, e all'incertezza del quadro finanziario, dall'altro, ha riguardato sia le entrate che le spese. In particolare, rispetto al 2014 si riducono i trasferimenti correnti e le entrate tributarie, queste ultime a causa probabilmente delle più basse basi imponibili a seguito della crisi economica. Contestualmente aumentano sia le entrate extratributarie che quelle in conto capitale per effetto, prevalentemente, dell'alienazione del patrimonio di proprietà comunale.

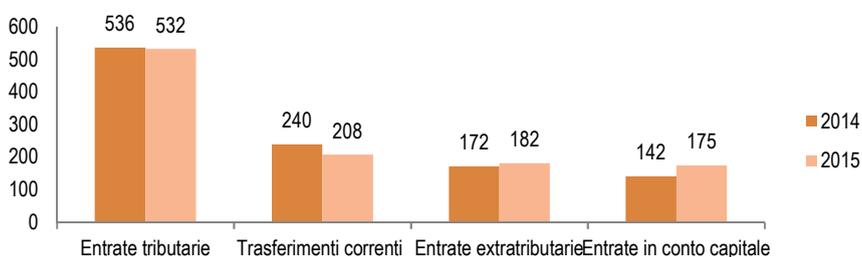
Nel complesso dei Comuni la pressione fiscale è pari a 714 euro pro capite con valori superiori alla media nazionale in molte regioni del centro-nord (Liguria, Emilia Romagna, Toscana, Lazio, Lombardia e Piemonte).

Dal lato delle spese, i tagli previsti anche per il 2015 riducono i pagamenti di quasi 50 euro pro capite. Novità del 2015, invece, è l'incremento della spesa per investimenti (nel complesso pari a 12 miliardi, quasi 2 miliardi in più rispetto all'anno precedente) e questo fenomeno è da leggere solo in parte come il risultato delle misure introdotte allo scopo di invertire la tendenza delle uscite in conto capitale. Infatti, la maggiore capacità di spesa viene spiegata dalle diverse regole di bilancio: in primo luogo dalla favorevole rimodulazione

degli obiettivi del Patto di Stabilità e, in secondo luogo, dal passaggio alla contabilità armonizzata che, a seguito dell'accertamento straordinario sui residui, della costituzione del fondo pluriennale vincolato e del ricalcolo del risultato di amministrazione, può aver determinato per alcuni enti una sorta di avanzo tecnico da utilizzare anche per finanziare nuova spesa (Corte dei Conti, 2016).

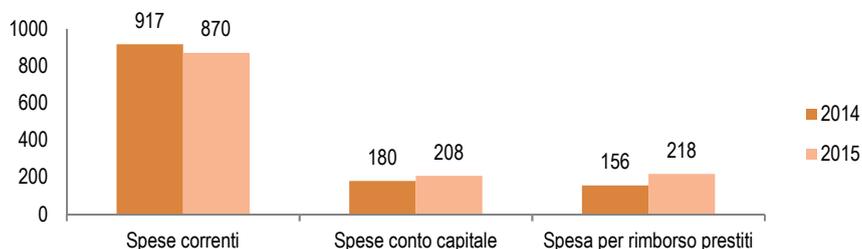
Inoltre, in vista dell'introduzione del vincolo del pareggio di bilancio a decorrere dal 1° gennaio prevista con la legge di stabilità 2016, gli enti hanno giocato d'anticipo. In particolare, tale legge fa rilevare tra le entrate e le spese finali anche il fondo pluriennale vincolato (FPV, esclusa la quota derivante da indebitamento) con l'obiettivo di sterilizzare, nel calcolo del pareggio, gli impegni finanziati da FPV. Per beneficiare di tale disposizione normativa gli enti locali hanno attivato i bandi di gara per gli investimenti alla fine dell'esercizio 2015 (quando cioè già era diffuso il disegno di Legge di stabilità 2016) la cui copertura finanziaria era assicurata dall'avanzo di amministrazione, che a seguito dell'avvio della gara può essere trasformato in fondo pluriennale vincolato FPV.

Fig. 1 – Entrate dei Comuni 2014 e 2015. Riscossioni pro capite in euro



Fonte: Siope

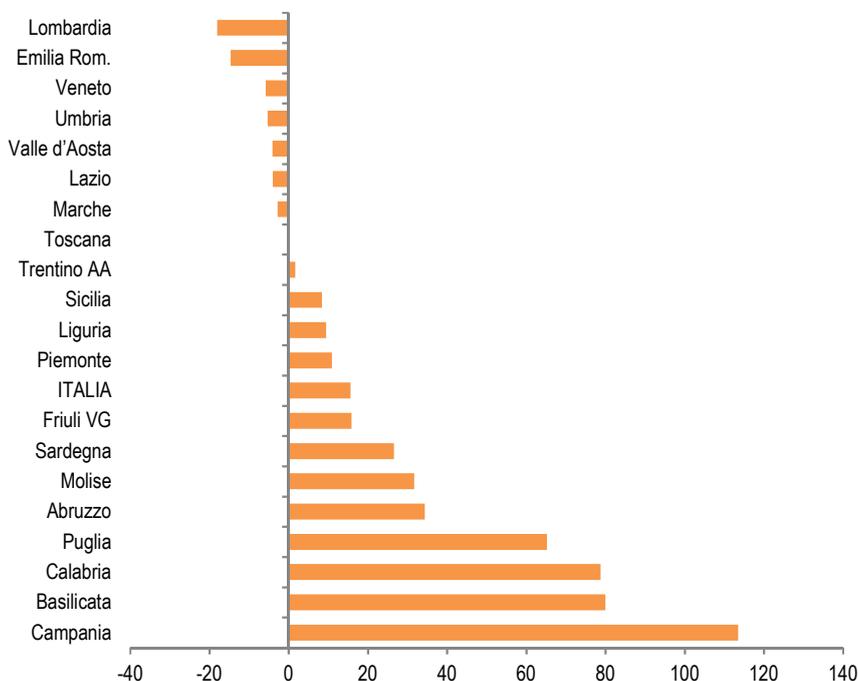
Fig. 2 – Spese dei Comuni 2014 e 2015. Pagamenti pro capite in euro



Fonte: Siope

Inoltre, quest'anno si è registrato l'effetto della fine dei programmi comunitari che hanno portato ad una accumulazione della spesa per investimenti, soprattutto nelle regioni del sud. Infatti, la ripresa degli investimenti non ha riguardato tutti i territori in ugual misura. Sono solo le regioni meridionali (ad eccezione del Friuli Venezia Giulia) che presentano una variazione positiva rispetto al 2014, mentre i Comuni del centro-nord continuano nella direzione opposta. Questa diversa dinamica territoriale è strettamente connessa alla elevata spesa dei Comuni meridionali in progetti cofinanziati dall'Unione europea. Secondo quanto riportato dalla Corte dei Conti (Corte dei Conti, 2016), degli 1,3 miliardi complessivi di pagamenti effettuati con risorse provenienti direttamente o indirettamente dall'UE, 1,2 miliardi appartengono a Comuni del sud e delle isole con un peso sul totale della loro spesa in conto capitale del 26,3%.

Fig. 3 – Spese in conto capitale dei Comuni. Variazioni % 2015/2014



Fonte: Siope

2.3. I risultati del Patto di Stabilità per il 2015 e i Patti di solidarietà

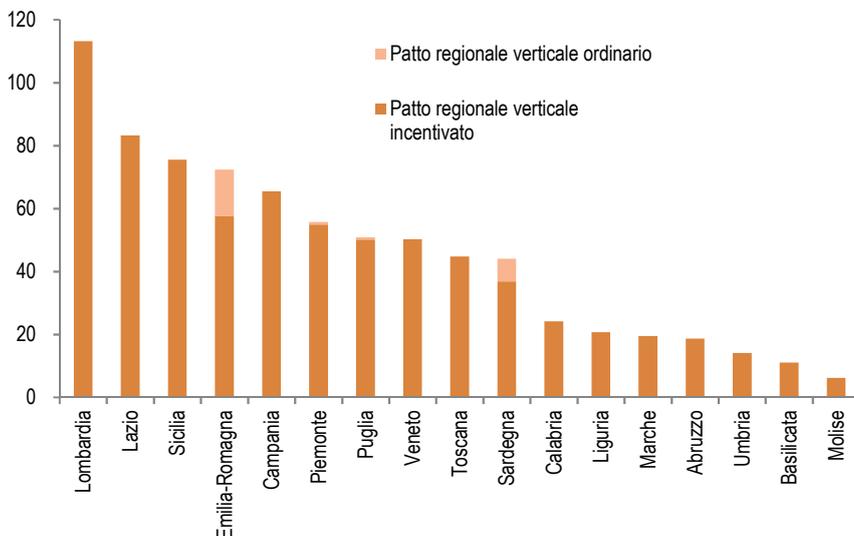
Per l'anno 2015, nonostante le numerose richieste di una revisione complessiva e radicale delle regole del Patto, il Governo ha scelto di non intraprendere, all'interno della Legge di Stabilità, un percorso in questa direzione. Ci si è, quindi, limitati a ridurre la correzione da applicare agli impegni correnti (da 14,07% a 8,6% nel 2015 e da 14,62% a 9,15% per il 2016 e il 2017), mantenendo però immutato la struttura più generale del Patto. Solo successivamente, in sede di Conferenza Unificata, è stata concordata una modifica delle modalità di calcolo degli obiettivi, con la finalità di suddividere più equamente tra i Comuni l'onere che si richiedeva al comparto. Attraverso una metodologia piuttosto complessa, infatti, è stato determinato un obiettivo finanziario individuale per ciascun Comune (manovra lorda) da ripartire poi tra Fondo crediti e Patto di stabilità (D.L. n. 78/2015).

Dopo questo intervento, il complesso dei Comuni ha ottenuto un indubbio vantaggio sia rispetto all'obiettivo richiesto l'anno precedente che rispetto a quello previsto dalla legge di Stabilità per il 2015. Infatti, l'obiettivo netto di Patto scende da 1,5 miliardi (da legge di Stabilità 2015) a circa 1 miliardo con il D.L. n. 78/2015.

Il quadro degli obiettivi definitivi, tuttavia, può definirsi completo solo dopo la conclusione della procedura attivata con i Patti di solidarietà, strumenti attraverso i quali, soprattutto le Regioni, sono intervenute sui saldi. Ai Patti di solidarietà, infatti, viene affidato il compito di operare come meccanismi redistributivi per assicurare spazi finanziari aggiuntivi agli Enti gravati da obiettivi eccessivamente onerosi.

Secondo i dati della Corte dei Conti ottenuti su un campione di Comuni, i Patti di solidarietà hanno consentito l'acquisizione di spazi pari 769 milioni di euro ed hanno determinato un abbattimento dell'obiettivo complessivo dell'82%. Ovviamente la quota più rilevante di flessibilità è venuta dal Patto regionale incentivato che mette a disposizione dei Comuni quasi 750 milioni di euro. Gli enti che più di altri si sono avvantaggiati di questa opportunità appartengono sia alle regioni del centro-nord (Lombardia, in primo luogo, ma anche Emilia Romagna, Piemonte e Lazio) che a quelle meridionali (Sicilia e Campania).

Fig. 4 – Spazi concessi ai Comuni con il Patto regionale verticale. 2015. Milioni di euro



Fonte: Corte dei Conti

È evidente come le scarse risorse a disposizione degli enti regionali abbiano, da un lato, ridotto indubbiamente gli effetti di uno strumento così apprezzabile per i conti comunali e, dall'altro, reso inapplicabile un sistema di flessibilizzazione ordinario: solo in due casi, Emilia Romagna e Sardegna, infatti, al patto incentivato si sommano anche gli spazi concessi con il patto verticale ordinario, questi ultimi però di portata senza dubbio più ridotta.

2.4. Il 2016 e l'esenzione dell'abitazione principale dalla Tasi

Se già nel 2015, all'insediarsi del nuovo Governo, sono apparsi i primi segnali di allentamento della pressione sui comuni, nel 2016, come già anticipato, il governo interviene in modo più incisivo sui bilanci degli enti attraverso le modifiche alla legge n. 243/2012, anticipate prima nella Legge di Stabilità e confermate poi dalla legge n. 164/2016. Nello stesso tempo l'impegno preso nei confronti dei cittadini di riduzione delle tasse porta all'esenzione del pagamento della Tasi per le abitazioni principali, incidendo su uno dei prelievi più importanti per i comuni.

In realtà gli enti non sembrano protestare per il venir meno di questo prelievo, che veniva particolarmente avversato dai cittadini e, attraverso il Patto di stabilità, doveva essere in larga parte destinato al risanamento dei conti pubblici. Ma dall'esenzione sull'abitazione principale nascono due importanti questioni legate, da un lato, alle misure di compensazione del mancato gettito ai comuni, dall'altro alla diminuita autonomia fiscale degli enti (Ferretti, Lattarulo lavoce.info).

Sul primo punto, la scelta della legge di stabilità prevede la compensazione totale del mancato gettito: ai comuni verrà rimborsato sia il gettito standard che quello derivante dalle loro manovre fiscali, includendo pertanto gli effetti delle strategie fiscali progressse. È evidente come il Fondo di solidarietà, nato per bilanciare le diverse basi imponibili del territorio, torni a essere in larga parte attivato dai trasferimenti dello Stato e sostanzialmente commisurato alle politiche fiscali passate degli enti: i comuni con imposte più elevate vengono, così, premiati con maggiori trasferimenti dallo Stato. La stessa norma prevede la progressiva introduzione del criterio dei fabbisogni standard e della capacità fiscale nell'assegnazione dei trasferimenti, ma i metodi di calcolo non sono ancora completamente condivisi.

La seconda questione che si pone riguarda, invece, i ridotti margini di autonomia fiscale dei comuni. Non disponendo più della Tasi, infatti, i comuni che avevano aliquote basse rinunciano al gettito potenziale per un importo, che per esempio in Toscana è pari al 23% del gettito attuale (65 milioni). Inoltre gli enti che avevano basse aliquote e che ora si trovano penalizzati dai trasferimenti, potrebbero tentare una compensazione del divario attraverso l'utilizzo dei margini di manovra su altri cespiti, ad esempio le altre abitazioni. L'ipotesi però viene impedita dal governo, che non vuole vedere vanificato l'intervento sulla proprietà abitativa. Infatti il peso del prelievo sulle abitazioni diverse da quella principale è già molto elevato e le seconde case nel nostro paese non sono necessariamente un bene di lusso. Inoltre il 30% dei proprietari di una abitazione ne possiedono anche almeno una seconda.

Il prezzo da pagare per la ridotta pressione fiscale a carico dei propri cittadini è la minore autonomia finanziaria degli enti a favore dello Stato.

2.5. L'abbandono del Patto di Stabilità e il superamento della legge n. 243/2012

Nel corso del 2015, l'obiettivo di sostenere i primi segnali di ripresa economica spinge il governo a liberare risorse utili agli investimenti degli enti

locali. Molti osservatori indicano, infatti, nel rilancio degli investimenti pubblici la strategia di consolidamento della fase di uscita dalla crisi. Nel 2014, la spesa pubblica in conto capitale in Italia è stata inferiore di circa 17,5 miliardi di euro rispetto a quella del 2009 e, in valori percentuali, le risorse destinate al mantenimento e incremento del capitale pubblico sono passate da un modesto 3,4% del PIL al 2,2%. In particolare, gli enti locali hanno avuto sempre un ruolo importante, contribuendo per il 65% degli investimenti pubblici del paese fino al 2008, quota che si è ridotta al 55% negli ultimi anni. Tra le misure che il Governo mette in atto a questo scopo, vi è anche l'abbandono del Patto di Stabilità e la sostituzione delle nuove norme di pareggio di bilancio (il molto severo recepimento del Fiscal Compact previsto dalla legge n. 243/2012) con un diverso sistema di regole. Le modifiche della legge n. 243/2012, anticipate in parte dalla Legge di Stabilità del 2016, sono diventate effettive nell'agosto di quest'anno (legge n. 164/2016). Questa norma è rivolta a rendere strutturale il nuovo contributo degli enti al contenimento della finanza pubblica e variare alcune disposizioni riguardanti l'utilizzo delle risorse locali.

Gli aspetti più rilevanti della norma, per gli effetti sulla capacità di investire, riguardano i seguenti punti:

- a) i saldi di bilancio da rispettare;
- b) le disposizioni in materia di indebitamento degli enti e l'uso dell'avanzo;
- c) i vincoli a scala regionale e il concorso al risanamento dei conti pubblici da parte del comparto.

Gli spazi liberati per gli enti dipenderanno dai tre punti indicati, ai quali si aggiunge:

- d) l'effetto dell'armonizzazione contabile e i vincoli che vengono imposti attraverso questa strada.

Consideriamo, dunque, quali spazi di intervento si aprono per gli enti locali a seguito della definizione dei saldi di bilancio obiettivo. La riforma introduce un unico saldo di bilancio non negativo tra entrate finali e spese finali. Come già considerato in altre occasioni, questo è un passo in avanti rispetto al Patto di stabilità e alla legge n. 243/2012, perché raggiungere un pareggio in termini di saldo finale di competenza è certo più facile che ottenere un avanzo (patto di stabilità) o rispettare una molteplicità di vincoli (legge n. 243/2012). Per comprendere appieno le implicazioni è necessario, però, tener conto delle voci che compongono questi saldi, tanto più che l'armonizzazione ha modificato la struttura di bilancio preesistente e questo riduce la confrontabilità con gli anni precedenti e la capacità di proiezione dei

vincoli. Questo aspetto è particolarmente importante, perché riguarda proprio la disponibilità di risorse con le quali finanziare le spese. Si è dibattuto a lungo, infatti, sulla possibilità da parte degli enti di utilizzare l'avanzo di bilancio accumulato negli anni del Patto per il proprio territorio piuttosto che devolverlo allo Stato, così come sui vincoli al ricorso all'indebitamento per finanziare gli investimenti.

Nel seguito ripercorriamo i singoli aspetti, evidenziando le risorse rese disponibili per gli enti locali e per i loro investimenti.

L'abbandono del patto di stabilità verso il pareggio di bilancio

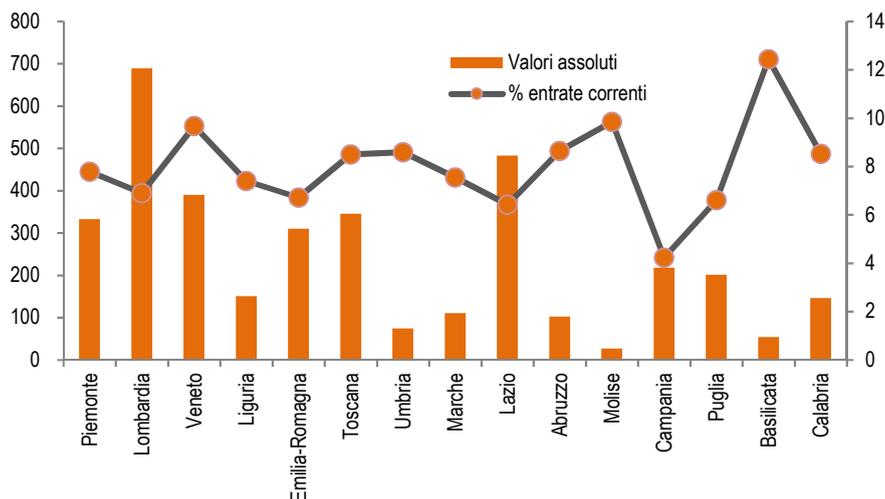
Tra le modifiche della legge n. 243/2012, quella probabilmente di maggior rilievo per i Comuni riguarda la sostituzione degli 8 saldi di riferimento dei bilanci (di competenza e di cassa, correnti e finali, bilancio di previsione e consuntivo) con un unico saldo finale di competenza da rispettare nel bilancio di previsione e in quello consuntivo. Ai fini del calcolo del saldo, tra le entrate finali vanno considerate oltre alle correnti anche quelle in conto capitale e per riduzione di attività finanziarie, mentre le spese finali comprendono sia quelle correnti e in conto capitale che le spese per aumento delle attività finanziarie. Oltre a queste voci si considera il Fondo Pluriennale Vincolato in entrata e uscita al netto delle quote derivanti da indebitamento. Tra le entrate da contabilizzare ai fini del saldo vengono, invece, esclusi gli avanzi di amministrazione e l'indebitamento.

Dalla stima presentata dalla Corte dei Conti sui Comuni italiani, emerge come, sulla base dei consuntivi 2014 (ultimo anno disponibile) l'85,9% degli Enti riuscirebbe a rispettare il saldo corrente di competenza e l'87% quello finale di competenza. Inoltre, sempre sulla base dei dati del 2014, il saldo finale delle amministrazioni comunali sarebbe positivo e pari a 3,6 miliardi di euro per le sole RSO e a 4,7 miliardi per la totalità degli enti. È evidente come l'utilizzo dei bilanci del 2014, che non possono evidentemente tenere conto delle nuove regole introdotte successivamente sia in merito alla contabilità armonizzata che al calcolo dell'equilibrio di bilancio, forniscono comunque utili indicazioni, seppure di carattere generale, sui possibili effetti della manovra.

In questo anno le amministrazioni comunali erano sottoposte ad un obiettivo di PSI positivo e dovevano necessariamente conseguire degli avanzi: l'impianto del nuovo saldo di competenza finale dovrebbe, invece, portare gli enti a tendere verso un pareggio di bilancio e quindi in teoria a limitare la creazione di avanzi. La legge n. 243/2012 prevedeva originariamente che eventuali saldi positivi degli enti fossero destinati tassativamente all'estinzione del debito maturato o ad investimenti. Le proposte di modifica si sono orientate verso la soppressione di tale vincolo, aumentando gli spazi di azione dell'ente. Visto,

per altro, l'attuale impossibilità di intervenire sulle imposte (Legge di Stabilità 2016), gli enti saranno spinti ad aumentare le spese. Si tratta complessivamente di 4,7 miliardi di disponibilità teorica aggiuntiva, pari al 7% delle entrate proprie degli enti.

Fig. 5 – Saldo finale di competenza dei Comuni delle regioni a statuto ordinario. 2014. Valori assoluti in milioni di euro e % sulle entrate correnti



Fonte: nostre elaborazioni su dati Ministero dell'Interno

È possibile indebitarsi per investire?

Per quanto riguarda il ricorso all'indebitamento da parte delle regioni e degli enti locali, le condizioni poste per accedere a tale forma di finanziamento – il più naturale per il finanziamento degli investimenti – sono: la destinazione a spese di investimento; la contestuale predisposizione del piano di ammortamento e – per i soli enti in disavanzo – il rispetto dell'equilibrio di bilancio per il complesso degli enti di ciascuna regione, fermo restando il rispetto del limite imposto dalle norme previgenti.

Questa soluzione in apparenza rappresenta un notevole passo avanti rispetto alle ipotesi precedentemente prospettate che prevedevano di «ricorrere all'indebitamento nel limite delle spese per rimborsi di prestiti risultanti dal proprio bilancio di previsione» (legge n. 243/2012). La legge n. 243/2012 era, infatti, particolarmente restrittiva, consentendo solo il mantenimento dei livelli di indebitamento ereditati dal difficile periodo del Patto di stabilità. Resta in vigore, invece la norma preesistente (art. 204 del TUEL), che pone

come condizione per l'assunzione di nuovi mutui un limite del 10% del rapporto tra l'importo annuale degli interessi (sommato a quello dei mutui precedentemente contratti, a quello dei prestiti obbligazionari precedentemente emessi, a quello delle aperture di credito stipulate e a quello derivante da garanzie prestate ai sensi dell'articolo 207, al netto dei contributi statali e regionali in conto interessi) e le entrate correnti.

Volendo dare una misura degli spazi che originariamente sarebbero stati usufruibili con la legge n. 243/2012, si guardi alle spese per rimborso di prestiti del consuntivo 2014.

Tab. 2 – Spesa per rimborso prestiti utile ai fini dell'indebitamento dei Comuni delle regioni a statuto ordinario ex legge n. 243/2012 – 2014 – Valori assoluti in euro e pro capite in euro

Regione	Valori assoluti	Valori pro capite
Abruzzo	104.511	78
Basilicata	26.2661	46
Calabria	374.866	190
Campania	1.269.811	216
Emilia-Romagna	258.270	57
Friuli-Venezia Giulia	141.474	115
Lazio	340.658	58
Liguria	151.016	95
Lombardia	759.888	76
Marche	91.068	58
Molise	30.353	97
Piemonte	542.120	123
Puglia	211.641	52
Sardegna	58.954	35
Sicilia	537.563	106
Toscana	269.631	71
Trentino-Alto Adige	155.527	146
Umbria	62.801	70
Valle d'Aosta	13.341	104
Veneto	277.497	56
Totale	5.677.257	93

Fonte: nostre elaborazioni su dati Ministero dell'Interno

Globalmente la possibilità di indebitamento dei Comuni italiani sarebbe stata pari a 5,7 miliardi di euro circa, per un valore pro capite di 93 euro. Guardando nel complesso ai totali regionali emerge come, paradossalmente, i valori pro capite più alti corrispondano ad aree del paese particolarmente indebitate come Campania e Calabria.

Se però, per un lato, si evita l'introduzione di ulteriori restrizioni all'indebitamento, dall'altro non viene superata quella che è la limitazione più importante al finanziamento esterno degli enti ovvero *l'esclusione dal saldo di competenza finale delle entrate da indebitamento*. La necessità di controllo dei conti pubblici richiesta in sede internazionale, comporta, dunque, l'impossibilità di contabilizzare tra le entrate ai fini del saldo finale di competenza le risorse provenienti da debito e di fatto impedisce l'utilizzo di questa fonte di finanziamento per finanziare la spesa in conto capitale. L'effetto più probabile di tale impianto sugli anni futuri sarà quello di enti con limiti potenziali di indebitamento bassi, ma sostanzialmente inibiti ad indebitarsi a causa dell'operare del saldo.

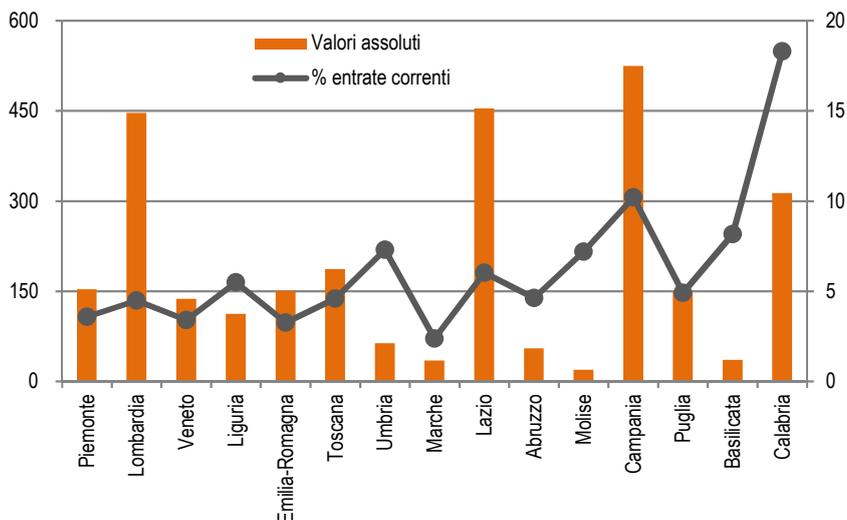
Per compensare in parte questo vincolo il Governo interviene al fine di sostenere gli investimenti degli enti locali concedendo ai comuni di indebitarsi (o di utilizzare avanzo di bilancio) nei limiti del saldo finale positivo. Quindi i comuni con saldi positivi e in salute finanziaria potranno indebitarsi per investire, fino all'importo del saldo. Ai comuni che indebitandosi dovessero incorrere in saldi negativi verrà concesso di indebitarsi solo all'interno di intese regionali e a condizioni che venga rispettato il pareggio di bilancio del complesso degli enti a scala regionale (infra, punto c.).

Si può quindi considerare che le risorse disponibili per nuovo debito siano al massimo pari ai saldi positivi. In altre parole, le risorse di cui sopra (4,7 miliardi) sono destinabili dall'ente liberamente alle spese e possono essere interamente dedicate ad investimenti, anche attraverso nuovo debito. Gli enti con saldi negativi avranno, invece, spazi più ridotti dettati dal vincolo del pareggio di bilancio di tutti gli enti a scala regionale, compreso la regione stessa.

L'avanzo di amministrazione

Per quanto riguarda i dati sull'avanzo, invece, occorre precisare come una parte di questo risulti vincolata rispetto a destinazioni già programmate. Solo una piccola parte, infatti, dell'avanzo di amministrazione è libero e quindi teoricamente destinabile ad utilizzo, compreso il ripiano del debito.

Fig. 6 – Avanzo di amministrazione dei Comuni delle regioni a statuto ordinario – 2014 – Valori assoluti in milioni di euro e % rispetto alle entrate correnti



Fonte: nostre elaborazioni su dati Ministero dell'Interno

In ogni caso, non avendo a disposizione quest'ultima informazione, facciamo riferimento all'avanzo complessivo dei Comuni italiani per il 2014 che è pari a circa 3,1 miliardi di euro. I Comuni italiani che presentano un avanzo sono inoltre il 72% del totale.

Anche in questo caso il Governo consente il ricorso all'avanzo di amministrazione, ovvero alle risorse ereditate dai risparmi del Patto di Stabilità, solo nei limiti degli spazi resi disponibili dal saldo positivo, quindi i 4,7 miliardi di cui sopra.

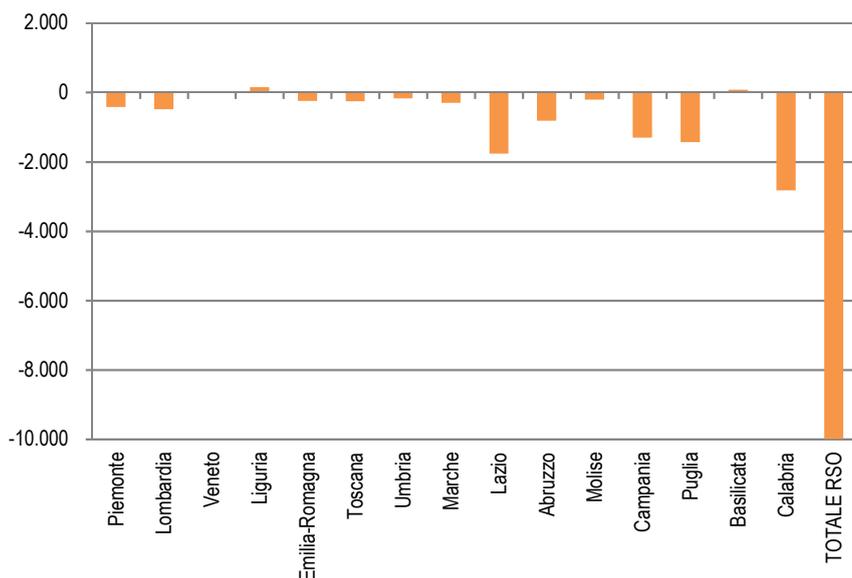
Le intese regionali per gli investimenti

Un ulteriore punto inserito nella legge n. 243/2012 e che è stato parzialmente modificato dalla legge n. 164/2016 riguarda la disposizione per la quale «le operazioni di indebitamento [...] sono effettuate sulla base di apposite intese concluse in ambito regionale che garantiscano, per l'anno di riferimento, l'equilibrio della gestione finale del complesso degli enti territoriali della regione interessata, compresa la medesima regione [...]». Tale condizione è da ritenersi soddisfatta quando la differenza tra le entrate finali e le spese finali di tutti gli enti territoriali della regione è non negativa sia in fase di previsione sia di rendiconto. Il ricorso all'indebitamento (o l'utilizzo

dell'avanzo di amministrazione), da parte dei comuni che presentano bilanci in disavanzo a seguito di tale operazione, è quindi condizionato all'equilibrio di bilancio del *complesso* degli enti territoriali della regione dove è inserito.

Qualora questi spazi non siano sufficienti, le intese potranno allargarsi a livello nazionale.

Fig. 7 – Saldo finale di competenza per gli enti territoriali (Regione, Comuni e Province) – 2014 – Valori assoluti in milioni di euro



Fonte: nostre elaborazioni su dati Ministero dell'Interno

Deve essere posto in evidenza come le operazioni programmate autonomamente dal singolo ente nel rispetto del proprio saldo finale di competenza non avranno bisogno di nessuna autorizzazione in sede di intesa regionale. Si avrà, quindi, un meccanismo simile al patto orizzontale regionale per quegli enti che non riusciranno a rispettare il saldo a seguito di operazioni di indebitamento o dell'applicazione dell'avanzo.

Volendo provare a ricostruire la condizione di equilibrio di bilancio aggregato che costituisce il requisito per la richiesta di spazi per l'indebitamento, si calcolano i saldi finali per gli enti territoriali in ciascuna regione. Dai dati del 2014, che ricordiamo forniscono una lettura datata a prima dell'armonizzazione e vanno presi come puramente indicativi, appare evi-

dente come tale requisito sia di fatto soddisfatto solo in pochissimi casi (Veneto, Liguria e Basilicata), poiché per la maggior parte dei casi i saldi finali sono complessivamente negativi a causa dei disavanzi delle amministrazioni regionali. È evidente come tale considerazione sia oggi superata dato l'obbligo delle regioni di raggiungere il pareggio. Ciononostante i valori sottolineano la difficoltà di un equilibrio complessivo, soprattutto in alcune aree del paese, con più difficili equilibri¹.

Ciononostante, le intese regionali rappresentano una interessante scommessa per gli enti del territorio, e pongono la *governance* della finanza locale e degli investimenti nelle mani dei territori stessi.

Il Fondo pluriennale vincolato e il contributo degli enti al risanamento

Come inserire nelle risorse delle amministrazioni questi importi che avranno utilizzo pluriennale, tenendo conto del nuovo bilancio armonizzato? Lo strumento del Fondo pluriennale vincolato FPV è stato introdotto dall'armonizzazione contabile (D.L. n. 118/2011) per rispondere sostanzialmente all'esigenza di registrare la spesa nel momento del suo perfezionamento giuridico anche nel caso di spese pluriennali come gli investimenti. Da questo punto di vista, l'utilizzo del FPV permette di accantonare la "giusta" spesa e le corrispondenti risorse in base agli anni in cui effettivamente diventerà esigibile l'obbligazione contratta.

L'inclusione, tra le entrate ai fini del calcolo del saldo, del Fondo pluriennale vincolato (FPV), è la strada per consentire l'utilizzo di queste risorse da parte degli enti al fine di finanziare gli investimenti. La sua esclusione dal saldo, in tutto o per alcune voci (avanzo o indebitamento), comprometterebbe di fatto la possibilità di prevedere impegni pluriennali finanziati con queste risorse, o meglio impedirebbe di destinare queste risorse al finanziamento degli investimenti.

La scelta finale è di confermare stabilmente a partire dal 2020 il fondo pluriennale vincolato all'interno del saldo, mentre per il periodo 2017-2019 la sua inclusione sarà legata agli obiettivi di finanza pubblica, ovvero agli spazi di flessibilità che l'Italia potrà vantare in sede europea. Gli importi di riferimento sono pari alle annualità degli investimenti programmati (dal lato delle spese) e alle risorse disponibili per finanziarle (dal lato delle entrate),

¹ L'accentuato saldo negativo del comparto regionale è imputabile a diverse ragioni, in particolare a causa delle diverse tecniche di contabilizzazione dei fondi europei, di cui il Mezzogiorno è il principale beneficiario, e che generano consistenti avanzi di amministrazione legati ai tempi di realizzazione delle procedure di spesa (cfr §§ 7.1.1)

comprese quelli di provenienza dagli avanzi di amministrazione, ma non da indebitamento.

In sintesi: quante risorse per gli investimenti?

Viene da chiedersi, rispetto a quanto detto finora, quali saranno le potenzialità di investimento dei comuni a regime (dal 2020 in poi), e nel periodo transitorio (dal 2016 al 2020) alla luce dell'operare del pareggio di bilancio e con i nuovi principi contabili. Si prendono a riferimento sempre i bilanci 2014 come ultimo anno disponibile per individuare alcuni importi che – lo sottolineiamo – non rappresentano stime di risorse, ma servono solo da riferimento, partendo dalla considerazione che nel 2014 le spese di investimento dei comuni italiani sono state pari a 12,72 miliardi di euro.

Riassumendo i vari passaggi:

- in primo luogo l'abbandono del patto di stabilità a favore del pareggio di bilancio rende disponibili 4,7 miliardi (contando i soli saldi positivi dei 6725 comuni con saldi positivi, che diventano 4,2 sommando i saldi positivi e negativi) di maggiore capacità di spesa degli enti, tanto da destinarsi a spesa corrente che a investimenti;
- la possibilità di ricorso all'indebitamento è definito entro i limiti imposti dai saldi positivi, per gli enti che hanno saldo positivo, quindi i 4,7 miliardi di cui sopra possono essere utilizzati per indebitarsi e fare investimenti, in tutto o in parte;
- lo stesso vincolo è imposto per l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione, pari a 3,1 miliardi nel 2014, ma utilizzabile nel limite dei saldi positivi, sempre 4,7 miliardi;
- gli spazi di indebitamento aggiuntivo, che riguardano gli enti con saldi negativi, sono legati alle intese regionali e al rispetto del pareggio di bilancio complessivo degli enti che appartengono alla regione, compreso la regione stessa. Nonostante le difficoltà dei patti orizzontali e verticali durante gli anni passati, le intese regionali costituiscono una interessante modello di *governance* territoriale degli investimenti. Solo all'interno di questa logica, infatti, potrebbero rinvenirsi gli spazi per interventi rilevanti sul territorio.

Va inoltre considerato che:

- nel periodo transitorio, fino al 2020, il Governo si è riservato l'ulteriore possibilità di limitare gli spazi di manovra degli enti;
- nel medio periodo, la struttura del saldo di competenza finale porta di per sé l'ente a tendere verso il pareggio di bilancio tra entrate e spese finali, riconosciuto come obiettivo virtuoso della gestione amministrativa secondo il Legislatore. Le risorse da destinare agli investimenti

che non creano potenziali situazioni di disequilibrio sarebbero, quindi, secondo i principi contabili a regime, le entrate in conto capitale, ovvero, sostanzialmente, alienazioni patrimoniali, oneri di urbanizzazione e trasferimenti in conto capitale, voci che, negli ultimi anni, hanno registrato un forte calo dovuto sia al rallentamento del settore immobiliare, sia alle sempre minori risorse da trasferire provenienti da enti sovra-ordinati.

In definitiva, il 2016 è un anno di profonda trasformazione della finanza locale. Il superamento del Patto e l'abbandono della L. n. 243/2012 costituiscono un indiscutibile passo in avanti per gli enti, anche se il controllo dei conti pubblici impone stretti vincoli all'indebitamento, che rappresenta la strada privilegiata per gli investimenti. Emerge, dunque, tutta la difficoltà di bilanciare il difficile *trade off* tra investimenti locali e controllo della spesa.

Tab. 3 – Saldo finale, avanzo/disavanzo e indebitamento degli enti appartenenti a RSO – 2014 – Valori in milioni di euro

	Saldo finale Comuni	Avanzo/Disavanzo Comuni	Saldo finale Enti locali
Piemonte	333	153	-417
Lombardia	689	448	-483
Veneto	390	137	6
Liguria	151	112	151
Emilia-Romagna	310	154	-241
Toscana	346	188	-258
Umbria	75	63	-169
Marche	111	35	-302
Lazio	483	454	-1,767
Abruzzo	103	55	-812
Molise	27	19	-206
Campania	218	525	-1,308
Puglia	201	149	-1,432
Basilicata	54	36	74
Calabria	146	313	-2,827
RSO	3,636	2,840	-9,991
VINCOLO COMPLESSIVO	4,700	4,700	

Fonte: nostre elaborazioni su dati CCCB delle amministrazioni comunali

3. IL FINANZIAMENTO DEGLI INVESTIMENTI DEGLI ENTI LOCALI E TERRITORIALI: GLI STRUMENTI E IL LORO UTILIZZO

di *Salvio Capasso e Agnese Casolaro*

3.1. Introduzione: breve rassegna dei recenti avvenimenti e obiettivi dell'articolo

Nell'ambito degli strumenti a disposizione degli Enti territoriali per il controllo dell'indebitamento, a partire dalla fine degli anni Novanta un importante ruolo è stato assegnato al Patto di Stabilità Interno che, istituito come risposta ai vincoli imposti dall'Unione Europea in materia di finanza pubblica, ha determinato annualmente gli obiettivi posti a carico degli Enti interessati.

Introdotta come strumento di monitoraggio e di controllo delle grandezze aggregate della finanza degli Enti locali da parte del Governo centrale, esso ha subito nel tempo una serie di modifiche che hanno riguardato non solo i contenuti e, quindi, gli obiettivi e i meccanismi associati, ma anche lo scenario degli Enti assoggettati alle sue regole.

La norma è stata modificata quasi annualmente fino al 2015, anno in cui attraverso il Disegno di Legge di Stabilità per il 2016 si è stabilito il suo abbandono con l'introduzione del vincolo del pareggio di bilancio.

Tale superamento dovrebbe concedere agli Enti territoriali maggior capacità di spesa con la possibilità, da un lato, di effettuare nuovi investimenti e, dall'altro, di saldare i pagamenti pregressi alle imprese per i quali si dispone di risorse in cassa.

Per gli Enti si configura, quindi, la possibilità di meglio gestire e spendere le proprie risorse attraverso un'amministrazione che, pur in una condizione di bilancio di equilibrio, non prevede più tetti di spesa, spesso slegati dallo stato reale delle finanze degli Enti.

Alla cancellazione del Patto di stabilità interno si affianca la clausola europea per gli investimenti che prevede un'accelerazione della spesa da realizzare nel 2016 per programmi già approvati, nonché un incremento delle nuove risorse stanziato (+4,5% in termini reali rispetto al 2015)¹.

Per meglio capire l'impatto che tali novità possono portare in termini di investimenti basti pensare che, tra il 2008 e il 2014, il Patto di Stabilità Interno ha determinato una progressiva riduzione della spesa in conto capitale a livello locale. I dati della Ragioneria Generale dello Stato mostrano, infatti, come, negli anni considerati, a fronte di un leggero aumento delle spese complessive (+3%), i Comuni hanno ridotto del 47% la spesa in conto capitale e aumentato del 17% quella corrente.

Questa tendenza si è interrotta nel 2015 a seguito di un primo intervento di allentamento del Patto di stabilità interno che ha autorizzato i Comuni dotati di adeguate capacità finanziarie a spendere maggiormente rispetto al 2014. Grazie a questo primo intervento, nei primi 9 mesi del 2015, secondo i dati della Ragioneria dello Stato, le spese in conto capitale sono aumentate del 6%, pari a circa 435 milioni di euro, a fronte di una sostanziale stazionarietà della spesa corrente.

Per il 2016, infine, in considerazione delle manovre citate, si stima che gli investimenti in opere pubbliche aumenteranno di circa 2 miliardi di euro, pari ad una crescita in termini reali del 6% rispetto al 2015.

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

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

Prosegue, inoltre, l'approfondimento dedicato ai fondi comunitari e, nello specifico, l'attenzione viene posta sui dati di chiusura dell'Agenda 2007-2013 e su un confronto, in termini di priorità e risorse stanziato, tra essa e l'Agenda 2014-2020.

Come l'esperienza dimostra, il passaggio tra due Programmazioni, oltre a comportare dei possibili accavallamenti, implica una revisione degli obiettivi da perseguire e delle priorità da mettere in campo. Il tutto tenendo in

¹ ANCE, Osservatorio congiunturale sull'industria delle costruzioni, 2015

sempre in più forte considerazione il fatto che – come evidenziato nei precedenti Rapporti – le risorse UE rappresentano 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 e, di conseguenza, costituiscono un’importante leva su cui puntare.

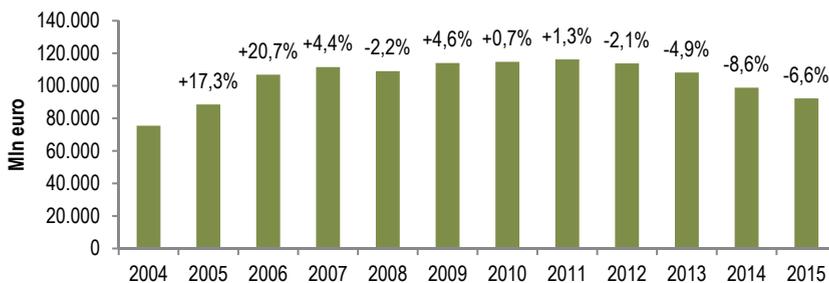
Tutte le analisi elencate faranno riferimento, per quanto possibile, alle Amministrazioni comunali, provinciali e regionali.

Il capitolo riporta, in conclusione, una serie di considerazioni su quanto emerso dalle statistiche elaborate e dalle ultime novità normative in materia di finanza degli Enti pubblici.

3.2. Lo sviluppo dell’indebitamento degli Enti Locali e Territoriali

I dati della Banca d’Italia per il 2015 registrano un indebitamento complessivo delle Amministrazioni locali pari a 92,3 miliardi di euro con un calo del 6,6% rispetto al dato dell’anno precedente; calo dovuto in parte a dei reali processi di efficientamento ed in parte ad una riduzione degli investimenti effettuati.

Fig. 1 – Andamento del debito delle amministrazioni locali: analisi del trend – (Valori assoluti in mln di euro)

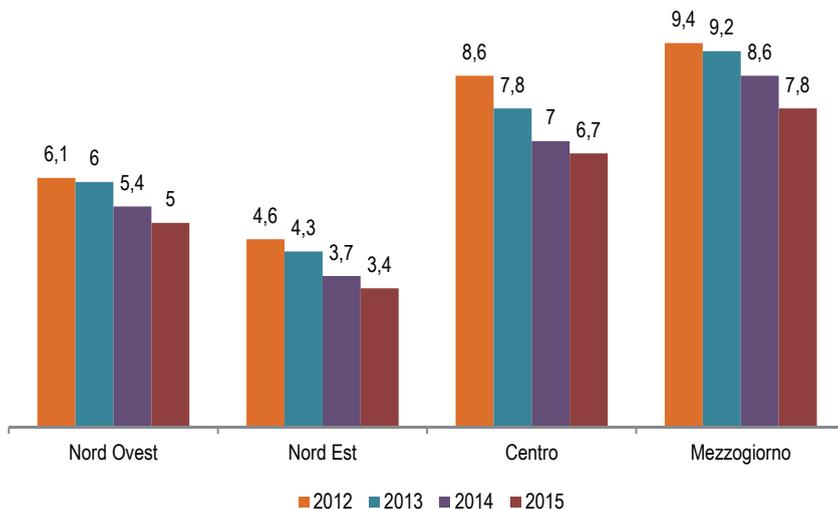


Fonte: nostra elaborazione su dati ISTAT e Banca d’Italia, 2016

Nonostante sia in diminuzione, l’entità del debito è rilevante, rappresentando il 5,6% del PIL. Il dato nazionale, tuttavia, rispecchia solo in parte la situazione delle singole macro aree; osservandone la sfusione, infatti, si nota come tale peso è pari al 3,4% nel Nord Est ma raggiunge il 6,7% nel Centro e il 7,8% nel Mezzogiorno.

In ogni caso, il peso dell'indebitamento sul PIL è in calo in tutte le ripartizioni con una diminuzione che, nell'arco degli ultimi 4 anni (2012-2015), va da 1 p.p. in meno nel Nord Ovest a quasi 2 p.p. in meno nel Centro.

Fig. 2 – Il debito delle amministrazioni locali: il peso sul PIL per macro area – (Valori %)



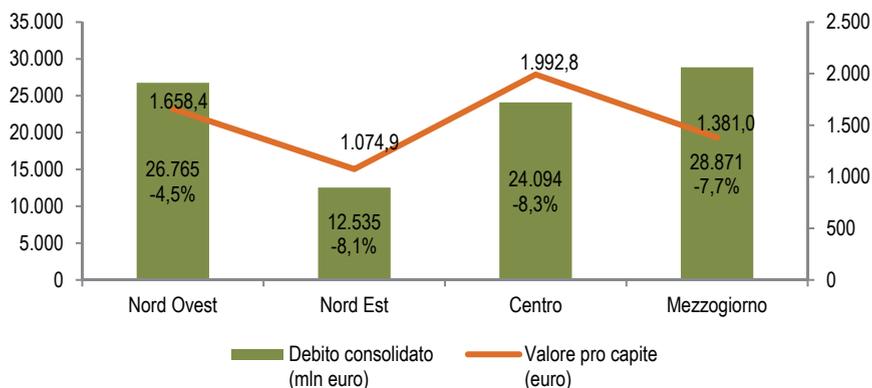
Fonte: nostra elaborazione su dati ISTAT e Banca d'Italia, 2016

In termini assoluti, il maggior indebitamento si concentra nelle regioni del Mezzogiorno, con oltre 28,8 miliardi di euro pari a quasi un terzo del totale, seguite da quelle del Nord-Ovest con il 29% e da quelle del Centro con il 26,1%.

Considerando, invece, il valore pro capite, la macro area con l'indebitamento più alto è il Centro con quasi 2.000 euro per abitante, seguita da Nord-Ovest e Mezzogiorno.

È, comunque, evidente la forte attività di riduzione del debito con dei tassi di calo che raggiungono l'8,1% del Nord-Est. In termini di valori assoluti, è il Mezzogiorno la macro area con la riduzione più alta con un calo di 2,4 miliardi di euro in meno rispetto al 2014 (-7,7%) corrispondente a quasi 1 punto di PIL in meno.

Fig. 3 – Il debito delle amministrazioni locali: distribuzione per macro area nel 2015



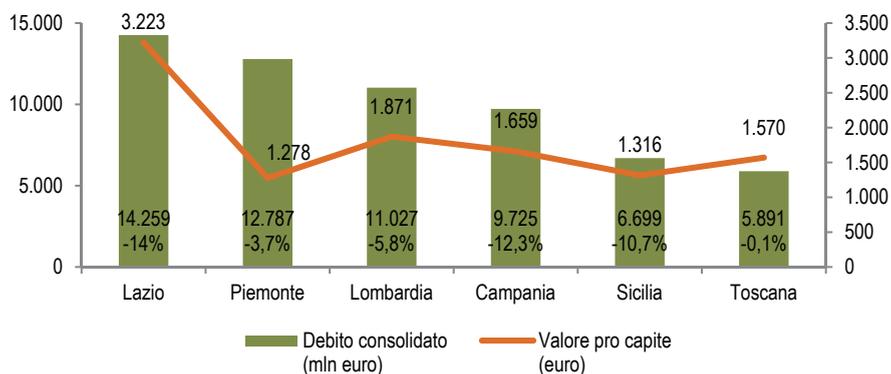
Fonte: nostra elaborazione su dati ISTAT e Banca d'Italia, 2016

Scendendo ancor più nel dettaglio territoriale, a livello regionale è il Lazio la regione con il maggior indebitamento, sia in termini assoluti (con oltre 14 miliardi di euro) sia per dato pro capite (pari a circa 3.200 euro).

In valori assoluti, seguono Piemonte e Lombardia, entrambi con un indebitamento superiore a 10 miliardi di euro. In termini pro-capite, seguono invece Lombardia e Campania con 1.871 e 1.659 euro per abitante.

Considerando le regioni con l'indebitamento più alto, il Lazio è anche quella con la riduzione più elevata rispetto al 2014 con un calo del 14%; segue la Campania con un -12,3% e quindi la Sicilia con un -10,7%. Per la Toscana, invece, il debito resta pressoché invariato.

Fig. 4 – Il debito delle amministrazioni locali: le regioni italiane con maggior debito

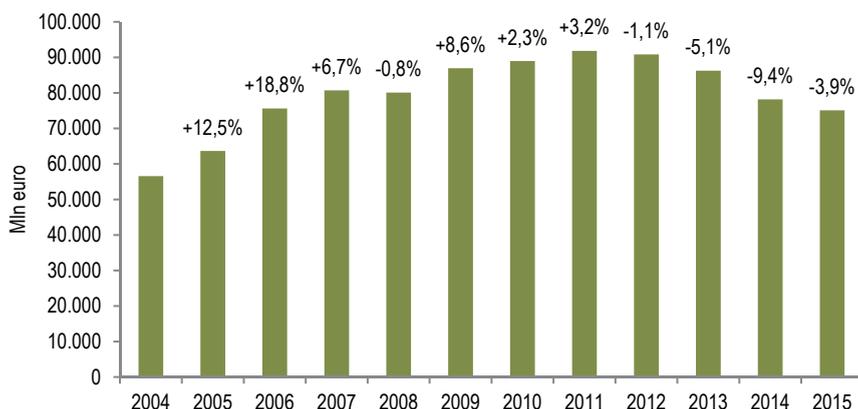


Fonte: nostra elaborazione su dati ISTAT e Banca d'Italia, 2016

Analizzando, sotto altro punto di vista, la natura dell'indebitamento e, quindi, i singoli strumenti ad esso sottostanti, emerge come oltre l'80% dell'ammontare complessivo è riferito a prestiti e, in particolare, circa il 70% è relativo a prestiti con Istituti Finanziari residenti e con Cassa Depositi Prestiti.

Come già osservato per l'indebitamento complessivo, anche la dinamica della consistenza dei prestiti alle Amministrazioni locali è in calo negli ultimi anni con una diminuzione di circa il 18% rispetto al 2011, anno in cui si è registrato il maggior valore in termini assoluti dell'ultimo decennio.

Fig. 5 – Il debito delle amministrazioni locali: le regioni italiane con maggior debito



Fonte: nostra elaborazione su dati ISTAT e Banca d'Italia, 2016

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

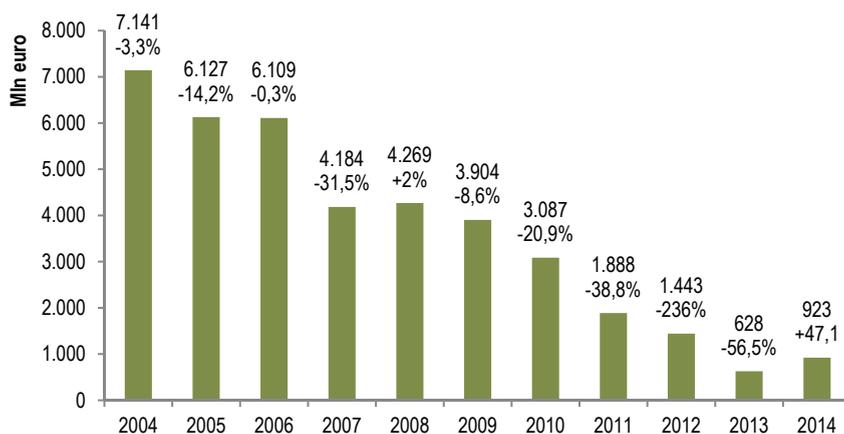
In un contesto caratterizzato dai consumi fermi e dalla diminuzione degli investimenti, anche il mercato dei mutui ne ha risentito registrando, nel decennio 2004-2013, un costante calo che ha portato ad una perdita di oltre il 90% rispetto al valore iniziale. Il 2014 registra, invece, un'inversione di tendenza con una ripresa del 47,1% rispetto all'anno precedente.

In particolare, i risultati dell'*Indagine sui mutui contratti dagli Enti locali per il finanziamento degli investimenti*², diffusa dalla Ragioneria Generale

² RGS, Indagine sui mutui contratti dagli Enti Territoriali per il finanziamento degli investimenti, 2016.

dello Stato, mostrano (per il 2014) un livello di nuove concessioni pari a 923 milioni di euro, valore che, pur se in crescita rispetto all'anno precedente, fa registrare una contrazione decennale dell'85% (nel 2005 le nuove concessioni ammontavano a 6.128 milioni di euro).

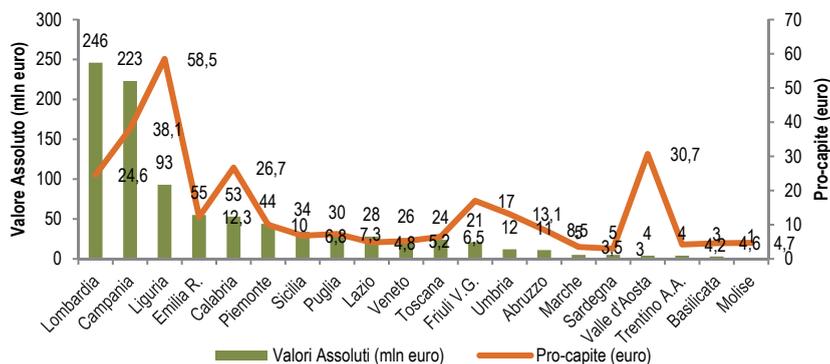
Fig. 6 – Mutui concessi agli enti locali per investimenti (2004-2014)



Fonte: RGS – Ministero Economia e Finanze, 2016

La regione che ricorre in misura prevalente allo strumento del mutuo è la Lombardia con oltre un quarto delle emissioni complessivamente registrate per il 2014 (il 26,7%); a seguire la Campania con il 24,2% e la Liguria con il 10%.

Fig. 7 – La distribuzione regionale dei mutui concessi agli enti locali nel 2014



Fonte: RGS – Ministero Economia e Finanze, 2016

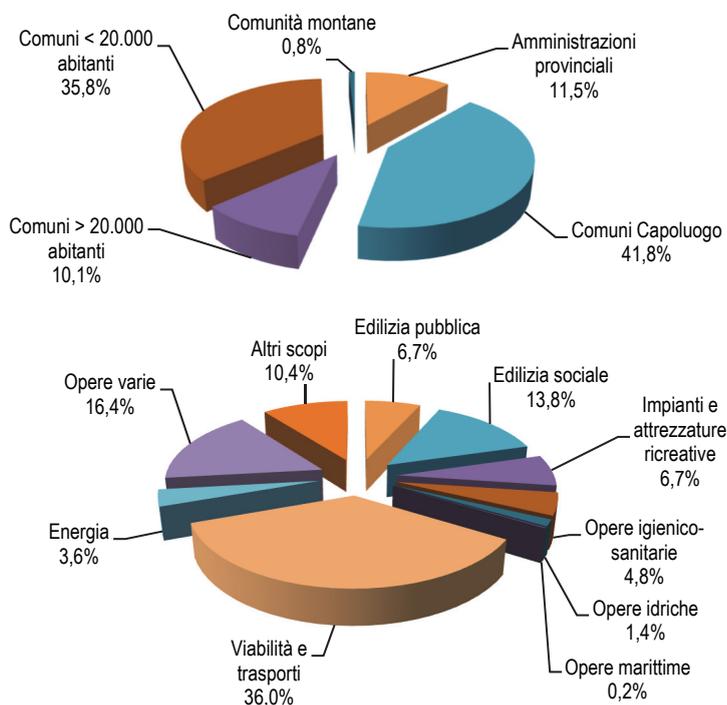
Al di là del trend e della distribuzione geografica, è possibile soffermarsi su due elementi che connotano meglio le principali caratteristiche del mercato dei mutui: la tipologia di Ente che ne fa ricorso e la tipologia di categoria finanziaria per la quale vengono richiesti.

Sotto il primo aspetto, considerando il dato cumulato 2009-2014, si osserva come la tipologia di Ente con il maggior ricorso sia stata quella dei Comuni Capoluogo che hanno stipulato mutui per quasi 5 milioni di euro su un totale di 11,9 milioni. A seguire i Comuni con una popolazione inferiore ai 20 mila abitanti e le Amministrazioni provinciali.

I Comuni capoluogo sono, quindi, i più dinamici nell'uso di questo strumento. Insieme alle Province, essi assorbono più della metà dei mutui richiesti negli ultimi anni.

In riferimento all'oggetto dell'intervento finanziario, invece, dai dati si rileva come il 36% dei volumi complessivamente richiesti tra il 2009 ed il 2014 è destinato ad interventi per la viabilità ed i trasporti; una quota di quasi il 14% ha riguardato l'edilizia sociale ed una del 6,7% l'edilizia pubblica.

Fig. 8 – Mutui concessi per classi di enti (volumi) e per oggetto nel periodo 2009-2014



Fonte: elaborazione SRM su dati RGS – Ministero Economia e Finanze, 2016

3.4. Il ricorso agli altri strumenti finanziari

La composizione del debito delle Amministrazioni locali ha subito, negli anni, una serie di variazioni tese a una maggior diversificazione degli strumenti cui si ricorre per il finanziamento degli investimenti, caratterizzate da un maggior ricorso al mercato dei capitali.

Nell'ambito delle possibili soluzioni a disposizione degli Enti, una prima alternativa allo strumento del mutuo è stata l'emissione di prestiti obbligazionari (BOC, BOP, BOR). Tale strumento è stato, fino a pochi anni fa, quello maggiormente utilizzato. In particolare il suo impiego è stato in continua crescita fino al 2005, tanto in merito al numero di emissioni quanto in riferimento all'importo medio delle stesse; dal 2006 in poi, invece, il ricorso al buono obbligazionario è andato via via calando per cause di ordine fiscale e tecnico – come puntualmente illustrato nei precedenti rapporti – fino ad azzerarsi nel corso del 2014.

In una recente indagine del Ministero dell'Economia e delle Finanze³ si legge come, infatti, come per l'anno 2014 non si sono registrate emissioni.

Un'ulteriore possibilità è quella del ricorso al capitale privato attraverso interventi di Project Financing, qui analizzati con il ricorso ai dati messi a disposizione dall'Osservatorio Nazionale del Partenariato Pubblico Privato promosso da Unioncamere, Dipe-UTFP e ANCE e realizzato dal Cresme con riferimento al 2014.

Per quanto riguarda, poi, l'analisi sui Fondi Comunitari, come già anticipato in premessa, in questo Rapporto l'attenzione viene posta sui dati di chiusura dell'Agenda 2007-2013 e su una lettura in parallelo con le previsioni dell'attuale Agenda 2014-2020.

3.4.1. *L'utilizzo della finanza di progetto*

I dati dell'Osservatorio Nazionale del Project Financing censiscono, per il 2014 (ultimo aggiornamento disponibile), 3.287 gare di PPP (al netto degli avvisi di selezione di proposte) per un volume d'affari di quasi 4,4 miliardi di euro. Rispetto al 2013, la domanda è in crescita per numero di opportunità (+13%), mentre si mantiene stabile in riferimento al relativo importo (+0,9%).

³ RGS, Indagine sui mutui contratti dagli Enti Territoriali per il finanziamento degli investimenti, 2016.

In considerazione del mercato complessivo delle gare per opere pubbliche, il peso delle gare di PPP assorbe la quota del 18,6% per numero di iniziative (3.287 su 17.703 totali), pari a 2 p.p. in più rispetto al 2013, e una del 14,9% per importo (4,4 miliardi su 29,4 totali) pari ad oltre 8 p.p. in meno rispetto al dato 2013.

Come già osservato in passato, il mercato potenziale del PPP è caratterizzato dalla presenza d'interventi con importo medio-piccolo, ossia al di sotto dei 5 milioni di euro; per il 2014, essi sono stati 1.675 su 1.809 ad importo noto. Tra questi, la quota maggiore (l'81,2%) spetta alle iniziative con un valore al di sotto del milione di euro.

Tab. 1 – PPP: avvisi per macro aree. Anno 2014

	Numero	Di cui a importo noto		
		N.	Importo (mln euro)	Importi medio (mln euro)
Nord Ovest	952	477	1275,4	2,7
Nord Est	586	285	578,6	2,0
Centro	627	386	697,4	1,8
Sud	650	425	1511,4	3,6
Isole	436	236	315,2	1,3
Non ripartibile	36	0	0,0	0,0
TOTALE	3.287	1.809	4.378,0	2,4

Fonte: www. Infopieffe.it promosso da Unioncamere, Dipe-Utftp e Ance e realizzato dal CRESME, 2015

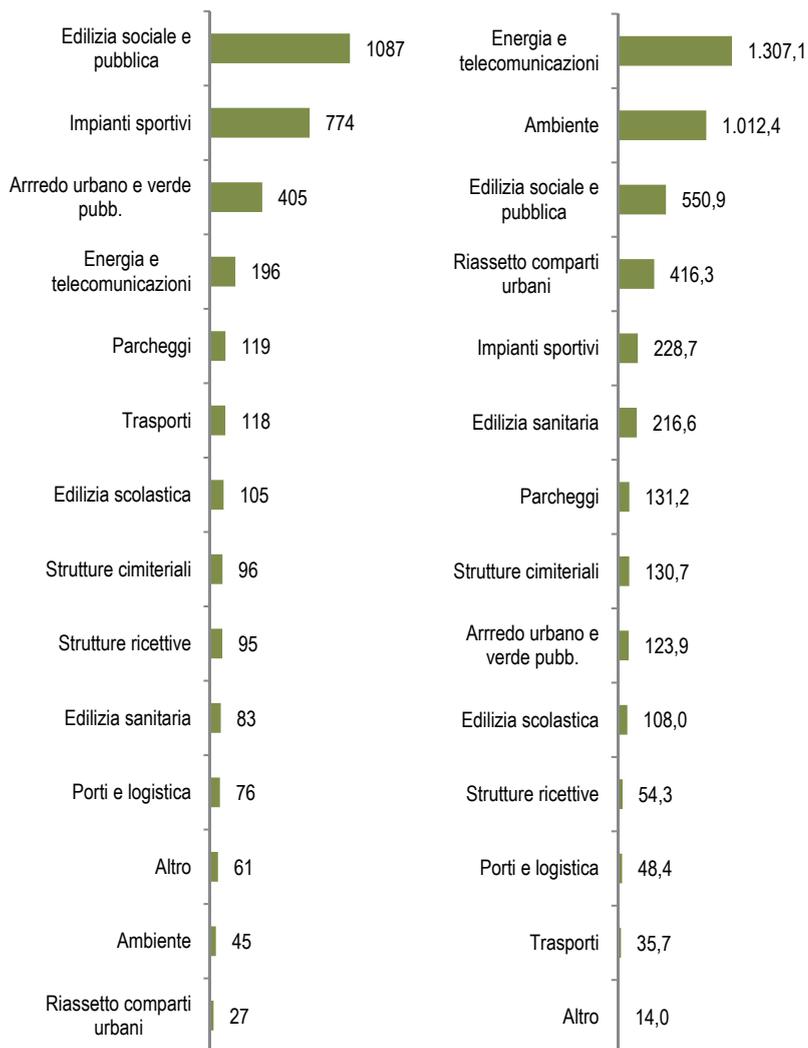
Sotto il profilo della distribuzione territoriale, in maggior numero di iniziative si registra per le regioni del Nord-Ovest con 952 gare (pari al 28,9% del totale nazionale); in termini di volume d'affari, invece, si distinguono quelle del Sud con oltre 1,5 miliardi di euro (il 34,5% del totale Italia) per le 425 opere ad importo noto.

L'analisi delle iniziative con riferimento ai settori d'attività indica, infine, la prevalenza del numero di gare per il comparto dell'Edilizia sociale e pubblica con 1.087 gare (per un corrispettivo finanziario pari a circa 551 milioni di euro riferito alle sole 616 iniziative ad importo noto). Seguono il comparto degli Impianti sportivi con 774 gare e quello dell'Arredo urbano e del verde pubblico (405).

In riferimento al volume d'affari movimentato, invece, prevale il comparto "Energia e telecomunicazioni"; in considerazione delle sole opere ad importo noto, infatti, esso fa registrare oltre 1,3 miliardi di euro (il 29,8% del

totale) seguito dal comparto “Ambiente” con poco più di 1 miliardo di euro. I valori più bassi si riscontrano, invece, per il settore “Trasporti” con un importo pari a 35,7 milioni di euro.

Fig. 9 – PPP: numero di avvisi per settore di attività e per importo (mln euro). Anno 2014



Fonte: nostra elaborazione su dati [www. Infopieffe.it](http://www.infopieffe.it) promosso da Unioncamere, Dipe-Utffp e Ance e realizzato dal CRESME, 2015

Lo strumento della finanza di progetto, quindi, vista la partecipazione attiva che implica per il comparto privato può costituire un'importante spinta agli investimenti; tuttavia, permangono una serie di carenze strutturali di carattere normativo, burocratico e contrattuale, oltre che di sostenibilità di alcuni investimenti, che ne limitano le possibilità applicative.

3.4.2. I Fondi Comunitari: la chiusura della programmazione 2007-2013 e la nuova Agenda 2014-2020

I fondi comunitari, come già sottolineato nei precedenti Rapporti, sono un'importante leva su cui gli Enti locali possono agire per il reperimento delle risorse necessarie ai loro investimenti.

Lo scenario attuale vede, da un lato, la chiusura dei programmi dell'Agenda 2007-2013 con una forte accelerazione della spesa per evitare la perdita di risorse e, dall'altro, le battute d'inizio della programmazione 2014-2020 che sconta un ritardo superiore a quello accumulato nel precedente ciclo.

Sotto il primo aspetto, si osserva come la certificazione della spesa dei Fondi strutturali 2007-2013 ha conosciuto dal 2012 un significativo processo di accelerazione, favorito dalla riduzione della quota di cofinanziamento nazionale e da meccanismi specificatamente indirizzati a tal fine.

Al 31 dicembre 2015 (termine ultimo di ammissibilità della spesa rendicontabile alla Commissione per il ciclo 2007-2013) la spesa complessiva certificata all'UE è stata pari a 37,1 miliardi di euro. Rispetto alla dotazione effettiva dei Programmi, la quota di spesa certificata è quindi pari all'81% e la quota di pagamenti rendicontabili è pari al 96,5%.

Osservando i dati del dettaglio regionale si osserva come solo per 5 programmazioni FESR (quelle di Basilicata, Puglia, Friuli V.G., Liguria e Valle d'Aosta) il target sia stato pienamente raggiunto.

Tab. 2 – Programmazione 2007-2013: target di spesa certificata al 31 dicembre 2015 (valori %)

	Risultato 31 dicembre 2015	
	Programmi FESR	Programmi FSE
<i>POR</i>		
Campania	64,6	94,5
Calabria	69,1	91,4
Sicilia	62,7	78,1
Basilicata	102,9	92,4
Puglia	103,0	91,7
Abruzzo	86,7	81,9
Emilia R.	90,8	92,7
Friuli V.G.	100,4	89,4
Lazio	84,2	78,2
Liguria	101,7	85,2
Lombardia	90,9	75,9
Marche	93,1	92,8
Molise	86,8	88,3
PA Bolzano	86,9	89,0
PA Trento	77,9	98,6
Piemonte	92,3	94,5
Toscana	88,8	90,5
Umbria	87,2	86,1
Valle d'Aosta	100,0	84,5
Veneto	89,5	95,1
Sardegna	74,9	89,4
<i>PON e POIN</i>		
POIN Attrattori culturali, naturali e turismo	75,6	
POIN Energie rinnovabili e risparmio energetico	76,5	
PON Governance e assistenza tecnica	83,5	
PON Istruzione - Ambienti per l'apprendimento	95,7	
PON Reti e mobilità	53,9	
PON Ricerca e competitività	76,4	
PON Sicurezza	76,3	
PON Azioni di sistema		57,3
PON Governance e azioni di sistema		88,3
PON Competenze per lo sviluppo		95,3

Fonte: nostra elaborazione su dati Opencoesione

Come in parte già detto, va evidenziato che tali risultati sono dovuti, tra l'altro, a numerose revisioni, avvenute nel corso degli ultimi anni, dei Programmi iniziali. A partire da dicembre 2011, infatti, sono state messe in atto una serie di rimodulazioni che hanno portato a modifiche per un'ingente mole di risorse. In totale, l'ammontare del cofinanziamento nazionale è stato tagliato di circa il 20% e la riduzione ha riguardato per lo più i programmi dell'Obiettivo Convergenza. Il tutto col fine di ridurre la quota di risorse da rendicontare alla Commissione europea entro la scadenza del 31 dicembre 2015 (c.d. N+2).

Per quanto riguarda l'Agenda 2014-2020, le risorse comunitarie oggetto dell'Accordo di Partenariato 2014-20, ammontano, per l'intero Paese, a 41,6 miliardi di euro, di cui 31,2 relative ai Fondi strutturali e 10,4 per lo sviluppo rurale (FEASR). A queste risorse vanno aggiunte quelle del cofinanziamento nazionale.

In riferimento ai soli fondi strutturali, circa il 71% del totale (circa 22,2 miliardi di euro) è ascrivibile alle regioni meno sviluppate, il 24,3% (7,6 miliardi) alle regioni più sviluppate e la restante quota a quelle in transizione.

L'accordo prevede 11 Obiettivi Tematici⁴. In valori assoluti, i primi tre OT per allocazione di risorse sono l'OT10 (Istruzione e formazione), l'OT8 (Occupazione) e l'OT 3 (Competitività dei sistemi produttivi) che, nell'insieme, hanno a disposizione oltre 11,5 miliardi di euro di sola quota comunitaria. In particolare:

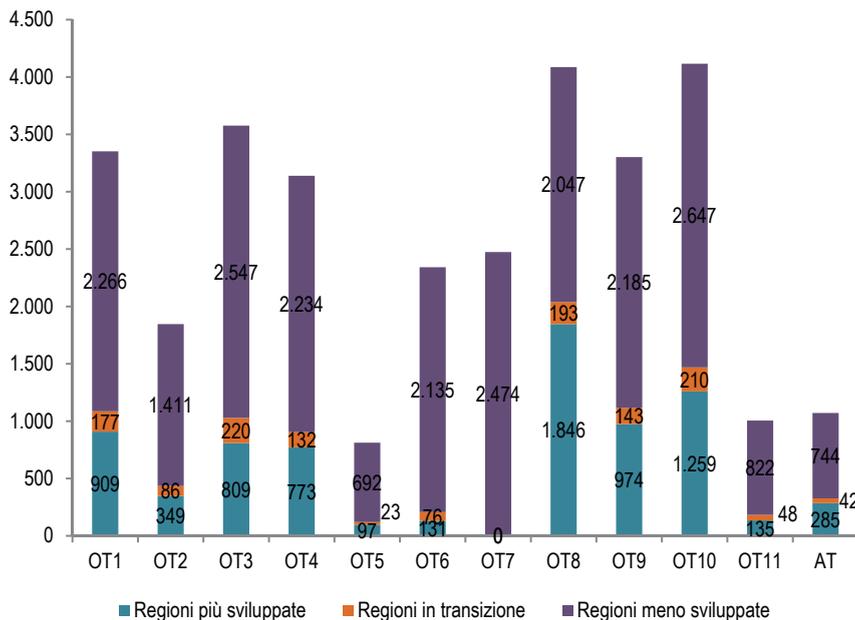
⁴ Gli 11 O.T. su cui si concentrano i regolamenti Ue per la programmazione 2014-2020 sono:

1. rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione;
2. migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nonché l'impiego e la qualità delle medesime;
3. promuovere la competitività delle piccole e medie imprese, il settore agricolo e il settore della pesca e dell'acquacoltura;
4. sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori;
5. promuovere l'adattamento al cambiamento climatico, la prevenzione e la gestione dei rischi;
6. tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse;
7. promuovere sistemi di trasporto sostenibili ed eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete;
8. promuovere l'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori;
9. promuovere l'inclusione sociale, combattere la povertà e ogni forma di discriminazione;
10. investire nell'istruzione, formazione e formazione professionale, per le competenze e l'apprendimento permanente;
11. rafforzare la capacità delle amministrazioni pubbliche e degli stakeholders e promuovere un'amministrazione pubblica efficiente.

A questi si affiancano specifiche misure per l'Assistenza tecnica.

- 4,12 miliardi sono destinati all'istruzione ed alla formazione, obiettivo che prevale sugli altri anche se si considerano sole le regioni ritenute meno sviluppate;
- 4,09 miliardi sono destinati all'occupazione e alla mobilità; si tratta dell'obiettivo su cui insistono maggiormente le regioni più sviluppate;
- 3,4 miliardi sono destinati alla competitività dei sistemi produttivi.

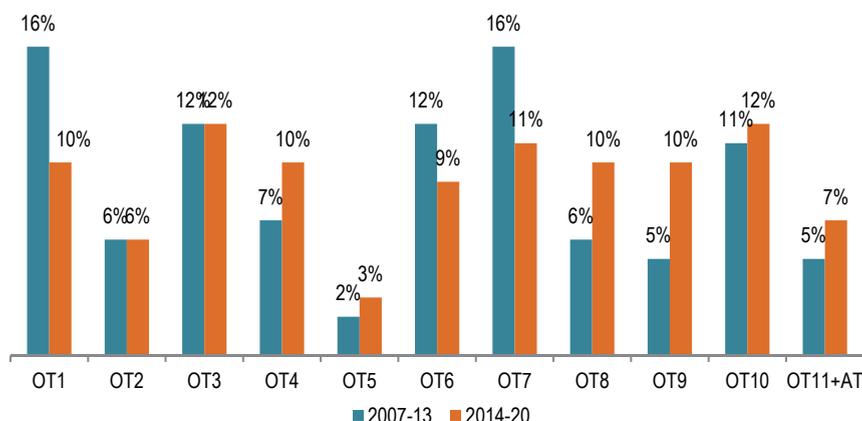
Fig. 10 – Fondi strutturali 2014-2020: risorse assegnate per obiettivo tematico (valori in mln euro)



Fonte: Confindustria-SRM, Check Up Mezzogiorno, 2016

Considerando le sole regioni meridionali – destinatarie della maggior quota di risorse – si osserva come, rispetto al periodo di programmazione 2007-2013, il principale incremento in valori assoluti riguarda l'inclusione sociale (con risorse quasi raddoppiate), l'occupazione (+855 milioni in più) e i temi dell'Energia Sostenibile e della Qualità della vita (+746 milioni di euro). Le principali riduzioni riguardano la ricerca (soprattutto quella pubblica) e la mobilità.

Fig. 11 – Fondi strutturali 2014-2020: risorse assegnate per obiettivo tematico nelle regioni del Mezzogiorno (valori %)



Fonte: Confindustria-SRM, Check Up Mezzogiorno, 2016

Da una lettura complessiva, emerge, da un lato, l'assenza di priorità che spicchino in maniera rilevante e, dall'altro, il proseguire della tendenza alla frammentazione delle risorse (i risultati attesi per gli 11 OT sono circa 70); tendenza già sottolineate per la precedente Agenda e per la quale si auspicava un cambio di passo al fine di una maggiore efficacia degli interventi messi in atto.

3.5. Considerazioni conclusive

Le misure adottate negli ultimi anni in materia di investimenti hanno puntato per lo più a contenere in modo significativo la dinamica evolutiva della spesa per ricondurre l'andamento dei conti pubblici su un sentiero di continuo e graduale rientro del debito pubblico nei parametri comunitari. I limiti posti dal Patto di Stabilità, in particolare, riducendo la capacità diretta degli Enti di acquisire debito, hanno di fatto avuto il principale effetto di ridurre gli investimenti, pur stimolando gli Enti stessi a cercare forme di indebitamento alternative per continuare, comunque, ad investire.

Il 2015 segna un cambio di passo con l'abbandono del Patto di Stabilità a favore del principio del pareggio di bilancio. Tale misura produrrà i suoi primi effetti nell'anno in corso; effetti che, si auspica, si affiancheranno ai primi segnali di ripresa – messi in luce in quest'articolo – collegati ad un

aumento dei mutui (dopo un decennio di costante calo) e ad un crescente ricorso al capitale privato.

Quest'ultimo acquisisce un ruolo sempre più importante nell'ambito dei possibili canali di finanziamento alternativi e, in merito, si ribadisce come lo snellimento e il riordino delle procedure per facilitarne il più possibile la partecipazione è una delle azioni necessarie per stimolare il ricorso a tale canale.

È bene, inoltre, richiamare nuovamente la possibilità di ricorrere ai project bond, obbligazioni emesse per finanziare (o rifinanziare) uno specifico progetto infrastrutturale che prevede il rimborso del capitale investito attraverso i proventi derivanti dall'utilizzo dell'opera stessa. Si tratta di un mercato che nella zona euro, e in particolare in Italia, è ancora piccolo: le società nel settore delle infrastrutture, infatti, preferiscono ancora, nella maggior parte dei casi, rivolgersi alle banche, invece che al mercato dei capitali.

Passando alla disamina dei singoli strumenti analizzati, come già detto si osserva un'inversione di tendenza nell'utilizzo del mutuo (dopo anni di contrazioni intense) ed è in ripresa il mercato del PPP.

In riferimento al primo, i risultati dell'indagine condotta annualmente dalla Ragioneria Generale dello Stato mostrano una crescita del 47,1% rispetto all'anno precedente con nuove concessioni per un valore pari a 923 milioni di euro. Si interrompe, così, l'andamento in calo che ha caratterizzato l'intero decennio 2005-2014 (e che ha visto un'unica inversione di tendenza nel 2008, anno in cui si è registrata una crescita di 2 punti percentuali) portando ad un decremento complessivo di oltre il 90%.

In ripresa è, anche, il ricorso al capitale privato. Gli ultimi dati disponibili (riferiti al 2014) mostrano, infatti, un aumento del 13% per il numero di gare censite, a fronte di una tenuta dei volumi movimentati (+0,9%). In termini di distribuzione territoriale, spiccano i dati per le regioni del Nord che assorbono il 46,8% delle iniziative totali e il 42,3% dei volumi finanziari movimentati.

Con riferimento all'intero mercato delle gare per opere pubbliche, rileva l'Osservatorio Nazionale, il peso delle gare di PPP del periodo considerato assorbe il 18,6% per numero di iniziative (2 p.p. in più meno al 2013) e il 14,9% per importo (oltre 8 p.p. in meno).

Per quanto riguarda i Fondi Comunitari, infine, mentre si assiste di fatto all'avvio dei nuovi Programmi 2014-2020 (che mostrano un notevole ritardo da recuperare), non si può non sottolineare la necessità di ripensare all'esperienza passata per cogliere tutti i possibili punti di miglioramento per quella futura.

L'auspicio è quello di evitare di compiere gli stessi errori e, quindi, programmare e spendere le risorse con maggior celerità – eventualmente evitando anche l'eccessiva frammentazione a cui si è assistito - appare come uno dei punti su cui concentrarsi, soprattutto in considerazione del particolare momento congiunturale.

I fondi comunitari, seppur caratterizzati da rilevanti ostacoli prevalentemente burocratici che ne rallentano la spesa, continuano a rappresentare un importante driver di sviluppo per gli Enti locali e territoriali. Posto, infatti, che i fondi strutturali europei pesano per oltre il 50% sulla spesa in conto capitale nel Mezzogiorno e per circa il 25% nel Centro-Nord, s'intuisce quanto la loro presenza – e, soprattutto, un loro corretto utilizzo – sia importante per il rilancio degli investimenti.

Sulla base dei dati riportati in questo saggio si può, quindi, concludere che il 2015, pur registrando molte delle difficoltà del passato, ha visto dei cambi di rotta significativi (l'abbandono del Patto di Stabilità da un lato e l'avvio di un nuovo ciclo di Programmazione dall'altro) che, se ben sfruttati, possono riportare gli investimenti sul sentiero della crescita.

Riferimenti bibliografici

Un ringraziamento all'*Osservatorio Nazionale del Partenariato Pubblico Privato*, promosso da Unioncamere, DIPE-UTFP e ANCE e realizzato e gestito da Cresme Europa Servizi, per aver concesso l'utilizzo dei dati sul *Project Financing*.

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

ANCE (2015), *Osservatorio congiunturale sull'industria delle costruzioni*, Roma.

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.

Banco di Napoli (Anni vari), *Rassegna Economica*, Napoli.

Cassa Depositi e Prestiti (Anni vari), *Bilanci CDP*, Roma.

Confindustria – SRM (Anni vari), *Check Up Mezzogiorno*, Roma.

Governo Italiano (2015), *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)*, Roma.

Governo Italiano (2014), *Accordo di Partenariato 2014-2020*, 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 PF (Anni vari), *Il Partenariato Pubblico Privato in Italia. Note mensili*, Roma.
- SRM (Anni vari), *Dossier Unione Europea Studi e Ricerche*, Napoli.
- SRM (Anni vari), *Rassegna Economica*, Napoli.
- 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 2015), “Il finanziamento degli investimenti degli Enti Locali e Territoriali: gli strumenti ed il loro utilizzo”, in *La Finanza Territoriale in Italia*, FrancoAngeli, Milano.
- SVIMEZ (Anni vari), *Rapporto annuale sull’economia del Mezzogiorno*, il Mulino, Bologna.

4. LA DINAMICA DELLA SPESA PUBBLICA PER INVESTIMENTI: UN'ANALISI TERRITORIALE E PER LIVELLO DI GOVERNO

di *Angelo Grasso e Roberta Garganese*

4.1. Premessa

Esaminando l'andamento della spesa pubblica negli ultimi anni, emerge in maniera molto evidente come le spese in conto capitale (e, in particolare, gli investimenti in infrastrutture pubbliche) si siano fortemente ridotte, determinando ciò che la Corte dei Conti ha definito una rinuncia consapevole ad una componente fondamentale in una fase caratterizzata da una bassa crescita economica di natura strutturale¹.

In Italia la spesa pubblica per investimenti è in effetti diminuita molto negli ultimi anni, risultando, nel 2014, inferiore di circa 17,5 miliardi di euro rispetto a quella del 2009 e passando, in termini percentuali, dal 3,4% al 2,2% del PIL.

Nel 2015, tale tendenza si è sensibilmente invertita, visto che gli investimenti (ma soprattutto le altre spese in conto capitale) hanno fatto registrare un lieve aumento legato però, probabilmente, come si dirà meglio più avanti, non a logiche strutturali, ma piuttosto a circostanze di tipo congiunturale.

La legge di stabilità 2016 ha introdotto alcuni elementi di novità (dal Fondo pluriennale vincolato, al vincolo all'indebitamento) che potranno produrre effetti positivi sul fronte degli investimenti, determinandone anche, probabilmente, un significativo accentramento nelle mani delle Amministrazioni centrali.

¹ In questo senso, si può affermare che le priorità contingenti imposte dalla crisi globale hanno contribuito a modificare la portata della spending review, ricondotta al compito – importante ma non unico – di ridurre i livelli della spesa pubblica, anche ponendo in subordine gli effetti distorsivi associati a tagli di spesa poco selettivi.

Corte dei Conti (2016), *Rapporto 2016 sul coordinamento della finanza pubblica*, pag. XI.

In un simile contesto, il presente contributo si propone di studiare la più recente dinamica territoriale e funzionale della spesa in conto capitale e degli investimenti del settore pubblico allargato nel nostro Paese², anche al fine di analizzarne i trend relativi ai singoli livelli di governo.

La prima parte del lavoro presenta, attraverso la rielaborazione di dati Eurostat, un'analisi comparativa della spesa pubblica per investimenti fissi lordi sostenuta dalle diverse Amministrazioni (centrali e territoriali) nei principali Paesi dell'Unione Europea, mentre la seconda parte, attraverso la banca dati dei CPT, si focalizza sulla dinamica territoriale e funzionale della spesa pubblica italiana per investimenti ed approfondisce il caso del Mezzogiorno d'Italia.

4.2. Andamento degli investimenti in Italia e nei principali Paesi europei

Il conto economico delle Amministrazioni pubbliche segnala come, nel 2015, la spesa in conto capitale sia aumentata nel complesso del 10,7%. Tale incremento risente dell'inclusione tra i trasferimenti in conto capitale degli arretrati pagati ai pensionati in seguito alla sentenza della Corte costituzionale e delle risorse erogate dal Fondo di risoluzione nazionale a copertura delle perdite di quattro banche sottoposte a risoluzione lo scorso novembre³.

Gli investimenti fissi lordi, invece, sono rimasti sostanzialmente stabili, interrompendo il trend di forte contrazione che durava dal 2010.

Tab. 1 – Il Conto economico delle Amministrazioni pubbliche

Conto Economico Amministrazioni Pubbliche	milioni di €			% del PIL		
	2013	2014	2015	2013	2014	2015
Investimenti fissi lordi	38.439	36.871	37.256	2,4	2,3	2,3
Contributi agli investimenti	13.977	13.170	15.684	0,9	0,8	1,0
Altre spese in conto capitale	5.330	10.249	13.805	0,0	0,3	0,6
Totale spese in conto capitale	57.746	60.290	66.745	3,6	3,7	4,1

Fonte: elaborazione IPRES su dati Istat 2016

² Che, come è noto, oltre alle amministrazioni pubbliche include anche le imprese nazionali e territoriali a controllo pubblico.

³ Al netto di queste voci e del credito di imposta in favore delle imprese a fronte di attività per imposte anticipate, le uscite in conto capitale sarebbero cresciute del 7,2% (a fronte di una contrazione del 2,5% nel 2014). Banca d'Italia (2016), *Relazione Annuale*, Roma, p. 122.

Attraverso i dati Eurostat, è possibile confrontare i trend dell'incidenza sul PIL degli investimenti fissi lordi nei principali Paesi europei.

La riduzione di tale incidenza nel periodo della crisi (2008-2015), come mostra la tabella seguente, accomuna tutti i Paesi considerati, ad eccezione della sola Germania, e particolarmente rilevante è la contrazione fatta registrare dalle Amministrazioni pubbliche spagnole.

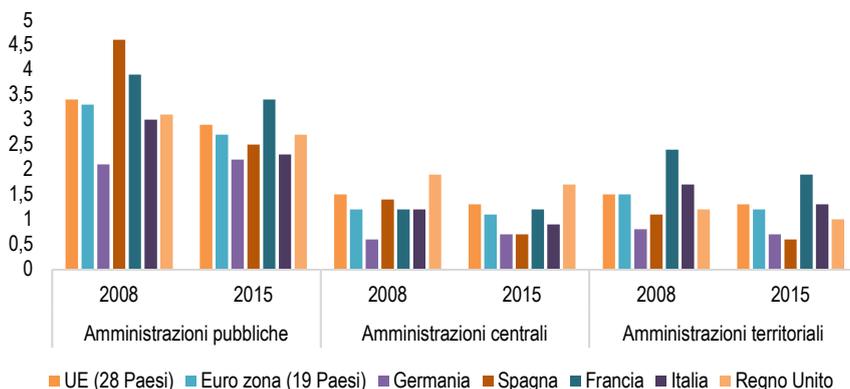
Rispetto ai livelli di governo, è possibile osservare come la riduzione interessi sia le amministrazioni centrali che quelle territoriali, con l'unica eccezione della Francia, che invece vede ridursi solo la componente locale, a fronte di valori delle amministrazioni centrali che sono rimasti stabili.

Tab. 2 – Incidenza percentuale sul PIL degli Investimenti fissi lordi (anni 2008; 2015)

	Amministrazioni pubbliche		Amministrazioni centrali		Amministrazioni territoriali	
	2008	2015	2008	2015	2008	2015
UE (28 Paesi)	3,4	2,9	1,5	1,3	1,5	1,3
Euro zona (19 Paesi)	3,3	2,7	1,2	1,1	1,5	1,2
Germania	2,1	2,2	0,6	0,7	0,8	0,7
Spagna	4,6	2,5	1,4	0,7	1,1	0,6
Francia	3,9	3,4	1,2	1,2	2,4	1,9
Italia	3	2,3	1,2	0,9	1,7	1,3
Regno Unito	3,1	2,7	1,9	1,7	1,2	1

Fonte: elaborazione IPRES su dati Eurostat 2016

Fig. 1 – Incidenza percentuale sul PIL degli Investimenti fissi lordi (anni 2008; 2015)



Fonte: elaborazione IPRES su dati Eurostat 2016

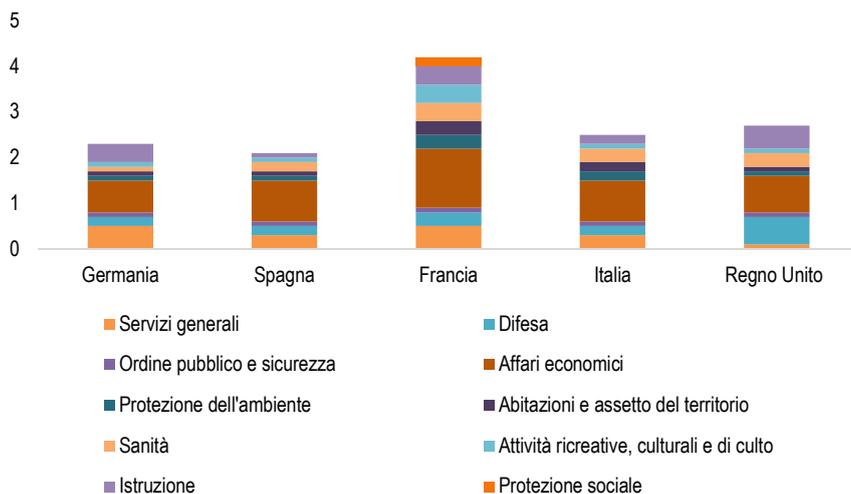
La ripartizione dell'incidenza degli investimenti per settore mostra alcuni significativi scostamenti tra le nazioni poste a confronto. Il nostro Paese, unitamente alla Spagna, ha una percentuale di investimenti nel settore dell'istruzione molto più bassa degli altri, mentre per il settore difesa spicca su tutte la percentuale del Regno Unito (0,6%) e per gli affari economici e le attività culturali quelle della Francia (rispettivamente 1,3% e 0,4%).

Tab. 3 – Incidenza percentuale sul PIL della spesa per Investimenti per Divisioni COFOG – anno 2013

	Servizi generali	Difesa	Ordine pubblico e sicurezza	Affari economici	Protezione dell'ambiente	Abitazioni e assetto del territorio	Sanità	Attività ricreative, culturali e di culto	Istruzione	Protezione sociale
Germania	0,5	0,2	0,1	0,7	0,1	0,1	0,1	0,1	0,4	0
Spagna	0,3	0,2	0,1	0,9	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1	0
Francia	0,5	0,3	0,1	1,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,2
Italia	0,3	0,2	0,1	0,9	0,2	0,2	0,3	0,1	0,2	0,0
Regno Unito	0,1	0,6	0,1	0,8	0,1	0,1	0,3	0,1	0,5	0

Fonte: elaborazione IPRES su dati Eurostat 2016

Fig. 2 – Incidenza percentuale sul PIL della spesa per Investimenti per Divisioni COFOG – anno 2013



Fonte: elaborazione IPRES su dati Eurostat 2016

I dati Eurostat confermano, quindi, come, negli ultimi anni, le politiche regionali di sviluppo, in Italia come in Europa, siano state fortemente condizionate dalla riduzione complessiva delle risorse destinate al finanziamento degli investimenti, derivante principalmente dalle politiche di riequilibrio dei conti pubblici⁴.

La significativa contrazione degli investimenti con la quale i principali Paesi europei hanno reagito alla crisi ha portato la Commissione Europea ad adottare il cosiddetto Piano Juncker, che prevede la mobilitazione di almeno 315 miliardi di euro di investimenti pubblici e privati nell'arco di tre anni attraverso l'istituzione del Fondo europeo investimenti strategici (FEIS)⁵.

Il 15 gennaio 2016 la Commissione europea ha pubblicato lo stato di attuazione del Piano, ripartendo i progetti e gli investimenti approvati per Paese e settore⁶.

Per quanto riguarda l'Italia, l'ammontare complessivo dei sette progetti approvati dalla Banca europea degli investimenti è pari a 1.300 milioni di euro, che si prevede genereranno 4.300 milioni di euro in investimenti⁷.

La quota di finanziamento BEI che l'Italia è fin qui riuscita ad assicurarsi è, quindi, piuttosto significativa, risultando decisamente superiore alla quota degli investimenti fissi lordi nazionali rispetto all'Unione (22% a fronte del 9%).

⁴ Agenzia per la Coesione Territoriale (2016), "Relazione annuale CPT 2016 – Politiche nazionali e politiche di sviluppo a livello territoriale", *Temi CPT*, n. 1/2016, p. 7.

⁵ Regolamento (UE) 2015/1017 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 giugno 2015 relativo al Fondo europeo per gli investimenti strategici, al polo europeo di consulenza sugli investimenti e al portale dei progetti di investimento europei e che modifica i regolamenti (UE) n. 1291/2013 e (UE) n. 1316/2013 – il Fondo europeo per gli investimenti strategici.

⁶ I 42 progetti approvati sono così ripartiti: 8 alla Francia (di cui uno con la Germania), 7 a Italia e Regno Unito, 6 alla Spagna, 2 a Danimarca, Belgio e Olanda, 1 alla Polonia e 7 ad altri Paesi. Cortei dei Conti (2016), *Rapporto 2016 sul coordinamento della finanza pubblica*, p. 37.

⁷ In particolare, i progetti approvati sono: finanziamento di una parte del programma di modernizzazione della società Arvedi (finanziamento della BEI pari a circa 100 milioni euro – totale investimento atteso 227 milioni); finanziamento del piano di investimenti accelerato di Telecom per reti di nuova generazione (finanziamento della BEI circa 500 milioni – totale investimento atteso 1.808 milioni); ampliamento dell'autostrada A4 Venezia – Trieste di Autovie Venete S.p.A. (dati non pubblicati); ammodernamento di un impianto industriale (Raffineria di Milazzo) per renderlo più efficiente, rispettoso dell'ambiente e più sicuro (finanziamento BEI circa 120 milioni – totale investimento atteso 240 milioni); acquisizione di materiale rotabile per migliorare i servizi ferroviari nelle regioni Lazio, Liguria, Veneto, Piemonte e Toscana (finanziamento della BEI circa 300 milioni – investimento atteso 709 milioni); installazione di sistemi di misurazione intelligenti nelle reti di distribuzione di 2i Rete Gas (finanziamento della BEI pari a circa 200 milioni – totale investimento atteso 415 milioni); finanziamento di investimenti per lo sviluppo di una filiera integrata nel campo delle sostanze biochimiche e bioplastiche da parte della società Novamont S.p.A. (finanziamento BEI circa 60 milioni – totale investimento atteso 130 milioni).

Ciononostante, il Piano Juncker è stato accolto da molti addetti ai lavori con un certo scetticismo, soprattutto per il volume complessivo dei finanziamenti approvati – che rappresentano, in Italia come nella intera UE, una quota quasi trascurabile del flusso annuo di investimenti di contabilità nazionale – la cui realizzazione, peraltro, si protrarrà su più anni, facendo perciò presagire un impatto complessivo di dimensioni molto modeste.

4.3. La spesa in conto capitale e gli investimenti del SPA nelle Regioni italiane

I più recenti dati dei Conti Pubblici Territoriali mostrano come, nel periodo 2007-2014, la spesa in conto capitale risulti sensibilmente aumentata, soprattutto per effetto degli andamenti riconducibili alle partecipazioni azionarie delle AC e delle concessioni di crediti delle IPN.

Il trend degli investimenti è, invece, in netto calo (da 61 a 45 miliardi), con riduzioni molto drastiche per le AL (da 21 a 11 miliardi), ma anche per le AR e le IPL (rispettivamente, da 6 a 4 e da 10 a 7 miliardi).

Da sottolineare come, sul trend estremamente positivo dei trasferimenti alle imprese, incida la notevole attività di incentivazione del comparto delle imprese pubbliche nazionali, connessa, soprattutto per il Mezzogiorno, al consistente aumento del valore degli incentivi erogati dal Gestore dei Servizi Energetici (GSE) nel campo dell'energia rinnovabile⁸.

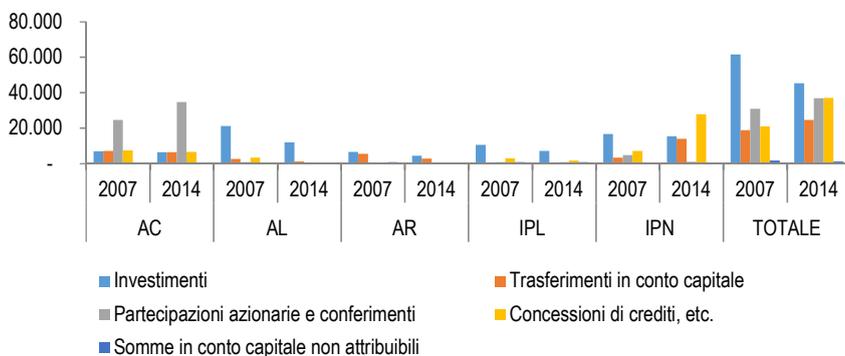
Tab. 4 – Le spese in conto capitale del SPA italiano per categoria economica e livello di governo (anni 2007, 2014); valori in milioni di euro

	AC		AL		AR		IPL		IPN		TOTALE	
	2007	2014	2007	2014	2007	2014	2007	2014	2007	2014	2007	2014
Investimenti	6.909	6.340	21.079	11.971	6.471	4.392	10.411	7.090	16.653	15.435	61.523	45.228
Trasferimenti in conto capitale	6.983	6.361	2.555	1.078	5.371	2.788	470	333	3.359	13.971	18.738	24.531
Partecipazioni azionarie e conferimenti	24.514	34.640	659	385	185	186	835	801	4.683	889	30.876	36.901
Concessioni di crediti, etc.	7.384	6.477	3.198	573	384	441	2.949	1.666	7.026	27.839	20.941	36.995
Somme in conto capitale non attribuibili	10	74	15	41	731	257	730	700	133	29	1.619	1.100
TOTALE SPESE IN CONTO CAPITALE	45.800	53.892	27.507	14.048	13.143	8.063	15.394	10.589	31.853	58.163	133.697	144.755

Fonte: elaborazione IPRES su dati CPT 2016

⁸ Agenzia per la Coesione Territoriale (2016), “Relazione annuale CPT 2016 – Politiche nazionali e politiche di sviluppo a livello territoriale”, *Temì CPT*, n. 1/2016, p. 8.

Fig. 3 – Le spese in conto capitale del SPA italiano per categoria economica e livello di governo



Fonte: elaborazione IPRES su dati CPT 2016

Per l'anno 2015, i dati ricostruiti attraverso le stime dell'indicatore anticipatore⁹ – anche se con esclusivo riferimento alla PA – segnalano, in coerenza con i documenti programmatici nazionali, una ripresa degli investimenti pubblici, fortemente sostenuta, soprattutto nel Mezzogiorno, dalla spesa aggiuntiva derivante dalla chiusura della programmazione comunitaria 2007-2013¹⁰.

In questo quadro, l'auspicio è quello che la lieve inversione di tendenza che sembra essersi registrata nell'anno 2015 possa consolidarsi, per effetto, da un lato, della soppressione dei vincoli del Patto di stabilità e, d'altro lato, delle misure volte a migliorare il cosiddetto 'clima di investimento' messe in campo dal Documento di Economia e Finanza 2016¹¹.

⁹ L'Indicatore anticipatore è uno strumento statistico che fornisce, relativamente alla spesa in conto capitale della Pubblica Amministrazione, stime regionalizzate con soli sei mesi di ritardo rispetto al periodo di riferimento. Per dettagli si veda la nota metodologica dei CPT sul sito: www.agenziacoesione.gov.it.

Si sottolinea come il trend evidenziato dall'indicatore anticipatore per l'anno 2015 sia, peraltro, confermato dall'andamento dei dati SIOPE.

¹⁰ Agenzia per la Coesione Territoriale (2016), "Relazione annuale CPT 2016 – Politiche nazionali e politiche di sviluppo a livello territoriale", *Temi CPT*, n. 1/2016, p. 10.

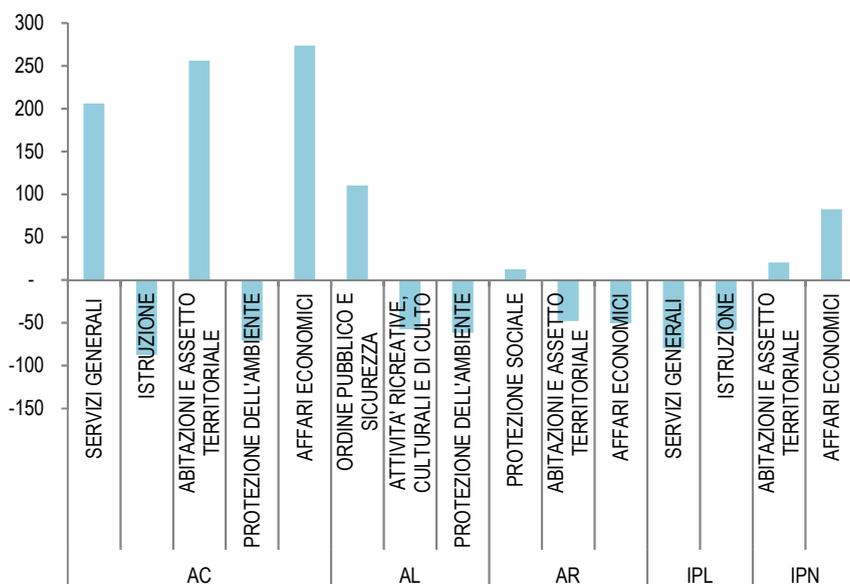
¹¹ Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Documento di Economia e Finanza 2016*. Per stimolare un'accelerazione degli investimenti privati e pubblici la legge di stabilità 2016 ha messo in campo risorse significative, cui si associa la richiesta di utilizzo della clausola per gli investimenti pubblici prevista dalle regole di bilancio dell'Unione Europea. Particolare rilevanza hanno l'intervento sugli ammortamenti a fronte di investimenti effettuati nel 2016 e il credito d'imposta per gli investimenti nel Mezzogiorno nel quadriennio 2016-19. A queste risorse il Governo affianca misure in grado di migliorare ulteriormente il 'clima d'investimento' in Italia, segnatamente nelle aree degli strumenti di finanziamento, dell'efficienza della P.A. e della giustizia civile, della coesione territoriale.

Prendendo in considerazione i settori di spesa, riclassificati nelle dieci divisioni COFOG, è possibile rintracciare, per ciascun livello di governo, le più significative variazioni intercorse nel periodo tra il 2007 e il 2014.

Come riportato nella figura seguente, per le AC spiccano in particolare l'incremento delle spese relative agli affari economici ed al territorio, e la riduzione di quelle legate all'istruzione ed alla protezione dell'ambiente.

Anche per le AL si registra un'importante contrazione delle spese ambientali e di quelle culturali, a fronte dell'incremento delle spese per l'ordine pubblico. Per le AR, l'incremento più significativo riguarda la protezione sociale, mentre le riduzioni maggiori interessano gli affari economici ed il territorio. Le IPL fanno registrare contrazioni importanti nei settori dell'istruzione e dei servizi generali, mentre per le IPN gli incrementi più consistenti riguardano gli affari economici ed il territorio.

Fig. 4 – Le spese in conto capitale del SPA per livello di governo e divisione COFOG (anni 2007, 2014) – variazioni percentuali



Fonte: elaborazione IPRES su dati CPT 2016

Entrando nel dettaglio regionale della spesa in conto capitale del SPA per livello di governo, si osserva, nella gran parte dei casi, un andamento nega-

tivo. Le regioni che, al contrario, hanno un trend positivo, lo devono essenzialmente alla crescita dei trasferimenti e delle concessioni di crediti riferibili alle AC e alle IPN.

In tal senso, tra gli elementi più significativi devono richiamarsi le agevolazioni statali erogate sotto forma di crediti d'imposta per il finanziamento delle zone franche urbane e per gli interventi nelle aree svantaggiate, ma soprattutto i grossi incentivi stanziati dalle IPN e in particolare dal GSE per la costruzione di impianti fotovoltaici di media/grossa potenza, in Puglia, Campania e Sicilia e, nel Centro-Nord, in Lombardia, Piemonte, Emilia Romagna e Lazio¹².

Con riferimento agli investimenti diretti, ovvero a quella componente della spesa in conto capitale potenzialmente in grado di produrre il maggiore e più immediato impatto di crescita, tra il 2007 ed il 2014 si registra una contrazione nella quasi totalità delle Regioni italiane, con le sole eccezioni dell'Abruzzo, per via della prosecuzione dell'erogazione dei fondi per la ricostruzione post-terremoto, e della Calabria, grazie ad un significativo incremento degli investimenti riconducibili alle AC¹³.

Rispetto ai singoli livelli di governo, si registra in tutte le Regioni (con la sola eccezione dell'Abruzzo per i motivi già richiamati), una netta contrazione degli investimenti delle AL, fondamentalmente riconducibile all'inasprimento dei vincoli del Patto di stabilità interno, *che hanno disincentivato la programmazione degli investimenti ed, in alcuni casi, a fronte di risorse stanziata ed impegnata a livello centrale, hanno impedito la partecipazione dei Comuni al cofinanziamento di opere infrastrutturali di grande rilievo, ostacolando lo svolgimento del ruolo prioritario affidatogli per lo sviluppo degli investimenti pubblici sul territorio*¹⁴.

¹² Agenzia per la Coesione Territoriale (2016), "Relazione annuale CPT 2016 – Politiche nazionali e politiche di sviluppo a livello territoriale", *Temi CPT*, n. 1/2016, p. 12.

¹³ Rilevano, a tal fine, gli ingenti investimenti effettuati dall'Anas (Autostrada A3 Salerno-Reggio Calabria e nuova Statale 106 Jonica), che, pur avendo caratteristica di impresa pubblica, rientra, nell'universo CPT, nella PA, in coerenza con il settore S13 dell'Istat.

¹⁴ Agenzia per la Coesione Territoriale (2016), "Relazione annuale CPT 2016 – Politiche nazionali e politiche di sviluppo a livello territoriale", *Temi CPT*, n. 1/2016, p. 20.

Tab. 5 – La spesa in conto capitale del SPA per livello di governo nelle Regioni italiane (anni 2007, 2014), valori in milioni di euro

Regione	Anno	AC	AL	AR	IPL	IPN	TOTALE SPESE IN CC SPA
Piemonte	2007	3.017	2.263	728	549	2.333	8.890
	2014	2.448	742	410	679	3.190	7.469
Valle d'Aosta	2007	126	147	280	199	122	873
	2014	110	99	181	109	268	767
Lombardia	2007	4.413	4.125	1.157	4.047	5.968	19.710
	2014	5.514	2.318	589	2.463	7.449	18.332
Veneto	2007	2.749	1.950	779	1.509	2.016	9.004
	2014	4.934	888	704	1.008	2.866	10.400
Friuli Venezia Giulia	2007	933	798	619	872	555	3.777
	2014	616	393	438	505	1.419	3.371
Liguria	2007	1.279	812	172	568	876	3.707
	2014	1.429	519	95	303	1.267	3.614
Emilia Romagna	2007	2.583	2.231	775	1.509	2.252	9.350
	2014	2.189	971	440	1.048	3.293	7.941
Toscana	2007	2.355	1.851	454	703	2.017	7.380
	2014	2.092	894	394	784	2.448	6.613
Umbria	2007	941	685	120	306	389	2.441
	2014	492	208	77	130	720	1.628
Marche	2007	1.044	707	248	261	812	3.072
	2014	598	283	132	185	1.285	2.483
Lazio	2007	11.021	3.328	576	1.497	4.931	21.354
	2014	15.299	1.170	302	1.101	11.926	29.799
Abruzzo	2007	1.155	603	241	191	614	2.804
	2014	966	881	155	116	1.146	3.264
Molise	2007	408	201	145	33	202	989
	2014	282	95	46	29	372	824
Campania	2007	3.635	2.544	1.312	1.054	1.968	10.513
	2014	5.443	1.213	373	467	4.003	11.499
Puglia	2007	2.374	1.066	509	216	1.723	5.888
	2014	2.123	695	489	286	3.927	7.521

(segue)

(continua)

Basilicata	2007	600	377	219	120	407	1.722
	2014	634	176	130	33	973	1.946
Calabria	2007	2.293	722	321	69	1.072	4.477
	2014	3.019	484	170	155	1.865	5.694
Sicilia	2007	3.011	1.054	2.121	528	2.396	9.110
	2014	4.189	661	1.225	230	7.478	13.781
Sardegna	2007	1.345	988	486	324	749	3.891
	2014	1.195	508	262	146	1.458	3.569
Provincia Auto- noma di Trento	2007	260	540	1.047	352	199	2.398
	2014	160	449	701	533	449	2.293
Provincia Auto- noma di Bolzano	2007	257	515	834	486	255	2.347
	2014	158	401	749	279	360	1.948

Fonte: elaborazione IPRES su dati CPT 2016

Tab. 6 – Gli investimenti del SPA per livello di governo nelle Regioni italiane (anni 2007, 2014), valori in milioni di euro

Regione	Anno	AC	AL	AR	IPL	IPN	TOTALE INVESTIMENTI SPA
Piemonte	2007	369	1.641	346	398	1.407	4.162
	2014	177	614	201	484	1.007	2.484
Valle d'Aosta	2007	23	138	157	144	80	543
	2014	56	97	81	95	52	381
Lombardia	2007	534	3.238	553	2.631	2.668	9.623
	2014	855	1.796	415	1.637	2.145	6.848
Veneto	2007	497	1.701	575	1.159	1.096	5.029
	2014	193	781	623	763	1.071	3.431
F.V. Giulia	2007	208	592	304	305	259	1.668
	2014	90	293	189	167	256	995
Liguria	2007	203	618	106	364	605	1.896
	2014	172	446	86	188	556	1.448
E. Romagna	2007	373	1.515	523	1.247	1.180	4.839
	2014	305	745	226	804	1.018	3.097
Toscana	2007	334	1.251	223	552	1.344	3.704
	2014	328	777	237	340	1.035	2.716

(segue)

(continua)

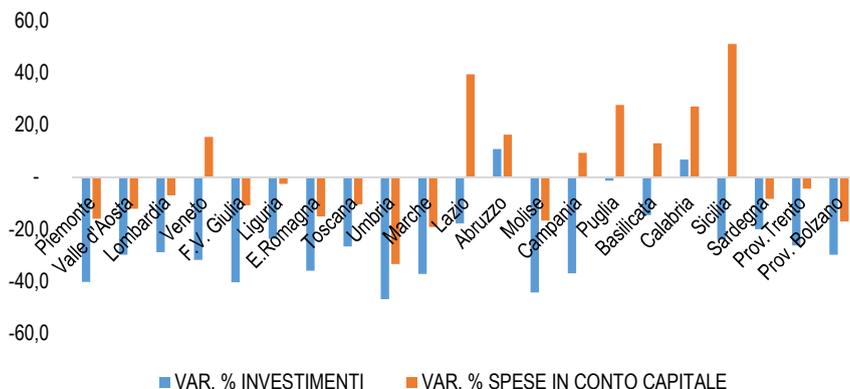
Umbria	2007	132	374	58	220	208	992
	2014	104	161	28	78	156	527
Marche	2007	148	599	114	213	403	1.478
	2014	55	269	62	138	404	928
Lazio	2007	1.458	1.879	153	901	3.096	7.487
	2014	737	891	226	955	3.345	6.154
Abruzzo	2007	198	521	69	123	293	1.205
	2014	170	761	60	67	277	1.335
Molise	2007	86	159	35	21	121	423
	2014	30	81	15	13	97	236
Campania	2007	490	2.165	384	555	722	4.316
	2014	334	1.122	134	240	890	2.720
Puglia	2007	212	926	63	202	749	2.152
	2014	255	665	172	273	759	2.124
Basilicata	2007	121	303	32	56	209	721
	2014	145	160	49	19	242	616
Calabria	2007	801	678	78	38	525	2.119
	2014	1.196	456	111	38	462	2.263
Sicilia	2007	380	957	1.419	279	1.089	4.124
	2014	688	628	623	129	1.065	3.133
Sardegna	2007	309	911	196	237	394	2.045
	2014	430	483	190	107	424	1.636
Prov. Trento	2007	17	442	590	301	89	1.439
	2014	13	373	266	323	88	1.061
Prov. Bolzano	2007	17	472	493	463	115	1.559
	2014	7	371	397	231	87	1.094

Fonte: elaborazione IPRES su dati CPT 2016

La figura seguente mostra in forma grafica, le risultanze sin qui commentate.

Rispetto alle variazioni positive delle spese in conto capitale si sottolinea come, soprattutto per le Regioni del Mezzogiorno, le stesse siano anche imputabili all'andamento della programmazione comunitaria, che, nel 2014, vedeva le Regioni massimamente impegnate nelle attività di chiusura del ciclo 2007-2013.

Fig. 5 – Variazione % investimenti e spese in c/capitale (anni 2014-2007)



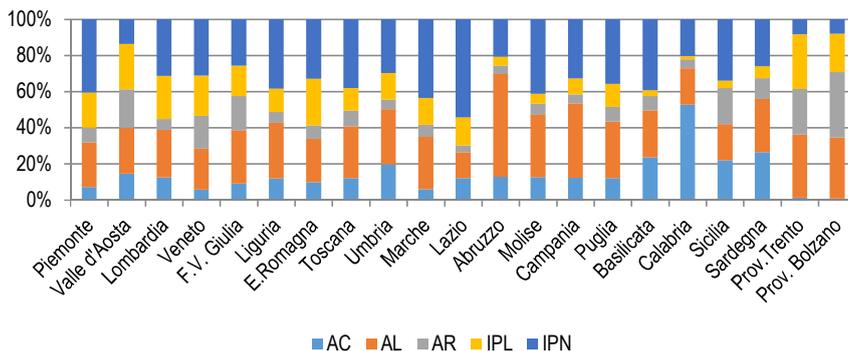
Fonte: elaborazione IPRES su dati CPT 2016

La composizione degli investimenti per livello di governo nelle Regioni italiane appare piuttosto disomogenea, con un'incidenza particolarmente significativa delle IPN in Lazio, Piemonte, Liguria, Toscana, Marche, Molise e Basilicata.

Per le motivazioni già richiamate, spiccano i ruoli delle AC in Calabria e delle AL in Abruzzo, mentre l'incidenza delle AR è più elevata nelle Regioni a statuto speciale e nel Veneto.

Infine, il peso percentuale delle IPL, minimo in alcune Regioni come la Calabria e la Basilicata, è particolarmente significativo nelle Regioni a statuto speciale, in Emilia Romagna e in Lombardia.

Fig. 6 – Composizione per livello di governo degli investimenti nelle Regioni italiane (anno 2014)



Fonte: elaborazione IPRES su dati CPT 2016

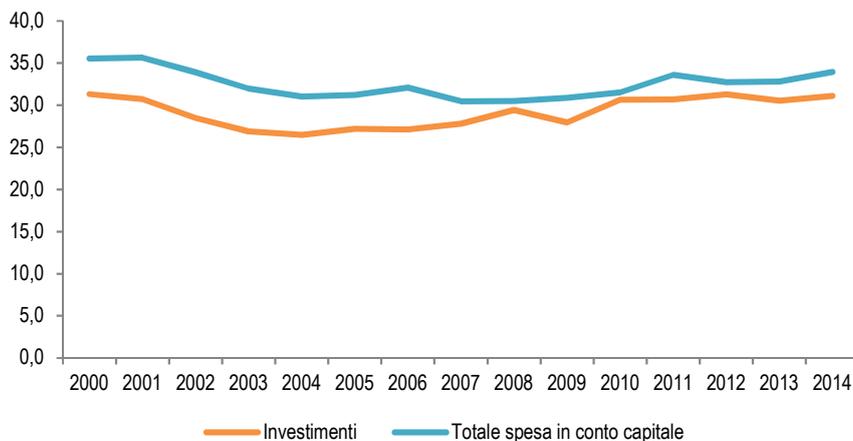
4.4. Un focus sul Mezzogiorno

In un Paese, come il nostro, caratterizzato da un così forte divario territoriale di sviluppo, ci si aspetterebbe che gli investimenti fossero distribuiti in una maniera tale da contribuire, con il loro impatto, alla necessaria azione di perequazione economica e sociale.

In realtà, i Conti Pubblici Territoriali dimostrano come, negli anni più recenti, *la spesa in conto capitale abbia perso quel ruolo di strumento di riequilibrio rispetto ai divari territoriali che aveva mantenuto negli anni antecedenti al 2000, quando il livello di spesa pro capite risultava per lo più superiore nel Mezzogiorno rispetto al Centro-Nord*¹⁵.

In effetti, l'obiettivo, riportato nei documenti nazionali di programmazione economica e finanziaria, di destinare al Mezzogiorno d'Italia almeno il 45% della spesa pubblica in conto capitale del Paese, non è mai stato rispettato, visto che la soglia reale, negli ultimi quindici anni, è sempre oscillata intorno ad un valore pari al massimo al 35% (30% per gli investimenti).

Fig. 7 – La spesa pubblica in Conto Capitale del SPA nel Mezzogiorno (anni 2000-2014, valori percentuali)



Fonte: elaborazione IPRES su dati CPT 2016

¹⁵ Agenzia per la Coesione Territoriale (2016), “Relazione annuale CPT 2016 – Politiche nazionali e politiche di sviluppo a livello territoriale”, *Temi CPT*, n. 1/2016, p. 7.

Se poi si entra nel merito delle Imprese Pubbliche Nazionali, deve osservarsi come, nonostante l'impegno di molte IPN che negli anni hanno mantenuto quote di investimento nel Mezzogiorno pari o anche superiori alla soglia del 45%, molti dei grandi investitori nazionali destinano al Sud quote decisamente inferiori, sostanzialmente negando il proprio contributo all'unificazione economica del Paese.

Emblematico è, da questo punto di vista, il caso delle Ferrovie dello Stato che, tra il 2011 ed il 2014, hanno ridotto del 34% il proprio impegno nel Mezzogiorno (soprattutto in Sicilia, Calabria e Campania), diminuendo gli investimenti sia nella rete convenzionale che in quella Alta Velocità/Capacità, e hanno – al contrario – incrementato la propria spesa nel Centro-Nord del Paese, e in particolare in Lombardia¹⁶.

Tab. 7 – Spesa in conto capitale destinata al Mezzogiorno da alcune IPN (anni 2000-2014, percentuale su Italia)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Ferrovie	24,8	22,8	20,4	16,7	12,2	15,2	19,2	20,6	17,9	21,8	24,3	26,9	20,5	14,3	18,4
IRI	16,1	18,8													
ITALIA LAVORO	28,1	28,9	24,1	22,2	19,4	18,4	18,0	18,2	16,9	16,5	16,8	16,5	16,7	21,7	16,8
AAMS	41,0	31,5	25,1	28,4	1,4	11,6	14,2	40,8	28,2	28,8	36,5	34,2	31,1	31,1	31,1
Poste	15,3	30,9	31,4	31,4	31,1	33,6	30,1	27,6	33,7	28,7	31,9	31,4	34,3	33,5	34,7
ENEL	37,4	28,9	28,3	31,2	31,4	30,0	30,7	27,2	26,6	28,4	39,3	40,8	42,7	38,2	35,7
ENAV	0,0	48,1	48,6	23,9	24,6	19,1	18,8	21,8	25,1	29,8	17,9	40,4	16,3	35,9	11,0
ENI	36,6	29,7	29,0	37,0	43,3	40,6	33,2	35,6	39,6	40,6	36,4	37,9	39,2	40,1	46,3
GRTN	25,5	26,0	26,2	26,2	26,2										
GSE						24,7	43,8	43,4	43,7	43,4	43,7	43,7	43,8	43,8	43,5
TERNA						17,9	33,4	30,7	37,5	37,2	37,6	59,1	65,4	51,6	51,6
Aeroporti di Roma															
Finmeccanica			39,8	25,2	14,7	15,9	45,0	22,5	28,3	32,1	29,9	30,0	27,8	29,2	11,2
Fintecna			5,1	19,2	14,2	9,1	24,0	11,8	19,2	29,6	15,3	15,4	9,3	9,4	9,4
RAI			6,0	6,4	6,8	8,5	6,2	5,6	10,2	11,1	18,8	8,0	4,7	4,1	12,8
ANAS	44,0	45,9	44,9	42,1	43,2	46,6	48,1	51,4	45,0	50,0	59,4	66,7	73,7	70,8	68,7

Fonte: CPT 2016

Le analisi territoriali sulla spesa in conto capitale non possono non incrociarsi con un tema molto dibattuto, e spesso – per la verità – strumentalizzato

¹⁶ Agenzia per la Coesione Territoriale (2016), “Relazione annuale CPT 2016 – Politiche nazionali e politiche di sviluppo a livello territoriale”, *Temi CPT*, n. 1/2016, p. 21.

per suffragare opposte letture sulla cosiddetta “questione meridionale”, ovvero il tema dell’addizionalità o della sostitutività delle risorse aggiuntive¹⁷ rispetto a quelle ordinarie destinate allo sviluppo del Mezzogiorno.

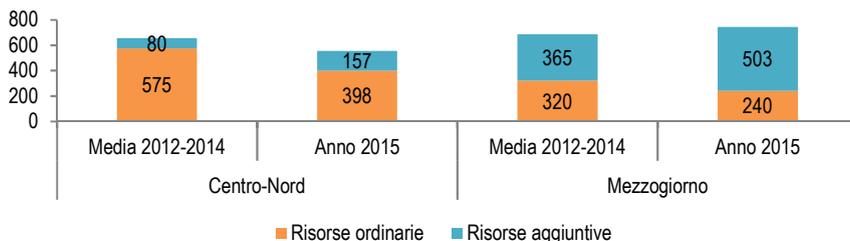
Su questo tema, la recente Relazione annuale CPT 2016 ha dimostrato, ricordando i dati CPT con quelli del Sistema di monitoraggio degli interventi rientranti nella programmazione nazionale e comunitaria della Banca Dati Unitaria (RGS-IGRUE), che, in assenza delle risorse aggiuntive, i 684 euro pro-capite spettanti, per il triennio 2012-2014, ai cittadini del Mezzogiorno, si sarebbero ridotti di circa il 50% (scendendo a 320 euro), mentre i 655 del cittadino del Centro-Nord sarebbero rimasti sostanzialmente invariati.

Tale effetto, secondo le stesse elaborazioni, sarebbe ancora maggiore per l’anno 2015, nel quale – come detto – le spese relative ai Fondi Strutturali sono cresciute esponenzialmente, in virtù della chiusura del ciclo 2007-2013¹⁸.

I dati dimostrano in maniera evidente, quindi, che le cosiddette “risorse aggiuntive” sono in realtà, ormai da tempo, risorse sostitutive.

Anche per questo, probabilmente, le politiche di coesione – che, pur caratterizzandosi come una delle fondamentali politiche di sviluppo, assorbono, tuttavia, una quota piuttosto ridotta della spesa pubblica totale – non si sono rivelate nel nostro Paese sufficientemente efficaci, perché sarebbe invece necessario che le stesse si integrassero – e non si sostituissero – ad imprescindibili politiche pubbliche ordinarie¹⁹.

Fig. 8 – PA – spesa pubblica in conto capitale al netto delle partite finanziarie per fonte di finanziamento (media 2012-2014 e anno 2015; euro pro capite costanti 2010)



Fonte: CPT 2016

¹⁷ Risorse comunitarie dei Fondi Strutturali e Fondo di Sviluppo e Coesione, ex FAS.

¹⁸ Agenzia per la Coesione Territoriale (2016), “Relazione annuale CPT 2016 – Politiche nazionali e politiche di sviluppo a livello territoriale”, *Temi CPT*, n. 1/2016, p. 37.

¹⁹ SVIMEZ (2016), *La dinamica economica del Mezzogiorno. Dal secondo dopoguerra alla conclusione dell’intervento straordinario*, il Mulino, Bologna.

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

4.5. Conclusioni

Negli anni della crisi si è registrata, nei principali Paesi europei, una importante riduzione delle risorse destinate al finanziamento degli investimenti, per arginare la quale la Commissione ha approvato, nel corso del 2015, il cosiddetto Piano Juncker, la cui efficacia sarà tuttavia, probabilmente, condizionata dal volume, non così elevato, di risorse messe in campo.

Focalizzandosi sul nostro Paese, il trend di drastico calo della spesa in conto capitale e degli investimenti registrato negli ultimi anni pare essersi arrestato nel 2015, soprattutto per effetto degli andamenti riconducibili alle partecipazioni azionarie delle AC e delle concessioni di crediti delle IPN e della spesa aggiuntiva derivante dalla chiusura della programmazione comunitaria 2007-2013.

Per il futuro, si fa molto affidamento sull'effetto che potranno produrre i più recenti provvedimenti normativi, tra i quali il D.L. n. 133/2014 (c.d. Sblocca Italia), il rinvio dell'applicazione del fiscal compact, la clausola per gli investimenti pubblici prevista dalle regole di bilancio dell'UE, la Legge di stabilità 2016 – con la soppressione del patto di stabilità, l'intervento sugli ammortamenti a fronte di investimenti effettuati nel 2016 e il credito d'imposta per gli investimenti nel Mezzogiorno nel quadriennio 2016-19 – e tutte le misure di contesto volte ad incidere favorevolmente sul “clima d'investimento” (riforma della P.A. e della giustizia civile, appalti pubblici, coesione territoriale).

In particolare, si ripongono molte aspettative nel superamento del Patto di stabilità interno (PSI), che per molti anni è stata la regola cardine della finanza locale in Italia, ed ha costituito un limite notevole alla programmazione e alla realizzazione di investimenti per molte AL, che infatti sono tra tutte, non a caso, le Amministrazioni che hanno fatto registrare il più significativo calo di investimenti²⁰.

E tuttavia, in questo contesto caratterizzato da elementi di novità che potrebbero indurre un certo ottimismo, la Corte dei Conti ha recentemente sottolineato come, per i prossimi anni, l'operare del nuovo vincolo del pareggio di bilancio, insieme all'ulteriore riduzione dei fondi, sembri offrire ancora prospettive impegnative.

²⁰ *Al tempo stesso la flessione complessiva delle fonti di finanziamento, i tagli lineari alla spesa e la necessità di reperire coperture finanziarie per finalità diverse dalla spesa per investimenti, il restringersi dei margini di flessibilità nei bilanci dell'amministrazione centrale e locale, hanno portato alla grave contrazione del complesso delle risorse destinate allo sviluppo.* Agenzia per la Coesione Territoriale (2016), “Relazione annuale CPT 2016 – Politiche nazionali e politiche di sviluppo a livello territoriale”, *Temì CPT*, n. 1/2016, p. 7.

In particolare, resta importante lo sforzo richiesto alle amministrazioni locali nei prossimi anni visto che, rispetto al 2014, la spesa complessiva (al netto di interessi e trasferimenti ad Amministrazioni Pubbliche) è attesa ridursi nel 2018 di 1,6 punti in termini di prodotto, circa 3 miliardi in meno in termini assoluti²¹.

Particolarmente delicata è, in questo quadro, la situazione del Mezzogiorno d'Italia, rispetto al quale la spesa in conto capitale del settore pubblico allargato ha perso, ormai da tempo, il ruolo che dovrebbe competerle nel processo di recupero del divario.

Oltre al porsi come sostitutive – e non aggiuntive – alle politiche ordinarie, le politiche di coesione nel nostro Paese paiono anche prive di un reale profilo di unitarietà, e ciò per effetto della diversificazione delle fonti di finanziamento (Fondi strutturali, FSC e PAC) che ha prodotto, tra l'altro, una moltiplicazione di strategie, procedure, tempi e organi differenti.

Nei documenti di programmazione 2014-2020 continua a non emergere un chiaro disegno della strategia di sviluppo che il nostro Paese intende adottare per il prossimo settennio, né indicazioni puntuali di una sua integrazione con le politiche ordinarie di crescita. Ed anche l'atteso Masterplan del Governo per il Mezzogiorno ha assunto più la configurazione di una sommatoria di singoli Patti locali, che quella di un disegno organico ed unitario.

Nel frattempo, l'attività infrastrutturale nel Mezzogiorno continua a limitarsi, da ormai molti anni, ad interventi di dimensione modesta, finanziati con stanziamenti – quasi esclusivamente pubblici – molto datati e non progressivamente integrati²².

E infatti anche il PIS 2016 conferma, sia per la sua interezza sia con riferimento alle 25 opere infrastrutturali prioritarie²³, una distribuzione territoriale a vantaggio del Centro-Nord (190,9 miliardi, pari al 68,4%), e a svantaggio del Mezzogiorno (86,2 miliardi, pari al 30,9%)²⁴.

²¹ Corte dei Conti (2016), *Rapporto 2016 sul coordinamento della finanza pubblica*, p. XI.

²² Garganese R., Grasso A., Panaro A., Carreras C. (2015), "Una prospettiva funzionale per la macroregione del Mezzogiorno: logistica e trasporti", in AA.VV., *La finanza territoriale in Italia, Rapporto 2015*, FrancoAngeli, Milano.

²³ L'allegato al Documento di economia e finanza 2015 ha individuato venticinque opere prioritarie del Programma delle infrastrutture strategiche. In tale documento è stato precisato che le opere prioritarie sono state selezionate a valle di un processo che, partendo dall'analisi dei flussi di domanda riguardanti il trasporto dei passeggeri e delle merci e della dotazione infrastrutturale italiana, identifica le linee strategiche nazionali in materia di trasporti. L'elenco delle venticinque opere prioritarie è stato recentemente confermato dall'allegato al Documento di economia e finanza 2016 denominato "Strategie per le infrastrutture di trasporto e logistica".

²⁴ Anche guardando i cartogrammi allegati al PIS, è possibile cogliere l'evidente sperequazione territoriale delle opere prioritarie, che, per quanto riguarda il Mezzogiorno, comprendono essenzialmente: il completamento dell'autostrada Salerno-Reggio Calabria e delle strade

In questo contesto, pare difficile prevedere, per il Mezzogiorno, un significativo incremento dell'efficacia delle politiche ed in effetti, secondo le previsioni della Commissione Europea, il Sud d'Italia è tra le aree depresse che meno beneficeranno degli effetti potenziali delle politiche di coesione del 2014-2020, visto che nelle regioni dell'Europa centro-settentrionale (in Polonia e Ungheria, in particolare), l'impatto delle politiche sul PIL sarà fino a cinque volte maggiore di quello stimato per le regioni meridionali del nostro Paese²⁵.

Riferimenti bibliografici

- Agenzia per la Coesione Territoriale (2016), *Conti Pubblici Territoriali – anno 2014*.
- Agenzia per la Coesione Territoriale (2016), “La spesa pubblica in conto capitale nelle Regioni italiane”, *Temi CPT*, n. 2.
- Agenzia per la Coesione Territoriale (2016), “Relazione annuale CPT 2016 – Politiche nazionali e politiche di sviluppo a livello territoriale”, *Temi CPT*, n. 1.
- Banca d'Italia (2016), *Relazione Annuale*, Roma.
- Commissione Europea (2014). *Investimenti per l'occupazione e la crescita. Sesta relazione sulla coesione*.
- Corte dei Conti (2016), *Rapporto 2016 sul coordinamento della finanza pubblica*.
- IRES, IRPET, SRM, ÉUPOLIS, IPRES, Liguria Ricerche (2015), *La finanza territoriale in Italia – Rapporto 2015*, FrancoAngeli, Milano.
- Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato (2015), *La spesa pubblica in Europa: anni 2006-2014*.
- Ministero dell'Economia e delle Finanze (2016), *Documento di Economia e Finanza*.
- SVIMEZ (2016), *La dinamica economica del Mezzogiorno. Dal secondo dopoguerra alla conclusione dell'intervento straordinario*, il Mulino, Bologna.
- SVIMEZ (Anni vari), *Rapporto annuale sull'economia del Mezzogiorno*, il Mulino, Bologna.

SS 106 Jonica e SS 131 Cagliari-Sassari, nonché gli itinerari ferroviari Napoli-Bari e Palermo-Catania-Messina ed alcuni interventi sulle città metropolitane di Napoli, Catania e Palermo.

²⁵ Commissione Europea. *Investimenti per l'occupazione e la crescita. Sesta relazione sulla coesione*, 2014.

5. IL PROCESSO DI SVILUPPO DELL'AUTONOMIA TRIBUTARIA E FINANZIARIA REGIONALE: L'ESPERIENZA DELLA REGIONE LIGURIA DALLE RIFORME DI FINE ANNI NOVANTA AD OGGI

di *Claudia Morich, Stefania Falzi e Luca Gandullia*

5.1. Introduzione

Il processo di riforma istituzionale, intrapreso negli anni Novanta con l'introduzione in capo alle Autonomie territoriali di tributi propri e compartecipati in sostituzione dei trasferimenti erariali, e proseguito nel corso dei due decenni successivi al fine di superare il modello della finanza derivata, non ha realizzato pienamente l'obiettivo prefissato di accrescimento del grado di autonomia tributaria e finanziaria dei livelli di governo regionale e locale. In particolare, se da una parte si è assistito ad una crescita delle entrate regionali a fronte di un ridimensionamento significativo dei trasferimenti statali, dall'altra parte le Regioni, nel rispetto della logica di coordinamento della finanza pubblica scaturito dalla legge n. 42/2009 di delega in materia di federalismo fiscale, non hanno ancora concretizzato la possibilità di regolare gli aspetti più importanti dei tributi propri (basi imponibili e aliquote *in primis*). Le trasformazioni intervenute nell'assetto e nel gettito delle entrate che per tali Enti decentrati si manifestano come aumento di autonomia tributaria devono infatti essere intese come l'esito di scelte operate dalla politica fiscale centrale piuttosto che come un reale ampliamento di autonomia impositiva. Un'autonomia quest'ultima che risulta ad oggi ancora fortemente limitata a causa, oltreché dei reiterati blocchi della leva fiscale esercitati sui tributi locali, tra cui l'IRAP e l'addizionale regionale all'IRPEF, del gravoso concorso al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica posto a carico del comparto regionale dalle manovre finanziarie statali dell'ultimo quinquennio e dell'applicazione del vincolo del pareggio di bilancio in sostituzione del Patto di Stabilità Interno.

A distanza di oltre quindici anni dalla prima riforma del Titolo V della Costituzione, e nel momento in cui è stata approvata definitivamente dalla Camera dei Deputati (12 aprile 2016) un'ulteriore revisione costituzionale

che investe nuovamente i rapporti tra i diversi livelli di governo, può essere interessante descrivere l'esperienza della Regione Liguria sul grado di effettivo decentramento conseguito dal lato delle entrate, allo scopo di offrire un'analisi critica del quadro evolutivo dell'autonomia tributaria e finanziaria delineatosi per l'Ente nel periodo 1998/2014. Questo l'obiettivo del presente contributo, che si apre con l'illustrazione di un breve *excursus* normativo sul processo di sviluppo dell'autonomia tributaria regionale dagli anni '90 ad oggi, che ha inizio con l'istituzione di rilevanti tributi propri e compartecipazioni a tributi erariali ad opera delle riforme Bassanini, e prosegue con le innovazioni apportate prima dal Decreto Legislativo 56/2000 di riorganizzazione del sistema di finanziamento sanitario delle Regioni, realizzata attraverso l'istituzione della compartecipazione regionale all'IVA in sostituzione dei trasferimenti erariali, e successivamente dalla riforma costituzionale del 2001 nonché dalla legge delega n. 42/2009 sul federalismo fiscale e dal relativo decreto legislativo attuativo n. 68/2011 sulla fiscalità regionale. Il paragrafo si conclude con un richiamo all'impatto sull'autonomia di entrata delle Regioni delle ultime novità intervenute in materia di pareggio di bilancio, quale nuovo vincolo di finanza applicato alle Regioni (RSO) a decorrere dal 2015 in sostituzione del Patto di Stabilità Interno, e sul tema della riforma del Titolo V della Costituzione presentata nell'ultimo progetto di revisione costituzionale del 2016. Nel paragrafo successivo viene descritto il percorso del decentramento realizzatosi in Regione Liguria in termini di autonomia tributaria e finanziaria attraverso un'analisi quantitativa, svolta in base ai dati di rendiconto generale, delle variazioni di gettito delle entrate tributarie e di quelle da trasferimenti correnti registrate dall'Ente nella gestione di competenza tra il 1998 e il 2014, seguita da un'analisi di confronto interregionale nel quadriennio 2011/2014. Il contributo prosegue con l'illustrazione delle manovre fiscali adottate dalla Regione Liguria nell'ultimo decennio per chiudersi, prima di alcune considerazioni conclusive, con la descrizione degli effetti sul bilancio regionale delle misure di finanza pubblica emanate dallo Stato per superare la crisi economica e garantire il concorso delle Autonomie territoriali al risanamento dei conti pubblici.

5.2. L'evoluzione normativa dell'autonomia tributaria regionale dagli anni Novanta ad oggi

Il nostro Paese, prima con la riforma amministrativa delle Leggi Bassanini degli ultimi anni Novanta, successivamente con il D.Lgs. n. 56/2000 e con la riforma del Titolo V della Costituzione del 2001, infine con il D.Lgs.

n. 68/2011 sulla fiscalità regionale in attuazione della legge n. 42/2009 di delega in materia di federalismo fiscale, ha intrapreso un lungo e complesso processo di riordino istituzionale diretto a superare il modello di finanza derivata allo scopo di accrescere l'autonomia finanziaria e l'*accountability* dei livelli di governo decentrati. Tale obiettivo è stato sostanzialmente mancato. Il disallineamento tra la gestione della spesa e la responsabilità dell'entrata costituisce l'elemento che ha reso incompiuti la riforma del Titolo V della Costituzione e il federalismo che la legge n. 42/2009 intendeva superare attraverso l'eliminazione dei trasferimenti centrali e la loro trasformazione in compartecipazioni a tributi statali riferibili al territorio.

Più precisamente, con il decentramento amministrativo e la devoluzione delle funzioni dallo Stato alle Regioni e dalle Regioni alle Province ed ai Comuni realizzati dalle leggi Bassanini (legge n. 59/1997, n. 127/1997, D.Lgs. n. 112/1998, legge n. 191/1998 e n. 50/1999), è stata messa in atto una riforma di ampio respiro dell'ordinamento amministrativo dello Stato, delle Regioni e degli Enti locali che di fatto, anticipando la legge costituzionale n. 3/2001, ha posto in essere un sostanzioso trasferimento di competenze, funzioni e strutture al quale si è accompagnata una crescente necessità di maggiori risorse in grado di svincolare le Regioni e gli Enti Locali dai trasferimenti erariali a favore di una maggiore autonomia impositiva e di gestione del gettito tributario derivante dal territorio. Un'altra importante riforma per l'autonomia fiscale delle Regioni si è avuta con l'approvazione della legge n. 662/1996 e il conseguente D.Lgs. n. 446/1997, con i quali sono state istituite, accanto ai contributi statali e in sostituzione dei contributi sanitari e di altri tributi nazionali e locali minori, le due più importanti entrate tributarie per il comparto regionale quali l'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) e l'addizionale regionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF), apportando alla configurazione del sistema di finanziamento della sanità una modifica di notevole portata¹.

La finanza regionale, nonostante l'introduzione dell'IRAP abbia segnato una modifica cruciale dell'ordinamento finanziario regionale in forza dell'attribuzione alle Regioni, per la prima volta, della potestà normativa su un importante prelievo sub-nazionale sulle attività produttive (*local business tax*), è rimasta tuttavia condizionata dai trasferimenti erariali². Il processo di innovazione del sistema di finanziamento delle RSO è stato portato a termine con il D.Lgs. n. 56/2000, che in attuazione della delega in materia di federalismo

¹ Riguardo l'impiego delle risorse derivanti dai due nuovi tributi, dal 1° gennaio 1999 il 90% dell'IRAP (al netto dei riversamenti allo Stato) e l'intera addizionale regionale obbligatoria all'IRPEF sono state vincolate quasi interamente al finanziamento della spesa sanitaria.

² La disciplina dell'IRAP è stata quasi interamente demandata alla normativa statale istitutiva.

fiscale conferita al Governo con legge n. 133/1999, ha previsto l'introduzione di un nuovo sistema di perequazione e di compartecipazioni ed addizionali a tributi erariali. In particolare, la principale novità del provvedimento è consistita nell'abolizione dal 2001, divenuta stabile nel 2004, dei trasferimenti statali a destinazione vincolata in favore delle RSO (tra i quali figuravano i trasferimenti legati al conferimento delle funzioni amministrative alle Regioni *ex* legge n. 59/1997 e quelli destinati a finanziare il trasporto pubblico e la spesa sanitaria corrente) e nella loro sostituzione con l'addizionale regionale all'IRPEF, la compartecipazione all'IVA e la compartecipazione all'accisa sulla benzina. La disciplina del decreto n. 56/2000, che avrebbe dovuto comportare un allineamento delle risorse finanziarie alla distribuzione delle funzioni tra Stato e Regioni ed abolire altresì i trasferimenti fiscalizzandoli attribuendo alle funzioni regionali una base imponibile propria o derivante da compartecipazioni a tributi erariali, non è intervenuta radicalmente conferendo alle Regioni la piena potestà legislativa e nuovi tributi propri ma si è limitata a ridurre il sistema dei trasferimenti ed a definirne uno di compartecipazioni più strutturato. Il meccanismo di finanziamento e perequazione dell'applicazione delle norme del D.Lgs. n. 56/2000 ha presentato nel tempo numerosi limiti che hanno impedito di pervenire ad un consolidamento della metodologia rispettosa dei principi approvati dalle Regioni e fatto sì che, dall'applicazione del decreto fino ad oggi, soltanto gli accordi politici in Conferenza delle Regioni permettessero di definire il riparto delle risorse per ogni singolo anno.

Alle innovazioni introdotte dal D.Lgs. n. 56/2000 è stato dato maggior vigore dalla legge costituzionale n. 3/2001, che con il testo novellato dell'art. 119 ha aperto una nuova fase di definizione dell'autonomia finanziaria delle Regioni e reso più rigido il vincolo di non utilizzo dei trasferimenti specifici statali sostituiti pressoché totalmente dalla legge n. 133/2009 e dal D.Lgs. n. 56/2000 con una compartecipazione regionale all'IVA, da redistribuire secondo specifici parametri perequativi. La principale novità della riforma del 2001 ha riguardato l'esercizio da parte delle Regioni del potere di istituire nuovi tributi in materie di competenza legislativa esclusiva regionale. Molti dei nuovi precetti costituzionali introdotti dalla riforma costituzionale del 2001 sono rimasti tuttavia privi di attuazione per un lungo periodo, determinando numerosi problemi di diritto transitorio fino all'emanazione della legge delega n. 42/2009 sul federalismo fiscale, quale primo intervento legislativo di modificazione dell'assetto normativo vigente per le Regioni a Statuto Ordinario (RSO) contenuto nel D.Lgs. n. 56/2000, che avrebbe dovuto dare piena attuazione alla norma dell'art. 119 della Costituzione novellata dalla legge costituzionale n. 3/2001 rendendo concretamente operativa l'autonomia tributaria di

Regioni ed Enti Locali. La legge n. 42/2009 ha incentrato l'architettura del sistema di finanziamento delle Regioni sui tributi propri comprendenti l'IRAP, sull'addizionale regionale all'IRPEF e sulla compartecipazione all'IVA, stabilendo per tali Enti la facoltà di modificare, con propria legge e nei limiti e secondo i criteri fissati dalla legislazione statale, sia i tributi propri derivati attraverso l'intervento su aliquote, esenzioni, detrazioni e deduzioni, sia le addizionali ai tributi erariali attraverso l'intervento su aliquote e detrazioni. I contenuti in tema di autonomia di entrata delle RSO sono stati regolati dal D.Lgs. n. 68/2011, che ha disposto la soppressione dei trasferimenti statali caratterizzanti i rapporti tra Stato e Regioni nel passato, ridisegnando il quadro delle risorse regionali a partire dal 2013, e ha individuato contestualmente le fonti di finanziamento delle RSO, consistenti nei tributi propri, derivati ed autonomi, a seconda che venissero imposti rispettivamente con legge dello Stato ovvero con legge regionale, e nelle compartecipazioni al gettito dei tributi statali riferibili direttamente al proprio territorio.

La riforma del federalismo fiscale di cui alla legge n. 42/2009 è rimasta per lo più incompiuta. Il percorso prefigurato dalla legge ha presentato significativi ritardi riguardanti molti punti cardine del disegno normativo. In particolare non hanno trovato attuazione larga parte delle misure dirette al rafforzamento dell'autonomia tributaria delle Regioni e degli Enti Locali per i quali peraltro, al fine di contenere il livello complessivo della pressione tributaria, sono stati reiterati a più riprese i blocchi della leva fiscale mediante la sospensione del potere di deliberare aumenti dei tributi e delle addizionali regionali e locali. Il sistema di finanziamento di tali Enti non ha assunto un assetto stabile e la trasformazione in entrate proprie dei trasferimenti statali verso le Regioni e di quelli regionali verso le Province ed i Comuni non è stata completata. Per quanto riguarda i meccanismi di finanziamento delle funzioni regionali definiti dal D.Lgs. n. 68/2011, quali l'operazione di fiscalizzazione dei trasferimenti statali, l'attribuzione della compartecipazione regionale all'IVA in base al principio di territorialità e l'istituzione dei fondi perequativi, questi sono stati rinviati all'anno 2018 dall'art. 13 della legge n. 160/2016 di conversione del D.L. n. 113/2016.

Sulla compressione dell'autonomia tributaria e finanziaria delle Regioni ha inciso fortemente l'applicazione del vincolo del pareggio di bilancio per le Pubbliche Amministrazioni, introdotto nell'ordinamento italiano dalla legge costituzionale n. 1/2012 a seguito della ratifica del *Fiscal Compact (Trattato sulla Stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'Unione Economica e Monetaria)* e attuato dalla legge n. 243/2012, quale nuova modalità di calcolo del contributo al risanamento della finanza pubblica nazio-

nale da parte degli Enti territoriali in superamento del Patto di Stabilità Interno (che fino alla data del completamento della riforma dell'ordinamento contabile regionale era stato declinato come un tetto alla spesa storica) volta ad assicurarne l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito. Al fine di assicurare la conformità della legge n. 243/2012 alle innovazioni normative intervenute con l'entrata a regime per le RSO della riforma dell'armonizzazione contabile di cui al D.Lgs. n. 118/2011, è emersa la necessità di apportare alcune modifiche al relativo Capo IV (da applicarsi a decorrere dall'anno 2017 ossia al bilancio approvato nel 2016 per l'anno successivo) recante disposizioni disciplinanti le modalità e i limiti per il conseguimento da parte delle Regioni e degli Enti locali degli equilibri di bilancio (art. 9), il ricorso all'indebitamento (art. 10), il concorso dello Stato al finanziamento dei LEP e delle funzioni fondamentali (art. 11) e il concorso degli Enti territoriali alla sostenibilità del debito pubblico (art. 12). Tra i principali correttivi apportati alla disciplina del pareggio di bilancio, che sono stati proposti in uno specifico D.D.L. di revisione della legge n. 243/2012 divenuto legge il 12 agosto 2016 (n. 164/2016), rilevano quelli comportanti l'obbligo per le Regioni di conseguire nella fase di previsione e in quella di rendiconto un unico saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali (Titoli 1, 2, 3, 4 e 5 dei nuovi schemi di bilancio della contabilità armonizzata) e le spese finali (Titoli 1, 2 e 3 dei medesimi schemi di bilancio della contabilità armonizzata) in luogo degli originari quattro saldi di riferimento dei bilanci regionali, e di effettuare operazioni di indebitamento per finanziare esclusivamente spese di investimento, con le modalità e nei limiti previsti dalla legge dello Stato, solo contestualmente all'adozione di piani di ammortamento per il rimborso del debito di durata non superiore alla vita utile dell'investimento, con evidenziazione delle obbligazioni incidenti sui singoli esercizi e delle corrispondenti modalità di copertura.

Ultimo provvedimento che impatta sul processo di autonomia regionale è il D.D.L. di riforma costituzionale attualmente in attesa di esser sottoposto a referendum popolare nel prossimo mese di dicembre, che attraverso la previsione di un ampliamento delle materie di competenza esclusiva dello Stato e della contestuale soppressione della competenza concorrente tra Stato e Regioni sembra riconducibile ad un centralismo poco chiaro piuttosto che ad un'efficace valorizzazione del principio di responsabilità ed al recupero di un effettivo ruolo di coordinamento dello Stato. In particolare, con il nuovo riparto di competenze, la materia del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario viene attribuita alla competenza esclusiva statale. Conseguentemente l'autonomia finanziaria delle Regioni deve essere esercitata, oltretutto in armonia con la Costituzione, anche secondo quanto disposto

dalla legge dello Stato ai fini del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, anziché secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario come statuito nella previsione costituzionale attualmente vigente. Attraverso la previsione di una maggiore incidenza esercitata dalla competenza esclusiva statale sul coordinamento della finanza pubblica gli effetti restrittivi già esistenti sull'autonomia finanziaria delle Regioni si ampliano ulteriormente.

5.3. Analisi quantitativa del decentramento regionale

5.3.1. Analisi del grado di autonomia di entrata della Regione Liguria nel periodo 1998/2014

Un approccio per valutare il grado di decentramento, autonomia e indipendenza di un Ente sub-statale consiste nel considerare l'incidenza della quota di entrate tributarie ed extra-tributarie sul totale delle entrate correnti (OECD, 2013). All'opposto, l'indice di dipendenza finanziaria quantifica il peso dei trasferimenti rispetto al totale delle entrate correnti. Altrettanto indicativa è l'analisi del grado di autofinanziamento delle spese correnti, che misura il livello di copertura che l'Ente decentrato autonomamente è in grado di assicurare rispetto alla dimensione della spesa pubblica corrente che decide di erogare.

Fino agli inizi degli anni Novanta la finanza degli Enti territoriali italiani risultava in larga parte legata ai trasferimenti erariali. Negli ultimi 15 anni la finanza regionale e locale ha subito radicali mutamenti: la quota di finanziamento assicurata dai trasferimenti si è sensibilmente ridotta venendo progressivamente sostituita dall'introduzione di risorse proprie delle Amministrazioni territoriali, che hanno via via rafforzato la propria autonomia tributaria e finanziaria. Tale autonomia di entrata, tuttavia, è risultata riconducibile a misure di politica fiscale adottate a livello nazionale dalla fine degli anni '90 ad oggi piuttosto che alla reale possibilità di manovra da parte delle Regioni (e degli Enti Locali) delle fonti di finanziamento in termini di gettito. In particolare, occorre ricordare come nell'ambito delle entrate tributarie regionali, che rappresentano il cespite maggiore delle risorse correnti, è opportuno operare una distinzione tra i tributi che sono effettivamente gestiti dall'Ente che ne è titolare e quei tributi che, seppur devoluti, sono in larga parte gestiti dallo Stato Centrale e come tali non contribuiscono ad accrescere l'autonomia tributaria e finanziaria dell'Ente territoriale. L'autonomia regionale dal lato delle entrate è stata sia circoscritta alla facoltà di modificare entro livelli

predeterminati le aliquote di alcuni tributi locali, sia assoggettata a limitazioni dal lato della manovrabilità delle aliquote, dell'integrità delle basi imponibili e della titolarità del gettito. Un esempio tipico è quello dell'IRAP (divenuto di gran lunga il maggior tributo regionale), la cui base imponibile è stata interessata da un ridimensionamento generato da numerosi interventi di riduzione del cuneo fiscale³. L'IRAP è nella sua struttura essenziale disciplinata da legge nazionale, sebbene negli ultimi anni siano intervenute alcune modifiche alla disciplina del tributo che avrebbero dovuto portare alla completa regionalizzazione dell'imposta. Negli anni le richieste da parte degli Enti territoriali di una vera autonomia di entrata non sono state soddisfatte in modo concreto. Più spesso le riforme intervenute nel sistema dei trasferimenti, volte al graduale abbandono del sistema di finanza derivata, hanno visto la semplice sostituzione dei trasferimenti diretti dalle casse dello Stato con compartecipazioni a tributi erariali, che nella sostanza in termini di autonomia di entrata non si differenzia rispetto a un semplice trasferimento, sebbene l'individuazione della compartecipazione avvenga tramite la riferibilità al territorio dell'Ente. E sebbene nei tributi locali si riscontri un grado di autonomia superiore rispetto a quello caratterizzante le compartecipazioni, i limiti riscontrati sono risultati numerosi. Le addizionali regionali all'IRPEF ne sono il primo esempio in quanto la Regione ha la facoltà, entro certi limiti, di variarne le aliquote, a condizione che non abbia già operato nel contempo variazioni dell'IRAP, secondo quanto disciplinato nel D.Lgs. n. 68/2011⁴. Di fatto però si tratta di tributi che non vengono incassati direttamente dagli Enti territoriali a cui si riferiscono ma vengono riscossi dall'Amministrazione tributaria ed erogati agli Enti secondo schemi stabiliti dalla legge nazionale. In questo modo quindi si configura anche la possibilità di ritardi o penalizzazioni nei confronti degli Enti territoriali totalmente indipendenti dall'azione di questi ultimi. Oltre alle addizionali, nel caso delle Regioni anche la compartecipazione all'imposta sulla benzina è gestita a livello centrale.

Le tendenze appena evidenziate trovano conferma nell'analisi del trend di sviluppo del livello di autonomia tributaria e finanziaria conseguito dalla Regione Liguria a seguito della sostituzione dei trasferimenti erariali con tributi

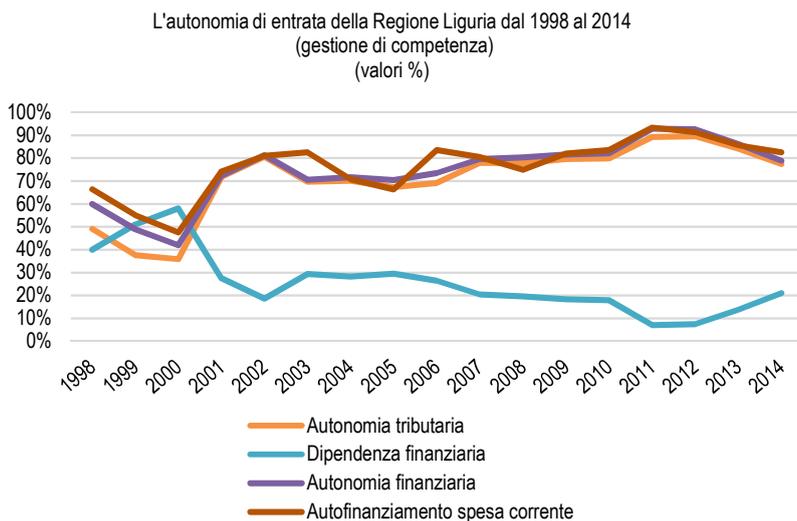
³ Tra gli ultimi interventi operati si ricordano quelli delle Leggi di Stabilità 2015 e 2016, che hanno comportato rispettivamente l'eliminazione integrale della componente lavoro dal calcolo della base imponibile e aggiunto l'aumento della deduzione di base oltre all'abolizione dell'imposta a favore delle imprese agricole e della pesca.

⁴ Nello specifico l'art. 6, co. 1, del D.Lgs. n. 68/2011, dispone l'impossibilità di deliberare incrementi dell'addizionale regionale all'IRPEF superiori allo 0,5% per le Regioni che hanno disposto la riduzione dell'IRAP.

propri e compartecipati ed in risposta agli effetti dell'impatto quantitativo prodotto dalle riforme al sistema di finanziamento delle Regioni a partire dall'anno di introduzione dell'IRAP fino al 2014. Nell'analisi si fa riferimento ai dati relativi agli accertamenti, che meglio si prestano a dar conto dei risultati effettivi nella gestione delle entrate regionali proprie e compartecipate.

Il profilo di finanziamento del bilancio della Regione Liguria, Ente di programmazione che trova nei tributi propri il naturale fondamento della propria autonomia, individua nelle entrate tributarie la sua principale fonte, conformemente a quanto riscontrabile in generale per il resto del comparto. La maggior parte delle entrate fiscali regionali provengono dal gettito derivante dal comparto delle attività produttive regionali, ossia dall'IRAP, e dal gettito derivante dal comparto dei consumi regionali, ossia dalla quota di competenza dell'IVA. Si tratta di entrate che, pur avendo natura discrezionale, sono chiamate per la quasi totalità a garantire la copertura degli oneri del Servizio Sanitario Regionale (SSR). In particolare, dall'osservazione dei risultati di rendiconto generale per il periodo 1998/2014 relativi al gettito accertato di ciascuno dei tre titoli delle entrate correnti, emerge un trend evolutivo sostanzialmente crescente delle entrate tributarie e proprie e conseguentemente un ampliamento nel tempo del grado di autonomia tributaria e finanziaria conseguita dalla Regione Liguria (Figura 1).

Fig. 1 – Dinamica evolutiva degli indicatori di autonomia di entrata della Regione Liguria (accertamenti) – Anni 1998/2014



Fonte: elaborazione su dati Rendiconti generali della Regione Liguria – Anni 1998/2014

L'andamento storico dell'incidenza del Titolo I delle entrate sul totale delle risorse correnti mostra aumenti consistenti dell'autonomia nel 1998, anno di nuove riforme per la finanza regionale ed in corrispondenza del quale, come noto, sono state istituite l'IRAP e l'addizionale regionale all'IRPEF, i due principali tributi regionali vincolati al finanziamento della sanità. In corrispondenza dell'introduzione di tali due tributi (contemporanea all'abolizione dei contributi sanitari) si è registrata una diminuzione dei trasferimenti correnti. Nel 1998 è stata inoltre riformata la tassa automobilistica e a fronte dell'aumento di gettito di tale entrata si è registrata una riduzione della quota dell'acisa sulla benzina (istituita nel 1995) spettante alla Regione.

Una prima riflessione è possibile da un esame della composizione delle entrate tributarie regionali, che nell'esercizio 1998 hanno contabilizzato accertamenti per 1,28 miliardi di euro, costituiti per oltre l'81% dall'IRAP, tributo predominante nell'ambito della categoria relativa ai tributi locali, che unitamente alla tassa automobilistica ed all'addizionale regionale all'IRPEF rappresentano il pilastro fondamentale dell'autonomia tributaria della Regione Liguria assicurando il 91% del gettito dei tributi propri. Nel biennio 1999/2000 si assiste ad un calo del gettito del Titolo I delle entrate di circa il 21%, imputabile all'IRAP; nel corso degli anni successivi l'andamento di quest'ultimo aggregato di entrata si mostra tendenzialmente crescente. Gli incrementi più significativi delle entrate tributarie regionali si registrano in corrispondenza delle annualità 2001 e 2006. Nel 2001, anno della riforma in senso federale della Costituzione, la quota di risorse assicurata dal Titolo I aumenta a livello aggregato, nonostante i limiti del processo per il definitivo superamento del preesistente modello di finanza derivata, più che raddoppiando in valore assoluto rispetto all'anno precedente e arrivando a sfiorare i 2,2 miliardi di euro. Nel 2002 le entrate tributarie, seppur in lieve flessione rispetto all'esercizio precedente, arrivano a rappresentare circa l'81% delle entrate correnti ed il 40% del totale generale delle entrate. Nel biennio 2001/2002 pressoché la metà delle entrate tributarie (48,7%) appare costituito dalla compartecipazione all'IVA, introdotta in prima applicazione nell'esercizio 2001 quale principale entrata da compartecipazione a tributi erariali, e ammontante a 1,07 miliardi di euro.

Riguardo alla composizione delle entrate del Titolo II, queste si collocano su livelli elevati nella prima parte del periodo di osservazione (arrivando a raggiungere addirittura il valore 1,7 miliardi di euro nel 2000) principalmente a causa del trend evolutivo crescente dei trasferimenti correnti provenienti dallo Stato, imputabile all'impostazione del bilancio della Regione che fino al 2006 è avvenuta allocando nel Titolo II delle entrate il completamento del finanziamento per la sanità rispetto alle attribuzioni del D.Lgs. n. 56/2000

come trasferimenti dallo Stato (ex Fondo Sanitario). Dal 2007 il completamento del finanziamento per sanità è stato infatti fiscalizzato⁵.

Gli indici di autonomia tributaria e finanziaria della Regione arrivano ad attestarsi nel 2002 su un valore di circa l'80%, a fronte di un grado di dipendenza finanziaria prossimo al 19%; in quest'ultimo esercizio si conferma più ampio anche il grado di copertura della spesa corrente con entrate proprie (81%). Durante il quadriennio 2003/2006 non si rilevano cambiamenti essenziali nel livello di crescita dell'autonomia di entrata regionale, che torna ad attestarsi sui livelli del 2001 (precisamente su un valore medio di autonomia tributaria e finanziaria pari rispettivamente al 69% ed al 72%). Si registra per contro una consistente contrazione del grado di autofinanziamento delle spese correnti liguri (di 12 punti percentuali) nell'esercizio 2004, quando tale indicatore arriva ad attestarsi su un valore di poco inferiore al 71%, per poi tornare a crescere nel biennio successivo fino a superare il livello dell'83%. L'indice di dipendenza dell'Ente dai trasferimenti correnti (e in prevalenza da quelli erariali), che presentano un trend perfettamente speculare a quello degli indici di autonomia tributaria e finanziaria, non accenna a diminuire restando collocato su un livello medio pari al 28,4%, a dimostrazione di come la gestione delle entrate regionali e il sistema di finanziamento delle RSO continuino ad essere condizionati dal permanere di forti incertezze sulla funzionalità dei meccanismi di finanziamento, sui tempi di trasformazione in entrate proprie dei trasferimenti ancora previsti nel bilancio dello Stato e su un sistema di regolazione degli accessi a fonti esterne di finanziamento in lenta ma rilevante ridefinizione seppur, secondo il dettato del nuovo Titolo V della Costituzione, l'esistenza dei trasferimenti, se non in casi speciali, non venga più prevista. Va peraltro ricordato il blocco delle variazioni operabili sui principali tributi regionali, intervenuto a decorrere dal 2003 fino al 2005, che ha fortemente ridotto la possibilità di ricorrere a nuove entrate e di utilizzare la leva fiscale per orientare il tessuto produttivo regionale. Precisamente la legge n. 289/2002 (Legge Finanziaria 2003) ha disposto fino al 2005 sia la sospensione degli aumenti delle aliquote delle addizionali regionali (e comunali) all'IRPEF⁶ e delle maggiorazioni dell'aliquota regionale dell'IRAP deliberati successivamente al 29 settembre 2002 (e che non fossero confermativi delle aliquote in vigore per l'anno 2002) sia la riduzione delle basi imponibili IRAP e IRPEF. A decorrere

⁵ Nel 2007 i trasferimenti correnti dallo Stato includevano 168 milioni di euro relativi al fabbisogno sanitario 2006 (arretrati).

⁶ Con la sospensione degli aumenti della misura delle addizionali regionali all'IRPEF si è inteso evitare che gli Enti territoriali determinassero un incremento della pressione fiscale gravante sulle persone fisiche tale da neutralizzare la riduzione prevista dalla stessa Legge Finanziaria per il 2003.

dal 2005, con la Legge Finanziaria si è avviato un processo di graduale eliminazione dei vincoli che avevano operato per il biennio precedente, la previsione di aumenti delle aliquote IRAP e IRPEF venendo ad essere limitata alla sola copertura dei disavanzi sanitari. Condizione quest'ultima che muta radicalmente con la Legge Finanziaria per il 2006, che oltre a prevedere l'innalzamento delle aliquote ne rende automatica ed obbligatoria l'applicazione in caso di disavanzi. Tale percorso continua con la Legge Finanziaria per il 2007 che, sospendendo a decorrere dal 1° gennaio 2007 il blocco degli aumenti delle aliquote dei tributi regionali e locali fino al successivo blocco del 2008 che verrà deliberato dalla legge n. 126/2008 di conversione del D.L. n. 93/2008 in funzione dell'attuazione del federalismo fiscale, conferma e rafforza ulteriormente la precedente impostazione prevedendo per le Regioni che hanno predisposto Piani di Rientro della spesa in eccesso in sanità incrementi automatici e senza limite nel caso che detti risanamenti non ottengano i risultati attesi. Le entrate tributarie relative alla competenza dell'esercizio 2006, accertate in complessivi 3,05 miliardi, registrano un'apprezzabile ripresa rispetto al 2005 (pari a +38,6%), trainata principalmente dall'incremento del 71% della compartecipazione all'IVA, che nel 2006 raggiunge il picco massimo di tutta la serie storica (1,83 miliardi di euro) costituendo il 60% dell'intero Titolo I. La crescita delle entrate tributarie nel biennio 2006/2007 ha risentito positivamente del maggior gettito derivante dalle manovre fiscali adottate dalla Regione Liguria negli anni 2005 e 2006. Particolarmente articolata è risultata la manovra fiscale attivata per la copertura del disavanzo sanitario del 2006 (L.R. n. 17/2005 e n. 2/2006). Per la manovra sulle entrate per il 2007, a compensazione della riduzione del gettito derivante dall'accisa sulle benzine, è stata introdotta una compartecipazione regionale all'accisa sul gasolio per autotrazione che ha trovato applicazione fino al 2012, raggiungendo l'importo massimo in termini di competenza pari a 70 milioni di euro. A decorrere dal 2007, fino all'ultimo anno di rilevazione (2014), non si riscontrano incrementi particolarmente elevati degli accertamenti di entrata del Titolo I, che delineano per il rimanente arco temporale del periodo esaminato un trend evolutivo moderatamente altalenante che li vede posizionati su un valore medio di gettito di 3,24 milioni di euro, alimentato dalla compartecipazione all'IVA per il 55,3% e dall'IRAP per il 27,7%. Quest'ultimo tributo, pur in presenza del taglio del cuneo fiscale sul lavoro operato dalla Legge finanziaria per il 2007 e del ridimensionamento realizzato mediante la riduzione dell'aliquota base dell'IRAP dal 4,5% al 3,9%, registra in Liguria un aumento di circa il 22% nel 2007, attestandosi sul valore di 916 milioni di euro. Dopo un ulteriore lieve aumento nel 2008, il gettito accertato dell'IRAP, in parte sotto la spinta dell'effetto deprimente dei primi segnali di peggioramento della congiuntura economica, si

contrae in progressione fino al 2012, quando aumenta nuovamente superando ancora una volta i 900 milioni di euro per poi ridiscendere e collocarsi sul valore finale di 837 milioni di euro.

Nell'annualità 2012 si registra il valore di entrate tributarie più elevato, pari a 3,4 miliardi di euro, con un'incidenza sul totale delle risorse correnti che si approssima al 90% e una sull'aggregato complessivo delle entrate pressoché pari al 64%. Ciò è in parte attribuibile allo sblocco della leva fiscale per le addizionali e le altre imposte locali a decorrere dall'anno di imposta 2012 operato dalla legge n. 44/2012 di conversione del D.L. n. 16/2012 che ripristina per le Regioni e gli Enti Locali la normativa antecedente al blocco iniziato nel 2008 (e confermato dalla legge n. 220/2010 e dalla legge n. 138/2011 di conversione del D.L. n. 111/2011) che come si è detto aveva sospeso l'autorizzazione a variare le aliquote dei tributi locali e regionali fino all'attuazione della normativa sul federalismo fiscale. La manovra regionale 2012 è stata incentrata interamente sull'incremento dei tributi propri regionali, ed in particolare dell'IRAP e dell'addizionale regionale all'IRPEF, destinati prevalentemente alla sanità ed al ripiano dei disavanzi che aumentano, mentre il gettito dell'imposta regionale sulla benzina è stato vincolato alla copertura dei fabbisogni per l'emergenza degli eventi alluvionali del 2011. Va inoltre sottolineato come i trasferimenti di parte corrente subiscono una decurtazione che costituisce ancora una conseguenza dei tagli di spesa dettati dalle manovre finanziarie di cui alle leggi n. 122/2010, n. 111/2011 e n. 138/2011. Dopo la lieve riduzione del 2013 (-6,2%), ascrivibile in particolare alla flessione dell'IRAP e dell'addizionale regionale all'IRPEF quale effetto delle conseguenze di una congiuntura economica nazionale che conferma una grave e diffusa situazione di difficoltà economica a discapito delle imprese e famiglie, le entrate tributarie tornano a crescere, seppur di poco, segnando un gettito finale di 3,28 miliardi di euro, rappresentato per il 57% dalla compartecipazione all'IVA, quale unico tributo erariale rimasto a decorrere dal 2013 a seguito della fiscalizzazione delle compartecipazioni alle accise sulla benzina e sul gasolio che vengono destinate al nuovo Fondo Nazionale Trasporti istituito in forza dell'art. 16-bis, co. 3, della legge n. 135/2012 nell'ammontare di 201,6 milioni di euro. A fine periodo si ravvisa un aumento considerevole (70%) rispetto al 2013 del Titolo II dell'entrata, che passa da 526 a 892 milioni di euro⁷. Per quanto riguarda l'autonomia

⁷ Nell'ammontare dei trasferimenti correnti di cui al Titolo II sono ricompresi 137 milioni a titolo di Fondo di Riequilibrio del Fondo Sanitario Nazionale, 147 milioni a titolo di reimpostazione della mobilità sanitaria interregionale attiva, 43 milioni di reimpostazioni degli obiettivi di piano e 65 milioni a titolo di quote premiali per gli anni 2012/2013.

tributaria e finanziaria regionale, nel triennio 2007/2010 si riscontra una sostanziale stazionarietà di tali due indicatori che viene interrotta nell'anno 2011 in corrispondenza del quale si registrano i livelli massimi di autonomia finanziaria (92,9%) e autofinanziamento della spesa corrente (93,3%) mentre la quota più elevata di autonomia tributaria, pressoché pari 90%, viene registrata nel 2012, risultando superiore al dato corrispondente del 2007 di circa il 12%. Nell'ultimo biennio 2013/2014 l'autonomia regionale si riduce dell'8% per poi chiudere la serie tornando a posizionarsi sui livelli del 2007 (78%) mentre l'indice di copertura delle spese correnti con entrate proprie, che presenta un andamento crescente perfettamente in linea con quello degli indicatori di autonomia di entrata, si attesta sul valore finale dell'82,5%, testimoniando un'elevata responsabilità di bilancio della Regione anche sul lato della spesa.

5.3.2. Analisi del grado di autonomia di entrata delle Regioni italiane nel quadriennio 2011/2014

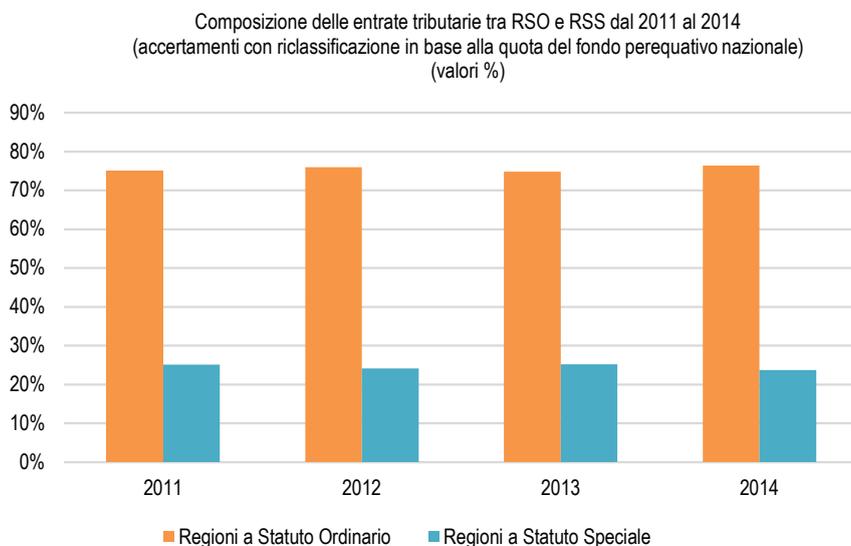
La valutazione, nell'ultimo quadriennio disponibile (2011/2014), degli andamenti dei Titoli I e II dell'entrata nelle singole Regioni sotto il profilo della gestione di competenza, evidenzia altre tendenze interessanti. Occorre innanzitutto rilevare che per analizzare gli effetti delle manovre fiscali in termini di variazione dell'autonomia impositiva tra le diverse Regioni è opportuno depurare gli accertamenti delle entrate tributarie di quelle poste figurative legate a particolari esigenze di rappresentazione contabile (come nel caso della Lombardia, che fino agli anni 2011 e 2012 usava contabilizzare nel Titolo I, a differenza di tutte le altre Regioni, la quota del gettito IVA da essa dovuta alle altre Regioni a titolo di concorso al fondo di solidarietà nazionale) ma anche della quota di accertamenti relativi al fondo perequativo nazionale che non corrispondono, nella sostanza, ad un'entrata tributaria in senso proprio bensì ad un trasferimento.

Il quadro delle risultanze di competenza dei rendiconti generali del 2014 denota per il complesso delle Regioni una perdita contenuta rispetto all'esercizio 2013 delle entrate tributarie (-0,8%) ascrivibile essenzialmente alla contrazione dell'aggregato nelle RSS (-6,8%) che si registra in contrapposizione all'incremento, seppur contenuto, del Titolo I delle entrate nelle RSO (+1,2%). La Regione Liguria, con una variazione positiva 2014/2013 del 2,7%, occupa il quinto posto nella classifica delle RSO con il maggior tasso di crescita delle entrate tributarie. Nell'intero quadriennio la caduta delle entrate del Titolo I, che trova il proprio fondamento nella riduzione delle basi

imponibili a sostegno del gettito tributario, risulta invece pari in termini assoluti a 2,7 miliardi di euro (-2%) ed imputabile ancora una volta prioritariamente al comparto delle RSS (-7,6% contro -0,2% delle RSO). Per la Regione Liguria il decremento corrispondente è del 3,3%.

Un'importante riflessione scaturisce dall'analisi di ricomposizione nel quadriennio 2011/2014 delle entrate tributarie e di quelle provenienti da trasferimenti correnti tra i due comparti RSO e RSS. In particolare, dall'osservazione del grafico di Figura 2, emerge come la quota di gettito delle entrate tributarie accertate dalle RSO aumenti nel tempo, passando dal 74,9% del 2011 al 76,3% del 2014 (+1,9%), contrariamente a quanto si registra nel comparto RSS che rispetto al 2011 accerta una quota di risorse tributarie diminuita del 5,6% (23,7%).

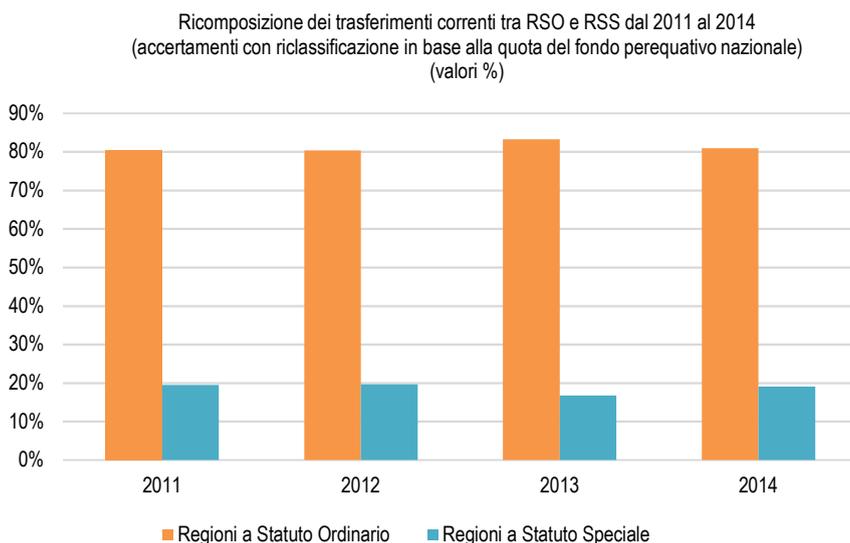
Fig. 2 – Ricomposizione delle entrate tributarie tra i comparti RSO e RSS (accertamenti) – Quadriennio 2011/2014



Fonte: elaborazione su dati Relazione Corte dei Conti sulla gestione finanziaria delle Regioni per l'esercizio 2014

La tendenza emersa dall'analisi di ricomposizione delle entrate del Titolo I tra i due comparti regionali appare ancora più interessante se si considera la sostanziale stazionarietà, registrata nel corso del quadriennio in esame (con l'eccezione dell'annualità 2013) sia per le RSO che per le RSS, dalla quota di incidenza dei trasferimenti correnti (Figura 3).

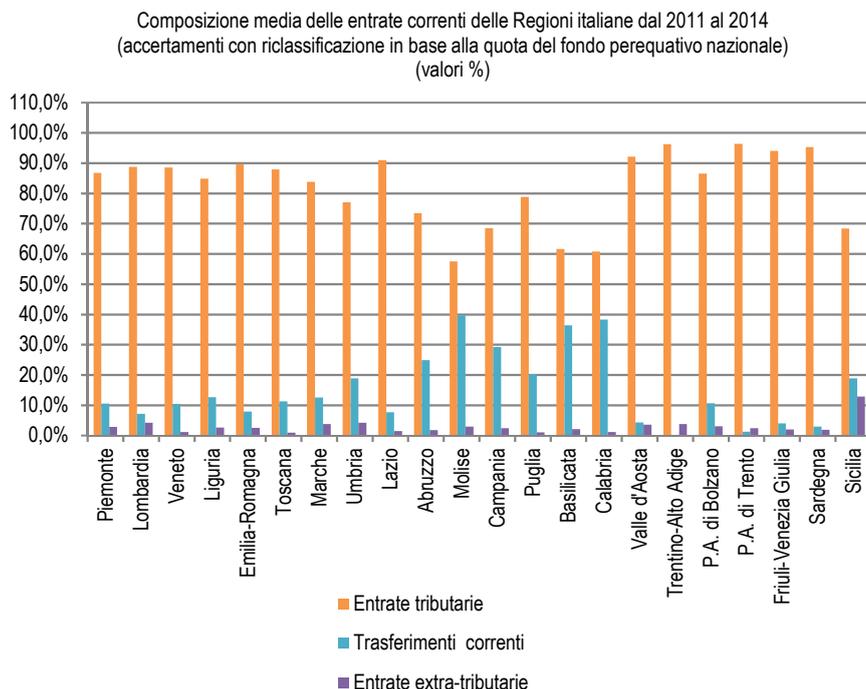
Fig. 3 – Ricomposizione dei trasferimenti correnti tra i comparti RSO e RSS (accertamenti) – Quadriennio 2011/2014



Fonte: elaborazione su dati Relazione Corte dei Conti sulla gestione finanziaria delle Regioni per l'esercizio 2014

Tuttavia, l'analisi di composizione delle entrate correnti per singola Regione mette in luce come, all'interno dello stesso comparto RSO, siano riscontrabili comportamenti anomali che si discostano dal trend generale. È il caso di alcune Regioni meridionali che, nella media del quadriennio 2011/2014, accertano una quota di entrate tributarie nettamente inferiore rispetto a quelle rinvenibili nel resto del comparto (Figura 4).

Fig. 4 – Analisi di composizione delle entrate correnti delle Regioni Italiane (gestione di competenza) – Media quadriennio 2011/2014



Fonte: elaborazione su dati Relazione Corte dei Conti sulla gestione finanziaria delle Regioni per l'esercizio 2014

5.4. Le manovre fiscali adottate dalla Regione Liguria nell'ultimo decennio

Nell'ultimo decennio, a partire dal 2005, il Consiglio Regionale della Liguria ha approvato alcuni provvedimenti legislativi sui tributi di competenza regionale nell'intento di rafforzare il processo di risanamento economico delle gestioni sanitarie. In generale, il ricorso allo strumento della leva fiscale si è rivelato uno strumento necessario per fornire la copertura dei disavanzi dovuti all'esigenza di garantire ai cittadini liguri i servizi sanitari. In particolare la Regione Liguria, al fine di favorire il rilancio dell'economia locale ha disposto con la L.R. n. 17/2005 un intervento a carattere tributario consistente nell'applicazione, a decorrere dal periodo di imposta 2006, di una

maggiorazione al 5,25% dell'aliquota base dell'IRAP per le banche, le società finanziarie e le imprese di assicurazione. Con la stessa legge la Regione per conseguire una redistribuzione del reddito ha intrapreso un'azione di alleggerimento del carico fiscale attraverso la messa a disposizione delle fasce più deboli delle famiglie di risorse utilizzabili per la ripresa dei consumi, stabilendo a decorrere dal periodo di imposta 2006 una maggiorazione dello 0,35% dell'aliquota base dello 0,9% dell'addizionale regionale all'imposta sul reddito (IRE) per i contribuenti con bassi redditi imponibili compresi tra i 13 e i 20 mila euro a fronte di una maggiorazione dello 0,5% dell'aliquota base per i contribuenti aventi reddito imponibile superiore ai 20 mila euro. Due anni più tardi, con la L.R. n. 43/2007, la Regione Liguria ha proseguito con l'azione di alleggerimento del carico fiscale stabilendo a decorrere dal periodo di imposta 2007 l'esenzione dall'applicazione della maggiorazione dello 0,5% dell'aliquota base prevista dalla previgente normativa regionale per i soggetti aventi reddito imponibile compreso tra i 13 e i 20 mila euro e mantenendo invariata l'applicazione di tale maggiorazione dello 0,5% per i contribuenti con un imponibile superiore ai 20 mila euro. Con tale legge la Regione, al fine di eliminare le anomalie dell'imposizione sui cosiddetti redditi di confine, ha inoltre proposto un meccanismo di correzione attraverso la rimodulazione dei parametri in funzione delle modalità di calcolo in centesimi di euro stabilite dalla normativa statale per i sostituti d'imposta. Da ultimo l'Ente, per compensare il minor gettito derivante dalla manovra sull'addizionale regionale all'IRE, è intervenuto disponendo, a decorrere dall'anno di imposta 2008, l'incremento di un punto percentuale rispetto al 3,5% dell'aliquota IRAP per alcune categorie produttive rilevanti sotto il profilo della concentrazione industriale e del volume di fatturato, quali quelle interessate dall'estrazione di petrolio greggio e gas naturale, dalla fabbricazione di coke, dalla produzione e distribuzione di energia elettrica e di gas, le raffinerie di petrolio nonché le categorie economiche relative alle telecomunicazioni. Sulla scorta del percorso già intrapreso nell'anno 2007 la Regione, con la L.R. n. 9/2008 (Legge Finanziaria regionale 2009), ha adottato per l'anno di imposta 2008 misure a salvaguardia dei nuclei familiari a più basso reddito, consistenti nell'estensione dell'esenzione dall'applicazione della maggiorazione dello 0,5% dell'aliquota base prevista dalla previgente normativa regionale per i soggetti aventi reddito imponibile fino a 25 mila euro e per le famiglie aventi fiscalmente a carico almeno quattro figli, e nell'applicazione dell'aliquota dell'1,4% senza maggiorazione ai soggetti con redditi superiori a quest'ultima soglia. Anche nella manovra regionale per il 2009 è stato riproposto il meccanismo di correzione volto ad eliminare le anomalie dell'imposizione sui redditi di confine. Da ultimo la L.R. 9/2008,

allo scopo di aumentare i veicoli ecologici circolanti per diminuire i livelli di inquinamento delle città liguri, ha introdotto l'esenzione quinquennale dal pagamento della tassa automobilistica regionale per i veicoli a basso impatto ambientale. La politica di alleggerimento del carico fiscale sulle persone fisiche è proseguita ancora per l'anno di imposta 2009 nel quale la Regione, con la L.R. n. 43/2009, ha disposto nuovamente l'estensione dell'esenzione dall'applicazione della maggiorazione dello 0,5% dell'aliquota base prevista dalla previgente normativa regionale per le famiglie aventi fiscalmente a carico almeno quattro figli e per i soggetti aventi reddito imponibile fino a 30 mila euro, e ha previsto l'applicazione di tale maggiorazione dello 0,5% per i soggetti con un imponibile superiore a quest'ultima soglia e la riproposizione del meccanismo correttivo riguardante i redditi da confine. Tali misure di alleggerimento del carico fiscale sono state adottate dalla Regione Liguria anche per gli esercizi finanziari 2010 e 2011 rispettivamente con la L.R. n. 22/2010 (Legge Finanziaria regionale 2011) e la L.R. n. 37/2011 (Legge Finanziaria regionale 2012). In aggiunta a tali misure l'Ente, con la L.R. n. 22/2010, nelle more della definizione dell'impianto generale dell'autonomia fiscale regionale ad opera dei decreti attuativi della L. n. 42/2009, ha ottemperato all'obbligo di legge statale introducendo la norma sulla cosiddetta "regionalizzazione" dell'IRAP, ponendo in tal senso la necessaria base normativa per il recepimento del regolamento tipo contenente la sostanziale disciplina applicativa dell'imposta. La norma ha previsto in particolare che l'IRAP, in attesa della completa attuazione dell'art. 119 della Costituzione, assumesse la natura di tributo proprio della Regione e che, a decorrere dal 1° gennaio 2009, venisse istituita con legge regionale, ferma restando l'indeducibilità dell'IRAP dalle imposte statali al fine sia di assicurare il rispetto delle regole derivanti dall'applicazione del Patto di Stabilità e Crescita adottato dall'Unione Europea sia di garantire il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica fissati a livello europeo evitando interferenze tra le scelte di bilancio delle Regioni e quelle dello Stato⁸. Con la L.R. n. 37/2011 la Regione Liguria ha invece disposto l'estinzione dei crediti relativi a tributi regionali di modesta entità, precisamente fino a 16 euro, con riferimento ad ogni periodo di imposta. Quest'ultima previsione, con riferimento ai crediti fino a 30 euro, è stata adottata anche per l'anno di imposta 2012 con la L.R. n. 51/2012 (Legge Finanziaria regionale del 2013), che ha inoltre disposto l'estensione dell'esenzione dall'applicazione della maggiorazione dello

⁸ La regionalizzazione, in realtà, è stata e si è rivelata meramente nominativa in quanto alle Regioni non è stata concessa piena facoltà di manovra e ad esse è stata inibita espressamente la possibilità sia di operare modifiche dell'aliquota, delle basi imponibili, delle detrazioni e delle deduzioni, sia di introdurre speciali agevolazioni.

0,5% dell'aliquota base dell'addizionale regionale all'IRE per i soggetti con reddito complessivo fino a 27 mila euro, l'applicazione di tale maggiorazione dello 0,5% dell'aliquota base per i soggetti aventi un reddito superiore a quest'ultima soglia e la riproposizione del meccanismo di correzione relativamente ai redditi di confine. Nell'esercizio 2013 la Regione Liguria, con la L.R. n. 41/2013 (Legge Finanziaria regionale 2014), ha disposto, come già avvenuto con la manovra fiscale del 2007, l'incremento di un punto percentuale rispetto al 3,5% dell'aliquota IRAP in favore delle categorie economiche relative alla produzione di energia ed alle telecomunicazioni interessate dalla misura in oggetto già a decorrere dall'anno di imposta 2008. Tale legge ha stabilito inoltre per l'anno di imposta 2013 l'esenzione dall'applicazione della maggiorazione dello 0,5% dell'aliquota base dell'addizionale regionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF) prevista dalla previgente normativa regionale per i contribuenti aventi reddito imponibile fino a 28 mila euro e l'applicazione di tale maggiorazione dello 0,5% per i soggetti con un imponibile superiore a quest'ultima soglia. La L.R. n. 41/2013 ha previsto altresì, a decorrere dal periodo di imposta 2015, l'applicazione di una serie di misure di incremento dell'aliquota base dell'addizionale regionale all'IRPEF per scaglioni di reddito nonché un incremento dell'aliquota regionale dell'imposta sulla benzina stabilita dalla L.R. n. 30/2011 stante la necessità di dare copertura finanziaria agli interventi di ripristino conseguenti agli eventi alluvionali che avevano colpito il territorio ligure dal 2011 fino all'autunno 2015. Le misure in materia di addizionale regionale all'IRPEF previste per l'esercizio 2013 sono state adottate anche per l'anno di imposta 2014 con la L.R. n. 40/2014 (Legge Finanziaria regionale 2015), che ha previsto l'applicazione delle misure di incremento dell'aliquota base dell'addizionale regionale all'IRPEF per scaglioni di reddito a decorrere dall'anno 2016. In virtù dell'orientamento statale di allentamento della pressione fiscale espresso in sede di predisposizione della Legge di Stabilità 2016, con L.R. n. 27/2015 (Legge di Stabilità regionale 2016) è stato determinato lo slittamento di un anno, ossia con decorrenza 1° gennaio 2017, degli effetti della norma di cui alla L.R. n. 40/2014 relativa alle variazioni dell'aliquota dell'addizionale regionale all'IRPEF per l'anno d'imposta 2016. Con la L.R. n. 27/2015 la Regione Liguria ha inoltre disposto, per le imprese nate nel 2016 e appartenenti ai settori con maggiori esigenze di rilancio nel territorio regionale⁹, l'esenzione integrale quinquennale dal pagamento dell'aliquota ordinaria dell'IRAP in favore delle nuove attività produttive che verranno

⁹ Si tratta dei seguenti settori: manifatturiero, edilizia, agroalimentare, artigianato, turismo, ristorazione, ricettività, nautica da porto, informatica, alta tecnologia e servizi alla persona.

intraprese sul territorio regionale nel periodo compreso tra il 1° gennaio e il 31 dicembre 2016, valida per il periodo di imposta di inizio dell'attività e per i quattro anni successivi¹⁰. La L.R. n. 27/2015 ha infine disposto l'applicazione dell'incremento dell'aliquota regionale dell'imposta sulla benzina anche per l'anno 2016 permanendo la necessità di portare a completamento gli interventi di ripristino degli eventi alluvionali del 2011.

5.5. I riflessi delle manovre finanziarie statali 2010/2016 sul bilancio e sul processo di autonomia della Regione Liguria

Sugli spazi di autonomia finanziaria attribuiti fino ad oggi alle Regioni hanno impattato il sopraggiungere della crisi economica e finanziaria ed il sovrapporsi di nuovi meccanismi per garantire il contributo agli obiettivi di finanza pubblica ed il conseguimento dei risparmi di spesa posti a carico delle Amministrazioni decentrate dalle manovre finanziarie statali a decorrere dal 2010, non più affidati, come negli anni precedenti, soltanto all'applicazione dello strumento del Patto di Stabilità Interno (con impatto quindi in termini di indebitamento netto) ma ottenuti direttamente attraverso la riduzione dei trasferimenti erariali spettanti alle Regioni ed agli Enti Locali (con impatto anche in termini di saldo netto). Il comparto territoriale maggiormente inciso dalle manovre governative sulla spesa è stato quello delle RSO. Con la prima manovra finanziaria del 2010 di cui alla L. n. 122/2010 di conversione del D.L. n. 78/2010 è stato previsto, quale misura strumentale al raggiungimento degli obiettivi del Patto di Stabilità, un taglio dei trasferimenti statali a qualunque titolo spettanti alle RSO tale da azzerare, a decorrere dall'anno 2011, i trasferimenti Bassanini. Tale riduzione di spesa "cumulata", intesa come saldo tra i tagli delle risorse trasferite o destinate alle RSO e gli inasprimenti del Patto di Stabilità (al netto della riduzione di spesa disposta per il settore sanitario), si aggiungeva alla considerevole riduzione di risorse già realizzata nei precedenti esercizi attraverso la cancellazione di quasi tutti i trasferimenti per funzioni regionali. L'ulteriore taglio per le RSO ammontava a 4 miliardi di euro per il 2011 e a 4,5 miliardi per ciascun anno del triennio successivo 2012/2014, corrispondenti per la Regione Liguria a 154,5 milioni di euro per il 2011 e a 173,8 milioni per ciascun anno del triennio successivo 2012/2014. Il concorso agli obiettivi di finanza pubblica è

¹⁰ La previsione dell'adozione di tale agevolazione fiscale in materia di IRAP è stata anche inserita nella L.R. n. 1/2016 (cosiddetto "Growth Act" o Legge sulla Crescita) al fine di attrarre attività e investimenti e ad incentivare le imprese già esistenti ad investire in ulteriori attività.

stato successivamente aggravato dalle misure apportate dalla L. n. 111/2011, di conversione del D.L. n. 98/2011 e dalla L. n. 148/2011, di conversione del D.L. n. 138/2011, che hanno comportato a carico delle Autonomie territoriali ulteriori tagli e riduzioni di spesa riproposti secondo quanto già sperimentato dalla manovra finanziaria del 2010, quantificati per le RSO in 1,6 miliardi di euro per ciascuno anno del triennio 2012/2014. Nel 2012, ai tagli di risorse ed alle riduzioni di spesa delle manovre del biennio 2010/2011 si sono aggiunti gli obiettivi di Patto imposti dalla L. n. 135/2012 di conversione del D.L. n. 95/2012, che ha rideterminato gli obiettivi di Patto delle RSO in modo da assicurare un risparmio di 700 milioni di euro per il 2012, 1 miliardo di euro per ciascun anno del biennio 2013/2014 e 1,05 miliardi di euro a decorrere dal 2015, che sono stati ulteriormente inaspriti dalla L. n. 228/2012 (Legge di Stabilità 2013) attraverso una rideterminazione del risparmio in 2 miliardi di euro per ciascun anno del biennio 2013/2014 e in 2,05 miliardi di euro a decorrere dal 2015. Per ciascun anno del biennio 2013/2014 i tagli di risorse imposti alle RSO dalla *Spending Review* sono stati operati sui contributi spettanti alle Regioni nell'ambito del Patto regionale verticale incentivato di cui all'art. 1, co. 122, della legge n. 228/2012, come modificato dall'art. 1-bis della legge n. 64/2013 di conversione del D.L. n. 35/2013, e ridotti di 1 miliardo di euro a compensazione del maggior concorso finanziario delle RSO previsto dalla Legge di Stabilità 2013. Per la Regione Liguria i risparmi di spesa corrispondenti sono stati determinati in 32,6 milioni di euro a valere sul Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC, ex Fondo per le Aree Sottoutilizzate – FAS). Di altrettanto notevole entità sono risultati i risparmi di spesa richiesti alle Autonomie territoriali dalla legge n. 147/2013 (Legge di Stabilità 2014), che ha fissato per il 2014 un ulteriore contributo pari a 560 milioni di euro in aggiunta al contributo di 700 milioni di euro già richiesto alle RSO, e ha disposto per il triennio 2015/2017 un concorso agli obiettivi di finanza pubblica in termini di indebitamento netto pari a 241 milioni di euro, aggravando gli obiettivi di risparmio già imposti a legislazione vigente con la legge n. 135/2012 e la Legge di Stabilità 2013. Successivamente la legge n. 89/2014 di conversione del D.L. n. 66/2014 ha disposto vincoli aggiuntivi connessi al Patto ed ulteriori risparmi che alle Regioni, a decorrere dall'anno 2014, sono stati richiesti per effetto della riduzione della spesa per acquisti di beni e servizi (alla quale non è corrisposta un'automatica riduzione dei trasferimenti statali) che per le RSO è stata quantificata in 500 milioni di euro per l'anno 2014 e in 750 milioni di euro per ciascun anno del triennio 2015/2017. Per la Regione Liguria la misura del concorso corrispondente è risultata pari a 23,3 milioni di euro a valere sul FSC. Con riferimento al concorso alla manovra per il triennio 2015/2018 la legge n.

190/2014 (Legge di Stabilità 2015) ha previsto un contributo aggiuntivo, in termini di saldo netto da finanziare e di indebitamento netto, pari per il comparto delle RSO per ciascun anno del suddetto triennio a 3,452 miliardi di euro, che per la Regione Liguria si sono tradotti in 107 milioni di euro. La norma ha inoltre esteso al 2018 i contributi già previsti fino al 2017 dalla legge n. 89/2014 in misura pari per le RSO a 750 milioni di euro in termini di indebitamento netto e saldo netto da finanziare per ciascuno degli anni del periodo 2015/2018. Complessivamente, l'ammontare del concorso posto a carico del comparto delle RSO per il 2015 è ammontato a 5,252 miliardi di euro (comprensivi del contributo dei 1,050 miliardi di euro previsto dalla legge n. 135/2012 secondo quanto modificato dalla legge n. 228/2012) pari per la Regione Liguria a circa 163 milioni di euro, di cui 55,9 milioni costituiti da trasferimenti dell'FSC. A seguito dell'Intesa n. 120/CSR sancita in Conferenza Stato-Regioni il 16 luglio 2015 è stato deciso che la Regione Liguria contribuisse al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica per il 2015 in termini di riduzione di risorse dell'FSC con le seguenti modalità: a) per gli obiettivi di riduzione del saldo netto da finanziare attraverso la rinuncia ad interventi per i quali non sussistessero obbligazioni giuridiche nei confronti di soggetti terzi per l'importo di 23,25 milioni di euro; b) per gli obiettivi di riduzione dell'indebitamento netto attraverso il conseguimento di un risultato positivo, di importo pari a 23,25 milioni di euro, dei saldi di cui al co. 463, lett. a), della legge n. 190/2014, relativo alla determinazione degli equilibri di bilancio. Per l'anno 2016, in continuità con le manovre precedenti, i tagli alle risorse regionali stabiliti dalla legge n. 208/2015 (Legge di Stabilità 2016), sommati ai tagli previsti a legislazione vigente a carico delle RSO nelle manovre 2014 e 2015, sono stati quantificati in 6,3 miliardi di euro. All'ammontare complessivo del concorso per il 2015, pari a 4,202 miliardi di euro¹¹, vanno sommate le riduzioni fissate dalla legge n. 208/2015 conseguenti rispettivamente alla rideterminazione del fabbisogno sanitario nazionale standard per il 2016 da 113,1 a 111 miliardi di euro (2,097 miliardi) e al versamento all'entrata del bilancio statale a titolo di finanziamento degli oneri in termini di interessi passivi in relazione alla quota dei 600 milioni di euro di un contributo non rientrante nel computo dei saldi ai fini del

¹¹ Tale concorso non risulta più comprensivo dei tagli di spesa di 1,050 miliardi di euro previsti a decorrere dal 2015 dalla legge n. 135/2012 a carico del comparto RSO a decorrere dal 2015 in quanto scontati a seguito della dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma della legge n. 135/2012 operata dalla Sentenza della Corte Costituzionale n. 79/2014 che, considerata la condizione di necessaria transitorietà delle misure di contenimento della spesa a carico delle RSO, ha individuato nell'anno 2015 il termine finale di applicabilità del concorso.

pareggio di bilancio, destinato alla riduzione del debito regionale e attribuito alle RSO per il solo anno 2016 nell'ammontare di 1,9 miliardi di euro, corrispondente per la Regione Liguria a 58,9 milioni di euro¹².

5.6. Considerazioni conclusive sulle prospettive dell'autonomia tributaria e finanziaria regionale

Il presente contributo ha inteso affrontare il tema della fiscalità regionale, con particolare attenzione al grado di autonomia tributaria conseguita dalla Regione Liguria nel periodo 1998/2014, dimostrando come il sistema di finanziamento dell'Ente sia incentrato sui tributi erariali e su quelli regionali propri derivati, anziché sui tributi regionali propri in senso stretto, e sulle addizionali sulle basi imponibili dei tributi erariali, concorrendo ad esso prioritariamente la compartecipazione all'IVA, l'IRAP e l'addizionale regionale all'IRPEF. Se è vero infatti che le riforme degli anni Novanta al sistema di finanziamento delle RSO hanno effettivamente ampliato la gamma di tributi regionali e il loro peso quantitativo, è altresì vero che la mancata attuazione dell'art. 119 della Costituzione, come novellato dalla L. Cost. 3/2001, ha im-

¹² La legge n. 208/2015, oltre a disporre l'estensione al 2019 del contributo a carico delle RSO già previsto per il triennio 2015/2018 dalla legge n. 89/201412, ha inoltre posto a carico del complesso delle Regioni e delle Province Autonome un contributo alla finanza pubblica pari a 3,98 miliardi di euro per l'anno 2017 e a 5,48 miliardi di euro per ciascun anno del biennio 2018/2019, secondo le stesse modalità previste per il 2016 ossia in ambiti di spesa e per importi proposti, nel rispetto dei LEA, da recepire con Intesa da sancire dalla Conferenza Stato-Regioni entro il 31 gennaio di ciascun anno. Le modalità del conseguimento di tali obiettivi di finanza pubblica sono state fissate in sede di Intesa n. 21 sancita in Conferenza Stato-Regioni l'11 febbraio 2016 nell'importo di 3,5 miliardi di euro per l'anno 2017 e di 5 miliardi a decorrere dal 2018, rinviando la definizione del riparto del contributo residuo pari a 480 milioni di euro alle successive Intese in Conferenza Stato-Regioni da definire entro il 31 gennaio di ciascun anno. Ai fini del raggiungimento dei suddetti contributi ripartiti tra le RSO e le RSS l'FSN è rideterminato, sulla base delle quote di accesso definite in sede di riparto per l'anno 2015, in 113,06 miliardi di euro per l'anno 2017 e in 114,99 miliardi di euro per l'anno 2018. La mera applicazione delle quote di accesso al riparto del FSN ha consentito alle Regioni di formulare in sede tecnica un'ipotesi di riparto tra i comparti RSO e RSS della prima quota del contributo al miglioramento della finanza pubblica per il triennio 2017/2019, in linea con quanto previsto dalla Legge di Stabilità 2016 (che invece ha escluso il contributo delle RSS che non devono concorrere al taglio automatico del FSN riferibile alle loro spettanze). Ai sensi della predetta Intesa 21/CSR, a seguito del ricorso operato dalle RSS alla Corte Costituzionale sulla Legge di Stabilità 2016, il taglio che è stato ipotizzato e che graverà principalmente sul comparto delle RSO risulterebbe pari a 3,03 miliardi di euro per il 2017 e a 4,33 miliardi a decorrere dal 2018, e conseguentemente il FSN per il biennio 2017/2018 dovrebbe essere rideterminato in riduzione e precisamente da 113,06 a 112,6 miliardi di euro per il 2017 e da 114,99 a 114,4 miliardi di euro per il 2018.

redito che al decentramento della spesa potesse far seguito un analogo sviluppo dell'autonomia delle entrate regionali, causando in tal modo un divario sempre più ampio tra le competenze di spesa a livello locale e la capacità di finanziare tali oneri con risorse proprie. La stessa riforma legislativa approvata con il D.Lgs. n. 56/2000, che avrebbe dovuto incidere sul fronte della potestà decisionale in materia impositiva, rendendo manovrabili le aliquote su parte dei grandi tributi, non ha dato avvio a quel circolo virtuoso generato dall'autonomia decisionale in materia finanziaria che conducesse alla responsabilizzazione e all'*accountability* delle Regioni, che non hanno avuto possibilità di responsabilizzarsi pienamente nell'esercizio delle nuove competenze ricevute con le leggi Bassanini di fine anni 90' e con la riforma costituzionale del 2001. Anche il processo di riforma del federalismo fiscale delineato dalla legge n. 42/2009, orientato al superamento di un sistema di finanza regionale improntato a meccanismi di trasferimento, è rimasto incompiuto. Tale riforma non ha infatti consentito né di garantire la possibilità di sviluppare a livello regionale politiche economiche mediante la leva fiscale attraverso la previsione di una serie di tributi propri e partecipazioni al gettito dei tributi erariali che potessero essere in larga parte manovrabili, né di risolvere quelle che fino dall'avvio del percorso attuativo della legge delega sono state definite "disfunzioni dell'albero storto della finanza pubblica italiana", riconducibili alle difformità ed alle anomalie del modello di finanza pubblica derivata.

Sul processo di attuazione e sviluppo dell'autonomia a livello regionale hanno peraltro impattato negativamente i blocchi della leva tributaria e fiscale, che a più riprese sono stati introdotti dalla legislazione statale (e che a tutt'oggi risultano ancora vigenti per le Regioni e gli Enti Locali) e gli effetti delle misure di politica finanziaria e delle manovre sulla spesa approvate dal Governo nell'ultimo quinquennio. Gli aumenti di autonomia tributaria registrati dalla Regione Liguria, conformemente al complesso del comparto regionale, non appaiono come il risultato dell'esercizio concreto dell'autonomia impositiva quanto piuttosto come il risultato di incursioni della politica fiscale nazionale, dettate sia per sospendere o limitare la facoltà di variare le aliquote delle principali fonti di entrate tributarie regionali vincolate al finanziamento della sanità sia per garantire il coinvolgimento delle Autonomie territoriali nel concorso al risanamento e consolidamento dei conti pubblici. Ulteriori effetti di restrizione dell'autonomia tributaria e finanziaria regionale verranno esercitati inevitabilmente dall'applicazione della nuova regola costituzionale del pareggio di bilancio con cui le Regioni concorrono al contenimento dei saldi di finanza pubblica, e dall'approvazione dell'ultima riforma del Titolo V della Costituzione, che rappresenta un evidente tentativo

di riaccentramento del sistema delle Autonomie in contrasto con il percorso compiuto negli ultimi venti anni e con il principio di sussidiarietà e che diversamente dal testo attualmente vigente prevede l'obbligo per gli Enti sub-statali di stabilire i tributi esclusivamente secondo quanto disposto dalla legge statale ai fini del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Le modifiche proposte all'art. 119 della Costituzione rendono ancora più evidente la dipendenza dell'autonomia finanziaria regionale dalla legge statale sul versante sia del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario sia della determinazione di indicatori di riferimento di costo e fabbisogno atti a promuovere condizioni di efficienza nell'esercizio delle funzioni pubbliche.

Nel prendere atto delle criticità caratterizzanti il sistema tributario territoriale la Commissione Parlamentare per l'Attuazione del Federalismo Fiscale, nell'ultima Relazione semestrale (2016), evidenzia come il decentramento non sia mai stato realizzato completamente a causa dell'incerta, se non addirittura mancata, attuazione del Titolo V della Parte Seconda della Costituzione ed in particolare delle disposizioni concernenti l'autonomia finanziaria di entrata e spesa di Regioni (ed Enti locali). Ad oggi, in sostanza, si è ancora in presenza di una finanza delle Regioni (e degli Enti Locali) dal carattere sostanzialmente derivato, che dissocia la responsabilità di spesa da quella impositiva, impedendo sia la trasparenza delle decisioni di spesa e la loro imputabilità sia un efficace contenimento della spesa pubblica. A causa di fattori economici e finanziari anche di natura congiunturale, la direzione verso la quale si sta andando da alcuni anni è quella del conferimento di un maggior peso al coordinamento statale e al coordinamento della finanza pubblica, con conseguente penalizzazione della dimensione dell'autonomia finanziaria e della responsabilizzazione degli Enti territoriali e ad una severa predeterminazione degli spazi di manovrabilità a disposizione in particolare delle Regioni.

Bibliografia

- Bird R.M. (2003), "A New Look at Local Business Taxes", *Tax Notes Int'l*, maggio 19, p. 695.
- Bird R.M. (2013), *Below the Salt: Decentralizing the Value-Added Tax*. International Center for Public Policy, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University, Working Paper 13-02, febbraio.
- Bordignon M. (2004), "Una nota sul decreto 56/2000 e sulla perequazione prossima ventura", *Rivista economica del Mezzogiorno*, Fascicolo 3-4, settembre-dicembre.

- Bordignon M. e Giarda P. (2004), “Riflettendo sul Decreto 56/2000”, *Lavoce.info*, 23 settembre.
- Bosi P. e Guerra M.C. (anni vari), *I tributi nell’economia italiana*, il Mulino, Bologna.
- Camera dei Deputati, Servizio Studi (2016), *Dossier di documentazione*, Parte I – Schede di lettura *Misure finanziarie urgenti per gli Enti territoriali e il territorio – Decreto Legge n. 113/2016 (A.C. 3926)*.
- Camera dei Deputati, Servizio Studi, Dipartimento Finanze (2010), *Dossier di documentazione*, n. 111, *Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell’articolo 119 della Costituzione, Legge 5 maggio 2009, n. 42*.
- Camera dei Deputati, Servizio Studi, Dipartimento Istituzioni (2016), *Dossier di documentazione*, n. 216/12, Parte III, *La Riforma Costituzionale – Testo di Legge Costituzionale pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 88 del 15 aprile 2016*.
- Camera dei Deputati, Servizio Studi, Dipartimento Istituzioni (2013), *Dossier di documentazione*, n. 28, *La forma dello Stato nei progetti di riforma costituzionale*.
- Commissione Parlamentare per l’Attuazione del Federalismo Fiscale (2016), *Relazione semestrale di cui all’articolo 3, comma 5, della legge 5 maggio 2009, n. 42*. Atti Parlamentari, Doc. XVI-bis, n. 6, 30 giugno.
- Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome (2016), Documento approvato sulle *Prime valutazioni del Disegno di legge di modifiche alla L. 243/2012 in materia di equilibrio dei bilanci delle Regioni e degli Enti Locali*.
- Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome (2016), Documento per l’Audizione sul Disegno di legge *Modifiche alla legge 24 dicembre 2012, n.243, in materia di equilibrio dei bilanci delle Regioni e degli Enti Locali (A.S.2344)*.
- Consiglio Regionale del Veneto (2012), *Brevi note in materia di autonomia finanziaria e tributaria regionale*.
- Corte dei Conti, Sezioni delle Autonomie (2010), *Relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni – Esercizi 2008/2009*. Deliberazione n. 17/SEZAUT/2010/FRG.
- Corte dei Conti, Sezioni delle Autonomie (2014), *Relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni – Esercizio 2014*. Deliberazione n. 7/SEZAUT/2016/FRG.
- Corte dei Conti, Sezioni delle Autonomie (2015), *Relazione sugli andamenti della finanza territoriale – Analisi dei flussi di cassa – Esercizio 2014*. Deliberazione n. 25/SEZAUT/2015/FRG – Volume I.
- Corte dei Conti, Sezioni Riunite in sede di controllo (2014), Audizione presso la Commissione parlamentare per l’attuazione del federalismo fiscale. *Attuazione e prospettive del federalismo fiscale*.
- Corte dei Conti, Sezioni Riunite in sede di controllo (2016), Audizione presso la Commissione parlamentare per l’attuazione del federalismo fiscale. *Attuazione e prospettive del federalismo fiscale*.
- Corte dei Conti, Sezioni Riunite in sede di controllo (2016), *Indagine conoscitiva delle Commissioni Bilancio Riunite del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati in materia di contenuto della nuova legge del bilancio dello Stato e di equilibrio di bilancio delle Regioni e degli Enti locali, di cui alla L. n. 243/2012 (A.C. n. 3828 e A.S. n. 2344)*.
- Giarda P. (2005), *L’esperienza italiana di federalismo fiscale. Una rivisitazione del decreto legislativo 56/2000*, il Mulino, Bologna.

- Giarda P. (2006), “Competenze regionali e regole di finanziamento: qualche riflessione sul federalismo fiscale in Italia”, *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, I, pp. 94-129.
- OECD (2013), *Measuring Fiscal Decentralisation. Concepts and Policies*, OECD Fiscal Federalism Studies, Paris.
- Piperno S. (2013), *La finanza decentrata in Italia*, il Mulino, Bologna.
- Senato della Repubblica, Relazione Tecnica al Disegno di Legge n. 1117 “*Delega al Governo in materia di Federalismo Fiscale in attuazione dell’articolo 119 della Costituzione*”.
- Zanardi A. (2004), “Federalismo fiscale: conflittualità e vincoli all’autonomia”, in A. Zanardi e M.C. Guerra, *La finanza pubblica italiana – Rapporto 2004*, il Mulino, Bologna.

6. DAL FISCAL COMPACT AL PAREGGIO DI BILANCIO DEGLI ENTI TERRITORIALI. CRITICITÀ E PROSPETTIVE VERSO LA CREAZIONE DI UN PATTO EURO-COMPATIBILE*

di *Elide Maria Marelli, Claudio Sciancalepore, Antonio Dal Bianco
e Massimiliano Ferraresi*

6.1. Introduzione

Il Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nella Unione economica e monetaria (c.d. *Fiscal Compact*) del 2 marzo 2012 ha imposto agli Stati firmatari di recepire nei propri ordinamenti giuridici la regola del pareggio di bilancio al fine di garantire il consolidamento fiscale degli Stati aderenti. L'art. 3, par. 2 del Trattato, in particolare, dispone che gli Stati sottoscrittori sono tenuti ad introdurre tale regola fiscale attraverso «*disposizioni vincolanti e di natura permanente – preferibilmente costituzionale – o il cui rispetto fedele è in altro modo rigorosamente garantito lungo tutto il processo nazionale di bilancio*»¹.

L'introduzione della regola del pareggio di bilancio nel dettato costituzionale è avvenuta celermente, con la Legge costituzionale del 20 aprile 2012, n. 1 in un periodo di forti tensioni sui conti pubblici nazionali. L'art. 81, comma 6 del dettato costituzionale come novellato dalla Legge n. 1/2012 rimanda ad una legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera la definizione dei criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni. Tale provvedimento legislativo è stato adottato con la legge del 24 dicembre 2012, n. 243 la quale declina puntualmente l'attuazione del pareggio di bilancio per le amministrazioni pubbliche

* Le opinioni espresse sono personali, sono frutto di una ricerca svolta su fonti pubbliche e non vincolano in alcun modo l'Ente di appartenenza.

¹ Un impegno simile, ma giuridicamente non vincolante, era contenuto nel Patto *europius* del marzo 2011 in forza del quale «*Gli Stati membri partecipanti si impegnano a recepire nella legislazione nazionale le regole di bilancio dell'UE fissate nel patto di stabilità e crescita. Gli Stati membri manterranno la facoltà di scegliere lo specifico strumento giuridico nazionale cui ricorrere ma faranno sì che abbia una natura vincolante e sostenibile sufficientemente forte (ad esempio costituzione o normativa quadro)*».

tra cui gli enti territoriali. Successivamente la legge 12 agosto 2016, n. 164 ha modificato la legge n. 243/2012 apportando significativi cambiamenti alla disciplina sul pareggio di bilancio applicabile agli enti territoriali.

In questo contributo, al paragrafo 6.2 discutiamo di come il Fiscal Compact sia stato declinato dal legislatore nazionale a livello territoriale e introduciamo i principali provvedimenti legislativi delle ultime due leggi di Stabilità riguardanti l'applicazione del pareggio di bilancio. I benefici derivanti dal superamento del Patto di Stabilità interno verranno approfonditi nel paragrafo 6.3, mentre al paragrafo 6.4 discutiamo del ruolo dell'armonizzazione contabile all'interno della regola fiscale del pareggio di bilancio. Le criticità di alcune poste contabili nella definizione di saldo finale utilizzato ai fini del pareggio di bilancio e la necessità di introdurre dei correttivi vengono esaminate, rispettivamente, nei paragrafi 6.5 e 6.6. Nel paragrafo 6.7 simuliamo, utilizzando i dati di regioni, province e comuni per l'anno 2014, il saldo finale per ogni comparto territoriale, nell'ipotesi che questo sia conteggiato secondo i criteri del pareggio di bilancio definiti dalla Legge di Stabilità 2016 e dalla legge n. 243/2012 come modificata dalla legge n. 164/2016, nonché secondo i criteri della contabilità euro-compatibile. Seguono, infine, le conclusioni.

6.2. Il pareggio di bilancio negli enti territoriali: le applicazioni nelle Leggi di Stabilità 2015 e 2016

L'art. 9 della legge n. 243/2012, nella versione originaria, stabiliva che i bilanci degli enti territoriali si trovano in equilibrio quando, sia nella fase di previsione (presumibilmente lungo l'orizzonte triennale) che di rendiconto, registrano:

- a) un saldo non negativo, in termini di competenza e di cassa, tra le entrate finali e le spese finali;
- b) un saldo non negativo, in termini di competenza e di cassa, tra le entrate correnti e le spese correnti, incluse le quote di capitale delle rate di ammortamento dei prestiti.

Tale nuova regola fiscale, che trovava applicazione a decorrere dai bilanci previsionali approvanti nell'esercizio 2016, consente il definitivo superamento del Patto di Stabilità Interno (PSI) applicato agli enti territoriali nella sua declinazione di competenza mista per il comparto degli enti locali e di tetto di spesa eteroimposto per le regioni.

Le Leggi di Stabilità 2015 e 2016 hanno anticipato l'applicazione del pareggio di bilancio agli enti territoriali, la prima con riferimento alle sole regioni, la seconda a regioni² ed enti locali.

L'articolo unico, commi 463 e seguenti della legge 23 dicembre 2014, n. 190 ha anticipato l'applicazione del pareggio di bilancio alle regioni a decorrere dall'esercizio 2015 in sede di rendiconto e a decorrere dall'anno 2016 anche nella fase di previsione. Il Legislatore nazionale ha richiesto alle regioni, ai fini del contenimento dei saldi di finanza pubblica, di conseguire gli obiettivi di cui all'art. 9 della legge n. 243/2012 nonché l'equilibrio di cassa della Gestione Sanitaria Accentrata (GSA)³: il vincolo fiscale è definito in termini di saldo tra entrate finali, individuate dal comma 464, ai Titoli 1, 2, 3, 4 e 5 dello schema di bilancio previsto dal D.Lgs. 23 giugno 2011, n. 118, e spese finali ascrivibili ai Titoli 1, 2 e 3 dello stesso schema di bilancio.

Si realizza così una storica inversione di tendenza sulle modalità di concorso delle regioni alla manovra finanziaria pubblica disponendo l'abbandono del sistema di regole basato sui tetti di spesa del PSI a favore del pareggio di bilancio. Nei saldi confluisce anche la componente sanitaria tradizionalmente esclusa dal PSI in quanto assoggettata a limiti e vincoli specifici.

Stando alla relazione tecnica della Legge di Stabilità 2015 il passaggio al pareggio di bilancio comporta una riduzione dell'indebitamento netto di 2.005 milioni di euro, successivamente rimodulato in 1.720 milioni di euro⁴. Alla suddetta riduzione di indebitamento netto corrispondono effetti negativi, di pari ammontare, per le regioni, che tuttavia sono compensati dall'applicazione di deroghe al pareggio di bilancio: lo Stato, infatti, concede alle regioni di includere nel calcolo dei saldi alcune poste contabili normalmente non incluse nel saldo finale quali, ad esempio, gli utilizzi del fondo di cassa, gli utilizzi delle quote vincolate del risultato di amministrazione, gli utilizzi della quota libera del risultato di amministrazione accantonata per le reiscrizioni dei residui perenti, il saldo tra il Fondo Pluriennale Vincolato (FPV) iscritto in entrata e in spesa ecc. purché nel limite complessivo di 1.720 milioni di euro.

Nonostante la concessione di tali deroghe, l'effetto dell'introduzione del pareggio di bilancio in luogo del PSI produrrebbe un risparmio per la finanza pubblica di carattere permanente: la stimata riduzione dell'indebitamento

² Le regioni a statuto speciale sono assoggettate alla regola del patto di stabilità ad eccezione della regione Sardegna che applica le disposizioni del pareggio di bilancio.

³ Come stabilito dall'art. 22 del D.Lgs. n. 118/2011 la GSA è uno specifico centro di responsabilità individuato nella struttura organizzativa regionale volto a gestire direttamente una parte del finanziamento del servizio sanitario.

⁴ Si veda l'art. 9, comma 1 del D.L. 19 giugno 2015, n. 78 convertito con modificazioni in legge 6 agosto 2015, n. 125.

netto, quindi, sebbene quantificata per il solo esercizio 2015, assume un carattere permanente rappresentando un contributo delle regioni alla finanza pubblica⁵.

I commi 707 e seguenti della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (Legge di Stabilità 2016) estendono la regola fiscale del pareggio di bilancio a tutti gli enti territoriali. Differentemente dall'esercizio 2015, è richiesto a tali enti di conseguire un saldo non negativo in termini di sola competenza tra le entrate finali e le spese finali in sede sia previsionale sia di rendiconto. La definizione del pareggio di bilancio individuata dalla legge n. 208/2015 e incentrata sulla sola competenza si discosta anche dalla declinazione individuata dall'art. 9 della legge n. 243/2012, nella versione *ante* modifiche operate dalla legge n. 164/2016, che, invece, contemplava un equilibrio sia di competenza sia di cassa nonché un equilibrio sia corrente sia finale. Come emerge dalla Relazione tecnica alla Legge di Stabilità 2016, l'introduzione del pareggio di bilancio si rivela restrittiva per regioni e province ed espansiva per i comuni⁶.

⁵ La stima dell'effetto sull'indebitamento netto del passaggio dal PSI al pareggio di bilancio appare, inoltre, meritevole di ulteriori approfondimenti a seconda dell'andamento del comparto regionale: come precisato dalla relazione tecnica tale stima è stata effettuata facendo riferimento ai saldi di cassa finali delle regioni, dal 2011 al 2013, calcolati sulla base dei dati trasmessi dalle Regioni alla Copaff in quanto costituisce una *proxy* degli effetti sull'indebitamento netto. Detti saldi di cassa, tuttavia, presentano un andamento erratico ed ondivago nel corso degli anni rendendo la stima ministeriale meritevole di ulteriori approfondimenti. Del resto come è stato osservato «*l'andamento crescente dei disavanzi del complesso delle regioni e la marcata variabilità nel tempo dei saldi di bilancio delle singole regioni rendono aleatoria la proiezione al 2015 della quantificazione operata sulla base del triennio 2011-13*» (UPB, 2014). Per comprendere l'ammontare del contributo effettivo delle regioni all'indebitamento netto occorrerà attendere le riclassificazioni dei rendiconti regionali dell'esercizio 2015 effettuati dall'ISTAT secondo la metodologia adottata a livello europeo e disciplinata dal SEC 2010.

⁶ La Relazione tecnica alla Legge di Stabilità 2016 stima gli effetti, in termini di indebitamento netto, derivanti dall'applicazione del pareggio di bilancio nel triennio 2016-2018. Tali effetti sono restrittivi per le regioni (pari, rispettivamente, a 1.850 mln/€, 1.022 mln/€ e 660 mln/€) e per le province (pari, rispettivamente, a 390 mln/€, 190 mln/€ e 65 mln/€), mentre sono espansivi per i comuni (pari, rispettivamente, a 400 mln/€, 200 mln/€ e 75 mln/€) che possono espandere la propria spesa sino al pareggio tra entrate finali e spese finali. Inoltre, ai fini del pareggio di bilancio, per il solo esercizio 2016, rileva nel saldo finale anche il FPV, di entrata e di spesa, al netto della quota riveniente dal ricorso all'indebitamento, che consente di espandere la capacità di spesa degli enti territoriali. La rilevanza del saldo del FPV ai fini del pareggio di bilancio, stimata nella Relazione tecnica alla Legge di Stabilità 2016 in termini di indebitamento, genera un effetto espansivo di 596 mln/€ per i comuni e 70 mln/€ per le province. Tale stima tiene conto di una probabile accelerazione degli Stati avanzamento lavori (SAL) nei primi due anni pari al 13%. Come osservato dal UPB «*per le Regioni a tale componente non sono ascritti effetti, presumibilmente in quanto l'inclusione del Fondo pluriennale vincolato nel saldo di riferimento era già prevista dalla Legge di Stabilità per il 2015; la quantificazione dello scorso anno già comprende pertanto gli effetti dell'inclusione del FPV*» (UPB, 2015).

6.3. I benefici derivanti dal definitivo superamento del Patto di Stabilità Interno

La regola fiscale del pareggio di bilancio sancisce il definitivo superamento di quella del PSI rappresentando uno strumento potenzialmente in grado di risolvere gli effetti distorsivi del Patto e la riduzione degli investimenti pubblici locali registrata negli ultimi anni. A livello locale l'abbandono del meccanismo del PSI a favore del pareggio di bilancio consente certamente una semplificazione e trasparenza nella *governance* della finanza locale, anche alla luce delle numerose eccezioni ed esclusioni applicate sino all'esercizio 2015 al saldo finanziario di competenza mista o fino all'esercizio 2014 ai tetti di spesa regionali.

La nuova regola fiscale consente alle autonomie territoriali di utilizzare le risorse disponibili senza sottostare ad obiettivi di Patto ancorati a meccanismi di *backward looking*: gli enti territoriali non sarebbero più chiamati ad esporre una situazione di avanzo di amministrazione per perseguire il rispetto del PSI, potendo invece utilizzare le risorse raccolte nell'esercizio (Aulenta, 2012). Il pareggio di bilancio parrebbe introdurre una regola di *forward looking* in cui l'obiettivo da raggiungere è l'equilibrio tra le entrate finali e le spese finali.

Il superamento del PSI potrebbe rilanciare gli investimenti degli enti locali o quanto meno invertire il trend registrato in questi anni di caduta di riduzione della spesa in conto capitale. Il pareggio di bilancio, come declinato dalla Legge di Stabilità 2016, elimina il vincolo sulla cassa consentendo a tali enti di smaltire i residui passivi riaccertati nei limiti delle disponibilità di cassa (Ferretti e Lattarulo, 2016a; Ferretti e Lattarulo, 2016b; Ferraresi *et al.*, 2016). L'eliminazione del monitoraggio di cassa ai fini del pareggio di bilancio finisce, quindi, per favorire quegli enti con un notevole ammontare di residui passivi, specie quelli relativi alle spese in conto capitale. La transmigrazione dal PSI al pareggio di bilancio parrebbe sottintendere un *favor* per la spesa di investimento a causa non solo dello sblocco dei pagamenti ma anche dall'effetto espansivo sull'indebitamento del comparto comunale. Sussiste tuttavia il rischio che il pareggio di bilancio nella sua versione del 2016, non disponendo alcuna distinzione tra spese correnti e capitali, «*possa determinare anche un minor controllo della spesa corrente ed un arretramento nel processo di revisione della spesa e di recupero delle inefficienze*» (Corte dei Conti, 2016a).

Il nuovo assetto di finanza pubblica appare più stabile ed ispirato ai principi dell'*accountability* e della responsabilità fiscale degli amministratori locali attribuendo al bilancio previsionale la sua originaria funzione program-

matoria. Una ordinata gestione del bilancio associata ad una puntuale programmazione degli investimenti su scala pluriennale permette di ridurre significativamente il fenomeno dell'*overshooting*⁷ imputabile principalmente ad un atteggiamento prudentiale nella gestione della spesa nonché alle difficoltà di programmazione finanziaria alla luce dell'alluvionale evoluzione normativa in tema di finanza pubblica (Corte dei Conti, 2012; Corte dei Conti, 2013). L'introduzione del pareggio di bilancio abbinato all'applicazione del principio della competenza finanziaria potenziata consentono di «*superare il gap della programmazione nel settore degli investimenti*» a differenza dell'esperienza del PSI laddove l'eccedenza dei valori del saldo finanziario sull'obiettivo programmatico, associata alla costante riduzione della spesa per gli investimenti, «*induceva ad ipotizzare una verosimile sovrastima delle entrate correnti calcolate, così come le spese, in termini di competenza*» (Corte dei Conti, 2016c).

6.4. L'applicazione della regola fiscale del pareggio di bilancio a livello territoriale ovvero il tradimento dell'armonizzazione contabile

L'art. 9 della legge n. 243/2012, nella versione *ante* modifiche, disponeva il rispetto di ben otto saldi di bilancio tra fase previsionale e consuntiva che, in sede di attuazione della Legge di Stabilità 2015, sono divenuti addirittura sedici considerando il monitoraggio della cassa della GSA. Si tratta di una disposizione che appare particolarmente penalizzante per gli enti territoriali in quanto non trova applicazione né a livello statale né alle amministrazioni pubbliche non territoriali.

L'applicazione della nuova regola fiscale fa emergere distorsioni ed incongruenze rispetto al vigente ordinamento contabile in quanto gli enti territoriali sono chiamati a conseguire contestualmente il pareggio di bilancio e l'equilibrio di bilancio di cui all'art. 40 del D.Lgs. n. 118/2011 e all'art. 162 del TUEL. La giustapposizione di tali saldi, i primi validi ai fini del perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica ed i secondi pertinenti ad una ordinata gestione contabile, finisce per complicare la gestione finanziaria a causa delle evidenti distonie tra i due sistemi di regole. Partendo dal bilancio redatto secondo le disposizioni di contabilità pubblica si ricava un bilancio

⁷ L'*overshooting* rappresenta quel fenomeno per cui il saldo finanziario dell'ente territoriale supera l'obiettivo prefissato. Si tratta di margini finanziari non utilizzati dalle amministrazioni locali che, pur avendo influito positivamente sul risultato consolidato delle pubbliche amministrazioni, hanno generato ritardi nei pagamenti per le spese in conto capitale.

valido ai fini dei saldi richiesti dalla legge n. 243/2012; quest'ultimo, tuttavia, limitandosi a considerare le entrate finali e le spese finali, non considera alcune poste tipiche della contabilità armonizzata creando evidenti dicotomie, sfridi e difficoltà operative (Zanette, 2014). Come infatti emerge dalla Tabella 1, il bilancio finanziario *ex* D.Lgs. n. 118/2011, redatto in termini di competenza e di cassa, non collima con quello valido ai fini della legge n. 243/2012 a causa di alcune poste, evidenziate in grigio, non rilevanti nel saldo finale.

È il caso del risultato di amministrazione, scomponibile in fondi liberi, fondi vincolati, fondi destinati agli investimenti e fondi accantonati, la cui rigorosa disciplina è racchiusa nell'art. 42 del D.Lgs. n. 118/2011 per le regioni e nell'art. 187 del TUEL per gli enti locali⁸. Nonostante a livello contabile l'avanzo di amministrazione costituisce la copertura finanziaria di specifiche spese dell'ente, in forza delle disposizioni sul pareggio di bilancio tale avanzo non è computato tra le entrate finali inibendo la correlata spesa. Pertanto le spese finanziate dall'avanzo, sebbene autorizzate dall'organo elettivo attraverso l'adozione del bilancio previsionale autorizzatorio redatto secondo i criteri di contabilità pubblica, rischiano di non essere effettuate a causa della regola del pareggio di bilancio. L'utilizzo dell'avanzo di amministrazione nel bilancio redatto *ex* D.Lgs. n. 118/2011 determina un aumento di pari importo degli stanziamenti di spesa espandendo la capacità di spesa dell'ente; quando si passa alla verifica del pareggio di bilancio emerge un disequilibrio a causa della mancata rilevanza dell'avanzo tra le entrate finali.

Analogamente anche il FPV, sia di entrata sia di spesa, istituito con il D.Lgs. n. 118/2011 per attuare la competenza finanziaria potenziata e fornire copertura finanziaria agli impegni pluriennali derivanti da obbligazioni sorte negli esercizi precedenti, non rileva ai fini del pareggio di bilancio (Fazzi e Linsalata, 2016a). La mancata rilevanza del FPV tra le entrate finali e le spese finali finisce per privare la spesa della sua copertura finanziaria (invero presente nel bilancio *ex* D.Lgs. n. 118/2011) generando uno squilibrio ai fini dei saldi validi per il pareggio di bilancio e una incoerenza rispetto al bilancio *ex* D.Lgs. n. 118/2011 (Beltrami, 2015a). Si ripropone una criticità che già caratterizzava il PSI laddove non era possibile finanziare investimenti con entrate straordinarie in quanto mentre l'entrata contribuiva ai fini del PSI per un solo esercizio, la spesa, avendo natura pluriennale, impattava su più esercizi creando tensioni sugli obiettivi di Patto. Si creavano dei *surplus* ai fini del PSI nell'esercizio in cui era percepita l'entrata e dei potenziali *deficit*

⁸ Si veda anche il par. 9.2 del principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria.

negli esercizi successivi, rendendo fondamentale l'adesione ai patti di solidarietà specie orizzontali. Il FPV consentirebbe di superare tale criticità offrendo annualmente copertura finanziaria alla spesa per investimenti, ma la sua non rilevanza ai fini del pareggio di bilancio rischia di ripristinare le difficoltà del PSI (Ferretti e Lattarulo, 2015).

La legge n. 190/2014 faceva rilevare il saldo tra il FPV di entrata e di spesa entro precisi limiti solo per l'esercizio 2015, a decorrere dall'anno 2016 tale saldo del FPV avrebbe rilevato interamente; successivamente la legge n. 208/2015 ha modificato radicalmente tale regola stabilendo la rilevanza di tale saldo, al netto della quota rinveniente dal ricorso all'indebitamento, per il solo esercizio 2016. Quest'ultima disposizione agevola quegli enti che nell'esercizio 2015 hanno attivato il FPV⁹, specie qualora finanziato con l'avanzo, in quanto da un lato la relativa spesa imputata all'esercizio 2016 è neutralizzata dal citato saldo del FPV e dall'altro ha consentito un utilizzo del risultato di amministrazione, oggi difficilmente impiegabile (Castellani, 2015). La stessa norma ha, però, spiazzato le regioni che, giusta art. 1-*quater* del D.L. 19 giugno 2015, n. 78 convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2015, n. 125 in materia di enti territoriali, avevano attivato nell'esercizio 2015 il FPV finanziato da debito autorizzato e non contratto: l'esclusione dal pareggio di bilancio per l'esercizio 2016 del saldo del FPV rinveniente dal ricorso all'indebitamento ha finito per tradire la *mens legis* del citato art. 1-*quater* facendo rilevare le spese per investimenti finanziati dal FPV attivato nell'esercizio precedente (Fazzi e Linsalata, 2016b). La non rilevanza del FPV da indebitamento finisce per gravare anche sulle spese effettuate *ex art. 1-bis* del D.L. n. 78/2015 che, per le sole regioni rispettose dei tempi di pagamento¹⁰, ha escluso dai saldi del pareggio di bilancio regionale, per l'esercizio 2015, gli impegni per investimenti diretti e per contributi in conto capitale. Tali spese rischiano di gravare sul saldo finale se coperte finanziariamente con l'assunzione di debito e se sia stato attivato il FPV. Come ha chiosato la magistratura contabile, la rilevanza del saldo del FPV ai fini del pareggio di bilancio prevista dalla legge n. 208/2015 se, da un lato,

⁹ L'attivazione può avvenire nel rispetto del par. 5.4 del principio contabile sulla contabilità finanziata potenziata. Come efficacemente chiarito dalla magistratura contabile, «*il Fondo pluriennale a regime assume le caratteristiche di strumento di programmazione e controllo delle modalità e dei tempi di impiego delle risorse, prevalentemente vincolate. È necessario rappresentare contabilmente in modo rigoroso la destinazione delle risorse stesse che, qualora relative alla copertura di spese "impegnate", sono contabilmente descritte nel Fondo pluriennale vincolato, mentre, se destinate a finanziare spese di cui non sia stata perfezionata la relativa obbligazione giuridica, sono rappresentate contabilmente nel risultato di amministrazione tra le quote vincolate*» (Corte dei Conti, 2015).

¹⁰ Si veda l'art. 4 del D.Lgs. n. 9 ottobre 2002, n. 231.

facilita il rispetto degli equilibri e aumenta la capacità di spesa, specie per investimenti, relativamente al solo esercizio 2016, dall'altro «può generare illusoria capacità di spesa, per gli anni 2017-2018» in quanto, a legislazione vigente, il FPV è irrilevante nel saldo finale (Corte dei Conti, 2016c).

L'impossibilità di utilizzare i risultati di amministrazione costituisce un problema atavico, già presente nel PSI, nella sua versione di saldo tra entrate e spese, e deriva dall'applicazione delle regole europee per la determinazione dell'indebitamento netto. Si tratta, quindi, di risparmi che non possono essere "portati a nuovo" ovvero accantonati per un utilizzo negli esercizi successivi a fronte di *stress* finanziario (c.d. *rainy day funds*) in quanto, ai fini del SEC 95/SEC 10, essendo considerate partite finanziarie, finiscono per incidere nella determinazione del debito pubblico e non dell'indebitamento netto (Giovanelli, 2006; Balassone *et al.*, 2004)¹¹. Pertanto, similmente all'esperienza del PSI, l'avanzo di amministrazione, nella sua componente libera, può essere utilizzato non per il finanziamento degli investimenti, che peggiorerebbe il saldo finale, ma per l'abbattimento del debito a condizione che sussista un corrispondente fondo di cassa.

Tab. 1 – Comparazione tra schema di rendiconto redatto secondo i criteri del D.Lgs. n. 118/2011 e della legge n. 243/2012 – entrate e spese di competenza e di cassa

Panel A: Entrate e spese di competenza			
Entrate		Spese	
FPV			
Utilizzo dell'avanzo di amministrazione		Disavanzo di amministrazione	
Titolo 1	Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa		Spese correnti
Titolo 2	Trasferimenti correnti		di cui Fondi di accantonamento
Titolo 3	Entrate extratributarie	Titolo 1	di cui FPV
Titolo 4	Entrate in conto capitale		Spese in conto capitale
			di cui Fondi di accantonamento
		Titolo 2	di cui FPV
Titolo 5	Entrate da riduzione di attività finanziarie	Titolo 3	Spese per incremento di attività finanziarie
Titolo 6	Accensione prestiti	Titolo 4	Rimborso prestiti
Titolo 7	Anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere	Titolo 5	Chiusura di anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere
Titolo 9	Entrate per conto terzi e partite di giro	Titolo 7	Spese per conto terzi e partite di giro

(segue)

¹¹ Come emerge dalle periodiche Notifiche dell'indebitamento netto e del debito delle amministrazioni pubbliche secondo il trattato di Maastricht effettuate dall'ISTAT, nella Tavola 3 intitolata "Raccordo tra indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche e variazione del debito pubblico", si rappresenta la variazione del debito pubblico partendo dall'ammontare dell'indebitamento netto delle Amministrazioni Pubbliche a cui si applica l'aggiustamento *stock-flussi* disaggregato nelle varie componenti.

(continua)

Panel B: Entrate e spese di cassa			
Entrate		Spese	
Fondo cassa		Disavanzo di amministrazione	
Titolo 1	Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	Titolo 1	Spese correnti
Titolo 2	Trasferimenti correnti		
Titolo 3	Entrate extratributarie		
Titolo 4	Entrate in conto capitale	Titolo 2	Spese in conto capitale
Titolo 5	Entrate da riduzione di attività finanziarie		
Titolo 6	Accensione prestiti	Titolo 4	Rimborso prestiti
Titolo 7	Anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere	Titolo 5	Chiusura di anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere
Titolo 9	Entrate per conto terzi e partite di giro	Titolo 7	Spese per conto terzi e partite di giro

Fonte: nostra elaborazione

6.5. Gli spazi finanziari necessari a garantire la flessibilità nella gestione tra le pieghe del pareggio di bilancio e le altre poste escluse dal saldo finale

A fronte della puntuale individuazione delle entrate finali e delle spese finali valide ai fini del pareggio di bilancio occorre individuare, sulla base della legislazione vigente, una modalità tecnico-contabile per effettuare spese finanziate da avanzo o da FPV. È stato osservato come le deroghe concesse alla regola del pareggio di bilancio regionale nell'esercizio 2015 e quelle concesse agli enti locali nell'esercizio 2016 (principalmente interventi di edilizia scolastica effettuati a valere sull'avanzo di amministrazione) sono state orientate allo smaltimento degli avanzi pregressi (ma anche delle giacenze di cassa) per rendere meno stringente il vincolo fiscale del pareggio di bilancio dall'esercizio 2017 (UPB, 2016). Pochi sono i margini sul lato dell'entrata in quanto l'accensione di prestiti per finanziare le spese in c/capitale, oltre a sottostare ai limiti di indebitamento¹², non è computata tra le entrate finali. Non è, inoltre, possibile ricorrere alla leva fiscale in quanto da un lato l'articolo unico, comma 26 della legge n. 208/2015 ha sospeso, per l'anno 2016, il potere locale di manovrabilità dei tributi territoriali e dall'altro, specie a livello comunale, l'autonomia impositiva si è progressivamente ridotta a causa della concessione di agevolazioni fiscali su tributi locali compensati da trasferimenti (Balduzzi e Bordignon, 2016).

¹² Si veda l'art. 62 del D.Lgs. n. 118/2011 per le regioni e l'art. 204 del TUEL per gli enti locali.

Appare, dunque, necessario rivolgere l'attenzione al lato della spesa: le spese per rimborso di prestiti (Titolo 4 della spesa) non sono computate tra le spese finali in quanto trattasi di partite finanziarie che non rilevano ai fini dell'indebitamento netto, creando spazi finanziari ai fini del pareggio di bilancio. Ulteriori spazi finanziari sono creati dall'esclusione dalla spesa finale dei fondi di accantonamento, quali il fondo residui perenti, il Fondo Crediti di Dubbia Esigibilità (FCDE) e gli ulteriori fondi per passività potenziali, in quanto non sono oggetto di impegno e generano un'economia di spesa destinata a confluire nella quota accantonata del risultato di amministrazione¹³. Anche in tal caso si tratta di una spesa non rilevante tra le spese finali che genera spazi finanziari a condizione che sia finanziata da entrate computate tra le entrate finali¹⁴. La non rilevanza tra le spese finali del FCDE rappresenta una novità significativa considerando che lo stesso era incluso tra le spese finali valide ai fini del PSI degli enti locali nonché nella versione del 2015 del pareggio di bilancio regionale. Tale esclusione determina un concorso all'equilibrio finale anche di entrate che presentano rischi di inesigibilità, espandendo la capacità di spesa dell'ente territoriale (Rizzo, 2016)¹⁵; detta esclusione rappresenta una deviazione dalle regole contabili europee secondo cui le entrate di difficile esigibilità non devono figurare tra le entrate pubbliche e, quindi, non devono impattare sulla determinazione dell'indebitamento netto¹⁶. Occorre, dunque, comprendere se nella determinazione del

¹³ Si vedano gli artt. 46 e 60 del D.Lgs. n. 118/2011 per le regioni e l'art. 167 del TUEL per gli enti locali.

¹⁴ Come chiarito dalla Ragioneria Generale dello Stato (RGS) – si veda la circolare di RGS del 10 febbraio 2016, n. 5 – la non rilevanza dei fondi di accantonamento tra le spese finali «*amplia la capacità di spesa degli enti permettendo, ad esempio, di utilizzare, nei limiti degli stanziamenti previsti per il Fondo crediti dubbia esigibilità – esclusivamente per la quota non finanziata dall'avanzo e per i Fondi spese e rischi futuri di ciascun anno di programmazione destinati a confluire nell'avanzo di amministrazione – l'avanzo di amministrazione libero, destinato e vincolato riferito al precedente esercizio. La possibilità di utilizzare l'avanzo di amministrazione libero, destinato e vincolato riferito al precedente esercizio, permetterà di avere effetti positivi sugli investimenti*».

¹⁵ La relazione tecnica alla Legge di Stabilità 2015 stimava il FCDE in 1.889 mln/€ di cui 1.750 milioni ascrivibili ai comuni e 139 milioni alle province.

¹⁶ A titolo esemplificativo il par. 4.82 del SEC 2010 stabilisce che gli importi da registrate a titolo di imposte correnti sul reddito, sul patrimonio, ecc. attraverso gli accertamenti e le dichiarazioni (e non gli incassi) «*sono rettificati applicando un coefficiente che consente di tener conto degli importi accertati e dichiarati, ma non riscossi. Una soluzione alternativa consiste nel registrare un trasferimento in conto capitale a favore dei pertinenti settori, di importo equivalente a quello della rettifica. I coefficienti sono stimati sulla base dell'esperienza acquisita e delle attuali previsioni circa gli importi accertati e dichiarati, ma non riscossi. I coefficienti sono specifici per i vari tipi di imposta*». Analoga metodologia è prevista con riferimento alle Imposte sulla produzione e sulle importazioni (par. 4.27), ai contributi sociali (par. 4.95) ed alle imposte in conto capitale (par. 4.150).

saldo finale tali fondi, in specie il FCDE, siano o meno rilevanti in quanto da un lato la Legge di Stabilità 2016 dispone la loro esclusione a regime, dall'altro la legge n. 243/2012 non dispone la loro non rilevanza.

In definitiva maggiore è la quota annuale di rimborso prestiti nonché l'ammontare dei fondi di accantonamento, più alto è lo spazio finanziario impiegabile per l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione ovvero per aumentare la spesa per investimenti attraverso il ricorso all'indebitamento. Il risultato paradossale è che a beneficiare di tali spazi finanziari sono gli enti meno virtuosi caratterizzati da un alto livello di indebitamento, un elevato *stock* di residui attivi ovvero sostanziose presenze di passività latenti.

Per quanto riguarda altre poste del bilancio *ex* D.Lgs. n. 118/2011 quali le anticipazioni di cassa (Titolo 7 in entrata e Titolo 5 in spesa), esse non sono computate nei saldi del pareggio di bilancio perché trattasi di partite finanziarie che non rilevano ai fini della determinazione dell'indebitamento netto, similmente alle accensioni/rimborsi di prestiti. Stupisce, però, la mancata decurtazione delle ulteriori operazioni finanziarie quali concessione/risossione di crediti nonché acquisto/alienazione di partecipazioni: tali operazioni, accolte nel Titolo 5 dell'entrata e nel Titolo 3 delle spese, non impattando sull'indebitamento netto non dovrebbero rilevare tra i saldi del pareggio di bilancio (Rizzo, 2016). Del resto tali poste contabili tradizionalmente non erano rilevanti ai fini del PSI né delle regioni né degli enti locali.

Analogamente la disciplina sul pareggio di bilancio include tra le entrate finali e le spese finali anche le risorse provenienti dall'Unione Europea e le relative spese. Tali poste sono state tradizionalmente escluse dai saldi del PSI in quanto non impattano sulla determinazione dell'indebitamento netto. Più precisamente qualora il beneficiario finale dei fondi sia un'entità diversa dalla Pubblica Amministrazione, tali poste non hanno alcun impatto; se il beneficiario finale è una PA, ai fini del conto consolidato delle AP le risorse europee sono registrate in entrata al momento in cui l'ente presenta la domanda di rimborso facendo coincidere il momento della registrazione dell'entrata con quello del sostenimento della spesa e della rendicontazione a consuntivo¹⁷. Per gli enti territoriali tale parallelismo tra entrate e spese è disciplinato dal principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria¹⁸, similmente alla metodologia dei contributi a rendicontazione, sicché il saldo finale ai fini del pareggio di bilancio non dovrebbe essere inficiato da tale posta contabile.

¹⁷ Eurostat (2016), Manual on Government Deficit and Debt, par. II.6.1 "Grants from the EU budget".

¹⁸ Si veda il par. 3.12

6.6. La riforma della Legge n. 243/2012 tra semplificazione delle procedure e necessità di ulteriori correttivi

La legge n. 164/2016, recante modifiche alla legge n. 243/2012 in materia di equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali, approvata il 16 agosto 2016, apporta significativi miglioramenti alle criticità su evidenziate pur non modificando radicalmente la disciplina sul pareggio di bilancio applicabile agli enti territoriali. La Legge, infatti, sostituisce i quattro saldi di cui all'art. 9 della legge n. 243/2012 con un unico saldo, non negativo, tra le entrate finali (Titoli 1, 2, 3, 4 e 5 dello schema di bilancio *ex* D.Lgs. n. 118/2011) e le spese finali (Titoli 1, 2 e 3 del medesimo schema di bilancio) in termini di competenza, da rispettare in sede di preventivo e di rendiconto, rappresentando così una indubbia semplificazione nella gestione finanziaria degli enti (Marattin, 2016). Tale modifica rende stabile il contributo alla finanza pubblica degli enti territoriali richiesto dalla Legge di Stabilità 2016 e basato su un unico saldo, quello di competenza finanziaria potenziata, costruendo le fondamenta per un rilancio degli investimenti pubblici attraverso l'eliminazione del saldo di competenza mista (Marattin, 2016). L'adozione di un unico saldo, oltre a semplificare la gestione finanziaria, è allineata con l'applicazione dei principi contabili armonizzati ed appare più coordinata con i saldi di finanza pubblica nazionale (UPB, 2016; Morich *et al.*, 2015). Tale nuovo saldo rappresenta, dunque, una *proxy* dell'indebitamento netto rendendo tautologico il monitoraggio degli equilibri di cassa ai fini degli obiettivi di finanza pubblica. Analogamente anche il pareggio sul saldo corrente appare ultroneo in quanto non incide sui saldi di finanza pubblica che si basano sui saldi finali¹⁹. Il rispetto degli equilibri di cassa e dell'equilibrio corrente è garantito ai fini contabili (e non di finanza pubblica) dall'art. 40 del D.Lgs. n. 118/2011 e dall'art. 162 del TUEL²⁰.

La legge stabilisce che la rilevanza del FPV di entrata e di spesa, per gli anni 2017-2019, ai fini del pareggio di bilancio è disciplinata con legge statale, compatibilmente con gli obiettivi di finanza pubblica, mentre a decorrere dall'esercizio 2020, tra le entrate finali e le spese finali è incluso FPV di

¹⁹ Ai sensi dell'art. 13 della legge n. 243/2012 anche le amministrazioni pubbliche non territoriali devono rispettare il solo equilibrio del saldo finale e non anche di quello corrente.

²⁰ La magistratura contabile ha tuttavia evidenziato come l'eliminazione del saldo corrente e di cassa «indebolisce notevolmente il sistema di garanzie che la legge costituzionale n. 1/2012 ha posto a presidio del corretto raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica» e «per effetto del principio della successione delle leggi nel tempo. Si interpreti la normativa di risulta, [...], quale espressione di un principio orientativo verso cui debba tendere anche il legislatore ordinario, nel senso di ritenere non più riproponibili tali parametri, in sede sia di eventuale legge organica che di manovra annuale» (Corte dei Conti, 2016b).

entrata e di spesa, finanziato dalle entrate finali. Tale soluzione, limitatamente al triennio 2017-2019, limita la capacità di programmazione degli enti per quanto concerne le spese correnti ma specialmente quelle per investimenti in quanto la tempistica dell'adozione della legge statale (presumibilmente legge di bilancio) potrebbe essere non coerente con quella per l'approvazione dei bilanci territoriali; tale legge, inoltre, potrebbe rivolgersi ad un orizzonte temporale incoerente con quello della spesa. Come osservato dal *Fiscal council* italiano «*Non è possibile prevedere a oggi le implicazioni di un eventuale inserimento non condizionato del FPV nel pareggio; gli effetti sulla finanza pubblica dipenderebbero infatti dalla somma del comportamento degli Enti territoriali che potrebbe variare di anno in anno a seconda delle decisioni individuali e della capacità di programmare e realizzare gli investimenti*» (UPB, 2016). D'altro canto è stato osservato come la rilevanza del FPV nei limiti individuati dal Legislatore statale genera situazioni di provvisorietà e di incertezza operativa mettendo a rischio la programmazione finanziaria (Corte dei Conti, 2016b).

Spetterà, inoltre, alla legge dello Stato stabilire se l'inclusione del FPV nel saldo del pareggio di bilancio afferisca o meno alla sua componente derivante da debito. In caso positivo si genera un incentivo a contrarre indebitamento per finanziare spese in conto capitale espandibili sino ai limiti indicati dalla stessa legge n. 243/2012 e dal D.Lgs. n. 118/2011. Il vantaggio è ritraibile dal fatto che nell'esercizio di assunzione dell'indebitamento la quota di FPV riveniente da debito non alimenta la capacità di spesa in quanto non è inclusa tra le spese finali (Beltrami, 2015b). L'esclusione del FPV da indebitamento nel saldo finale è la diretta conseguenza della mancata considerazione tra le entrate finali dell'accensione di prestiti a causa dell'intima connessione tra le due poste contabili (es. la contrazione di un mutuo per finanziare spese di investimenti spiega la sua utilità su più esercizi rendendo necessario attivare il FPV).

Le operazioni di ricorso all'indebitamento ed utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti sono effettuate sulla base di apposite intese concluse in ambito regionale che garantiscano il rispetto del saldo finale per il complesso degli enti territoriali della regione, incluso lo stesso ente regionale. A legislazione vigente il sistema delle intese regionali è confinato alla sola possibilità di contrarre debito, in attuazione del novellato art. 119 Cost., che condiziona l'indebitamento al rispetto dell'equilibrio di bilancio per il complesso degli enti di ciascuna regione. La legge estende tale meccanismo anche alla possibilità di utilizzare l'avanzo di amministrazione, eliminando contestualmente le comunicazioni annuali che gli enti locali avrebbero effettuato concernenti il saldo finale che si prevede di conseguire

nonché gli investimenti che si intende realizzare mediante il ricorso all'indebitamento ovvero mediante l'utilizzo del risultato di amministrazione degli esercizi precedenti; l'attivazione delle intese è subordinata all'adozione di un DPCM che definisca i criteri e le modalità attuative. La legge n. 164/2016 pone sullo stesso piano gli investimenti finanziati mediante il ricorso al debito e gli avanzi pregressi, generando un *favor* verso l'indebitamento a scapito dell'autofinanziamento (avanzi pregressi). Tale sistema di intese su scala regionale consente di introdurre margini di flessibilità nei vincoli imposti agli enti territoriali attraverso un rafforzamento della *governance* delle regioni nel sistema di finanza pubblica locale (Ferretti e Lattarulo, 2015). Tuttavia, nella legge n. 164/2016 si prevede che le operazioni di indebitamento e le operazioni di investimento realizzate attraverso l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti, non soddisfatte dalle citate intese, siano effettuate sulla base dei patti di solidarietà nazionali (Sciancalepore, 2015). Inoltre, come indicato nella relazione illustrativa della legge n. 243/2012, in assenza dell'intesa regionale, ciascun ente potrà indebitarsi o utilizzare l'avanzo per finanziare gli investimenti nei limiti degli spazi del proprio saldo finale.

Va evidenziata *in limine* anche l'eliminazione del limite all'indebitamento per un importo non superiore alle spese per rimborsi di prestiti contenuto nel vigente art. 10, comma 3 della legge n. 243/2012, lasciando alle norme di contabilità (e finanza) pubblica la determinazione di tali limiti²¹.

6.7. Una simulazione dei nuovi saldi di bilancio

In letteratura (Di Stefano *et al.*, 2015; Troisi e Bianco, 2015) i primi tentativi di determinare gli effetti derivanti dall'introduzione della regola del pareggio di bilancio sugli enti territoriali sono stati effettuati con riferimento agli equilibri di competenza e di cassa, sia in fase di previsione che di rendiconto. In particolare, in assenza dei dati contabili derivanti dall'applicazione delle regole dell'armonizzazione, sono stati utilizzati i dati di cassa in quanto più vicini a quelli della competenza finanziaria potenziata; successivamente è stato elaborato il saldo originario ottenuto depurando i bilanci dai trasferimenti tra enti pubblici/statali facendo emergere un generalizzato squilibrio.

La Legge di Stabilità per il 2016 e la legge n. 243/2012 come modificata dalla legge n. 164/2016, invece, come descritto in precedenza, richiede agli

²¹ Si veda l'art. 204 del TUEL per gli enti locali e l'art. 62 del D.Lgs. n. 118/2011.

enti territoriali di conseguire un saldo non negativo in termini di sola competenza, tra le entrate finali e le spese finali. Nelle simulazioni che seguono, pertanto, utilizziamo i dati di regioni, province e comuni e calcoliamo il saldo finale per ogni comparto territoriale nell'ipotesi che questo sia conteggiato secondo i nuovi criteri stabiliti dall'ultima Legge di Stabilità. Gli accertamenti e gli impegni conteggiati ai fini dell'esercizio sono stati assunti dagli enti che nell'esercizio 2014 hanno aderito alla sperimentazione contabile secondo la tecnica della competenza finanziaria potenziata, dagli altri secondo la tecnica della competenza giuridica.

Tuttavia, come è emerso all'interno del lavoro, la nuova definizione di saldo finale, seppure si avvicina molto a quella rilevante per il rispetto dei vincoli europei – anche grazie all'introduzione della contabilità finanziaria potenziata – non coincide ancora con l'indebitamento netto così, in un secondo esercizio di simulazione, calcoliamo il saldo finale per il comparto degli enti territoriali applicando la contabilità euro-compatibile.

6.7.1. Il saldo finale in termini di competenza

Avendo a riferimento i dati dell'esercizio finanziario 2014 (ultimo anno disponibile) delle amministrazioni regionali, comunali e provinciali²² delle regioni a statuto ordinario abbiamo costruito le entrate finali come somma algebrica dei seguenti titoli di bilancio ante armonizzazione contabile: tributi propri (Titolo I), trasferimenti correnti (Titolo II), entrate extra-tributarie (Titolo III) entrate in conto capitale (Titolo IV), mentre le spese finali sono date dalla somma algebrica delle spese correnti (Titolo I) e delle spese in conto capitale (Titolo II). I titoli sono state analizzati nella fase dell'accertamento (entrata) e dell'impegno (spesa), sia di parte corrente sia di parte capitale. Al fine di costruire il saldo di ogni comparto territoriale, e quindi il saldo consolidato a livello territoriale, è stato necessario depurare, per ogni ente territoriale, l'importo dei trasferimenti dagli altri comparti locali, sia in entrata che in uscita, attraverso una procedura di consolidamento²³. Ai trasferimenti

²² Per quanto riguarda le amministrazioni regionali sono stati considerati i dati di rendiconto al bilancio 2014 trasmessi alla Copaff (http://www.mef.gov.it/ministero/commissioni/Copaff/documenti/I_bilanci_delle_regioni_in_sintesi_2014.pdf), mentre per quanto riguarda le amministrazioni provinciali e comunali abbiamo fatto riferimento ai dati forniti dal Ministero dell'Interno – Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali (<http://finanzalocale.interno.it/apps/floc.php/in/cod/4>).

²³ Si rimanda all'appendice la metodologia relativa al processo di consolidamento dei trasferimenti.

in entrata per i comuni provenienti da regioni e province corrisponde il medesimo importo iscritto in uscita rispettivamente da regioni e province. Allo stesso modo, ai trasferimenti registrati in entrata dalle province provenienti da regioni e comuni corrisponde il medesimo importo iscritto in uscita rispettivamente da regioni e comuni. Infine, ai trasferimenti registrati in entrata dalle regioni provenienti da province e comuni corrisponde il medesimo importo iscritto in uscita, rispettivamente, da province e comuni.

6.7.2. Il saldo finale disaggregato per zone e per comparti territoriali

La Tabella 2 mostra il saldo territoriale consolidato per zone geografiche²⁴ e comparti territoriali. In aggregato, il saldo finale registrato nel 2014 dagli enti territoriali è negativo e pari a -10,4 miliardi di euro. Tale saldo negativo è principalmente guidato dal comparto regionale che, nel 2014, registra un saldo di -6,2 miliardi di euro (60% del saldo territoriale), seguito dal comparto comunale (-3,2 miliardi; 31% del saldo territoriale) e da quello provinciale (-935 milioni di euro; 9% del saldo territoriale). L'analisi disaggregata per zone geografiche, tuttavia, mostra forti differenze territoriali. Il saldo finale del comparto territoriale del Nord Italia infatti, pur essendo negativo, è più contenuto (-537 milioni di euro, -21 euro pro capite) rispetto a quello del Centro (-2,5 miliardi di euro, -214 euro pro capite) e a quello del Sud Italia (-7,3 miliardi di euro, -520 euro pro capite). Inoltre, anche la composizione del saldo per comparti territoriali è caratterizzata da una forte eterogeneità. Così, se per i comparti territoriali del Nord Italia il maggiore "responsabile" del saldo negativo è il comparto provinciale (-286 milioni di euro, 53% del saldo territoriale), per i comparti territoriali del Centro e del Sud Italia la negatività del saldo è ascrivibile maggiormente al comparto regionale (-1,6 miliardi di euro, 63% del saldo territoriale per il Centro e -4,4 miliardi di euro, 60% del saldo territoriale per il Sud). Da notare, infine, che il peso del comparto comunale aumenta significativamente passando da Nord a Sud: il saldo finale dei comuni del Nord Italia è negativo e pari a -50,4 milioni di euro (9% del saldo territoriale), mentre il saldo finale dei comuni del Centro e del Sud Italia è negativo e pari, rispettivamente, a -490 milioni (19% del saldo territoriale) e -2,7 miliardi di euro (37% del saldo territoriale).

²⁴ Seguendo la classificazione dell'ISTAT e rispetto al campione delle sole regioni a statuto ordinario, il Nord comprende le seguenti regioni: Liguria, Lombardia, Piemonte, Emilia Romagna e Veneto; il Centro comprende le seguenti regioni: Lazio, Marche, Toscana e Umbria; il Sud comprende le seguenti regioni: Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise e Puglia.

La simulazione sui saldi a livello territoriale ci consegna alcune indicazioni. Da un lato, il dato aggregato suggerisce che il Centro e il Sud Italia presentano dei valori finanziari di bilancio lontani dal pareggio. In particolare, il Centro registra un saldo finale pro-capite negativo e pari a -214 euro che si amplia a -520 euro pro capite passando al Sud Italia. Dall'altro, la scomposizione del saldo per comparti indica che, generalmente, il comparto regionale è quello che pesa maggiormente sul territorio. Tuttavia, il dato deve essere letto con cautela. Se è vero che, in aggregato, il comparto regionale è responsabile per il 60% del saldo finale, è altrettanto vero che tale percentuale è fortemente differenziata per zone geografiche. Così, se al Centro e al Sud Italia il comparto regionale pesa, rispettivamente, per il 63% e per il 60% del saldo, al Nord Italia il peso del comparto regionale somma al 37%, mentre è da imputarsi al comparto provinciale la maggior parte del saldo negativo (53%). Inoltre, l'accentuato saldo negativo del comparto regionale è imputabile a diverse ragioni.

In primis le regioni, nell'esercizio 2014, effettuavano impegni sull'applicazione dell'avanzo di amministrazione, anche vincolato, in quanto vigeva la regola dei tetti di spesa ai fini del PSI. Tali impegni concernevano sia spese per investimenti sia spese correnti ed erano finanziati dall'utilizzo del risultato di amministrazione generato dalla dinamica temporale dei trasferimenti statali ed europei. La concentrazione del disequilibrio ai fini del pareggio di bilancio nelle regioni del Sud è, quindi, riconducibile alle tecniche di contabilizzazione dei fondi europei (es. Fondo Europeo di Sviluppo Regionale – FESR, Programma di Sviluppo Rurale – PSR e Fondo Sociale Europeo – FSE) e nazionali (es. Fondo Aree Sottoutilizzate – FAS – ora Fondo per lo Sviluppo e la Coesione – FSC), di cui il Mezzogiorno è il principale beneficiario, che generavano consistenti avanzi di amministrazione legati ai tempi di realizzazione delle procedure di spesa.

In secundis il disavanzo del saldo finale dell'esercizio 2014 è giustificato dal ricorso al debito autorizzato e non contratto per finanziare la spesa per investimenti²⁵. In altri termini, nell'esercizio in esame le spese regionali eccedono le entrate generando un disavanzo per spesa di investimento la cui copertura finanziaria è rintracciabile nei cd. mutui a pareggio. Per evitare di incrementare l'esposizione debitoria dell'ente e contenere le spese per interessi passivi, il "tiraggio", ovvero la contrazione del mutuo, avviene in

²⁵ Si veda l'art. 5, comma 2 del D.Lgs. 28 marzo 2000, n. 76 che detta principi fondamentali e norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità delle regioni.

funzione delle effettive esigenze di cassa. A seguito dell'avvento dell'armonizzazione contabile²⁶, l'istituto del mutuo a pareggio è destinato ad essere superato a decorrere dall'esercizio 2017²⁷. La spesa finanziata attraverso il ricorso ai mutui a pareggio ha consentito di finanziare i trasferimenti in conto capitale a beneficio degli enti locali, consentendo loro di espandere la spesa per investimenti senza compromettere gli equilibri di bilancio del comparto.

In tertiis i risultati dell'esercizio 2014 risentono delle tecniche di contabilizzazione dell'anticipazione di liquidità concessa alle regioni dal D.L. 8 aprile 2013, n. 35 convertito con modificazioni dalla legge 6 giugno 2013, n. 64. L'anticipazione di liquidità accordata agli enti territoriali per far fronte ai pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili sanitari e non sanitari, qualora contabilizzata secondo i dettami della sentenza della Corte Costituzionale n. 181/2015 e della delibera della Corte dei Conti, sezione delle autonomie n. 19/SEZAUTO/2014/QMIG, non impatta sul pareggio di bilancio traducendosi in uno smaltimento di residui passivi. Qualora dalla contabilizzazione delle anticipazioni di liquidità, disciplinata dall'art. 1, commi 692 e seguenti della legge n. 208/2015, emerge un disavanzo di amministrazione imputabile dall'accantonamento del fondo di anticipazione di liquidità, tale disavanzo è ripianato annualmente per un importo pari all'ammontare dell'anticipazione rimborsata nel corso dell'esercizio.

Tab. 2 – Il saldo finale territoriale disaggregato per comparti e zone geografiche. Anno 2014. Saldi espressi in Euro

Zona	Popolazione	Comparto comunale	Comparto provinciale	Comparto regionale	Comparto territoriale	Comparto territoriale pro capite
NORD	25.388.449	-50.496.337	-286.293.526	-200.497.641	-537.287.504	-21
CENTRO	12.090.637	-490.370.969	-478.881.885	-1.621.914.674	-2.591.167.528	-214
SUD	14.149.806	-2.747.434.607	-170.414.752	-4.440.005.488	-7.357.854.847	-520
RSO	51.628.892	-3.288.301.913	-935.590.164	-6.262.417.803	-10.486.309.879	-203

Fonte: nostra elaborazione su dati Copaff e dati Ministero dell'Interno – Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali

²⁶ Si veda l'art. 40 del D.Lgs. n. 118/2011

²⁷ Si veda l'art. 1, comma 688-bis della Legge n. 208/2015 come introdotto dal D.L. n. 113/2016.

6.7.3. Il saldo finale in termini euro-compatibili

Fin dall'anno di entrata in vigore del Patto di Stabilità e Crescita, il governo italiano, per identificare il contributo di ogni amministrazione territoriale al saldo (indebitamento) su cui la Pubblica Amministrazione italiana viene valutata in sede europea aveva introdotto il PSI, che prevedeva per il comparto delle amministrazioni territoriali un obiettivo finanziario da raggiungere, che doveva essere strettamente coordinato con il Patto di Stabilità e Crescita. Tuttavia, l'obiettivo del PSI ha subito modifiche con cadenza annuale e, spesso, difficilmente riconducibili all'obiettivo originario. Inoltre, la contabilità utilizzata per il calcolo del saldo del patto di stabilità interno valido in Europa era diversa da quelle con cui il governo italiano calcolava il saldo del PSI comportando, per il complesso degli enti territoriali, una iniqua e distorta distribuzione dei costi di aggiustamento della finanza pubblica. Infatti, per il calcolo del saldo del patto esterno si utilizza la competenza economica, mentre per il calcolo del patto interno si utilizzava la competenza giuridica e/o la cassa. Di fatto, era impossibile calcolare in modo corretto il concorso di ogni ente territoriale al saldo del patto esterno: alcuni enti risultavano contribuire più di quanto avrebbero dovuto e altri meno, a seconda della direzione ed entità delle differenze tra contabilità economica e finanziaria (Ferraresi e Rizzo, 2015; Ferraresi, Marattin e Rizzo, 2015). L'introduzione del pareggio di bilancio e l'applicazione della nuova contabilità armonizzata rende il saldo finale di bilancio che gli enti dovranno rispettare simile a quello su cui l'Italia è valutata in sede europea, tuttavia una misura di saldo finale più coerente con quella europea è data dal saldo euro-compatibile (d'ora in avanti EC).

6.7.4. Il saldo euro-compatibile

Utilizzando lo schema della circolare RGS del 7 febbraio 2013 n. 5/2013 ricostruiamo, per ogni comparto territoriale, il saldo EC. Le differenze nel calcolo dei due saldi sono attribuibili, sia al criterio con cui sono conteggiate alcune specifiche poste di bilancio (cassa per quello EC e competenza per quello di competenza), sia al fatto che il saldo EC è calcolato al netto del saldo delle partite finanziarie, mentre dal saldo di competenza non sono sottratte. È quindi rilevante analizzare separatamente il ruolo del saldo degli

aggiustamenti contabili e di quello delle partite finanziarie per comprendere cosa maggiormente incide nel passaggio dalla competenza a quella EC.

Nel 2014, il saldo EC è migliore rispetto a quello di competenza (Tabella 3): da -10,4 miliardi (-203 euro pro-capite) registrati adottando la definizione di saldo finale come da Legge di Stabilità per il 2016 si passa a -4,2 miliardi (-83 euro pro-capite). Il saldo EC si avvicina molto al saldo utilizzato dall'Istat secondo la contabilità economia Sec 2010 per il calcolo dell'indebitamento netto. La somma dell'indebitamento netto registrato, nel 2014, dal comparto regionale, dal comparto provinciale e dal comparto comunale, secondo i dati Istat²⁸, ammonta infatti a -4,052 miliardi di euro; valore molto simile al saldo da noi calcolato in termini euro-compatibili. La differenza tra il saldo di competenza e quello calcolato in termini EC è dovuta sia al saldo negativo delle partite finanziarie (-537 milioni di euro, -10 euro pro capite) – visto che quest'ultimo è incluso nel saldo finale di competenza e non nel saldo che utilizza la contabilità EC – sia al saldo “aggiustamenti contabili”, positivo, e pari a 5,6 miliardi di euro (110 euro pro capite). Tuttavia, la distribuzione dei saldi è diversa a seconda del comparto considerato. Infatti, per il comparto regionale, che rappresenta circa il 7% del saldo dell'intero comparto territoriale, il miglioramento è ascrivibile in larga misura agli aggiustamenti contabili (5,9 miliardi di euro), mentre l'impatto del saldo delle partite finanziarie è trascurabile (-33 milioni di euro). Per il comparto provinciale, che rappresenta circa il 28% del saldo dell'intero comparto territoriale, si registra, invece, un peggioramento del saldo passando da competenza a contabilità EC. Tale peggioramento è imputabile al saldo positivo delle partite finanziarie (87 milioni di euro) e al saldo negativo degli aggiustamenti contabili (-172 milioni di euro). Infine, il comparto comunale, che equivale al 65% del saldo dell'intero comparto territoriale, registra un miglioramento passando dal saldo di competenza a quello EC (-2,8 miliardi di euro): in questo caso il miglioramento del saldo è interamente ascrivibile alle partite finanziarie, le quali, essendo negative (-592 milioni di euro), riducono l'entità del saldo di competenza, mentre gli aggiustamenti contabili sono negativi (-87 milioni di euro).

²⁸ <http://www.istat.it/it/archivio/172177>.

Tab. 3 – Il saldo euro-compatibile. Anno 2014 (Euro)

	Comparto regionale	Comparto provinciale	Comparto comunale	Comparto territoriale	Comparto territoriale pro-capite
Saldo di competenza	-6.262.417.803	-935.590.164	-3.288.301.913	-10.486.309.879	-203
Saldo delle partite finanziarie	-32.954.278	87.837.676	-591.848.461	-536.965.062	-10
Saldo "economico" al netto delle partite finanziarie	-6.229.463.525	-1.023.427.840	-2.696.453.452	-9.949.344.817	-193
Aggiustamenti contabili	5.934.983.395	-171.800.889	-87.101.677	5.676.080.829	110
Saldo euro-compatibile	-294.480.130	-1.195.228.729	-2.783.555.130	-4.273.263.988	-83

Note: il saldo delle partite finanziarie è dato dalla differenza tra le partite finanziarie in entrata (somma delle voci "alienazione di beni patrimoniali diversi" della categoria "alienazione di beni patrimoniali" del Titolo IV delle entrate e delle categoria "riscossione di crediti" del Titolo IV delle entrate del bilancio *ante* armonizzazione contabile) e le partite finanziarie in uscita (somma degli interventi "partecipazioni azionarie", "conferimenti di capitale" e "concessioni di crediti e anticipazioni" del Titolo II delle spese del bilancio *ante* armonizzazione contabile). Partendo dal saldo di competenza sottraiamo il saldo delle partite finanziarie e otteniamo il "saldo economico" che si avvicina alla nozione di indebitamento netto dell'ente. Tuttavia per arrivare ad una definizione di indebitamento netto simile a quella utilizzata in sede Europea per definire il vincolo del 3% è necessario effettuare alcuni aggiustamenti contabili. Costruiamo quindi la voce "variazione contabile in entrata" come differenza tra voce classificata con la contabilità EC e la voce di competenza, ossia sommando le variazioni, ottenute come differenza tra cassa e competenza, relative alle poste: a) compartecipazioni a tributi, b) entrate devolute, c) tributi speciali ed altre entrate tributarie proprie, d) trasferimenti correnti, e) sanzioni amministrative, ammende, oblazioni, f) proventi diversi, g) entrate da permessi di costruire (in questo caso la differenza è data da competenza – cassa) e h) entrate in conto capitale. Per quanto riguarda la voce "variazioni contabili in uscita", sommiamo le variazioni, sempre ottenute come differenza tra cassa e competenza, relative alle poste: a) trasferimenti correnti, b) oneri straordinari della gestione corrente, c) imposte e tasse e d) spesa in conto capitale. Quindi, dalle "variazioni contabili in entrata" sottraiamo le "variazioni contabili in uscita", ottenendo così un saldo che chiamiamo "aggiustamenti contabili". Infine, dal saldo "economico" aggiungiamo il saldo derivante dagli aggiustamenti contabili per ottenere il saldo EC.

Fonte: nostra elaborazione su dati Copaff e dati Ministero dell'Interno – Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali.

Passando dal saldo di competenza al saldo EC, si registra un miglioramento complessivo delle posizioni di bilancio dell'intero comparto territoriale, tuttavia tale miglioramento è determinato da differenti voci a seconda dello specifico comparto analizzato (regioni, province e comuni). Così, mentre per il comparto regionale il miglioramento del saldo è dovuto agli aggiustamenti contabili, per il comparto comunale il miglioramento è imputabile alle partite finanziarie. L'analisi sulle "fonti" che guidano il miglioramento del saldo porta quindi a concludere che per il comparto regionale, il criterio di registrazione (cassa vs. competenza) è rilevante nel determinare l'entità e la portata del saldo. Al contrario, per il comparto comunale, il criterio di registrazione non sembra essere particolarmente rilevante, mentre lo sono le partite finanziarie che essendo negative indicano una certa tendenza comunale ad incrementare il proprio patrimonio finanziario, acquisendo cioè più attività finanziarie rispetto a quelle che dismettono. Infine, le indicazioni che emergono dall'analisi del comparto provinciale suggeriscono non solo che il criterio di registrazione impatta negativamente sul saldo, ma anche che in

termini netti il comparto provinciale sta dismettendo parte del proprio patrimonio finanziario.

6.7.5. Il saldo finale euro-compatibile disaggregato per zone e per comparti territoriali

La distribuzione del saldo EC e dei relativi aggregati che lo compongono non solo differisce tra comparti, ma anche tra zone geografiche (Tabella 4).

Per quanto riguarda il comparto del Nord Italia, il saldo passa da negativo (-537 milioni; -21 euro pro capite), se calcolato in termini di competenza, a positivo (2,8 miliardi; 109 euro pro capite), se calcolato in termini EC. Il netto miglioramento del saldo è dovuto al ruolo delle partite finanziarie – soprattutto ascrivibili al comparto comunale – che essendo negative (-478 milioni; -19 euro pro-capite) contribuiscono notevolmente ad abbassare l'entità del saldo di competenza. Gli aggiustamenti contabili risultano positivi per l'aggregato territoriale (2,8 miliardi; 112 euro pro capite) e totalmente imputabili al comparto regionale, che presenta una variazione positiva di tale voce per poco più di 3,6 miliardi. La fotografia del saldo EC per il comparto territoriale del Nord Italia ci consegna quindi un'immagine del territorio divisa in due. Da un lato, il comparto regionale registra un sostanziale miglioramento del proprio saldo, grazie soprattutto alla differente contabilizzazione delle poste (cassa vs. competenza), mentre sia il comparto provinciale, che quello comunale presentano un peggioramento del saldo EC rispetto a quello di competenza. Per questi due comparti, nonostante il saldo delle partite finanziarie sia negativo (leggermente positivo per il comparto provinciale), esso non è tale da compensare la variazione negativa dovuta dagli aggiustamenti contabili: in altri termini, le registrazioni di alcune poste per cassa rispetto alla competenza sfavoriscono il comparto provinciale e comunale.

Per quanto riguarda il comparto del Centro Italia, il saldo peggiora sensibilmente passando da -2,6 miliardi (-214 euro pro capite), se calcolato in termini di competenza, a -6,4 miliardi (-528 euro pro capite), se calcolato in termini EC. Il netto peggioramento del saldo è dovuto al ruolo delle partite finanziarie – soprattutto ascrivibili ai comparti regionale e provinciale – che essendo positive (41 milioni; 3 euro pro capite) contribuiscono ad incrementare l'entità del saldo calcolato in termini di competenza. Gli aggiustamenti contabili risultano estremamente negativi per l'aggregato territoriale (-3,7 miliardi; 310 euro pro capite) e largamente imputabili al comparto regionale, che presenta una variazione negativa di tale voce per poco più di 3,2 miliardi. Il comparto regionale risulta quindi essere il maggiore “responsabile” del peggioramento del

saldo, a causa della differente contabilizzazione delle poste (cassa vs. competenza), seguito dal comparto comunale che, pur presentando un saldo negativo delle partite finanziarie, registra un peggioramento del saldo EC rispetto a quello di competenza per l'effetto degli aggiustamenti contabili: per questi due comparti, quindi, le registrazioni di alcune poste per cassa rispetto alla competenza risulta sfavorevole. Infine, il comparto provinciale è quello che sembra risentire meno del passaggio dal saldo di competenza al saldo EC. Da un lato, infatti, il saldo delle partite finanziarie è positivo ma contenuto (18 milioni), dall'altro gli aggiustamenti contabili non sembrano incidere sostanzialmente sull'entità del saldo (-12 milioni di euro).

Infine, per il comparto del Sud Italia il saldo calcolato in termini di competenza è negativo (-7,3 miliardi; -520 euro pro capite) e si riduce significativamente, passando a -663 milioni (-47 euro pro capite), se calcolato in termini EC. Il netto miglioramento del saldo è dovuto al ruolo delle partite finanziarie – soprattutto ascrivibili al comparto regionale e comunale – che essendo negative (-99 milioni; -7 euro pro capite) contribuiscono ad abbassare l'entità del saldo di competenza. Gli aggiustamenti contabili risultano positivi per l'aggregato territoriale (6,5 miliardi; 446 euro pro capite) e ampiamente imputabili al comparto regionale, che presenta una variazione positiva di tale voce per poco meno di 5,6 miliardi. La scomposizione del saldo per comparti territoriali vede il comparto regionale registrare un sostanziale miglioramento del proprio saldo, che passa da negativo se conteggiato in termini di competenza a positivo se calcolato in termini EC, grazie soprattutto alla differente contabilizzazione delle poste (cassa vs. competenza), mentre il comparto provinciale, presenta un peggioramento del saldo EC rispetto a quello di competenza. Infine, il comparto comunale registra un saldo positivo degli aggiustamenti contabili e un saldo negativo (seppure contenuto) delle partite finanziarie, migliorando così il proprio saldo.

L'analisi del saldo EC disaggregata per comparti e zone geografiche ci consegna un'immagine dell'Italia divisa in due. Da un lato, il comparto territoriale del Nord presenta un saldo EC positivo, dall'altro lato, per i comparti territoriali del Centro e del Sud Italia, il saldo EC è negativo, anche se per il Sud Italia la performance finanziaria in termini EC dell'intero comparto territoriale migliora notevolmente rispetto al saldo finale di competenza. Rispetto agli aggregati finanziari che consentono di passare dal saldo finale di competenza al saldo EC emerge che il ruolo degli aggiustamenti contabili, ossia la registrazione di alcune voci per cassa in luogo alla competenza, necessari a raccordare i due saldi è più marcato per il comparto regionale rispetto agli altri comparti, con notevoli differenze, tuttavia, tra le zone geografiche. Così, mentre per i

comparti regionali del Nord e del Sud Italia la differenza tra cassa e competenza è positiva e contribuisce a migliorare il saldo di comparto, per il comparto regionale del Centro, invece, tale differenza è negativa. Le partite finanziarie, invece, sembrano essere più una questione “comunale”. Il saldo delle partite finanziarie, infatti, è più accentuato per il comparto comunale rispetto agli altri comparti ed è negativo in tutte le zone geografiche considerate. Il saldo negativo delle partite finanziarie non solo comporta un miglioramento del saldo finale, ma indica anche che i comuni incrementano il proprio patrimonio finanziario, acquisendo più attività finanziarie rispetto a quelle che dismettono. Infine, l’analisi sul comparto provinciale indica non solo che le province stanno dismettendo parte del proprio patrimonio finanziario (il saldo delle partite finanziarie per questo comparto è sempre positivo in tutte le zone geografiche), ma anche che il passaggio dalla registrazione per competenza a quella per cassa sfavorisce questi enti.

Tab. 4 – Il saldo finale territoriale disaggregato per comparti e zone geografiche. Anno 2014 (Euro)

	Comparto regionale	Comparto provinciale	Comparto comunale	Comparto territoriale	Comparto territoriale pro-capite
NORD					
Saldo di competenza	-200.497.641	-286.293.526	-50.496.337	-537.287.504	-21
Saldo delle partite finanziarie	-23.070.547	66.038.720	-520.976.902	-478.008.729	-19
Saldo “economico” al netto delle partite finanziarie	-177.427.094	-352.332.246	470.480.565	-59.278.776	-2
Aggiustamenti contabili	3.620.034.872	-11.458.210	-777.672.392	2.830.904.270	112
Saldo euro-compatibile	3.442.607.778	-363.790.457	-307.191.827	2.771.625.494	109
CENTRO					
Saldo di competenza	-1.621.914.674	-478.881.885	-490.370.969	-2.591.167.528	-214
Saldo delle partite finanziarie	69.920.642	18.653.169	-47.974.426	40.599.385	3
Saldo “economico” al netto delle partite finanziarie	-1.691.835.316	-497.535.054	-442.396.543	-2.631.766.913	-218
Aggiustamenti contabili	-3.265.724.818	-12.292.991	-471.280.905	-3.749.298.714	-310
Saldo euro-compatibile	-4.957.560.134	-509.828.045	-913.677.448	-6.381.065.628	-528
SUD					
Saldo di competenza	-4.440.005.488	-170.414.752	-2.747.434.607	-7.357.854.847	-520
Saldo delle partite finanziarie	-79.804.373	3.145.787	-22.897.133	-99.555.719	-7
Saldo “economico” al netto delle partite finanziarie	-4.360.201.115	-173.560.540	-2.724.537.474	-7.258.299.128	-513
Aggiustamenti contabili	5.580.673.341	-148.049.687	1.161.851.619	6.594.475.273	466
Saldo euro-compatibile	1.220.472.226	-321.610.227	-1.562.685.854	-663.823.855	-47

Fonte: nostra elaborazione su dati Copaff e dati Ministero dell’Interno – Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali

6.8. Conclusioni

L'introduzione del principio dell'equilibrio di bilancio rappresenta un momento di svolta per gli enti territoriali, sia perché introduce regole più semplici rispetto al passato, sia perché il nuovo assetto di finanza pubblica appare più stabile. Il concetto di equilibrio di bilancio non è quindi la mera applicazione di una regola contabile, ma un principio di gestione della *governance* della finanza pubblica. Tuttavia, l'analisi del testo della legge n. 243/2012, recentemente modificato dalla legge n. 164/2016, congiuntamente alle simulazioni condotte all'interno del lavoro lasciano aperte alcune riflessioni.

In primo luogo, i risultati della simulazione, sebbene puramente indicativi poiché basati su dati di bilancio del 2014, indicano che il passaggio al pareggio di bilancio potrebbe avvenire non senza sacrifici finanziari, soprattutto per i comparti territoriali del Centro e del Sud Italia.

Inoltre, la rigorosa attuazione della regola del pareggio di bilancio non solo appare distorsiva se rapportato alle regole della contabilità armonizzata, ma continua ad essere slegata dalle regole europee. Da un lato, la dicotomia tra le regole di contabilità pubblica e quelle di finanza pubblica mette a repentaglio non solo la spesa per gli investimenti e la compartecipazione regionale ai fondi strutturali e di investimento europei (cd. fondi SIE), ma anche l'erogazione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP) e dei Livelli Essenziali di Assistenza (LEA), con il rischio di generare nel tempo un accumulo di avanzi di amministrazione difficilmente utilizzabili, come avveniva con il patto di stabilità interno. Dall'altro, la legge n. 164/2016 rappresenta un'occasione mancata per estendere al comparto territoriale le regole europee contenute nel SEC 2010, con il quale misurare il raggiungimento agli obiettivi di finanza pubblica europea (Aulenta, 2016). L'adozione a livello territoriale delle stesse regole statistiche-contabili²⁹ imposte allo Stato per la determinazione dell'indebitamento netto e del debito, nonostante possibili irrigidimenti gestionali (es. utilizzi degli avanzi e poste non computabili ai fini dell'indebitamento netto), consentirebbe alle amministrazioni locali di conoscere immediatamente l'ammontare del proprio contributo al risanamento delle finanze pubbliche ai fini del raggiungimento degli obiettivi

²⁹ Va tuttavia ricordato che l'adozione delle regole europee era stata già in precedenza preannunciata dal legislatore (l'art. 32, comma 17 della legge n. 183/2011) ed in attesa della sua attuazione erano stati applicati al comparto regionale patti di stabilità euro compatibili e prime indicazioni di prassi per la riconciliazione tra contabilità finanziaria e regole del SEC (Circolare di RGS del 7 febbraio 2013, n. 5).

europei. Solo in tal modo è possibile connettere realmente le regole del *Fiscal compact* con il pareggio di bilancio territoriale al fine di misurare il contributo di ogni ente pubblico all'indebitamento netto (Petretto, 2013).

Ancora, la declinazione del pareggio di bilancio a livello territoriale non appare perfettamente allineata con i vincoli imposti allo Stato, alimentando il rischio di creare una forte dicotomia tra Stato ed enti territoriali. Se, da un lato, la regola del pareggio di bilancio rischia di trasformarsi in una regola di avanzo di bilancio, soprattutto per le Regioni, le quali, al fine di raggiungere gli obiettivi di finanza pubblica imposti dallo Stato in termini di indebitamento netto, sono costrette a conseguire un risultato positivo sui saldi³⁰; dall'altro lato, invece, il governo centrale, essendo chiamato al rispetto del pareggio di bilancio strutturale (indebitamento netto pari all'obiettivo di bilancio a medio termine) e non nominale, beneficia di deroghe qualora si verificano eventi eccezionali quali una grave recessione economica ed eventi straordinari, incluse le gravi calamità naturali nonché margini di flessibilità concessi dall'UE (es. clausola sugli investimenti, sulle riforme strutturali, migranti). Tale dicotomia è ancora più evidente alla luce della legge n. 164/2016, che ha demandato a legge dello Stato la definizione e il meccanismo di contribuzione/prelievo degli enti territoriali, nelle fasi favorevoli/sfavorevoli del ciclo economico, al fondo ammortamento titoli di stato/straordinario.

Infine, il meccanismo relativo alle operazioni di indebitamento e di utilizzo degli avanzi di amministrazione, limitatamente alle spese di investimento, prevede che tali operazioni siano subordinate al raggiungimento di intese regionali. Sembrerebbe quindi che il legislatore abbia voluto riconoscere alle Regioni il ruolo di coordinamento delle scelte di investimento degli enti locali. Tuttavia tale ruolo è soggetto a diversi *vulnus*. *In primis* le intese regionali non sono necessarie per le operazioni di investimento finanziate con gli avanzi di amministrazione e/o con operazioni di indebitamento: queste ultime possono essere effettuate anche sulla base di patti di solidarietà nazionali. In tale ottica appare però difficilmente immaginabile un intervento sostitutivo statale in caso di inerzia o ritardo da parte delle regioni nell'attivazione delle citate intese. Pertanto, è auspicabile che tale meccanismo delle intese regionali assuma rilevanza pluriennale in quanto concerne spazi finanziari destinati ad essere utilizzati per spese di investimento le cui procedure di spesa si protraggono per più anni.

³⁰ Si vedano le Intesa sancite nella Conferenza Stato-Regioni del 26 febbraio 2015, rep. atti n. 37/CSR, del 16 luglio 2015, rep. atti n. 120/CSR e dell'11 febbraio 2016, rep. atti n. 21/CSR.

Bibliografia

- Aulenta M. (2016), “The usefulness of the Fiscal Compact to supersede the Domestic Stability Pact”, *Riv. dir. fin. sc. fin.*, n. 2.
- Aulenta M. (2012), “La ‘linea gotica’ nella distribuzione interregionale del Patto di stabilità interno”, *Riv. dir. fin. sc. fin.*, n. 1.
- Balassone F., Franco D. e Zotteri S. (2004), “La finanza decentrata nell’ambito dell’Unione economia e monetaria: quali regole?”, *Stato e Mercato*, n. 1, p. 37.
- Balduzzi P. e Bordignon M. (2016), “Anno zero del patto di stabilità interno”, disponibile su www.lavoce.info, 2 febbraio 2016.
- Beltrami A. (2015a), “Incognita pluriennale sul ‘pareggio’”, *Il Sole 24 Ore*, 16 novembre, 36.
- Beltrami A. (2015b), “Il fondo pluriennale ‘aiuta’ i mutui”, *Il Sole 24 Ore*, 9 novembre, 34.
- Castellani M. (2015), “Avanzi sbloccati se si paga nel 2016”, *Il Sole 24 Ore*, 16 novembre, p. 36.
- Conferenza delle Regioni e Province Autonome (2016), “Prime valutazioni sul disegno di legge “Modifiche alla Legge 24 dicembre 2012, n. 243, in materia di equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali” A.S. 2344”, disponibile su www.regioni.it.
- Corte dei Conti (2016a), *Rapporto 2016 sul coordinamento della finanza pubblica*, marzo, disponibile su www.corteconti.it.
- Corte dei Conti (2016b), *Indagine conoscitiva in materia di contenuto della nuova legge del bilancio dello Stato e di equilibrio di bilancio delle Regioni e degli Enti locali, di cui alla legge n. 243 del 2012 (A.C. n. 3828 e A.S. n. 2344)*, disponibile su www.corteconti.it.
- Corte dei Conti (2016c), *Linee di indirizzo per la formazione del bilancio 2016-2018 e per l’attuazione della contabilità armonizzata negli enti territoriali*, disponibile su www.corteconti.it.
- Corte dei Conti (2016d), *Audizione della Corte dei conti sui Trasferimenti finanziari agli enti territoriali*, disponibile su www.corteconti.it.
- Corte dei Conti (2015), *Linee di indirizzo per il passaggio alla nuova contabilità delle regioni e degli enti locali (d.lgs. n. 118/2011, integrato e corretto dal d.lgs. n. 126/2014)*, disponibile su www.corteconti.it.
- Corte dei Conti (2013), *Rapporto 2013 sul coordinamento della finanza pubblica*, maggio, disponibile su www.corteconti.it, p. 154.
- Corte dei Conti (2012), *Rapporto 2012 sul coordinamento della finanza pubblica*, maggio, disponibile su www.corteconti.it, p. 148.
- Di Stefano R., Ivaldi G. e Piazza S. (2015), “Un’analisi degli effetti del principio del pareggio di bilancio per gli Enti territoriali”, in IRES Piemonte, IRPET, SRM, Eupolis Lombardia, IPRES, Liguria Ricerche (a cura di), *La finanza territoriale. Rapporto 2015*, FrancoAngeli, Milano.
- Fazzi L. e Linsalata F. (2016a), “L’equilibrio del fondo pluriennale vincolato”, *Il Sole 24 Ore*, 25 marzo.
- Fazzi L. e Linsalata F. (2016b), “Nelle Regioni ‘cortocircuito’ sulle regole del debito”, *Il Sole 24 Ore*, 22 febbraio.

- Ferraresi M. e Rizzo L. (2015), “L’impatto della contabilità euro-compatibile in un’auspicabile evoluzione del patto di stabilità interno”, *Economia Pubblica*, 3, pp. 31-57.
- Ferraresi M., Marattin L. e Rizzo L. (2015), “Dal saldo del patto di stabilità interno al saldo euro-compatibile: un’applicazione ai comuni dell’Emilia Romagna”, *Rivista di Politica Economica*, I-III, pp. 183-215.
- Ferraresi M., Lattarulo P. e Rizzo L. (2016), *Spese dei comuni: quanto vale il pareggio di bilancio*, disponibile su www.lavoce.info.
- Ferretti C. e Lattarulo P. (2016a), *Comuni più liberi di spendere*, disponibile su www.lavoce.info, 22 gennaio.
- Ferretti C. e Lattarulo P. (2016b), “Più risorse per i comuni, ma senza federalismo”, *EyesReg*, 6(3).
- Ferretti C. e Lattarulo P. (2015), “Dai tagli alle riforme della finanza comunale: il pareggio di bilancio e la riforma fiscale”, in IRES Piemonte, IRPET, SRM, Eupolis Lombardia, IPRES, Liguria Ricerche (a cura di), *La finanza territoriale. Rapporto 2015*, FrancoAngeli, Milano.
- Giovanelli L. (2006), *Contabilità dello Stato e sistema europeo dei conti (SEC95) nella prospettiva comunitaria*, Giuffrè, Milano, p. 19.
- Marattin L. (2016), “Per gli enti locali regole fiscali più semplici”, disponibile su www.lavoce.info, 5 febbraio 2016.
- Morich C., Falzi S. e Scola R. (2015), “Il superamento del Patto di stabilità interno e l’adozione del nuovo vincolo del pareggio di bilancio: le criticità nell’attuazione degli equilibri contabili delle Regioni a Statuto ordinario”, in IRES Piemonte, IRPET, SRM, Eupolis Lombardia, IPRES, Liguria Ricerche (a cura di), *La finanza territoriale. Rapporto 2015*, FrancoAngeli, Milano.
- Petretto A. (2013), “L’articolazione per settori di intervento della manovra 2013: verso un PSI euro compatibile”, *IRPET – Osservatorio Regionale sul federalismo fiscale*, n. 1.
- Rizzo L. (2016), “Dal patto di stabilità all’attuazione del pareggio di bilancio per i governi locali: criticità e possibili soluzioni”, *CSF – research paper*, gennaio.
- Sciancalepore C. (2015), “I patti di solidarietà tra esigenze di flessibilità e declinazione domestica del patto di stabilità e crescita”, in Uricchio A. e Aulenta M. (a cura di), *Dalla finanza pubblica europea al governo degli enti territoriali*, CEDAM, Padova.
- Troisi A. e Bianco M. (2015), “Una regionalizzazione degli equilibri di bilancio dei comuni delle dieci Aree Metropolitane”, disponibile su www.nelmerito.com, 21 dicembre.
- Ufficio Parlamentare di Bilancio (2016), *Audizione del Presidente dell’Ufficio parlamentare di bilancio nell’ambiente dell’indagine conoscitiva sul contenuto della nuova legge di bilancio e sull’equilibrio di bilancio delle Regioni e degli Enti locali, di cui alla L. 243/2012*, disponibile su www.upbilancio.it, p. 6.
- Ufficio Parlamentare di Bilancio (2015), *Audizione del Presidente dell’Ufficio parlamentare di bilancio nell’ambito delle audizioni preliminari all’esame della manovra economica per il triennio 2016-18*, disponibile su www.upbilancio.it, p. 33.
- Ufficio Parlamentare di Bilancio (2014), *Rapporto sulla politica di bilancio 2015*, disponibile su www.upbilancio.it, pp. 84-85.
- Zanette M. (2014), “Equilibrio di bilancio, limiti all’indebitamento e concorso alla sostenibilità del debito pubblico: le sfide della Legge 243/2012 alla finanza regionale”, settembre, disponibile su www.eupolis.regione.lombardia.it.

Appendice: Il processo di consolidamento

La tabella A1 illustra il processo di consolidamento dei trasferimenti. In particolare, dai certificati di conto consuntivo dei comuni abbiamo individuato al Titolo II (Entrate derivanti da contributi e trasferimenti correnti), categoria 2 “Contributi e trasferimenti e trasferimenti correnti dalla Regione”, categoria 3 “Contributi e trasferimenti correnti dalla Regione per funzioni delegate” e categoria 5 “Contributi e trasferimenti correnti dalle Province per altri contributi” l’importo dei trasferimenti da non considerare ai fini del calcolo delle entrate finali correnti del comparto comunale e, contestualmente, abbiamo sottratto dalle spese finali correnti delle regioni e delle province tali importi. Allo stesso modo, abbiamo individuato al Titolo IV (Entrate derivanti da alienazione, da trasferimenti di capitale e da riscossione di crediti), categoria 3 “Trasferimenti di capitali dalla Regione” e categoria 4 “Trasferimenti di capitali dalle Province” l’importo dei trasferimenti di parte capitale da non considerare ai fini del calcolo delle entrate finali di parte capitale del comparto comunale e, contestualmente, abbiamo sottratto dalle spese finali in conto capitale delle regioni e delle province tali importi.

Per quanto riguarda le province, utilizzando i certificati di conto consuntivo, abbiamo individuato al Titolo II (Entrate derivanti da contributi e trasferimenti correnti), categoria 2 “Contributi e trasferimenti e trasferimenti correnti dalla Regione”, categoria 3 “Contributi e trasferimenti correnti dalla Regione per funzioni delegate” e categoria 5 “Contributi e trasferimenti correnti da altri enti del settore pubblico” l’importo dei trasferimenti da non considerare ai fini del calcolo delle entrate finali correnti del comparto provinciale e, contestualmente, abbiamo sottratto dalle spese finali correnti delle regioni e dei comuni tali importi. Allo stesso modo, abbiamo individuato al Titolo IV (Entrate derivanti da alienazione, da trasferimenti di capitale e da riscossione di crediti), categoria 3 “Trasferimenti di capitali dalla Regione” e categoria 4 “Trasferimenti di capitali da altri enti del settore pubblico” l’importo dei trasferimenti di parte capitale da non considerare ai fini del calcolo delle entrate finali di parte capitale del comparto provinciale e, contestualmente, abbiamo sottratto dalle spese finali in conto capitale delle regioni e dei comuni tali importi. La scelta di utilizzare come trasferimenti in entrata delle province derivanti dal comparto comunale la categoria 5 “Contributi e trasferimenti correnti da altri enti del settore pubblico” è dettata dal fatto che nelle entrate delle province non è prevista la voce specifica relativa ai trasferimenti che le province ricevono dai comuni, né tantomeno è prevista una specifica voce in uscita per i comuni relativa ai trasferimenti erogati in favore

delle province, pertanto, in assenza di dati, è sembrato ragionevole ipotizzare che tale voce contenesse i trasferimenti che le province ricevono dai comuni.

Infine, per quanto attiene le Regioni, utilizzando i dati riclassificati dalla Copaff, similmente a quanto effettuato dalla magistratura contabile (Corte dei Conti, 2016d) abbiamo individuato al Titolo II (Entrate derivanti da contributi e trasferimenti di parte corrente dell'Unione Europea, dello Stato e di altri soggetti), alla voce "Trasferimenti correnti da Comuni" e alla voce "Trasferimenti correnti da Province" l'importo dei trasferimenti da non considerare ai fini del calcolo delle entrate finali correnti del comparto regionale e, contestualmente, abbiamo sottratto dalle spese finali correnti delle province e dei comuni tali importi. Allo stesso modo, abbiamo individuato al Titolo IV (Entrate derivanti da alienazione, da trasformazione di capitale, da riscossione di crediti e da trasferimenti in conto capitale), alla voce "Trasferimenti in conto capitale da Comuni" e alla voce "Trasferimenti in conto capitale da Province" l'importo dei trasferimenti di parte capitale da non considerare ai fini del calcolo delle entrate finali di parte capitale del comparto regionale e, contestualmente, abbiamo sottratto dalle spese finali in conto capitale delle province e dei comuni tali importi.

Tab. A1 – Trasferimenti in entrata e in uscita del comparto territoriale da "nettare". Dati in euro. Anno 2014

REGIONI			
Entrate		Uscite	
Trasferimenti correnti da comuni	10.812.847	Trasferimenti correnti a comuni	2.652.139.361
Trasferimenti correnti da province	2.742.127	Trasferimenti correnti a province	1.653.611.940
Trasferimenti in conto capitale da comuni	7.508.441	Trasferimenti in conto capitale a comuni	3.266.436.678
Trasferimenti in conto capitale da province	357.803	Trasferimenti in conto capitale a province	367.585.723
PROVINCE			
Entrate		Uscite	
Trasferimenti correnti da regione	1.653.611.940	Trasferimenti correnti a regione	2.742.127
Trasferimenti correnti da comuni	93.790.383	Trasferimenti correnti a comuni	632.623.698
Trasferimenti in conto capitale da regione	367.585.723	Trasferimenti in conto capitale a regione	357.803
Trasferimenti in conto capitale da comuni	19.262.866	Trasferimenti in conto capitale a comuni	531.457.981
COMUNI			
Entrate		Uscite	
Trasferimenti correnti da regione	2.652.139.361	Trasferimenti correnti a regione	10.812.847
Trasferimenti correnti da province	632.623.698	Trasferimenti correnti a province	93.790.383
Trasferimenti in conto capitale da regione	3.266.436.678	Trasferimenti in conto capitale a regione	7.508.441
Trasferimenti in conto capitale da province	531.457.981	Trasferimenti in conto capitale a province	19.262.866

Fonte: nostra elaborazione su dati Copaff e dati Ministero dell'Interno – Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali

Da notare, infine, che in alcuni casi gli importi dei trasferimenti, sia correnti che di parte capitale, registrati in entrata dai comuni e dalle province non corrispondono ai trasferimenti, registrati in uscita, dalla regione verso province e comuni. In particolare, i trasferimenti correnti erogati dalle regioni a favore di province e comuni ammontano, secondo i dati Copaff, a 4,2 miliardi di euro (col. 3, Tab. A2), mentre, dai certificati di rendiconto al bilancio, comuni e province hanno registrato in entrata un valore di trasferimenti correnti da regione più elevato e pari a 4,3 miliardi (col. 6, Tab. A2). In aggregato, la differenza tra il dato desumibile dai certificati di rendiconto al bilancio e il dato Copaff somma a 61 milioni, con differenze non trascurabili tra regioni. Infatti, per la Campania e la Toscana, il dato desumibile dai certificati di rendiconto al bilancio di province e comuni è maggiore, rispettivamente di 282 e 151 milioni rispetto a quello registrato dalla Copaff. Al contrario, per Lazio, Piemonte e Lombardia, il dato desumibile dai certificati di rendiconto al bilancio di province e comuni è minore, rispettivamente di 297, 242 e 111 milioni rispetto a quello registrato dalla Copaff. Per quanto riguarda i trasferimenti di natura capitale, le differenze tra i due dati sono più ampie. Da un lato, i trasferimenti in conto capitale erogati dalle regioni a favore di province e comuni ammontano, secondo i dati Copaff, a 2,6 miliardi di euro (col. 3, Tab. A3). Dall'altro lato, dai certificati di rendiconto al bilancio, comuni e province hanno registrato in entrata un valore di trasferimenti in conto capitale da regione più elevato e pari a 3,6 miliardi (col. 6, Tab. A3). La differenza tra il dato desumibile dai certificati di rendiconto al bilancio e il dato Copaff somma a poco più di un miliardo di euro, quasi integralmente ascrivibile al dato registrato dalla Regione Campania.

Alla luce di tali differenze, abbiamo optato per "adeguare" il dato regionale al dato comunale e provinciale. In particolare, abbiamo ricalcolato sia la spesa corrente, che la spesa in conto capitale delle regioni sottraendo l'importo dei trasferimenti che le regioni erogano a comuni e province e aggiungendogli il trasferimento registrato in entrata dai comuni e dalle province (col. 9, Tabb. A2 e A3).

Tab. A2 – Discrepanze contabili relative alla voce trasferimenti correnti tra dati Copaff e dati Ministero dell'Interno – Dipartimento Affari Interni e territoriali. Esercizio 2014 (Dati in Euro)

Regione	Dati Copaff			Dati Ministero Interno finanza locale			Differenza (7)=(6)-(3)	Spese correnti Copaff (8)	Spese correnti corrette per discrepanza (9)=(8)+(7)
	Trasferimenti in uscita dalla regione a province (1)	Trasferimenti in uscita dalla regione a comuni (2)	Totale (3)=(1)+(2)	Trasferimenti dalla regione registrati in entrata nel bilancio delle province (4)	Trasferimenti dalla regione registrati in entrata nel bilancio dei comuni (5)	Totale (6)=(4)+(5)			
	Abruzzo	2.881.732	43.741.610	46.623.342	9.619.981	52.656.709			
Basilicata	48.565.664	42.589.356	91.155.020	80.918.484	62.331.661	143.250.145	52.095.125	1.377.209.439	1.429.304.564
Calabria	63.427.436	99.036.442	162.463.878	70.370.211	103.865.016	174.235.227	11.771.349	6.691.575.850	6.703.347.199
Campania	1.132.627	176.771.960	177.904.587	133.576.151	326.607.375	460.183.526	282.278.939	13.513.195.447	13.795.474.386
Emilia R.	116.717.697	69.327.066	186.044.763	130.253.613	117.377.188	247.630.801	61.586.038	10.530.231.004	10.591.817.042
Lazio	100.194.188	894.414.328	994.608.516	118.342.909	578.753.145	697.096.054	-297.512.462	15.112.465.403	14.814.952.941
Liguria	77.952.505	96.248.425	174.200.930	94.463.989	108.925.495	203.389.484	29.188.554	4.062.395.039	4.091.583.593
Lombardia	295.417.420	383.309.911	678.727.331	88.185.181	479.504.601	567.689.782	-111.037.549	22.470.812.746	22.359.775.197
Marche	123.050.800	52.461.107	175.511.907	101.896.039	88.891.038	190.787.077	15.275.170	3.856.119.333	3.871.394.503
Molise	4.330.689	3.581.752	7.912.441	1.316.187	17.075.196	18.391.383	10.478.942	984.132.736	994.611.678
Piemonte	362.935.011	234.761.040	597.696.051	249.984.916	105.735.881	355.720.797	-241.975.254	10.688.757.985	10.446.782.731
Puglia	116.270.851	166.556.270	282.827.121	100.891.732	219.830.610	320.722.342	37.895.221	9.057.933.757	9.095.828.978
Toscana	260.784.270	1.322.644	262.106.914	280.539.995	132.635.697	413.175.692	151.068.778	8.611.665.535	8.762.734.313
Umbria	33.461.473	42.078.489	75.539.962	34.585.720	36.085.801	70.671.521	-4.868.441	2.286.801.674	2.281.933.233
Veneto	152.174.372	179.099.764	331.274.136	158.666.833	221.863.946	380.530.779	49.256.643	10.203.628.274	10.252.884.917
RSO	1.759.296.735	2.485.300.164	4.244.596.899	1.653.611.940	2.652.139.361	4.305.751.301	61.154.402	122.641.515.846	122.702.670.248

Fonte: nostra elaborazione su dati Copaff e dati Ministero dell'Interno – Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali

Tab. A3 – Discrepanze contabili relative alla voce trasferimenti in conto capitale tra dati Copaff e dati Ministero dell'Interno – Dipartimento Affari Interni e territoriali. Esercizio 2014

Regione	Dati Copaff			Dati Ministero Interno finanza locale			Differenza	Spese conto capitale Copaff	Spese conto capitale corrette per discrepanza
	Trasferimenti in uscita dalla regione a province	Trasferimenti in uscita dalla regione a comuni	Totale	Trasferimenti dalla regione registrati in entrata nel bilancio delle province	Trasferimenti dalla regione registrati in entrata nel bilancio dei comuni	Totale			
	(1)	(2)	(3)=(1)+(2)	(4)	(5)	(6)=(4)+(5)			
Abruzzo	9.303.086	116.937.076	126.240.162	25.745.853	79.698.250	105.444.103	-20.796.059	389.360.274	368.564.215
Basilicata	16.751.121	63.326.758	80.077.879	3.805.300	97.062.143	100.867.443	20.789.564	300.913.974	321.703.538
Calabria	90.711.716	359.107.837	449.819.553	57.055.401	282.863.397	339.918.797	-109.900.756	1.604.351.194	1.494.450.438
Campania	11.214.460	409.845.183	421.059.643	23.874.846	1.479.450.803	1.503.325.649	1.082.266.006	1.938.806.778	3.021.072.784
Emilia R.	23.716.937	72.031.221	95.748.158	31.731.781	106.451.107	138.182.888	42.434.730	747.693.825	790.128.555
Lazio	46.261.972	197.171.333	243.433.305	10.626.942	225.832.240	236.459.182	-6.974.123	798.130.824	791.156.701
Liguria	18.595.536	62.789.964	81.385.500	19.079.088	80.842.932	99.922.020	18.536.520	494.204.213	512.740.733
Lombardia	105.686.133	133.097.294	238.783.427	58.497.474	113.791.436	172.288.911	-66.494.516	1.404.461.044	1.337.966.528
Marche	6.415.712	34.744.044	41.159.756	14.183.524	47.775.565	61.959.089	20.799.333	277.494.214	298.293.547
Molise	2.013.775	33.650.465	35.664.240	246.998	113.245.522	113.492.520	77.828.280	325.176.218	403.004.498
Piemonte	182.859.239	0	182.859.239	5.169.353	98.921.694	104.091.047	-78.768.192	998.254.843	919.486.651
Puglia	11.172.552	228.181.738	239.354.290	65.537.660	231.622.160	297.159.820	57.805.530	1.572.056.851	1.629.862.381
Toscana	50.085.692	63.411.366	113.497.058	41.239.114	126.023.390	167.262.503	53.765.445	1.088.179.501	1.141.944.946
Umbria	9.703.332	37.722.666	47.425.998	7.525.006	111.556.870	119.081.876	71.655.878	208.268.154	279.924.032
Veneto	19.343.580	172.423.966	191.767.546	3.267.384	71.299.169	74.566.553	-117.200.993	1.692.865.038	1.575.664.045
RSO	603.834.843	1.984.440.911	2.588.275.754	367.585.723	3.266.436.678	3.634.022.401	1.045.746.647	13.840.216.945	14.885.963.592

Fonte: nostra elaborazione su dati Copaff e dati Ministero dell'Interno – Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali

PARTE SECONDA
LE RAGIONI DELLE REGIONI

LA RIFORMA COSTITUZIONALE E LA RIPARTIZIONE TERRITORIALE DEI POTERI: UN'ANALISI DELLA LETTERATURA ECONOMICA E I POSSIBILI IMPATTI SULLA FINANZA PUBBLICA

di *Lisa Grazzini*

1. Introduzione

La recente riforma costituzionale introduce profonde novità per l'assetto del Parlamento con riflessi sia politici che finanziari nel rapporto tra Stato e Regioni. Il superamento (parziale) del bicameralismo perfetto, la nuova attribuzione di poteri alle due camere, la nuova composizione del Senato rappresentativo delle istituzioni territoriali e l'abolizione della categoria delle materie concorrenti avranno effetti sia sulla rappresentanza delle istanze territoriali a livello centrale che sulle relazioni finanziarie tra Stato ed enti decentrati.

La prima parte del lavoro ha come obiettivo quello di inquadrare la riforma costituzionale nell'ambito della recente letteratura economica sia teorica che empirica che ha analizzato gli effetti del bicameralismo sulla rappresentanza delle istanze nazionali rispetto a quelle provenienti dagli enti decentrati e in particolare sulla distribuzione territoriale della spesa pubblica.

Sulla base delle diverse teorie esposte, la seconda parte del lavoro intende proporre alcune valutazioni sul possibile impatto della riforma sul nuovo modello di riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni e sulle relazioni finanziarie tra i diversi livelli di governo.

2. Breve excursus sull'analisi del bicameralismo nella letteratura economica

Soltanto di recente la letteratura economica si è occupata di analizzare la formazione delle scelte pubbliche nell'ambito di sistemi legislativi di tipo bicamerale, nonostante tale tema sia stato invece da sempre centrale nell'ambito degli studi di altre discipline come quelle giuridiche e di scienza della politica. Le ragioni che hanno stimolato l'interesse anche degli economisti nei confronti di tale aspetto dell'architettura istituzionale di un Paese sono molteplici e, tra queste, vi è certamente, da un lato, l'ampia diffusione del modello bicamerale soprattutto nel caso dei Paesi federali dove spesso una delle due Camere svolge principalmente il compito di rappresentare a livello centrale le istanze delle diverse entità territoriali e, dall'altro lato, l'utilizzo crescente delle analisi di Political Economy. Queste si fondano sull'idea che i comportamenti di tutti gli agenti, sia che operino nell'ambito della sfera economica che di quella politica, debbano essere descritti attraverso le ipotesi standard di attori che, nell'interazione strategica che si viene a creare tra le loro azioni, hanno come obiettivo finale la massimizzazione di una propria funzione di payoff che può prendere in considerazione il benessere della collettività anche in modo residuale.

L'interesse degli economisti verso aspetti istituzionali quali il sistema legislativo bicamerale si inserisce nell'ambito più generale degli studi riguardanti il ruolo ricoperto dalle istituzioni politiche nell'influenzare i risultati economici, in primis la crescita economica, e le politiche pubbliche di un Paese. Tale filone di ricerca, tuttavia, non si limita ad analizzare quali siano le possibili implicazioni economiche di diverse istituzioni politiche ma cerca anche di capire come la scelta di determinate istituzioni politiche, ad esempio in termini di forma di governo presidenziale o parlamentare, leggi elettorali, sistema legislativo monocamerale o bicamerale, possa a sua volta essere determinato dalle caratteristiche economiche di un Paese e non sia soltanto il risultato di fattori storici e culturali (Acemoglu, 2009). Questo perché, come sottolineato più in generale da Ticchi e Vindigni (2007, 2010)), se le scelte effettuate a livello costituzionale influenzano le politiche pubbliche e quindi il benessere dei cittadini, essi stessi avranno delle preferenze circa le diverse opzioni costituzionali che esprimeranno al momento del voto. Ad esempio, questi stessi autori mostrano che le caratteristiche della Costituzione di un Paese dipendono da come è distribuita la ricchezza nella società, ossia dalla presenza di una maggiore o minore disuguaglianza nella distribuzione del reddito. Secondo questo approccio, quindi, le Costituzioni dovrebbero essere considerate non

come leggi “scritte nella roccia” e per questo date in maniera esogena ma, al contrario, come endogene al sistema sia politico che economico¹.

Per quanto riguarda l'analisi economica del bicameralismo, la letteratura ha tentato di esaminare diversi aspetti riferiti sia al tipo di legislazione prodotta che al processo tramite cui tale legislazione è ottenuta (Tsebelis e Mooney, 2007). Un primo aspetto che si è cercato di indagare è se la presenza di una seconda Camera svolga una *funzione di “efficienza”* nel senso che permetta di migliorare l'efficienza del sistema legislativo in termini di migliore qualità della legislazione, ossia di scelte legislative non solo più in linea con le preferenze dei cittadini, ma anche raggiunte al minor costo per la collettività (anche dal lato dei tempi necessari per giungere a una decisione finale). Un secondo aspetto oggetto di analisi è stato, poi, quello relativo a una sorta di *funzione “politica”* del bicameralismo tesa a contemperare interessi diversi per cui le due Camere svolgerebbero un ruolo attivo nel bilanciamento dei poteri tra i diversi attori rilevanti nella sfera politica. Laddove il voto di entrambe le Camere è necessario per approvare una legge, ognuna di esse esercita un vero e proprio potere di veto che alcuni studiosi considerano come un modo per evitare la *“tirannia della maggioranza”* espressa da una sola Camera² mentre altri preferiscono esprimersi nel senso di ritenere che il potere di veto di ciascuna Camera debba essere visto come uno strumento per evitare una sorta di *“tirannia della minoranza”* dal momento che la necessità di due maggioranze, una in ciascuna Camera, amplierebbe la base elettorale di riferimento dei legislatori favorevoli a un certo provvedimento (Buchanan e Tullock, 1962). Altri studiosi ancora mettono in evidenza come la presenza di un sistema bicamerale, dove entrambe le Camere hanno lo stesso potere decisionale, di fatto limita la *“tirannia dell'agenda setter”*, ossia il potere di coloro i quali decidono l'ordine in cui i provvedimenti sono portati in votazione in assemblea. Infatti, nel caso in cui le preferenze dei legislatori siano

¹ Tale approccio si differenzia quindi dall'idea proposta da Rawls secondo cui le leggi costituzionali sarebbero, invece, scelte da individui che si trovano nella cosiddetta “posizione originaria” e quindi dietro a un “velo di ignoranza” che impedisce loro di conoscere quale sarà il loro status e le loro preferenze nel futuro.

² Ad esempio, Riker (1992) sostiene che, nel caso in cui lo spazio delle politiche sia multidimensionale, il sistema bicamerale permette di evitare i cicli elettorali e quindi l'arbitrarietà delle decisioni finali supportate da una certa maggioranza che per tale motivo risulterebbe tiranna. In questo senso afferma che «So we have reached the new normative justification of bicameralism. As against unicameralism, bicameralism works to minimize majority tyranny. As against other methods of delay, it allows majority decision when an unequivocal majority choice exists. Thus it captures the advantages and avoids the disadvantages of the method of majority rule» Riker (1992, p. 113).

tali per cui sia possibile che si verifichi un ciclo elettorale³, il ruolo dell'*agenda setter* può essere cruciale nel riuscire a influenzare il risultato finale dell'elezione grazie al potere di fissare l'ordine di votazione dei provvedimenti. Se sono due le Camere che devono approvare lo stesso provvedimento, il potere dell'*agenda setter* di una Camera è necessariamente limitato dalla presenza di una figura equivalente nell'altra Camera.

Tuttavia, anche nei sistemi bicamerali dove la seconda Camera non ha un potere di veto, il suo ruolo può essere cruciale nell'influenzare la legislazione e questo anche se le due Camere condividono la stessa maggioranza politica. Tale ruolo dipende fondamentalmente dai vincoli istituzionali che regolano il modo in cui eventuali conflitti tra le due Camere sono risolti e dall'"impazienza" che la prima Camera può avere nel vedere approvato un certo provvedimento dal momento che la capacità della seconda Camera di ritardare l'approvazione delle leggi può essere considerato esso stesso un vero e proprio potere.

Per quanto riguarda il primo aspetto, i vincoli istituzionali che regolano gli eventuali conflitti tra le due Camere possono essere differenti a seconda delle caratteristiche del provvedimento oggetto di votazione, ad esempio spesso i diversi procedimenti dipendono dal fatto che il provvedimento sia di tipo finanziario oppure no. In ogni caso, le modalità in base alle quali risolvere eventuali conflitti sono sostanzialmente quattro. Il primo è quello della cosiddetta *navetta*: il provvedimento passa da una Camera all'altra fino a quando non è approvato nello stesso testo da entrambe le Camere. A seconda dei diversi ordinamenti, il numero di volte che un provvedimento può passare da una Camera all'altra può essere limitato oppure illimitato (come nel caso italiano). Una seconda soluzione è che venga istituita una *commissione* a cui partecipano alcuni membri di entrambe le Camere con il compito di raggiungere un compromesso. Una terza soluzione è che le due Camere si riuniscano in *seduta comune* per la votazione. Da ultimo, l'ordinamento può prevedere il *voto decisivo da parte di una delle due Camere*: in tal caso, una Camera ha la parola finale e quindi il suo voto è prevalente su quello dell'altra Camera. A questo proposito, un risultato a cui la letteratura è giunta è che *se a una delle due Camere è assegnata l'"ultima parola", cioè il suo voto è decisivo, allora il potere dell'altra Camera è tanto maggiore quanto più alto è il numero di passaggi consentiti dalla navetta* (Tsebelis e Money, 1997).

Quanto appena visto è rilevante anche con riferimento al secondo aspetto, ossia il livello di "impazienza" di una delle due Camere nel vedere approvato

³ Si verifica un ciclo elettorale quando il sistema delle votazioni non permette di individuare un'alternativa vincente su tutte le altre in maniera univoca a causa del mancato rispetto della proprietà transitiva.

un provvedimento. Questo infatti può essere sostanzialmente di tre tipologie (Tsebelis e Money, 2007). In primo luogo, in linea molto generale, vi è una preferenza per approvare un provvedimento “prima” piuttosto che “dopo” perché non è detto che se vi è una maggioranza favorevole al provvedimento adesso, ve ne sia una anche in futuro (ad esempio, a causa di defezioni di legislatori che passano da un partito all’altro o di prospettive di provvedimenti emendati dall’altra Camera che potrebbero essere più vicini alle preferenze di alcuni legislatori). In secondo luogo, alcuni provvedimenti possono essere particolarmente urgenti, ad esempio provvedimenti fiscali emanati per contrastare una crisi finanziaria, e quindi possono implicare un livello di “impazienza” molto basso. Infine, un terzo tipo di “impazienza” può dipendere dal ciclo elettorale: al termine della legislatura il livello di “impazienza” è generalmente più basso che all’inizio.

Il modo in cui queste caratteristiche di un sistema bicamerale sono declinate nell’ambito delle diverse specificità istituzionali che ciascun Paese adotta influenza ovviamente il tipo di politiche pubbliche votate. Oltre a questi, la letteratura ha evidenziato anche altri aspetti di un sistema bicamerale che risultano di fondamentale importanza ai fini della comprensione dei diversi risultati che possono essere ottenuti.

Ad esempio, Lijphart (1984) distingue diversi tipi di bicameralismo sulla base di due caratteristiche: la *congruenza* e la *simmetria*. La prima dipende dalla maggiore o minore similarità nella composizione politica delle due Camere, indipendentemente dalle diverse regole elettorali che possono essere utilizzate per selezionarne i membri. Secondo tale accezione, le due Camere sono congruenti se hanno una composizione politica simile. La simmetria, invece, riguarda la distribuzione dei poteri tra le Camere: da un lato, il sistema bicamerale è completamente simmetrico se il voto favorevole di entrambe le Camere è necessario per promulgare una legge mentre, dall’altro, è completamente asimmetrico se il voto favorevole di una sola Camera è sufficiente per promulgare una legge. Sulla base di tali caratteristiche, Lijphart distingue tre tipologie principali di bicameralismo. Il primo, denominato *bicameralismo “forte”* si ha laddove, in presenza di due Camere incongruenti, vi è una sostanziale simmetria. Il secondo, denominato invece *bicameralismo “debole”* laddove si è in presenza di asimmetria o congruenza. Il terzo, infine, è definito *bicameralismo “insignificante”* quando allo stesso tempo si ha sia la asimmetria che la congruenza.

Queste distinzioni sono utili per affrontare uno dei primi problemi che è stato analizzato in letteratura, ossia se sia più facile modificare lo status quo nel caso di un sistema unicamerale o di uno bicamerale dove è richiesto il voto favorevole di entrambe le Camere per approvare un provvedimento. Da

questo punto di vista, in linea generale, *la presenza di due Camere e quindi la necessità di ottenere due maggioranze rende più difficile modificare lo status quo rispetto a un sistema monocamerale*, nel senso che l'insieme delle alternative che possono sconfiggere quella corrispondente allo status quo (*winset*) è minore di quello di un sistema monocamerale (Riker, 1992), favorendo quindi la *stabilità* delle decisioni e riducendo la possibilità di cicli elettorali⁴. Più in particolare, è stato anche mostrato che *l'ampiezza dell'insieme delle alternative vincenti nel caso di un sistema bicamerale diminuisce tanto più sono distanti le posizioni ideali (idealpoints) delle due Camere* (Tsebelis e Money, 1997). Ciò implica quindi che è tanto più difficile approvare delle riforme rispetto allo status quo tanto più sono distanti i punti di vista delle maggioranze nelle due Camere.

A questo proposito, è interessante sottolineare che la maggiore difficoltà a modificare lo status quo rispetto a un sistema unicamerale sussiste anche quando le due Camere hanno preferenze simili e quindi sono congruenti ma vi è *sequenzialità delle decisioni*. Questo risultato è stato, ad esempio, mostrato nel caso in cui per approvare un provvedimento è necessario il voto favorevole di entrambe le Camere i cui membri però sono eletti sulla base di regole elettorali diverse per cui la Camera rappresenta l'intera popolazione mentre il Senato rappresenta i governi regionali. In questo contesto, se il Senato vota dopo la Camera e la votazione riguarda il livello di un'aliquota d'imposta da applicare a livello nazionale su una base imponibile altamente mobile come il fattore capitale (dando così origine a fenomeni di competizione fiscale sia orizzontale che verticale), Grazzini e Petretto (2015) mostrano che l'accordo tra le due Camere risulta molto difficile (a meno di trovarsi in situazioni molto particolari per quanto riguarda le caratteristiche economiche delle regioni di provenienza degli elettori mediani che risultano decisivi nelle due Camere). Lo stesso tipo di difficoltà nel trovare un accordo tra le due Camere è mostrato anche da Grazzini e Petretto (2012) in un contesto diverso dove Camera e Senato continuano a rappresentare la prima, l'intera popolazione, e il secondo, le regioni, e dove l'elezione dei rispettivi membri avviene sulla base di diverse regole elettorali. A differenza del lavoro precedente, adesso le due Camere hanno però diversi poteri per quanto riguarda la legislazione ordinaria mentre il voto di entrambe è necessario per proposte di modifica costituzionale come ad esempio nel caso dell'introduzione di un più elevato livello di devoluzione sia nei poteri di spesa che nelle risorse finanziarie. In tale contesto, è possibile mostrare che tanto più ampia

⁴ Ovviamente è un problema aperto, da un punto di vista normativo, stabilire qual è il livello ottimale di stabilità che le decisioni pubbliche dovrebbero avere.

è la distanza in termini di preferenze tra le due Camere, tanto più è probabile che il bicameralismo preservi lo status quo.

Seguendo un diverso approccio, Mastias e Grangé (1987), invece, mettono in relazione la capacità della seconda Camera di influenzare il processo legislativo con il tipo di rappresentanza che la legge le assegna. Questo perché i modi di selezione dei legislatori della seconda Camera variano a seconda delle diverse caratteristiche istituzionali dei Paesi. In pratica, può essere prevista una elezione di I grado per cui si ha l'elezione diretta dei rappresentanti da parte dei cittadini oppure una elezione di II grado o indiretta per cui assemblee di rappresentanti eletti dai cittadini a livello locale a loro volta eleggono i membri della seconda Camera⁵.

A questo proposito, Mastias e Grangé sostengono che tanto più indiretto è il metodo di selezione dei componenti la seconda Camera tanto minori saranno in genere i poteri ad essa assegnati e quindi la capacità di incidere sul procedimento legislativo. Secondo questa ottica, quei sistemi istituzionali dove i componenti della seconda Camera sono eletti direttamente dai cittadini sarebbero anche quelli dove la seconda Camera ha poteri simili alla prima Camera.

Il metodo di selezione dei rappresentanti della seconda Camera tuttavia non è il solo aspetto che risulta cruciale ai fini della comprensione del ruolo istituzionale che essa svolge. Un altro aspetto che certamente è rilevante riguarda l'identità dei soggetti che la seconda Camera rappresenta. Da questo punto di vista, infatti, una possibilità è che la seconda Camera, come la prima, rappresenti l'intera popolazione (come ad esempio in Italia) anche se sulla base di diverse regole elettorali, mentre un sistema alternativo è quello di quei Paesi, di solito federali, dove la seconda Camera rappresenta entità territoriali che possono essere stati, regioni, cantoni, contee ecc., o in alcuni casi anche minoranze etniche o linguistiche (come, ad esempio, nel caso del Senato belga). Più in generale, infatti, una delle motivazioni principali legate all'esistenza di un sistema bicamerale consiste proprio nella sua capacità di preservare l'assetto federale di uno Stato grazie al fatto che non solo l'intera popolazione è rappresentata a livello legislativo ma lo sono anche le diverse entità territoriali⁶.

⁵ Un'altra modalità è quella in base alla quale, vi è una nomina da parte di un altro organo costituzionale, in genere soltanto di alcuni membri dell'assemblea, mentre un'ultima possibilità è quella di tipo ereditario.

⁶ È utile, tuttavia, ricordare che il bicameralismo è nato in Paesi unitari per proteggere gli interessi di alcune classi sociali come ad esempio i nobili – si veda il caso della Camera dei Lords in Gran Bretagna (Tsebelis e Money, 1997).

A questo proposito, la letteratura economica ha cercato di individuare, da un lato, i criteri da preferire per rappresentare le diverse unità territoriali a livello centrale e, dall'altro, le conseguenze di tali scelte sulle politiche, in particolare quelle concernenti la spesa pubblica. Per quanto riguarda il primo punto, ad esempio, il lavoro di Crémere Palfrey (1999) mette in evidenza come le scelte riguardanti il livello di accentramento/decentramento delle politiche pubbliche e il tipo di rappresentanza garantita ai diversi enti territoriali (di tipo *proporzionale* rispetto alla numerosità della popolazione oppure di tipo *unitario* per cui ogni ente territoriale ha lo stesso peso in termini di voti indipendentemente dalla numerosità della sua popolazione) dipendano da due tipi di conflitti esistenti tra i diversi enti territoriali, quello cioè tra enti più o meno popolosi e quello tra enti con preferenze politiche più moderate o più estremiste.

Un aspetto collegato al precedente è il secondo menzionato sopra, in altre parole se la presenza di un sistema bicamerale piuttosto che monocamerale influenza le politiche riguardanti la spesa pubblica. In particolare, il quesito posto è se la presenza di entità territoriali diversamente rappresentate a livello centrale possa in qualche modo influenzare la spesa pubblica, cioè ad esempio se entità territoriali di piccole dimensioni che risultano sovra-rappresentate possano trarre dei benefici in termini di un più alto livello di spesa pubblica a loro favore. A questo riguardo, ad esempio, Ansolabehere *et al.* (2003) mostrano che, a differenza dei sistemi monocamerale, una rappresentazione non paritaria delle varie entità territoriali non è sufficiente per spiegare una distribuzione inefficiente della spesa pubblica tra i vari territori quando le due Camere non hanno gli stessi poteri di voto (il Senato può approvare il provvedimento proposto dalla Camera senza poterlo emendare). In altre parole, secondo questa analisi, la causa di eventuali distribuzioni della spesa pubblica a favore di alcuni territori di piccole dimensioni non è da ricercare nei diversi poteri di voto assegnati alle due Camere ma in altre caratteristiche dei sistemi bicamerale come, ad esempio, la presenza di regole di voto che richiedono maggioranze qualificate⁷.

Per quanto riguarda, infine, la letteratura empirica sull'argomento, diversi lavori hanno cercato di verificare quali sono gli effetti del bicameralismo sulla spesa pubblica soprattutto con riferimento al caso degli stati Uniti. In generale, per quanto riguarda la rappresentanza territoriale, uno dei risultati più condivisi è quello relativo a una associazione positiva tra la quota di spesa pubblica che un ente territoriale riceve e i seggi pro capite di tale ente

⁷ Per approfondimenti si veda, ad esempio, la rassegna di Cutrone e McCarty (2006).

nella legislatura. Quando quindi la rappresentanza territoriale non è proporzionale alla popolazione (*malapportionment*), ciò significa che coloro che risiedono negli enti territoriali sovra-rappresentati ricevono, a livello pro capite, una percentuale maggiore della spesa pubblica federale⁸. Questo risultato è collegato alla letteratura più generale sul *pork barrel* che sottolinea come i meccanismi di *public choice* insiti nei processi decisionali a livello legislativo portino all'approvazione di progetti inefficienti, ossia di programmi di spesa finanziati dall'intera collettività attraverso la fiscalità generale ma con benefici concentrati in specifiche aree geografiche corrispondenti ai distretti elettorali (Weingast, Shepsle e Johnson, 1981). Con riferimento al caso più specifico dei sistemi bicamerali, un risultato interessante a questo proposito è quello ottenuto da Bradbury e Crain (2002) che, nel caso del Stati Uniti, mostrano come, invece, le differenze nelle preferenze delle due Camere possano limitare la possibilità di creare coalizioni per manipolare la spesa pubblica a fini redistributivi.

Un altro aspetto che è stato di recente analizzato è poi quello relativo al rapporto tra un sistema bicamerale e l'*accountability* dei legislatori, oltre che la maggiore o minore capacità delle lobbies di influenzare le decisioni pubbliche (Testa, 2010). I sostenitori della forma bicamerale ritengono, in generale, che la necessità per un provvedimento di essere approvato da due Camere dovrebbe rendere più difficoltosa l'attività di lobbying migliorando quindi l'*accountability* dei legislatori. Sulla base di un'analisi sia teorica che empirica su un panel di 35 democrazie nel periodo 1996-2004, Testa mostra che la relazione tra bicameralismo e corruzione dipende dal fatto che le due Camere siano controllate o meno dalla stessa maggioranza. In particolare, quando in entrambe prevale la stessa maggioranza, il bicameralismo riduce le possibilità di corruzione e tale effetto è tanto maggiore quanto più la competizione politica è polarizzata. Tale effetto positivo del bicameralismo sembra, tuttavia, venir meno quando invece le due Camere sono controllate da maggioranze diverse. Per quanto riguarda, infine, i poteri attribuiti alle due Camere, dall'analisi empirica sembra risultare che questi non siano rilevanti ai fini del livello della corruzione, nel senso che quest'ultima non è significativamente maggiore nel caso in cui una Camera ha il potere di proporre un provvedimento e la seconda Camera può soltanto opporre un veto rispetto al caso in cui entrambe le Camere hanno sia potere di proposta che potere di veto.

⁸ Si veda, ad esempio, Atlas *et al.* (1995) e i riferimenti bibliografici citati in Ansolabehere *et al.* (2003).

3. La riforma costituzionale e la ripartizione territoriale dei poteri

La Legge di revisione costituzionale pubblicata sulla GU n. 88 del 15 aprile 2016 reca «disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento del numero dei parlamentari, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione» e, se confermata dal referendum del 4 dicembre 2016, introdurrà una serie di innovazioni che avranno effetto per la finanza pubblica e, più in particolare, per il modo di ripartizione territoriale dei poteri.

Gli aspetti della riforma che interessano in quanto segue sono quelli relativi alla modifica del ruolo e delle funzioni del Senato, al procedimento legislativo e al ridisegno dei rapporti tra Stato e enti decentrati.

Per quanto riguarda l'assetto del Parlamento e in particolare il superamento del bicameralismo perfetto (due Camere simmetriche, in quanto dotate degli stessi poteri, nella terminologia di Lijphart, ed elette direttamente dai cittadini), tale tema è stato oggetto di attenzione sia dei policy-makers che dell'opinione pubblica da diversi anni anche per via dei numerosi tentativi di revisione che si sono succeduti. A questo proposito, la riforma prevede che il nuovo assetto bicamerale sia asimmetrico e introduce delle novità anche dal lato della congruenza dal momento che la nuova composizione del Senato ha come scopo quello di rappresentare le diverse entità territoriali, Regioni e Comuni.

Per quanto riguarda l'*asimmetria del sistema bicamerale*, i poteri assegnati a Camera e Senato non sono più identici. Innanzitutto, con riferimento alle diverse *funzioni* svolte (art. 55), la «Camera dei deputati è titolare del rapporto di fiducia con il Governo ed esercita la funzione di indirizzo politico, la funzione legislativa e quella di controllo dell'operato del Governo». Invece, il Senato «concorre all'esercizio della funzione legislativa» e «all'esercizio delle funzioni di raccordo tra lo Stato, gli altri enti costitutivi della Repubblica e l'Unione europea». Inoltre, tra le altre funzioni, «partecipa alle decisioni dirette alla formazione e all'attuazione degli atti normativi e delle politiche dell'Unione europea». Quindi, il rapporto fiduciario con il Governo è di esclusiva competenza della Camera e il Senato partecipa alla funzione legislativa limitatamente ai «casi e secondo le modalità stabiliti dalla Costituzione».

Con riferimento più particolare a quest'ultimo punto, se consideriamo il *procedimento legislativo* (art. 70), possiamo individuare i diversi poteri assegnati dalla riforma alle due Camere. Di fatto si distingue tra due tipologie

di leggi: quelle che richiedono l'approvazione di entrambe le Camere e quelle che, invece, sono approvate dalla sola Camera dei deputati.

Il *procedimento bicamerale* rimane, dunque, ma soltanto per una serie di leggi quali, ad esempio, leggi costituzionali, leggi di attuazione della Costituzione su certe materie (e.g. tutela delle minoranze linguistiche), leggi riguardanti l'ordinamento degli enti territoriali, leggi riguardanti alcuni articoli del titolo V, leggi relative al Senato e allo status dei senatori e leggi relative all'appartenenza all'Unione europea. Dal punto di vista della disciplina degli enti territoriali, è quindi importante sottolineare fin d'ora che per tutte quelle leggi che «determinano l'ordinamento, la legislazione elettorale, gli organi di governo, le funzioni fondamentali dei Comuni e delle Città metropolitane e le disposizioni di principio sulle forme associative dei Comuni» e che possono avere anche dei riflessi finanziari, il procedimento è bicamerale. Per quanto riguarda, invece, i provvedimenti che in generale interessano i rapporti finanziari tra Stato ed enti decentrati, questi rientrano nel procedimento della Camera.

Tutte le leggi per le quali non è previsto un procedimento bicamerale, invece, sono approvate dalla *sola Camera* che risulta essere il decisore finale anche se il Senato partecipa comunque al procedimento legislativo mantenendo alcuni poteri che di seguito sono esaminati⁹. Innanzitutto, dopo che la Camera ha votato una legge, il *Senato può chiedere di esaminarla* (entro 10 giorni e se lo richiede un terzo dei suoi membri) e *proporre modifiche al testo*, sulle quali la Camera poi si pronuncia in maniera definitiva. La Camera può quindi non tener conto degli emendamenti del Senato e quest'ultimo può svolgere, di fatto, una funzione di rallentamento del procedimento legislativo. Inoltre, per le leggi di attuazione della "*clausola di supremazia*" (art. 117, comma 4), cioè quelle in cui, su proposta del Governo, lo Stato può intervenire in materie non riservate alla sua legislazione esclusiva allo scopo di tutelare l'*interesse nazionale*, è prevista la *trasmissione automatica al Senato* (a prescindere quindi dalla richiesta dei suoi componenti). La Camera continua a essere il decisore finale anche in questo caso, tuttavia, se il Senato propone delle modifiche approvandole a *maggioranza assoluta*, allora la Camera può respingere tali modifiche ma solo con una votazione a maggioranza assoluta dei propri componenti. Infine, anche nel caso delle leggi di bilancio, è previsto sempre un *esame automatico da parte del Senato* ma, anche in questo caso il decisore finale risulta la Camera. Al Senato viene poi attribuito il *potere di iniziativa legislativa*: può formulare una proposta di legge alla

⁹Procedimento monocamerale "partecipato", Pisauro (2016).

Camera con una deliberazione adottata a maggioranza assoluta dei suoi componenti e la Camera deve pronunciarsi su tale proposta entro sei mesi. L'interazione che si viene a creare tra Camera e Senato potrà quindi dar luogo a fenomeni di *logrolling* anche su materie su cui il Senato ha poteri limitati¹⁰.

Come accennato sopra, un aspetto interessante sottolineato da Pisauro (2016) è che il nuovo testo modificando anche l'art. 81 della Costituzione, assegna alla sola Camera la competenza relativa su quei provvedimenti annuali relativi alla finanza degli enti decentrati che spesso sono inclusi nella legge di bilancio. Infatti, il nuovo art. 81 stabilisce che diventa della sola Camera la competenza relativa all'autorizzazione al ricorso all'indebitamento in caso di eventi eccezionali (comma 2), l'approvazione del bilancio e del rendiconto consuntivo presentati dal Governo (comma 4) e l'approvazione della cosiddetta "legge rinforzata" che stabilisce «il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni» (comma 6).

Oltre a modificare i poteri delle due Camere in senso asimmetrico, la riforma interviene anche dal punto di vista della *congruenza*. In particolare, il fatto che le maggioranze delle due Camere siano più o meno congruenti dipende dal tipo di rappresentanza assegnata al Senato. Innanzitutto, dobbiamo ricordare che il nuovo testo introduce una novità importante rispetto al vecchio testo costituzionale disponendo che mentre «ciascun membro della Camera dei deputati rappresenta la Nazione», «il Senato della Repubblica rappresenta le istituzioni territoriali» (art. 55). In particolare poi, il nuovo Senato passa da 315 a 95 senatori che non sono più eletti dai cittadini ma sono eletti dai Consigli regionali e delle Province autonome di Trento e Bolzano: con metodo proporzionale tra i propri componenti, e nella misura di uno per ciascuno, tra i sindaci dei Comuni dei rispettivi territori¹¹. I nuovi senatori sono quindi rappresentativi delle istituzioni territoriali e la durata del loro mandato coincide con quello del Consiglio regionale in cui sono eletti o con la permanenza nella carica di Sindaco. A questo riguardo, quindi, è possibile osservare che, in linea con quanto accade in tutti quei sistemi bicamerali dove una Camera rappresenta gli interessi dell'intera Nazione e l'altra gli interessi locali, la riforma prevede che le preferenze locali siano rappresentate a due livelli: nei governi degli enti territoriali, a livello locale, e nel Senato, a livello centrale; mentre le preferenze dell'intera popolazione siano rappresentati solo nella Camera, a livello centrale. Dal momento che gli interessi locali

¹⁰ Bordignon (2016b).

¹¹ Sono previsti anche cinque senatori nominati dal Presidente della Repubblica e gli ex-Presidenti della Repubblica.

possono essere specifici e distinti rispetto a quelli dell'intera popolazione e viste le competenze dei nuovi senatori, questi potranno agire a livello centrale su temi relativi sia alla competizione verticale tra Stato ed enti decentrati che su quella orizzontale tra gli stessi enti decentrati.

La composizione del nuovo Senato poi rispetta sostanzialmente il principio territoriale di tipo *proporzionale* rispetto alla numerosità della popolazione e non quello di tipo *unitario* per cui ogni ente territoriale ha lo stesso peso in termini di voti indipendentemente dalla numerosità della sua popolazione. Infatti, il testo della riforma stabilisce che la ripartizione dei seggi tra le Regioni si effettua in proporzione alla loro popolazione, con la clausola però che nessuna Regione possa avere un numero di senatori inferiore a due e che a ciascuna delle Province autonome di Trento e Bolzano siano assegnati due senatori. Dal momento che non è stato previsto l'accorpamento delle Regioni più piccole, questa soluzione deriva dalla situazione attuale del contesto italiano caratterizzato dalla presenza di Regioni molto diverse in termini dimensionali. Per quanto riguarda poi la possibilità dell'insorgenza di fenomeni di *malapportionment*, così come descritti nella sezione precedente, sarà necessario effettuare delle valutazioni ex post dal momento che in linea di massima è evitata la sovra-rappresentazione di alcune Regioni rispetto alla numerosità della propria popolazione ma, come appena detto, con l'eccezione delle Regioni più piccole.

Infine, vale la pena ricordare che tra le competenze assegnate al Senato, ve ne è una nuova. Il Senato, infatti «valuta le politiche pubbliche e le attività delle pubbliche amministrazioni e verifica l'impatto delle politiche dell'Unione europea sui territori» (art. 55). Come sottolineato da Bordignon (2016a), questa sarebbe una competenza importante vista l'urgenza di avere valutazioni di impatto sull'efficacia della spesa pubblica nei diversi settori.

Da ultimo, procediamo a esaminare come la riforma modifica il Titolo V della Costituzione ridisegnando in parte i rapporti tra i diversi livelli di governo. Da notare subito che tali modifiche non si applicano alle Regioni a Statuto Speciale e alle Province autonome fino a revisione degli statuti di autonomia a seguito di intese con le stesse, generando così un'asimmetria di trattamento tra enti decentrati.

Una delle novità più importanti è l'*abolizione delle materie concorrenti* (per le quali allo Stato competono i principi fondamentali e alle Regioni le leggi di attuazione) che hanno dato origine anche a un ampio contenzioso costituzionale, riportandole sotto la competenza esclusiva dello Stato oppure delle Regioni (art. 117). L'accrescimento delle competenze esclusive dello Stato dovrà essere valutato insieme al fatto che il nuovo Senato rappresenta i territori e può concorrere alla legislazione relativa agli enti territoriali. Inoltre,

da sottolineare anche che su alcune materie di competenza esclusiva dello Stato (ad esempio, istruzione e formazione professionale, attività culturali e turismo, governo del territorio ecc.) questo deve predisporre «disposizioni generali e comuni» destinate poi a essere completate a livello decentrato.

Per quanto riguarda la nuova attribuzione di *materie esclusive allo Stato*, si noti che il «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario» passa dalle materie concorrenti a quelle di esclusiva competenza dello Stato. Tale modifica dell'art. 117 potrebbe avere dei riflessi anche sull'autonomia finanziaria di entrata e di spesa degli enti decentrati (Pisauro, 2016) dal momento che essa dovrebbe essere letta insieme alla modifica dell'art. 119 laddove si specifica che l'autonomia finanziaria debba essere esercitata «secondo quanto disposto dalla legge dello Stato ai fini del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario» invece che «secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario» come stabilisce l'art. 119 nel vigente testo. Inoltre, da notare che le compartecipazioni al gettito di tributi erariali sono, nel nuovo testo, anch'esse sottoposte allo stesso vincolo di cui sopra¹².

Per quanto riguarda poi altre competenze esclusive dello Stato, nel caso della sanità, vengono aggiunte le «disposizioni generali e comuni per la tutela della salute, per le politiche sociali e per la sicurezza alimentare» mentre spetta alla competenza delle Regioni la potestà legislativa in materia di «programmazione e organizzazione dei servizi sanitari e sociali». Tra le materie che passano da essere concorrenti a esclusiva competenza dello Stato ricordiamo anche il commercio con l'estero, la tutela e sicurezza del lavoro, la previdenza complementare e integrativa, produzione, trasporto e distribuzione nazionali dell'energia, infrastrutture strategiche e grandi reti di trasporto e di navigazione d'interesse nazionale e relative norme di sicurezza, porti e aeroporti civili, di interesse nazionale e internazionale.

Per le *materie di competenza regionale*, il testo costituzionale vigente stabilisce una competenza di tipo residuale nel senso che assegna «alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato». Il nuovo testo, invece, specifica una serie di materie di espressa competenza legislativa delle Regioni (ad esempio, trasporto locale, programmazione e organizzazione dei servizi socio-sanitari, formazione professionale, promozione del diritto allo studio, anche universitario ecc.) che tuttavia non esaurisce le competenze regionali dato che il

¹² A proposito del nuovo testo dell'art. 119 si noti la novità relativa all'introduzione al riferimento che con una legge dello Stato dovranno essere definiti indicatori di riferimento di costo e di fabbisogno che promuovono condizioni di efficienza nell'esercizio delle funzioni pubbliche degli enti decentrati.

comma termina recitando «nonché in ogni materia non espressamente riservata alla competenza esclusiva dello Stato».

Sulla base di quanto visto finora, la riforma ridisegna il modello di riparto delle competenze tra Stato e Regioni, ampliando in particolare quelle di esclusiva competenza dello Stato di importanti materie. Tale modello, tuttavia, sembra poter essere oggetto di modifiche sia nel senso di ampliare ulteriormente i confini delle competenze statali che di permettere l'assunzione di maggiore autonomie da parte di alcune Regioni.

Più in particolare, per quanto riguarda il primo punto, come già citato sopra, all'art. 117, comma 4, è prevista una “*clausola di supremazia*” per cui su «proposta del Governo, la legge dello Stato può intervenire in materie non riservate alla legislazione esclusiva quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica, ovvero la tutela dell'interesse nazionale». Questo principio è già stato in realtà implicitamente utilizzato dalla giurisprudenza costituzionale che ha ammesso l'intervento del legislatore statale in tale senso in diverse materie (Pisauro, 2016; Bordignon, 2016a). In proposito, ci si può domandare se tale intervento preveda o meno un coinvolgimento diretto delle Regioni e, nel caso, di che tipo. Dal nuovo testo quello che si ricava è che le Regioni potrebbero svolgere semmai un ruolo a livello centrale tramite il Senato dal momento che, come evidenziato sopra, nel caso di tali provvedimenti, anche se è la Camera a essere il decisore finale, il Senato deve esaminarli e, se propone delle modifiche approvandole a maggioranza assoluta, la Camera poi può respingerle ma solo con una votazione a maggioranza assoluta dei propri componenti.

Sempre riguardo a questo punto, inoltre, come sottolineato da Bordignon (2016a), si noti, tuttavia, come, da un lato, tale norma si applicherebbe soltanto alle Regioni a statuto ordinario e questo, comporterebbe un'asimmetria di trattamento tra queste e quelle a statuto speciale che sembra difficile da comprendere per interventi statali che dovrebbero tutelare l'interesse nazionale e quindi tutti i cittadini del Paese. Dall'altro lato, se tale disposizione servirà a evitare su alcuni aspetti come ambiente, urbanistica ecc., la sovrapposizione di legislazioni diverse e contraddittorie, ciò non potrà che andare a beneficio del sistema dei rapporti tra enti posti a diverso livello riducendo le incertezze relative a quale legislazione prendere come riferimento.

Per quanto riguarda, invece, il secondo punto, la riforma conferma la possibilità per alcune Regioni di avere una *maggior autonomia* rispetto alle altre (art. 116, comma 3). In particolare, da un lato, è in parte modificata la platea

delle materie¹³ per le quali una legge dello Stato può attribuire maggiore autonomia a una Regione e, dall'altro, viene aggiunta la condizione che nella Regione interessata vi sia equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio. Inoltre, diventa meno restrittiva la possibilità di vedere approvata una tale richiesta perché, nonostante la legge debba essere approvata da entrambe le Camere, non è più richiesta la maggioranza assoluta dei componenti. In conseguenza a tale disposizione, quindi, tutte quelle Regioni che soddisfano il requisito di equilibrio di bilancio potrebbero richiedere e ottenere una maggiore autonomia rispetto alle altre, e sul territorio nazionale il livello di autonomia delle varie Regioni potrebbe quindi essere differenziato. Come notato da Bordignon (2016b), il nuovo testo però non specifica se l'equilibrio finanziario che le Regioni devono avere per accedere a tale procedura debba essere presente solo al momento dell'iniziale devoluzione o debba essere presente anche successivamente e, nel caso l'interpretazione fosse quest'ultima, non è specificato cosa accade se una Regione passa dall'equilibrio a un deficit.

Come conseguenza della nuova attribuzione di competenza, anche la *potestà regolamentare* di Stato e Regioni è stata rivista, con un ampliamento della potestà regolamentare dello Stato su quelle materie che da concorrenti (e quindi il cui potere di regolamentazione è di competenza regionale) diventano di esclusiva competenza dello Stato. In particolare, il nuovo art. 117, comma 6, stabilisce che la «potestà regolamentare spetta allo Stato e alle Regioni secondo le rispettive competenze legislative», salva la possibilità dello Stato di delegare alle Regioni l'esercizio di tale competenza regolamentare nelle materie di sua esclusiva competenza.

Per quanto riguarda, infine, il *rapporto tra governi sub-regionali*, il nuovo testo non sembra introdurre una chiara gerarchia tra i livelli di governo (Bordignon, 2016a). Da un lato, è mantenuto il testo vigente per cui Regioni, Comuni e Città metropolitane «possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento, con la contestuale definizione di piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio» (art. 119, comma 6). Dall'altro lato, però, non si attribuiscono alle Regioni degli specifici strumenti per perseguire tale scopo ma, tra le materie di espressa competenza legislativa regionale, si fa solo riferimento alla potestà legislativa delle Regioni in materia «di regolazione, sulla base di apposite intese concluse in ambito regionale, delle relazioni finanziarie tra gli enti territoriali della Regione per il rispetto

¹³ Tra esse, ad esempio, vi sono l'organizzazione della giustizia di pace, le disposizioni generali e comuni per le politiche sociali, commercio con l'estero, tutela e valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici, governo del territorio ecc.

degli obiettivi programmatici regionali e locali di finanza pubblica» (art. 117, comma 3).

4. Conclusioni

La riforma, se approvata dal referendum, porterà al superamento del bicameralismo perfetto e di conseguenza al ridisegno del ruolo e delle funzioni del Senato. Essa, modificando il Titolo V della Costituzione, interviene anche in materia di rapporti tra enti territoriali posti a livelli differenti, regolandone sia le relative funzioni che le relazioni finanziarie che vi intercorrono.

Per quanto riguarda il primo punto, il bicameralismo sarà asimmetrico: mentre su alcune materie sarà mantenuto il procedimento bicamerale, per altre, il procedimento diventerà monocamerale con un ruolo più limitato del Senato che perderà il suo potere di *veto player*. Esso avrà il potere di iniziativa legislativa, di rallentare il procedimento legislativo, di proporre modifiche alla Camera e, in alcuni casi, questa potrà respingere le modifiche proposte dal Senato solo con una votazione a maggioranza assoluta dei propri componenti. Oltre alle sue funzioni e competenze, il Senato cambierà anche la sua composizione: i senatori non saranno più eletti dai cittadini ma dai Consigli regionali e delle Province autonome di Trento e Bolzano e, di conseguenza, nei limiti delle competenze del nuovo Senato, potranno farsi portavoce delle istanze degli enti territoriali a livello centrale. La ripartizione dei seggi tra le varie Regioni sarà effettuata in proporzione alla loro popolazione, con la clausola però che a nessuna Regione possa essere assegnato un numero di senatori inferiore a due, così come a ciascuna delle Province autonome di Trento e Bolzano. A questo proposito, si noti come tale ripartizione sia avvenuta sulla base della situazione attuale e come non sia stata colta l'occasione per procedere anche a un accorpamento sia a livello regionale che comunale tramite il ridisegno dei confini delle Regioni più piccole e dei tanti Comuni presenti sul territorio nazionale.

Per quanto riguarda il secondo punto, la riforma sembra procedere verso una ricentralizzazione dei poteri, ampliando la possibilità dello Stato di intervenire su materie di tipo territoriale. In particolare, non sarà più materia concorrente ma di esclusiva competenza statale il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario e, per quanto riguarda l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa degli enti decentrati, viene introdotto il riferimento al fatto che essa dovrà essere esercitata sulla base di quanto disposto dalla legge dello Stato (nuovo art. 119). A questo proposito, tuttavia, non è chiaro, come sottolineato da Pisauro (2016), quale sia la coerenza tra tale

accentramento e la mancata previsione nel nuovo testo dell'art. 119 della possibilità di ricorrere a trasferimenti (anche del tipo di *matching grants*) come fonte di finanziamento degli enti decentrati. Inoltre, un'altra criticità segnalata nel testo è quella relativa alla mancata definizione di un rapporto di gerarchia tra Regioni e altri enti decentrati. Questa mancanza, ad esempio, potrebbe rendere difficoltoso per le Regioni svolgere il ruolo di regia sarebbe necessario con riferimento alla normativa che consente a questi ultimi di effettuare investimenti in indebitamento a condizione che vi sia il pareggio di bilancio del consolidato della Regione e degli enti locali e della Regione stessa. La posizione paritetica tra regioni ed enti locali e la mancata attribuzione alle Regioni di specifici strumenti per perseguire tale scopo può rendere difficile far rispettare questo equilibrio.

In conclusione, da un punto di vista della finanza decentrata, l'inversione di tendenza sottesa alla riforma rispetto a un assetto federalista non è certo da considerare una vera e propria novità rispetto alla situazione attuale, determinata anche dalla crisi economica degli ultimi anni e non limitata al solo caso italiano (Bordignon, 2016b). Dalla riforma, tuttavia, non emerge in maniera chiara quale sia il disegno riguardo alla finanza territoriale. Dal punto di vista, ad esempio, del sistema tributario, non è chiaro come possano conciliarsi, da un lato, la tendenza verso una ricentralizzazione dei poteri con l'assegnazione esclusivamente allo Stato del coordinamento dello stesso e quindi con una eventuale prospettiva del ricorso a una finanza derivata con, dall'altro lato, quanto dispone l'art. 119 in merito all'assegnazione ai Comuni, Città metropolitane e Regioni di autonomia finanziaria di entrata e di spesa, al riconoscimento di loro risorse proprie e alla possibilità di stabilire e applicare tributi ed entrate propri. Se, ad esempio, tra gli obiettivi generali che si intende perseguire vi è anche quello della promozione dell'*accountability* e della responsabilità politica degli amministratori locali, allora sembra difficile che non sia riconosciuto un ruolo fondamentale a tutte quelle misure che consentono agli enti territoriali di poter disporre di materia fiscale autenticamente autonoma. Per valutare quindi se, nel caso di approvazione dal referendum della riforma, gli enti decentrati saranno indeboliti o rafforzati, sarà necessario attendere la sua implementazione effettiva con leggi di attuazione, dal momento che il testo contiene disposizioni che tendono a ridurre il ruolo (es: nella finanza decentrata) e disposizioni che potrebbero potenziarlo (la nuova composizione del senato o le nuove regole per consentire ad alcune regioni di avere maggiore autonomia di altre).

Riferimenti bibliografici

- Acemoglu D. (2009), *Introduction to Modern Economic Growth*, Princeton University Press, USA.
- Ansolabehere S., Snyder J.M., Ting M.M. (2003), “Bargaining in Bicameral Legislatures: When and Why Does Malapportionment Matter?”, *American Political Science Review*, 97(3), pp. 471-481.
- Atlas C.M., Gilligan T.W., Hendershott R.J. e Zupan M.A. (1995), “Slicing the Federal Net Spending Pie: Who Wins, Who Loses, and Why”, *American Economic Review*, 85, pp. 624-629.
- Bordignon M. (2016a), “La Riforma Costituzionale: Quali Chance per il Paese”, *Vita e Pensiero*, 4, pp. 31-42.
- Bordignon M. (2016b), *Ripartizione Territoriale dei Poteri e Finanza Pubblica, presentazione alla Riunione Intermedia della Società Italiana di Economia Pubblica*, Roma 26 maggio 2016.
- Bradbury J.C., Crain W.M. (2002), “Bicameral Legislatures and Fiscal Policy”, *Southern Economic Journal*, 68:3, pp. 646-659.
- Buchanan J.M. e Tullock G. (1962), *The Calculus of Consent*, Ann Arbor, University of Michigan Press.
- Congleton R. (2003), “On the Merits of Bicameral Legislatures: Intragovernmental Bargaining and Policy Stability”, in M.J. Holler, H. Kliemt, D. Schmidtchen, M.E. Streit (eds.), *European Governance*, Mohr Siebek, Tübingen.
- Cutrone M. e McCarty N. (2006), “Does Bicameralism Matter?”, in Weingast B.R. e Wittman D.A. (eds.), *The Oxford Handbook of Political Economy*, Oxford University Press, Oxford, pp. 180-196.
- Grazzini L. e Petretto A. (2012), “Voting on Devolution in a Federal Country with a Bicameral National System”, *Economics of Governance*, 13, pp. 51-72.
- Grazzini L. e Petretto, A. (2015), “Federalism with Bicameralism”, *German Economic Review*, 16(2), pp. 138-160.
- Lijphart A. (1984), *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, Yale University Press, New Haven.
- Muthoo A. e Shepsle K. (2008), “The Constitutional Choice of Bicameralism”, in Helpman E. (ed.), *Institutions and Economic Performance*, Harvard University Press, Cambridge, MA, pp. 249-291.
- Pisauro G. (2016), *La Riforma Costituzionale e la Finanza Pubblica*, presentazione alla Riunione Intermedia della Società Italiana di Economia Pubblica, Roma 26 maggio 2016.
- Riker W.H. (1992), “The Justification of Bicameralism”, *International Political Science Review*, 13:1, pp. 101-116.
- Testa C. (2010), “Bicameralism and Corruption”, *European Economic Review*, 54, pp. 181-198.
- Ticchi D. e Vindigni A. (2007), “An Economic Theory of Constitutional Choice”, *CE-Sifo DICE Report*, 5(3), pp. 12-16.
- Ticchi D. e Vindigni A. (2010), “Endogenous Constitutions”, *The Economic Journal*, 120, pp. 1-39.
- Tsebelis G. e Money J. (1997), *Bicameralism*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Weingast B.R., Shepsle K.A. e Johnson C. (1981), “The Political Economy of Benefits and Costs: A Neoclassical Approach to Distributive Politics”, *Journal of Political Economy*, 89(4), pp. 642-664.

7. COMPETIZIONE PER IL MERCATO E CONCENTRAZIONE INDUSTRIALE NEI SERVIZI DI TRASPORTO PUBBLICO LOCALE: L'ESPERIENZA TOSCANA

di *Patrizia Lattarulo, Mauro Massaro e Leonardo Piccini*

7.1. Premessa

L'organizzazione sul territorio dei servizi di trasporto pubblico locale è oggetto di un lunghissimo processo di riforma che, avviato ormai da diversi anni, sembra oggi farsi più concreto, anche in virtù della crisi delle finanze pubbliche che rende ancor più impellente e non più differibile il riassetto del sistema, con il fine di garantirne la sostenibilità. I principi introdotti dal recente Schema di Testo Unico sui Servizi Pubblici Locali riguardano l'incentivazione di procedure a evidenza pubblica, l'attuazione dei costi standard, l'individuazione di ambiti territoriali ottimali e di principi di efficienza ed efficacia nella gestione, la promozione di investimenti in innovazione tecnologica e modifiche al sistema di regolazione, vigilanza e controllo.

A partire dalla fase di avvio di questo processo, che ha portato oggi al nuovo Testo Unico, le regioni italiane hanno sperimentato nel tempo strade diverse, con esiti eterogenei. La Regione Toscana ha avviato nei primi anni 2000 un significativo iter di riforma che nel giro di un quindicennio ha avuto l'effetto di razionalizzare il servizio, superando la precedente frammentazione (testimoniata dai 70 contratti di servizio), prima con l'introduzione di 14 lotti di livello provinciale e sub-provinciale, e, recentemente, con l'istituzione del lotto unico per i servizi di TPL coincidente con l'intero territorio regionale ed affidato ad un unico gestore. I principi alla base della riforma sono quelli di una apertura regolata dei mercati alla concorrenza (concorrenza per il mercato) e della privatizzazione delle società di gestione come processo necessario a garantire contenimento dei costi e miglioramento della qualità dei servizi, attraverso la competizione tra soggetti gestori e una maggiore responsabilità operativa dell'impresa erogatrice del servizio.

L'esperienza toscana rappresenta infatti un interessante laboratorio di sperimentazione che ha riflesso e in parte anticipato le tendenze nazionali, evidenziando i limiti e le criticità di alcune scelte e le potenzialità dei processi di riforma messi in atto. Il contributo ripercorre gli effetti che la riforma – mai completamente compiuta, visto che a tutt'oggi l'assegnazione delle gare è sospesa – ha messo in atto sul sistema organizzativo e sull'efficienza gestionale delle imprese di trasporto pubblico locale operanti sul territorio toscano: la spinta alla concentrazione e alla fusione degli operatori, gli effetti sugli aspetti relativi alla gestione industriale e alla partecipazione dei capitali pubblici (in forma più o meno palese) nelle società di gestione, la razionalizzazione dell'offerta di servizio dovuta al ridursi delle risorse pubbliche e gli aspetti di innovazione introdotti dalla gara unica regionale, sia dal punto di vista di quanto accaduto sul territorio toscano che nel confronto con le altre regioni italiane.

7.2. Il Trasporto Pubblico Locale: le riforme e le risorse

Il settore dei servizi pubblici di interesse economico generale ha vissuto, nei decenni recenti, alla ricerca di un difficile equilibrio fra intervento pubblico e apertura al mercato. Qualora infatti i fallimenti e le imperfezioni del mercato non consentano di massimizzare la funzione di benessere collettiva, il decisore pubblico può cercare di intervenire regolamentando il settore o fornendo servizi in prima persona, con l'obiettivo di ottimizzare l'allocatione delle risorse disponibili e salvaguardare alcune prestazioni ritenute essenziali. Tuttavia, l'intervento pubblico nei settori di rilevanza economica ha sperimentato nel tempo modalità ed esiti eterogenei. Dopo una stagione caratterizzata da una forte spinta verso la privatizzazione, alla ricerca di una maggiore efficienza nella prestazione dei servizi, l'attenzione (in particolare negli orientamenti europei) si è spostata verso la salvaguardia dei livelli essenziali di servizio, dell'equilibrio e della coesione economica e sociale che il mercato non è in grado da sé di assicurare, anche se la conciliazione di questi obiettivi con la crescente difficoltà nel reperimento delle risorse pubbliche ha reso tale compito oltremodo complesso.

All'interno di questo quadro, il settore del Trasporto Pubblico Locale (d'ora in avanti TPL) in Italia ha vissuto negli ultimi decenni di una serie piuttosto complessa di interventi volti a razionalizzare ed efficientare il sistema attraverso modifiche dell'assetto normativo e regolatorio. Dopo gli eventi che nel corso degli anni Settanta ne minarono alcuni degli elementi economici ed organizzativi fondamentali (pubblicizzazione del servizio, crisi energetiche, creazione delle Regioni con conseguente trasferimento di alcune

competenze), già all'inizio del decennio Ottanta con la legge quadro n. 151/1981 si è tentato di introdurre nel sistema una spinta verso l'efficienza e l'economicità del servizio. In particolare la legge quadro prevedeva l'introduzione di parametri come il costo economico standardizzato, le tariffe minime, i ricavi del traffico presunti e una percentuale minima di copertura dei costi effettivi del servizio con i ricavi da traffico, che avrebbero dovuto, nelle intenzioni del legislatore, contrastare la spinta al disequilibrio di bilancio che aveva caratterizzato il decennio precedente e stimolare le imprese al recupero di efficienza e produttività. Tuttavia, tale spinta alla razionalizzazione si manifestò solo in misura molto limitata. Secondo analisi recenti¹² i limiti principali nell'applicazione della legge quadro sono da ricercarsi:

- nell'applicazione non omogenea dei criteri di calcolo del costo economico standardizzato, lasciati alla discrezione delle singole regioni, e che si sono di fatto tradotti in un sostanziale ri-allineamento verso i costi storici, che avrebbero dovuto invece costituire il metodo da superare, mentre l'unica spinta all'efficientamento (ove registrata) derivava invece dalla riduzione delle risorse disponibili;
- nella mancata separazione di fatto fra regolatore pubblico e gestione privata del servizio, con una commistione fra ruoli che perdura (in maniera forse più latente ma non meno incisiva) tuttora, con le aziende che intervengono sulla programmazione della rete e gli enti pubblici incapaci di controllare l'efficienza e la qualità della gestione delle aziende;
- nel mancato funzionamento dei meccanismi premiali previsti per il Fondo Nazionale dei Trasporti (istituito con la stessa legge quadro), il quale avrebbe dovuto essere ripartito in parte anche in base al raggiungimento di obiettivi di efficienza ma che finì pochi anni dopo per riadottare il criterio della spesa storica.

Il successivo tentativo di riforma organica del settore si ha con il D.Lgs. n. 422/1997 (cosiddetto "Burlando"), tramite il quale si tentò di superare i limiti emersi dalla legge n. 151/1981. Uno degli strumenti principali previsti dalla riforma è lo strumento del *contratto di servizio*, strumento previsto dalla regolamentazione comunitaria (Reg. CEE 1893/1991) e volto ad individuare in maniera puntuale le caratteristiche dei servizi offerti, il prezzo delle prestazioni che formano oggetto del contratto, le modalità delle relazioni finanziarie tra le due parti, il periodo di validità della concessione e le sanzioni in caso di mancata osservanza del contratto. Più in generale, gli

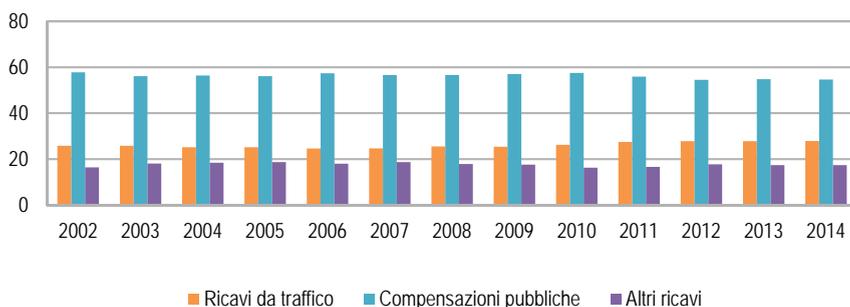
¹ ISFORT (2014).

² Cambini (2005).

obiettivi della riforma sono da ricercarsi nella separazione delle funzioni di indirizzo, programmazione e controllo da quelle di gestione (principio dell'autonomia imprenditoriale) e nella trasformazione di un mercato di servizi caratterizzato da una offerta di tipo monopolistico, con una forte presenza del pubblico nella produzione degli stessi, in un mercato concorrenziale ove la gestione possa essere affidata anche ad imprese private, meglio a capitale privato (principio della competitività), con la previsione del ricorso obbligatorio alle procedure concorsuali per la scelta dei gestori, verso un modello di “concorrenza per il mercato” capace di imprimere una più decisa spinta verso l'efficientamento delle aziende di TPL.

Tuttavia, la riforma è rimasta in gran parte lettera morta. A livello nazionale, la desiderata spinta verso l'efficienza si è manifestata in maniera piuttosto frammentata. Nel decennio successivo (fino agli anni della recente crisi) il peso dei contributi pubblici sui ricavi da gestione è rimasto sostanzialmente immutato, e anzi i costi operativi per vettura-km e per passeggero trasportato sono cresciuti (in media) in misura maggiore rispetto alla crescita dei ricavi da traffico³⁴. Solo in anni più recenti la forte contrazione delle risorse pubbliche (dal 2009 al 2014 le risorse pubbliche per il comparto si sono ridotte del 12% , pari a circa -800 milioni di euro)⁵ ha comportato una spinta forzosa verso una razionalizzazione del servizio, con il peso dei ricavi da traffico sul totale della produzione che cresce dal 25.6 % del 2009 al 28% del 2014, anche grazie agli aumenti tariffari concessi dalle amministrazioni locali negli ultimi anni, anche se, a livello medio nazionale, si è ancora al di sotto del livello obiettivo fissato nel D.Lgs. n. 422/1997 pari al 35%.

Fig. 1 – Evoluzione della ripartizione dei ricavi (% su totale valore della produzione)



Fonte: ASSTRA/HERMES/ISFORT

³ASSTRA/HERMES/ISFORT (2009).

⁴ASSTRA/HERMES/ISFORT (2012).

⁵ASSTRA/HERMES/ISFORT (2015).

A livello europeo, il settore è stato disciplinato *ex novo* con il Regolamento CE n. 1370/2007 (che sostituisce la precedente normativa risalente, pur con alcune modifiche, agli anni Settanta). La nuova disciplina europea è orientata verso un assetto di “concorrenza regolamentata”, attraverso la quale si cerca di controbilanciare la spinta verso l’efficienza e l’economicità dei servizi di trasporto pubblico locale con le istanze di coesione sociale, di equità territoriale e di sviluppo regionale. L’attenzione è prevalentemente rivolta alla garanzia dell’adempimento degli obblighi di servizio pubblico, indipendentemente dalla modalità di affidamento. Il regolamento, infatti, non vieta l’affidamento in forma diretta del servizio (o anche la gestione *in house*), ma anzi tale modalità viene espressamente prevista fra le possibili scelte dell’autorità competente, salvo che non sia vietata dalla legislazione nazionale. L’ambiguità dell’impostazione europea rende certo più complesso un processo di riforma che dovrebbe convergere verso un mercato unico europeo e l’affermazione di attori internazionali accanto agli operatori locali (che continuerebbero a esercitare sul territorio).

Nel febbraio 2016 si è avuta la pubblicazione dei decreti attuativi della riforma Madia della Pubblica Amministrazione, fra i quali il decreto che costituisce il testo unico sui servizi pubblici locali di interesse economico generale. Nel decreto sono introdotte rilevanti novità, alcune delle quali interessano in maniera generica i servizi pubblici locali, volte a garantire la concorrenza e la libertà di prestazione dei servizi, modifiche all’organizzazione e allocazione dei poteri di regolazione, vigilanza e controllo, misure di premialità dirette a favorire la concorrenza per l’affidamento dei servizi tramite procedura di gara ad evidenza pubblica. Il testo prevede anche principi di efficienza nella gestione, efficacia nella soddisfazione dei bisogni dei cittadini, costi standard, investimenti in innovazione tecnologica. Le norme specificatamente dedicate al Trasporto Pubblico Locale prevedono invece la predisposizione di linee guida per la redazione dei Piani urbani di mobilità sostenibile, l’individuazione di bacini e livelli adeguati dei servizi, incentivi per il rinnovo del materiale rotabile, la modifica dei criteri di riparto del Fondo per il trasporto pubblico locale, nonché norme in materia di efficienza gestionale e tutela degli utenti (Carte dei Servizi, lotta all’evasione tariffaria, vigilanza sulla gestione).

La Regione Toscana ha parzialmente anticipato tali innovazioni, prevedendo espressamente criteri di premialità conformi ai principi della riforma all’interno della gara per l’affidamento dei servizi di TPL. La gara, che ha avuto luogo nel 2016, ha avuto ad oggetto un bacino unico regionale che sostituisce gli esistenti 14 bacini (di livello sostanzialmente provinciale). Dopo un lungo iter istituzionale la gara si è conclusa nel 2016 con l’aggiudicazione da parte del raggruppamento Autolinee Toscane Spa (legata al gruppo francese RATP Dev). Il contratto prevede l’affidamento del servizio per 11 anni, una rete più integrata tra urbano e extraurbano e tra ferro e

gomma, l'integrazione dei titoli di viaggio con un unico biglietto e tariffe omogenee in tutta la regione, un sostanziale rinnovo del parco rotabile ed innovazioni sul fronte dell'infomobilità e della qualità del servizio. L'offerta è stata ridefinita chiedendo livelli di servizio più elevati in area urbana e modalità di offerta integrata a servizio delle aree a domanda debole. La gara per il lotto unico regionale toscano è il culmine di un processo di riforma più che decennale e che ha visto, a partire dalla fine degli anni Novanta, modifiche sostanziali nell'assetto programmatico ed organizzativo dei servizi di trasporto pubblico locale sul territorio regionale.

7.3. L'avvio della riforma (L.R. n. 42/1998) in Toscana e i suoi effetti

La Regione Toscana, in virtù delle competenze e funzioni attribuitegli con D.Lgs. n. 422/1997, ha definito le regole fondamentali per il sistema di trasporto pubblico regionale con L.R. n. 42/1998 (e successive modificazioni), che individua i livelli di governo coinvolti, regola la programmazione e l'amministrazione dei servizi, persegue obiettivi di razionalizzazione e incentiva la separazione fra le funzioni di amministrazione e gestione dei servizi di trasporto pubblico, nonché il superamento degli assetti monopolistici, introducendo il principio del ricorso alle regole concorsuali per la scelta del gestore. La Toscana è stata la prima regione italiana a indire delle gare per l'assegnazione di servizi di trasporto. Sebbene non si sia mai arrivati all'aggiudicazione a seguito dell'annullamento della gara da parte del TAR, la preferenza per le procedure ad evidenza pubblica è stata ribadita con le successive gare⁶.

Nel 2002 lo svolgimento delle nuove procedure concorsuali per l'affidamento dei servizi di TPL ha portato la Regione Toscana ad avviare un processo di concertazione per garantire la convergenza degli obiettivi di tutte le parti sociali, con lo scopo di pervenire per tale via ad una conclusione positiva della riforma stessa. La Regione Toscana ha governato questo processo concertativo e di programmazione delle risorse con la sigla dell'Intesa del 10 luglio 2002 e con la successiva Conferenza dei Servizi del 30 luglio. Successivamente, la revisione della L.R. n. 42/1998 e la definizione degli schemi tipo di bando e capitolato hanno reso effettivamente possibile lo svolgimento delle gare secondo questi precisi indirizzi.

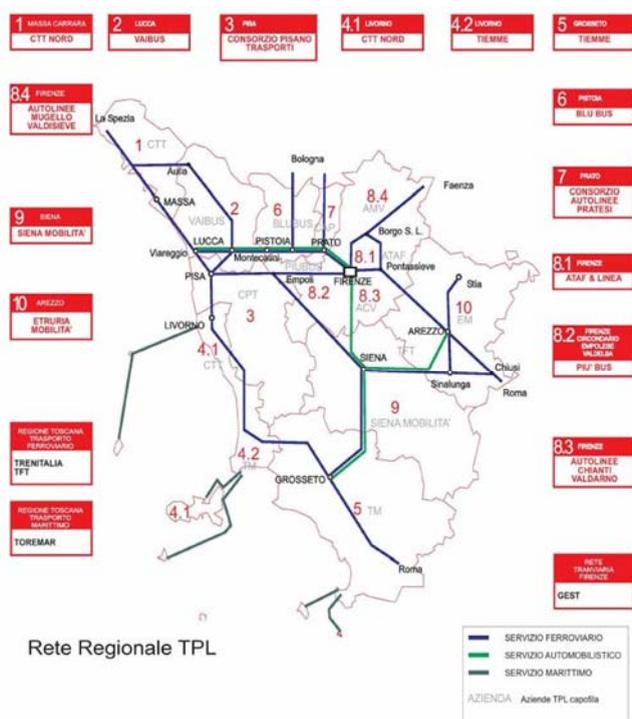
Le procedure di gara sono state espletate dalle province, sulla base di lotti predeterminati comprendenti sia le linee regionali che i servizi comunali attribuiti a seguito della stipula di convenzioni per la gestione associata. Il

⁶ Lattarulo (2009).

primo esito è stato il passaggio da circa 70 rapporti contrattuali e oltre 40 operatori a soli 14 contratti ed altrettanti gestori, determinando la presenza di un unico gestore per ciascun ambito territoriale. A sua volta, questo traguardo ha favorito un'importante semplificazione complessiva dell'offerta di trasporto, facilitando l'introduzione di un solo sistema tariffario, un comune centro informativo e un unico orario.

Come mostra la Figura 2, la dimensione dei bacini coincide generalmente con i territori provinciali: è questo il caso per 8 dei 14 lotti. Fanno eccezione solo le provincie di Firenze e Livorno: nel primo caso il territorio provinciale è suddiviso in 4 lotti di esercizio (Metropolitano, Mugello-Val di Sieve, Chianti-Valdarno ed Empolese-Valdelsa), nel secondo in due (Livorno-Elba e Val di Cornia). Nella Tabella 1 sono riportati i principali dati relativi ai bacini d'esercizio sia in termini di domanda che di offerta. Sebbene sia tra i più piccoli in termini di estensione dell'area servita il lotto metropolitano di Firenze è di gran lunga il più grande sia in termini di offerta annua (quasi il doppio del secondo) che di passeggeri trasportati (quasi quattro volte il secondo).

Fig. 2 – I 14 lotti della rete di Trasporto Pubblico regionale



Fonte: Carte dei servizi 2016

Tab. 1 – I bacini di esercizio, alcuni dati di confronto

Bacino	Estensione rete (Km)	Tipo di servizio	Dimensione annua del servizio (Bus*Km)	Totale passeggeri annui trasportati
Lotto Aretino	3.664,31	Urbano, Extraurbano	8.204.722,00	7.955.680
Lotto Chianti-Val d'Arno	778,84	Extraurbano	4.230.369,00	2.807.447
Lotto Empolese-Val d'Elsa	531,00	Urbano, Extraurbano	2.084.477,00	2.143.541
Lotto Grossetano	4.317,00	Urbano, Extraurbano	8.624.766,00	4.776.668
Lotto Livorno-Elba	1.150,00	Urbano, Extraurbano	8.024.859,00	13.349.165
Lotto Lucchese	2.025,00	Urbano, Extraurbano	11.365.063,00	7.628.197
Lotto Massa	2.468,00	Urbano, Extraurbano	4.294.892,00	4.096.827
Lotto metropolitano Firenze	679,72	Urbano, Suburbano	19.464.841,53	85.690.554
Lotto Mugello-Val di Sieve	987,11	Extraurbano	4.698.968,00	2.926.550
Lotto Pisano	1.320,00	Urbano, Extraurbano	9.588.514,00	12.673.981
Lotto Pistoiese	1.075,00	Urbano, Extraurbano	6.920.413,00	7.870.467
Lotto Pratese	513,00	Urbano, Extraurbano	7.488.425,00	10.005.568
Lotto Senese	3.900,00	Urbano, Extraurbano	11.247.748,00	21.290.091
Lotto Val di Cornia	729,00	Urbano, Extraurbano	2.085.591,00	2.064.192

Fonte: Carte dei servizi 2014

Lo svolgimento del servizio in ciascun lotto è affidato a un singolo gestore. In 10 dei 14 lotti i gestori assumono la forma di società consortili. Infatti nelle gare del 2005 il risultato generale è stato quello di confermare gli operatori *incumbent*, i quali dovendo competere in un lotto più esteso dell'area precedentemente servita, si sono consorziati o in altri casi hanno preferito dare vita a società per azioni (come Toscana Mobilità) o a responsabilità limitata (come Autolinee Toscana Nord e Compagnia Toscana Trasporti Nord). Si può dire quindi che la struttura dei lotti abbia generato la struttura dei gestori: è questo un tema particolarmente attuale, visto che tale dinamica ha operato anche nella recente riforma. Andando infatti ad analizzare la composizione societaria dei gestori (Tabella 2), si nota come il processo di aggregazione delle aziende di trasporto abbia operato non solo tramite aggregazione tra gli operatori all'interno dei bacini, ma anche tra gli

operatori di bacini diversi. Si possono individuare almeno quattro operatori principali presenti in diversi bacini, ovvero Busitalia-Sita nord, Compagnia Toscana Trasporti Nord, Toscana Mobilità e CAP Cooperativa: sono infatti gli stessi che hanno dato vita a MOBIT, società consortile che ha partecipato alla gara per l'affidamento del lotto unico. Queste società sono di fatto legate fra loro da una fitta rete di partecipazioni incrociate, e appare innegabile il ruolo della prospettata gara regionale in questo processo di aggregazione societaria.

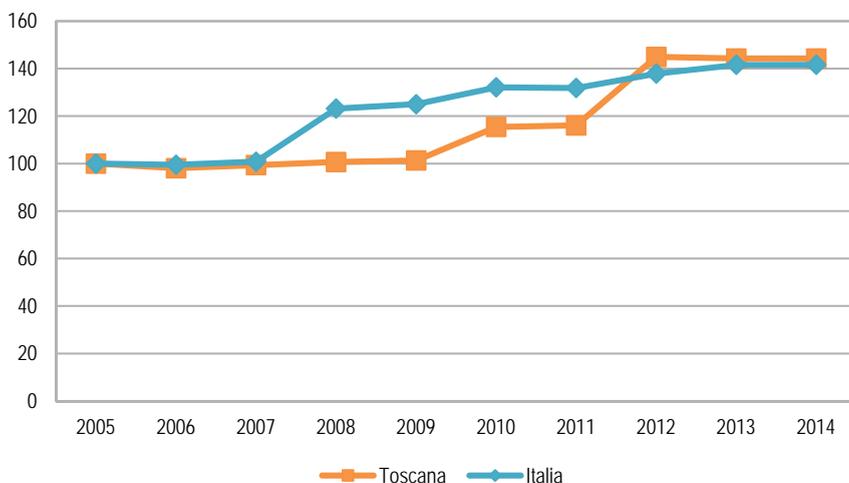
Tab. 2 – I gestori, composizione societaria

Consorzio di gestione	BUSITALIA SITA NORD S.R.L.	CTT Nord S.R.L.	CAP Società Co- operativa Toscana Mobilità S.p.A.	Copit S.p.A.	CTT S.R.L.	ATAF Gestioni S.R.L.	RAMA S.p.A.	LFIS.p.A.	TRAIN S.p.A.	SGTM S.p.A.	Autolinee Toscane S.p.A.	Autolinee Toscana Nord S.R.L.	Trasporti Toscani S.R.L.	LI-NEA S.p.A.	Altre società	
Ataf&Linea					77,9%									22,1%	0,0%	
Autolinee Chianti Valdarno	66,2%		4,2%								8,1%				21,5%	
Autolinee Mugello Val di Sieve	62,6%		11,3%								20,9%				5,2%	
Autolinee Toscana Nord		18,1%			81,9%										0,0%	
BluBus					74,9%								25,1%		0,0%	
Consorzio Autoli- nee Pratesi			100,0%												0,0%	
CPT		95,3%													4,7%	
CTT Nord			2,7%		1,1%					32,1%					64,1%	
Etruria Mobilità	32,0%				52,6%						1,8%				13,6%	
PiùBus	40,7%		40,4%		13,2%										5,6%	
Siena Mobilità	7,6%				86,2%										6,2%	
Toscana Mobilità - Piombino							30,5%	30,3%	36,7%						2,4%	
Toscana Mobilità - Grosseto							30,5%	30,3%	36,7%						2,4%	
VaiBus		60,0%										29,1%	1,9%		9,0%	
% sul totale della Toscana	14,9%	12,4%	11,3%	9,9%	6,3%	5,9%	5,6%	4,4%	4,3%	2,6%	2,3%	2,2%	2,1%	1,9%	1,6%	9,6%

Fonte: AIDA

Sul versante del contenimento dei costi di esercizio, nel confronto con il trend nazionale il sistema toscano evidenzia effettivamente una migliore dinamica dei costi, almeno fino agli anni recenti, dove pare riallinearsi al dato medio italiano. Inoltre, per tutto il periodo, il livello di costo per km di esercizio in Toscana rimane costantemente inferiore al dato nazionale (nel 2014, per il servizio urbano, 4.4 euro/km contro 5.4 euro di media italiana). Anche utilizzando la metrica del costo per addetto, si rileva una situazione simile (35.4 mila euro per addetto contro 42.1 mila euro a livello nazionale nel 2014).

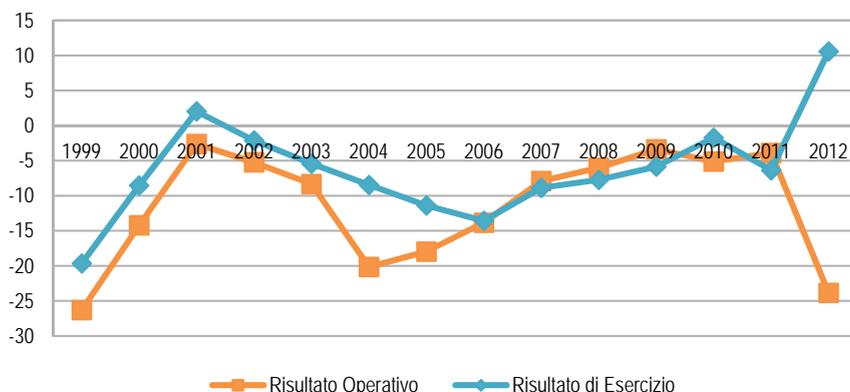
Fig. 3 – Costo-km per il servizio urbano, trend 2005/2014 (numeri indici, 2005=100)



Fonte: Conto nazionale infrastrutture e trasporti, anni vari

Può essere utile indagare se oltre a provocare una modifica degli assetti societari, la prima gara abbia influito su alcuni indicatori di prestazione delle aziende, ovvero se la competizione abbia avuto un effetto positivo verso l'efficienza gestionale. La Figura 4 mostra l'andamento aggregato (fino al 2012) del risultato di esercizio (RE) e di quello operativo (RO) per una serie di aziende di TPL toscane responsabili della produzione di circa l'85% del servizio complessivo svolto nei vari bacini della Toscana. Con il risultato di esercizio si misura la redditività dell'attività mentre con il risultato operativo si misura l'efficienza, al netto delle plusvalenze registrate. Si nota come per tutti gli anni 2000 (durante le prime gare) entrambi gli indicatori abbiano avuto un trend positivo, assestandosi verso la fine del decennio su un risultato vicino al pareggio, sebbene il dato finale relativo al 2012, sembri mettere in discussione i risultati ottenuti almeno dal punto di vista operativo. Da questo punto di vista la previsione di due fasi per l'attuazione della riforma potrebbe concedere un margine per ulteriori guadagni di efficienza.

Fig. 4 – indicatori di risultato per le aziende di TPL in Toscana, trend 1999/2012 (milioni di euro)



Fonte: Osservatorio Regionale Trasporti

7.4. Verso il lotto unico regionale

Il 2010 rappresenta per la Toscana un anno di svolta nella gestione del trasporto pubblico. Infatti con la finanziaria regionale per il 2011 è stata avviata una profonda riforma del settore che porterà all'aggiudicazione tramite gara⁷ di tutti i servizi su gomma ricompresi nell'intero territorio regionale (*l'Ambito territoriale ottimale*). La presenza di un lotto unico di gara unico, in cui confluiscono i servizi urbani ed extraurbani ha rappresentato una novità, molto discussa e spesso contestata, nel panorama italiano⁸ e ciò rende dunque l'esperienza toscana interessante anche a livello nazionale.

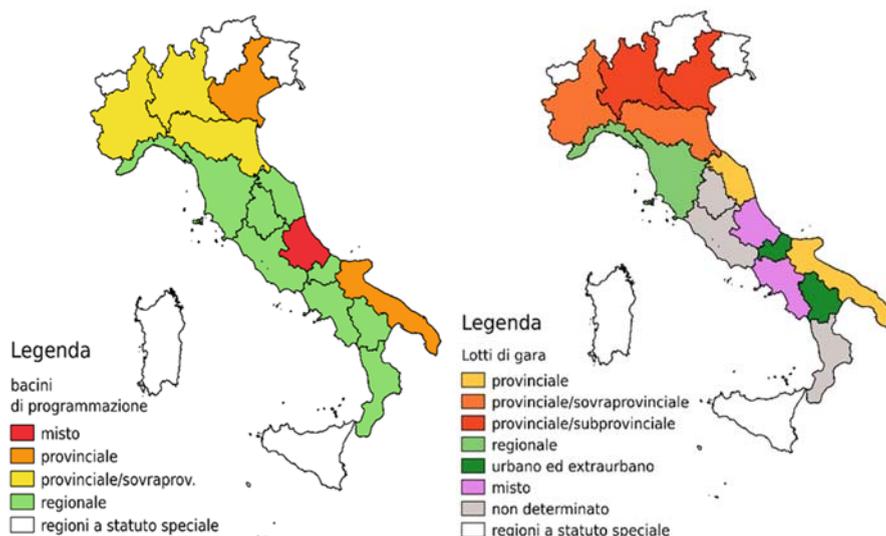
Le Figure 5 e 6 riportano, rispettivamente, la situazione dei bacini di programmazione e dei lotti di gara per l'affidamento del servizio attualmente presenti nelle regioni italiane. Come si può vedere, si evidenzia una estrema eterogeneità. Oltre allo stato di diritto, la situazione è ancor più complicata dalle intricate vicende concorsuali (Tabella 3), che hanno visto in molti casi le procedure arrestarsi o essere annullate in seguito a ricorsi presentati dalle

⁷ Bando inizialmente pubblicato in data 22 agosto 2012 (GU/S 160/2012) e ripubblicato a seguito di modifiche intervenute in data 5 ottobre 2013 (GU/S 194/2013).

⁸ La Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia aveva previsto l'affidamento dei servizi di TPL su gomma in un lotto unico regionale a seguito del bando pubblicato in data 29 ottobre 2014, (GU/S 208/2014). Anche la Liguria avrebbe dovuto bandire una gara su un lotto unico regionale. Entrambe le procedure risultano al momento sospese.

aziende concessionarie o in autotutela degli stessi enti appaltanti (si vedano l'Appendice 1 per il dettaglio).

Figg. 5 e 6 – Bacini di programmazione e lotti di gara nelle regioni italiane



Fonte: nostre elaborazioni su normativa regionale

Tab. 3 – Lo stato delle procedure di gara al 2016

Regione	Stato delle procedure di gara al 2016
Piemonte	Nessuna gara
Liguria	Gara bandita ma interrotta in autotutela
Lombardia	Publicati gli avvisi di preinformazione per alcuni bacini subregionali
Veneto	Publicati gli avvisi di preinformazione per alcuni bacini subregionali
Emilia Romagna	Publicati gli avvisi di preinformazione per alcuni bacini subregionali
Toscana	Gara conclusa ma non operativa
Umbria	Nessuna gara
Marche	Publicati gli avvisi di preinformazione per i bacini subregionali
Lazio	Nessuna gara
Abruzzo	Nessuna gara
Molise	Gara per i servizi extraurbani annullata
Campania	Gara bandita ma interrotta in autotutela
Basilicata	Publicati gli avvisi di preinformazione per alcuni bacini subregionali
Puglia	Nessuna gara
Calabria	Publicati gli avvisi di preinformazione per i bacini subregionali

Fonte: nostre elaborazioni

La scelta compiuta dalla Toscana con la L.R. n. 65/2010 è di fatto duplice. Da un lato infatti si sceglie la gara come modalità di affidamento del servizio e dall'altro si stabilisce che l'Ambito Territoriale Ottimale del servizio di trasporto pubblico locale coincida con l'intera circoscrizione territoriale regionale. Riguardo al primo aspetto si può considerare la scelta della gara come un orientamento che in Toscana è ormai consolidato. Riguardo al secondo aspetto, si può affermare che la motivazione principale sia stata di carattere finanziario. A testimonianza di ciò vi è la stessa scelta del dispositivo legislativo (la finanziaria regionale) impiegato per attuare la riforma. Da un punto di vista più generale infatti le sorti recenti dei servizi di TPL si sono legate indissolubilmente alla crisi economica e finanziaria. L'obbligo per tutte le Amministrazioni di concorrere al risanamento della finanza pubblica si è tradotto in un continuo taglio ai trasferimenti erariali verso le Regioni e gli Enti Locali e questo ha spesso comportato una diminuzione dei servizi offerti. In Toscana la diminuzione delle risorse ha rappresentato il pretesto per ripensare l'assetto del TPL nel tentativo di razionalizzare il servizio. In quest'ottica il passaggio al bacino unico dovrebbe consentire, secondo la previsione del PEF simulato per la definizione della base d'appalto, di dispiegare gli effetti positivi non tanto delle economie di scala (questione ampiamente discussa in letteratura e che, a situazione stabile, si realizza meglio con dimensioni medio basse piuttosto che medio alte, vedi infra) quanto della gestione dello stesso progetto di riorganizzazione della rete (si consideri ad esempio la modifica della composizione dei servizi tra urbani ed extraurbani) e in questo modo poter recuperare margini di efficienza, limitando la diminuzione del servizio e assicurando al contempo il contenimento di effetti sociali e occupazionali negativi, anche tramite lo sviluppo di servizi offerti con modalità innovative e affidati con gare da svolgere a livello locale. Oltre a questa motivazione si può supporre che l'assegnazione a un unico gestore di un lotto che a regime avrà una dimensione attorno ai 95 mln di bus*Km, abbia anche l'intento di incidere sulle dimensioni dei partecipanti alla gara. Gli elevati requisiti di capacità tecnico-professionale ed economico finanziaria inseriti nel bando⁹, da un lato incentivano gli *incumbent* ad aggregarsi e dall'altro hanno la funzione di attrarre i grandi *player* nazionali ed internazionali. Infine la gestione unica dei servizi su gomma, può meglio integrare

⁹ Ovvero un fatturato globale d'impresa non inferiore nell'arco di tre esercizi finanziari consecutivi ricompresi nel periodo temporale 2009-2012 a Euro 600.000.000,00 ed esecuzione, in un periodo di tre anni consecutivi compreso tra il 01/08/2009 e il 30/09/2013, di servizi di trasporto pubblico di linea su gomma, effettuati sulla base di orari programmati e ad offerta indifferenziata per un ammontare non inferiore a 216.000.000 KM/bus.

questi ultimi con le altre forme di TPL, *in primis* i servizi ferroviari e marittimi che sono di competenza regionale. Il lotto unico, secondo il decisore, rappresenterebbe quindi lo strumento principale per dar vita ad una gara competitiva¹⁰ tra grandi operatori industriali nazionali e internazionali, con possibili vantaggi in termini di offerta, qualità e costo del servizio.

Già in precedenza si era evidenziato come il nuovo contesto competitivo avesse dato impulso a nuove aggregazione societarie. Nella Tabella 4, si riportano le compagini dei gestori attorno all'anno 2010. Nel confronto con la situazione messa in Tabella 2, si possono effettuare alcune considerazioni. In primo luogo in quasi tutti i consorzi si assiste a un disimpegno della "F.lli Lazzi", i quali tramite cessione di ramo d'azienda trasferiscono le proprie attività riguardo al TPL alla "CAP Cooperativa". Inoltre "BUSITALIA SITA NORD" subentra a "SITA". Nel lotto pisano la "Compagnia Pisana Trasporti S.p.A." viene liquidata per confluire in "CTT Nord" e i Comuni che detenevano le partecipazioni in CPT entrano direttamente nel capitale di CTT Nord. Inoltre la quota che questi attualmente detengono in CTT Nord (circa il 40%) è nettamente aumentata (era attorno al 10%). Il lotto di Massa e quello di Lucca entrano nell'orbita di CTT Nord, che prende il posto rispettivamente di "CAT" e di "CLAP". Nel lotto metropolitano di Firenze la "ATAF Gestioni" subentra ad "ATAF S.p.A.": sebbene il cambio di nome non lo sottolinei la differenza è ampia, dal momento che la seconda è espressione dei Comuni dell'area metropolitana, mentre la prima è a maggioranza di BUSITALIA SITA NORD. Gli altri lotti non presentano dei grossi cambiamenti. Se in alcuni casi questo dipende dal fatto che esisteva sin dall'origine del consorzio un *player* decisamente più forte (SITA, CAP e COPIT), nel caso del lotto aretino, senese, grossetano e della Val di Cornia, questo dipende solo dall'intervallo temporale scelto. Se infatti si considerasse il 2008 (anno di costituzione di Toscana Mobilità) il ruolo di capofila spetterebbe alle aziende che compongono Toscana Mobilità ciascuna nel rispettivo lotto di origine, ovvero TRAIN a Siena, RAMA a Grosseto, LFI ad Arezzo e ATM a Piombino.

¹⁰Nelle gare bandite tra il 2003 e il 2005 in ciascuno dei 14 lotti si presentò un solo partecipante.

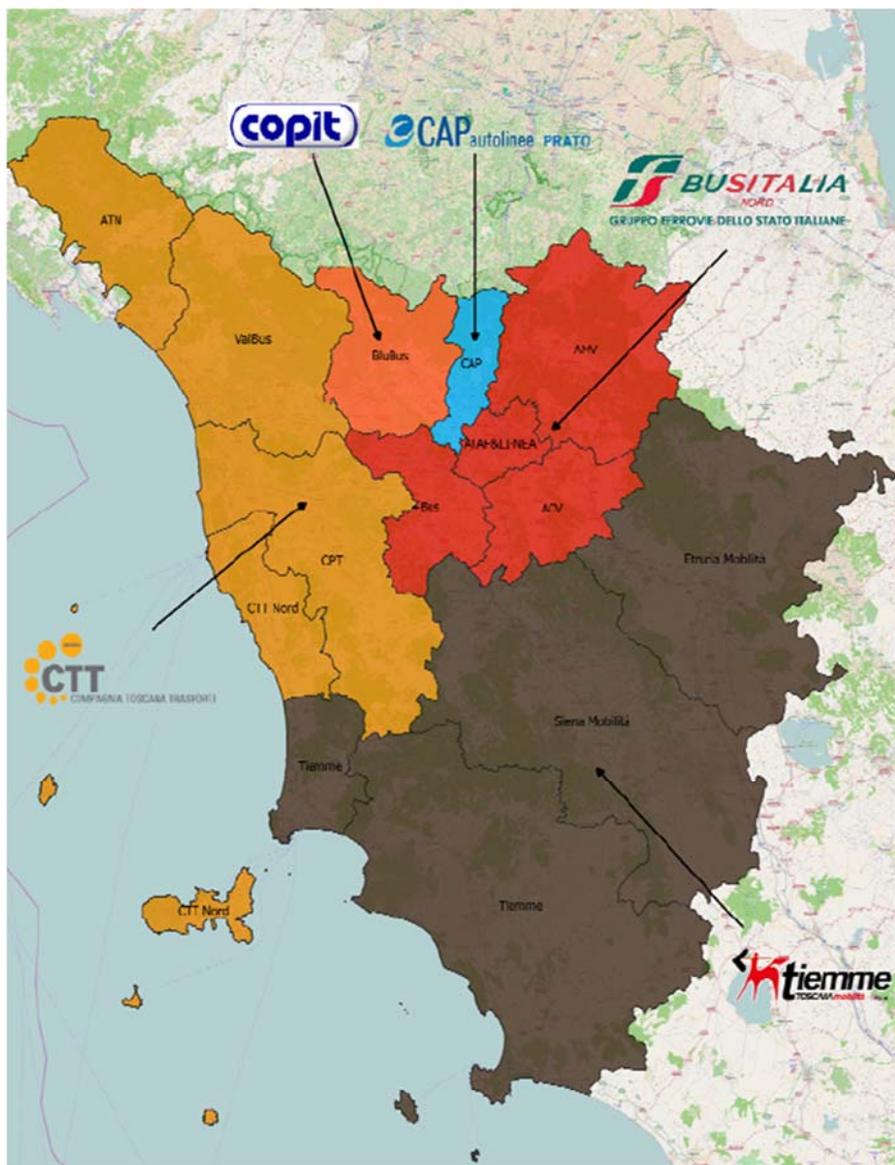
Tab. 4 – I gestori, composizione societaria al 2010

Consorzio di gestione	SITA S.p.A.	Toscana Mobilità S.p.A.	Linee automobilistiche F.lli Lazzi S.R.L.	CAP Società Cooperativa	Compagnia Pisana Trasporti S.p.A.	LFI S.p.A.	Copit S.p.A.	ATAF S.p.A.	CAT S.R.L.	CLAP S.p.A.	RAMA S.p.A.	TRAIN S.p.A.	Autolinee Toscane S.p.A.	CTT S.R.L.	LHNEA S.p.A.	Altre società
Ataf&Linea							77,9%								22,1%	0,0%
Autolinee Chianti Valdarno	66,2%			4,2%									8,1%			21,5%
Autolinee Mugello Val di Sieve	62,6%			11,3%									20,9%			5,2%
Autolinee Toscana Nord								69,0%						30,0%		1,0%
BluBus		25,1%				74,9%										0,0%
Consorzio Autolinee Pratesi			7,0%	93,0%												0,0%
CPT					95,3%											4,7%
CTT Nord			17,7%	17,7%	10,2%	40,0%			4,8%							9,7%
Etruria Mobilità	32,0%	52,6%	6,2%										1,8%			7,4%
PiùBus	40,7%		40,4%				13,2%									5,6%
Siena Mobilità	7,6%	86,2%														6,2%
Toscana Mobilità – Grosseto						30,3%					30,5%	36,7%				2,4%
Toscana Mobilità – Piombino						30,3%					30,5%	36,7%				2,4%
VaiBus			31,0%							60,0%						9,0%
% sul totale della Toscana	14,9%	9,9%	9,1%	9,0%	7,5%	7,2%	6,3%	5,6%	4,9%	4,6%	4,4%	2,6%	2,2%	2,1%	1,6%	5,4%

Fonte: AIDA

Dunque si è venuta a creare una situazione (Figura 5) in cui progressivamente nei lotti della Provincia di Firenze i consorzi orbitano attorno a BUSITALIA, nella Toscana orientale e meridionale (Arezzo, Siena, Grosseto, e Piombino) i consorzi sono a guida Toscana Mobilità, mentre nella Toscana occidentale e settentrionale (Livorno, Pisa, Massa e Lucca), l'operatore dominante è CTT Nord. Fuori dalle tre grandi realtà troviamo CAP Cooperativa (peraltro con forti legami con CTT), naturalmente radicata nel lotto pratese e COPIT in quello di Pistoia. Sono non a caso queste le cinque realtà che si trovano nel consorzio MOBIT che ha concorso alla gara per il lotto unico.

Fig. 5 – Il processo di aggregazione dei gestori in vista della gara unica



Fonte: ns. elaborazioni su carte dei servizi e dati AIDA

7.5. La gara per il lotto unico

Dopo un avviso di preinformazione pubblicato circa un anno dopo (24-12-2011) la L.R. n. 65/2010 con cui si dava avvio alla riforma, il 22 agosto del 2012 sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea si dà avvio alla gara per l'individuazione degli operatori economici.

Il servizio veniva indicato nell'ordine dei 90 mln annui di bus*Km (più o meno il 20%) e il corrispettivo attorno ai 190 mln di euro annui (anch'esso più o meno il 20%). La durata del contratto veniva fissata in 9 anni (108 mesi). Per la partecipazione si richiedeva tra gli altri requisiti:

- un fatturato globale d'impresa non inferiore negli ultimi tre esercizi finanziari a Euro 600.000.000,00;
- l'esecuzione nel triennio antecedente la data di pubblicazione del presente avviso di gara, di servizi di trasporto pubblico di linea, su gomma, effettuati sulla base di orari programmati e ad offerta indifferenziata per un ammontare non inferiore a 216.000.000 di Km/bus.

Il criterio di aggiudicazione era quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa con valutazione per il 40% economica e per il 60% tecnica). L'incertezza sulle effettive disponibilità finanziarie per il TPL non consentì di proseguire. Inoltre in considerazione del fatto che nel frattempo le disposizioni della Legge di Stabilità 2013 *«producono effetti sia in termini quantitativi che prescrittivi sulla reale disponibilità di risorse per sussidiare l'offerta di trasporto pubblico e quindi inevitabilmente sulla procedura di affidamento dei servizi in corso di svolgimento»*¹¹, considerando anche la necessità di individuare le due fasi (T₁ e T₂) nell'ottica di salvaguardare i livelli occupazionali (condizione in ogni caso imposta dalla riforma nazionale per poter mantenere le risorse del "rinato" Fondo Nazionale Trasporti), la Giunta Regionale decise di modificare e integrare il bando precedente, riaprendo i termini di presentazione delle manifestazioni di interesse. Il nuovo bando fu pubblicato sulla GUUE il 5 ottobre 2013 e il termine per l'invio delle manifestazioni di interesse fissato al 6 dicembre successivo. Solo dopo la ricognizione e validazione dei servizi minimi e aggiuntivi, contenuti nella DGRT 391 del 12 maggio 2014, in cui veniva definito tra l'altro il progetto di rete nelle due fasi di attuazione (con la stabilizzazione delle risorse assegnate dallo Stato), la Regione poté inviare agli interessati il definitivo capitolato di gara. Con l'aggiudicazione definitiva della concessione ad Autolinee Toscane Spa, società del gruppo RATP Dev, nel marzo 2016 è giunta a conclu-

¹¹ Vedi preambolo alla DGRT 129/2013.

sione la procedura di gara, realizzando una tappa storica nel processo di riforma che costituisce un punto di riferimento riconosciuto sul panorama nazionale. A seguito dell'aggiudicazione definitiva, il secondo soggetto partecipante alla gara ha presentato ricorso al TAR Toscana per l'annullamento del provvedimento, con richiesta di sospensiva, non concessa dalla Camera di Consiglio del 4 maggio 2016; l'udienza di trattazione di merito del ricorso è fissata al 21 settembre 2016.

Pur nell'incertezza sull'effettivo esito operativo della procedura concorsuale, meritano un rilievo particolare le previsioni contenute nel bando, dalle quali emergono elementi di parallelismo e di conflitto con lo Schema (successivo alla pubblicazione del bando) di Decreto Legislativo recante Testo Unico sui Servizi Pubblici Locali di interesse economico generale del Febbraio 2016. Lo schema prevede, nella parte dedicata ai servizi di trasporto pubblico locale, la definizione di criteri di perimetrazione dei bacini di utenza, la distinzione fra questi e i lotti di affidamento da parametrare su dimensioni efficienti, l'incentivazione per procedure a evidenza pubblica, incentivi per il rinnovo del materiale rotabile, l'introduzione dei costi standard nella determinazione delle compensazioni per i gestori e per l'accesso al fondo nazionale, il price cap, il riequilibrio tariffario e la lotta all'evasione tariffaria, l'aumento delle competenze dell'ART, criteri di tutela dell'utenza e di pianificazione della mobilità urbana.

Certamente la scelta toscana di procedere con una gara ad evidenza pubblica si inserisce congruamente nello spirito della riforma nazionale. Per quanto riguarda le dimensioni dei bacini di programmazione e dei lotti di gara, il decreto prevede, all'art. 14, bacini di pianificazione, determinati dalle regioni (sentite le città metropolitane, le province e i comuni capoluogo di Provincia) comprendenti un'utenza minima di 350.000 abitanti. Per l'affidamento del servizio, si prevede che i bacini vengano articolati in più lotti, oggetto di procedure di gara e di contratti di servizio, tenuto conto delle caratteristiche della domanda e salvo eccezioni motivate da economie di scala proprie di ciascuna modalità e da altre ragioni di efficienza economica. La scelta del lotto unico regionale toscano appare quindi in questo senso di dimensioni superiori a quanto auspicato dal legislatore nazionale, potendosi immaginare (e la letteratura economica in materia appare confermarlo¹²) che oltre una certa soglia dimensionale le economie di scala si possano trasformare in diseconomie. Come discusso nel paragrafo precedente, tale scelta appare più orientata verso un riassetto complessivo della rete regionale che ispirata a criteri di effettiva economicità.

¹² Gastaldi, Quaglini e Stagnaro (2012).

Altri aspetti per i quali la gara Toscana ha anticipato lo schema di decreto riguardano gli incentivi al rinnovo del parco rotabile, utilizzando lo stesso corrispettivo di esercizio: nel corso degli 11 anni di contratto saranno sostituiti almeno 2.100 autobus sui 2.900 complessivi in servizio sul territorio regionale. Se a questi si aggiungono i rinnovi attualmente in corso, si avrà un totale di 2.500 autobus che consentirà di far scendere l'età media del parco bus toscano da 12 a 7 anni già nel primo quinquennio. Anche sul piano delle tariffe la gara toscana appare allineata alle previsioni del decreto, che prevede l'adeguamento delle tariffe tenendo conto dei principi della semplificazione, dell'applicazione dell'ISEE, dei livelli di servizio e della media dei livelli tariffari europei, del corretto rapporto tra tariffa e abbonamenti ordinari, dell'integrazione tariffaria tra diverse modalità e gestori. Il bando toscano prevede infatti il passaggio verso un solo biglietto di viaggio e tariffe omogenee su tutta la regione, con agevolazioni collegate alle fasce ISEE e tariffe mirate per particolari categorie di utenti (studenti, famiglie, turisti, etc.). Inoltre la possibilità di incrementare le tariffe oltre l'adeguamento inflattivo è condizionata al raggiungimento di obiettivi di qualità predefiniti contrattualmente. Assume inoltre rilievo, come strumento di controllo dell'equilibrio economico del contratto e autocontrollo della gestione aziendale, la previsione di un Piano Economico Finanziario di riferimento fin dalla fase di gara, in cui si supporta e dimostra la congruità dell'offerta. Infine, il bando della gara unica regionale prevede diverse innovazioni sul fronte dell'attenzione alla qualità del servizio e sulla tutela dell'offerta, con previsioni abbastanza stringenti per quanto riguarda il sistema di infomobilità (sia nei confronti degli utenti che come strumento di controllo a disposizione delle amministrazioni) e l'introduzione di penali contrattuali in caso di non raggiungimento degli obiettivi di puntualità e affidabilità previsti dal contratto di servizio.

7.6. Conclusioni

Il processo di riassetto organizzativo e funzionale dei servizi di trasporto pubblico in Italia si trova ad attraversare una nuova stagione, sebbene le riforme degli anni precedenti abbiano trovato applicazione molto parziale e spesso contraddittoria. La Toscana rappresenta un interessante caso di studio, avendo agito spesso in maniera anticipatoria delle tendenze nazionali. Il decennio successivo alla riforma Burlando ha visto il mercato regionale aprirsi formalmente attraverso le procedure di gara, il cui esito più rilevante sembra essere la spinta verso una crescente concentrazione aziendale, tendenza ulteriormente rafforzata dalla

previsione della gara unica regionale. L'emergere di operatori di dimensioni maggiori concorda con le dinamiche in atto a livello internazionale, dove le economie di scala di manifestano a livello aziendale e non di mercato, e grandi player internazionali si contendono lotti di esercizio di dimensione contenuta. Gli esiti sull'efficienza delle riforme regionali rimangono da verificare: l'elevata eterogeneità dal punto di vista dei modelli organizzativi e gestionali rende difficile il confronto con le altre regioni. La spinta verso l'efficienza gestionale appare generalmente molto contenuta, condizionata più dall'incertezza e dalla riduzione delle risorse pubbliche che non dal ridisegno del sistema. La Toscana rimane comunque un territorio di sperimentazione nel quale sarà interessante verificare gli esiti prodotti dai nuovi assetti organizzativi.

Bibliografia

- Asstra-Hermes-Isfort (2009), *Alla ricerca di un punto di svolta*, 6° Rapporto sulla mobilità in Italia.
- Asstra-Hermes-Isfort (2012), *All'ombra della crisi*, 9° Rapporto sulla mobilità in Italia.
- Asstra-Hermes-Isfort (2014), *Poca luce in fondo al tunnel: come ripartire dopo la crisi*, 11° Rapporto sulla mobilità in Italia.
- Asstra-Hermes-Isfort (2015), *La svolta dietro l'angolo? La mobilità sostenibile alla prova della ripresa*, 12° Rapporto sulla mobilità in Italia.
- Autorità di Regolazione dei Trasporti (2014), *Primo Rapporto Annuale al Parlamento*, ART.
- Cambini, C. (2005), *Le gare per l'affidamento del servizio di trasporto pubblico locale in Italia*, Hermes.
- Cassa Depositi e Prestiti (2013), *Il trasporto pubblico locale: il momento di ripartire*, CDP.
- Gastaldi F., Quaglino L. e Stagnaro C. (2012), *Il trasporto pubblico locale e la concorrenza. Cambiare paradigma per salvare il servizio: il caso ligure*, IBL Special Report.
- Lattarulo P. (a cura di) (2009), *Integrazione, Accessibilità, Equità: Il trasporto pubblico locale per la Toscana*, IRPET.
- Lattarulo P., Massaro M. e Piccini L. (2015), *Il trasporto locale: minori risorse per maggiore efficienza*, IRPET.
- Procopio M. (2014), *Il trasporto pubblico locale: la ricerca dell'efficienza attraverso le riforme*, ISFORT.
- Lattarulo P. (2001a), "Federalismo e concorrenza nei trasporti pubblici locali", in Caselli R., Peruzzi P. (a cura di), *Una politica industriale per i servizi pubblici: prospettive di riforma. I servizi tecnologici locali tra regolazione e mercato*, FrancoAngeli, Milano.
- Lattarulo P. (a cura di) (2001b), *Decentramento e liberalizzazione del trasporto pubblico in Toscana*, Edifi.

Appendice 1. Confronto interregionale della programmazione dei servizi di TPL

Regione	Estensione ATO	ATO	Lotti di gara (gomma)	Fase di attuazione gare (da TED)
Piemonte	Provinciale	Bacino metropolitano di Torino (comprendente l'intera provincia)	Unico	Non risultano ancora avviate le procedure di affidamento a livello di bacini. Sono però presenti procedure di affidamento di breve durata (36 mesi al massimo) da parte di enti che saranno ricompresi nei futuri bacini. Nel frattempo l'Agenzia della Mobilità Piemontese, tramite convenzione, sta subentrando nei contratti di servizio stipulati dagli enti.
		Bacino di Cuneo (comprendente l'intera provincia)	Unico	
	Sovraprovinciale	Bacino del Nord Est (comprendente le provincie di Biella, Vercelli, Novara e VCO)	Unico	
		Bacino del Sud Est (comprendente le provincie di Asti e Alessandria)	Unico	
Liguria	Regionale	Bacino Unico Regionale dei Trasporti	Unico	In data 02/10/2015 il TAR Liguria, con ordinanza n. 231/2015, ha accolto l'istanza cautelare presentata nell'ambito del ricorso R.G. n. 251/2015 per l'annullamento dell'«Avviso per futuro invito alla procedura di gara informale per l'affidamento dei servizi di TPL di cui all'art. 2 della L.R. n. 33/2013, ad esclusione dei servizi ferroviari di cui all'art. 9 del D.Lgs. n. 422/1997», e, per l'effetto, ha sospeso i provvedimenti impugnati. Avviso pubblicato in data 03/06/2015.
Lombardia	Provinciale	Bacino di Bergamo	Unico	L'agenzia, costituita il 30/01/14, ha pubblicato l'Avviso di preinformazione relativo all'affidamento del servizio di TPL nel bacino di Bergamo comprendente servizi autobus urbani e interurbani, tramvia, funicolari e funivia. Pubblicato in data 03/09/2016.
	Provinciale	Bacino di Brescia	Unico	L'agenzia, operativa da fine febbraio 2015, ha pubblicato in data 01/04/16 l'Avviso di preinformazione relativo all'affidamento del servizio di TPL nel bacino di Brescia comprendente servizi autobus urbani e extraurbani.
	Provinciale	Bacino di Sondrio	Max 3 lotti	In attesa della piena operatività dell'agenzia, non risultano ancora avviate le procedure di affidamento.
	Sovraprovinciale	Bacino di Como, Lecco e Varese	2 Lotti (Como-Lecco e Varese). Potrà essere previsto un terzo lotto autonomo e funzionale per la gestione unitaria di tutti gli impianti funiviari e funicolari presenti nell'intero bacino.	Avviso di preinformazione relativo all'affidamento del servizio di TPL nel territorio del bacino di Como, Lecco e Varese (art. 7 L.R. Lombardia n. 6/2012). L'appalto riguarda l'esecuzione di servizi di trasporto pubblico di passeggeri con: autobus, sia urbani che extraurbani; funicolari; funivie; e servizi connessi. Pubblicato in data 05/08/2016
Sovraprovinciale	Bacino di Cremona e Mantova	Max 3 lotti	In entrambe le province sono ancora in vigore i precedenti contratti di servizio (sul modello del lotto integrato urbano-extraurbano).	

	Sovraprovinciale	Bacino della CM di Milano, Monza e Brianza, Lodi e Pavia	Max 6 lotti	In attesa della piena operatività dell'agenzia: in data 09/12/2014 è stato pubblicato l'Avviso di gara relativo a due lotti dell'extraurbano della Provincia di Milano della durata di 36 mesi; in data 1/07/2015 è stato pubblicato l'Avviso di preinformazione relativo all'affidamento dei servizi di TPL della provincia di Monza e della Brianza della durata di 36 mesi; in data 28/05/2016 è stato pubblicato l'Avviso di preinformazione relativo all'affidamento del servizio di TPL nell'area urbana di Milano comprendente servizi autobus urbani, filobus, tram e metropolitana e servizi complementari; in data 28/07/2016 è stato pubblicato l'Avviso di aggiudicazione di appalti per il servizio di trasporto pubblico locale del bacino di Pavia della durata di 84 mesi.
	Provinciale	Bacino territoriale ottimale ed omogeneo di Belluno	Unico	In data 28/04/2015 è stato pubblicato l'Avviso di preinformazione relativo al servizio di trasporto pubblico locale automobilistico urbano, extraurbano ed interregionale nel territorio provinciale di Belluno dell'ambito dell'unità di rete bellunese.
	Provinciale	Bacino territoriale ottimale ed omogeneo di Rovigo	Unico	In data 21/01/2016 è stato pubblicato l'Avviso di preinformazione relativo all'affidamento del servizio di trasporto pubblico locale automobilistico urbano ed extraurbano del bacino della provincia di Rovigo.
	Provinciale	Bacino territoriale ottimale ed omogeneo di Padova	Unico	In data 30/12/2014 è stato pubblicato l'Avviso di preinformazione relativo all'affidamento del servizio di trasporto pubblico locale automobilistico e tranviario urbano ed extraurbano ricadente nel territorio della Provincia di Padova.
	Provinciale	Bacino territoriale ottimale e omogeneo di Treviso	Non determinati	Non risultano ancora avviate le procedure di affidamento.
Veneto	Provinciale	Bacino territoriale ottimale e omogeneo di Venezia	Molteplici	In data 03/01/2015 è stato pubblicato un bando di gara relativo alla procedura a doppio oggetto per l'individuazione di un nuovo socio di ATVO SpA con specifici compiti operativi, mediante sottoscrizione e versamento dell'aumento di capitale sociale (pari al 15 %) riservato al medesimo ed affidamento ad ATVO SpA della concessione dei servizi TPL urbani ed extraurbani per l'ambito di unità di rete del Veneto orientale (durata 108 mesi) e un relativo all'affidamento della gestione in regime di concessione dei servizi di trasporto pubblico locale extraurbani su gomma relativi al collegamento tra Chioggia e Venezia (durata 108 mesi). In data 15/08/2015 è stato pubblicato l'Avviso di aggiudicazione relativo ai servizi di trasporto pubblico locale automobilistici extraurbani del bacino territoriale ottimale e omogeneo di Venezia — ambito di unità di rete del Veneto centro-meridionale (in house ad AMV) (durata 60 mesi) e l'Avviso di aggiudicazione relativo all'affidamento diretto a Brusutti Srl, ai sensi dell'art. 5 comma 4 del regolamento CE 1370/2007, della concessione dei servizi tpl extraurbani di collegamento tra Venezia, il Bellunese ed il Trentino (durata 60 mesi). In data 13/07/2016 è stato pubblicato il Bando di gara relativo Affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale automobilistici e di navigazione dell'ambito di unità di rete dell'Area Urbana di Venezia in due lotti (durata 108 mesi): Lotto n. 1: Servizi di autolinee appartenenti ai servizi urbani del Comune di Venezia e del Comune di Spinea; Lotto n. 2: Servizi di linea per via d'acqua nella laguna veneta appartenenti ai servizi urbani del Comune di Venezia. Nella stessa data è stato pubblicato un bando relativo all'affidamento in concessione di servizi di trasporto pubblico locale di navigazione dell'ambito di unità di rete dell'area urbana di Venezia (durata 108 mesi).

	Provinciale	Bacino territoriale ottimale ed omogeneo di Verona	Non determinati	Non risultano ancora avviate le procedure di affidamento.
	Provinciale	Bacino territoriale ottimale ed omogeneo di Vicenza	Non determinati	Non risultano ancora avviate le procedure di affidamento.
Emilia Romagna	Provinciale	Ambito Provincia di Piacenza	Unico	In data 20/12/2014 è stato pubblicato l'Avviso di preinformazione relativo all'affidamento della gestione in concessione del servizio di trasporto pubblico locale di persone su gomma nelle reti urbane ed extraurbane del territorio provinciale di Piacenza.
	Provinciale	Ambito Provincia di Parma	Unico	In data 26/12/2015 è stato pubblicato l'Avviso di gara relativo all'affidamento della gestione dei servizi urbani, di bacino e interbacino di trasporto pubblico locale autofiloviari di linea regolari e specializzati, minimi e aggiuntivi, afferenti alla città di Parma e al suo bacino provinciale.
	Sovraprovinciale	Ambito Secchia – Panaro (Province di Reggio Emilia e Modena)	Unico	In data 19/03/2014 è stato pubblicato l'Avviso di preinformazione relativo all'affidamento del servizio di trasporto pubblico locale del Bacino provinciale di Modena, mentre in data 04/04/2014 è stato pubblicato l'Avviso di preinformazione relativo all'affidamento del servizio di trasporto pubblico locale del Bacino provinciale di Reggio Emilia. In entrambe gli avvisi viene specificato che al momento della pubblicazione dell'avviso di gara i due lotti verranno integrati.
	Sovraprovinciale	Ambito Reno (Province di Bologna e Ferrara)	Unico	Non risultano ancora avviate le procedure di affidamento. Nel caso di Bologna l'affidamento attualmente in essere è stato aggiudicato a fine 2010 per 9 anni. Nel caso di Ferrara nel 2015 il contratto in essere è stato prorogato fino alla fine del 2019. Essendo state omogeneizzate le scadenze è ipotizzabile l'indizione della gara di bacino entro il 2019.
	Sovraprovinciale	Ambito Romagna (Province di Ravenna, Forlì-Cesena e Rimini)	Unico	In data 02/06/2012 è stato pubblicato sia l'Avviso di preinformazione relativo all'affidamento del servizio di trasporto pubblico locale del Bacino provinciale di Ravenna, che quello del Bacino provinciale di Forlì-Cesena. Mentre in data 06/06/2012 è stato pubblicato l'Avviso di preinformazione relativo all'affidamento del servizio di trasporto pubblico locale del Bacino provinciale di Rimini. In tutti gli avvisi viene specificato che al momento della pubblicazione dell'avviso di gara i tre lotti verranno integrati.
Toscana	Regionale	Unico	In data 30/04/2016 è stato pubblicato l'Avviso di aggiudicazione di concessione ad Autolinee Toscane, facente parte del Gruppo RATP Dev.	
Umbria	Regionale		Non risultano ancora avviate le procedure di affidamento.	
Marche	Regionale	Bacino provinciale Pesaro e Urbino		
		Bacino provinciale Ancona		
		Bacino provinciale Fermo		In data 30/07/2016 è stato pubblicato l'Avviso di preinformazione relativo all'affidamento del servizio di trasporto pubblico locale automobilistico nella Regione Marche, nei cinque lotti di gara corrispondenti agli attuali ambiti provinciali, con autobus urbani ed extraurbani e filobus urbani e impianti a fune.
		Bacino provinciale Ascoli Piceno		
		Bacino provinciale Macerata		

Lazio*	Regionale			Non risultano ancora avviate le procedure di affidamento.
	Comunale	Bacino A	Unico	
	Subprovinciale	Bacino B	Unico	
Abruzzo	Sovraprovinciale	Bacino C (comprendente comuni della fascia costiera centrale, appartenenti alle province di Teramo, Pescara e Chieti, tra i quali le città capoluogo delle ultime due)	Unico	Non risultano ancora avviate le procedure di affidamento.
	Sovraprovinciale	Bacino D (comprendenti la parte restante del territorio regionale)	Unico	
Molise	Regionale		Unico per i servizi extraurbani	Con determinazione del Direttore Generale della Regione Molise datata 6 dicembre 2013, n. 984, è procedura è stata annullata l'aggiudicazione provvisoria all'Azienda di Trasporti Molise. In data 26 febbraio 2015 il TAR di Campobasso ha respinto il ricorso della stessa.
			Lotto per ognuno dei 6 comuni	Non risultano ancora avviate le procedure di affidamento.
Campania	Regionale		Napoli	In data 06/11/2014 è stato pubblicato il bando di gara, successivamente sospeso dal TAR di Napoli in data 05/12/2014 e ribadita il 18/12/2014. Successivamente con la Delibera di Giunta Regionale n. 571 del 24/11/2015 sono stati revocati in autotutela gli atti deliberativi di indirizzo propedeutici all'avvio delle procedure di evidenza pubblica per l'affidamento dei servizi minimi di Trasporto Pubblico Locale su gomma. Con Decreto del Direttore Generale Mobilità n. 1 del 5/1/2016 è stato istituito, in ottemperanza alla richiamata D.G.R. n. 571/2015, un gruppo di lavoro interdisciplinare per la definizione di ogni atto propedeutico alle procedure di evidenza pubblica per l'affidamento dei servizi minimi di TPL su gomma e ferro
			Provincia di Napoli	
			Provincia di Salerno e Comune di Salerno	
			Provincia di Caserta e Comune di Caserta	
			Province di Avellino e Benevento e relativi comuni capoluogo	
Basilicata	Regionale		Extraurbani Comunali per lotti omogenei	In data 06/07/2016 è stato pubblicato l'Avviso di preinformazione.
	Provinciale	ATO Bari	Unico	
	Provinciale	ATO Barletta-Andria-Trani	Unico	
Puglia	Provinciale	ATO Brindisi	Unico	Non risultano ancora avviate le procedure di affidamento.
	Provinciale	ATO Foggia	Unico	
	Provinciale	ATO Lecce	Unico	
	Provinciale	ATO Taranto	Unico	
Calabria	Regionale		Più lotti di gara, ancora non definiti	In data 31/05/2016 è stato pubblicato l'Avviso di preinformazione

Fonte: nostre elaborazioni su normativa regionale

8. LA SPESA SANITARIA DELLE REGIONI E I LIVELLI ESSENZIALI DI ASSISTENZA: UN'ANALISI TERRITORIALE

di *Angelo Grasso e Roberta Garganese*

8.1. Premessa

Il Servizio sanitario nazionale italiano, pur in un contesto di perdurante crisi della finanza pubblica, è ancora oggi considerato dall'Organizzazione mondiale della sanità¹ uno dei primi in Europa e nel mondo, sulla base di tre indicatori fondamentali: *il miglioramento dello stato complessivo della salute della popolazione, la risposta alle aspettative di salute e di assistenza sanitaria dei cittadini e l'assicurazione delle cure sanitarie a tutta la popolazione.*

Ciononostante, l'allungamento dell'aspettativa di vita ed il conseguente invecchiamento della popolazione pone problemi di adeguamento dell'offerta, che oggi risulta peraltro, per certi versi, carente in diverse aree del Paese².

Il più recente “Patto per la Salute”, sottoscritto nell'estate 2014 da Governo, Regioni e Province autonome, è stato incentrato sulle azioni necessarie a migliorare la qualità dei servizi, promuovere l'appropriatezza delle prestazioni e garantire l'unitarietà del sistema, anche attraverso la revisione dei Livelli Essenziali di Assistenza – LEA, finalmente avviata.

Il settore sanitario quindi, nei prossimi anni, dovrà muoversi tra la necessità di salvaguardare la qualità dell'offerta pubblica – riassorbendo le rilevanti differenze a livello territoriale – e quella di assicurare il proprio contributo al processo di risanamento finanziario, cogliendo tutti i margini che possano favorire un recupero di efficienza.

¹ OMS, World Health Statistics, 2015.

² *La forte pressione sul contenimento delle risorse comincia, infatti, a riflettersi sulla possibilità di adeguare alle nuove necessità la qualità dei servizi offerti, siano essi basati su migliori strutture per l'assistenza o su dispositivi e farmaci ad elevato contenuto tecnologico.* Corte dei Conti (2016), *Rapporto 2016 sul coordinamento della finanza pubblica.*

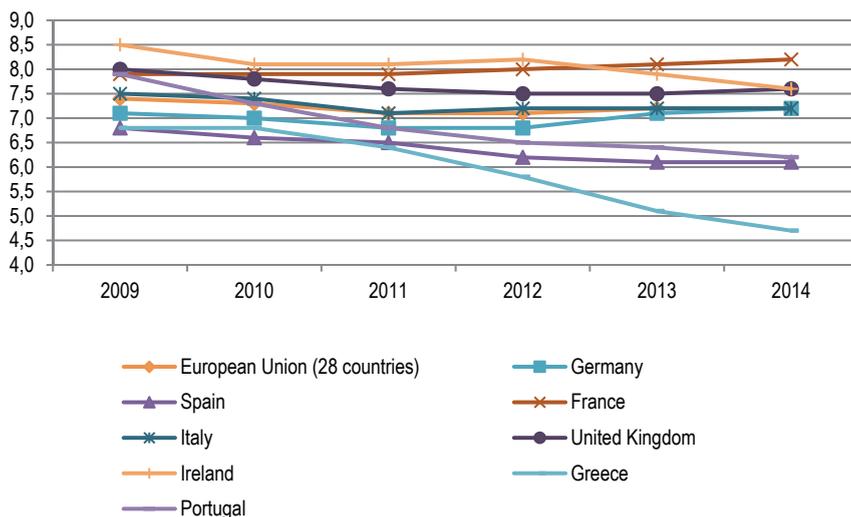
In questo quadro – considerata la duplice esigenza del Sistema sanitario di rispettare vincoli finanziari sempre più stringenti, simultaneamente potenziando ed ammodernando gli standard qualitativi – il contributo intende proporre sia un’analisi territoriale della spesa sanitaria regionale – elaborata attraverso i Conti Economici (CE) consuntivi compilati dalle Regioni e inseriti sul Nuovo Sistema Informativo Sanitario (NSIS) del Ministero della Salute – sia un focus sul rispetto, da parte delle Regioni italiane, dei Livelli Essenziali di Assistenza.

8.2. La dinamica della spesa sanitaria in Italia

In Italia l’incidenza sul PIL della spesa sanitaria pubblica presenta un andamento molto simile a quello della media dei 28 Paesi UE, con un lieve calo che l’ha portata dal 7,5% del 2009 al 7,2% del 2014.

Si tratta di una flessione analoga a quella fatta registrare dalla media dei Paesi UE, molto più contenuta rispetto a quella fatta registrare da altri Paesi in crisi (Grecia -2,1%, Portogallo -1,7%; Irlanda -0,9%; Spagna -0,7%) e alla quale si contrappongono gli andamenti crescenti di Francia (+0,3%) e Germania (+0,1%).

Fig. 1 – L’incidenza sul PIL della spesa sanitaria pubblica nei principali Paesi UE (anni 2009-2014)



Fonte: elaborazioni IPRES su dati Eurostat

Entrando nel merito della dinamica della spesa sanitaria in Italia, è possibile distinguere i trend relativi ai periodi precedenti e successivi all'anno 2007.

In effetti, negli anni precedenti al 2007, la spesa sanitaria nel nostro Paese è cresciuta a ritmi sostenuti, a causa delle dinamiche che hanno specificamente interessato i principali fattori di costo, quali: il personale, i beni e i servizi, le prestazioni da privato e la farmaceutica convenzionata³.

Negli anni seguenti, grazie soprattutto all'introduzione dello strumento dei Piani di Rientro⁴, si è riusciti ad abbattere progressivamente il tasso di crescita della spesa⁵, passando da un aumento delle uscite correnti in termini nominali pari in media al 5,8% nel 2003-2006 ed al 2,8% tra il 2007 e il 2010, ad una perfetta stabilità nel periodo 2011-2014.

La figura seguente mostra come i tassi di incremento relativi ai tre periodi risultino decrescenti per tutte le Regioni, mentre quello del 2011-2014 è addirittura negativo per le Regioni in Piano di Rientro⁶.

³ Ragioneria generale dello Stato (2015), *“Il monitoraggio della spesa sanitaria”*, Rapporto n. 2, dicembre.

⁴ I Piani di Rientro sono stati introdotti per fronteggiare la situazione di grave squilibrio economico-finanziario strutturale di alcuni sistemi sanitari regionali, visto che, nell'anno 2006, dei circa 6.000 mln di euro di disavanzo complessivo del settore sanitario, circa 3.800 mln di euro erano concentrati nelle regioni Lazio, Campania e Sicilia.

Il Piano si configura come un vero e proprio programma di ristrutturazione industriale finalizzato al conseguimento di una profonda e strutturale riorganizzazione del Servizio Sanitario Regionale interessato, attraverso l'individuazione delle aree di importante ritardo o inefficienza all'origine dello squilibrio economico e la programmazione e l'implementazione di opportune misure di correzione di tali criticità.

Ragioneria generale dello Stato (2015), *“Il monitoraggio della spesa sanitaria”*, Rapporto n. 2.

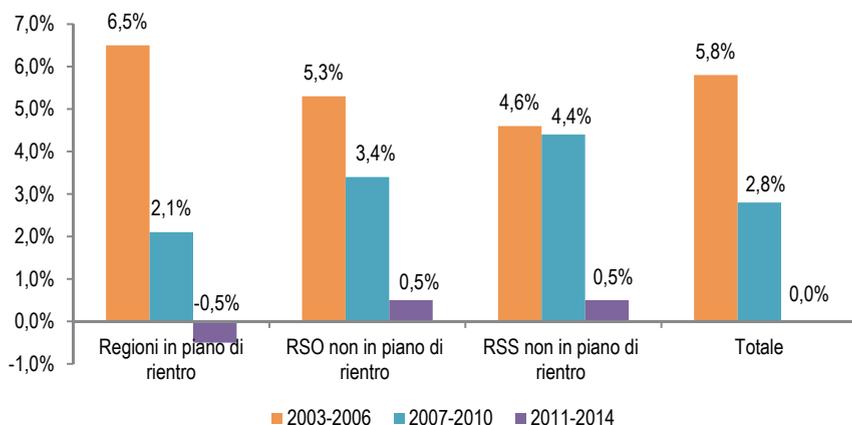
⁵ Nel presente lavoro si fa riferimento ai dati dei modelli Ce consuntivi 2008-2014 (NSIS) rielaborati dall'Agenas, sulla base dei quali viene operata la valutazione dei risultati d'esercizio regionali da parte del Tavolo di Verifica degli Adempimenti Regionali.

Tale aggregato (spesa sanitaria corrente) differisce sotto diversi profili (insieme degli enti di riferimento, valori di spesa considerati, criteri di registrazione della spesa) dalla spesa sanitaria in termini di P.A. riportata nei documenti ufficiali di finanza pubblica ed elaborata dall'ISTAT secondo i principi del Sistema Europeo delle Statistiche Integrate della Protezione Sociale (SESPROS), in accordo ai criteri del Sistema Europeo di Contabilità.

Ragioneria generale dello Stato (2015), *“Il monitoraggio della spesa sanitaria”*, Rapporto n. 2, dicembre.

⁶ In particolare, sono Regioni in Piano di Rientro: il Lazio, la Sicilia, l'Abruzzo, il Molise e la Campania (che lo hanno avviato nell'anno 2007) e la Calabria (a partire dal 2009). La Puglia e il Piemonte sono Regioni con Piani di Rientro “leggeri”, mentre la Liguria, essendo stata sottoposta a Piano solo fra il 2007 e il 2009, viene accomunata alle Regioni non in Piano di Rientro.

Fig. 2 – Tassi di crescita della spesa sanitaria corrente (2003-2006; 2007-2010; 2011-2014)



Fonte: Ragioneria generale dello Stato (2015), “Il monitoraggio della spesa sanitaria”, Rapporto n. 2

Oltre ai Piani di Rientro, che certamente hanno inciso positivamente sulla contrazione della spesa – facendo venir meno “l’aspettativa del ripiano dei disavanzi” che in precedenza aveva indotto comportamenti opportunistici da parte delle Regioni – altri provvedimenti normativi hanno contribuito a rendere più virtuosa la dinamica della spesa sanitaria del nostro Paese⁷.

Tra gli altri: l’introduzione di tetti di spesa accompagnati da meccanismi di responsabilizzazione dei fornitori, la rinegoziazione delle condizioni di fornitura; l’individuazione di prezzi di riferimento a cui vincolare gli acquisti; la centralizzazione delle procedure di selezione dei committenti attraverso il ricorso a centrali regionali o nazionali e, più di recente, prevedendo l’istituzione delle figure degli aggregatori della domanda.

Tuttavia, pur in un trend complessivamente positivo, i più recenti dati articolati su base annuale evidenziano un cambio di tendenza nell’andamento della spesa sanitaria nazionale, che nel 2014 è cresciuta dello 0,89% rispetto al 2013⁸.

⁷ Infatti, a partire dall’anno 2013, nella definizione dei fabbisogni sanitari è stata applicata la metodologia dei costi standard, in attuazione del D.Lgs. n. 68/2011 in materia di federalismo fiscale. Corte dei Conti (2016), *Rapporto 2016 sul coordinamento della finanza pubblica*.

⁸ Agenas (2015), *Andamento spesa sanitaria nazionale e regionale 2008-2014*.

Anche i primi dati sul consuntivo del 2015 confermano tale inversione di tendenza, evidenziando anche un lieve aumento delle perdite delle Regioni in Piano di Rientro⁹.

Tab. 1 – Spesa sanitaria corrente – anni 2012-2014. Migliaia di euro e variazione %

	2012	2013	2014	var. % 2013/2012	var. % 2014/2013
PIEMONTE	8.454.187	8.268.504	8.257.614	-2,20%	-0,13%
VALLE D'AOSTA	279.298	272.649	260.785	-2,38%	-4,35%
LOMBARDIA	18.307.208	18.446.212	18.870.104	0,76%	2,30%
PA BOLZANO	1.158.176	1.160.304	1.141.812	0,18%	-1,59%
PA TRENTO	1.157.508	1.150.646	1.153.187	-0,59%	0,22%
VENETO	8.915.056	8.783.767	8.788.140	-1,47%	0,05%
F.V. GIULIA	2.498.732	2.475.931	2.385.568	-0,91%	-3,65%
LIGURIA	3.171.880	3.135.759	3.168.488	-1,14%	1,04%
EMILIA ROMAGNA	8.892.326	8.744.020	8.768.698	-1,67%	0,28%
TOSCANA	7.282.498	7.131.197	7.260.237	-2,08%	1,81%
UMBRIA	1.658.570	1.650.583	1.645.404	-0,48%	-0,31%
MARCHE	2.786.463	2.743.929	2.768.653	-1,53%	0,90%
LAZIO	10.925.879	10.701.872	10.682.689	-2,05%	-0,18%
ABRUZZO	2.330.702	2.290.309	2.348.869	-1,73%	2,56%
MOLISE	663.517	652.881	661.353	-1,60%	1,30%
CAMPANIA	9.674.527	9.510.214	9.716.016	-1,70%	2,16%
PUGLIA	7.029.857	7.022.325	7.151.521	-0,11%	1,84%
BASILICATA	1.038.555	1.028.247	1.037.458	-0,99%	0,90%
CALABRIA	3.332.621	3.297.242	3.360.408	-1,06%	1,92%
SICILIA	8.546.649	8.566.884	8.579.301	0,24%	0,14%
SARDEGNA	3.262.632	3.233.326	3.266.518	-0,90%	1,03%
ITALIA	112.688.218	111.684.110	112.672.629	-0,89%	0,89%

Fonte: elaborazione Agenas su dati modelli Ce consuntivi 2012-2014 (NSIS)

Ciononostante, va specificato che, pur in presenza di una crescita della spesa sanitaria, non si arresta il trend in diminuzione dei disavanzi regionali che si sono complessivamente ridotti, dal 2006 al 2014, da 6 a 1,3 miliardi circa.

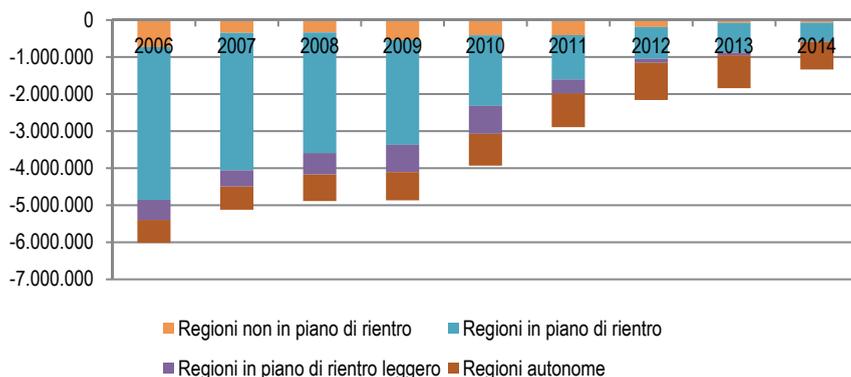
Peraltro, nell'evoluzione della composizione percentuale di tale disavanzo, è possibile osservare il drastico calo dell'incidenza delle Regioni in Piano di Rientro (da 69% a 38%), di quelle sottoposte ad un Piano di Rientro leggero (da 9% a 0%) e delle altre Regioni a statuto ordinario (dal 12% al 5%), mentre

⁹ Corte dei Conti (2016), *Rapporto 2016 sul coordinamento della finanza pubblica*.

notevolmente incrementato è il peso delle Regioni a statuto speciale (dal 10% al 56%).

Tale risultato conferma che, in generale, lo strumento dei Piani di Rientro ha determinato una significativa responsabilizzazione dei comportamenti delle Regioni – anche grazie alle frequenti verifiche predisposte dai Tavoli di monitoraggio – favorendo il conseguimento di un discreto successo dal punto di vista economico-finanziario.

Fig. 3 – Disavanzi regionali – anni 2006/2014 (valori in migliaia di euro)



Fonte: Ragioneria generale dello Stato (2015), “Il monitoraggio della spesa sanitaria”, Rapporto n. 2.

8.3. Le componenti della spesa sanitaria

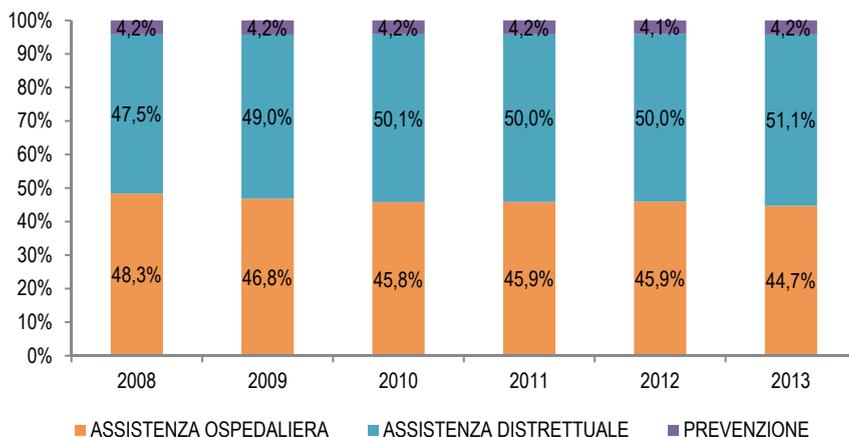
Entrando nel merito della struttura della spesa sanitaria, il trend dell’articolazione per macro Livelli Essenziali di Assistenza indica che l’incidenza dell’assistenza ospedaliera è passata dal 48,16% del 2008 al 44,72% del 2013; quella per l’assistenza distrettuale è aumentata dal 47,51% del 2008 al 51,09% del 2013; mentre la prevenzione è rimasta stabile intorno al 4%¹⁰.

La riduzione della spesa per assistenza ospedaliera, in particolare, può essere ascritta, in parte, alla riorganizzazione del settore con il potenziamento dell’assistenza distrettuale, ma in parte anche alle innovazioni introdotte nel corso degli anni nei processi di rilevazione contabile¹¹.

¹⁰ Tali percentuali sono allineate quasi perfettamente a quelle di allocazione ottimale delle risorse stabilite dal D.L. n. 68/2011 (44% - 51% - 5%).

¹¹ Agenas (2015), *Andamento spesa sanitaria nazionale e regionale 2008-2014*.

Fig. 4.4 – Ripartizione percentuale della spesa sanitaria nazionale tra i macro livelli assistenziali, anni 2008-2013



Fonte: elaborazione Agenas su modelli LA 2008-2013 (NSIS)

Confrontando la composizione della spesa sanitaria negli anni 2006 e 2014 (cfr. fig. 4.5), è possibile osservare una significativa riduzione dell'incidenza della spesa per il personale e per la farmaceutica convenzionata, un aumento della farmaceutica ospedaliera e delle prestazioni da privati ed una sostanziale stabilità della medicina di base e della spesa per altri beni e servizi.

La spesa per il personale è passata da un incremento medio annuo del 2,4% nel periodo 2006-2010 ad una riduzione dell'1,3% nel periodo 2010-2014, con una contrazione dell'incidenza sulla spesa sanitaria totale dal 34% nel 2006 al 31% nel 2014.

Il contenimento è stato maggiore nelle Regioni sottoposte a Piano di Rientro, passate da un incremento medio annuo dell'1,1% nel periodo 2006-2010 ad un tasso di variazione medio annuo negativo (-2,5%) nel periodo 2010-2014.

Nel contenimento della dinamica per il personale hanno infatti influito la riconferma del blocco del turn-over (totale o parziale) per le Regioni in Piano di Rientro, ma anche le politiche di contenimento degli organici attivate autonomamente dalle Regioni non sottoposte a Piano¹².

¹² L'impatto di tali azioni è valutabile sulla base dei dati del Conto Annuale della RGS: fra il 2010 e il 2013 (ultimo anno disponibile) il Servizio Sanitario Nazionale ha osservato una riduzione del numero di dipendenti di circa 18.000 unità. Ragioneria generale dello Stato (2015), "Il monitoraggio della spesa sanitaria", Rapporto n. 2.

Inoltre, hanno contribuito al rallentamento della dinamica della spesa per il personale, il blocco delle procedure contrattuali e il divieto sino al 2014 al riconoscimento di incrementi retributivi al di sopra del livello vigente nell'anno 2010.

Anche la spesa farmaceutica convenzionata mostra una riduzione del peso percentuale sulla spesa sanitaria totale, dal 13% nel 2006 all'8% nel 2014. Nel periodo 2010-2014 la riduzione media annua è stata ancora maggiore rispetto al periodo 2006-2010 (rispettivamente -6,4% e -3,1%).

A tale riduzione ha concorso, soprattutto, il rafforzamento della distribuzione diretta dei farmaci (e la conseguente contabilizzazione della spesa relativa tra quella per prodotti farmaceutici). Inoltre, hanno inciso positivamente su tale elemento di costo anche la crescita della quota di compartecipazione a carico dei cittadini che, nell'anno 2014, ha osservato un incremento pari a circa il 4% rispetto all'anno 2013, ed una più attenta politica di monitoraggio delle prescrizioni farmaceutiche.

Al contrario, l'incidenza della spesa per prodotti farmaceutici sulla spesa sanitaria totale è aumentata passando dal 5% nel 2006 all'8% nel 2014, con un incremento medio annuo che è stato del 12,6% nel periodo 2006-2010 e del 4,5% nel 2010-2014.

In tale ultimo periodo, l'incremento della spesa farmaceutica ha interessato sia le Regioni in Piano di Rientro (+6,1%) che le altre Regioni a statuto ordinario (+4,2%) e su tale andamento hanno inciso sia l'introduzione di farmaci innovativi e costosi, sia il già richiamato rafforzamento della distribuzione diretta dei farmaci.

Il peso della spesa per altre prestazioni da privato sulla spesa sanitaria totale è passato dal 19% nel 2006 al 21% nel 2014, con un incremento medio annuo del 4,2% nel periodo 2006-2010 e dello 0,7% nel periodo 2010-2014, periodo nel quale sono state le Regioni autonome a far registrare il maggior tasso di crescita (+1,5%).

Il sensibile rallentamento della dinamica della spesa si deve al complesso di misure introdotte negli ultimi anni, tra le quali quelle del D.L. n. 95/2012, che ha disposto la riduzione degli importi e dei corrispondenti volumi di acquisto di prestazioni specialistiche ed ospedaliere da operatori privati in convenzione. Inoltre, ha positivamente inciso anche il rafforzamento dell'attività di programmazione da parte delle Regioni nella definizione dei fabbisogni di prestazioni da erogarsi attraverso operatori privati e dei correlati volumi di spesa, mediante la fissazione di tetti di spesa e l'assegnazione di budget alle singole ASL.

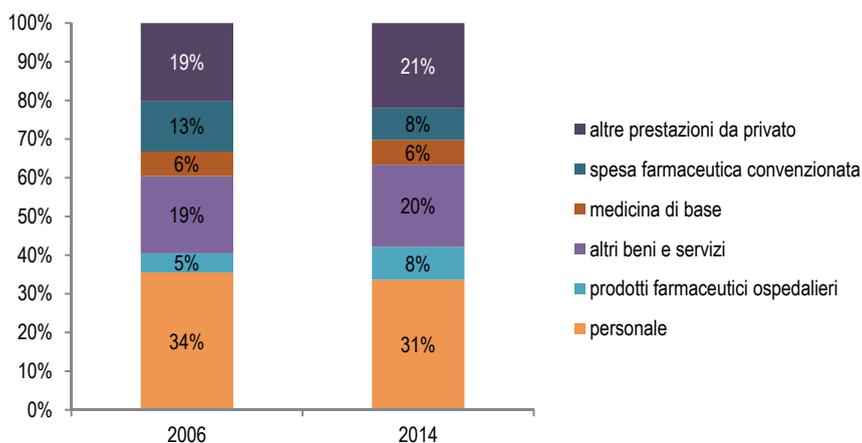
La spesa per la medicina di base, stabile al 6% come incidenza sulla spesa totale nel periodo 2006-2014, è passata da un incremento medio annuo del 2,5% nel periodo 2006-2010 ad un incremento dello 0,3% nel periodo 2010-2014.

La sostanziale stabilità di tale voce di spesa è da ricondursi principalmente al blocco del rinnovo delle convenzioni di medicina di base e dei livelli retributivi in vigore nell'anno 2010, in analogia a quanto previsto per il personale dipendente.

Infine, anche la spesa per altri beni e servizi - pari al 19% della spesa nel 2006 ed al 20% nel 2014 - ha rallentato il proprio tasso di crescita, passando da un incremento del 3,0% nel periodo 2006-2010 a un incremento dell'0,9% nel periodo 2010-2014¹³.

La sensibile riduzione della crescita dell'aggregato nel corso degli ultimi anni è da ricondursi sia alle misure di contenimento della spesa per beni e servizi disposte dalla normativa nazionale e, in particolare quelle introdotte dal DL 95/2012, sia alle politiche di efficientamento attuate autonomamente dalle Regioni, anche attraverso l'introduzione di processi di centralizzazione degli acquisti.

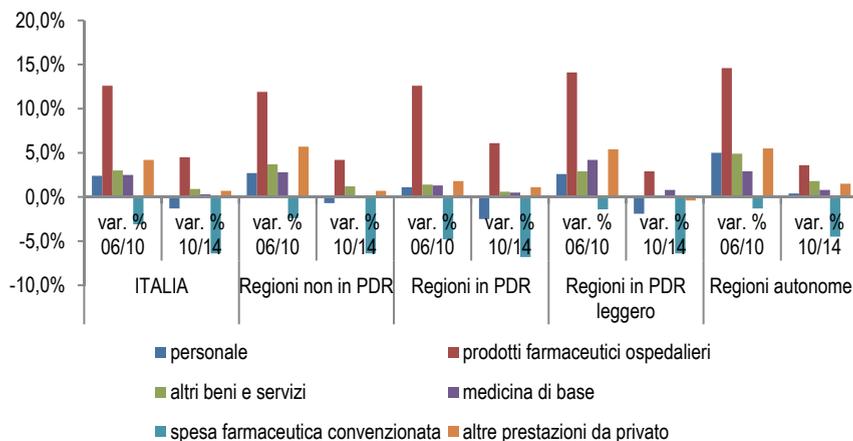
Fig. 5 – Composizione percentuale della spesa sanitaria (anni 2006, 2014)



Fonte: Ragioneria generale dello Stato (2015), "Il monitoraggio della spesa sanitaria", Rapporto n. 2

¹³ Anche in questo caso sono state le Regioni a statuto speciale a far registrare il maggior tasso di crescita, pari all'1,8% nel periodo 2010-2014.

Fig. 4.6 – Le componenti della spesa sanitaria. Variazioni percentuali (2006/2010 e 2010/2014)



Fonte: Ragioneria generale dello Stato (2015), “Il monitoraggio della spesa sanitaria”, Rapporto n. 2

Infine, si sottolinea come gli andamenti sin qui descritti siano sostanzialmente confermati anche dalle prime stime relative all’anno 2015, che in effetti attestano, da un lato, l’ulteriore calo della spesa per il personale e della farmaceutica convenzionata e, d’altro canto, l’aggravarsi della dinamica della spesa di alcune voci di costo, quali gli acquisti di beni sanitari e di beni e servizi non sanitari, nonché la spesa per assistenza specialistica (soprattutto acquistata da privati) e la spesa farmaceutica territoriale (ed in particolar modo quella ospedaliera)¹⁴.

8.4. I Livelli Essenziali di Assistenza

La Costituzione italiana, nell’attuale configurazione dell’art. 117, stabilisce che la funzione sanitaria pubblica è esercitata da due livelli di governo: lo Stato, che definisce i Livelli Essenziali di assistenza (LEA) e l’ammontare complessivo delle risorse finanziarie necessarie al loro finanziamento; e le Regioni, cui spetta il compito di organizzare i rispettivi Servizi Sanitari Regionali (SSR) e garantire l’erogazione delle relative prestazioni, nel rispetto dei LEA.

¹⁴ Corte dei Conti (2016), *Rapporto 2016 sul coordinamento della finanza pubblica*.

I Livelli Essenziali di Assistenza sono attualmente in via di revisione, visto che proprio lo scorso 22 giugno è stato approvato il nuovo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, che andrà a sostituire integralmente il previgente DPCM 29 novembre 2001¹⁵.

Il nuovo decreto, confermando l'articolazione dei Livelli Essenziali nei tre settori della "Prevenzione collettiva e sanità pubblica", della "Assistenza distrettuale" e della "Assistenza ospedaliera", introduce, tra l'altro, i nuovi nomenclatori su assistenza protesica e specialistica ambulatoriale, aggiornando anche gli elenchi delle malattie croniche e delle patologie rare.

Sino ad oggi, il monitoraggio sull'erogazione dei LEA è stato effettuato dal "Comitato permanente per la verifica dell'erogazione dei Livelli Essenziali di Assistenza" che, attraverso la somministrazione di uno specifico questionario¹⁶, è stato annualmente impegnato nella valutazione del grado di raggiungimento degli adempimenti attraverso l'impiego di circa trenta indicatori¹⁷.

I risultati di tale processo di monitoraggio offrono molte informazioni utili, soprattutto con riferimento alle significative differenze che sussistono tra le Regioni nell'erogazione dei servizi.

Infatti, guardando ai punteggi della c.d. Griglia Lea, i primi dati relativi al 2014 (ancora non definitivi) mostrano come – tra le Regioni soggette a verifica – nessuna sia considerata inadempiente, mentre quattro Regioni (Lazio, Molise, Campania e Calabria) sono valutate "adempienti con obbligo di impegno" su alcuni indicatori.

Rispetto alla rilevazione dell'anno precedente, le Regioni Abruzzo (163) e Puglia (161) hanno superato la soglia dei 160 punti, essendo quindi valutate pienamente adempienti, insieme a Toscana (217), Emilia Romagna (204), Piemonte e Liguria (194), Lombardia (193), Marche (192), Veneto (189), Basilicata (177), Sicilia (170) e Umbria (165).

¹⁵ Il provvedimento è stato predisposto in attuazione della legge di stabilità 2016 (articolo 1, commi 553 e 554, legge 28 dicembre 2015, n. 208), che ha infatti stanziato 800 milioni di euro annui per l'aggiornamento dei LEA.

¹⁶ Si sottolinea come dalla rilevazione dei LEA siano escluse la Valle d'Aosta, le due Province Autonome di Bolzano e Trento, il Friuli Venezia Giulia e la Sardegna (dal 2010).

¹⁷ Gli indicatori sono articolati in tre grandi aree: assistenza sanitaria collettiva in ambiente di vita e di lavoro (vaccinazioni, screening, prevenzione nei luoghi di lavoro, tutela degli alimenti, sanità veterinaria, ecc.); assistenza distrettuale (assistenza farmaceutica, specialistica e diagnostica ambulatoriale, servizi domiciliari ad anziani e malati gravi, consultori, strutture residenziali e semiresidenziali); e assistenza ospedaliera (valutata in base al tasso di ricovero e sulla base di una serie di indicatori di appropriatezza).

La metodologia prevede di assegnare ad ogni indicatore un peso di riferimento e di calcolare un punteggio rispetto al valore raggiunto dalla Regione nei confronti dello standard nazionale nell'erogazione dei LEA. Il punteggio totale consente di valutare la Regione come adempiente (punteggio ≥ 160), adempiente con impegno (punteggio $\leq 130 < 160$) e critica (punteggio < 130).

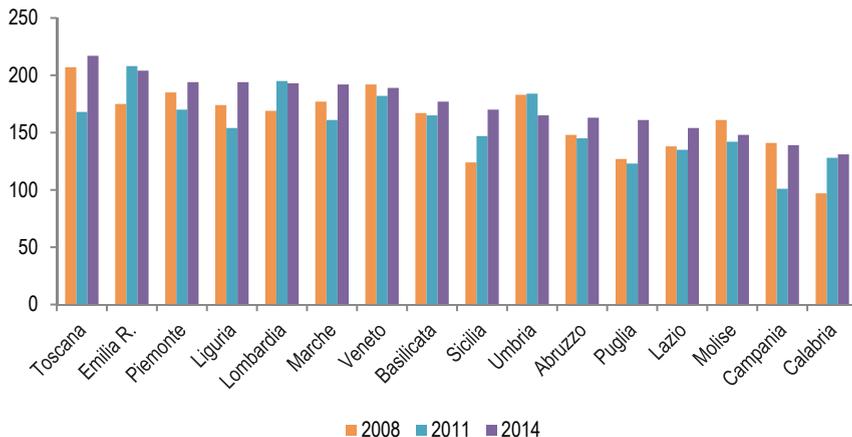
Guardando al trend dei punteggi LEA assegnati alle Regioni sottoposte a verifica negli anni 2008, 2011 e 2014 è possibile osservare come, dal punto di vista dell'adeguatezza e della qualità dei Sistemi sanitari, le Regioni in Piano di Rientro mostrino il persistere di una certa difficoltà nel raggiungere la soglia di pieno adempimento.

Infatti, se nel 2008 le Regioni che non avevano conseguito la perfetta adempienza erano Abruzzo, Campania, Lazio, Puglia, Sicilia e Calabria, nel 2014 si ritrovano ancora nella stessa fascia Calabria, Campania e Lazio, oltre al Molise.

Tra le otto Regioni sottoposte a Piano di Rientro, quindi, i più significativi incrementi di punteggio del periodo 2008-2014 sono quelli fatti registrare da Sicilia e Calabria (con quest'ultima che, tuttavia, resta ancora lontana dalla soglia di adempienza).

Fanno registrare progressi anche i punteggi di Piemonte, Lazio, Puglia e Abruzzo, mentre vi sono anche Regioni, come la Campania e il Molise, le cui performance sono andate peggiorando e ciò mentre, peraltro, sono andati notevolmente migliorandosi anche i punteggi delle Regioni che guidano la classifica, e in particolare quelli di Emilia Romagna, Lombardia e Toscana.

Fig. 7 – Il punteggio relativo ai LEA delle Regioni sottoposte a verifica (anni 2008, 2011, 2014)



Fonte: Agenas – Banca Dati SIVEAS

A livello nazionale, secondo le ultime rilevazioni, le carenze maggiori dei LEA si riscontrano, in linea generale, sul tasso di copertura dei vaccini (compresi morbillo, parotite e rosolia) e dei test di screening, sulla prevenzione

veterinaria e alimentare, sull'assistenza residenziale e su quella distrettuale per salute mentale e sulla frequenza di parti cesarei¹⁸.

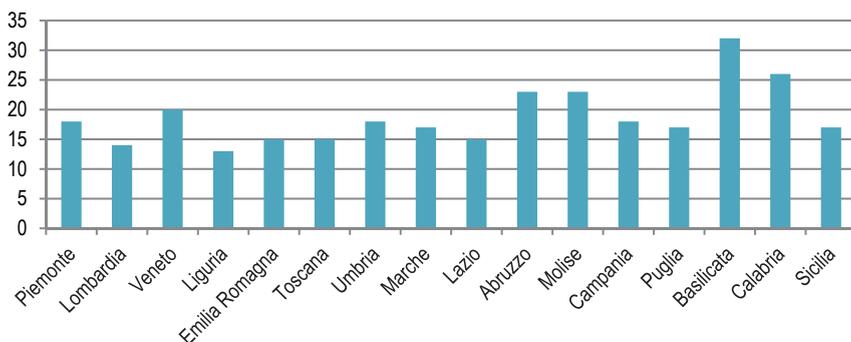
Entrando nel merito degli indicatori più significativi, si trova conferma delle profonde differenze territoriali evidenziate dai punteggi di sintesi.

Rispetto all'area ospedaliera, ad esempio, nelle Regioni in Piano risulta al di sopra del valore medio nazionale la durata della degenza media pre-operatoria, che costituisce un indicatore di appropriatezza dell'utilizzo delle sale operatorie e dei servizi di supporto all'attività chirurgica¹⁹.

Inoltre, sempre con riferimento all'assistenza ospedaliera, un indicatore significativo è quello relativo alla 'percentuale di pazienti con diagnosi principale di frattura del collo del femore operati entro due giorni in regime ordinario', che varia dall'85% della Valle d'Aosta al 16% della Campania, rimanendo inferiore al 30% anche in Calabria, Molise e Sardegna.

Gravi criticità sono poi segnalate in alcune Regioni dall'indicatore che misura l'efficacia della rete dell'emergenza territoriale, riferito all'intervallo intercorrente tra la ricezione delle chiamate da parte della Centrale Operativa e l'arrivo del primo mezzo di soccorso: rispetto ad un tempo massimo che deve essere inferiore o pari a 18 minuti, si raggiungono 23 minuti in Abruzzo e Molise, 26 minuti in Calabria e 32 in Basilicata.

Fig. 8 – Intervallo Allarme-Target dei mezzi di soccorso (minuti). Anno 2013



Fonte: Agenas – Banca Dati SIVEAS

¹⁸ Il taglio cesareo nei parti primari raggiunge punte del 50% in Campania e superiori al 30% in Sicilia, Lazio, Puglia e Molise, mentre Piemonte, Calabria e Abruzzo (rispettivamente, con il 21,46%, il 24,68% e il 26,93%) si collocano poco al di sopra della soglia di riferimento (20%).

¹⁹ Sia pure in riduzione, esso si attesta infatti su valori più alti della media nazionale, pari a 1,73 giorni, in tutte le Regioni: dall'1,89 dell'Abruzzo al 2,16 del Lazio, registrando un aumento in Molise (2,43). Sostanzialmente stabile in Sicilia, dove la durata è risultata pari a 2 giorni. Si conferma l'eccezione del Piemonte con una durata media di 1,26 giorni. Corte dei Conti (2016), Rapporto 2016 sul coordinamento della finanza pubblica.

Anche il livello di adeguatezza dell'assistenza territoriale risulta molto differenziato, considerato che l'indicatore che misura la percentuale della popolazione ultra sessantacinquenne residente presa in carico da parte dei servizi di assistenza domiciliare integrata delle ASL, risulta nettamente insufficiente nel Lazio (0,8 rispetto al valore soglia di 1,8 per mille abitanti), in Campania (0,98) e Calabria (0,31) e insoddisfacente in Puglia (1,59). Insufficiente nella maggior parte dei casi risulta anche l'offerta di strutture residenziali per anziani, con punte minime dello 0,5 in Campania e 0,57 Molise rispetto ad un valore soglia del 6,6 per mille²⁰.

Inoltre, in quasi tutte le Regioni in Piano (escluse Piemonte e Molise), significative criticità emergono nell'erogazione di servizi afferenti all'area della prevenzione, con particolare riferimento all'area degli screening.

Infine, un indicatore che indubbiamente riflette la differenza qualitativa nelle prestazioni tra le Regioni italiane è quello della mobilità²¹.

La figura seguente evidenzia il saldo di mobilità per ogni Regione, inserito nel riparto del Fondo Sanitario Nazionale (e relativo alle dinamiche della mobilità attiva e passiva), mostrando come praticamente tutte le Regioni del Sud (eccetto il Molise) presentino saldi negativi, mentre quelle del Nord (eccetto Piemonte, Liguria, Valle d'Aosta e PA Trento) presentano saldi positivi²².

²⁰ Corte dei Conti (2016), *Rapporto 2016 sul coordinamento della finanza pubblica*.

²¹ Sul tema si legga anche: Banca d'Italia (2015), "Economie regionali, L'economia delle Regioni italiane", n. 43, dicembre.

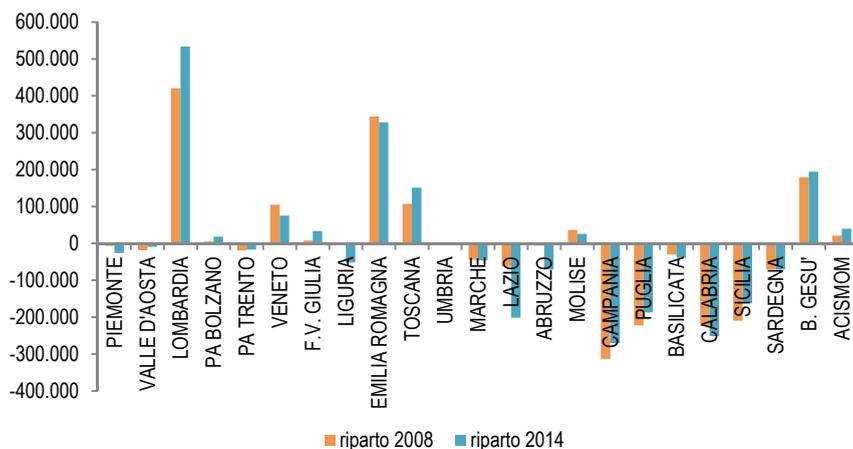
La mobilità muove ogni anno circa 3,8 miliardi di euro (2012 – 3,873 mld; 2013 – 3,973 mld). Le prestazioni che vengono compensate sono i ricoveri ospedalieri e in day hospital, la medicina generale, la specialistica ambulatoriale, la farmaceutica, le cure termali, i trasporti con ambulanza ed elisoccorso, plasmaderivati ed emocomponenti, cellule staminali e residui manicomiali ed Hanseniani.

Agenas (2015), *Andamento spesa sanitaria nazionale e regionale 2008-2014*.

²² In ogni riparto sono imputati:

- gli acconti dell'anno di riferimento per la compensazione della mobilità interregionale dell'Ospedale Bambino Gesù e dell'Associazione Italiana Militare Ordine di Malta (ACI-SMOM);
- gli acconti dell'anno per i residui manicomiali e Hanseniani, la plasma derivazione, la ricerca e il reperimento delle cellule staminali e per gli emocomponenti;
- i conguagli della mobilità interregionale per i flussi standard (i ricoveri ospedalieri e in day hospital, la medicina generale, la specialistica ambulatoriale, la farmaceutica, le cure termali, i trasporti con ambulanza ed elisoccorso), per la plasma derivazione, la ricerca e il reperimento delle cellule staminali, dei residui manicomiali e hanseniani e degli emocomponenti riferiti a due anni precedenti.

Fig. 9 – Saldo mobilità anni 2008-2014. Valori in migliaia di euro



Fonte: elaborazione Agenas su dati intese Stato-Regioni-riparto disponibilità finanziarie anni 2008-2014

8.5. Conclusioni

Il confronto internazionale operato attraverso i dati Eurostat dimostra che nel nostro Paese non pare esserci un eccesso di spesa sanitaria.

Inoltre, le riforme e i provvedimenti normativi dell'ultimo decennio hanno favorito il consolidarsi di un processo di ristrutturazione e contrazione della spesa relativa alla sanità.

Si è infatti registrato un ridimensionamento dell'assistenza ospedaliera e un qualche rafforzamento di quella territoriale, in presenza di una importante riduzione delle risorse complessive, concentrata soprattutto in quelle Regioni che tradizionalmente hanno mostrato minore capacità di gestione ed in alcune voci di costo, come quelle del personale e della farmaceutica convenzionata.

La più recente dinamica della spesa ha dimostrato, quindi, che gli strumenti di *governance* e soprattutto quelli relativi alla gestione economico-finanziaria del settore hanno prodotto risultati efficaci.

In particolare, si ritiene che i vincoli introdotti con i Piani di Rientro, unitamente a tutte le misure specifiche previste nell'ambito delle manovre di bilancio, abbiano inciso positivamente sul trend della spesa sanitaria.

L'analisi condotta con riferimento ai Livelli Essenziali di Assistenza ha sostanzialmente dimostrato che il processo di riqualificazione del sistema e di superamento delle differenze geografiche nei livelli quantitativi e qualitativi di fornitura è rimasto indietro rispetto a quello di responsabilizzazione finanziaria.

Ne è una conferma il fatto che, in tutte le Regioni sottoposte ai Piani di rientro dai deficit sanitari, alla notevole riduzione del disavanzo non abbia fatto seguito un miglioramento nell'erogazione dei LEA di pari consistenza e velocità²³.

Per il futuro si pone, quindi, l'esigenza di proseguire nel processo di monitoraggio e razionalizzazione della spesa, soprattutto con riferimento alle voci di costo il cui trend non si è dimostrato ancora sufficientemente virtuoso.

Ma ancor più urgenti paiono le azioni volte a potenziare - anche attraverso specifiche task force simili, per specificità e cura delle singole realtà territoriali, a quelle introdotte, per gli aspetti finanziari, dai Piani di Rientro - le performance relative ai LEA in tutte quelle Regioni che ancora conseguono punteggi non pienamente soddisfacenti.

Riferimenti bibliografici

- Agenas (2015), *Andamento spesa sanitaria nazionale e regionale 2008-2014*.
Agenas (2015), *Programma nazionale esiti – PNE, Edizione 2015, Sintesi risultati*.
Agenas (2015), *Verifica adempimenti LEA anno 2013*.
Banca d'Italia (2015), "Economie regionali, L'economia delle Regioni italiane", n. 43, dicembre.
Corte dei Conti (2016), *Rapporto 2016 sul coordinamento della finanza pubblica*.
Eurostat (2016), *General government expenditure in the EU in 2014*.
ISSIRFA CNR (2013), *Rapporto sulle Regioni*.
Ministero della Salute (2014), *Analisi spazio-temporale degli indicatori della Griglia LEA relativi all'adempimento sul "mantenimento dell'erogazione dei LEA" – Anni 2001-2012*.
OMS, World Health Statistics, 2015.
Ragioneria generale dello Stato (2014), "Il monitoraggio della spesa sanitaria", Rapporto n. 1.

²³ Anche l'edizione 2015 del Programma Nazionale esiti, che produce misure e indicatori utili come supporto per l'*auditing* clinico e organizzativo, il miglioramento dell'efficacia e dell'equità, conferma un tendenziale miglioramento nei risultati dei parametri rilevati, ma con differenze molto marcate tra le Regioni. Agenas (2015), *Programma nazionale esiti – PNE, Edizione 2015, Sintesi risultati*.

Ragioneria generale dello Stato (2015), “Il monitoraggio della spesa sanitaria”, Rapporto n. 2, dicembre.
UPB (2015), “La revisione della spesa pubblica: il caso della sanità”, *Focus Tematico*, n. 9, 21 dicembre.

9. FABBISOGNI E SOSTENIBILITÀ NEI SERVIZI SANITARI REGIONALI: DAL MONITORAGGIO ALLE AZIONI DI SISTEMA

di *Gabriella Viberti*

9.1. Piani di Rientro e adempimenti nell'erogazione dei Livelli Essenziali di Assistenza

Anche nel 2015 è proseguito il percorso di risanamento dei conti della sanità delle regioni in Piano di rientro, nel contesto più generale del sistema di responsabilizzazione introdotto a livello nazionale: negli anni della crisi (Corte dei Conti, 2016), il contributo fornito dal settore sanitario al risanamento in Italia è stato di particolare rilievo. Nell'ultimo quinquennio, a livello nazionale, la spesa sanitaria è passata dai 104,4, miliardi del 2009 ai 103,7 del 2014: una riduzione in termini reali di circa il 10 %.

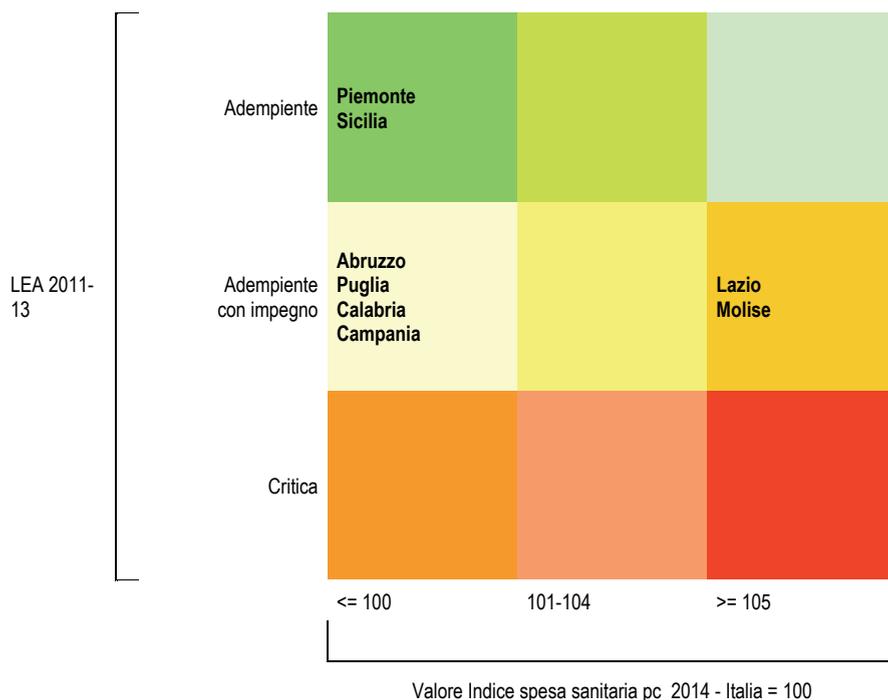
Ma a tali valori di spesa corrispondono Livelli di Assistenza quali-quantitativamente adeguati? È possibile verificare se gli aggiustamenti nella spesa hanno inciso, almeno nel breve periodo, sulla capacità dei sistemi sanitari regionali di garantire livelli di tutela della salute adeguati ai cittadini? L'innalzamento dell'aspettativa di vita, che rappresenta un'importante conquista del nostro sistema sanitario, non rischia d'altro canto di porre problemi di adeguamento dell'offerta, a fronte delle carenze soprattutto per quanto riguarda la rete dei servizi per la cronicità e la non autosufficienza?

Il monitoraggio quali-quantitativo dei Livelli di Assistenza erogati nei Servizi sanitari regionali evidenzia peraltro come il risanamento rilevato nei conti delle regioni abbia conciso, in molti casi, con miglioramenti nella garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni, anche per le regioni sottoposte all'osservanza delle disposizioni poste dai Piani di rientro stipulati, tra il 2007 e il 2010, con il livello centrale.

Guardando al punteggio complessivo degli indicatori compresi nella Griglia di valutazione dei livelli Essenziali di Assistenza tutte le otto regioni in Piano di rientro risultano adempienti nel 2014, a pieno titolo Piemonte e Sicilia, con qualche adempimento ancora da perfezionare le altre, a fronte di

valori di spesa nella maggior parte dei casi allineati ai valori medi nazionali, a parte Lazio e Molise, caratterizzate da valori di spesa sanitaria pro capite che si discostano di più del 5 % dai valori medi nazionali.

Fig. 1 – Spesa sanitaria e adempimenti LEA nell'ultimo triennio



Fonte: nostre elaborazioni da dati Ministero della Sa

9.2. Definizione e aggiornamento dei Livelli Essenziali di Assistenza: dagli elenchi di attività al tentativo di governare il processo complessivo di erogazione delle prestazioni

I Livelli Essenziali di Assistenza (LEA) includono tipologie di assistenza, servizi e prestazioni sanitarie che configurano, di fatto, le macro-linee di attività del Servizio sanitario: prevenzione, assistenza distrettuale e assistenza ospedaliera. All'interno dei tre macrolivelli sono compresi elenchi di prestazioni che rappresentano l'ossatura erogativa del nostro sistema sanitario.

I LEA, introdotti nel 2001, sono stati aggiornati nel 2016 (del 7 settembre 2016 l'OK della Conferenza Stato Regioni), ma non ne cambia di fatto l'impianto. Non cambia l'architettura nei nuovi LEA, restano invariate le tre macrolinee di attività. Tra le novità l'inserimento di nuove tipologie di attività, quali vaccinazioni, protesi e ortesi su misura, un'attenzione all'innovazione con l'introduzione di nuovi Nomenclatori per specialistica ambulatoriale e assistenza protesica. Per il macrolivello assistenza ospedaliera la linea conduttrice è quella dell'appropriatezza, prevedendo un ridimensionamento degli episodi di ricovero non appropriati.

Quel che si riscontra all'esame dei documenti è semmai un maggior dettaglio, una maggiore attenzione agli aspetti processuali delle prestazioni del Ssn: in particolare per quanto riguarda il macrolivello Prevenzione il provvedimento non si limita ad aggiornare l'elenco delle attività.

Il Macrolivello che include le attività di prevenzione erogate nelle aziende sanitarie, recentemente ridefinito nel Provvedimento 2016 citato come "Prevenzione Collettiva e Sanità Pubblica", include «... le attività e le prestazioni volte a tutelare la salute e la sicurezza della Comunità da rischi infettivi, ambientali, legati alle condizioni di lavoro, correlati agli stili di vita...» e si articola in sette aree di intervento che contemplano rispettivamente le malattie infettive, la salute in ambienti aperti, la salute in luoghi di lavoro, la salute animale, la sicurezza alimentare, la prevenzione delle malattie croniche e le attività medico legali.

La nuova articolazione delle linee d'intervento della prevenzione completa e integra quella precedente introdotta nel 2001, dalla quale si discosta esplicitando come filone a sé quello delle attività rivolte alla prevenzione delle patologie croniche.

Di maggior rilievo è il fatto che, se in precedenza le prestazioni rappresentavano semplicemente un elenco da attivare, nei documenti recentemente diffusi dal ministero della Salute esse sono inquadrare in Programmi strutturati, articolati in Componenti e Prestazioni, che specificano le principali linee di attività e le traducono in azioni o prodotti finali (comprensivi di audit, attività di comunicazione, report informativi e rendicontazioni ai cittadini, operatori e istituzioni), il cui beneficiario è rappresentato dalla collettività, in questo modo consentendo di tener sotto controllo e governare il processo complessivo di erogazione delle prestazioni. Un buon esempio, che si riporta di seguito, è rappresentato proprio dallo sviluppo del Livello di Assistenza relativo alla Prevenzione delle Patologie Croniche.

Tab. 1 – Livello di Assistenza Prevenzione delle Malattie Croniche – Macrolivello Prevenzione – Programmi, Attività e Prestazioni

Programmi/Attività	Componenti del Programma	Prestazioni
Programmi intersettoriali secondo i principi del Programma Naz. "Guadagnare Salute"	Profilo di salute Promozione della partecipazione Sinergie con altri soggetti	Elaborazione Profilo di Salute Relazione sullo Stato di Salute Informazione comunicazione Attivazione processi intersett. Offerta programmi
Sorveglianza fattori di rischio di malattie croniche e degli stili di vita	Comunicazione Sorveglianza trend spazio temporali	Informazione e comunicazione a istituzioni, cittadini e operatori sanitari
Prevenzione di malattie croniche e comportamenti favorevoli alla salute	Adeguatezza presa in carico	Programmazione, attivazione e valutazione di interventi di Sanità Pubblica
Prevenzione e contrasto del tabagismo e del consumo a rischio di alcool	Programmi di disassuefazione Campagne, counseling Sorveglianza no fumo Promozione della guida senza alcool	Attivazione di programmi intersettoriali Informazioni rischi per la salute Offerta di counseling individuale
Promozione di attività fisica e sana alimentazione	Promozione, counseling Campagne informativo educative Contrasto al doping Esercizio fisico Adeguatezza nutrizionale Interventi sui capitolati d'appalto Formazione personale	Attivaz. programmi intersettoriali Informazioni rischi per la salute Offerta di counseling individuale Certificato idoneità pr. Sportiva Supporto a Enti e istituzioni
Promozione e sostegno allattamento al seno	Campagne informativo educative	Offerta counseling individuale Informazioni a cittadini e operatori
Screening oncologici	Coinvolgimento gruppi a rischio Promozione partecip. Consapevole Sistemi informativi	Informazione benefici salute Chiamata ed esecuzione test
Prevenzione delle dipendenze	Campagne informative educative	Attivazione progr. intersettoriali

9.3. Quali indicatori per il monitoraggio dei Livelli Essenziali di Assistenza?

Il sistema di responsabilizzazione della spesa introdotto con il monitoraggio dei conti e la stipula dei Piani di Rientro per le Regioni in disavanzo è stato contestualmente accompagnato da un sistema di monitoraggio relativo al soddisfacimento dei fabbisogni dei cittadini mediante l'effettiva erogazione dei LEA, che ci si propone di analizzare nel presente contesto.

La verifica dell'effettiva erogazione delle prestazioni incluse nei Livelli di Assistenza e dell'appropriato ed efficace utilizzo delle risorse viene condotta, dal 2010, dal Comitato nazionale per la Verifica dell'erogazione dei

Livelli Essenziali di Assistenza (Comitato LEA), attraverso l'utilizzo di un set di indicatori ¹ ripartiti tra i tre Macrolivelli definiti dal Decreto istitutivo del 2001 come le macro-linee di attività del Servizio sanitario: prevenzione, assistenza distrettuale e assistenza ospedaliera.

La selezione degli indicatori riflette la ripartizione delle risorse del Servizio sanitario nazionale, nonché le indicazioni politico-programmatiche. La metodologia prevede l'attribuzione di un peso a ciascun indicatore e l'assegnazione di punteggi riferiti al livello raggiunto dalla regione nei confronti di standard e valori medi nazionali. Il set di indicatori viene aggiornato annualmente sulla base di provvedimenti e documenti programmatici nazionali e internazionali da un gruppo di esperti, che valuta inoltre l'affidabilità, la significatività e la rilevanza dei singoli indicatori. Gli indicatori vengono costruiti con i dati del Sistema Informativo Sanitario (SIS).

Attualmente gli indicatori riferiti all'Assistenza Sanitaria Collettiva in ambiente di lavoro sono 12 e si riferiscono prevalentemente a alla valutazione di attività di verifica e controllo; un indicatore di spesa.

Sono 12 anche gli indicatori di monitoraggio dell'assistenza distrettuale: sette si riferiscono alla dotazione strutturale (posti/posto letto equivalenti), tre si riferiscono ad attività/assistiti trattati, un indicatore di spesa; un solo indicatore di "risultato organizzativo", relativo ai ricoveri evitabili (grazie allo sviluppo delle attività territoriali)

Sono sette gli indicatori di monitoraggio dell'assistenza ospedaliera, volti a coprire prevalentemente la dimensione dell'appropriatezza degli interventi.

Sulla base dell'esistenza di indicazioni programmatiche di riferimento o dell'analisi delle distribuzioni degli anni precedenti quando queste manchino, i valori degli indicatori vengono suddivisi in quattro classi in funzione della distanza dal valore normale:

- valore normale (evidenziato in verde nella tabella che segue): 9 punti;
- scostamento minimo (evidenziato in giallo): 6 punti;
- scostamento rilevante ma in miglioramento (evidenziato in fucsia): 3 punti;
- scostamento non accettabile (evidenziato in arancione): 0 punti.

Moltiplicando i pesi degli indicatori per i punti della classe in cui si colloca il valore di questi e sommando i risultati ottenuti si ottiene il punteggio finale, che rappresenta, per ogni regione, la valutazione dell'adempimento dei LEA.

Nello Schema che segue l'esame della griglia LEA, letta per colonna, permette di individuare le criticità di ogni singola Regione², mentre una lettura

¹ Il cui utilizzo è stato previsto al c. 2, art. 10, dell'Intesa Stato Regioni dicembre 2009.

² Nella Schema sono inserite le Regioni in Piano di Rientro

trasversale, per riga, consente di leggere il livello di predittività dei singoli indicatori.

Gli indicatori evidenziati in verde per tutte le realtà regionali devono rappresentare obiettivi strategici, o risultano di utilità limitata.

Gli indicatori evidenziati in rosso in molteplici contesti regionali, per contro, evidenziano criticità su cui lavorare.

Tab. 3 – Gli indicatori della Griglia LEA e performance delle Regioni in PRR

Descrizione indicatore	Peso	Piemonte	Lazio	Abruzzo	Molise	Campania	Puglia	Calabria	Sicilia
Prevenzione									
Prevenzione	1.1 Copertura vaccinale a 24 mesi ciclo base	1							
	1.2 Cop. Vacc. 24 mesi morbillo, parotite, rosolia	0,1							
	1.3 Cop. Vacc. antinfluenzale anziano (>65)	0,2							
	2. Screening cervice uterina, mammella e colon	0,6							
	3. Costo pc ass. collettiva ambiente vita e lavoro	1							
Prev. lavoro	4. Percent. unità controllate su tot. da controllare	0,5							
Prev. sanità animale	5.1 Percent. allevamenti controllati TBC bovina	0,4							
	5.2 Percent.allevamenti controllati brucellosi	0,4							
	5.3 Percentuale di aziende ovi-caprine controllate	0,1							
Prev. sicur. degli alimenti	6.1 Percent. campioni analizzati Piano Naz. Residui	0,3							
	6.2 Percent. campionamenti comm. e ristorazione	0,3							
	6.3 Contaminanti in alimenti di origine vegetale								
Distretto									
Distrettuale	7. Ric. evitabili: asma ped., diabete, scompenso, BPCO	1,11							
Distrettuale anziani	8. Percentuale di anziani >= 65 anni trattati in ADI	2,22							
	9.1 N. posti equivalenti RSA anziani/ 1.000 anziani	1,11							
	9.2 N. posti in RSA ogni 1.000 anziani	0,28							
Distrettuale disabili	10.1.1 N. posti equivalenti res.disabili/1.000 res.	0,56							
	10.1.2 N. posti equiv. semires. disabili/1.000 res.	0,33							
	10.2.1 N. posti in strutture res. disabili/ 1.000 res.	0,11							
	10.2.2 N. posti semires.disabili/ 1.000 res.	0,11							
Terminali	11. Posti letto in hospice / tot deceduti umore	1,39							
Farmac.	12. Costo percentuale ass. farmaceutica territoriale	1							
Specialistica	13. N. di prestazioni risonanza magnetica per 100 res.	0,56							
S. Mentale	14. N. assistiti Dip. Salute Mentale per 1.000 res.	1,11							
Ospedaliera									
Ospedaliera	15.1 Tasso osp. standardizz. per età per 1.000 res.	1,5							
	15.2 Tasso ricovero diurno diagnostico per 1.000 res.	1							
	15.3 Tasso accessi di tipo medico per 1.000 res.	0,5							
	16. Percent. ricoveri ordinari con DRG chirurgico	1,5							
	17. Tasso osp. DRG a rischio inappropriata	2,5							
	18. Percentuale di parti cesarei	1							
	19. Perc. pazienti (65+) con frattura femore operati entro 3 gg	1							
Emergenza	21. Intervallo Allarme-Target dei mezzi di soccorso	1,11							

Fonte: nostre elaborazioni su Monitoraggio LEA, vari anni

9.4. Dal monitoraggio del LEA alle Azioni di sistema: un esempio regionale

La recente Riforma per la Pubblica Amministrazione prevede, tra l'altro, che i Direttori Generali delle Asl siano sottoposti a valutazione dell'attività svolta e dei risultati raggiunti, sia con riferimento agli obiettivi economico-finanziari, sia con riferimento ai LEA e al Programma Valutazione Esiti, evidenziando la capacità di organizzazione dei percorsi clinici da parte dei Direttori Generali.

L'analisi degli indicatori LEA nell'ultimo triennio in Piemonte ha fatto rilevare due evidenti criticità: se le criticità relative ai valori degli indicatori riferiti al macrolivello di assistenza Prevenzione sono comuni alle regioni italiane e quelle relative all'assistenza distrettuale fanno rilevare percorsi di miglioramento nel triennio, all'interno del macrolivello assistenza ospedaliera residuano due criticità, riferite alla qualità del servizio, costanti (anche se con scostamento minimo e in lieve miglioramento) nell'ultimo triennio:

- la percentuale di parti cesarei;
- la tempestività di interventi a seguito di frattura di femore su pazienti anziani (con più di 65 anni).

Gli indicatori che misurano i due fenomeni critici sono stati inclusi, in Piemonte, tra gli obiettivi individuati ai fini del trattamento integrativo dei direttori generali delle Aziende sanitarie regionali nel 2016, collegando in questo modo la valutazione della performance regionale alle azioni di sistema.

Bibliografia

Corte dei Conti (2016), *Rapporto 2016 sul coordinamento della finanza pubblica*, Roma.

Ministero dell'Economia e delle Finanze (2016), *Il monitoraggio della spesa sanitaria*, Roma.

Ministero della Salute (2013, 2014, 2015), Adempimento "Mantenimento dell'erogazione dei LEA" attraverso gli indicatori della Griglia LEA, Metodologia e risultati degli anni 2013, 2012 e 2011, Roma.

10. LA PROGRAMMAZIONE COMUNITARIA 2014-2020 E L'IMPATTO FINANZIARIO NEL SETTORE DEI TRASPORTI E DELLA LOGISTICA: RISULTATI DI UN MONITORAGGIO DELLE REGIONI DEL MEZZOGIORNO

di *Alessandro Panaro e Agnese Casolaro*

10.1. Introduzione

Obiettivo dell'articolo è quello di illustrare alcuni dei principali aspetti relativi al settore trasporti contenuti nella Programmazione Operativa Regionale (POR) 2014-2020 delle regioni meridionali.

In particolare, verranno analizzati i POR delle Regioni Campania, Puglia e Sicilia – i principali in termini di risorse assegnate al settore trasporti – soffermando l'attenzione, da un lato, sulle priorità del territorio in tema di trasporti e sulle azioni messe in campo per il loro raggiungimento e, dall'altro, sulle forme di finanziamento adottate.

Le Programmazioni delle singole Regioni si inseriscono in un contesto di sviluppo più ampio teso non solo alla creazione di uno spazio unico europeo, ma anche allo sviluppo e al miglioramento di sistemi di trasporto sostenibili dal punto di vista dell'ambiente, nonché al sostegno al miglioramento della mobilità regionale.

Di conseguenza, i singoli programmi si concentrano non solo sul rinnovamento delle infrastrutture di trasporto esistenti, sulla costruzione di collegamenti mancanti e sull'eliminazione delle strozzature di rete, ma anche sullo sviluppo di infrastrutture sicure e sul sostegno a modalità di trasporto sostenibili (ad esempio le Autostrade del mare).

Le programmazioni, nello specifico, puntano, a seconda delle specifiche caratteristiche territoriali, sullo sviluppo della rete stradale e ferroviaria (tanto in termini di nuove opere quanto in termini di miglioramento dell'esistente), sullo sviluppo delle condizioni di accessibilità e sull'individuazione di sistemi alternativi di trasporto per le aree sensibili, sugli interporti e porti (soprattutto commerciali) da sempre al centro dell'attenzione delle strategie di sviluppo di alcune regioni.

In termini di risorse, per il periodo 2014-2020, alle regioni del Mezzogiorno sarà destinato il 70% dell'ammontare complessivamente indirizzati all'Italia dai Fondi Strutturali e d'Investimento Europei (circa 32,8 miliardi di euro); mentre considerando i soli Assi dedicati ai trasporti, le regioni in esame, hanno a disposizione oltre 1,3 miliardi di euro a valere sul FESR.

10.2. Campania POR FESR 2014-2020

Il POR FESR 2014-2020 della Regione Campania individua tre strategie regionali: Campania Regione Innovativa (che punta allo sviluppo dell'innovazione, della ricerca e al sostegno della competitività), Campania Regione Verde (finalizzata al cambiamento dei sistemi energetico, agricolo, dei trasporti e delle attività marittime) e Campania Regione Solidale (che mira alla costituzione di un sistema di welfare orientato all'inclusione e alla partecipazione, innalzando il livello della qualità della vita).

Al POR sono assegnati complessivamente 4 miliardi e 113 milioni di euro, di cui oltre 3 miliardi assegnati dalla UE.

Tab. 1 – POR Campania 2014-2020: le priorità d'investimento

Asse prioritario	Sostegno UE	Quota nazionale	Finanziamento totale
Ricerca e innovazione	386.070.720	128.690.240	514.760.960
ICT e agenda digitale	261.812.750	87.270.917	349.083.667
Competitività del sistema produttivo	264.282.346	88.094.115	352.376.461
Energia sostenibile	462.311.133	154.103.711	616.414.844
Prevenzione dei rischi naturali ed antropici	277.238.546	92.412.849	369.651.395
Tutela e valorizzazione del patrimonio ambientale e culturale	747.489.591	249.163.197	996.652.788
Trasporti	167.631.476	55.877.159	223.508.635
Inclusione sociale	114.106.762	38.035.587	152.142.349
Infrastrutture per il sistema dell'istruzione regionale	112.182.520	37.394.173	149.576.693
Capacità amministrativa	214.522.701	71.507.567	286.030.268
Assistenza tecnica	77.510.837	25.836.946	103.347.783
TOTALE	3.085.159.382	1.028.386.461	4.113.545.843

Fonte: POR Campania 2014-2020

Quadro di riferimento

L'analisi del contesto socio economico campano mostra un quadro dei fabbisogni regionali vasto e variegato. Il processo di programmazione 2014-2020 si è svolto in piena fase recessiva dell'economia reale, con riflessi gravi sui divari strutturali che già caratterizzavano il territorio.

La Regione intende puntare al rafforzamento dei trasporti regionali, attraverso l'attuazione di alcuni degli interventi individuati nel Piano Trasporti Regionale, con particolare attenzione alle tematiche legate all'ultimo miglio, alla connessione delle aree interne regionali e al miglioramento delle infrastrutture portuali e interportuali. In particolare, gli obiettivi che s'intendono realizzare sono:

- garantire l'accessibilità di persone e merci nelle aree interne;
- migliorare l'interconnessione dei Sistemi Territoriali Locali con quelli nazionali e regionali;
- migliorare il sistema portuale e interportuale campano;
- realizzare sistemi alternativi di trasporto per aree sensibili.

Strategia d'investimento del programma operativo

Alla risoluzione delle criticità nel sistema dei trasporti campano, il POR Campania 2014-2020, contribuirà attivando interventi nell'ambito dell'Asse Prioritario 7, Obiettivo Tematico n. 7: "Promuovere sistemi di trasporto sostenibili ed eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete", per il quale sono previste risorse pari al 5,43% sul totale del Programma.

Si prevede il completamento dei seguenti Grandi Progetti avviati con il POR Campania FESR 2007-2013:

1. sistema integrato portuale di Napoli;
2. sistema integrato portuale di Salerno;
3. la SS Vesuvio da completare.

10.2.1. ASSE VII "Trasporti"

Priorità d'investimento

Migliorare la mobilità regionale, collegando i nodi secondari e terziari all'infrastruttura della RTE-T, compresi i nodi multimodali.

Obiettivo specifico

Miglioramento della mobilità regionale, integrazione modale e miglioramento dei collegamenti multimodali.

In base all'Accordo di Partenariato e in attuazione del Piano dei Trasporti Regionale, la Regione Campania intende rafforzare i servizi di trasporto pubblico regionale e favorire i collegamenti tra porti, interporti e aeroporti. Gli interventi per il trasporto regionale, sono stati individuati dando priorità alle tratte con domanda potenziale significativa e si tradurranno in un miglioramento del servizio. L'obiettivo della Regione è puntare allo sviluppo di azioni di potenziamento del trasporto pubblico al fine di ottenere il miglioramento della qualità dell'aria (riducendo le emissioni di CO₂), insieme alla riduzione del traffico veicolare privato.

Obiettivo specifico

Rafforzamento delle connessioni dei nodi secondari e terziari delle reti TEN-T.

La Regione Campania, in maniera coerente con gli interventi previsti nell'ambito della strategia regionale per le Aree interne, intende potenziare i collegamenti stradali esistenti e realizzare interventi volti a correggere discontinuità, ad aumentare l'accessibilità e l'integrazione modale, in particolare nelle aree agricole.

Azioni da sostenere nell'ambito della priorità d'investimento

- a. Potenziare i servizi di trasporto pubblico ferroviario regionale e inter-regionale su tratte dotate di domanda potenziale significativa, attraverso:
 - il potenziamento della logistica e la riqualificazione dei sistemi d'informazione e controllo;
 - la promozione della bigliettazione elettronica;
 - lo sviluppo di tecnologie di tipo ITS, Intelligent Transport System, al fine di rilevare e monitorare i flussi complessivi di traffico merci e passeggeri e favorire così la programmazione della mobilità, la riorganizzazione dei servizi e l'incoraggiamento del trasporto pubblico;
 - il potenziamento e l'incremento degli standard di sicurezza delle infrastrutture ferroviarie regionali, tramite interventi di messa in sicurezza della sede ferroviaria, delle gallerie e delle opere d'arte esistenti;
- b. Rafforzare le connessioni dei nodi secondari e terziari delle aree interne e di quelle dove sono localizzati significativi distretti di produzione agro-industriale con i principali assi viari e ferroviari della rete TEN-T.

L'azione prevede il completamento e la messa in sicurezza delle connessioni stradali tra le aree agricole e le principali infrastrutture di trasporto.

Attraverso tali azioni, in coerenza con l'Accordo di Partenariato e con la Strategia Nazionale per le Aree Interne, si mira a promuovere la competitività delle 4 Aree Interne individuate dalla Regione Campania (Cilento Interno, Vallo di Diano, Terno Tammaro e Alta Irpinia) e a completare il Grande Progetto SS 268 del Vesuvio.

Priorità d'investimento

Sviluppare e migliorare i sistemi di trasporto ecologici (anche quelli a bassa rumorosità) e a bassa emissione di carbonio, tra cui il trasporto per vie navigabili interne e quello marittimo, i porti, i collegamenti multimodali e le infrastrutture aeroportuali, al fine di favorire la mobilità regionale e locale sostenibile.

Obiettivo specifico

Miglioramento della competitività del sistema portuale e interportuale.

L'obiettivo specifico risponde alla necessità di accrescere la competitività del sistema portuale regionale attraverso l'ampliamento delle infrastrutture esistenti e l'offerta di servizi, l'ottimizzazione dell'assetto organizzativo e funzionale, garantendo maggiori livelli di sicurezza. Al fine di raggiungere tale risultato si prevede anche di completare i due progetti del Porto di Napoli e del Porto di Salerno.

L'obiettivo intende favorire lo sviluppo di aree logistiche integrate, individuate attraverso le relazioni funzionali, infrastrutturali ed economiche esistenti tra il porto, l'entroterra e la città di riferimento. Sarà, inoltre, definita una serie di azioni che consenta di innescare un percorso partenariale tra le Amministrazioni e gli stakeholder interessati.

Azioni da sostenere nell'ambito della priorità d'investimento

- a. Potenziare le infrastrutture portuali e interportuali d'interesse nazionale, incluso il loro adeguamento a standard ambientali, energetici e operativi.
- b. Potenziare le Autostrade del mare per il cargo Ro-Ro sulle rotte tirreniche e adriatiche per migliorare la competitività del settore dei trasporti marittimi.
- c. Potenziare l'integrazione dei porti con le aree retro portuali.

Con queste azioni saranno finanziati:

- interventi di messa in sicurezza del sistema portuale e interportuale regionale, anche per la salvaguardia dell'ambiente naturale;

- il potenziamento dell'offerta d'infrastrutture e di servizi del sistema portuale e interportuale regionale;
- interventi per migliorare l'accessibilità e l'autosufficienza energetica nei porti e interporti regionali;
- interventi di riduzione delle emissioni dai terminali marittimi di combustibili liquidi in ambiente portuale (elettrificazione delle banchine);
- interventi per lo sviluppo di applicazioni tecnologiche per la portualità e interportualità regionale;
- interventi di riqualificazione dei porti regionali.

Principi guida per la selezione delle operazioni

La selezione delle operazioni da effettuare si fonderà su criteri di concentrazione delle risorse e su analisi istruttorie che valutino la rilevanza degli interventi proposti in relazione all'entità del miglioramento che s'intende apportare al servizio offerto. In particolare sarà data priorità agli interventi che:

- privilegino la continuità territoriale con le comunità isolate e quelle di difficile accesso rispetto alle modalità di trasporto su gomma e ferro;
- integrino e potenzino gli effetti positivi innescati dall'attuazione di grandi progetti che impattano sui litorali regionali;
- contribuiscano alla riduzione dei consumi energetici relativi al settore dei trasporti;
- favoriscano l'integrazione tra politiche delle reti e politiche territoriali.

Tab. 2 – POR Campania 2014-2020: settori d'intervento in tema trasporti

Fondo	Categoria di regioni	Codice	Importo in euro
ERDF	Meno sviluppate	034. Altre strade ricostruite o migliorate (autostrade, strade nazionali, regionali o locali)	11.862.551
ERDF	Meno sviluppate	039. Porti marittimi (RTE-T)	8.087.650
ERDF	Meno sviluppate	040. Altri porti marittimi	140.000.000
ERDF	Meno sviluppate	044. Sistemi di trasporto intelligenti (compresi l'introduzione della gestione della domanda, i sistemi di pedaggio, il monitoraggio informatico e i sistemi d'informazione e di controllo)	8.087.650
TOTALE			167.631.476

Fonte: POR Campania 2014-2020

Tab. 3 – POR Campania 2014-2020: i tipi di territori

Fondo	Categoria regioni	Codice	Importo in euro
ERDF	Meno sviluppate	01. Grandi aree urbane (densamente popolate > 50 000 abitanti)	150.000.000
ERDF	Meno sviluppate	02. Piccole aree urbane (mediamente popolate > 5 000 abitanti)	17.631.476

Fonte: POR Campania 2014-2020

10.3. Puglia POR FESR 2014-2020

Partendo da un'analisi di contesto che fa emergere punti di forza e di debolezza, nonché criticità sociali e ambientali del sistema dell'innovazione regionale, la Smart Puglia 2020 propone un approccio nuovo per lo sviluppo economico responsabile e il potenziamento progressivo attraverso un uso intelligente e sostenibile delle tecnologie.

La Commissione europea ha adottato il Programma Operativo Regionale della Puglia per il periodo 2014-2020 con un investimento complessivo (plurifondo FESR+FSE) di 7,12 miliardi di euro, per metà a valere su risorse europee e per l'altra metà a valere su fondi nazionali. Delle risorse totali, oltre 5 miliardi e mezzo riguardano il FESR.

Tab. 4 – POR Basilicata 2014-2020: le priorità d'investimento

Asse prioritario	Sostegno UE	Quota nazionale	Finanziamento totale
Ricerca, sviluppo tecnologico e innovazione	336.183.406	336.183.406	672.366.812
Migliorare l'accesso e l'impiego delle TIC	135.888.502	135.888.502	271.777.004
Promuovere la competitività delle PMI	558.999.535	558.999.535	1.117.999.070
Energia sostenibile e qualità della vita	197.945.604	197.945.604	395.891.208
Adattamento al cambiamento climatico	163.407.429	163.407.429	326.814.858
Tutela dell'ambiente, delle risorse naturali e culturali	570.950.000	570.950.000	1.141.900.000
Sistemi di trasporto e infrastrutture di rete	231.040.314	231.040.314	462.080.628
Occupazione	-	-	-
Inclusione sociale	340.210.507	340.210.507	680.421.014
Istruzione, formazione e apprendimento	76.105.961	76.105.961	152.211.922
Autorità pubbliche	-	-	-
Sviluppo Urbano Sostenibile	65.000.000	65.000.000	130.000.000
TOTALE	2.788.070.047	2.788.070.047	5.576.140.094

Fonte: POR Basilicata 2014-2020

Quadro di riferimento

Il POR FESR 2014-2020 è strutturato sulla base di esigenze e considerazioni che hanno condotto alla scelta degli obiettivi. In particolare in merito al settore dei trasporti, i primi due obiettivi hanno un impianto macro (sistema portuale, export, interconnessione logistica) mentre gli ultimi quattro sono focalizzati a livello micro (rete stradale secondaria, trasporto pubblico, viabilità cittadina):

- favorire la propensione all'export delle imprese pugliesi attraverso il riammodernamento dell'attuale sistema logistico, soprattutto per quel che concerne il sistema portuale regionale;
- pianificare una maggiore interconnessione tra sistema portuale, trasporto pubblico ferroviario e trasporto su gomma;
- migliorare il sistema della viabilità secondaria al fine di un miglior collegamento delle aree interne con le direttrici di collegamento primarie;
- riprogrammare i servizi del TPL (Trasporto Pubblico Locale), puntando sull'intermodalità e sull'integrazione tra sistemi, di vettori, di orari e tariffa (biglietto unico) attraverso una gestione unitaria del trasporto su ferro a livello regionale;
- introdurre misure restrittive per la circolazione in città;
- adeguare il parco mezzi pubblici e privati, introdurre veicoli elettrici e diffondere infrastrutture di ricarica elettrica.

Strategia d'investimento del programma operativo

Per il conseguimento degli obiettivi sopra elencati il Programma stanziava per l'Asse Prioritario 7 – Sistemi di Trasporto e infrastrutture di rete 231 milioni di euro dei 5 miliardi di euro totali, suddivisi equamente al 50% tra sostegno dall'Unione Europea e cofinanziamento nazionale.

10.3.1. ASSE VI “Sistemi di trasporto ed infrastrutture di rete”

Priorità d'investimento

Potenziare l'offerta ferroviaria e migliorare il servizio in termini di qualità e tempi di percorrenza.

Obiettivo specifico

Interventi di potenziamento dell'offerta ferroviaria e miglioramento del servizio.

La Regione intende migliorare le condizioni di accessibilità territoriale e la qualità del servizio ai cittadini con un approccio orientato alla co-modalità, investendo per l'adeguamento e il potenziamento delle ferrovie locali.

La componente ferroviaria della rete dei trasporti pugliese si estende per oltre 1500 km di rete, servendo l'88% dei Comuni. La Regione Puglia si pone l'obiettivo di far crescere il traffico ferroviario di persone e merci attraverso il completamento dell'interoperabilità delle cinque ferrovie regionali, adeguando il materiale rotabile e l'infrastruttura, attraverso la dotazione necessaria a realizzare lo scambio modale.

Requisiti essenziali per l'incremento dell'utilizzo della rete ferroviaria sono l'integrazione delle tariffe sull'intero territorio, la presenza di stazioni di interscambio per l'intermodalità, una maggiore efficienza della rete e sicurezza e la qualità del servizio.

Tale evoluzione del sistema ferroviario consentirà alla Puglia di poter contare su infrastrutture ferroviarie "interconnesse" in grado di consentire modelli di esercizio sempre più aderenti alle effettive tipicità della domanda, garantendo tempi più rapidi di accesso ai nodi della rete ferroviaria regionale e ai centri urbani di riferimento. Sono previsti interventi di raddoppio, velocizzazione e potenziamento di alcune tratte e la rifunzionalizzazione di alcune stazioni con relativi servizi per l'interscambio.

Azioni da sostenere nell'ambito della priorità d'investimento

Le ripercussioni positive previste consistono nel maggior uso della rete ferroviaria e nella riduzione del grado di congestione nei centri urbani, delle emissioni acustiche e di sostanze climalteranti. In dettaglio, i risultati che si intendono ottenere sono:

- potenziamento degli accessi alla rete TEN-T (rete ferroviaria AV/AC, Linea Ferroviaria Adriatica, Corridoi Marittimi Mediterranei), rete volta a contrastare la marginalità della Puglia nel contesto europeo e restituire continuità fisico-funzionale alle linee ferroviarie regionali;
- sviluppo dei collegamenti tra le cinque ferrovie regionali per costituire un'unica rete interconnessa e interoperabile;
- crescita dell'utenza della rete ferroviaria, adottando meccanismi di fidelizzazione al trasporto collettivo sia merci che passeggeri;
- crescita dell'efficienza della rete e della sicurezza del servizio ferroviario;
- riduzione del traffico su gomma in favore del traffico ferroviario con conseguenze ambientali positive, come la riduzione di CO₂ e il miglioramento della qualità dell'aria.

Priorità d'investimento

Migliorare la mobilità regionale, per mezzo del collegamento dei nodi secondari e terziari all'infrastruttura della TEN-T, compresi i nodi multimodali.

Obiettivo specifico

Rafforzare le connessioni dei nodi secondari e terziari alla rete TEN-T

Oltre alle stazioni ferroviarie principali, la Programmazione è volta a favorire la continuità fisico-funzionale degli itinerari di accesso ai poli di interesse regionale, aeroporti e porti, anche attraverso la realizzazione di parcheggi di interscambio presso le fermate del trasporto pubblico su gomma e/o sul ferro.

Si ritiene necessario rafforzare il sistema dell'accessibilità e la connessione delle aree interne alle reti sovrastrutturate regionali, attraverso il collegamento dei nodi secondari e terziari all'infrastruttura TEN-T. Tale obiettivo sarà perseguito attraverso:

- l'adduzione alle stazioni del servizio ferroviario regionale (SFR);
- il rafforzamento delle direttrici di penetrazione dalle aree interne ai principali poli attrattori;
- sistemi innovativi di trasporto collettivo (taxi collettivo, mini bus a chiamata ecc.);
- servizi rapidi di connessione esercitati con tecnologie innovative (per esempio BRT – Bus Rapid Transit).

La priorità in relazione al tema della mobilità e dei trasporti riguarda la promozione della coesione territoriale.

Azioni da sostenere nell'ambito della priorità d'investimento

L'intervento mira a ridurre di un terzo i tempi di accesso ai nodi urbani principali dalle aree interne. Nello si punta a:

- migliorare le condizioni di accesso ai servizi (istruzione, assistenza sanitaria, beni culturali, naturalistici ecc.) per i residenti nelle aree interne;
- ripopolare le aree interne e ridare slancio alle attività tradizionali (agricoltura, allevamento, artigianato ecc.);
- potenziare l'accesso e la mobilità turistica in tutto il territorio pugliese;
- infittire le relazioni tra le diverse componenti della comunità regionale;
- favorire la generazione di adeguati bacini di traffico soddisfacenti;

- migliorare i livelli di offerta del servizio di trasporto pubblico e determinare una standardizzazione dei livelli di servizio su tutto il territorio regionale.

Priorità di investimento

Potenziare il sistema ferroviario regionale l'integrazione modale e il miglioramento dei collegamenti multimodali con i principali nodi urbani, produttivi e logistici e la rete centrale, globale e locale.

Obiettivo specifico

Interventi per potenziare i servizi di trasporto pubblico regionale e inter-regionale.

In completamento al Piano Triennale dei Servizi (PTS), l'intervento previsto si propone di recuperare in efficacia e riorganizzare il sistema ferroviario al fine di agire sulla domanda di mobilità tra bacini di traffico consistenti. Gli investimenti tecnologici in infrastrutture immateriali saranno dedicati in particolare alla sicurezza, all'automazione della circolazione dei convogli e all'eliminazione dei passaggi a livello. Questi interventi permetteranno di migliorare i meccanismi di allocazione della capacità ferroviaria e, auspicabilmente, recuperare tracce orarie potenzialmente appetibili sulle relazioni ad alta frequentazione.

La Programmazione prevede inoltre la promozione di interventi specifici per rendere efficaci le catene multimodali, passeggeri e merci, anche attraverso l'utilizzo dei migliori standard di servizio circa le informazioni e la tele-gestione del traffico (ITS e ERMTS).

Azioni da sostenere nell'ambito della priorità d'investimento

Si attende un duplice risultato: restituire dignità al trasporto pubblico come vettore preferenziale di mobilità e adeguare il trasporto pubblico locale a elevati standard qualitativi.

I risultati che si intende ottenere sono:

- riduzione delle emissioni acustiche e di CO₂ e diminuzione della congestione sia nei centri urbani che in tutto il territorio regionale;
- miglioramento della qualità del materiale rotabile destinato al TPL;
- riqualificazione delle fermate e dei terminal bus e, conseguentemente, degli spazi urbani dedicati alla mobilità.

Priorità di investimento

Promuovere sistemi di trasporto sostenibili ed eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete, sviluppando e ripristinando sistemi di

trasporto ferroviario globali, di elevata qualità e interoperabili, e promuovendo misure di riduzione dell'inquinamento acustico.

Obiettivo specifico

Aumentare la competitività del sistema portuale e interportuale.

Gli oltre 800 km di costa configurano la Puglia come porta d'accesso alla macro regione adriatico-ionica. Questa opportunità suggerisce l'orientamento strategico degli investimenti da canalizzare nel sistema portuale e interportuale allo scopo di accrescere l'attrattività della Regione in campo nazionale e internazionale.

Il cambiamento così previsto non può prescindere dal recupero del gap infrastrutturale accumulato negli anni. A questo proposito si procederà ripristinando la piena operatività dei fondali, delle banchine e delle infrastrutture, con interventi volti a migliorare le capacità operative dei porti pugliesi. Tra le attività previste vi è anche il completamento delle opere avviate con il ciclo di programmazione 2007-2013 (ampliamento dell'Interporto regionale della Puglia, attività di dragaggio dei fondali e l'introduzione di sistemi di protezione che limitino la perdita di pescaggio dei porti). In parallelo, saranno favoriti gli interventi di ammodernamento, rifunzionalizzazione e recupero delle banchine di ormeggio esistenti e interventi di riqualificazione delle aree degradate retroportuali quale luogo di qualità urbana, sviluppo, aggregazione e incontro.

Sarà finanziato, inoltre, l'ultimazione del grande progetto "Completamento dell'Ampliamento dell'Interporto Regionale di Puglia" con la realizzazione di piattaforme logistiche dedicate.

Azioni da sostenere nell'ambito della priorità d'investimento

La Regione Puglia intende far crescere i traffici commerciali (merci e passeggeri) negli interporti e nei porti classificati di carattere regionale, riqualificando le dotazioni infrastrutturali. La Programmazione è finalizzata inoltre ad integrare le aree portuali e retroportuali riqualificandone le "aree di connessione".

I risultati che si intende ottenere riguardano nello specifico:

1. potenziamento delle capacità operative dei porti di rilievo, anche attraverso l'efficientamento energetico dei servizi portuali e retro portuali;
2. implementazione della dotazione infrastrutturale;
3. aumento dell'attrattività dei porti dell'accessibilità, riqualificazione delle aree retroportuali e incoraggiamento della mobilità sostenibile.

Allocazione delle risorse finanziarie

Le categorie di operazione beneficiarie della principale quota di risorse sono quelle relative al settore stradale, ferroviario e alla multi modalit .

Tab. 5 – POR Puglia 2014-2020: settori d'intervento in tema trasporti

Fondo	Categoria di regioni	Codice	Importo in euro
FESR	Meno sviluppate	2 - Altri approcci integrati allo sviluppo urbano sostenibile	15.000.000
FESR	Meno sviluppate	26 - Altre reti ferroviarie	147.000.000
FESR	Meno sviluppate	27 - Infrastrutture ferroviarie mobili	13.500.000
FESR	Meno sviluppate	34 - Altre strade ricostruite o migliorate	150.000.000
FESR	Meno sviluppate	36 - Trasporti multimodali	40.500.000
FESR	Meno sviluppate	40 - Altri porti marittimi	15.040.314

Fonte: POR Puglia 2014-2020

10.4. Sicilia POR FESR 2014-2020

La Regione Sicilia ha definito per il Programma Operativo del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale 2014-2020 un impianto strategico che intende innescare processi di sviluppo attraverso azioni volte al rafforzamento della competitivit  dei sistemi produttivi e della qualit  della vita. Il POR contribuisce alla Strategia europea per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, il recupero dei ritardi strutturali ed il conseguimento di una maggiore coesione economica, sociale e territoriale.

Il Programma   stato strutturato analizzando problemi, bisogni ed opportunit  della Regione Sicilia.

Nell'ottica di questa analisi sinergica sono state rilevate alcune sfide:

- rilanciare l'occupazione, la crescita e la coesione sociale;
- accrescere la competitivit ;
- valorizzare le risorse territoriali, ambientali e culturali come driver dello sviluppo atteso;
- migliorare la qualit  della vita dei cittadini, anche attraverso la ricerca di una maggiore coesione territoriale;
- migliorare l'ecosistema e rendere pi  efficienti e accessibili i servizi.

Il POR FESR 2014-2020 si articola in 9 Assi prioritari ed ha uno stanziamento complessivo di circa 4,4 miliardi di euro.

Tab. 6 – POR Sicilia 2014-2020: le priorità d'investimento

Asse prioritario	Sostegno UE	Quota nazionale	Finanziamento totale
Ricerca, sviluppo tecnologico e innovazione	342.889.179	114.296.393	457.185.572
Agenda digitale	256.942.723	85.647.574	342.590.297
Competitività delle PMI	500.902.885	166.967.628	667.870.513
energia sostenibile	846.551.091	282.183.697	1.128.734.788
Cambiamento climatico	221.479.774	73.826.591	295.306.365
Tutela dell'ambiente	372.608.981	124.202.994	496.811.975
Sistemi di Trasporto Sostenibili	512.764.653	170.921.551	683.686.204
Inclusione Sociale	161.992.534	53.997.511	215.990.045
Istruzione e Formazione	124.180.577	41.393.526	165.574.103
Assistenza tecnica	-	-	-
TOTALE	3.340.312.397	1.113.437.465	4.453.749.862

Fonte: POR Sicilia 2014-2020

Quadro di riferimento

L'economia siciliana, all'avvio del nuovo ciclo di programmazione, risulta profondamente condizionata dalla crisi cominciata nel 2007. Dall'inizio della recessione, si è assistito ad una caduta del PIL regionale superiore al 13% a cui si è associato un calo del valore aggiunto del settore industriale del 7%, delle costruzioni dell'11%, dei servizi del 14%.

Questi andamenti richiedono un'urgente azione di contrasto ed il rafforzamento della competitività, in direzione di un radicale miglioramento del sistema dei servizi. In particolare l'Asse Prioritario 7 "Sistemi di Trasporto Sostenibili" è volto alla risoluzione delle criticità relative alla mobilità e le infrastrutture.

Trasporti e mobilità

Rete stradale: la rete stradale interna all'Isola risulta con un indice di dotazione di rete stradale (2007) pari a 85,94 (Italia=100), leggermente inferiore a quello delle regioni del Sud (Mezzogiorno=87,10). Mentre in riferimento alla dotazione autostradale, si ha un indice di poco superiore alla media nazionale: l'indice dei km di autostrade della Sicilia è di 2,5 rispetto ad una media italiana di 2,2.

Rete ferroviaria: la Sicilia ha una densità di rete pari a 56 m per kmq e presenta un indice di dotazione di rete ferroviaria (2007) pari a 59,89 (Italia=100; Mezzogiorno=87,91).

Infrastrutture portuali: la caratteristica di insularità ed il suo posizionamento strategico al centro del bacino del Mediterraneo hanno contribuito allo sviluppo di infrastrutture portuali ben al di sopra della media italiana e del Mezzogiorno. Tuttavia, all'ampiezza di infrastrutture portuali non corrisponde un adeguato livello delle infrastrutture stesse.

Infrastrutture aeroportuali: il sistema aeroportuale consta di sei scali aeroportuali per uso civile-cargo. Le infrastrutture aeroportuali risultano, però, carenti nella disponibilità di collegamenti con le altre modalità e nell'integrazione logistica. Tutti gli aeroporti sono privi di collegamenti ferroviari; fa eccezione solo l'aeroporto di Palermo, per il quale la frequenza dei treni è comunque inadeguata ad offrire un'alternativa concorrenziale rispetto alla strada.

Strategia d'investimento del programma operativo

Al fine di risolvere le problematiche riscontrate relativamente al settore trasporti, il Programma stanziava per l'Asse Prioritario 7 - Sistemi di Trasporto Sostenibili 500 milioni di euro dei 4 miliardi di euro totali, proporzionati al 15% sostenuto dall'Unione Europea e per il restante 75% messo a disposizione con cofinanziamento nazionale.

10.4.1. ASSE VII "Sistemi di trasporto sostenibile"

Priorità d'investimento

Migliorare la mobilità regionale, collegando i nodi secondari e terziari all'infrastruttura della RTE-T, compresi i nodi multimodali.

Obiettivo specifico

Potenziamento dell'offerta ferroviaria e miglioramento del servizio in termini di qualità e tempi di percorrenza.

La Regione intende procedere al completamento delle infrastrutture strategiche. Nel lungo termine, si mira al completamento del raddoppio ferroviario tra Palermo (aeroporto), Messina e Catania (aeroporto), da mettere a sistema con la dorsale da Palermo per Agrigento, già velocizzata nelle precedenti programmazioni, nonché con la dorsale Palermo-Messina.

L'intervento riguarderà in particolare il completamento del Raddoppio ferroviario Palermo-Carini, già inserito come Grande Progetto nella programmazione 2007-2013.

Gli interventi di potenziamento del sistema ferroviario regionale puntano ad un significativo abbattimento dei tempi di percorrenza rispetto alla situazione attuale, al miglioramento della qualità del servizio e dell'efficienza dei collegamenti regionali tra i principali capoluoghi siciliani, al fine di garantire lo spostamento su ferro di importanti quote di traffico di persone e merci.

Obiettivo specifico

Potenziamento ferroviario regionale, integrazione modale e miglioramento dei collegamenti multimodali con i principali nodi urbani, produttivi e logistici, e la rete centrale, globale e locale.

Si intende promuovere il rafforzamento della rete ferroviaria regionale, privilegiando gli interventi strategici di collegamento/adduzione alla Rete TEN-T quali: il raddoppio della tratta ferroviaria Ogliastrillo-Castelbuono lungo la linea Palermo–Messina e la Chiusura dell'Anello ferroviario di Palermo, tangente al Passante ferroviario di Palermo.

Si sosterrà, al contempo, il rinnovo del materiale rotabile attraverso l'acquisto di nuovi mezzi che possano migliorare l'attrattività della modalità ferroviaria e scoraggiare l'uso del mezzo privato. Sono inoltre previsti interventi tecnologici finalizzati alla promozione dei sistemi di bigliettazione elettronica. In questo modo si punta ad ottenere un aumento degli standard di sicurezza della rete ferroviaria regionale e l'aumento del grado di accessibilità anche grazie all'introduzione di sistemi di trasporto intelligente a servizio degli utenti delle infrastrutture di trasporto.

Obiettivo specifico

Rafforzamento delle connessioni con la rete globale delle aree interne.

Miglioramento delle condizioni di accessibilità e dell'interconnessione tra la rete viaria primaria ed i poli di scambio intermodale, con particolare riferimento alle aree interne, a forte vocazione agricola, garantendo l'accesso ai servizi essenziali della sanità, dell'istruzione – compreso gli asili nido – a fini dell'inclusione sociale. Tali interventi garantiranno, inoltre, una riduzione dei livelli di incidentalità.

Priorità d'investimento

Sviluppare e migliorare sistemi di trasporto ecologici, a bassa rumorosità e a bassa emissione di carbonio, tra cui il trasporto per vie navigabili interne e quello marittimo, i porti, i collegamenti multimodali e le infrastrutture aeroportuali, al fine di favorire la mobilità regionale e locale sostenibile.

Obiettivo specifico

Aumento della competitività del Sistema Portuale e interportuale.

Il grado di competitività del sistema portuale e interportuale siciliano (dotazione portuale 143,6, Italia=100) ha una forte incidenza sui livelli generali di produttività ed attrattività dell'economia regionale. La Sicilia registra un'importante quota di merci in ingresso ed in uscita dalla regione attraverso la modalità del trasporto marittimo.

L'Azione riguarda il potenziamento dei porti di rilevanza nazionale e l'ottimizzazione delle specializzazioni dei porti commerciali regionali mediante la realizzazione di opere di consolidamento, messa in sicurezza ed ampliamento delle banchine, dotazione di sistemi tecnologici, realizzazione di strutture per l'intermodalità.

L'obiettivo dell'aumento della competitività del sistema portuale e interportuale in Sicilia viene perseguito in stretta integrazione con il Programma Operativo Nazionale "Infrastrutture e reti", nell'ambito del quale sono realizzati gli interventi relativi ai nodi logistici siciliani di rilevanza nazionale mentre il POR agirà sui nodi di rilievo regionale.

Completando gli interventi di potenziamento e qualificazione già effettuati sul sistema dei porti regionali, la Regione intende promuovere l'aumento dei flussi di traffico marittimo delle merci e favorire il riequilibrio modale nel trasporto delle merci. Gli effetti attesi riguardano, inoltre, la riduzione del traffico merci di lunga percorrenza su strada, la sostenibilità ambientale e la riduzione dei costi diretti ed indiretti del trasporto.

Allocazione delle risorse finanziarie

Le categorie di operazione beneficiare della maggior quota di risorse sono quelle relative al settore ferroviario, comparto che la regione punta a promuovere maggiormente, con una percentuale di dotazione superiore al 50% del totale dei fondi stanziati per l'asse in oggetto.

Tab. 7 – POR Campania 2014-2020: settori d'intervento in tema trasporti

Fondo	Categoria di regioni	Codice	Importo in euro
FESR	Meno sviluppate	24	9.750.000
FESR	Meno sviluppate	26 - Altre reti ferroviarie	260.343.188
FESR	Meno sviluppate	27- Infrastrutture ferroviarie mobili	75.000.000
FESR	Meno sviluppate	30 - Collegamenti stradali secondari alle reti e ai nodi stradali RTE-T	51.276.465
FESR	Meno sviluppate	36 - Trasporti multimodali	47.895.000
FESR	Meno sviluppate	40 - Altri porti marittimi	64.500.000
FESR	Meno sviluppate	44. Sistemi di trasporto intelligenti (compresi l'introduzione della gestione della domanda, i sistemi di pedaggio, il monitoraggio informatico e i sistemi d'informazione e di controllo)	4.000.000
TOTALE			512.764.653

Fonte: POR Campania 2014-2020

10.5. Considerazioni conclusive

In conclusione si presenta una panoramica dei fondi stanziati dalle tre programmazioni analizzate, insieme a quelle delle altre due regioni considerate meno sviluppate (Basilicata e Calabria) per fornire un quadro complessivo della situazione in essere.

Si osserva come, la Puglia è la regione per la quale sono stati stanziati più fondi nell'ambito della Programmazione Operativa Regionale 2014-2020, circa 5,57 miliardi di euro. Se si considera il solo settore trasporti, invece, è la Sicilia la regione con la maggior mole di risorse con oltre 683 milioni di euro, cifra pari a più del 10% dell'intero stanziamento FESR.

Tab. 8 – POR 2014-2020: le risorse per le regioni del Mezzogiorno

Regione	Sostegno UE	Quota nazionale	Finanziamento totale
Basilicata	413.015.666	413.015.666	826.031.332
Calabria	1.784.217.631	556.297.921	2.379.016.841
Campania	3.085.159.382	1.028.386.461	4.113.545.843
Puglia	2.788.070.047	2.788.070.047	5.576.140.094
Sicilia	3.340.312.397	1.113.437.465	4.453.749.862
Totale	11.410.775.123	5.899.207.560	17.348.483.972

Fonte: POR 2014-2020

Tab. 9 – POR 2014-2020: le risorse per le regioni del mezzogiorno in tema trasporti

Regione	Sostegno UE	Quota nazionale	Finanziamento totale
Basilicata	33.500.000	33.500.000	67.000.000
Calabria	167.640.241	55.880.080	223.520.321
Campania	167.631.476	55.877.159	223.508.635
Puglia	231.040.314	231.040.314	462.080.628
Sicilia	512.764.653	170.921.551	683.686.204
Totale	1.112.576.684	547.219.104	1.659.795.788

Fonte: POR 2014-2020

Riferimenti bibliografici

Regione Basilicata, *POR FESR Basilicata 2014/2020* 2014IT16RFOP022, adottato con Decisione C(2015) 5901 – agosto 2015.

Regione Calabria, *POR FESR Calabria 2014-2020* versione 7 agosto 2015.

Regione Campania, *POR Campania FESR 2014-2020*, adottato con decisione C(2015) 8578 del 1 dicembre 2015 versione e delibera n.720 del 16 dicembre 2015.

Regione Puglia, *POR Puglia 2014-2020* CCI 2014IT16M2OP002, approvato con decisione della Commissione Europea C(2015) 5854, luglio 2015.

Regione Sicilia, *PO FESR 2014-2020* approvato con Decisione C(2015)5904 del 17 agosto 2015, Deliberazione n. 267 del 10 novembre 2015.

11. GOVERNANCE NELLE AREE INTERNE: UN MODELLO EFFICACE DI SVILUPPO PARTECIPATIVO

di *Elice Bacci e Manuela Basta*

11.1. Introduzione

I modelli di sviluppo territoriale sono cambiati, negli anni, principalmente in funzione del diverso ruolo che ha assunto l'elemento "territorio", non più considerato unicamente come spazio-contenitore delimitato da confini amministrativi. Dopo decenni di sostanziale immutabilità, si sta progressivamente assistendo ad una ridefinizione della scala territoriale per la definizione delle politiche locali che prescinde dai confini amministrativi e presuppone pertanto uno sforzo di condivisione di obiettivi e azioni in un'ottica di sviluppo locale partecipato.

Le variabili che oggi intervengono nella definizione delle strategie di sviluppo locale, anche alla luce degli orientamenti della nuova programmazione europea 2014-2020, sono numerose e diversificate: il territorio (che si caratterizza per elementi distintivi in termini di risorse locali), gli attori locali rilevanti (istituzionali e non) e le relazioni che tra questi intercorrono, il capitale sociale, le infrastrutture ed altre ancora. Entrano dunque in gioco relazioni tra soggetti di diverso livello dal punto di vista istituzionale e anche di natura differente, che pongono le basi quindi per un innovativo concetto di *governance* che può essere definito multilivello. Ne è un esempio la Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI), che si pone l'obiettivo di innescare lo sviluppo delle aree più periferiche del Paese con lo scopo ultimo di generare un'inversione di tendenza delle dinamiche demografiche di quei territori attraverso l'aumento del benessere della popolazione residente e la creazione di nuove opportunità di lavoro.

Gli autori si concentrano in particolare sull'aspetto legato all'inversione di approccio allo sviluppo, da *top-down* a *bottom-up*, nell'ottica di una strategia altamente partecipata. Lo spunto per la riflessione è offerto dall'attività svolta nell'ambito del percorso di definizione della strategia dell'area interna

prototipale ligure (area Antola-Tigullio), approvata dal Comitato Nazionale Aree Interne nel mese di luglio 2016. La strategia infatti è frutto di un percorso concertato e condiviso che ha visto un'ampia partecipazione di soggetti istituzionali, associazioni, imprese e cittadini e si fonda su una logica multi-settoriale e plurifondo. Per una strategia realmente partecipata e intersettoriale è necessario mettere in campo competenze diverse che vanno dalla conoscenza del territorio, inteso sia come soggetti portatori di interesse sia come tendenze socio-economiche, a quelle più specifiche delle dinamiche di settore. Solo per quel che riguarda il piano istituzionale, nel caso dell'area Antola-Tigullio i livelli di governo che si sono trovati ad interagire sono stati numerosi: 16 Comuni (a loro volta organizzati in 3 Unioni di Comuni e una convezione tra Comuni), Regione e Città Metropolitana (che annovera tra le proprie funzioni lo sviluppo economico). A questi si aggiungono gli Enti Parco, le associazioni di volontariato, le associazioni sportive, le imprese, gli istituti scolastici e molti altri ancora. A fronte degli indiscussi vantaggi che derivano dall'approccio dal basso per la definizione di una strategia di sviluppo strettamente legata ai valori e alle potenzialità del territorio, inevitabilmente emerge una nuova complessità legata alla *governance* del processo. Le domande sono molte: a chi compete l'attività di *scouting* degli attori rilevanti? Come garantire il massimo coinvolgimento dei soggetti, anche molto differenti tra loro, assicurando che emergano tutti i fabbisogni del territorio e le idee progettuali esistenti? Chi può supportare gli Enti nel confronto con gli organi nazionali (DPS, Ministeri competenti) e chi può intervenire nel momento in cui emergano carenze dal punto di vista progettuale? Qual è la modalità più efficace per creare il consenso su una strategia che non deve tenere conto degli interessi particolari ma dell'area nel suo complesso?

Alla luce della prima esperienza che sta per concludersi con l'area Antola-Tigullio, che può essere considerata un "laboratorio" per lo sviluppo locale partecipativo, gli autori propongono un modello di *governance* del processo di definizione della strategia di sviluppo locale nell'ambito della Strategia Nazionale per le Aree Interne.

11.2. La Strategia Nazionale Aree Interne

Nel settembre 2012 si è avviata la costruzione di una Strategia nazionale per lo sviluppo delle “Aree interne”, riconoscendo che lo sviluppo dell’intero Paese dipende anche dallo sviluppo delle sue aree interne.

La Strategia costituisce parte integrante dell’Accordo di Partenariato 2014-2020 per l’Italia, documento con cui lo Stato si impegna nei confronti delle istituzioni Europee, conformemente al Regolamento UE n.1303/2013, a garantire l’allineamento con la strategia dell’Unione per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, l’efficace attuazione dei fondi SIE (Fondi Strutturali e di Investimento Europei), nonché un approccio integrato allo sviluppo territoriale attuato principalmente attraverso due direttrici strategiche dedicate rispettivamente alle aree urbane ed alle aree interne.

Come si legge nel documento di strategia nazionale delle aree interne (UVAL, 2014) l’Italia è un paese caratterizzato da un modello territoriale policentrico, dove una fitta rete di relazioni tra aree urbane, rurali e centri minori definisce uno spazio interdipendente in cui i centri maggiori, offrendo servizi ai cittadini, fungono da attrattori per la popolazione. L’accessibilità a servizi essenziali quali istruzione, mobilità e assistenza alla salute è prerogativa prima per il godimento del diritto di cittadinanza. I territori rurali meno facilmente accessibili, storicamente caratterizzati da una scarsa offerta di tali servizi, sono stati protagonisti di un lungo e progressivo abbandono in favore delle aree urbane, con costi elevati per la società in termini di dissesto idrogeologico, degrado e consumo del suolo. Alla perdita demografica ha corrisposto anche un processo di indebolimento dei servizi alla persona. Questi stessi territori sono però anche il luogo di un grande capitale territoriale, naturale e umano inutilizzato, ritenuto strategico per il rilancio e la crescita del sistema paese Italia. Si è ritenuto dunque necessario intervenire per tutelare, recuperare e rivitalizzare le aree interne, superando la dicotomia urbano-rurale e dando una nuova accezione al concetto di accessibilità ai servizi. Si definiscono “interne” proprio quelle aree sostanzialmente lontane dai centri di offerta di tali servizi e caratterizzate da processi di spopolamento e degrado.

La strategia prevede nel prossimo decennio interventi destinati a ripristinare le condizioni di cittadinanza ed al recupero demografico e per la sua attuazione sono stati stanziati complessivamente 680 milioni di euro, tra risorse nazionali (180 milioni nelle leggi di Stabilità 2014 e 2015) e regionali (500 milioni, una quota dei quali derivata dai fondi europei).

L'obiettivo generale è quello di migliorare le tendenze demografiche in atto, che ad oggi segnano uno spopolamento delle aree interne, attraverso una progettualità condivisa che coinvolga diversi livelli di governo.

La definizione delle aree progetto è avvenuta attraverso un processo che ha visto il coinvolgimento del Comitato Nazionale Aree Interne e delle Regioni. Il Comitato in prima battuta ha provveduto a classificare i comuni in funzione della loro accessibilità ai servizi essenziali, senza tenere conto del vincolo demografico. Sono stati pertanto individuati i poli di attrazione (poli e poli intercomunali), che rappresentano i centri di offerta dei servizi essenziali, e successivamente gli altri comuni sono stati classificati in funzione del tempo necessario per raggiungere il polo più vicino (comuni di cintura, intermedi, periferici e ultra-periferici). Il 52,7% dei comuni italiani è stato classificato come area interna (intermedio, periferico e ultra-periferico), con una prevalenza nel Sud del Paese e in Trentino Alto Adige. In particolare i comuni ultra-periferici si concentrano maggiormente in Basilicata, Calabria e Sardegna.

A seguito di una negoziazione tra Comitato e Regioni, che sulla base della classificazione hanno proposto le aree candidabili (da un minimo di 2 a un massimo di 4 aree ciascuno, fatta eccezione per la Puglia che ha individuato solo un'area progetto e la Sicilia che comprende 5 aree), sono state individuate le aree progetto e tra queste quella prototipale, che avrebbe rappresentato un test per verificare l'efficacia dei risultati e l'eventuale replicabilità sulle altre aree.

La strategia, che si fonda su una logica multisettoriale e plurifondo, vede due linee di azione convergenti: una diretta a promuovere lo sviluppo locale attraverso progetti finanziati dai diversi fondi europei (FESR, FSE, FEASR, FEAMP), l'altra volta ad assicurare livelli adeguati di servizi essenziali quali la salute, l'istruzione e la mobilità, finanziati più propriamente con fondi nazionali su legge di stabilità. L'intervento dei diversi fondi strutturali è requisito necessario affinché si attivino i finanziamenti nazionali sui servizi essenziali. Per partecipare alla strategia, inoltre, i Comuni devono dimostrare di possedere il pre-requisito dell'associazionismo: in considerazione del prevalere di Comuni di piccole dimensioni si ritiene fondamentale un'organizzazione in forma associata (più o meno formalizzata) e/o consortile per la gestione dei servizi sul territorio. Il soddisfacimento di tale pre-requisito prova l'attitudine dei Comuni a collaborare e guardare oltre i propri confini individuali: tale capacità assume particolare rilevanza quando si deve affrontare un percorso condiviso.

Il percorso previsto per la costruzione della Strategia contempla quattro fasi principali, che vedono un diverso livello di coinvolgimento dei singoli attori coinvolti e che si contraddistinguono per la produzione di specifici documenti:

1. Predisposizione della Bozza di Strategia: il sindaco referente di area, avvalendosi dei risultati delle analisi effettuate in fase istruttoria per la candidabilità delle aree e di ulteriori approfondimenti con i soggetti rilevanti del territorio, di concerto con gli altri sindaci dell'area, predispone un documento in cui si indica, motivandola, l'idea guida su cui fondare la strategia per ottenere le inversioni di tendenza desiderate e i soggetti su cui si intende puntare. In questa fase la Regione, insieme al Comitato Nazionale, può supportare il sindaco attraverso esperti di settore ma sostanzialmente non riveste un ruolo attivo, tanto che il documento finale viene inviato sia al Comitato che alla Regione.

2. Redazione del Preliminare di Strategia: sulla base dell'idea guida definita precedentemente, vengono individuati i risultati attesi e si procede con l'approfondimento dei possibili interventi con una prima valutazione delle fonti di finanziamento. L'intervento di Regione anche in questo caso si limita al supporto tecnico e non di indirizzo poiché è fondamentale che vengano recepite le richieste del territorio.

3. Definizione della Strategia d'Area: si avvia l'attività di *scouting* e co-progettazione degli interventi. Innanzitutto si fa più serrato il confronto con i soggetti in grado di contribuire attivamente all'implementazione della strategia e con essi si procede alla costruzione della progettualità finalizzata all'individuazione dei risultati attesi già fissati nella fase precedente. Il ruolo di Regione diventa in questo momento più attivo sia come supporto tecnico nell'ambito della specifica progettualità di settore sia come coordinamento delle attività.

4. Stipula dell'Accordo di Programma Quadro: è lo strumento normativo/finanziario con cui si dà attuazione alla Strategia d'Area, una volta approvata dal Comitato Nazionale Aree Interne e dalla Regione.

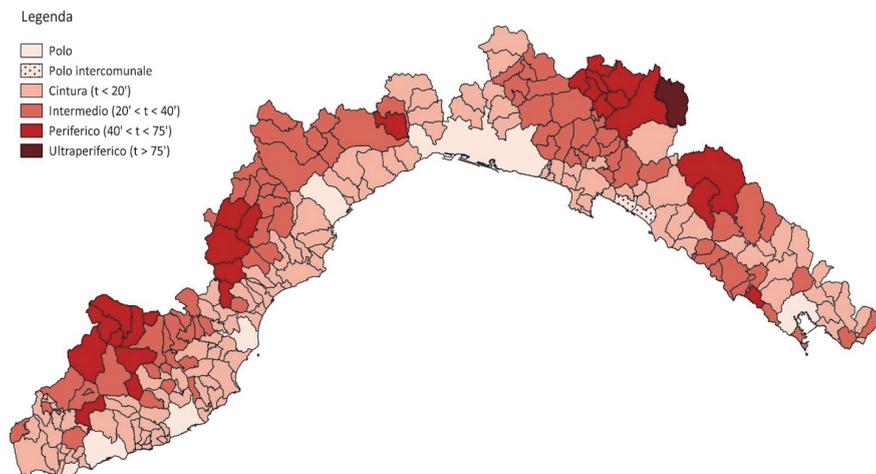
Fig. 1 – Processo di definizione della Strategia d'Area

PRODOTTI	OBIETTIVI	ATTORI
BOZZA DI STRATEGIA	Individuazione dell'idea guida su cui fondare la strategia	Sindaco referente (affiancato da altri sindaci e soggetti rilevanti) Regione e Comitato come eventuale supporto tecnico
PRELIMINARE DI STRATEGIA	Prima ipotesi di risultati attesi in termini di priorità di intervento e fonti di finanziamento	Sindaco referente Regione come eventuale supporto tecnico
STRATEGIA D'AREA	<i>Scouting</i> sul territorio, costruzione della filiera cognitiva che regge la strategia, co-progettazione degli interventi, definizione dei risultati attesi e del meccanismo di monitoraggio degli stessi	Sindaco referente, Comitato (con Ministeri competenti), Regione (con ruolo di supporto tecnico e coordinamento)
ACCORDO DI PROGRAMMA QUADRO	Attuazione della strategia	Enti locali, Regione, Ministeri competenti, soggetti attuatori degli interventi

11.3. La strategia aree interne in Liguria: il laboratorio dell'area Antola Tigullio

A seguito delle analisi del Comitato Nazionale, la Liguria risulta per lo più caratterizzata da comuni di cintura (123 comuni) da cui si riesce a raggiungere uno dei 9 poli urbani individuati (7 poli e 2 poli intercomunali) nell'arco di 20 minuti. Si evidenziano inoltre 76 comuni intermedi, 26 periferici e 1 ultraperiferico.

Fig. 2 – Mappatura della Liguria secondo la classificazione Aree interne

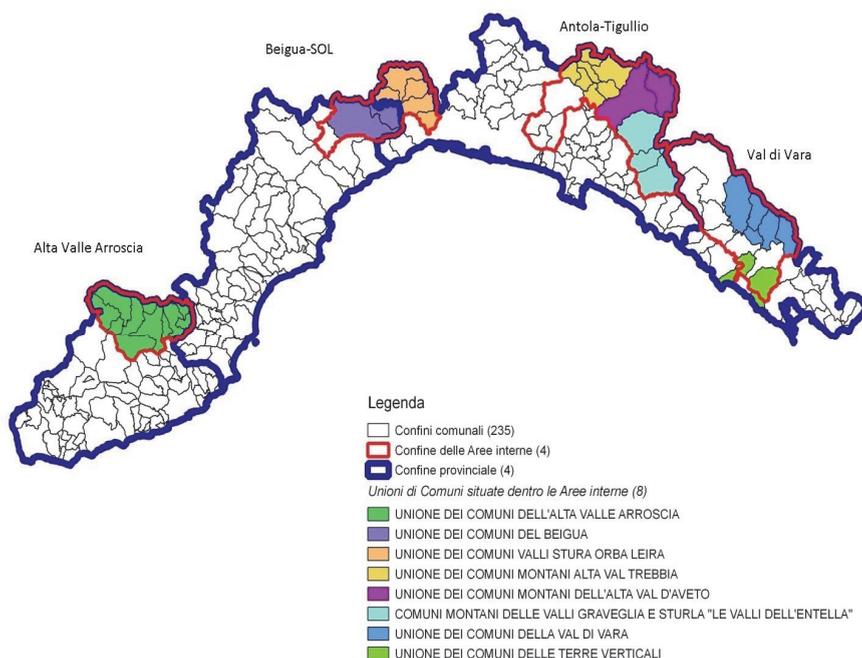


Fonte: elaborazione Liguria Ricerche su cartografia regionale e dati Agenzia per la Coesione

A seguito della negoziazione Comitato-Regione, sono state individuate quattro aree: Alta Valle Arroscia, Beigua-Unione SOL, Val di Vara e Antola-Tigullio, quest'ultima è stata individuata quale area prototipo (dgr 859/2014) e rappresenta il caso pilota che ha permesso agli autori di sviluppare i ragionamenti contenuti nel presente contributo.

Dalla rappresentazione in figura 3 emergono chiaramente alcuni elementi di complessità delle aree: fatta eccezione per una di esse, che coincide con una Unione di Comuni, nelle restanti tre aree i Comuni fanno parte di Unioni di Comuni differenti, talvolta si sono organizzati in convenzioni oppure, non ricadendo negli obblighi di legge della gestione associata obbligatoria, non hanno attivato alcuna forma di associazionismo. In un caso inoltre (l'area Beigua-Unione SOL) l'area comprende Comuni che appartengono alla Provincia di Savona e alla Città Metropolitana di Genova, Enti che come noto hanno competenze diverse a seguito della riforma Delrio, in particolare per quel che riguarda lo sviluppo economico.

Fig. 3 – Aree interne della Liguria



Fonte: elaborazione Liguria Ricerche su cartografia regionale

Sul piano finanziario, Regione Liguria affianca alle risorse previste dalla legge di stabilità 8 milioni di euro suddivisi sui differenti Programmi cofinanziati dai Fondi SIE riservati alle quattro aree interne liguri:

- 3,5 milioni di euro del POR FESR, con una allocazione di 1 milione sull'OT2 "Migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nonché l'impiego e la qualità delle medesime" e di 2,5 milioni sull'OT4 "Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori";
- 3,5 milioni del PSR FEASR, focalizzate sulla priorità dello sviluppo locale;
- 1 milione di euro del POR FSE tramite le azioni degli OO.TT. 8 "Promuovere un'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori e 9 "Promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà e ogni discriminazione".

In data 18 luglio 2016 il Comitato Nazionale Aree Interne ha comunicato formale approvazione della Strategia definitiva dell'area prototipale Antola-

Tigullio, che si compone di 16 Comuni dell'entroterra genovese, tutti completamente montani, e complessivamente conta poco più di 18 mila abitanti distribuiti su quasi 600 kmq. I prossimi passi prevedono l'approvazione del documento da parte dei Comuni e di Regione Liguria a cui seguirà la stipula dell'Accordo di Programma Quadro.

Tab. 1 – I Comuni dell'area Antola Tigullio

Comune	Classificazione Aree Interne	Popolazione Residente 01/2015	Sup. Tot in kmq	Densità Abitativa (pop/Kmq)	Altitudine
Bargagli	Intermedio	2738	16,28	168,21	341
Davagna	Intermedio	1886	20,53	91,89	552
Lumarzo	Intermedio	1546	25,51	60,61	228
Mezzanego	Intermedio	1586	28,65	55,36	83
Torriglia	Intermedio	2358	60,02	39,29	769
Ne	Cintura	2285	63,52	35,97	68
Borzonasca	Cintura	2099	80,51	26,07	167
Santo Stefano d'Aveto	Ultra-periferico	1143	54,78	20,87	1012
Fontanigorda	Periferico	271	16,16	16,77	819
Montebruno	Periferico	230	17,68	13,01	655
Rovegno	Periferico	571	44,09	12,95	658
Rezzoaglio	Periferico	1026	104,72	9,8	700
Gorreto	Periferico	94	18,88	4,98	533
Propata	Periferico	143	16,93	8,45	990
Fascia	Periferico	84	11,25	7,46	900
Rondanina	Periferico	65	12,81	5,07	981
Area Interna Antola-Tigullio		18.125	592,3	30,60	

Fonte: Agenzia per la Coesione Territoriale e Istat

Come anticipato, i livelli di governo che si sono trovati ad interagire sono stati numerosi: 16 Comuni (organizzati in 3 Unioni di Comuni e una convenzione), Regione e Città Metropolitana. A questi si aggiungono gli Enti Parco, le associazioni di volontariato, le associazioni sportive, le imprese, 4 istituti comprensivi scolastici (che ai fini di una gestione più efficiente dell'APQ hanno costituito la "Rete di Scuole Valli dell'Antola e del Tigullio"), la società di trasporto pubblico locale che opera sul territorio e le 2 Aziende Sanitarie Locali coinvolte.

11.4. Governance multilivello: indicazioni per rafforzare la coesione territoriale delle aree interne e l'efficacia della strategia

La Strategia nazionale per le aree interne dell'Italia – che costituisce parte integrante del Piano Nazionale di Riforma – per come è stata definita nelle precedenti sezioni, rappresenta uno degli esempi più interessanti ad oggi, nel contesto europeo, di perseguimento dell'obiettivo della coesione territoriale, sia sul piano dei contenuti che del suo obiettivo ultimo: restituire alle aree interne un ruolo importante nel concorrere alla ripresa dello sviluppo economico del paese, sia sulla *governance* prescelta, che punta su aree vaste rappresentate da associazioni di comuni, sia sulla forte cooperazione richiesta tra Stato, regione e associazioni di comuni interessati (Lucatelli, 2015). Come già detto, per contrastare e invertire i fenomeni di spopolamento in queste aree si intende agire attraverso progetti di sviluppo locale (area di intervento privilegiata per i Fondi europei) integrati da un intervento nazionale (finanziato con Legge di Stabilità 2014), volto ad assicurare alle comunità coinvolte un miglioramento dei servizi essenziali di istruzione, salute e mobilità. Tale miglioramento è necessario per garantire opportunità di vita tali da mantenere e attrarre una popolazione di dimensioni adeguate al presidio del territorio. La Strategia Nazionale Aree Interne, costituisce pertanto uno straordinario esempio di processo di sviluppo partecipativo da gestire con un approccio di *governance* multilivello, indispensabile per la pluralità dei fondi (europei – con le rispettive Autorità di Gestione e nazionali – veicolate dai Ministeri) e soggetti coinvolti (Stato, Regioni, Enti Locali, attori rilevanti del territorio ecc.).

A partire dalla firma del Trattato di Maastricht, importanti cambiamenti si sono verificati nella messa in opera delle politiche pubbliche e degli strumenti di *policy* di ogni Stato, principalmente a causa del trasferimento delle strategie comunitarie per la realizzazione della programmazione europea. La *governance* è un concetto che nasce proprio per tentare di definire i nuovi rapporti di potere che si sviluppano tra i diversi livelli istituzionali e rappresenta un cambiamento dei rapporti tra Stato e società realizzato grazie all'utilizzo di strumenti di *policy* sempre meno coercitivi (tra gli altri Rosenau *et al.*, 1992; Mayntz, 1999). Nessun livello di governo può, da solo, rispondere alle sfide che derivano dagli importanti cambiamenti che sono occorsi anche nell'attuazione di politiche pubbliche per la realizzazione della programmazione europea.

A maggior ragione, un processo complesso e ambizioso, come quello promosso dalla SNAI necessita non solo di un governo, termine che si riferisce principalmente alla struttura formale e ad un processo decisionale proprio di

un solo livello istituzionale (verosimilmente quello statale), ma di una *governance*, ossia di un insieme di interrelazioni che su scala locale danno origine a scelte di governo. Una *governance* efficace, fondata sui principi di sussidiarietà, proporzionalità e partenariato, che si concretizza attraverso una cooperazione operativa e istituzionalizzata intesa a elaborare ed attuare una Strategia unitaria d'area attraverso l'azione coordinata dello Stato e degli Enti regionali e locali.

La Regione Liguria ha dunque attivato una *governance* multivello quale utile strumento per coordinare gli approcci top-down e bottom-up richiesti nelle diverse fasi di costruzione del percorso di definizione delle strategie d'area. La partecipazione di una pluralità di soggetti aumenta la legittimità delle azioni da sviluppare su un determinato territorio, accresce la stabilità degli obiettivi di *policy*, aumentandone l'efficacia, ma necessita di una forte azione di coordinamento e di guida per finalizzare le azioni e renderne maggiormente efficaci gli interventi.

Il processo di *governance* che è stato attivato all'interno dell'area interna prototipale ligure ha coinvolto i diversi livelli di governo (Stato, Regione, Comuni), il complesso di istituzioni ed attori rilevanti, partenariati pubblico-privati, associazioni locali e organizzazioni volontarie. Tenuto conto della numerosità ed eterogeneità degli attori coinvolti e del percorso previsto per arrivare all'approvazione della strategia d'area è stato fondamentale individuare un coordinatore della *governance* multivello per far sì che fosse assicurata la partecipazione di tutti i livelli decisionali previsti e coinvolti, ma che si tendesse ugualmente, al di là della numerosità delle interazioni, al risultato previsto nei tempi stabiliti.

La *governance* territoriale può essere definita come un processo frutto di un percorso decisionale finalizzato alla soluzione di problemi complessi al fine di trovare soluzioni condivise in grado di conciliare le istanze di cui i diversi attori sono portatori. La Regione Liguria, in quanto soggetto deputato alla firma dell'Accordo di Programma, che darà attuazione alla strategia d'area, ha svolto, con forza, un ruolo di mediatore, coordinatore e finalizzatore delle istanze espresse a vario titolo dal territorio, soprattutto nelle fasi conclusive del processo: dal preliminare di strategia alla Strategia definitiva.

Quella della Liguria può essere definita una *governance* multivello a due step.

1. Una prima fase dominata dalle spinte locali legate alla partecipazione degli attori rilevanti di un determinato territorio, in questo caso di un'area interna. È un modello di relazioni complesso e faticoso utile al fine di codificare e valorizzare un flusso informativo sui bisogni emergenti, sulle trasformazioni

della domanda locale e sulle attese del territorio; serve a legittimare la prospettiva strategica e induce nelle persone coinvolte un orientamento positivamente dialettico e propositivo piuttosto che rivendicativo con una forte responsabilizzazione di tutti gli attori implicati. Le stesse *Linee guida per costruire una "Strategia di area-progetto"* emanate dal Comitato Nazionale Aree interne, individuano una prima fase in cui il territorio, da solo, individua un'idea guida per realizzare il cambiamento, che confluirà poi nel Preliminare di strategia, documento condiviso dal territorio con Regione e Comitato.

2. Sulla base del documento preliminare così prodotto, inizia la fase centrale di animazione e coprogettazione degli interventi. Si amplia, anche con il supporto degli esperti del Comitato e della Regione, la parte di *scouting* dei soggetti che possono portare un contributo alle linee di azione identificate e il coinvolgimento sul territorio dei soggetti rilevanti negli ambiti prioritari. È in questa fase che il supporto di Regione Liguria è stato particolarmente intenso, soprattutto in un'area dove la coesione amministrativa interna non è così forte. Attraverso la realizzazione di Tavoli Tematici altamente partecipati è stato possibile individuare le priorità in termini di obiettivi e relative azioni. A partire da tali risultati Regione Liguria ha supportato il Sindaco referente nell'attività di coprogettazione degli interventi, assicurando la coerenza delle singole progettualità con la visione strategica di sviluppo che si è data l'area.

11.5. Riflessioni conclusive

Di fronte alla complessità del percorso che i Comuni delle aree interne devono affrontare per definire una strategia di area vasta, il sentimento generale è quello di domandarsi se non sia più semplice ridurre i prelievi statali in modo da rendere disponibili delle risorse senza creare ulteriori difficoltà a enti di piccole dimensioni come i Comuni delle aree interne, che molto spesso non hanno competenze e risorse da impegnare su questi temi. Si pensi al Fondo di Solidarietà Comunale: per l'anno 2015 i 16 Comuni dell'area Antola-Tigullio hanno contribuito con oltre 2,6 milioni di euro, di cui solo 400 mila sono tornati sul territorio. Quindi, perché non lasciare direttamente quelle risorse nelle casse dei Comuni?

Così come avviene, per esempio, con i fondi strutturali europei, le risorse vengono redistribuite sul territorio con l'intento di stimolare un investimento che generi un effetto moltiplicatore sul territorio ed un cambiamento strutturale delle tendenze. Il pregio della Strategia Nazionale Aree Interne è che con l'innovativa metodologia di programmazione si fanno convergere sulle

aree selezionate azioni e risorse (comunitarie, nazionali e regionali) per rispondere ad un intervento strategico identificato e definito dal territorio stesso. Il meccanismo funziona se nel processo di raccolta e redistribuzione delle risorse si crea una qualche forma di valore aggiunto, finanziando ciò che non sarebbe finanziato o che sarebbe più costoso finanziare attraverso i singoli bilanci comunali, regionali o statali: un unico strumento finanziario (che si sostanzia nell'Accordo di Programma quadro) per affrontare sfide comuni è meno costoso e più efficace che ricorrere a distinte linee finanziarie di intervento.

Questo criterio di efficacia, si accompagna ad un'altra innovazione importante introdotta dalla SNAI, mutuata dal contesto europeo: la forte attenzione al risultato. Le strategie prevedono infatti risultati attesi misurabili, coerenti con gli obiettivi della strategia, e verificabili attraverso un metodo aperto, che coinvolga il territorio e gli attori rilevanti già dalla costruzione della strategia in modo tale che gli stessi risultati siano profondamente condivisi e possano provocare effettivamente il cambiamento auspicato. L'impostazione all'efficacia ed alla misurazione del risultato sarà poi in effetti rispettata? Gli impatti attesi saranno effettivamente valutati monitorando correttamente gli indicatori richiesti in fase di costruzione della strategia? E qualora non si rispettino? A queste domande si può solo sperare di dare risposte affermative, da verificare in fase successive, o rifarsi ad una letteratura che prende spunto dalla valutazione degli impatti dei fondi strutturali e che non fa ben sperare (AIV, 2014).

Un'ulteriore riflessione riguarda infine le possibili criticità nella governance di un'area in relazione alla perimetrazione della stessa. La rispondenza dei comuni ai criteri quantitativi definiti dal comitato nazionale aree interne, non è detto che corrisponda ad un effettivo affiatamento e compattezza dei territori; da qui la richiesta di porre come pre-requisito all'approvazione delle strategie quello dell'associazionismo e l'ambizione di poter vedere le aree interne diventare un unicum territoriale e di intenti da qua al 2020. La realtà ligure, per quanto gli autori hanno potuto constatare prima affrontando il tema della gestione associata obbligatoria e poi nel processo di costruzione della strategia dell'area prototipale, vede forti resistenze nei confronti di forme collaborative le cui politiche travalichino i singoli confini comunali. Questa forte attenzione al fabbisogno del singolo ha reso più faticosa la costruzione di una strategia d'area condivisa e partecipata: i territori saranno disposti a lavorare insieme in fase di attuazione e a costruire sistemi intercomunali permanenti che non siano semplicemente il frutto di occasioni partenariali create da opportunità di progettazione?

Questo è l'auspicio del coordinatore nazionale della Strategia Nazionale Aree Interne, nonché forse il vero nodo da sciogliere nel corso dell'attuazione dei progetti definiti dalla Strategia.

Bibliografia

- Associazione Italiana di Valutazione, Newsletter n. 8, settembre-ottobre 2014.
- Caputo A. (2013), *La governance multilivello e i network istituzionali come strumenti per l'implementazione delle politiche pubbliche*, Federalismo Fiscale.
- Comitato Nazionale Aree Interne (2014), *Linee guida per costruire una "Strategia di area-progetto"*.
- Commissione Europea, DPS (2014), *Accordo di Partenariato 2014-2020 Italia*.
- Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica (2013), *Le aree interne: di quale territori parliamo? Nota esplicativa sul metodo di classificazione delle aree*.
- Kohler Koch B. e Eising R. (eds.) (1999), *The transformation of governance in the European Union*, Routledge, London-New York.
- Lucatelli S. (2015), "L'obiettivo della coesione territoriale e le cinque innovazioni metodologiche", in IFEL, *I Comuni della Strategia Nazionale Aree Interne*.
- Mayntz R. (1999), "La teoria della governance: sfide e prospettive", *Rivista Italiana di Scienza Politica*, 1, pp. 3-21.
- Perotti R. e Teoldi F. (2014), *Il disastro dei fondi strutturali europei*, Lavoce.info.
- Rosenau J.N. e Czempiel E.O. (eds.) (1992), *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge University Press, Cambridge.
- UVAL (2014), *Strategia nazionale per le aree interne: definizione, obiettivi, strumenti e governance*, Collana Materiali UVAL, 31:2014.

PARTE TERZA
CONFRONTI INTERNAZIONALI

12. RECENTI SVILUPPI ATTINENTI IL LIVELLO INTERMEDIO DI GOVERNO, IN EUROPA E ALTROVE

di Giancarlo Pola

12.1. Premessa: i tre punti attinenti il livello intermedio di governo selezionati per la presente rassegna

Il livello “intermedio” di governo può designare, come noto, sia dei veri e propri stati che hanno conferito la loro sovranità a un ente superiore, come è il caso degli USA (ma anche della Svizzera, dove gli “stati” sono i cantoni), sia gli Enti regionali a cui sono stati attribuiti ruoli istituzionali superiori a quelli del livello municipale o provinciale, e quindi facenti parte molto spesso di contesti anch’essi federali, di nome o semplicemente di fatto (vedi caso spagnolo). In questa rassegna si raccoglieranno qua e là spunti inerenti recenti sviluppi intervenuti in tre (dei molto numerosi e possibili) aspetti della gestione dei contesti federali o regionali esaminati.

Un primo aspetto riguarda la convivenza della dimensione territoriale delle “unità costituenti” il livello intermedio (una dimensione molto difficilmente modificabile in tempi brevi) con quella di entità, loro subordinate, più flessibili e più conformabili allo sviluppo economico, come le “aree vaste” o simili. Un secondo aspetto, giunto alla ribalta proprio in questi anni e quasi sempre attribuito alla crisi economico-finanziaria, riguarda il fenomeno della “ri-centralizzazione” dei poteri e delle competenze che tutti (o quasi) gli enti intermedi dell’Occidente denunciano, a cominciare dall’Italia. Il terzo ed ultimo aspetto che si ritiene si presti a considerazioni utili a comprendere il fenomeno regionale del mondo odierno è quello del finanziamento, con connesso problema delle diseguaglianze tra territori e delle relative correzioni tramite gli appositi strumenti perequativi.

12.2. Prima tematica: la convivenza delle Regioni con proprie aree amministrative ottimali, “aree vaste” ecc.

12.2.1. “Aree vaste” in assenza del livello regionale: l’esempio inglese degli anni Settanta

I primi due esempi europei di ricerca delle dimensioni adeguate alla fornitura dei servizi pubblici al livello sub-centrale sono quelli delle radicali riforme inglese e tedesca degli anni Settanta. Mentre quest’ultima verrà ripresa in prosieguo, vale la pena soffermarsi su quello che è stato il grande insegnamento inglese in tema di “area vasta”: insegnamento, si noti, estremamente utile per la peculiarissima situazione di un Paese che non ha mai voluto attribuire alle sue Regioni alcun potere e alcun ruolo amministrativo! Molto eloquente, in tal senso, il diniego espresso nei confronti della istituzione di un livello regionale nel referendum del 2004 tenutosi nel North East e che indusse all’accantonamento definitivo del progetto per tutte le altre possibili Regioni (anche per quelle più consolidate, come lo Yorkshire).

Pur in assenza del livello regionale, in Gran Bretagna si è affrontato l’argomento dell’ottimizzazione della gestione dei territori sin dal 1972, con il famoso Rapporto Layfield, che suggerì una riorganizzazione dell’amministrazione locale entrata in vigore dal 1974 (cfr. Wikipedia) Vi si distinsero le aree metropolitane da quelle non metropolitane, e dentro ciascun tipo di area le Contee (39 alle origini) dai Distretti (277). Ogni Contea comprendeva da un minimo di 2 a un massimo di 14 Distretti. Vigeva un sistema uniforme di governo a due livelli dove le Contee si occupavano dei tipici servizi di area vasta, come l’istruzione, l’amministrazione della giustizia, la polizia, il servizio postale ufficiale e i servizi antincendi, mentre i Distretti si dedicavano a servizi più specifici, come la pianificazione del territorio, l’edilizia sociale, la raccolta rifiuti. Il sistema continuò invariato per circa 20 anni.

Successivamente, negli anni Novanta, una apposita Local Government Commission puntò alla soppressione di Contee e Distretti creando un sistema di Enti unitari (unitary authorities), ovvero un single tier government esteso almeno a tutta l’Inghilterra, ma non a Scozia e Gales. In realtà, di fronte alle molteplici resistenze incontrate, si giunse al compromesso di istituire in Inghilterra il governo unitario in alcune aree ma non in altre. La distribuzione di funzioni e servizi, nei due contesti (si ricorda, entrambi non-metropolitani) era (e tuttora è) quella descritta dalla tabella qui acclusa. Vi è solo da aggiungere che le 39 Contee originarie fuori-Londra (ovvero: non metropolitane) oggi sono diventate 83, di cui 56 unitarie e 27 suddivise in 201 Distretti (ovviamente non metropolitani).

In conclusione: oltre 40 anni dopo la più radicale riforma del governo locale che l'Europa ha conosciuto, l'Inghilterra offre spunti di riflessione sulla non immutabilità dei cambiamenti perseguiti negli assetti amministrativi e territoriali, sia che essi riguardino le aree esterne alle metropoli (come in questo caso), sia che riguardino le Città Metropolitane stesse, come è il caso di Londra, che ora si va ad illustrare.

Tab. 1 – Inghilterra -Distribuzione delle funzioni di governo locale in contesti non metropolitani

Servizio	Contea n.m.	Distretto n.m.	Ente unitario
Istruzione	✓		✓
Housing		✓	✓
Pianificazione applicata		✓	✓
Pianificazione strategica	✓		✓
Pianificazione trasporti	✓		✓
Trasporto passeggeri	✓		✓
Autostrade	✓		✓
Incendi	✓		✓
Servizi sociali	✓		✓
Biblioteche	✓		✓
Tempo libero e ricreazione		✓	✓
Raccolta rifiuti		✓	✓
Sistemazione rifiuti	✓		✓
Salute ambientale		✓	✓
Raccolta entrate		✓	✓

Fonte: Wikipedia

La Città di Londra acquista il primo esplicito profilo di Città Metropolitana nel 1963, con la creazione della *Greater London*, inclusiva anche di altre contee preesistenti (es. Middlesex). Oltre alla City vennero istituiti 32 *boroughs*, i quali erano subordinati, insieme alla City, all'organo di livello superiore denominato *Greater London Council*. Il modello restò in vigore sino

al 1986, quando il GLC venne abolito insieme a tutti i *county councils* metropolitani del resto del Paese. Trascorso più di un decennio, nel 1998 un referendum rivelò che i londinesi erano favorevoli ad un governo unitario della metropoli per oltre il 70%, desiderio che venne recepito nel *Greater London Authority Act* del 1999 e da un successivo identico *Act* del 2007.

I compiti della *GLA* sono riferibili all’elaborazione di strategie di area vasta, mentre i servizi relativi alle strategie sono erogati da altri e diversi apparati, assimilabili a *public utilities*. Tra i compiti strategici si annoverano: i) la pianificazione strategica relativa all’urbanistica, alla gestione dei servizi a rete, alla raccolta rifiuti, all’economia e all’ambiente; ii) la politica del trasporto, che comprende sia il trasporto pubblico locale sia le reti infrastrutturali; iii) la pianificazione antincendio e di protezione civile; iv) la politica di sicurezza e di polizia; v) lo sviluppo economico e sociale (ma non la gestione di servizi sociali) ; vi) il miglioramento dell’ambiente per l’intera area di Londra. Così come avviene per i servizi sociali, la *GLA* non fornisce servizi nel campo della sanità (perché a questa provvede la *London Health Authority – NHA*), e neppure dell’istruzione né dell’edilizia. Come nel caso della *NHA*, va precisato che la *GLA* si accompagna ad una serie di enti “collaterali” entro una complessa costruzione che ha - come caratteristica comune - la penetrazione tra diversi organi ed enti competenti in funzione di un autogoverno che, 50 anni dopo i primi esperimenti, sembra avere raggiunto oggi un traguardo convincente.

12.2.2. L’attualità della Danimarca: ovvero la convivenza delle aree vaste ottimali con le neo-costituite Regioni. Un benchmark per la Lombardia degli 8 Cantoni?

Il caso danese è quello che meglio può rappresentare la problematica delle “aree vaste” in Italia, ma soprattutto in Lombardia alla luce della proposta degli 8 “Cantoni” lombardi avanzata da qualche tempo dalla Presidenza di tale Regione. La radicale riforma del governo locale attuata in Danimarca ha previsto, a far data dal 2006, la riduzione del numero dei Comuni da 271 a 98 e, a far data dal 2007, la soppressione delle 13 contee esistenti e la loro sostituzione con 5 Regioni. Se si tiene conto che queste nuove Regioni non detengono potere impositivo e sono state una “concessione” del Parlamento a fronte di una diffusa contrarietà popolare alla loro istituzione, il loro ruolo di “Area vasta” combacia certamente con quello di “Cantone” immaginato per le 8 “Aree vaste” lombarde sostitutive delle 12 Province soppresse. Così

come sarà per i “Cantoni” lombardi (e come non era per le 12 Province lombarde) le 5 nuove Regioni danesi vivono esclusivamente di finanza derivata, per il 70% proveniente dallo Stato e per il restante 30% dai (rinnovati e irrobustiti) Comuni.

Poiché gli ipotizzati 8 “Cantoni” sono stati definiti facendo riferimento alle 8 aree omogenee che definiscono il sistema socio-sanitario lombardo il confronto con il caso danese diventa ancor più giustificato perché – come spiega il documento governativo diffuso da Copenhagen in vista della riforma¹ – «il proposito di suddividere la sanità in cinque aree (sottraendole alle 13 contee precedenti, ndr) è quello di supportare la qualità delle cure ai pazienti creando le basi per cure di gruppo, sfruttando i vantaggi della specializzazione ed assicurando il miglior uso possibile delle risorse». Questa ottimizzazione dell’uso delle risorse prevede un coordinamento molto finalizzato tra il livello comunale e quello regionale, con accordi riguardanti casi specifici, esemplificati nel documento. Il quale prevedeva anche che la neo-costituita Regione sarebbe stata una dinamo per la crescita regionale, mediante l’approntamento di piani per lo sviluppo economico e la costituzione di appositi “Consigli dello sviluppo”.

Altra collaborazione tra i due livelli di governo è prevista nel campo sociale, nel senso che alcune funzioni delle soppresse contee sono state trasferite ai Comuni di competenza (soprattutto quelle riguardanti l’infanzia e la gioventù con problemi sociali o comportamentali) anche se l’opzione del conferimento in capo alla Regione viene mantenuta. Sempre con riferimento ai servizi sociali e all’istruzione speciale le Regioni sono invitate a stipulare accordi con i propri municipi in cui si definiscono gli impegni quantitativi e la loro distribuzione nel territorio in materia di servizi da erogarsi da parte dei municipi stessi; il tutto accompagnato da stime dei fabbisogni per il successivo triennio.

In definitiva, le responsabilità delle 5 nuove Regioni attengono a: i) servizi ospedalieri; ii) sviluppo regionale, ambiente, istruzione e cultura, turismo; iii) difesa del suolo; iv) identificazione e mappatura delle materie prime; v) istituzioni di compagnie di trasporto operanti in tutta la Danimarca; vi) gestione di un certo numero di istituzioni preposte ai bisogni speciali nel campo sociale e dell’istruzione, da operarsi eventualmente d’intesa con i propri Comuni (cfr. supra).

Con riguardo alla parte “entrate” del bilancio, queste consistono: i) quanto alla spesa sanitaria, per l’80% circa in trasferimenti o sussidi statali e per il restante 20% in contributi provenienti dal livello locale; ii) quanto alla spesa

¹ Cfr. Ministry of Interior and Health (Denmark), *The Local Government Reform in Brief*.

connessa ai servizi sociali e all'istruzione speciale, il finanziamento consiste quasi esclusivamente in rimborsi da parte dei municipi beneficiari; iii) circa la spesa connessa allo sviluppo territoriale, ad essa fa fronte un contributo fisso per abitante di circa 200 corone, raccolto a livello comunale.

12.2.3. *L'Area vasta nell'esperienza dei Laender tedeschi: i Kreise*

Una distinzione tra contesti, urbani e non urbani, come contenitori ottimizzanti la gestione delle funzioni e dei servizi locali la si ritrova, in questo caso sin dagli anni Cinquanta, anche in Germania. Gli attori in questo caso sono i *Kreise*, i quali si distinguono in *Landkreise* (distretti "rurali") e distretti "urbani", consistenti in città "indipendenti" (*Kreisfreie Staedte*) con mediamente oltre 100.000 abitanti. I primi oggi sono in numero di 295, comprendenti circa 60 milioni di abitanti, e i secondi in numero di 107, includenti i restanti 25 milioni di cittadini. In totale, quindi, le "aree vaste" della Germania sono oggi 402, con una popolazione media compresa tra i 200 e i 250.000 abitanti. Non in tutti i *Laender* la distinzione tra le due tipologie è drastica: nella Renania del Nord Westfalia vi sono città con oltre 100.000 abitanti che continuano ad afferire a un *Landkreis*, pur auto-amministrandosi come una *Kreisfreie Stadt*. Il *Landkreis* possiede il doppio ruolo di Unione di Comuni, avente la dimensione e la "adeguatezza" per svolgere le funzioni comunali di maggior spessore e, appunto, di "area vasta" (vedi ospedali e scuole) e di riferimento fondamentale del *Land* nei suoi rapporti con i territori (laddove questi non siano rappresentati da *Kreisfreie Staedte*).

Il *Kreis* è gestito da un *Landrat*, che ha appunto la "doppia natura" ("Giano bifronte") di livello massimo di rappresentanza dei Comuni associati e di livello minimo di amministrazione del *Land*: il *Landrat* è scelto con elezione diretta dai cittadini in Baviera, Nordreno-Wetfalia, Sassonia e Saar, ma a volte è eletto in congiunzione con gli organi del *Land* (vedi Baden Wurttemberg).

I *Kreise* si finanziano normalmente con risorse prelevate dai bilanci comunali: il contributo è proporzionato alla capacità fiscale del Comune, comprensiva dei trasferimenti perequativi fruiti dallo stesso. È ribadito il dominio costituzionale del *Land* su Comuni e *Kreise* (da cui il detto: "Il *Land* è federalista col *Bund*, centralista con Comuni e *Kreise*"). Quanto alle competenze esercitate, secondo le normali leggi di *Land* e federali, i *Kreise* sono responsabili delle seguenti funzioni:

- costruzione e manutenzione delle strade "nazionali" (tipo B);

- altri piani edificatori riguardanti aree appartenenti a più di un Ente locale; cura dei parchi nazionali;
- welfare sociale e della gioventù;
- costruzione e manutenzione delle scuole secondarie di Land;
- costruzione e manutenzione degli ospedali;
- raccolta e trattamento dei rifiuti domestici;
- tenuta dei registri automobilistici;
- accoglienza dei profughi e migranti; elezione del Landrat, ma possono anche svolgere ulteriori funzioni, determinate dalle leggi locali, come ad esempio:
 - sostegno finanziario della cultura;
 - apprestamento di aree pedonali e piste ciclabili;
 - supporto finanziario degli interscambi scolastici;
 - costruzione e manutenzione di biblioteche;
 - incentivazioni dello sviluppo economico e del turismo;
 - ecc.

Si tratta di funzioni svolte:

- i) nei *Kreise* “rurali”, in congiunzione dai Comuni facenti parte del *Kreis* e dal *Kreis* stesso;
- ii) nelle comunità urbane (*Kreisfreie Staedte*) direttamente dalla Città (che agisce anche da municipalità).

Prendendo a riferimento un Land assai significativo quale è la Baviera (12,5 milioni di abitanti), i *Kreise* “rurali” sono 71 e le Città prive di *Kreis* sono 25. In totale, quindi, 96 unità amministrative di secondo livello (dopo il *Land*). I Comuni sono in totale 2.056, di cui 2.031 appartenenti a un *Kreis*, a cui si aggiungono le 25 Città. Una situazione fortemente assimilabile a quella della Lombardia che, con 10 milioni di abitanti, conta poco più di 1.500 Comuni. E se nel caso della Baviera occorre tenere presente la suddivisione del territorio in 7 *Bezirke* (Unterfranken, Oberfranken, Mittelfranken, Oberpfalz, Schwaben, Niederbayern, Oberbayern) l’ipotesi degli 8 “Cantoni” lombardi risulta di nuovo giustificata.

12.2.4. *La Regione stessa come “Area vasta” modificabile: la tormentata ricerca dell’ottimalità territoriale in Francia*

Nel 2007, mentre la Danimarca procedeva speditamente a implementare la sua riforma territoriale, in Francia la Commissione governativa presieduta

da Attali pubblicava il suo Rapporto “per la liberazione della crescita”² che comprendeva un punto dedicato alla semplificazione territoriale. Al riguardo il Rapporto suggeriva quattro “decisioni”:

- una che puntava a rafforzare le Regioni a scapito dei Dipartimenti;
- una che concerneva la trasformazione delle EPCI (associazioni inter-comunali) in “agglomerazioni”, Enti di livello costituzionale;
- una terza che propugnava la scomparsa dei Dipartimenti nell’arco di 10 anni;
- un’ultima che invocava la necessità di chiarire le prerogative (ovvero le competenze) di ciascun Ente pubblico.

Il tutto perché – recitava il Rapporto – «nemmeno l’Atto II della decentralizzazione ha portato alla necessaria ristrutturazione delle nostre collettività territoriali basata su Regioni forti e poco numerose e forme associative robuste (agglomerazioni) con una popolazione media compresa fra i 60.000 e i 500.000 abitanti». È evidente in questa proposta il richiamo all’idea dell’Area vasta, in questo caso (diversamente dall’Italia) di dimensione inferiore al Dipartimento e addirittura dotata di dignità di livello di governo vero e proprio, con rango costituzionale.

Meno di due anni dopo (marzo 2009) usciva in Francia il Rapporto Balladur, anch’esso contenente proposte (in questo caso più concrete e strutturate) di riforma strutturale del territorio francese. Le proposte che interessano in questa sede sono in totale 14. Le proposte numero 1, 2 e 3 concernono la razionalizzazione delle dimensioni e della governance politica dei primi due livelli di governo decentrato, Regioni e Dipartimenti. Nel primo si suggerisce di ridurre a una quindicina le Regioni favorendone l’accorpamento volontario e modificandone i limiti territoriali. (En passant: si fa riferimento a una dimensione “critica” di 3-4 milioni di abitanti, da confrontarsi sia con le attuali proposte italiane che con quella della vicina Germania, dove una richiesta politica considerava già superata una dimensione ottimale di 5 milioni, indicata alcuni anni fa (Ferri, 2015). Ancor più interessante si presenta il riferimento alla riorganizzazione dei Dipartimenti su base volontaria, quando meno di due anni prima Attali suggeriva la necessità della loro soppressione tout court, pur diluita nell’arco di 10 anni.

Le proposte dalla 4 alla 11 si focalizzano sul livello infra-dipartimentale e comunale in particolare. Una prima tranche invoca una riorganizzazione e semplificazione dell’inter-comunalità, in maniera non dissimile da quanto si stava cercando di fare in Italia con gli organismi sovra-comunali: il Rapporto

² Vedi Attali J. (sous la Présidence de) (2005), *Rapport de la Commission pour la libération de la croissance française*, Paris.

chiede l'abolizione dei "syndicats" più antichi (SIVOM ecc.) (come in Italia si parlava di abolizione degli ATO e delle Comunità Montane), con la produzione di una carta semplificata delle "appartenenze" di ogni singolo Comune, che dovrebbe non solo precisare a quale "groupement" afferire, ma anche rendere effettiva tale appartenenza. Una seconda tranche precisa le finalità perseguite e la tipologia dell'incentivazione finanziaria che dovrebbe essere adottata ex novo o trasformata: il fine è quello della fusione dei Comuni, «perché la Francia possa contare su Comuni forti, in numero ragionevole», lo strumento essendo la generosità finanziaria, seppure a termine. Ai Comuni, vecchi e nuovi, e alle Città metropolitane (cfr. infra), sarebbe stata confermata la "clausola di competenza generale", a fronte delle "competenze specifiche" di Regioni e Dipartimenti.

Nelle proposte 12 e 13 si tratta dell'argomento "confluenza della deconcentrazione statale nella vera e propria decentralizzazione" quale prevista dalle invocate riforme "storiche", suggerendo che d'ora in avanti lo Stato sopprima i propri servizi che siano stati inclusi nei processi di decentralizzazione.

Il salto qualitativo più importante il Rapporto Balladur lo compie a proposito dell'Area vasta metropolitana, con la prevista creazione di 11 "prime metropoli" a far tempo dal 2014. Vi sono comprese Lione, Lilla, Marsiglia, Bordeaux, Tolosa, Nantes, Nizza, Strasburgo, Rouen, Tolone e Rennes, ma non sono escluse aggiunte negli anni che seguiranno. Si suggerisce altresì che (non diversamente dalle Città metropolitane italiane) esse debbano godere di uno status particolare rispetto a Comuni e Dipartimenti ma, a ben vedere, il Rapporto Balladur le avvicina di più ai Comuni, in quanto a competenze, che non ai Dipartimenti. Sappiamo come invece è finita la vicenda in Italia, con l'eliminazione della Provincia.

Invece, ad oggi (2016) la situazione in tema di soppressione dei Dipartimenti in Francia risulta ancora confusa. Mentre nell'aprile 2014 il Presidente Valls aveva annunciato la soppressione dei Consigli dipartimentali all'alba del 2021, a novembre dello stesso anno ha annullato tale annuncio affermando che di tale scala di governo, intermedia tra Regione e Comune, in Francia ci sarebbe stato bisogno anche dopo il 2020-2021. «Dopo il 2020 – parole di Valls – il paesaggio territoriale si sarà evoluto. Le Regioni si saranno appropriate delle loro nuove competenze; le inter-comunalità struttureranno – più ancora di oggi – i territori. E allora il quadro dipartimentale potrà evolvere. Cosa che si dovrà fare serenamente, e per tappe»³.

³ Cfr. *Le Monde*, 6 novembre 2014.

Riflessione: mentre sull'argomento "Riaccorpamento delle Regioni" la Francia ha dato un esempio encomiabile di velocità (sui dettagli cfr. Ferri, 2016) sconosciuta in Italia, sul tema "Dipartimenti" rischia di imboccare proprio la "via italiana alle riforme", con tutte le sue incertezze e contraddizioni.

12.3. Secondo tema: i processi in atto di ri-centralizzazione di poteri, decisioni e finanza⁴ (*)

12.3.1. Preambolo: la percezione del tema già nei primi anni della crisi economico-finanziaria

Che la crisi economico-finanziaria globale potesse avere un impatto sulla redistribuzione dei poteri e dei ruoli dei livelli di governo intermedi, in specie nei contesti federali, era già stato previsto fin dall'inizio dalla IACFS (Associazione Internazionale dei Centri di Studi Federali), che nel 2010 organizzò uno storico incontro a Filadelfia dedicato al tema "Il federalismo e la crisi finanziaria globale: impatti e reazioni"⁵.

In un apprezzabile sforzo di descrivere e misurare la capacità di governare gli eventi di fronte alla crisi, gli studiosi coinvolti indagarono i ruoli giocati dai vari livelli di governo nell'affrontarla e nei limiti del possibile, essi cercarono di stabilire se le reazioni agli eventi fossero facilitate o ritardate dagli ordinamenti federali e dalla ripartizione dei poteri propri dei vari paesi. Naturalmente la gamma delle risposte sulle reazioni dei "sistemi" fu ampia, andando dal focus sulle sofferenze del settore bancario (Svizzera) ai programmi di recupero totalmente gestiti dalla Federazione (USA, vedi ad es. operazioni di bailout di banche e salvataggio della General Motors ecc.), alla gestione totalmente centralizzata della crisi in Spagna nonostante la robusta presenza delle Comunità Autonome, e così via.

⁴ Per la redazione di questo paragrafo mi sono avvalso dei preziosi suggerimenti del dr. Giuseppe Carlo Ricciardi, dell'Università di Pavia.

⁵ Atti riportati in *L'Europe en Formation*, n. 4/2010. I principali contributi: John Kincaid, *The Global Financial Crisis: Continuity in U.S. Federalism*; G. Alan Tarr, *The Global Financial Crisis: A View from the American States*; Wolfgang Renzsch, *Closing the gap? The Financial Crisis and the German Länder*; Carles Viver Pi-Sunyer, *Impact of the Global Economic Crisis on the Political Decentralisation in Spain*; Giancarlo Pola, *Italy Out of the Crisis: More Centralized or Federated?*; Peter Hänni, *The State and the Financial Industry in Switzerland*; Geoff Anderson, *Alan Fenna Australian Federalism and the Global Economic Crisis of 2008-09*; Nico Steytler, *Derek Powell, The impact of the global financial crisis on decentralized government in South Africa*.

L'opinione finale complessiva dei suddetti tecnici sugli effetti di quei primi tre anni di sofferenze economico-finanziarie (2007-2009) fu che «solo tre Paesi ovvero la Svizzera e, in misura minore, la Spagna e l'Australia, dovettero affrontare una certa crisi costituzionale, anche se non si giunse al punto di turbare gli esistenti equilibri di bilancio»⁶.

In Svizzera i Cantoni hanno dovuto sostenere le loro banche per ragioni politiche; ma anche la Federazione, durante la crisi finanziaria, si è mossa per rinforzare la banca UBS (“too big to fail”), pur se basandosi su articoli della Costituzione che si prestano a interpretazioni controverse. Per questo motivo si è pensato di rendere più rigorose le condizioni di autosufficienza del settore bancario, coinvolgendo anche il livello cantonale (Haenni, 2010) Quanto all’Australia, si è constatato come il federalismo più cooperativo introdotto nel 2007 era servito a rafforzare le politiche anticicliche a difesa della crisi che sarebbe sopravvenuta nel 2008. Ma si è constatato anche come la debolezza fiscale degli stati li abbia resi più arrendevoli rispetto agli eventi sottoponendoli al rischio di una centralizzazione feroce, che però non si materializzò in modo estremo sia per la favorevole situazione economica goduta, sia per un provvidenziale intervento dell’Alta Corte decisamente limitativo dell’impatto centralizzatore della crisi. Per ciò che concerne la Spagna, come si vedrà nel paragrafo dedicato, il protrarsi della crisi ha avuto un impatto duraturo sul bilanciamento dei poteri quasi-federali, con un netto rafforzamento del centro.

In conclusione: se nella maggior parte dei paesi federali esaminati nella Conferenza non si verificarono scontri traumatici tra poteri, ciò si deve al fatto che il governo centrale possedeva sufficienti poteri fiscali e monetari per affrontare da solo la crisi senza la consultazione né la cooperazione di alcun governo intermedio. Insomma «là dove la cooperazione non era norma prevalente, il governo centrale agì in modo ampiamente unilaterale. Ma dove tale cooperazione era la norma, eccettuato il caso svizzero, il governo nazionale l’ha onorata durante la crisi». Come ampiamente noto, nei sei anni successivi a quel primo riassunto del 2010 gli eventi non sono significativamente migliorati e in alcuni paesi, tra cui l’Italia e la Spagna, ciò ha significato un rafforzamento delle tendenze ri-centralizzatrici di poteri e finanze.

12.3.2. La situazione italiana alla metà del 2016

Al momento della stesura di queste note non ha ancora avuto luogo in Italia il referendum previsto per la convalida della riforma costituzionale

⁶ Cfr. *L’Europe en formation*, 4/2010, Introduzione.

Renzi-Boschi che nel frattempo è stata votata dal Parlamento (12 aprile 2016) e che sul punto “ri-centralizzazione” mette molta carne al fuoco, con palese orgoglio della Presidenza del Consiglio⁷ (6) Ai sostenitori della tesi del “federalismo mancato” non difettano argomenti per sostenere che molti accadimenti precedenti la legge di riforma 2016 parlano di una ri-centralizzazione in atto ormai da molto tempo, a volte addirittura emergente nei decreti attuativi della legge 42/2009, ma certamente presente nelle principali leggi emanate negli anni 2011-2015 in tema di *governance* e finanza subcentrale.

Invero, nei suddetti anni, il sistema italiano delle autonomie è stato interessato da un disegno riformatore disarticolato e centralista. Il legislatore nazionale ha stimolato blandamente le dinamiche interne, preferendo un intervento diretto sulle autonomie territoriali e funzionali infra-regionali che ha spostato, contestualmente, il baricentro dei rapporti tra Stato e Regioni a favore del potere centrale. Il riordino complessivo ancora in corso muove da esigenze di *tagli di spesa* emerse sull’onda della crisi economica e politica che ha colpito parecchi Stati europei, nonché da una presunta e indimostrata maggiore efficacia – nel perseguire gli scopi in agenda – da parte dello Stato, rispetto ai livelli di governo sottostanti. In tale contesto, è stato proposto un modello di accentramento organizzativo – delle Amministrazioni a vario titolo coinvolte – dispiegato attraverso drastici interventi strutturali, accompagnati da tagli lineari agli organici ed alle risorse destinate all’esercizio delle funzioni amministrative incoerenti con l’aspirazione efficientistica delle riforme in atto. Si pensi agli aspetti più controversi del ridisegno inerente il governo locale, introdotto a Costituzione invariata dalla legge n. 56/2014 – in particolare, con riferimento al ridimensionamento dell’ente intermedio e all’individuazione di più alti livelli demografici minimi per le gestioni associate obbligatorie tra Comuni (cfr. *supra*, riferimento all’argomento “Aree vaste”) – oppure alla riforma delle Camere di Commercio, per taluni lesiva del principio di autonomia dei territori in materia di sviluppo economico e sociale.

La tendenza verso una ri-centralizzazione del potere, in Italia, viene attualmente riproposta anche ad un livello più alto, con riferimento ai nuovi equilibri istituzionali che potrebbero venire a crearsi a seguito della previsione di un Senato delle Autonomie e, ancor di più, di un rinnovato riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni. Infatti, il disegno promosso dalla citata riforma costituzionale Renzi-Boschi converge in primo luogo verso una territorializzazione della rappresentanza, allocando nella Seconda

⁷ Cfr. dichiarazioni del Premier Renzi a Verona in tema di pubblicità dei prodotti italiani all’estero il giorno 11 aprile 2016.

Camera parte della *governance* degli interessi territoriali, i quali verranno esposti ad eterogenee mediazioni inter-partitiche nell'alveo di *policies* caratterizzate da un respiro nazionale e non più esclusivamente regionale. In seconda battuta, la proposta costituzionale contempla un art. 117 che esce ampiamente revisionato dal confronto parlamentare, in quanto risulta *soppressa la competenza legislativa concorrente, abbondantemente ampliato il novero delle materie di competenza esclusiva statale e riconosciuta una clausola di supremazia* che consentirebbe allo Stato di adottare provvedimenti anche esorbitando dal richiamato elenco di materie.

Quanto sopra dice che nella nuova Costituzione è previsto che il potere legislativo delle Regioni ordinarie venga notevolmente ridotto. Se però si guarda con attenzione all'argomento si potrebbe anche ricavarne un giudizio meno drastico: ad esempio, la competenza concorrente sarebbe eliminata solo formalmente, in quanto *de facto* essa è riproposta nelle rilevanti materie per le quali la competenza esclusiva statale dovrà limitarsi alle "disposizioni generali e comuni". Insomma, si tratta di uno scenario ambiguo, che però *rivela l'intenzione del centro di volere esercitare una forte compressione dei margini di decisione politica delle Regioni*. Da ciò potrebbe forse scaturire un regionalismo maggiormente "amministrativo" oppure una tendenza verso il consolidamento, con la costituzione delle Macroregioni, in astratto maggiormente capaci di controbilanciare un simile strapotere centrale. Al momento della stesura di queste note non è dato conoscere l'esito del riassetto istituzionale in via di "allestimento": l'unica cosa realmente *certa* sembra essere *l'incertezza* del futuro percorso del regionalismo italiano, vittima di una *evidente sfiducia* verso le autonomie che promana dalle istituzioni centrali.

A latere è bene ricordare che le modifiche costituzionali previste potrebbero acuire la dicotomia tra Regioni ordinarie e Regioni a statuto speciale, dato che l'art. 38 del testo di legge costituzionale sottrae queste ultime all'operatività della riforma del Titolo V. Proprio partendo dal confronto con le "specialità" del condominio nord-orientale in cui si trova collocata (Trentino-Alto Adige e Friuli-Venezia Giulia) la Regione Veneto ha sentito il bisogno di divincolarsi dall'incombente ri-centralizzazione, promuovendo per l'autunno 2016 (in concomitanza/conflittualità con l'altro referendum nazionale!) un referendum sulla sua proposta di acquisizione di più estese forme di autonomia *ex art. 116*, ma con riferimento alla più ampia gamma di competenze prevista dalla Costituzione vigente (non a quella più ristretta prevista dalla nuova legge), ma soprattutto richiedendo per sé una quota dell'imposta sul reddito riscossa dallo Stato nella regione, proprio sulla scorta di quanto è previsto per le "privilegiate" Regioni a statuto speciale. Il successo di questa sfida al centralismo incombente è ovviamente affidato alla politica.

12.3.3. Il caso (non meno serio) spagnolo

Il caso spagnolo si riferisce ad una situazione di ri-centralizzazione cominciata ancor prima dello scoppio della bufera economica, e dettata da un certo “pentimento” dello Stato centrale per gli “eccessi” di elargizione di poteri alla periferia regionale operata prima del 2001, e che solo dal 2006 era stata in qualche modo frenata. Ma si ammette che con la crisi tale processo ha accelerato il passo, ed ha dominato tutto il periodo successivo al 2009, l’anno in cui, come si dirà nel prossimo paragrafo, venne varata una notevole riforma finanziaria. Volendo sintetizzare, il fenomeno ha trasformato quelli che erano i progetti (basati su leggi e normative approvate nel periodo precedente) di vera e propria autonomia politica in una sorta di mera autonomia manageriale o amministrativa (e talora nemmeno quella, come si dirà). Una particolare incidenza il processo l’ha avuta in tema di finanziamento delle Comunità Autonome: le misure adottate tra il 2011 e il 2013 hanno statuito un mutamento radicale dei meccanismi finanziari dello Stato delle Autonomie spagnolo.

Come sostengono Viver e Martin⁸ l’intrusione del centro negli “affari” del livello regionale era cominciato negli anni 2008-2009, con le misure di stimolo all’economia attivate sotto forma di sussidi statali finalizzati al finanziamento degli investimenti infrastrutturali o anche delle spese correnti dei Comuni nei settori dell’istruzione e dei servizi sociali, nei quali le CCAA condividono con lo Stato le competenze. Era evidente l’impatto ri-centralizzatore di tali provvedimenti, che stabilivano regole e modalità di esecuzione in aree di competenza condivisa da Stato e CCAA, e non solo statale. «Tutto questo creò nei cittadini spagnoli la percezione che lo Stato fosse l’unica realtà che contava nell’affrontare situazioni importanti e complesse» (Viver e Martin, 2010).

Ma è dal 2010 che si può far partire un ben più severo e duro periodo di ricompattamento del potere centrale su quello regionale, ovvero dal momento in cui Madrid si impegnò con le autorità dell’UE – senza consultare preventivamente i poteri regionali e locali (che peraltro approvarono la manovra successivamente, in sede di Consiglio Fiscale e Finanziario) – a ridurre entro il 2013 il deficit pubblico dall’11,5% al 3%, con sacrifici richiesti alle CCAA molto più pesanti di quelli assunti dallo Stato. Un altro successivo e incisivo step della ri-centralizzazione è stata la modifica costituzionale del 2011 in base alla quale spetta allo Stato centrale decidere unilateralmente il

⁸ Cfr. Viver Pi-Sunyer C. e Martin G. (2015), “The Recentralization Process of the State of Autonomies”, *IEB’s Report on Fiscal Federalism*. Analoghi concetti sono espressi in Viver C. (2010), “Impact of the Global Economic Crisis on the Political Decentralisation in Spain”, *L’Europe en Formation*, n. 4.

principio della stabilità di bilancio per le CCAA, principio poi inserito nella Legge Organica n. 2/2012 (27 aprile), che detta severissime regole comuni applicabili a tutte le Pubbliche Amministrazioni, senza alcuna speciale riserva per le CCAA (particolarmente indigesta la regola sulle priorità della spesa per il risanamento del debito, che incide sulla loro autonomia di cui sono ancor più gelose dell'autonomia di entrata).

Proprio la menzionata Legge Organica n. 2/2012 costituisce il punto focale di una situazione di crisi dei rapporti centro-periferia che dagli studiosi non necessariamente “partigiani” dell'autonomia catalana viene considerata lesiva di quel percorso di autonomia politica che aveva contraddistinto il regionalismo spagnolo fino ad allora (anche se, come detto, in misura decrescente a partire dal 2006). Le Comunità Autonome lamentano di aver dovuto sopportare misure e targets di risanamento dei loro deficit (-90% tra il 2013 e il 2014) ben più pesanti di quelli dello Stato centrale (-30%, stesso periodo), nonostante esse debbano sostenere le spese per le politiche pubbliche di maggior spessore, come quelle per l'istruzione, la sanità e i servizi sociali. La medesima legge istituiva un severo apparato di obblighi delle CCAA e di controlli sui loro adempimenti circa la preparazione dei bilanci regionali, la loro approvazione e implementazione, per i tre anni successivi, 2013 2014 e 2015.

Al fine di assicurare i prescritti adempimenti in tema di stabilità di bilancio la Legge Organica de qua definiva una serie di obblighi a carico delle CCAA, attribuendo nel contempo allo Stato il potere di imporre misure preventive, correttive e coercitive, cui sarebbero seguite anche misure unilaterali di tagli di personale dirigenziale delle stesse. Tra le misure coercitive va annoverato l'obbligo per le CCAA di versare alla Banca di Spagna una somma pari allo 0,2% del PIL regionale, pena la ripresa della gestione statale dei tributi “ceduti”. Ma le “punizioni” inflitte dallo Stato spagnolo alle sue Regioni in quell'infuocato periodo di crisi comprendevano anche la cessazione di preziosi finanziamenti, comprendenti quelli per le infrastrutture previsti da precedenti leggi, inclusa la famosa “terza addizionale” contenuta nello Statuto della Catalogna ma puntigliosamente contestata dalla Corte Costituzionale. Si può contestare – si ammette – che la riduzione dei trasferimenti centrali o il blocco della tassazione imposto ai governi autonomi di per sé significhino ri-centralizzazione, ma che lo siano indirettamente non è contestabile, stante la condizione di non autonomia finanziaria creata a livello intermedio.

Un aspetto collaterale del processo di ri-centralizzazione economico-finanziario avvenuto in Spagna negli ultimi anni è dato, infine, dalla riforma delle Casse di Risparmio, alla cui gestione sono stati sottratti l'appoggio e

l'influenza dei governi regionali di riferimento: cosa non avvenuta – si dice – nel caso (pure più delicato) dei Laender tedeschi!

Oggi, 2016, la situazione è tale che alcune Comunità hanno considerato la possibilità di restituire certe responsabilità allo Stato, persino nei quattro settori fondamentali di loro competenza: sanità, istruzione, università e servizi sociali. Questo la dice lunga sull'incidenza che sta avendo il processo di ri-centralizzazione in atto, al punto da sconvolgere l'attuale organizzazione della macchina pubblica nei territori.

12.3.4. Uno sguardo fuori Europa: la ri-centralizzazione insita nel "federalismo coercitivo" degli USA

Il richiamo della "clausola di supremazia" precedentemente fatto esaminando il caso italiano offre il destro per introdurre in questo saggio fortemente incentrato sull'Europa le vicende inerenti il federalismo statunitense, così come interpretate dall'eminente studioso John Kinkaid (cfr. bibliografia, Kincaid, 2015) Quello degli Stati Uniti viene definito dal suddetto Autore un caso di "federalismo coercitivo" (coercive federalism). Il termine "coercitivo" si contrappone a quelli, come "duale" e "cooperativo", che si sono tradizionalmente applicati al federalismo statunitense. Oggigiorno – afferma Kinkaid (Kinkaid, 2015, p. 65) – si parla di "coercizione" perché gli andamenti in tema di politiche, fiscalità, statuti, giustizia prevedono l'imposizione di regole e norme federali sui governi degli stati e degli enti locali. Il sistema ha cominciato a imporsi negli ultimi anni Sessanta, seguendo un periodo ultratrentennale definito di "federalismo cooperativo".

Il federalismo coercitivo sarebbe caratterizzato dall'avvenuto spostamento delle politiche federali da targets identificanti interessi territoriali (stati ed enti locali) a targets identificanti interessi personali, pur sparsi su scala nazionale. «I rappresentanti federali eletti, come pure i giudici non eletti delle corti federali – afferma Kinkaid – sono altamente sensibili a coalizioni elettorali, gruppi di interesse, finanziatori delle campagne elettorali, che operano a livello nazionale». Meno lo sono nei riguardi dei rappresentanti dei governi degli stati e degli enti locali: questi ultimi, circa 500.000 in tutto il Paese, non hanno voce privilegiata al Congresso o alla Casa Bianca, pur essendo rappresentanti delle 50 popolazioni costituenti la nazione americana. Essi si debbono comportare più o meno come lobbisti in concorrenza con altri lobbisti portatori di interessi più potenti e cruciali, e certamente più influenti sulle fortune elettorali degli esponenti federali.

Otto sarebbero le odierne caratteristiche del federalismo “ricentralizzato” o coercitivo americano secondo Kincaid:

- innanzitutto la presenza della “clausola di supremazia” che significa preminenza dell’interesse federale su quello espresso dai singoli stati nella propria legislazione, che viene pertanto “accantonata” (preemption). A questa clausola il Congresso ha fatto ricorso in modo molto più intenso negli ultimi 44 anni di quanto non abbia fatto nei primi 180 della sua esistenza;
- la sempre più invasiva presenza di trasferimenti condizionati (Grants-in-Aid). In primo luogo, come sopra accennato, è in atto uno spostamento sempre più massiccio dell’intervento federale dai luoghi alle persone, e i criteri sono stabiliti a livello esclusivamente federale; in secondo luogo le condizioni legate all’erogazione dei fondi federali sono sovente molto restrittive e “capricciose”, al punto da essere definite talora incostituzionali (come nel caso dei sussidi a Medicaid, legati a un’espansione della spesa statale considerata abnorme dalla Corte); in terzo luogo la eccessiva e minuziosa finalizzazione (earmarking) voluta e pretesa dal Congresso per migliaia di singoli interventi, spesso contrastanti con le priorità stabilite dagli stati beneficiari;
- la presenza, ancora diffusa pur dopo la legge che nel 1995 aboliva quelli unfunded (non finanziati), dei mandates, ovvero degli obblighi imposti agli stati di eseguire funzioni di interesse federale;
- le restrizioni federali sulla tassazione nonché sull’indebitamento statale e locale (e qui ci avviciniamo a una situazione media europea...);
- la crescente nazionalizzazione della normativa penale espressa dai singoli stati;
- la abolizione di quasi tutte le istituzioni intergovernative, a partire da quella, celeberrima, costituita dall’ACIR (Advisory Commission on Intergovernmental Relations);
- il declino della collaborazione politica tra stati e Federazione (vedi Medicaid e programmi di trasporti di superficie);
- l’aumento degli ordini della Corte Federale e dei casi di Litigation.

Alla fine, conclude Kincaid, «la descritta tendenza del federalismo americano continuerà perché il suo carattere coercitivo è stato supportato da entrambi i partiti» (Kincaid, 2015, p. 70) e non si vedono segnali di ravvedimento nelle forze che spingono per il federalismo coercitivo. Ma ciò non toglie che uno stato forte come la California possa, e voglia, temperare il carattere coercitivo di certe politiche federali “mostrando i muscoli”.

12.4. Terzo e ultimo tema: gli aggiornamenti dei sistemi di finanziamento e di perequazione (soprattutto orizzontale) delle risorse del livello intermedio

12.4.1. Il caso tedesco

Il desiderio del cambiamento in tema di regole finanziarie statuite fin dalla Costituzione del 1949, e solo leggermente modificate dapprima negli anni Sessanta e poi alla fine del secolo, grazie ad una sentenza della Corte Costituzionale (cfr. infra) è sempre stato presente nelle alte sfere della *governance* del federalismo tedesco ma, affermano gli studiosi, la “trappola della unanimità” delle decisioni ha sempre bloccato quelle importanti⁹. A ciò si deve la scarsa incidenza della Riforma Federale I del 2005, che ha ridotto di poco l’influenza dei *Laender* sulla legislazione federale ed attribuito loro scarse (definite persino “risibili”) nuove competenze (come gli orari di apertura dei negozi!), e comunque promosso la continuità di quel “federalismo cooperativo” che ha costituito da sempre la caratteristica della Germania.

Maggiori speranze di cambiamento erano state riposte, in Germania, nella Riforma Federale II del 2009, che ha affrontato due punti assai importanti del sistema finanziario: i) quello, più tradizionale e controverso, del sistema perequativo e ii) quello, del tutto nuovo in quanto collegato alla crisi finanziaria mondiale scoppiata nel frattempo, detto del “freno al debito” (*Schuldenbremse*). Quanto all’attuale sistema perequativo, le critiche vertono un su tutti i 5 passaggi di cui è composto, ovvero: i) la distribuzione verticale dei gettiti tributari separati e congiunti; ii) la allocazione orizzontale dei gettiti dei tributi congiunti; iii) la perequazione preventiva del gettito dell’IVA; iv) la perequazione fiscale orizzontale tra *Laender* (unico step in cui il “dare” e l’“avere” sono espliciti); v) i sussidi federali supplementari.

Nel 2013 i due maggiori *Laender* “pagatori netti” (Baviera e Assia) si sono rivolti alla Corte Costituzionale, un *déjà vu* che – dicono i maliziosi – si è ripetuto più o meno ogni 10 anni. Lo scopo è sempre stato quello: costringere il Governo federale e tutti i *Laender* a discutere e trovare compromessi un po’ più favorevoli ai finanziatori netti. Alla fine del 2015 la sentenza della Corte non era ancora arrivata, si dice per lo scarso entusiasmo ad affrontare un caso così scottante come la perequazione, proprio quando il tema si intreccia con l’altro problema, la fine programmata del Patto di Solidarietà II, prevista per il 2020: tale fine preoccupa fortemente i *Laender*

⁹ Affermazione contenuta in Thoene M. (2015), “Blockade beim deutschen Finanzausgleich: Ein Vorschlag zur Guete”, *Oekonomenstimme*, 24 agosto.

dell'Est e la stessa Berlino perché in base al Patto ricevono robusti sussidi supplementari a fini infrastrutturali.

Per tutto il periodo 2013-2015 la negoziazione tra i Laender e il Governo federale è andata avanti “a porte chiuse”, affrontando comunque numerosi punti controversi, inerenti il sistema in quanto tale, dai suoi aspetti costituzionali a quelli statistici, a quelli applicativi ecc. Al momento della stesura delle presenti note (metà 2016) la negoziazione non è approdata ad alcun risultato, meno che mai a quella Riforma Federale III che molti si aspettavano, ma che non vedrà la luce perché – si dice – oggi in Germania governo federale e Laender non vogliono più parlare dei fondamentali del federalismo, *ma solo ed esclusivamente di soldi (!)* (Thoene, 2015)

Come anticipato, al tema perequativo si è aggiunto, inaspettato, quello del “freno al debito”, che ha costituito l'unico vero punto caratterizzante la Riforma Federale II. Qui le considerazioni svolte dagli studiosi tedeschi si dirigono sul post-2020, l'anno nel quale i Laender non potranno più contrarre alcun debito, se non per motivi eccezionali. Si ammette, certo, che il sistema perequativo vigente continuerà a rappresentare una buona difesa dal default finanziario per i *Laender* più deboli, ma si invocano misure adeguate per rafforzare la sostenibilità delle loro finanze, quali: i) riforme delle pensioni dei pubblici dipendenti (oggi diverse da *Land a Land*); ii) riforme dei bilanci finalizzate a una maggiore efficienza; iii) *una maggiore autonomia fiscale e di spesa ecc.*¹⁰ Questa della maggiore autonomia tributaria, in una situazione in cui essa è praticamente assente, costituisce da qualche tempo un *leit motiv* portato avanti dai settori tedeschi che vorrebbero un federalismo un po' più competitivo (ovvero un po' meno cooperativo). Ma l'intima convinzione che sembra profilarsi è che, al contrario, prevarranno le politiche di *bail out*, un inasprimento fiscale generalizzato secondo la vigente logica dei gettiti condivisi (al 93.3%), eccezionali allentamenti dei freni ma, soprattutto – tanto per ritornare al tema del paragrafo precedente – *più centralismo* (nella federale Germania)! (Thoene, 2015).

12.4.2. Ancora il caso spagnolo, confrontato con quello tedesco

Fino a pochi anni fa (a cominciare dal 1993) il caso dell'autonomia regionale spagnola campeggiava sugli altri casi federali o regionali europei per

¹⁰ Così Thoene M., *Impacts of debt brakes on the regional level of government – The German Laender*. Relazione presentata al Seminario Eupolis Lombardia (cfr. bibliografia).

la notevole predominanza degli introiti da tassazione “manovrabile” nel finanziamento dei bilanci regionali (48% circa negli ultimi tempi); una predominanza totalmente sconosciuta alla federale Germania, sulle cui rigidità in tal senso – riconfermate pur dopo un decennio di Foederalismusreformen – si tornerà fra poco. Tornando alla Spagna, se si sommano gli introiti tributari manovrabili a quelli non manovrabili la copertura da tassazione giunge all’84% (2012). La strada imboccata nel 1993 è quella giusta, secondo gli studiosi locali, ma ora è tempo di adottare tributi separati per i vari livelli di governo, ed anche sistemi separati di amministrazione dei tributi stessi.

L’altro aspetto del sistema di finanziamento delle CA spagnole che in questi anni ha subito continui aggiustamenti e si riteneva di dover riformare più radicalmente nel biennio 2014-2015 (ma ciò non è avvenuto) è quello della perequazione. Qui il problema consiste nel ruolo disturbatore, rispetto a un target di equalizzazione capitaria delle risorse per provvedere ai servizi essenziali del welfare state – ottenuto con il Fondo di Garanzia per i Servizi Fondamentali, un fondo orizzontale introdotto dalla riforma del 2009 e su cui le CCAA riversano il 75% dei loro gettiti – dato dalla presenza sia di due entità territoriali “speciali” (Paesi Baschi e Navarra) che non partecipano alla condivisione delle risorse valida per le Comunità di regime comune sia di tre “Fondi correttivi” (Fondo di sufficienza, Fondo per la competitività, Fondo per la cooperazione) che finiscono con il dare luogo a risultati “erratici” difficili da giustificare e sostanzialmente iniqui. In buona sostanza il sistema pecca di “iperperequazione”, che Martinez-Vasquez considera, insieme con la adeguatezza e la sostenibilità del sistema fiscale, uno dei problemi più seri del modello spagnolo¹¹.

Evidentemente la pur importante riforma del 2009, con cui si era tentato di allineare il sistema perequativo spagnolo a quelli più avanzati – il canadese e il tedesco inclusi – non è bastata. Da qualche tempo si è alla ricerca di una riforma finalizzata a rendere compatibili autonomia ed eguaglianza: essa avrebbe dovuto realizzarsi nel 2014, ma ciò non è avvenuto a causa sia della complessità obiettiva dei meccanismi coinvolti dalla riforma del 2009, sia dalla grave crisi economico-finanziaria che ha colpito i bilanci degli Enti sub-centrali spagnoli, sia – sostengono molti studiosi – dalla presenza della asimmetria del regime forale, che continua ad apparire “indigeribile” alle altre Comunità, a cominciare dalla Catalogna, che ha sempre detenuto un ruolo primario nelle questioni tecniche del federalismo fiscale spagnolo.

¹¹ Opinione di Martínez Vasquez J., “El futuro de la financiación autonómica en España”, *La Reforma de la financiación autonómica* (cfr. bibliografía).

Oggi (2016) proprio la Catalogna può risultare determinante per la costruzione di un sistema di finanziamento (perequazione inclusa) delle CCAA che superi quello del 2009, e per il quale si individuano quattro possibili scenari (Castells, 2015): i) uno status quo riformato, con più autonomia fiscale per le CCAA; ii) una riforma genuinamente federale della costituzione spagnola, iii) un patto bilaterale che attribuisse alla Catalogna un proprio sistema di finanziamento dentro un accordo di maggiore integrazione Spagna-Catalogna; iv) la secessione della Catalogna, con tutte le conseguenze del caso.

Nel frattempo il sistema spagnolo si va confrontando con quello tedesco, e se ne ricavano alcune interessanti considerazioni (De la Fuente, Thoene, Kastrop, 2016). Per quanto riguarda la Spagna, la principale conclusione del confronto tra i sistemi perequativi va nel senso che il metodo tedesco dei trasferimenti verticali risulta avere basi più comprensibili e ragionevoli, mentre in Spagna vi è una moltitudine di fondi specifici – inesistenti in Germania – che vengono distribuiti secondo criteri molto diversi, confusi e talvolta contraddittori (casualmente, ciò ricorda il sistema Italia degli anni Settanta-Novanta!). Un aspetto che invece qualifica meglio il sistema spagnolo rispetto a quello tedesco riguarda il modo in cui vengono individuati i fabbisogni di spesa del livello regionale: in Spagna si fa riferimento a indicatori di domanda dei principali servizi pubblici regionali, in Germania si è ancorati a un sistema antiquato ed “empiricamente dubbio”¹² Ma l’invidiabile, e finale, superiorità spagnola sul sistema tedesco starebbe – secondo gli studiosi qui citati – nella disponibilità di un’autonomia fiscale regionale negata ai tedeschi da sempre.

12.4.3. L'esempio ineguagliato della riforma svizzera

Dopo lunga maturazione, nel 2008 si è avuta in Svizzera la concretizzazione di una riforma costituzionale che ha mantenuto in vita, migliorandolo, il tipo di federalismo (vero e non solo fiscale!) ivi prevalente da secoli ma che ha aggiornato in senso più solidale la perequazione verticale Confederazione-Cantoni e orizzontale tra Cantoni¹³. Dal 2009 Comuni, Cantoni e Confederazione detengono competenze ancor meno sovrapposte di quelle precedentemente in vigore il ché, ovviamente, comporta che si è dovuto toccare

¹² *Ivi*, p. 44.

¹³ Vedi Dafflon B., in Pola G. (a cura di) (bibliog.), pp. 92 e ss.

l'argomento "adeguatezza" del livello intermedio (ma anche del livello comunale) ai nuovi compiti, con le inevitabili conseguenze in termini di sussidiarietà e di perequazione.

Prima di passare al tema della perequazione occorre ricordare quanto sia (da sempre) forte e peculiare, in Svizzera (diversamente dagli altri federalismi europei) la situazione di autonomia fiscale sia del livello intermedio (cantonale) che di quello comunale: la Federazione incassa poco più di 1/3 dei prelievi tributari e contributivi, i Cantoni e la Previdenza sociale ciascuno il 25% circa, i Comuni il restante 16%. Sia i Cantoni che i Comuni dispongono della possibilità di variare le aliquote dei tributi da loro posseduti.

Molto razionale ed equilibrato il sistema perequativo che fa parte del kit strumentale previsto dalla riforma, che va sotto il nome di Nuova Perequazione Cantonale (NPC). Gli obiettivi esplicitati nella legge: i) rafforzare il federalismo, appunto, meglio delimitando le competenze di ciascun livello di governo; ii) eliminare gli incentivi sbagliati, che inducono a spendere di più per ottenere più sussidi; iii) separare le funzioni di incentivazione e di perequazione dei sussidi iv) ridurre il peso dei trasferimenti vincolati ai Cantoni; v) ridurre le disparità tra Cantoni finanziariamente forti e deboli.

Evidentemente più fedeli al modello teorico anglosassone recepito da tutti i manuali economici, il sistema prevede una netta coesistenza, ma nel contempo una chiara distinzione, tra una "perequazione dei bisogni" ("aggravi" nel linguaggio italo-svizzero) – che si può estendere anche ai Cantoni finanziariamente forti – e una "perequazione delle capacità fiscali". La perequazione delle risorse persegue evidentemente la finalità di livellare la capacità finanziaria dei Cantoni, portando quella dei più poveri all'85% della media, con trasferimenti privi di vincoli di destinazione (una certa novità nel panorama svizzero!).

"Svizzera" è anche la precisione con cui sono stati considerati gli "aggravi" (i "bisogni" supplementari), distinti in socio-demografici e geo-topografici, i primi attinenti la povertà, i gruppi di età, l'integrazione degli stranieri, le caratteristiche della popolazione; i secondi la superficie produttiva ubicata al di sopra di una certa quota e la connessa quota di popolazione domiciliata sopra gli 800 metri sul mare, nonché la struttura degli insediamenti. In altri termini, la perequazione degli "aggravi" svizzera replica quella che invano, per anni, si tentò di elaborare e applicare, in Italia, a livello di trasferimenti a Comuni e Province da parte del Ministero degli Interni¹⁴ ri-

¹⁴ Si vedano i Rapporti del Ministero degli Interni degli anni 2000-2002, con contributi (fra gli altri) di G. Pola e C. Buratti.

cevendone resistenze che portarono all'affossamento della normativa proposta. Fortunatamente questi insegnamenti sono stati parzialmente recepiti anche nella redazione della riforma italiana prevista dalla legge n. 42/2009.

Altri insegnamenti che provengono dalla riorganizzazione costituzionale svizzera sono offerti dalle nuove forme di collaborazione tra la Confederazione e i Cantoni, le quali prevedono – tra le novità – sussidi globali contenenti un incitamento “ad essere parsimoniosi” (musica per le orecchie italiane!); ma prevedono anche una maggiore collaborazione tra Cantoni stessi, destinata ad evitare effetti di traboccamento di servizi da una giurisdizione all'altra. Istruttiva è pure la lezione in tema di perequazione: in una Svizzera che ha avuto per decenni un sistema perequativo “orizzontale” che ha tollerato differenziali tra “poveri” e “ricchi” dell'ordine di 61-220 (media 100: una situazione inimmaginabile in Italia e meno che mai in Germania!) la NPC ha portato per la prima volta il Cantone più povero (UR) a superare quota 80, e il più ricco (ZG) a scendere a quota 200: un indubbio progresso in tema di perequazione interterritoriale delle risorse, frutto di una collaborazione verticale ed orizzontale non facile in un contesto dotato di una autonomia tributaria dei tre livelli di governo sconosciuta al resto d'Europa. Ad oggi 8 risultano i Cantoni “paganti”, 18 i Cantoni “prenditori”.

Infine, la NPC non ha mancato di avere riflessi sui rapporti Cantoni-Comuni, da sempre uniti da forme collaborative e sinergiche che hanno più che fare con il mondo austro-tedesco che con quello italo-francese, pur se il nuovo contesto istituzionale post legge 42/2009 prevede anche per l'Italia forme collaborative Regioni-Comuni rinforzate. Ma i targets per il sistema regionale italiano, chiaramente e lucidamente indicati dalla riforma svizzera, restano (riforma costituzionale Titolo V permettendo...): stimolo delle aggregazioni comunali, consolidamento regionale dell'indebitamento sub-centrale, irrobustimento del sistema fiscale locale, rinnovato sistema di perequazione verticale Regione-Comuni, e così via.

Bibliografia

- Anderson G., Fenna A. (2010), “Australian Federalism and the Global Economic Crisis of 2008-09”, *L'Europe en Formation*, n. 4.
- Attali J. (sous la Presidence de) (2005), *Rapport de la Commission pour la libération de la croissance française*, Paris.
- Bellati G. (2015), “Il nuovo Titolo V tra riaccentramento nazionale e rivendicazioni autonomistiche: quale prospettiva per l'autonomia dei territori?”, in F. Palermo e S. Parolari (a cura di), *Riforma costituzionale e regioni*, Eurac, Bolzano.

- Bordignon M. (2015), *Economic Crisis and Recentralization of Government: the Italian Experience*, in IEB Around the world.
- Castells A. (2015), “The Relation Catalonia-Spain: some Financial and Economic Aspects”, in Pola G. (a cura di), *Principles and Practices of Fiscal Autonomy, Experiences, Debates and Prospects*, Ashgate.
- Dafflon B. (2015), “Swiss Fiscal Federalism: New Roads after the Reforms of the Constitution”, in Pola G. (a cura di), *Principles and Practices of Fiscal Autonomy, Experiences, Debates and Prospects*, Ashgate.
- De la Fuente A., Thoene M., Kastrop Ch. (2016), *Regional Financing in Germany and Spain: Comparative Reform Prospectives*, BBVA Working Paper, February.
- Ferri V. (2015), *Il riordino delle regioni in Francia, Aspetti istituzionali, economico-finanziari e territoriali con comparazioni*, paper presentato per la XXXVI Conferenza scientifica AISRe, Cosenza, settembre.
- Ferri V. (2016), *La delimitazione territoriale dei governi subcentrali: un’analisi comparata a livello europeo con particolare riferimento a Francia e Italia* (mimeo).
- Fuest C., Thoene M. (2013), *Durchsetzung der Schuldenbremse in den Bundesländern*, Fifo, Koeln, aprile.
- Hänni P. (2010), “The State and the Financial Industry in Switzerland”, in *L’Europe en Formation*, n. 4.
- Institut d’Estudis Autònomic (2010), *2008 IACFS Conference su Decentralizing and Recentralizing Trends in the Distribution of Powers within Federal Countries*, Barcellona.
- Kincaid J. (2010), “The Global Financial Crisis: Continuity in U.S. Federalism”, *L’Europe en Formation*, n. 4.
- Kincaid J., Tarr A., Wälti S. (2010), “Introduction a Federalism and the Global Financial Crisis: Impacts and Responses”, *L’Europe en Formation*, n. 4.
- Kincaid J. (2015), “The Rise and Characteristics of Coercive Federalism in the United States”, in Pola G. (a cura di), *Principles and Practices of Fiscal Autonomy, Experiences, Debates and Prospects*, Ashgate.
- Martinez Vasquez J. (2015), “El futuro de la financiación autonómica en España”, *La Reforma de la financiación autonómica*, IEB Report.
- Milbradt G. (2014), *The Economic and Political Reasons of the Schuldenbremse and of the Commitment of Germany for Its implementation*. Relazione presentata al Seminario Eupolis Lombardia su “Gli effetti del Fiscal Compact sui livelli di governo subcentrali, maggio (mimeo).
- Ministry of Interior and Health (Denmark), *The Local Government Reform in Brief* (s.i.d.).
- OECD (2012), *Fiscal policy across levels of government in times of crisis*.
- Pola G. (2010), “Italy Out of the Crisis: More Centralized or Federated?”, *L’Europe en formation*, n. 4 (Federalism and the Global Financial Crisis: Impacts and Responses).
- Pola G. (a cura di) (2015), *Principles and Practices of Fiscal Autonomy, Experiences, Debates and Prospects*, Ashgate.
- Renzsch W. (2010), “Closing the gap? The Financial Crisis and the German Länder”, *L’Europe en Formation*, n. 4.

- Ruggiu I. (2015), “Senato e competenze: perché il nuovissimo Titolo V impoverisce il regionalismo”, in F. Palermo e S. Parolari (a cura di), *Riforma costituzionale e regioni*, Eurac, Bolzano.
- Ruiz Huerta J. (2015), “Spanish Decentralization and Fiscal Federalism”, in Pola G. (a cura di), *Principles and Practices of Fiscal Autonomy, Experiences, Debates and Prospects*, Ashgate.
- Steytler N., Powell D. (2010), “The impact of the global financial crisis on decentralized government in South Africa”, *L'Europe en Formation*, n. 4.
- Tarr G.A. (2010), “The Global Financial Crisis: A View from the American States”, *L'Europe en Formation*, n. 4.
- Thoene M. (2015), “Blockade beim deutschen Finanzausgleich: Ein Vorschlag zur Guete”, *Oekonomenstimme*, 24 agosto.
- Thoene M. (2014), *Impacts of debt brakes on the regional level of government – The German Laender*. Relazione presentata al Seminario Eupolis Lombardia su “Gli effetti del Fiscal Compact sui livelli di governo subcentrali”, maggio (mimeo).
- Thoene M. (2015), “An End of Federalism without Revenue-Autonomy? The Effects of Fiscal Equalization and the new Debt Brake for the German Laender”, in Pola G. (a cura di), *Principles and Practices of Fiscal Autonomy, Experiences, Debates and Prospects*, Ashgate.
- Viver Pi-Sunyer C. (2010), “Impact of the Global Economic Crisis on the Political Decentralisation in Spain”, *L'Europe en Formation*, n. 4.
- Viver Pi-Sunyer C., Martin G. (2015), “The Recentralization Process of the State of Autonomies”, *IEB's Report on Fiscal Federalism*.
- Viver Pi-Sunyer C., *Impact of the financial crisis on the territorial power structure in Spain*, mimeo.
- Wikipedia, *Non-metropolitan county*.

APPENDICE STATISTICA

Tab. 1 – Comuni. Incassi 2015 per voce economica (valori assoluti in migliaia di euro)

	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Mezzogiorno	Isole	ITALIA
Entrate Tributarie	10.226.343	6.956.979	8.386.938	7.618.914	3.170.227	36.359.400
Imposte	6.568.918	4.721.479	5.244.513	3.580.025	1.591.946	21.706.881
di cui: Compartecipazioni	69.454	11.385	489	380	23.881	105.589
Tasse	2.542.532	1.533.187	2.372.093	2.229.406	1.029.015	9.706.234
Tributi Speciali ed Altre Entrate Tributarie Proprie	1.114.892	702.313	770.331	1.809.482	549.266	4.946.285
di cui: Fondo di Riequilibrio Statale e Regionale	919.929	524.913	564.470	1.541.756	462.902	4.013.969
Entrate derivanti da Contributi e Trasferimenti Correnti	1.531.371	1.845.064	1.787.964	1.414.107	2.051.469	8.629.975
Contributi e Trasferimenti Correnti dallo Stato	528.457	280.013	898.190	631.255	317.122	2.655.037
Contributi e Trasferimenti Correnti dalle Regioni	749.983	1.360.744	750.493	673.071	1.681.001	5.215.291
Contributi e Trasferimenti da Parte di Organismi Comunitari ed Internazionali	6.628	8.751	11.101	7.702	2.240	36.424
Contributi e Trasferimenti Correnti da Altri enti del Settore Pubblico	232.071	195.555	128.180	102.079	51.106	708.991
Entrate Extratributarie	4.009.135	2.701.224	2.360.521	1.365.947	610.015	11.046.843
Proventi dei Servizi Pubblici	2.124.051	1.289.467	1.250.471	780.752	334.075	5.778.816
Proventi dei Beni dell'ente	1.655.165	1.136.843	895.087	556.688	269.948	4.513.732
Interessi Su Anticipazioni e Crediti	32.867	18.030	19.911	20.626	4.549	95.984
Utili Netti delle Aziende Speciali e Partecipate, dividendi di Società e Proventi diversi	197.052	256.883	73.091	7.881	1.179	536.087
Entrate derivanti da Alienazioni, da Trasferimenti di Capitale e da Riscossione di Crediti netti	2.027.361	2.013.946	1.281.555	3.977.812	834.622	10.135.296
Alienazione di Beni Patrimoniali	370.488	333.571	154.974	113.613	43.204	1.015.850
Trasferimenti di Capitale dallo Stato	316.484	103.829	110.392	1.268.732	95.609	1.895.045
Trasferimenti di Capitale dalla Regione/Provincia Autonoma	497.501	878.629	488.351	2.036.893	529.505	4.430.878
Trasferimenti di Capitale dal Settore Pubblico	114.497	80.374	72.967	270.105	28.969	566.912
Trasferimenti di Capitale da Altri Soggetti	705.865	551.748	448.593	280.800	130.837	2.117.843
Riscossione di Crediti (escl. prel. bancari)	22.527	28.520	6.279	7.670	5.538	70.533
Entrate derivanti da Accensione di Prestiti nette	584.998	281.536	306.654	724.893	207.377	2.105.458
(Anticipazioni di Cassa elise)	2.000.854	683.725	2.322.411	2.908.707	2.059.625	9.975.322
Incassi da Regolarizzare	29.196	81.325	116.776	319.142	346.128	892.568
		-	-	-	-	-
permessi costruire (in trasf cap altr)	435.985	278.994	317.636	177.607	98.535	1.308.758

Fonte: elaborazioni su dati SIOPE MEF/RGS

Tab. 2 – Comuni. Pagamenti 2015 per voce economica (valori assoluti in migliaia di euro)

	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Mezzogiorno	Isole	ITALIA
SPESE CORRENTI	14.535.870	10.306.373	12.063.630	10.144.844	5.836.967	52.887.684
Personale	3.693.226	2.729.523	2.952.239	2.805.570	1.899.580	14.080.138
Acquisto di beni	274.779	273.889	272.850	314.853	127.031	1.263.402
Prestazioni di servizi	7.869.831	4.872.170	6.955.246	5.236.998	2.694.346	27.628.591
Trasferimenti	1.610.220	1.666.685	1.093.905	708.355	686.322	5.765.486
Interessi passivi e oneri finanziari diversi	568.222	301.046	330.069	528.420	166.956	1.894.713
Imposte e tasse	362.425	273.768	268.364	207.046	128.690	1.240.293
Altre spese	178.441	189.291	200.293	343.604	134.043	1.045.673
SPESE IN CONTO CAPITALE	2.859.915	2.309.273	1.749.274	4.708.432	1.017.187	12.644.080
Acquisizione di capitali (beni immobili e mobili, titoli)	2.117.328	1.941.654	1.519.706	4.276.192	944.263	10.799.143
Incarichi professionali esterni	49.000	41.949	26.813	30.628	16.945	165.333
Trasferimenti di capitali	181.175	185.321	145.476	283.538	29.903	825.413
Partecipazioni azionarie e conferimenti di capitale	13.254	28.975	4.087	17.230	21.253	84.799
Concessioni di crediti ed anticipazioni nette	15.096	22.089	8.391	25.297	2.957	73.831
SPESE PER RIMBORSO DI PRESTITI	3.032.975	1.720.119	2.830.463	3.593.985	2.074.793	13.252.336

Fonte: elaborazioni su dati SIOPE MEF/RGS

Tab. 3 – Province. Incassi 2015 per voce economica (valori assoluti in migliaia di euro)

	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Mezzogiorno	Isole	ITALIA
ENTRATE TRIBUTARIE	687.638	655.614	525.321	670.378	369.619	2.908.569
Imposte	669.977	639.664	492.800	581.393	367.048	2.750.882
Tasse	4.818	854	32.521	4.257	1.511	43.961
Tributi speciali ed altre entrate tributarie proprie	-	621	3.591	32.521	1.059	37.792
Fondo sperimentale statale di riequilibrio	9.356	14.475	27.993	52.206	-	104.029
ENTRATE DERIVANTI DA CONTRIBUTI E TRASFERIMENTI CORRENTI	439.710	577.927	574.746	583.674	427.008	2.603.064
Contributi e trasferimenti correnti dallo Stato	47.131	91.236	84.203	255.067	58.932	636.569
Contributi e trasferimenti correnti dalla Regione	361.990	463.032	189.231	307.450	263.104	1.584.806
Contributi e trasferimenti da organismi comunitari e internazionali	4.505	8.579	3.596	15.576	3.075	35.331
Contributi e trasferimenti correnti da altri enti del settore pubblico	26.083	8.057	26.502	5.871	1.898	68.411
ENTRATE EXTRATRIBUTARIE	134.352	111.453	98.600	87.870	27.818	460.094
Entrate derivanti da Alienazioni, da Trasferimenti di Capitale e da Riscossione di Crediti netti	218.112	202.707	141.993	235.169	54.162	852.143
Alienazione di Beni Patrimoniali	58.970	27.390	14.049	18.177	163	118.749
Trasferimenti di Capitale dallo Stato	33.228	5.044	11.364	30.811	15.031	95.478
Trasferimenti di Capitale dalla Regione/Provincia Autonoma	100.987	65.637	105.128	173.919	38.012	483.684
Trasferimenti di Capitale dal Settore Pubblico	13.397	10.068	5.572	825	3	29.865
Trasferimenti di Capitale da Altri Soggetti	4.668	5.523	4.989	4.734	300	20.214
Riscossione di Crediti (escl. prel. bancari)	1.214	4.786	844	1.202	321	8.365
Entrate derivanti da Accensione di Prestiti nette	58.703	74.128	33.481	46.086	-	212.399
(Anticipazioni di Cassa elise)	5.234	11.164	26.082	189.432	72.873	304.785
Incassi da Regolarizzare	-	-	-	17.558	158	17.717

Fonte: elaborazioni su dati SIOPE MEF/RGS

Tab. 4 – Città metropolitane. Incassi 2015 per voce economica (valori assoluti in migliaia di euro)

	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Mezzo-giorno	ITALIA
ENTRATE TRIBUTARIE	484.529	96.909	444.162	253.393	1.278.993
Imposte	480.875	96.909	442.334	245.110	1.265.227
Tasse	26		1.828	8.234	10.088
Tributi speciali ed altre entrate tributarie proprie	3.628			50	3.678
Fondo sperimentale statale di riequilibrio					-
ENTRATE DERIVANTI DA CONTRIBUTI E TRASFERIMENTI CORRENTI	298.835	62.527	198.093	240.089	799.545
Contributi e trasferimenti correnti dallo Stato	51.940	7.166	6.522	154.773	220.401
Contributi e trasferimenti correnti dalla Regione	220.575	52.950	179.335	84.948	537.808
Contributi e trasferimenti da organismi comunitari e internazionali	3.804	1.175	5.459	114	10.552
Contributi e trasferimenti correnti da altri enti del settore pubblico	22.516	1.236	10.258	254	34.264
ENTRATE EXTRATRIBUTARIE	71.418	10.967	32.894	134	115.413
Entrate derivanti da Alienazioni, da Trasferimenti di Capitale e da Riscossione di Crediti netti	99.716	34.895	28.053	11.507	174.171
Alienazione di Beni Patrimoniali	60.049	10.108	3.729	7.004	80.890
Trasferimenti di Capitale dallo Stato	2.455	1.871	3.226	153	7.705
Trasferimenti di Capitale dalla Regione/Provincia Autonoma	12.380	14.012	20.613	4.320	51.325
Trasferimenti di Capitale dal Settore Pubblico	1.820	624	474	169	3.087
Trasferimenti di Capitale da Altri Soggetti	2.323	8.280	3.032	14	13.648
Riscossione di Crediti (escl. prel. bancari)	10.199		3		10.202
Entrate derivanti da Accensione di Prestiti nette	75.577	640	5.010	2.866	84.094
(Anticipazioni di Cassa elise)	80.848	-	-	-	80.848
Incassi da Regolarizzare	-	-	-	12	12

Fonte: elaborazioni su dati SIOPE MEF/RGS

Tab. 5 – Province. Pagamenti 2015 per voce economica (valori assoluti in migliaia di euro)

	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Mezzogiorno	Isole	ITALIA
SPESE CORRENTI	1.127.600	1.128.986	1.017.777	1.073.204	578.462	4.926.030
Personale	256.658	249.380	297.453	344.221	243.229	1.390.941
Acquisto di beni e servizi	10.093	7.817	13.834	12.383	4.731	48.858
Prestazioni di servizi	518.437	465.634	399.791	433.313	166.799	1.983.973
trasferimenti	265.544	290.964	232.401	149.455	49.936	988.300
Interessi passivi e oneri finanziari diversi	27.917	33.679	27.024	48.343	10.350	147.312
Imposte e tasse	20.786	23.585	25.702	27.124	18.041	115.239
Altre spese	29.441	59.190	23.799	58.366	86.303	257.099
SPESE IN CONTO CAPITALE lorde	288.807	325.768	222.841	361.612	110.555	1.309.582
Acquisizione di capitali (beni immobili e mobili, titoli)	217.846	161.797	189.444	326.538	103.964	999.589
Incarichi professionali esterni	112	2.266	2.007	2.034	899	7.318
Trasferimenti di capitali	24.301	61.770	20.025	32.475	5.670	144.241
Partecipazioni azionarie e conferimenti di capitale	377	3.251	36	-	9	3.673
Concessioni di crediti ed anticipazioni NETTI	687	8.013	5.749	565	12	15.027
SPESE PER RIMBORSO DI PRESTITI	56.832	92.003	516	214.014	110.197	473.562

Fonte: elaborazioni su dati SIOPE MEF/RGS

Tab. 6 – Città metropolitane. Pagamenti 2015 per voce economica (valori assoluti in migliaia di euro)

	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Mezzogiorno	ITALIA
SPESE CORRENTI	822.007	136.573	579.411	349.930	1.887.921
Personale	151.005	34.395	139.850	81.532	406.781
Acquisto di beni e servizi	316.157	31.478	211.427	180.225	739.287
Prestazioni di servizi	5.267	3.189	18.877	24.845	52.178
trasferimenti	196.829	62.462	154.285	48.235	461.811
Interessi passivi e oneri finanziari diversi	41.125	801	11.892	2.996	56.814
Imposte e tasse	14.473	4.099	10.657	8.175	37.404
Altre spese	96.112	119	18.104	3.918	118.253
SPESE IN CONTO CAPITALE lorde	139.211	28.369	62.698	58.696	288.973
Acquisizione di capitali (beni immobili e mobili, titoli)	61.988	22.994	57.294	37.152	179.428
Incarichi professionali esterni	120	196	108.480	141.167	249.963
Trasferimenti di capitali	11.120	5.178	5.295	21.403	42.997
Partecipazioni azionarie e conferimenti di capitale					-
Concessioni di crediti ed anticipazioni NETTI	11.017				11.017
SPESE PER RIMBORSO DI PRESTITI	126.333	13.050	27.179	3.751	170.313

Fonte: elaborazioni su dati SIOPE MEF/RGS

GLI AUTORI

Elice Bacci, Regione Liguria.

Manuela Basta, Liguria Ricerche S.p.A.

Salvio Capasso, SRM – www.sr-m.it.

Agnese Casolaro, SRM – www.sr-m.it.

Floriana Cerniglia, Università Cattolica del Sacro Cuore.

Renato Cugno, IRES Piemonte.

Antonio Dal Bianco, Éupolis Lombardia.

Roberta Di Stefano, ISTAT.

Stefania Falzi, Liguria ricerche.

Massimiliano Ferraresi, Éupolis Lombardia.

Claudia Ferretti, IRPET – Istituto regionale Programmazione Economica Toscana.

Luca Gandullia, Università di Genova.

Roberta Garganese, ricercatrice dell'IPRES, Istituto Pugliese di Ricerche Economiche e Sociali.

Angelo Grasso, Direttore Generale dell'IPRES, Istituto Pugliese di Ricerche Economiche e Sociali.

Lisa Grazzini, Dipartimento di Scienze dell'Economia e dell'Impresa, Università di Firenze.

Patrizia Lattarulo, IRPET – Istituto regionale Programmazione Economica Toscana.

Elide Maria Marelli, Regione Lombardia.

Mauro Massaro, IRPET – Istituto regionale Programmazione Economica Toscana.

Claudia Morich, Regione Liguria.

Alessandro Panaro, SRM – www.sr-m.it.

Leonardo Piccini, IRPET – Istituto regionale Programmazione Economica Toscana.

Giancarlo Pola, esperto di Finanza pubblica.

Claudio Sciancalepore, Regione Lombardia.

Andrea Taddei, collaboratore IRPET.

Gabriella Viberti, esperta di ricerca in Economia sanitaria, IRES Piemonte.

Dalla difficile congiuntura della finanza pubblica, ai piani di rientro per le gestioni sanitarie, dal riordino delle istituzioni del territorio alla governance del governo locale, quindi le aree interne e gli enti di area vasta, la gestione dei fondi comunitari e le riforme nell'offerta dei servizi pubblici: questi i temi affrontati dal Rapporto 2016, temi che riflettono il complesso contesto economico e istituzionale in cui si muovono oggi le Regioni italiane.

L'introduzione della prima parte è curata Floriana Cerniglia (Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano), mentre per la seconda parte l'introduzione è di Lisa Grazzini (Università di Firenze).



Istituto Ricerche
Economiche e Sociali
del Piemonte

L'IREP produce studi monografici sulla struttura e sull'evoluzione del governo locale del Piemonte. Le vicende della finanza locale e le sue dinamiche nella regione sono analizzate anche nell'ambito dell'annuale relazione socio-economica.



Istituto Regionale
Programmazione
Economica Toscana

L'IRPET, oltre a compiere studi monografici sul federalismo e sui problemi della fiscalità decentrata, produce il rapporto periodico *La Finanza locale in Toscana*. Effettua anche stime territorialmente disaggregate sul gettito e sugli effetti distributivi sulle principali imposte.



Studi e Ricerche
per il Mezzogiorno

SRM - Studi e Ricerche per il Mezzogiorno, Centro Studi collegato al Gruppo Intesa Sanpaolo, è specializzato nell'analisi delle dinamiche economiche regionali con particolare attenzione al Mezzogiorno e al Mediterraneo. I filoni di ricerca sono: infrastrutture, finanza pubblica e public utilities, economia e imprese profit e nonprofit, economia del Mediterraneo.



Éupolis Lombardia
Istituto superiore per la ricerca,
la statistica e la formazione.

Éupolis Lombardia - Istituto superiore per la ricerca, la statistica e la formazione supporta l'esercizio delle funzioni di Regione Lombardia, attraverso la promozione e diffusione di un sistema avanzato di conoscenze al fine di sostenere, secondo il principio di sussidiarietà, lo sviluppo complessivo del territorio lombardo e degli enti, istituzioni e organismi a esso relazionati.



Istituto Pugliese
di Ricerche
Economiche e Sociali

L'IPRES - Istituto Pugliese di Ricerche Economiche e Sociali è un'associazione partecipata dalla Regione Puglia e da enti pubblici espressioni del sistema delle autonomie locali e funzionali del territorio regionale. L'attività di ricerca riguarda diversi ambiti: la finanza locale, il welfare, il capitale umano, la programmazione territoriale e lo sviluppo locale, le relazioni internazionali e i flussi migratori nell'area euro-mediterranea.



Liguria Ricerche S.p.A. supporta la Regione Liguria nell'attività di programmazione generale e di settore attraverso studi e ricerche sull'economia e la società ligure. La società svolge inoltre attività di assistenza tecnica a programmi e progetti cofinanziati dall'Unione Europea e dallo Stato che interessano il territorio regionale.

Con il patrocinio di

 Società Italiana di Economia Pubblica



Associazione Italiana di Scienze Regionali

 **FrancoAngeli**
La passione per le conoscenze

ISBN 978-88-917-3421-1