

## Indice

### Parte prima

#### Fatti e dinamiche della finanza degli Enti locali italiani

##### Introduzione

Federico Revelli pag. 9

##### 1 La finanza locale italiana nel 2011 e 2012

Renato Cogno e Santino Piazza » 17

##### 2 Analisi territoriale della finanza comunale

Patrizia Lattarulo, Chiara Bocci e Andrea Taddei » 49

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

Alessandro Panaro e Agnese Casolaro » 79

##### 4 La spesa pubblica per investimenti: un'analisi territoriale e funzionale attraverso i CPT

Angelo Grasso e Roberta Garganese » 105

### Parte seconda

#### Regioni, forme di intervento e risorse comunitarie

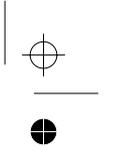
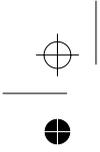
##### “Smart specialisation”: le sfide del nuovo ciclo di programmazione comunitaria per il regionalismo italiano

Nicola Bellini » 133

##### 5 Le attuali politiche di programmazione regionale: modelli a confronto

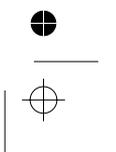
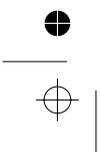
Giovanni Maltinti e Stefano Piperno » 141

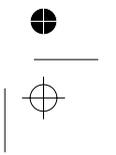
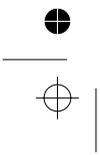
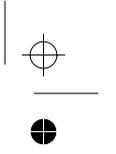
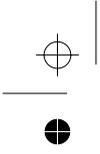
<b>6</b>	<b>La programmazione dei fondi europei 2014-2020: valutazione e lezioni apprese dall'esperienza regionale</b> Valeria Aniello	pag. 173
<b>7</b>	<b>Le politiche industriali delle regioni italiane: una rassegna dei recenti interventi</b> Marco Mariani, Annalisa Caloffi e Luca Rulli	» 191
<b>8</b>	<b>Fondi per la coesione interregionale: il "POI Energia" come strumento per la valorizzazione delle politiche energetiche</b> Consuelo Carreras	» 209
<b>9</b>	<b>Gli strumenti di ingegneria finanziaria nelle politiche di sviluppo dell'Unione Europea: casi e modelli di intervento</b> Alberto Brugnoli	» 223
<b>10</b>	<b>Gli orientamenti della Regione Liguria per la nuova programmazione 2014-2020</b> Germana Dellepiane e Annalisa Fordano	» 251
<b>11</b>	<b>La metodologia di approccio al nuovo ciclo 2014-2020: il caso della Basilicata</b> Riccardo Achilli	» 263
<b>12</b>	<b>I trasferimenti delle regioni nell'ultimo decennio tra l'attuazione del federalismo fiscale e la crisi</b> Andrea Filippetti	» 281
<b>Parte terza</b>		
<b>Scenario internazionale</b>		
<b>13</b>	<b>La "questione IMU-Service Tax" nel contesto europeo: alcune riflessioni</b> Giancarlo Pola	» 305
<b>Appendice statistica</b>		» 315



## Parte prima

# Fatti e dinamiche della finanza degli Enti locali italiani







## Introduzione

Federico Revelli\*

La finanza pubblica territoriale ha continuato a risentire pesantemente, nel corso del 2012, degli effetti della prolungata crisi finanziaria ed economica esplosa nel biennio 2008-2009, e dei conseguenti provvedimenti interni restrittivi adottati negli anni seguenti come riflesso della strategia europea di stabilizzazione e correzione dei conti pubblici degli Stati membri. In termini di gestione della crisi dei debiti sovrani, acuita da una fase di recessione economica la cui intensità e durata si sono dimostrate significativamente superiori rispetto alle previsioni, le istituzioni europee hanno optato, non senza incontrare talora vigorose resistenze tanto all'interno della classe politica quanto del mondo imprenditoriale e dell'opinione pubblica in alcuni degli stati membri, per un sostanziale processo di accentramento delle decisioni finanziarie, delle politiche di rigore, e delle stesse procedure di formazione dei bilanci dei Paesi membri dell'UE. Per certi versi, la centralizzazione finanziaria che ha caratterizzato la nuova *governance* europea mette in discussione non solo il concetto di sovranità nazionale in materia economica, ma, per quel che più rileva qui, i principi di autonomia e di autogoverno degli enti territoriali che gli Stati membri del Consiglio d'Europa avevano sottoscritto al momento dell'adozione della "Carta Europea dell'Autonomia Locale" (Consiglio d'Europa, 1985).

Tale processo di centralizzazione si è manifestato, negli anni più recenti, in un percorso che ha visto rapidamente succedersi la sottoscrizione, nel marzo 2011, del patto *Euro Plus* (volto a promuovere competitività e occupazione all'interno dell'area euro, in una cornice di stabilità finanziaria e solidità ed equilibrio delle finanze pubbliche dei Paesi membri, i quali si impegnano a recepire le regole del Patto di Stabilità e Crescita nelle rispettive Costituzioni o legislazioni nazionali), l'approvazione da parte del Parlamento Europeo di più stringenti requisiti di bilancio così come delineato nel pacchetto di misure noto come *Six Pack* (entrato in

\* Università degli Studi di Torino.



vigore nel dicembre del 2011 sotto forma di cinque regolamenti e una direttiva in materia economico-finanziaria, con provvedimenti che vanno dall'introduzione di nuovi strumenti di controllo sulla crescita della spesa pubblica all'armonizzazione delle procedure statistiche, contabili e di previsione e formazione dei bilanci), fino alle misure contenute nel Trattato sulla Stabilità, sul Coordinamento e sulla Governance nell'Unione Economica e Monetaria Europea, meglio noto come *Fiscal Compact*, approvato il 2 marzo 2012, e l'entrata in vigore, nel maggio scorso, dei due regolamenti contenuti nel provvedimento di sorveglianza rafforzata detto *two pack*, inerente la revisione delle procedure per i disavanzi eccessivi e l'introduzione di un calendario comune del ciclo di bilancio. Tale calendario prevede, tra la presentazione della legge di bilancio (15 ottobre) e la sua approvazione (31 dicembre), l'esame e la formulazione di un parere in merito al progetto di bilancio da parte della Commissione Europea (30 novembre), che può chiedere revisioni dello stesso in caso di gravi inosservanze degli obblighi del Patto di Stabilità e Crescita.

La riforma della *governance* economica e finanziaria a livello europeo che è andata attuandosi attraverso i sopraccitati provvedimenti nasce dall'esigenza, fattasi drammatica nel corso della crisi economica, di porre le basi per il conseguimento di un duraturo equilibrio nei conti pubblici – equilibrio solo parzialmente flessibile e adattabile a eventuali futuri periodi di grave recessione economica – e si propone di garantire un quadro di solidità finanziaria all'area dell'euro, sulla base dell'idea che le stesse prospettive di crescita e sviluppo dei Paesi dell'area (l'obiettivo cui le politiche europee dovrebbero ambire) si fondino su finanze pubbliche nazionali in equilibrio strutturale. La riforma della *governance* economica europea impegna i Paesi membri a rendere operativo il principio del pareggio di bilancio nelle proprie Costituzioni o legislazioni nazionali, cosa che il nostro Paese, in armonia con l'approvazione del *Fiscal Compact*, ha fatto, con insolita sollecitudine, attraverso la legge costituzionale 1/2012, attuata dalla legge 243 del dicembre 2012 (Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2013). Formalmente, l'adozione in Costituzione del principio di bilancio ha effetto a partire dall'anno finanziario 2014.

In particolare, la legge costituzionale 1/2012 di introduzione nel nostro ordinamento del principio dell'equilibrio di bilancio – versione un po' sfumata del concetto originario di pareggio di bilancio – non si limita a riformare l'art. 81 e l'art. 97, ma, per quel che più rileva qui, introduce un'importante innovazione a riguardo dell'art. 119, prevedendo per gli Enti territoriali la possibilità d'indebitamento per le sole spese di investimento previa predisposizione di piani di ammortamento e, soprattutto, con il vincolo di assicurare il rispetto dell'equilibrio di bilancio per il complesso degli Enti di ciascuna regione. Inoltre, mentre il primo comma



dell'art. 119 aggiunge espressamente che gli Enti territoriali concorrono a garantire l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione Europea, il nuovo art. 117 della Costituzione inserisce la materia dell'armonizzazione dei bilanci pubblici nel novero delle materie sulle quali lo Stato ha competenza legislativa esclusiva. Da un lato dunque, l'obbligo di coordinamento dei piani d'investimento tra i diversi attori coinvolti a livello regionale; dall'altro, la riproposizione della supremazia statale in materia finanziaria.

Alla luce di tale fitta cornice di vincoli esterni che si sono nel corso degli anni fatti sempre più stretti, e la cui architettura si fonda sull'idea che gli obiettivi e le priorità della strategia Europa 2020 richiedano un maggiore coordinamento delle politiche economiche tra i Paesi membri attraverso una sorveglianza rafforzata e un esplicito potere di intervento da parte dell'UE sulle politiche di bilancio nazionali, possono pertanto essere letti i provvedimenti che partono con la Decisione di Finanza Pubblica per gli anni 2011-2013, approvata nel settembre 2010, e proseguono con le norme di contenimento della spesa, di riforma del bilancio dello Stato attraverso il passaggio a un documento basato su missioni e programmi, e di perseguimento in via prioritaria della riduzione del disavanzo nei due anni successivi (*spending review*). E meglio si comprendono le conseguenze sui bilanci degli enti territoriali che derivano da una tale spinta verso la centralizzazione delle fondamentali decisioni in materia economica e finanziaria.

Come illustrato nei capitoli che compongono il presente rapporto, la fase di sofferenza delle finanze degli enti territoriali prosegue pertanto nell'anno 2012, e la programmazione finanziaria pluriennale, così come emerge dai recenti documenti del Ministero dell'Economia e delle Finanze, unita ai vincoli del Patto di Stabilità Interno per Comuni e Regioni, tende a far ritenere che la progressiva riduzione delle risorse a disposizione per i consumi e gli investimenti del comparto dell'amministrazione locale nel suo complesso sia destinata a continuare. Nel 2012, il totale delle risorse trasferite dallo Stato agli enti locali si riduce sensibilmente, così come si contrae la spesa corrente, e in modo più accentuato la spesa in conto capitale, del complesso delle amministrazioni locali.

Né, per quanto riguarda il livello comunale, il temporaneo incremento di risorse proprie rappresentato dall'introduzione dell'IMU nel 2012 rappresenta il tanto atteso passo decisivo nel faticoso e travagliato cammino verso l'attuazione del federalismo fiscale delineato dalla legge 42/2009. Anzi, l'incertezza a proposito della base imponibile e del gettito, correnti e futuri, derivanti dall'imposizione immobiliare (si veda il DL 31 agosto 2013, n. 102), e ancor più il continuo dibattito sulla natura stessa e sulle caratteristiche del prelievo comunale sui cespiti immobiliari, contribui-



scono a scoraggiare e confondere amministratori e contribuenti. Ciò si unisce al fatto che, proprio a seguito dei provvedimenti di revisione della base imponibile assoggettabile all'IMU, la nuova tassa sui rifiuti e servizi, la TARES (introdotta con il decreto legislativo "Salva Italia", 6 dicembre 2011, n. 201, con decorrenza 1° gennaio 2013 successivamente posticipata al 31 dicembre 2013 con il DL 35/2013) è destinata ad avere vita straordinariamente breve. Sono attualmente in fase di definizione ruolo e caratteristiche che dovrà avere la nuova imposta, a decorrere dal 1° gennaio 2014, sui servizi municipali "divisibili" (raccolta rifiuti solidi urbani, denominata Tari) e "indivisibili" (quali illuminazione e manutenzione stradale, polizia municipale e anagrafe, denominata Tasi), la cosiddetta imposta sui servizi o *Service Tax* (Muraro, 2013). Nelle intenzioni, la *Service Tax* dovrebbe avvicinare la struttura del finanziamento dei servizi locali nel nostro Paese al modello anglosassone – dove l'imposta di natura immobiliare si ispira al principio di costituire un corrispettivo per i servizi goduti da chi occupa un immobile in una data giurisdizione locale – e quello francese, che esplicitamente prevede un'imposta a carico del proprietario e, nel caso in cui le figure di proprietario e inquilino non coincidano, una a carico di quest'ultimo (si veda il capitolo di Giancarlo Pola in questo volume).

D'altra parte, se la riforma del catasto sembra – a dispetto dell'instabilità politica e dell'incerta durata della Legislatura – ormai ineludibile, l'effettiva revisione dei classamenti (in molti casi risalenti alla fase di impianto del sistema catastale stesso) e l'aggiornamento delle rendite (tuttora invariate rispetto alla semplice rivalutazione lineare del 1990) paiono richiedere un percorso lungo e laborioso (Agenzia delle Entrate, 2013). E sono ben evidenti le iniquità (tanto entro medesimi Comuni che tra diversi Comuni) che derivano dall'ancorare le future forme di imposizione comunale a valori catastali che divergono drammaticamente dai valori del mercato immobiliare. Iniquità che, per giunta, sono state ulteriormente amplificate dalla rivalutazione dei coefficienti di trasformazione delle rendite catastali in valori imponibili patrimoniali ai fini dell'IMU, e che rendono la tassazione dei cespiti immobiliari ancor più difficile da accettare da larga parte dei contribuenti.

Né i costi della recessione, delle politiche di austerità e dell'incertezza e incoerenza del legislatore si fanno sentire solo sul livello comunale. Per quanto riguarda gli altri livelli del governo territoriale, la frettolosa riforma del sistema di governo provinciale appare come un tentativo isolato, quasi velleitario, e assai poco produttivo in termini di effettivo risparmio di risorse, in assenza di progetti più meditati, organici e strutturali di revisione del complesso sistema di governo territoriale in Italia (Mangiameli, 2012). Le istituzioni provinciali, svuotate a dispetto di principi costituzionali e conso-



lidata tradizione del loro carattere “esponenziale” della popolazione che nel territorio della provincia risiede (DL 201/2011), continuano, piuttosto, a soffrire di una cronica carenza di risorse rispetto alle funzioni loro assegnate. I recenti provvedimenti in materia finanziaria non fanno che esacerbare tale sofferenza. Le Regioni, infine, vedono un’ulteriore, progressiva riduzione delle risorse trasferite dallo Stato e un maggior ricorso a proprie fonti di finanziamento (particolarmente l’addizionale regionale all’IRPEF), in molti casi in forza delle regole dei piani di rientro dai deficit sanitari implementati a partire dalla seconda metà del decennio scorso. A livello aggregato, la spesa sanitaria registra, dopo il 2011, un ulteriore calo nel 2012 rispetto all’anno precedente, con la previsione – a seguito dei provvedimenti legati alla *spending review* – di una conferma di un tale andamento nel prossimo triennio.

La crisi economica e finanziaria e il prolungato periodo di recessione hanno in definitiva rappresentato formidabili ostacoli nell’attuazione del processo di decentramento fiscale iniziato negli anni Novanta. Tale fenomeno, peraltro comune alla sostanziale totalità dei Paesi sviluppati, tende a sollecitare un ripensamento delle stesse forme e modalità del decentramento fiscale e richiama la necessità che, in un complesso e articolato sistema di governo a più livelli come quello previsto dalla nostra Costituzione, siano da prevedere meccanismi di risposta, più o meno automatici, e di adattamento della struttura fiscale alle diverse fasi del ciclo economico. Pare essenziale, sempre più, che le risorse centralizzate che lo Stato destina agli Enti territoriali siano distribuite sulla base di criteri condivisi ispirati a semplicità (piena comprensione dei meccanismi a livello istituzionale e politico) e trasparenza (osservabilità da parte degli *stakeholders* locali), da più parti viste come gli ingredienti fondamentali per stimolare la responsabilità (*accountability*) degli amministratori degli enti territoriali (IEB, 2013).

Può essere utile leggere e interpretare il recente dibattito a proposito del federalismo fiscale in Italia, e in particolare la tormentata questione dell’IMU, alla luce della Dichiarazione di Utrecht del 2009 sull’impatto della crisi economica e finanziaria sul governo regionale e locale in Europa e sulle possibili risposte che possono essere messe in campo dagli Stati membri per farvi fronte (Consiglio d’Europa, 2010). In quella che sarebbe stata solo la prima fase della profonda crisi economica che accompagna l’Europa ancora oggi, il Consiglio d’Europa, raccogliendo i contributi della Conferenza tenutasi a Utrecht nel novembre 2009, richiamava anzitutto gli Stati membri a prendere pienamente atto dei fisiologici processi di riduzione delle entrate e di aumento delle necessità di spesa che accompagnano la recessione economica e a mettere in atto misure che fossero compatibili con gli obblighi presi, oltre due decenni addietro, con l’adozione della “Carta Euro-



pea dell'Autonomia Locale" (Consiglio d'Europa, 1985), in particolare in termini di: autonomia di organizzazione e di intervento nell'ambito locale, consultazione preventiva nel caso di legislazione nazionale i cui effetti ricadono direttamente sulla struttura e sulle funzioni degli enti territoriali, e adeguatezza delle risorse finanziarie. Inoltre, la Dichiarazione di Utrecht impegnava i Governi dei Paesi membri ad assumere la responsabilità di mitigare l'impatto della crisi sugli enti territoriali per limitare i possibili effetti distruttivi sulla coesione sociale e prevenire il rischio di esacerbare le tensioni sociali che possono degenerare in estremismi (Consiglio d'Europa, 2010) – fenomeni che si sono puntualmente e tragicamente manifestati negli anni seguenti proprio nei Paesi dell'Europa meridionale più duramente colpiti dalla crisi.

Infine, pare utile richiamare qui alcune raccomandazioni che emergono dalla Conferenza di Utrecht: la prima riguarda l'appello a eliminare le duplicazioni nella struttura di governo territoriale, fonti di inefficienze e costi (evitabili) che spesso si originano nel caso di delega e trasferimento di funzioni dal centro alla periferia. Come purtroppo l'esperienza italiana recente dimostra, la spesa statale stenta a diminuire nonostante lo svuotamento di funzioni nel corso del processo di decentramento.

Così come si richiama la necessità di valutazioni sistematiche e obiettive dell'efficienza nella fornitura dei servizi. Il riferimento a parametri esogeni per la distribuzione *ex ante* dei trasferimenti statali quali i costi standard per lo svolgimento delle funzioni fondamentali, e a meccanismi di valutazione *ex post* basati su pratiche virtuose, *value-for-money* e *benchmarking* paiono rappresentare passi importanti in quella direzione, nonostante il cammino verso la costruzione dei costi standard per le funzioni comunali fondamentali si stia dimostrando piuttosto tortuoso. Le chance di successo del nuovo sistema di finanza pubblica locale richiedono infatti l'accettazione e condivisione di stime della spesa standard – ovvero il livello di spesa che un ente dovrebbe sostenere per essere allineato ai comportamenti medi di spesa di enti con caratteristiche e in contesti socioeconomici simili – destinate a sostituire, nel calcolo dei trasferimenti erariali, il riferimento alla spesa effettivamente sostenuta (la spesa "storica"). Inoltre, alle comprensibili obiezioni e resistenze di natura politica o semplicemente opportunistica all'utilizzo di procedure statistiche per il calcolo dei fabbisogni di spesa standard, si aggiunge un diffuso scetticismo scientifico giustificato dagli ampi margini di aleatorietà e discrezionalità che accompagnano le stesse procedure econometriche di stima dell'effetto degli indicatori di costo sui fabbisogni standard (Petretto, 2013).

Parallelamente, il principio della gestione associata obbligatoria delle funzioni comunali fondamentali che, dopo un percorso normativo tutt'altro che coerente e lineare, si profila con il DL 95/2012 (convertito in legge



135/2012, secondo atto della *spending review*), pare rappresentare un cambio di passo e di strategia nell'affrontare i problemi posti dalla frammentazione o polverizzazione amministrativa (Barbero, 2012). Rispetto all'impostazione prevalentemente volontaristica che ha contraddistinto la legislazione in materia (particolarmente, negli anni più recenti, la legge 142/1990 e il TUEL 267/2000), basata su incentivi alla razionalizzazione organizzativa il cui successo è risultato essere estremamente variabile da regione a regione, il carattere coattivo delle nuove previsioni si inserisce esplicitamente in una logica di contenimento della spesa.

Un'ultima raccomandazione che emerge dalla Conferenza di Utrecht e che pare utile richiamare qui concerne il mix di entrate e la struttura del prelievo tributario proprio degli enti territoriali, e acquista particolare rilievo alla luce del dibattito sul ruolo e il peso che l'imposta sugli immobili dovrebbe avere nell'architettura a regime del federalismo fiscale disegnato dalla legge 42/2009. Nella Dichiarazione di Utrecht si sottolinea come le conseguenze più severe in termini di gettito tributario in periodi di recessione economica si accompagnino, comprensibilmente, alla prevalenza di fonti di entrata legate al reddito o al volume degli scambi (addizionali e partecipazioni alle imposte personali sui redditi, alle imposte societarie e all'IVA), mentre le imposte di tipo immobiliare, opportunamente disegnate per evitare di ricadere eccessivamente sulle fasce più deboli, rappresentano le fonti di entrata da privilegiare per consentire il finanziamento del *welfare* regionale e locale, la cui esigenza, come le recenti tensioni sui bilanci degli enti territoriali dimostrano, si fa particolarmente forte nelle fasi recessive del ciclo economico.

## Bibliografia

- Agenzia delle Entrate (2013), *Indagine conoscitiva sul tema della tassazione degli immobili. Audizione del Direttore dell'Agenzia delle Entrate Dott. Attilio Befe-  
ra*, Senato della Repubblica (VI Commissione Finanze e Tesoro), 4 giugno.
- Barbero M. (2012), "I piccoli Comuni fra obblighi di gestione associata delle funzioni e vincoli di finanza pubblica", in *La Finanza Territoriale in Italia, Rapporto 2012*, FrancoAngeli, Milano, pp. 233-251.
- Consiglio d'Europa (1985), *European Charter of Local Self-Government. European Treaty No. 122*, Strasbourg.
- Consiglio d'Europa (2010), *The Impact of the Economic Downturn on Local Government in Europe. What Is Happening and What Can Be Done?*, Local Government and Public Service Reform Initiative, Strasbourg.
- IEB (2013), *Report on Fiscal Federalism 2012: Economic Crisis and Recentralization*, IEB, Institut d'Economia de Barcelona.

- 
- 
- 
- 
- Mangiameli S. (2012), “I profili istituzionali della legislazione della crisi, con particolare riferimento alle autonomie territoriali”, in *La Finanza Territoriale in Italia, Rapporto 2012*, FrancoAngeli, Milano, pp. 131-152.
- Ministero dell’Economia e delle Finanze (2013), *L’attuazione del principio costituzionale del pareggio di bilancio: legge 243 del 2012*, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, Nota Breve, febbraio.
- Muraro G. (2013), “Taser, un surrogato per l’IMU”, *LaVoce.info*, 13 settembre.
- Petretto A. (2013), “Costi e fabbisogni standard nei Comuni: grande innovazione istituzionale o utopia?”, in Idili L., Petretto A., Sciclone N., *Osservatorio sul Federalismo Fiscale in Toscana. Note e Contributi*, IRPET, Firenze, pp. 107-126.

# 1 La finanza locale italiana nel 2011 e 2012

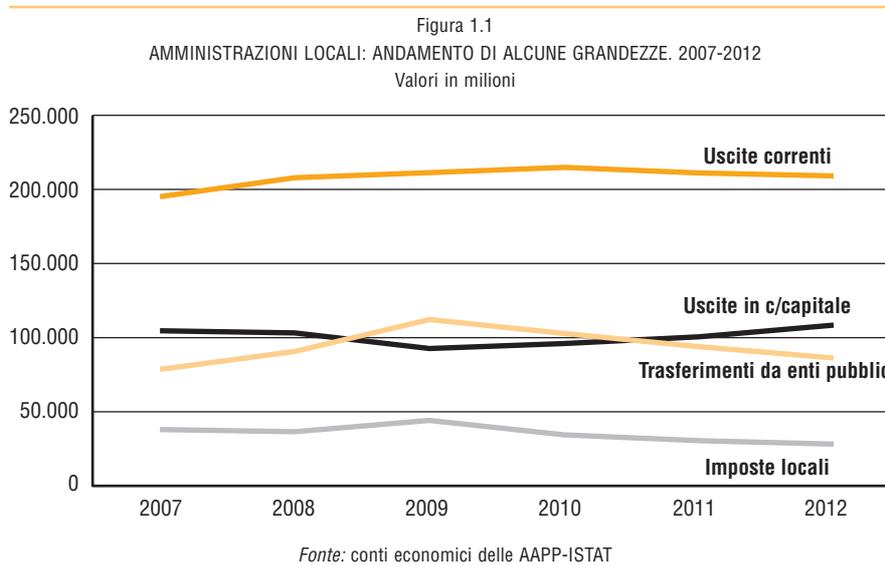
Renato Cugno e Santino Piazza\*

*1.1 Introduzione – 1.2 La finanza dell'insieme delle amministrazioni locali – 1.3 I Comuni – 1.4 Le Province – 1.5 Le Regioni – 1.6 Monitoraggio e confronto tra grandezze di finanza regionale: alcuni nodi irrisolti – 1.7 Conclusioni*

## 1.1 Introduzione

Nel luglio 2013 il governo italiano ha presentato ai rappresentanti del FMI in missione nel nostro Paese<sup>1</sup> dati che mostrano la forte ristrutturazione in corso nelle finanze pubbliche italiane.

Dal 2010 sia la spesa pubblica consolidata che quella del governo centrale non crescono più: nel biennio 2012-2010 si riducono i consumi



\* Istituto Ricerche Economico Sociali del Piemonte, IRES.



finali (retribuzioni e acquisto di beni e servizi) delle amministrazioni centrali, nonché il complesso dei trasferimenti dello Stato alle amministrazioni locali (regioni, enti sanitari ed enti locali); anche la spesa finale delle stesse AALL – comprensiva della spesa sanitaria che finora è sempre cresciuta – diminuisce mentre il gettito delle imposte e tasse locali è aumentato. La figura 1.1 (*supra*) mostra le dinamiche negative dal 2010 delle spese delle amministrazioni locali, parallele alla riduzione dei trasferimenti dalle amministrazioni centrali. Sono tendenze già presenti nei dati 2011 e commentate nella precedente edizione di questo Rapporto.

Per il 2012 va anche ricordato il peggioramento della congiuntura economica complessiva, con il PIL che si è contratto del 2,4%. Peggioramento che ha portato a diversi provvedimenti di controllo e riduzione della spesa pubblica centrale e locale, provvedimenti che si sono cumulati e che hanno reso difficile anche l'esatta quantificazione dei loro impatti: al momento della redazione non è ancora disponibile la Relazione Generale sulla Situazione Economica del Paese, che illustra l'esito dei principali provvedimenti, nonché l'ammontare delle risorse centrali – trasferite e fiscali – rese disponibili nel 2012 per gli enti decentrati.

## 1.2

### La finanza dell'insieme delle amministrazioni locali

L'andamento delle entrate e delle spese di Regioni, enti sanitari ed enti locali, nel 2012 è pesantemente condizionato dai numerosi provvedimenti restrittivi emanati a partire dal 2010 e succeduti a tutto l'anno: l'ultimo provvedimento che ha avuto un impatto su incassi e pagamenti del 2012 è la Legge di stabilità per il 2013, datata 24 dicembre 2012. Normativa che si è innestata pesantemente sul processo del federalismo fiscale in progressiva attuazione a partire dalla legge delega 42/2009, modificandone taluni esiti.

Alcuni provvedimenti hanno ampliato i margini di manovra degli enti territoriali sui propri cespiti di entrata, tuttavia il combinarsi con tagli nei trasferimenti statali e vincoli aggiuntivi sulla spesa hanno vincolato fortemente scelte finanziarie e comportamenti di spesa degli enti.

Come di consueto si illustrano in primo luogo l'andamento delle principali variabili nella fase contabile della competenza dei singoli anni: a tal fine si ricorre alla contabilità economica elaborata dall'ISTAT e ai dati di competenza disponibili relativi ad alcuni dati, come i trasferimenti nel bilancio agli enti decentrati registrati nel bilancio dello Stato.

Successivamente si passerà all'esame dei dati dei singoli comparti e territori, ricorrendo però ai dati SIOPE, che sono disponibili per la fase della cassa.

Tabella 1.1  
**CONTO ECONOMICO DELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI. 2008-2012**  
 Valori in milioni

	2008	2009	2010	2011	2012	Media var. annue 2011/2007	Var. 2011/2010	Var. 2012/2011
Entrate tributarie	103.192	92.668	96.014	100.562	108.448	-1%	5%	8%
Trasf. correnti da enti pubblici	90.680	112.219	102.819	93.906	86.276	6%	-9%	-8%
Altre	29.526	30.538	30.794	32.222	33.209	4%	5%	3%
<b>Totale entrate correnti</b>	<b>223.398</b>	<b>235.425</b>	<b>229.701</b>	<b>226.690</b>	<b>227.933</b>	<b>2%</b>	<b>-1%</b>	<b>1%</b>
Trasf. di capitali da enti pubblici	12.240	12.300	9.746	8.932	9.266	-15%	-8%	4%
Altre	2.873	2.196	2.313	2.801	2.800	-9%	21%	0%
<b>Totale entrate c/capitale</b>	<b>15.113</b>	<b>14.496</b>	<b>12.059</b>	<b>11.733</b>	<b>12.066</b>	<b>-14%</b>	<b>-3%</b>	<b>3%</b>
Spese correnti	207.878	211.325	214.881	211.108	209.095	2%	-2%	-1%
Investimenti fissi lordi	26.948	28.014	23.862	22.519	21.062	-4%	-6%	-6%
Contributi agli investimenti	8.788	9.217	6.883	6.565	6.087	-10%	-5%	-7%
Altre spese c/capitale	818	6.663	3.706	1.426	1.031			
<b>Totale spese c/capitale</b>	<b>36.554</b>	<b>43.894</b>	<b>34.451</b>	<b>30.510</b>	<b>28.180</b>	<b>-4%</b>	<b>-11%</b>	<b>-8%</b>
Saldo partite correnti	15.520	24.100	14.820	15.582	18.838	4%	5%	
Indebitamento	6.023	5.182	-7.572	-3.195	2.724	42%	-58%	

Fonte: conti economici delle AAPP-ISTAT

Tabella 1.2  
ALCUNE IMPOSTE PROPRIE DELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI. 2008-2012  
Valori in milioni

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2008/2007	2009/2008	2010/2009	2011/2010	2012/2011
<b>Tributi Regioni SO</b>	55.808	54.022	49.163	49.327	51.154	53.810	-3%	-9%	0%	5%	5%
Tasse automobilistiche	5.424	5.557	5.391	5.544	5.576	5.686	2%	-3%	3%	1%	2%
IRAP	39.404	36.141	31.652	31.939	32.940	33.257	-8%	-12%	1%	3%	1%
Addizionale regionale all'IRPEF	7.354	8.184	8.080	8.163	8.483	10.674	11%	-1%	1%	4%	26%
Tributo sp.le deposito in discarica	229	192	186	173	159	161	-16%	-3%	-7%	-8%	1%
Accisa su benzina regionale	3.397	3.948	3.854	3.508	3.996	4.032	16%	-2%	-9%	14%	1%
<b>Tributi enti locali</b>	23.808	22.085	21.006	21.051	24.259	29.527	-7%	-5%	0%	7%	22%
Imposta comunale sugli immobili	12.743	9.920	9.461	9.657	9.788	15.609	-22%	-5%	2%	1%	59%
Addizionale comunale all'IRPEF	2.467	2.922	2.812	2.871	3.225	3.919	18%	-4%	2%	12%	22%
Addizionale cons. energia elettrica	1.530	1.627	1.553	1.547	1.633	216	6%	-5%	0%	6%	-87%
Pubblico registro automobilistico	1.326	1.248	1.169	1.133	1.217	1.348	-6%	-6%	-3%	8%	11%
Imposta assicurazioni RC auto	2.150	2.071	1.954	1.986	2.290	2.396	-4%	-6%	2%	17%	5%
Contributi concessioni edilizie	3.427	3.280	2.752	2.507	2.368	1.778	-4%	-16%	-9%	-6%	-25%
Imposte pubblicità e affissioni	392	403	393	391	438	425	3%	-2%	-1%	3%	-3%
<b>Totale principali imposte proprie</b>	79.616	76.107	70.169	70.378	74.631	83.337	-4%	-8%	0%	6%	12%

*Fonte: conti economici delle AAPP-ISTAT*

**Le entrate** – Nella contabilità economica dell’ISTAT, le entrate correnti per il complesso delle AALL mostrano una lieve crescita rispetto al 2011, anno in cui avevano registrato un calo.

Per quanto riguarda le entrate tributarie delle **Regioni a SO**, gli accertamenti<sup>2</sup> passano dai 94,8 miliardi del 2010, ai 97,3 nel 2011 e per il 2012 i valori – ancora provvisori – vengono stimati in 98 miliardi. L’unico cespite che registra un aumento nel gettito è l’addizionale regionale all’IRPEF, mentre gli altri cespiti forniscono un gettito stazionario o in lieve calo. L’addizionale all’IRPEF registra un aumento dell’aliquota, il cui maggior gettito viene compensato da riduzione dei trasferimenti erariali (attribuiti come compartecipazione IVA); inoltre è stata ampliata la possibilità di scelta per l’IRAP. Nelle Regioni a SS le entrate tributarie accertate passano dai 33 miliardi nel 2010, ai 33,6 nel 2011 e per il 2012 vengono stimate in 31,1 miliardi.

Per quanto riguarda gli **enti locali**, nel 2012 le entrate tributarie crescono del 22%, soprattutto per i Comuni: la loro finanza registra l’introduzione dell’IMU, che ha una base imponibile maggiore e rivalutata, rispetto alla precedente ICI. Per le Province il gettito tributario registra invece un calo vistoso, per l’abolizione dell’addizionale al consumo di energia elettrica.

Le entrate correnti di Regioni ed enti locali sono però profondamente segnate dalle diverse manovre che si sono succedute dal 2010. E oggi la manovra colpisce fortemente anche la sanità, con riduzioni delle risorse centrali: il **finanziamento statale del SSN** ha mantenuto fino al 2012, una lieve crescita: +1,1% nel 2010, +1,3% nel 2011, +1,0% nel 2012, mentre dal 2013 si ha una riduzione pari a -0,9%.

La ricostruzione dell’impatto dei tanti provvedimenti che si sono sovrapposti e hanno inciso sulla finanza territoriale di questi anni è complesso, e risulta a tutt’oggi parziale. Per esempio i rilevanti obiettivi program-

Tabella 1.3  
CONTRIBUTO DEGLI ENTI TERRITORIALI ALLA RIDUZIONE DELLA SPESA.  
RIDUZIONE CUMULATA DEL DISAVANZO  
Valori in milioni

		2009	2010	2011	2012	2013	2014
RSO	Riduzione dei trasferimenti	—	—	4.000	4.440	5.500	5.500
	PSI	900	1.380	2.440	3.945	5.040	5.040
Comuni	Riduzione dei trasferimenti	—	—	1.500	4.030	6.200	6.450
	PSI	1.340	2.350	4.160	5.795	6.160	6.160
RSS	Riduzione dei trasferimenti	—	—	—	230	1.200	1.500
	PSI	600	920	2.120	5.035	5.476	5.476

Fonte: Camera dei Deputati, cit. da COPAFF, 2013

Tabella 1.4  
 TRASFERIMENTI AGLI EETT NEL BILANCIO DELLO STATO, IMPEGNI  
 Valori in milioni

	2008	2009	2010	2011	2012
Trasferimenti correnti	117.822	117.976	121.096	118.367	121.806
alle Regioni	93.273	92.319	94.676	94.111	99.277
ai Comuni e Province	15.885	16.972	17.969	8.178	7.141
Devoluzione tributi statali EELL	—	—	0	8.024	7.435
Contributi agli investimenti	9.044	9.886	9.177	5.657	6.503
alle Regioni	5.104	5.653	6.087	3.234	3.704
ai Comuni e Province	3.335	3.610	2.469	1.798	2.137

Fonte: RGS-MEF, Annuario statistico 2013

matici del PSI – saldo finanziario da conseguire – sono stati attenuati con alcuni provvedimenti. Nel caso degli oltre duemila Comuni soggetti al PSI, il saldo programmatico richiesto, ammontava ben al 7,5% se rapportato alle spese finali di quegli enti; di fatto l’obiettivo finale 2012 effettivo, grazie alle attenuazioni consentite dai patti regionali verticali<sup>3</sup>, è risultato dimezzato, con un’incidenza del 4%.

Limitandoci agli EELL, l’andamento dei trasferimenti erariali dal 2010 vede una riduzione nei trasferimenti rilevata nella fase dell’impegno, mentre fino ad allora la dinamica era positiva.

**Le spese** – Per il secondo anno la spesa corrente decresce in termini nominali, seppur in misura modesta (–1%); il trend di riduzione delle spese in conto capitale continua ormai da diversi anni.

In assenza dei dati ISTAT disaggregati per comparto, si riporta il commento di Banca d’Italia ai dati economici consolidati, presenti nella tabella.

Le spese delle amministrazioni locali, al netto dei trasferimenti ad altri enti pubblici, sono diminuite del 2,5% (a 234,7 miliardi). La componente corrente è diminuita dell’1,7% (a 206,7 miliardi), per effetto della contrazione dei redditi da lavoro e delle prestazioni sociali in natura (del 2,4 e del 3,3%, rispettivamente, a 69,2 e 42,1 miliardi); i consumi intermedi sono invece aumentati dello 0,9% (a 65,2 miliardi), pur decelerando ulteriormente.

Tale dinamica positiva dei consumi intermedi è dovuta perlopiù a sanità e ai Comuni, mentre si contrae la spesa per acquisto di prestazioni sociali in natura che riguarda gli enti sanitari. La spesa per interessi ha un’incidenza modesta, ma ha ripreso a crescere: riguarda in larga misura Regioni e Comuni.

### La spesa sanitaria, secondo Banca d'Italia:

ha continuato a ridursi anche nel 2012 (-0,7%, -0,8 nel 2011), attestandosi al 7,1% del PIL. Il calo ha riflesso la riduzione dei redditi da lavoro dipendente (-1,5%) e quella delle uscite per prestazioni sociali in natura (-2,0%), principalmente per effetto delle misure di contenimento della spesa farmaceutica previste dal decreto sulla *spending review*. La spesa per consumi intermedi è invece cresciuta del 2,4% (3,8 nel 2011). Il contenimento della dinamica della spesa sanitaria registrato negli ultimi anni ha beneficiato, oltre che degli interventi adottati a livello nazionale, delle misure previste dai piani di rientro delle otto Regioni con elevati disavanzi sanitari (Abruzzo, Calabria, Campania, Lazio, Molise, Piemonte, Puglia e Sicilia ecc.). La spesa in conto capitale, escludendo i trasferimenti a enti pubblici e le dismissioni immobiliari, è diminuita dell'8,4% (a 28,8 miliardi), soprattutto per l'ulteriore contrazione degli investimenti (-7,1%, a 21,9 miliardi); anche le erogazioni alle imprese (sotto forma di contributi agli investimenti e di trasferimenti) si sono complessivamente ridotte (-15,7%, a 5,6 miliardi).

Le spese dovute alle **retribuzioni del personale** assorbono un terzo del totale, e si riducono del 2%. La contrazione riguarda il personale sanitario (metà del totale), quello degli enti locali e quello delle regioni, sia a Statuto Ordinario (SO) che Speciale (SS). Si tratta anche di una contrazione numerica del personale: la consistenza complessiva di Regioni e autonomie locali si riduce dai 519,970 dipendenti del 2008, ai 499.768 del 2011.

Tabella 1.5  
CONSISTENZA DEL PERSONALE DELLE AALL. PER COMPARTO

	2008	2011	Var. perc.
Comuni RSO	396.845	380.697	-4%
Province RSO	56.202	54.067	-4%
Regioni SO	38.328	36.649	-4%
Comunità montane	4.583	3.667	-20%
Unioni	2.226	3.174	43%
Consorzi di ee. II.	2.967	2.915	-2%
<b>Totale</b>	<b>501.151</b>	<b>481.169</b>	<b>-4%</b>
Comuni RSS	20.959	20.846	-1%
Province RSS	1.331	1.314	-1%
Regioni SS	59.985	60.093	0%
<b>Totale</b>	<b>82.275</b>	<b>82.253</b>	<b>0%</b>
Servizio sanitario nazionale	689.856	682.477	-1%

Fonte: RGS-Ministero dell'Economia

### 1.3 I Comuni

Nel biennio 2011-2012 il numero di provvedimenti che incidono sulla finanza degli enti locali è particolarmente numeroso, ed è opportuno ricordare i principali cambiamenti intervenuti nei due anni.

Trova attuazione la legge delega 42 del 2009 per i Comuni delle RSO: i trasferimenti statali a carattere generale spariscono e vengono sostituiti con risorse fiscali locali. Dal 2011 i fondi statali ai Comuni delle RSO – ordinario, per lo squilibrio della fiscalità locale, consolidato, nonché altri contributi a carattere generale, che ammontavano a 12,3 miliardi nel 2010 – sono soppressi; sparisce anche la compartecipazione all'IRPEF (1.116 milioni) che di fatto aveva la natura di un trasferimento, in quanto le risorse per i singoli enti non avevano legame con il gettito riscosso sul territorio comunale.

Tali risorse vengono fiscalizzate, cioè sostituite da gettito di entrate tributarie. In primo luogo da *quote del gettito* effettivamente riscosso per alcuni *tributi erariali sul reddito immobiliare e sui passaggi di proprietà*<sup>4</sup>; Tali risorse – sospese dal 2013 e 2014 – nel 2012 sono attribuite al complesso dei comuni, incanalata in un nuovo fondo statale, il *fondo sperimentale di riequilibrio*: fondo poi ripartito tra i Comuni dallo Stato, senza riferimento al gettito riscosso sui territori. Nel fondo confluisce anche la *compartecipazione al gettito dell'IVA*, la quale era prevista commisurata al valore della base imponibile regionale pro-capite.

Il Fondo subisce alcune decurtazioni disposte dai provvedimenti di controllo dei conti pubblici che si sono succeduti: per i Comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti una riduzione di 1.500 milioni per l'anno 2011 e di 2.500 milioni di euro annui per l'anno 2012, e altri 500 milioni (disposti dalla *spending review*). Ulteriori 1450 milioni vengono dedotti, a compensazione dei maggiori introiti – stimati – derivanti dall'introduzione dell'IMU. Un incremento compensa invece la soppressione dell'addizionale comunale sui consumi di energia elettrica. Dal 2013 il Fondo sperimentale verrà soppresso e sostituito dal Fondo di solidarietà comunale, alimentato da una quota dell'IMU.

Infatti la novità principale per i Comuni del 2012 è stata l'introduzione anticipata *dell'IMU*: il tributo immobiliare accresce la sua base imponibile rispetto alla precedente ICI perché include nuovamente la prima casa, che era stata esclusa dall'ICI relativa al 2008, e rivaluta sino al 60% le rendite catastali.

Diverse le altre novità del tributo, valide per il 2012.

- I Comuni hanno facoltà di aumentare o ridurre l'aliquota base sull'abitazione di residenza, pari al 4 per mille, in una fascia compresa tra il 2 e



il 6 per mille; con l'ICI le aliquote si collocavano tra il 4 e il 7 per mille. La detrazione base concessa per l'abitazione di residenza è pari a 200 euro (poco più di 100 euro con l'ICI 2007) e può essere innalzata dal Comune; essa inoltre aumenta di 50 euro per ogni figlio convivente di età inferiore a 26 anni, fino a un massimo di 600 euro.

- È riservata allo Stato la metà del gettito IMU a disciplina di base, escludendo dal calcolo l'abitazione principale e gli immobili rurali strumentali, il cui gettito va integralmente ai Comuni.
- “Il fondo sperimentale di riequilibrio (FSR) è ridotto in misura corrispondente al maggior gettito ‘ad aliquota base’ attribuito ai Comuni con l'IMU, rispetto al gettito dell'ICI; la compartecipazione IVA-IRPEF (circa 3 miliardi nel 2012) è incorporata nel FSR e non si procede ai successivi passi di territorializzazione del gettito (su base provinciale e poi comunale) previsti dal D.lgs. 23” (fonte: IFEL).
- “La quota di maggior gettito derivante dalle manovre deliberate dai comuni è valutabile intorno a 3,8 miliardi di euro. Al netto della quota derivante dalle manovre comunali, i dati provvisori (gennaio 2013) indicano un gettito IMU per il 2012 ad aliquota standard di circa 19,9 miliardi” (fonte: MEF).

Il MEF ha stimato in aprile il gettito atteso dall'IMU per singolo Comune e il correlato valore del FSR. Le stime hanno visto due revisioni – in riduzione – in corso d'anno, dovute alla disponibilità dei dati sulle riscossioni dell'acconto IMU (a giugno), e alle modificazioni normative intervenute, in parte connesse al sisma del Centro Italia (di fine maggio). Un processo che nei bilanci comunali ha richiesto un accertamento convenzionale per queste fonti di entrata, mantenendoli nella provvisorietà per gran parte dell'anno.

I dati della precedente tabella relativa alle entrate tributarie delle AALL indicano un aumento di quasi 6 miliardi nel passaggio dall'ICI 2011 all'IMU 2012. Anche questa novità risulta instabile e il 2013 vede provvedimenti di modifica dell'impatto del tributo e proposte per una sua revisione.

Per verificare l'impatto complessivo è quindi necessario considerare il complesso delle entrate tributarie e di quelle trasferite dallo Stato, in termini di accertamento. Gli unici dati disponibili al momento della redazione (fine agosto 2013) derivano dal referto annuale della Corte dei Conti<sup>5</sup> sui dati 2012, 2011 e 2010 dei medesimi enti, cioè 2249 Comuni soggetti al Patto di stabilità che coprono il 91% della popolazione nazionale: le entrate correnti nel 2012 risultano aumentate del 5,5%.

Come può vedersi dalle tabelle seguenti, questa crescita del 2012 trova conferma negli incassi, tratti dai dati SIOPE.

Tabella 1.6  
COMUNI: ENTRATE PER TITOLO E VOCE ECONOMICA. 2008-2012  
Valori assoluti (milioni euro) e tassi crescita

	2008	2009	2010	2011	2012	Media var. annue 2011/2008	Var. 2011/2010	Var. 2012/2011
<b>Entrate tributarie</b>	20.057	19.501	20.602	30.078	35.005	9%	46%	16%
Imposte	14.217	13.586	13.831	14.840	21.587	-2%	7%	45%
di cui Compart. IRPEF/IVA	896	1.016	1.060	1.881	6.687	25%	77%	16%
Tasse	4.395	4.391	5.214	5.751	6.687	7%	10%	16%
Tributi speciali	557	524	496	7.604	6.730			-11%
<b>Entrate extratributarie</b>	10.589	10.595	10.697	11.479	11.790	1%	7%	3%
Trasferimenti dallo Stato	15.212	16.094	16.758	7.167	4.421	-4%	-57%	-38%
Trasferimenti dalle Regioni	5.348	6.151	5.985	3.902	5.542	-6%	-35%	42%
Altri trasferimenti	792	1.142	907	780	792	5%	-14%	2%
<b>Trasferimenti correnti</b>	21.352	23.387	23.650	11.849	10.755	-11%	-50%	-9%
<b>Entrate correnti</b>	51.997	53.482	54.949	53.405	57.550	1%	-3%	8%
Alienazione di beni patrimoniali	2.124	1.568	1.526	2.009	1.403	-1%	32%	-30%
Riscossione di crediti*	692	713	313	305	295	-14%	-3%	-3%
<b>Entr. proprie in c/cap. (escl. pr. tesor.)</b>	2.816	2.281	1.862	2.314	1.698	-4%	24%	-27%
Trasferimenti dallo Stato	1.414	1.439	1.562	904	1.183	-15%	-42%	31%
Trasferimenti dalle Regioni	4.591	4.479	3.771	3.675	3.339	-4%	-3%	-9%
Trasferimenti da imprese e privati	4.099	3.529	3.404	3.181	3.604	-7%	-7%	13%
<b>Trasferimenti in c/capitale</b>	10.788	10.110	9.329	8.632	8.127	-6%	-7%	-6%
<b>Entrate c/capitale*</b>	13.604	12.391	11.191	10.945	9.825	-6%	-2%	-10%
<b>Prestiti di finanziamento</b>	4.632	4.080	3.531	3.447	4.041	-12%	-2%	17%

\* Esclusi prelievi tesoreria  
Fonte: elaborazioni su dati SIOPE (MEF-RGS)

Tabella 1.7  
**COMUNI: SPESE PER TITOLO E CATEGORIA, 2008-2010**  
 Valori assoluti (milioni euro) e tassi crescita

	2008	2009	2010	2011	2012	Media var. annue 2011/2008	Var. 2011/2010	Var. 2012/2011
Personale	16.642	16.304	16.036	15.732	15.221	1%	-2%	-3%
Acquisto di beni	2.296	2.265	1.621	1.559	1.500	-9%	-4%	-4%
Prestazioni di servizi e noleggi	19.993	21.486	23.507	24.272	25.358	7%	3%	4%
Trasferimenti correnti	5.307	5.872	5.704	9.714	5.784	22%	70%	-40%
Interessi passivi	2.858	2.714	2.508	2.217	2.522	-6%	-12%	14%
<b>Spese correnti</b>	<b>49.163</b>	<b>50.560</b>	<b>51.371</b>	<b>51.216</b>	<b>52.365</b>	<b>3%</b>	<b>0%</b>	<b>2%</b>
Investimento beni	15.125	14.404	12.586	12.014	12.281	-7%	-5%	2%
Trasferimenti in c/capitale	1.326	1.313	1.130	1.093	1.048	-14%	-3%	-4%
Concessioni di crediti e anticipazioni	4.006	2.174	1.426	1.419	106	-33%	0%	-93%
Altro (incarichi, partec.)	926	808	529	655	520	-3%	24%	-21%
<b>Spese in c/capitale</b>	<b>21.383</b>	<b>19.387</b>	<b>15.670</b>	<b>13.952</b>	<b>13.892</b>	<b>-15%</b>	<b>-11%</b>	<b>0%</b>
Rimborso prestiti	6.704	7.305	6.908	7.541	8.635	5%	9%	15%

*Fonte: elaborazioni su dati SIOPE (MEF-RGS)*



L'andamento dei pagamenti dei Comuni nel 2012 non crescono più: una dinamica positiva si trova nell'acquisto di servizi e prestazioni, mentre le altre categorie di spesa si contraggono. La dinamica dei pagamenti correnti trova conferma in quella degli impegni, seppur relativa ai 2249 Comuni soggetti al Patto di stabilità: le spese correnti nel 2012 risultano ridotte del -0,4%.

Pare diverso invece il caso degli investimenti. I pagamenti di capitale del complesso dei Comuni registrano una lieve ripresa rispetto ai livelli del 2011; la medesima spesa in conto capitale, ma impegnata dai 2249 Comuni soggetti al PSI invece si contrae molto: -18%. Nell'investimento le dinamiche della cassa, possono risultare molto diverse rispetto a quelle di competenza, tuttavia la dinamica positiva dei pagamenti complessivi in c/capitale deriva in realtà soprattutto dai Comuni inferiori ai 5mila abitanti, con un comportamento opposto a quello dei comuni grandi.

Quindi i dati aggregati nascondono più profonde differenze tra enti di diversa dimensione, ma queste differenze secondo dimensione e territorio saranno affrontate meglio nel capitolo seguente del Rapporto.

#### 1.4 Le Province

I due governi che si sono succeduti dal 2011 hanno emanato diversi provvedimenti inerenti ruolo, struttura e funzioni della Provincia. Il DL 201/2011 prevedeva lo svuotamento funzionale e il ridimensionamento della natura di enti autonomi in vista di una futura soppressione, un decreto che è stato impugnato da otto Regioni. Quindi la cosiddetta *spending review*, DL 95/2012 poi convertito nella legge 135/2012, esplicitamente volta alla riduzione della spesa degli enti territoriali, prevedeva il riordino delle circoscrizioni. Ma la Corte costituzionale nella sentenza 220 del luglio 2013 dichiara l'illegittimità delle norme che prevedevano lo svuotamento e il riordino di questi enti. Il nuovo governo predispose quindi (Consiglio dei Ministri del 5 luglio 2013) un disegno di legge costituzionale che abolisce del tutto le Province, eliminando il termine dalla Costituzione. Lo stesso governo, al fine di anticipare la prospettiva contenuta nel disegno di legge costituzionale, ha proposto un disegno di legge di aggiornamento del TUEL, che interviene su città metropolitane, quindi indica una nuova disciplina organica delle Unioni di comuni e una nuova disciplina delle province. Sul punto la relazione tecnica afferma che si mira a "delineare un ente di area vasta che possa già oggi esercitare alcune funzioni di coordinamento, lasciando ai Comuni le funzioni precedentemente provinciali nelle materie statali, e lasciando alle Regioni di decidere, nelle materie di loro competenza, come le funzioni provinciali debbano essere attribuite".

Tabella 1.8  
 PROVINCE: ENTRATE PER TITOLO E VOCE ECONOMICA. 2009-2010  
 Valori assoluti (milioni euro) e tassi crescita

	2009	2010	2011	2012	Var. 2010/2009	Var. 2011/2010	Var. 2012/2011
<b>Entrate tributarie</b>	4.608	4.689	5.196	4.819	2%	11%	-7%
Entrate extratributarie	691	672	642	701	-3%	-5%	9%
<b>Trasferimenti dallo Stato</b>	1.098	1.136	832	682	3%	-27%	-18%
Trasferimenti dalle Regioni	3.069	2.827	2.949	2.405	-8%	4%	-18%
Altri trasferimenti	134	160	485	142	19%	203%	-71%
<b>Trasferimenti correnti</b>	4.300	4.123	3.938	3.230	-4%	-4%	-18%
<b>Entrate correnti</b>	9.600	9.484	9.775	8.750	-1%	3%	-10%
Alienazione di beni patrim.	102	102	123	233	0%	20%	90%
Riscossione di crediti	465	450	256	210	-3%	-43%	-18%
<b>Entrate proprie in c/cap.</b>	568	485	379	443	-15%	-22%	17%
Trasferimenti dallo Stato	230	262	307	187	14%	17%	-39%
Trasferimenti dalle Regioni	1.017	922	755	752	-9%	-18%	0%
Altri trasferimenti	62	120	166	151	94%	38%	-9%
<b>Trasferimenti in c/cap.</b>	1.410	1.303	1.228	1.090	-8%	-6%	-11%
<b>Entrate c/capitale</b>	1.977	1.788	1.606	1.533	-10%	-10%	-5%
<b>Anticipazioni e prestiti</b>	826	600,3	585,1	578	-27%	-3%	-1%

Fonte: elaborazioni su dati SIOPE (MEF-RGS)

In attesa di una definizione dell'assetto di questo ente, le grandezze finanziarie indicano un processo di contrazione.

L'andamento del complesso delle entrate tributarie provinciali rivela due diversi fenomeni. Da un lato i tributi propri (IPT e imposta sulle RCA), che costituiscono la gran parte delle entrate tributarie, registrano una crescita degli incassi, connessa anche alla facoltà di manovra delle aliquote delle imposte usata da gran parte delle amministrazioni<sup>6</sup>.

Tuttavia il complesso delle entrate tributarie decresce. Infatti viene abolita l'addizionale provinciale ai consumi energetici, che aveva un gettito di rilievo (858 milioni incassati nel 2011). Si riduce anche l'incasso dalla compartecipazione alle addizionali regionali all'IRPEF (da 325 milioni nel 2011 a 2,7), mentre compare il Fondo sperimentale di riequilibrio, anche a compensazione dei tributi aboliti: peraltro la Corte dei Conti rileva come le riscossioni 2012 siano inferiori alle somme dovute (245,7 milioni nel 2012; la voce di entrata è classificata come tributo speciale nelle entrate tributarie).

Oltre a quelli di origine tributaria, decrescono anche gli incassi da trasferimento. Le somme ricevute dallo Stato passano da 832 milioni a 682. Ma sono i trasferimenti dalle Regioni a registrare la riduzione più consistente, con incassi che passano da 2949 a 2405 milioni. La riduzione dei trasferimenti regionali si manifesta in tutte le Province dei territori a statuto ordinario, in misura inferiore nelle isole, mentre per gli enti del Friuli, i trasferimenti dalla Regione sono aumentati sia nel 2011 che nel 2012.

Si tratta di una tendenza presente dal 2011, una tendenza reale che non consiste solo in pagamenti posticipati, ma riguarda anche gli impegni di competenza. Infatti nel 2011 i trasferimenti correnti impegnati dalle 15 Regioni SO a favore delle loro Province si sono ridotti del 20% rispetto al 2010, quelli in conto capitale del 23%. Il fenomeno riguarda anche le Province nelle due isole, e in misura minore quelle delle altre Regioni a Statuto Speciale.

Il fenomeno inoltre riguarda anche i Comuni. Se negli anni 2008-2010 sono rimaste stabili le risorse regionali di parte corrente che vengono trasferite ai Comuni, nel 2011 calano del 35%; nel 2012 l'aumento del +42%, non li riporta ai livelli precedenti. Per i trasferimenti di capitale – che in volume non sono inferiore a quelli correnti – la tendenza alla riduzione è invece presente da tempo. In merito si veda anche il contributo apposito presente in questo volume.

Tabella 1.9  
PROVINCE: SPESE PER TITOLO E CATEGORIA. 2009-2012  
Valori assoluti (milioni euro) e tassi crescita

	2009	2010	2011	2012	Var. 2010/2009	Var. 2011/2010	Var. 2012/2011
Personale	2.289	2.257	2.220	2.152	0%	-2%	-3%
Prest. di serv. e acq. beni	3.840	3.911	3.956	3.790	2%	1%	-4%
Trasferimenti correnti	1.721	1.554	1.512	1.303	-4%	-3%	-14%
Interessi passivi	461	423	435	416	-5%	3%	-4%
<b>Spese correnti</b>	<b>8.605</b>	<b>8.563</b>	<b>8.450</b>	<b>7.987</b>	<b>1%</b>	<b>-1%</b>	<b>-5%</b>
Acquisto di capitali	2.466	2.095	1.924	1.648	-10%	-8%	-14%
Trasferimenti in c/capitale	38	437	429	300	512%	-2%	-30%
Conces. crediti e anticip.	427	296	235	49	-27%	-21%	-79%
Altro (incarichi, partec.)	106	87	45	44	-13%	-49%	-1%
<b>Spese c/capitale</b>	<b>3.533</b>	<b>2.937</b>	<b>2.635</b>	<b>2.041</b>	<b>-13%</b>	<b>-10%</b>	<b>-23%</b>
<b>Rimborso prestiti</b>	<b>655</b>	<b>652</b>	<b>710</b>	<b>946</b>	<b>0%</b>	<b>9%</b>	<b>33%</b>

Fonte: elaborazioni su dati SIOPE (MEF-RGS)

Tabella 1.10  
 PROVINCE: ENTRATE E SPESE PER TITOLO E RIPARTIZIONE 2009-2012  
 Valori assoluti (milioni euro) e tassi crescita

	Nord SO						
	2009	2010	2011	2012	Var. 2010/ 2009	Var. 2011/ 2010	Var. 2012/ 2011
Entrate tributarie	2.093	2.070	2.265	2.238	-1%	9%	-1%
Entrate extratributarie	331	317	300	349	-4%	-5%	16%
Trasferimenti dallo Stato	121	160	112	192	32%	-30%	72%
Trasferimenti dalle Regioni	1.356	1.185	1.276	943	-13%	8%	-26%
<b>Trasferimenti correnti</b>	<b>1.535</b>	<b>1.417</b>	<b>1.470</b>	<b>1.202</b>	<b>-8%</b>	<b>4%</b>	<b>-18%</b>
<b>Entrate correnti</b>	<b>3.959</b>	<b>3.804</b>	<b>4.035</b>	<b>3.789</b>	<b>-4%</b>	<b>6%</b>	<b>-6%</b>
Entrate proprie in c/capitale (escl. pr. tesor.)	349	347	269	340	-1%	-22%	26%
Trasferimenti in c/capitale	676	496	498	448	-27%	0%	-10%
<b>Entrate c/capitale</b>	<b>1.025</b>	<b>843</b>	<b>767</b>	<b>788</b>	<b>-18%</b>	<b>-9%</b>	<b>3%</b>
<b>Prestiti</b>	<b>450</b>	<b>306</b>	<b>450</b>	<b>224</b>	<b>-32%</b>	<b>47%</b>	<b>-50%</b>
<b>Spesecorrenti</b>	<b>3.653</b>	<b>3.533</b>	<b>3.456</b>	<b>3.253</b>	<b>-3%</b>	<b>-2%</b>	<b>-6%</b>
<b>Spese c/capitale</b>	<b>1.654</b>	<b>1.266</b>	<b>1.227</b>	<b>939</b>	<b>-23%</b>	<b>-3%</b>	<b>-24%</b>
<b>Rimborso prestiti</b>	<b>293</b>	<b>321</b>	<b>354</b>	<b>443</b>	<b>10%</b>	<b>10%</b>	<b>25%</b>

	Nord SS						
	2009	2010	2011	2012	Var. 2010/ 2009	Var. 2011/ 2010	Var. 2012/ 2011
Entrate tributarie	51	49	50	41	-4%	2%	-18%
Entrate extratributarie	49	41	46	47	-16%	11%	3%
Trasferimenti dallo Stato	4	3	3	3	-33%	-4%	15%
Trasferimenti dalle Regioni	224	207	219	248	-8%	6%	13%
<b>Trasferimenti correnti</b>	<b>231</b>	<b>212</b>	<b>224</b>	<b>254</b>	<b>-8%</b>	<b>6%</b>	<b>13%</b>
<b>Entrate correnti</b>	<b>331</b>	<b>302</b>	<b>320</b>	<b>342</b>	<b>-9%</b>	<b>6%</b>	<b>7%</b>
Entrate proprie in c/capitale (escl. pr. tesor.)	104	28	51	56	-73%	82%	11%
Trasferimenti in c/capitale	62	37	26	36	-40%	-31%	41%
<b>Entrate c/capitale</b>	<b>166</b>	<b>65</b>	<b>76</b>	<b>92</b>	<b>-61%</b>	<b>18%</b>	<b>21%</b>
<b>Prestiti</b>	<b>25</b>	<b>31</b>	<b>23</b>	<b>26</b>	<b>23%</b>	<b>-26%</b>	<b>11%</b>
<b>Spesecorrenti</b>	<b>285</b>	<b>288</b>	<b>290</b>	<b>308</b>	<b>1%</b>	<b>1%</b>	<b>6%</b>
<b>Spese c/capitale</b>	<b>181</b>	<b>157</b>	<b>150</b>	<b>119</b>	<b>-14%</b>	<b>-4%</b>	<b>-21%</b>
<b>Rimborso prestiti</b>	<b>23</b>	<b>14</b>	<b>15</b>	<b>15</b>	<b>-38%</b>	<b>4%</b>	<b>1%</b>

Tabella 1.10  
 PROVINCE: ENTRATE E SPESE PER TITOLO E RIPARTIZIONE 2009-2012 (segue)  
 Valori assoluti (milioni euro) e tassi crescita

	Centro						
	2009	2010	2011	2012	Var. 2010/ 2009	Var. 2011/ 2010	Var. 2012/ 2011
Entrate tributarie	1.035	1.121	1.179	1.017	8%	5%	-14%
Entrate extratributarie	168	158	165	155	-6%	5%	-6%
Trasferimenti dallo Stato	95	100	78	75	5%	-22%	-4%
Trasferimenti dalle Regioni	668	670	669	551	0%	0%	-18%
<b>Trasferimenti correnti</b>	<b>812</b>	<b>826</b>	<b>782</b>	<b>663</b>	<b>2%</b>	<b>-5%</b>	<b>-15%</b>
<b>Entrate correnti</b>	<b>2.014</b>	<b>2.105</b>	<b>2.127</b>	<b>1.835</b>	<b>5%</b>	<b>1%</b>	<b>-14%</b>
Entrate proprie in c/capitale (escl. pr. tesor.)	91	86	32	31	-6%	-63%	-4%
Trasferimenti in c/capitale	301	304	272	205	1%	-10%	-25%
<b>Entrate c/capitale</b>	<b>392</b>	<b>389</b>	<b>304</b>	<b>235</b>	<b>-1%</b>	<b>-22%</b>	<b>-23%</b>
<b>Prestiti</b>	<b>153</b>	<b>107</b>	<b>82</b>	<b>81</b>	<b>-30%</b>	<b>-24%</b>	<b>-1%</b>
<b>Spesecorrenti</b>	<b>1.878</b>	<b>1.949</b>	<b>1.896</b>	<b>1.785</b>	<b>4%</b>	<b>-3%</b>	<b>-6%</b>
<b>Spese c/capitale</b>	<b>683</b>	<b>628</b>	<b>497</b>	<b>301</b>	<b>-8%</b>	<b>-21%</b>	<b>-40%</b>
<b>Rimborso prestiti</b>	<b>130</b>	<b>134</b>	<b>153</b>	<b>223</b>	<b>3%</b>	<b>14%</b>	<b>46%</b>

	Sud SO						
	2009	2010	2011	2012	Var. 2010/ 2009	Var. 2011/ 2010	Var. 2012/ 2011
Entrate tributarie	1.039	1.055	1.259	1.119	1%	19%	-11%
Entrate extratributarie	108	128	104	117	19%	-19%	13%
Trasferimenti dallo Stato	571	581,8	408,4	244	2%	-30%	-40%
Trasferimenti dalle Regioni	587	558	597	488	-5%	7%	-18%
<b>Trasferimenti correnti</b>	<b>1.177</b>	<b>1163,2</b>	<b>1035</b>	<b>758</b>	<b>-1%</b>	<b>-11%</b>	<b>-27%</b>
<b>Entrate correnti</b>	<b>2.360</b>	<b>2.346</b>	<b>2.398</b>	<b>1.994</b>	<b>-1%</b>	<b>2%</b>	<b>-17%</b>
Entrate proprie in c/capitale (escl. pr. tesor.)	15	20	26	12	34%	28%	-55%
Trasferimenti in c/capitale	368	365,8	319,7	308	-1%	-13%	-4%
<b>Entrate c/capitale</b>	<b>383</b>	<b>386</b>	<b>346</b>	<b>320</b>	<b>1%</b>	<b>-10%</b>	<b>-8%</b>
<b>Prestiti</b>	<b>156</b>	<b>114</b>	<b>144</b>	<b>111</b>	<b>-27%</b>	<b>26%</b>	<b>-22%</b>
<b>Spesecorrenti</b>	<b>1.986</b>	<b>2.008</b>	<b>2.066</b>	<b>1.940</b>	<b>1%</b>	<b>3%</b>	<b>-6%</b>
<b>Spese c/capitale</b>	<b>826</b>	<b>689</b>	<b>557</b>	<b>451</b>	<b>-17%</b>	<b>-19%</b>	<b>-19%</b>
<b>Rimborso prestiti</b>	<b>122</b>	<b>136</b>	<b>128</b>	<b>192</b>	<b>11%</b>	<b>-6%</b>	<b>50%</b>

Tabella 1.10  
 PROVINCE: ENTRATE E SPESE PER TITOLO E RIPARTIZIONE 2009-2012 (segue)  
 Valori assoluti (milioni euro) e tassi crescita

	Isole						
	2009	2010	2011	2012	Var. 2010/ 2009	Var. 2011/ 2010	Var. 2012/ 2011
Entrate tributarie	389,9	393,9	442,4	404,2	1%	12%	-9%
Entrate extratributarie	35,3	30	27	32	-15%	-10%	19%
Trasferimenti dallo Stato	306,9	290,3	231,4	168	-5%	-20%	-27%
Trasferimenti dalle Regioni	233,2	208,3	187,8	176	-11%	-10%	-6%
<b>Trasferimenti correnti</b>	<b>547,2</b>	<b>504,6</b>	<b>425,4</b>	<b>353</b>	<b>-8%</b>	<b>-16%</b>	<b>-17%</b>
<b>Entrate correnti</b>	<b>972</b>	<b>929</b>	<b>895</b>	<b>789</b>	<b>-5%</b>	<b>-4%</b>	<b>-12%</b>
Entrate proprie in c/capitale (escl. pr. tesor.)	8	5	1	5	-44%	-69%	229%
Trasferimenti in c/capitale	64	111,6	112,5	94	74%	1%	-16%
<b>Entrate c/capitale</b>	<b>72</b>	<b>116</b>	<b>114</b>	<b>99</b>	<b>61%</b>	<b>-2%</b>	<b>-13%</b>
<b>Prestiti</b>	<b>42</b>	<b>44</b>	<b>26</b>	<b>28</b>	<b>5%</b>	<b>-41%</b>	<b>9%</b>
<b>Spesecorrenti</b>	<b>804</b>	<b>785</b>	<b>742</b>	<b>700</b>	<b>-2%</b>	<b>-6%</b>	<b>-6%</b>
<b>Spese c/capitale</b>	<b>189</b>	<b>198</b>	<b>204</b>	<b>179</b>	<b>4%</b>	<b>3%</b>	<b>-12%</b>
<b>Rimborso prestiti</b>	<b>89</b>	<b>54</b>	<b>60</b>	<b>2</b>	<b>-39%</b>	<b>12%</b>	<b>-97%</b>

Fonte: elaborazioni su dati SIOPE (MEF-RGS)

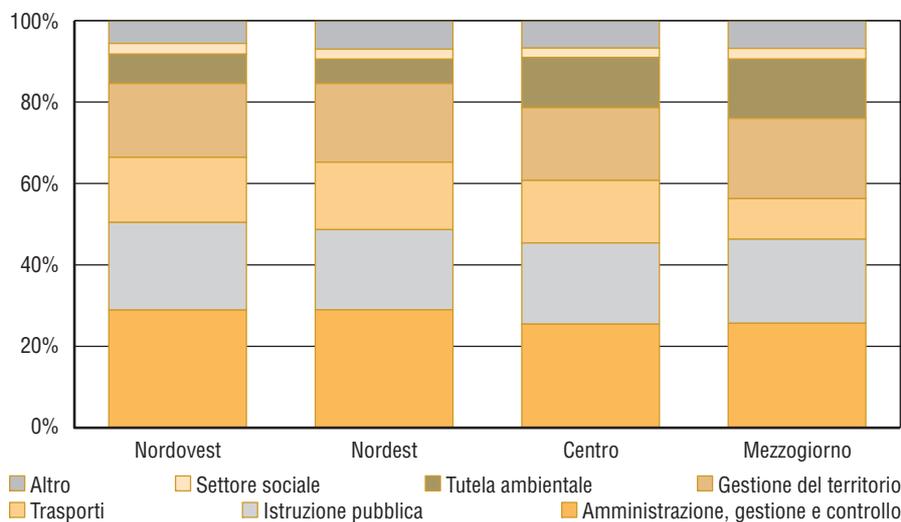
Gli incassi tributari calano quindi di 380 milioni e quelli da trasferimento, di 700 milioni. Fanno eccezione le entrate extratributarie che crescono da 642 a 700,8 milioni. Il complesso delle entrate correnti si riduce pertanto del 10% in un anno: -6% nel Nord-Ovest, -14% e -17% nel Centro e nel Mezzogiorno, -12% nelle Isole; diverso il caso del Friuli, con +7%.

La riduzione della spesa corrente risulta meno intensa (-5%) rispetto a quella delle entrate e pertanto il saldo delle partite correnti peggiora. Sul territorio l'intensità nella riduzione dei pagamenti correnti risulta del tutto parallela a quella rilevata per le entrate correnti.

Per le Province, diversamente dai Comuni, una progressiva riduzione della spesa corrente è presente da tempo: i pagamenti si riducono ogni anno dal 2009, ma anche gli impegni hanno avuto una dinamica negativa nel 2009, nel 2011 e nel 2012.

Il contenimento di cui si è detto riguarda la finanza provinciale aggregata: peraltro vi sono singoli enti che mostrano andamenti contrari. La spesa impegnata 2010 rispetto a quella 2008 è cresciuta in Campania, Abruzzo e Friuli; si è invece ridotta in modo rilevante in Piemonte, Lombardia, Veneto,

Figura 1.2  
 PROVINCE: RIPARTO DELLE SPESE CORRENTI PER SETTORE E TERRITORIO. 2011



Emilia, Toscana, Lazio, Calabria, Sicilia; infine nelle altre regioni la variazione è meno rilevante. Tali andamenti non sono connessi né alla ripartizione geografica né ai livelli di spesa pro capite.

Le componenti della spesa corrente che sono state più coinvolte da questo processo sono i trasferimenti (a istituzioni varie, enti locali, imprese, famiglie), che assorbono il 18% della spesa corrente. Più stabili negli anni le spese per il personale (26% della spesa) e quelle per gli acquisti di beni e servizi (47%).

Se si guarda ai principali settori funzionali di spesa, le spese correnti nel campo della viabilità (manutenzione ordinaria) sono quelle che nel triennio si sono ridotte maggiormente (-38% dal 2008 al 2011), segue il settore dell'amministrazione generale (-23%) quindi l'istruzione (-19%) e lo sviluppo economico (-13%). L'altro grande settore di spesa, quella della tutela dell'ambiente mostra un aumento del +17%, concentrato peraltro negli enti della Campania. La figura 1.2 mostra la distribuzione settoriale della spesa corrente per ambito territoriale: si nota una minor incidenza delle spese generali in Mezzogiorno e Centro, e una maggior quota, nei medesimi ambiti, per il campo della tutela dell'ambiente.

I movimenti di capitale delle Province sono meno rilevanti: le entrate in conto capitale proseguono un trend di riduzione, al pari delle spese di investimento.

Tabella 1.11  
 PROVINCE: CONFRONTO REGIONALE ATTRAVERSO ALCUNI INDICATORI (2011)

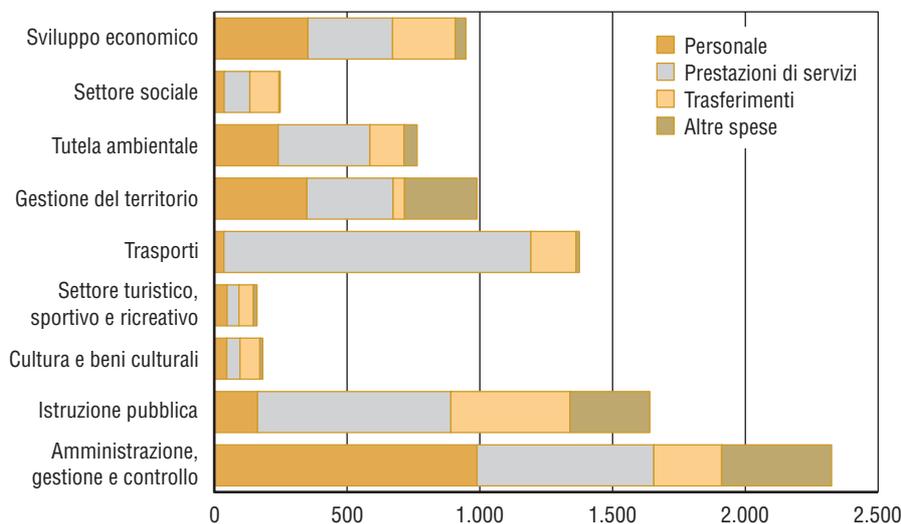
	Spesa corrente pro capite	Percentuale trasferimenti da Regione	Percentuale spesa personale
Piemonte	189	42%	20%
Liguria	201	41%	23%
Lombardia	123	23%	19%
Veneto	114	25%	18%
Friuli Venezia Giulia	246	68%	18%
Emilia Romagna	136	28%	25%
Marche	207	39%	26%
Toscana	199	38%	22%
Umbria	197	35%	30%
Lazio	116	16%	28%
Campania	184	22%	15%
Abruzzo	158	16%	26%
Molise	170	6%	37%
Puglia	127	30%	21%
Basilicata	257	46%	27%
Calabria	178	29%	33%
Sicilia	102	10%	40%
Sardegna	164	45%	26%
<b>Italia</b>	<b>148</b>	<b>30%</b>	<b>23%</b>

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

Di fatto le Province sono fortemente differenziate per le competenze svolte, e quindi per i valori di spesa corrente. In genere una spesa pro capite più elevata deriva da maggiori competenze assegnate dalle legislazioni regionali, che si riflettono in una maggiore incidenza dei trasferimenti di risorse dalle Regioni.

Per una rappresentazione sintetica delle competenze svolte, la figura 1.3 mostra l'ammontare della spesa corrente dell'insieme delle Province per ognuna delle 7 macroaree funzionali; e per ogni macroarea si evidenzia anche la tipologia economica della spesa, ripartita in personale, prestazioni di servizi, trasferimenti e altre spese (che sono interessi, imposte, oneri straordinari).

Figura 1.3  
 PROVINCE: RIPARTO DELLE SPESE CORRENTI PER SETTORE E CATEGORIA ECONOMICA. 2012  
 Valori assoluti (milioni euro)



Fonte: elaborazioni su dati SIOPE (MEF-RGS), SIOPE

## 1.5 Le Regioni<sup>7</sup>

La struttura dei conti di cassa registrati nella banca dati SIOPE per il 2012 risente già dei criteri introdotti dalla normativa sull'armonizzazione dei criteri contabili e, in particolare, dalla separazione tra gestione relativa alla sanità e gestione regionale non sanitaria, in parziale adempimento a quanto previsto nel DL 23 giugno 2011, n. 118.

L'applicazione dei criteri appare, però, ancora limitata agli enti in sperimentazione, rendendo difficile l'individuazione di una versione omogenea degli schemi di bilancio e, quindi, la loro integrazione con la contabilità aggregata di cassa per tutti gli enti. Questa integrazione ci si attende sia adottata, secondo le modifiche introdotte dal DL 102/2013 (art. 9), a partire dal 2015, ovvero la data dell'entrata a regime della riforma per tutti gli enti territoriali. Ci limiteremo, quindi, all'analisi dei dati aggregati, come nelle precedenti relazioni, in attesa di poter scindere i dati relativi alla gestione sanitaria attraverso SIOPE.

La nostra analisi sarà limitata al triennio 2010-2012, al fine di mettere in luce, stante la maggior coerenza della codifica a partire dal 2010, non solo gli andamenti aggregati ma pure le perduranti criticità che si riscontrano nelle registrazioni contabili contenute in questa preziosa fonte informativa.

Tabella 1.12  
 REGIONI: ENTRATE E SPESE PER TITOLO E RIPARTIZIONE 2008-2012  
 Valori assoluti (milioni euro) e tassi crescita

	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Incassi correnti</b>	154.777	153.955	151.723	166.077	146.603
Tributari	112.382	114.012	136.456	138.042	127.293
Redditi di capitale	733	731	425	440	515
Trasferimenti correnti	39.349	35.527	12.601	23.300	15.783
Trasf. corr. da Stato	38.582	35.004	11.838	22.100	14.730
Altri incassi correnti	2.313	3.683	2.241	4.297	3.010
<b>Incassi di capitali</b>	23.077	13.367	11.938	6.390	9.781
Trasferimenti c/capitale	10.302	6.943	10.726	6.165	8.837
Trasf. cap. da Stato	8.696	6.560	7.480	4.854	7.155
Altri incassi di capitale	109	278	733	47	72
Riscossione crediti	25.731	7.141	479	179	873
<b>Accensione prestiti</b>	12.243	3.535	3.927	5.228	5.157
<b>Pagamenti correnti</b>	154.565	145.922	143.166	152.241	145.490
Pag. correnti escl trasf. Sanità	47.929	42.341	40.551	47.166	39.396
Personale in servizio	5.431	6.107	5.553	5.680	5.433
Personale in quiescenza	621	675	691	682	681
Acquisto beni e servizi	4.321	4.976	5.551	5.547	5.896
Trasferimenti correnti	138.605	125.873	121.313	131.251	124.789
di cui trasferimenti sanità	106.637	103.581	102.615	105.075	106.091
Trasf. correnti escl trasf. Sanità	31.968	22.292	18.698	26.176	18.698
Interessi passivi	2.184	2.055	2.105	2.089	2.005
Altri pagamenti correnti	3.402	6.238	1.422	1.004	1.222
<b>Pagamenti di capitali</b>	46.554	25.314	19.106	18.014	17.952
Investimenti diretti	3.759	3.956	3.344	3.066	2.859
Trasferimenti c/capitale	16.550	17.687	14.923	14.154	13.755
Trasf. cap. a Comuni e Prov.	5.740	6.243	5.435	4.500	4.315
Trasf. a imprese	4.706	5.409	4.060	3.473	3.721
Partecipazioni az. e conferimenti	214	237	291	205	170
Concess. crediti e anticip.	27.421	4.269	294	393	895
Altri pagamenti di capitale	1.046	618	256	196	273
<b>Rimborso prestiti</b>	3.950	3.277	5.233	5.377	6.004

Fonte: elaborazioni su dati SIOPE (MEF-RGS)

Dal punto di vista degli andamenti aggregati, gli incassi totali registrano nel 2012 un calo del 3%, che al netto delle partite di giro e degli incassi per

mutui diventa un calo del 10%. Quest'andamento riguarda sia le RSO che le RSS ed è presente nelle diverse partizioni territoriali. Gli incassi correnti diminuiscono del -12%, mentre quelli in conto capitale aumentano più del 50%, una dinamica, quest'ultima, essenzialmente governata dalle entrate per trasferimenti di capitali dallo Stato<sup>8</sup> che subiscono un'improvvisa impennata nel 2012 (maggiore del 50%) e, in misura minore, dalle alienazioni di beni capitali e trasferimenti da altri enti. Le imposte dirette aumentano del 6%<sup>9</sup>, mentre quelle indirette<sup>10</sup> diminuiscono del 12%, andamento fortemente influenzato dagli incassi per compartecipazione IVA e accisa sulle benzine<sup>11</sup>.

La spesa corrente al netto di quella sanitaria diminuisce del 16%, mentre i pagamenti per interventi in conto capitale, dopo i rilevanti cali degli anni precedenti, sarebbero stabili sui livelli del 2011. La riduzione è più pronunciata nelle RSO (-21%) con una concentrazione in Lombardia<sup>12</sup>, mentre le RSS presentano un -8%. Si può notare come via via una riduzione pari a circa il 4% dei pagamenti per personale in servizio, mentre l'acquisto di beni e servizi sale del 6% rispetto al 2011. All'interno di questa categoria, le uniche spese che crescono sono quelle per manutenzione ordinaria e straordinaria e altre spese per servizi (tra cui quelle per le utenze), mentre le spese per i contratti relativi al trasporto locale calano di un ulteriore 3% circa (dopo il calo del 2011, pari a circa il 6%). Tra i pagamenti correnti, quelli per la sanità subiscono un incremento pari all'1%, da ascrivere interamente ai trasferimenti a enti sanitari. Per quel che riguarda la spesa diretta regionale per sanità, dato per il quale si deve utilizzare il *Documento di Economia e Finanza* (DEF, 2013), la dinamica è lievemente positiva (di poco superiore al +2,5%).

Sono in lieve calo le spese per interessi passivi (-4% circa), mentre i trasferimenti correnti agli enti locali diminuiscono per tutte le tipologie di enti: per le Province il calo è pari a circa -11%, per i Comuni -8%, per le Unioni di comuni -14%, infine per le Comunità montane -22%. Per quel che riguarda i trasferimenti in conto capitale, solo quelli alle Province (-13%) e alle Comunità montane (-25%) subiscono un calo più incisivo, mentre per i Comuni si assiste a una sostanziale stabilità. Per le Unioni di comuni abbiamo circa un +2% nel 2012. I trasferimenti in conto capitale ad aziende sanitarie, ospedaliere e IRCSS pubblici calano del 9% circa.

## 1.6

### Monitoraggio e confronto tra grandezze di finanza regionale: alcuni nodi irrisolti

Nelle parti dedicate ai dati SIOPE regionali nei precedenti rapporti si è già fatto cenno ad alcune criticità emerse nell'analisi dei dati d'incasso e nel computo dei saldi (o equilibri finali) derivanti dalla medesima fonte.

Queste possono essere sintetizzate per comodità in due criticità.

1. *Non è stato ancora risolto il nodo relativo alla natura delle entrate proprie regionali che compongono il quadro del finanziamento sanitario, ovvero IRAP, compartecipazione IVA e addizionale IRPEF. La loro collocazione in contabilità rimane ancora da definire per alcune regioni, anche se per quelle che hanno già avviato la sperimentazione, giusti i criteri del decreto 118/2011, e per altre regioni caratterizzate da comportamenti contabili “virtuosi” la strada imboccata appare quella giusta. Il carattere di trasferimento a copertura della spesa sanitaria, ripartito in sede CIPE, relativo a IRAP, compartecipazione IVA, insieme all’introito da addizionale IRPEF, continua a influenzare il processo di contabilizzazione per cassa, ovvero tali poste non appaiono ancora lontane dal perimetro della discrezionalità contabile. Si attende quindi di poterle considerare come entrate a cui è possibile riconoscere, negli andamenti annuali, le componenti introitate a titolo di copertura della spesa sanitaria, a titolo perequativo e infine a titolo di manovra esclusivamente regionale. La speranza è che il processo di armonizzazione dei sistemi contabili regionali assicurati, nei limiti del possibile, la convergenza tra la rilevazione SIOPE e il piano dei conti integrato che in sede di redazione dei bilanci regionali dovrà essere garantito, fatta salva ovviamente la diversa natura delle due fonti di rilevazione delle grandezze finanziarie.*
2. *Una delle caratteristiche che, dal punto di vista dell’analisi aggregata, dovrebbe caratterizzare i dati SIOPE annuali è quella di rendere meno impervia la ricognizione delle esigenze di cassa del comparto regionale. Gli equilibri contabili ricalcolati su conti di cassa omogenei a livello regionale dovrebbero consentire di valutare i saldi finali e comprendere le componenti della gestione che hanno determinato i medesimi saldi alla fine dell’esercizio. *La complessa, ma necessaria, allocazione delle poste contenute nelle contabilità speciali continua a essere l’unico mezzo per rendere ragione dei saldi così intesi, rendendo quindi ancora poco trasparente il meccanismo di generazione e compensazione finale dei medesimi saldi.**

Il punto 1 solleva alcune problematiche interpretative connesse agli attuali schemi di ricognizione delle entrate proprie regionali, e alle sfide che la piena armonizzazione dei sistemi contabili proporrà, non solo alla rilevazione per competenza, ma pure a quella per cassa. Un breve approfondimento relativo all’IRAP può contribuire a una migliore comprensione del punto.

Tabella 1.13  
ALIQUOTE IRAP PER REGIONE E SETTORE. ANNO 2012

	Vale d'Aosta	Piemonte	Lombardia	PA Bolzano	PA Trento	Veneto	Friuli Venezia Giulia	Liguria	Emilia Romagna	Toscana
Aliquota ordinaria	3,9	3,9	3,9	2,98	2,98	3,9	3,9	3,9	3,9	3,9
Estrazione di petrolio greggio e di gas naturale e attività connesse								4,82	3,9	
Fabbricazione di coke, raffinerie di petrolio, trattamento dei combustibili nucleari								4,82	4,82	4,82
Produzione e distribuzione di energia elettrica, gas								4,82	4,82	
Gestione di strade, ponti e gallerie										4,82
Comunicazioni								4,82	4,82	4,82
Attività campo immobiliare**										
Banche e società finanziarie	4,65	5,57	5,57	4,65	4,65	5,57	4,65	5,57	5,57	5,57
Altre									4,82	
Imprese di assicurazione	5,9	6,82	6,82	5,9	5,9	6,82	5,9	6,82	6,82	6,82
Altre									4,82	
Banca centrale, autorità di vigilanza sulle assicurazioni e altre attività ausiliarie all'attività finanziaria, diverse da banche e società assicurative									4,82	4,82
Imprese concessionarie diverse da quelle di costruzione e gestione autostrade e tratori, non rientranti nei codici in tabella Ateco	4,2	4,2	4,2	4,2	3,74	4,2	4,2	4,2	4,2	4,2
Imprese concessionarie diverse da quelle di costruzione e gestione autostrade e tratori, rientranti nei codici in tabella Ateco	4,2	4,2	4,2	4,2	3,74	5,12	4,2	5,12	5,12	4,2

	Umbria	Marche*	Lazio*	Abruzzo*	Molise*	Campania*	Puglia*	Basilicata	Catabria*	Sicilia*
Aliquota ordinaria	3,9	4,73	4,82	4,82	4,97	4,97	4,82	3,9	4,97	4,82
Estrazione di petrolio greggio e di gas naturale e attività connesse										
Fabbricazione di coke, raffinerie di petrolio, trattamento dei combustibili nucleari										
Produzione e distribuzione di energia elettrica, gas	4,82									
Gestione di strade, ponti e gallerie										
Comunicazioni	4,82									
Attività campo immobiliare**	4,82									
Banche e società finanziarie	4,65	5,48		5,57	5,72	5,72	5,57	4,65	5,72	5,57
Altre	5,57									
Imprese di assicurazione	6,82	6,73	6,82	6,82	6,97	6,97	6,82	5,9	6,97	6,82
Altre	5,57									
Banca centrale, autorità di vigilanza sulle assicurazioni e altre attività ausiliarie all'attività finanziaria, diverse da banche e società assicurative				5,57						
Imprese concessionarie diverse da quelle di costruzione e gestione autostrade e trafori, non rientranti nei codici in tabella Ateco	5,12	5,03	5,12	5,12	5,27	5,27	5,12	4,2	5,27	5,12
Imprese concessionarie diverse da quelle di costruzione e gestione autostrade e trafori, rientranti nei codici in tabella Ateco	4,2			5,12	5,27	5,27		4,2	5,27	5,12

\* Regioni che hanno attuato manovre sull'aliquota ordinaria IRAP per il riequilibrio dei conti sanitari.

\*\* Compravendita di beni immobili effettuata su beni propri; Locazione immobiliare di beni propri o in leasing (affitto), affitto di aziende, attività di mediazione immobiliare; Sviluppo di progetti immobiliari senza costruzione, lottizzazione di terreni, altre attività di costruzione di altre opere di ingegneria civile.

Fonte: Rapporto OASI 2012



Gli accertamenti per competenza relativi all'IRAP mostrano un calo dell'1,3% circa nel 2012 per le regioni a statuto ordinario, l'unico dato a nostra conoscenza, tratto dal referto 2012 della Corte dei Conti, mentre in termini di incassi (da SIOPE) si registra un -2%, calo che si ritrova anche nelle regioni a statuto speciale. Osservando i dati di incasso 2011 e 2012, che in media per le RSO sono superiori non più dell'1% rispetto agli accertamenti, una discrasia tra cassa e competenza normale. Ricordiamo, invece, che ancora nel 2010, la cassa aggregata (tutte le regioni) presentava una sovrastima rispetto agli accertamenti di competenza pari al 40% circa, non facilmente spiegabile con residui attivi, anche di dimensioni rilevanti, o brillanti dinamiche di recupero d'imposta<sup>13</sup>. Ancora però sussistono casi di registrazione d'incasso per alcune regioni molto lontane dall'effettiva consistenza e dell'imposta dovuta in conto finanziamento sanità e, seppure possa essere messa in questione la validità di questo confronto nell'attuale assetto dei rapporti finanziari Stato-Regioni, delle dimensioni dell'imponibile territoriale.

Non si prevede di arrivare in tempi rapidi a un pieno dialogo tra la fonte SIOPE e il piano dei conti integrato<sup>14</sup>, ovvero il nuovo schema in competenza finanziaria dove si dovranno riportare le spettanze tributarie suddivise in gestione sanitaria e gestione autonoma regionale (*Rapporto Finanza Territoriale 2012*, cap. 1). Tuttavia appare necessario uno sforzo unitario di tutti gli attori interessati per garantire una migliore comprensione delle poste d'incasso che interessano la copertura della spesa sanitaria, non solo per gli analisti, ma pure per assicurare una piena trasparenza alla più vasta platea dei contribuenti nelle regioni sugli effetti, dell'ampia manovrabilità ammessa all'interno delle varie regioni in materia di aliquote IRAP. Sforzo che appare ancora più necessario se si tiene conto di quelle regioni che hanno effettuato manovre aggiuntive sull'aliquota base per ripianare i disavanzi sanitari, e per le quali vi sono ragioni ancora più stringenti per garantire fruibilità tempestiva ai risultati sul gettito e sugli equilibri della gestione sanitaria<sup>15</sup>.

Per avere un'idea della complessità raggiunta dalla diffusione delle manovre regionali sulle aliquote e differenziazione per settore in materia di IRAP, si rimanda allo schema sinottico per il 2012 (tabella 1.13, dove sono segnalate le regioni che hanno attuato manovre aggiuntive per il riequilibrio dei conti sanitari).

Tra gli incassi correnti, solo il gettito per cassa dell'addizionale IRPEF mostra, nelle regioni a statuto ordinario, una crescita intensa, che a livello aggregato porta nel 2012 un segno positivo di poco inferiore al 25%.

Questa dinamica confermerebbe il quadro delle entrate di competenza da addizionale IRPEF per le regioni a statuto ordinario, le uniche per cui si dispone di un dato di accertamento (Corte dei Conti, 2012), quantificato in 10.501 milioni nel 2012, per un importo che cresce dal 2011 del 17% circa.

Tabella 1.14  
MANOVRE IRPEF REGIONALI. ANNI 2010-2012

Anno 2010		Anno 2011		Anno 2012	
Scaglioni di reddito	Aliquota	Scaglioni di reddito	Aliquota	Scaglioni di reddito	Aliquota
<i>Piemonte*</i>					
Fino a 15.000,00	0,9	Fino a 15.000,00	0,9	Fino a 15.000,00	1,23
Da 15.000,00 a 22.000,00	1,2	Da 15.000,00 a 22.000,00	1,2	Da 15.000,00 a 22.000,00	1,53
Oltre	1,4	Oltre	1,4	Oltre	1,73
<i>Valle d'Aosta</i>					
Per tutti i redditi	0,9	Per tutti i redditi	0,9	Per tutti i redditi	1,23
<i>Lombardia*</i>					
Fino a 15.493,71	0,9	Fino a 15.493,71	0,9	Fino a 15.493,71	1,23
Da 15.493,71 a 30.987,41	1,3	Da 15.493,71 a 30.987,41	1,3	Da 15.493,71 a 30.987,41	1,63
Oltre	1,4	Oltre	1,4	Oltre	1,73
<i>Bolzano</i>					
Per tutti i redditi	0,9	Per tutti i redditi	0,9	Oltre 15.000,00	1,23
<i>Trento</i>					
Per tutti i redditi	0,9	Per tutti i redditi	0,9	Per tutti i redditi	1,23
<i>Veneto</i>					
Per tutti i redditi	0,9	Per tutti i redditi	0,9	Per tutti i redditi	1,23
<i>Friuli Venezia Giulia</i>					
Per tutti i redditi	0,9	Per tutti i redditi	0,9	Per tutti i redditi	1,23
<i>Liguria*</i>					
Fino a 20.000,00	0,9	Fino a 20.000,00	0,9	Fino a 20.000,00	1,23
Oltre 20.000,00	1,4	Oltre 20.000,00	1,4	Oltre 20.000,00	1,73
<i>Emilia Romagna*</i>					
Fino a 15.000,00	1,1	Fino a 15.000,00	1,1	Fino a 15.000,00	1,43
Tra 15.001,00 e 20.000,00	1,2	Tra 15.001,00 e 20.000,00	1,2	Tra 15.001,00 e 20.000,00	1,53
Tra 20.001,00 e 25.000,00	1,3	Tra 20.001,00 e 25.000,00	1,3	Tra 20.001,00 e 25.000,00	1,63
Superiori a 25.000,00	1,4	Superiori a 25.000,00	1,4	Superiori a 25.000,00	1,73
<i>Toscana</i>					
Per tutti i redditi	0,9	Per tutti i redditi	0,9	Per tutti i redditi	1,23
<i>Umbria*</i>					
Fino a 15.000,00	0,9	Fino a 15.000,00	0,9	Fino a 15.000,00	1,23
Oltre 15.000,00	1,1	Oltre 15.000,00	1,1	Oltre 15.000,00	1,43
<i>Marche*</i>					
Fino a 15.500,00	0,9	Fino a 15.500,00	0,9	Fino a 15.500,00	1,23
Da 15.500,01 a 31.000,00	1,2	Da 15.500,01 a 31.000,00	1,2	Da 15.500,01 a 31.000,00	1,53
Oltre 31.000,01	1,4	Oltre 31.000,01	1,4	Oltre 31.000,01	1,73

Tabella 1.14  
MANOVRE IRPEF REGIONALI. ANNI 2010-2012

Anno 2010		Anno 2011		Anno 2012	
Scaglioni di reddito	Aliquota	Scaglioni di reddito	Aliquota	Scaglioni di reddito	Aliquota
<i>Lazio*</i>					
Per tutti i redditi	1,7	Per tutti i redditi	1,7	Per tutti i redditi	1,73
<i>Abruzzo*</i>					
Per tutti i redditi	1,4	Per tutti i redditi	1,4	Per tutti i redditi	1,73
<i>Molise*</i>					
Per tutti i redditi	1,7	Per tutti i redditi	1,7	Per tutti i redditi	2,03
<i>Campania*</i>					
Per tutti i redditi	1,7	Per tutti i redditi	1,7	Per tutti i redditi	2,03
<i>Puglia*</i>					
Per tutti i redditi	0,9	Per tutti i redditi	0,9	Fino a 28.000,00	1,53
				Oltre 28.000,00	1,73
<i>Basilicata</i>					
Per tutti i redditi	0,9	Per tutti i redditi	0,9	Per tutti i redditi	1,23
<i>Calabria*</i>					
Per tutti i redditi	1,4	Per tutti i redditi	1,7	Per tutti i redditi	2,03
<i>Sicilia*</i>					
Per tutti i redditi	1,4	Per tutti i redditi	1,4	Per tutti i redditi	1,73
<i>Sardegna</i>					
Per tutti i redditi	0,9	Per tutti i redditi	0,9	Per tutti i redditi	1,23

\* Regioni che hanno attuato manovre di maggiorazione dell'addizionale IRPEF per il riequilibrio dei conti sanitari.

Fonte: Rapporto OASI 2012

La tabella 1.14 (anche in questa sono segnalate le regioni che hanno attuato manovre aggiuntive per il riequilibrio dei conti sanitari) mostra una sinossi delle manovre regionali sulle aliquote dal 2010 che, a partire dalle manovre statali sulle aliquote base, hanno arricchito la gamma dell'imposizione regionale differenziandole per scaglioni. Gli effetti dell'innalzamento delle aliquote base, dallo 0,9% all'1,23%, si riflettono nella brillante dinamica del gettito aggregato. Richiederanno però un ulteriore approfondimento alla luce delle distinte manovre che ogni regione ha deciso di applicare alla platea dei propri contribuenti, e delle possibili differenziazioni in termini di equità orizzontale, redistribuzione verticale e possibile interazioni con le decisioni fiscali del livello superiore, e inferiore, di governo. Non siamo ancora in grado di separare questi effetti a partire da dati disponibili per tutte le regioni, così come, a partire dai dati di incasso, al netto dell'effetto tra-

scinamento dei residui attivi, non conosciamo l'entità di eventuali azioni di recupero di gettito. Si potrebbe prevedere, per l'addizionale IRPEF, un percorso più agevole verso un'ampia condivisione di queste informazioni, insieme alla piena confrontabilità tra le regioni, come suggerito sopra per l'IRAP<sup>16</sup>.

La seconda criticità indicata (punto 2) è legata alla complessità del calcolo dei saldi di cassa per il comparto regionale. In quanto segue si propone un esercizio diverso rispetto all'operazione effettuata dal MEF per ogni esercizio finanziario, con risultati in termini di contributo del comparto alla costruzione del consolidato di cassa del settore pubblico. Si mira piuttosto a una prima valutazione dei risultati della gestione corrente e capitale in termini di cassa. In pratica, si tratta di arrivare a un indicatore riassuntivo della gestione di cassa del comparto che indichi, con qualche approssimazione, quali componenti contribuiscano all'eventuale avanzo o disavanzo di cassa per un determinato esercizio. Un semplice esercizio numerico (tabella 1.15) orientato alla comprensione della gestione ordinaria di cassa crediamo possa aiutare a cogliere il punto.

I saldi, per ogni ente regionale sottoposto a rilevazioni SIOPE, in termini di equilibrio nella gestione corrente di cassa dell'ente, possono essere espressi con una semplice forma del tipo:

$$(E_{t,1} + E_{t,2} + E_{t,3}) - (S_{t,1} + S_{t,3}) \quad (1)$$

dove a sinistra abbiamo le entrate dei titoli da I a III (Entrate proprie e devolute  $E_{t,1}$ , Trasferimenti correnti  $E_{t,2}$ , Entrate extratributarie  $E_{t,3}$ ) al lordo dei movimenti finanziari tra regioni e a destra le spese dei titoli primo e terzo (spese correnti  $S_{t,1}$  e rimborso prestiti  $S_{t,3}$ ), sempre al lordo dei movimenti tra regioni. Le spese per il rimborso prestiti  $S_{t,3}$  nell'esercizio  $t$  sono al netto delle anticipazioni di cassa.

I risultati aggregati per il 2012 offrono un saldo, in disavanzo, pari a circa -348 milioni di euro. Un apparente sbilancio nella gestione ordinaria corrente quindi, che potrebbe segnalare qualche difficoltà.

È possibile approfondire questo dato, seguendo il suggerimento fornito dalla Corte dei Conti nella relazione 2012 sulla gestione finanziaria delle regioni, integrando nel calcolo dei saldi le contabilità speciali, ovvero quella parte del conto di cassa dedicato alla registrazione delle partite di giro che contiene movimentazioni finanziarie che non indicano uscite per spese effettive o acquisizione di risorse, ma solo registrazioni contabili neutrali ai fini degli equilibri della gestione finanziaria degli enti.

In particolare, facciamo riferimento, nei dati aggregati proposti, a una componente delle contabilità speciali che appare tra quelle più rilevanti, in termini di sbilancio contabile per il 2012, ovvero la registrazione dei rim-

Tabella 1.15  
SINTESI DELLE VOCI RILEVANTI PER IL CALCOLO DEI SALDI DI CASSA PER TUTTE LE REGIONI. 2012

Voci rilevanti per il calcolo dei saldi	Gestione corrente		Gestione capitale
Entrate titoli I-III	147.991.691.519	Entrate titolo IV al netto riscossione crediti + Entrate titolo V al netto delle anticipazioni di cassa	9.552.545.237
Spese titolo I e titolo III	148.339.234.907	Spese titolo II al netto rimborso crediti	17.057.310.114
Saldo 1	-347.543.388	Saldo gestione capitale (- se disavanzo)	-7.504.764.877
Saldo anticipazioni sanità (+ se avanzo)	7.296.253.187		
Saldo 2	6.948.709.799		

Fonte: elaborazioni su dati SIOPE (MEF-RGS)

borsi e anticipazioni per sanità<sup>17</sup>. Possiamo ricalcolare il saldo 1, che ricordiamo essere una lettura semplificata del risultato in termini di gestione corrente, con un aggiustamento, come nell'equazione che segue:

$$(E_{t,1} + E_{t,2} + E_{t,3}) - (S_{t,1} + S_{t,3}) + (A_{t,\text{san}} - R_{t,\text{san}}) \quad (2)$$

In pratica, si corregge il saldo 1 con la differenza tra anticipazioni per sanità ( $A_{t,\text{san}}$ ) e rimborsi per sanità ( $R_{t,\text{san}}$ ), voci contenute nelle contabilità speciali.

Il risultato, ovvero il saldo 2, è pari a circa 6,948 miliardi di euro, quindi un rilevante avanzo. Un primo suggerimento sarebbe quello di ricollegare questo avanzo a un eventuale disavanzo di parte capitale, che nel nostro caso è pari, al netto della concessione e rimborso crediti, a -7,504 miliardi di euro. Ricordiamo, per memoria, che per il 2012 il totale delle entrate per assunzioni di mutui e prestiti, al netto delle anticipazioni di cassa, è pari a circa 645 milioni di euro, una cifra non molto distante dalla somma algebrica del saldo 2 con il disavanzo capitale. Il tentativo di collegare le due grandezze, però, per quanto utile in termini di giustificazione dei saldi complessivi di comparto, appare, alla luce dei calcoli presentati per i saldi 1 e 2, più un risultato da attribuirsi al caso. La copertura del secondo disavanzo, infatti, va imputata a un avanzo che deriva da una componente delle partite di giro, sicuramente dai contenuti non comprensibili ai non addetti ai lavori, ancorché dotate di rilievo contabile non derogabile nell'attuale struttura delle registrazioni per cassa.

## 1.7 Conclusioni

Il commento ai dati SIOPE regionali 2012 si è soffermato su alcuni nodi del complicato processo di omogeneizzazione delle informazioni contabi-



li relative al comparto regionale. Questa breve analisi crediamo sottolinei l'esigenza, non solo per il mondo degli addetti ai lavori, di una maggiore incisività e speditezza del processo di armonizzazione dei sistemi contabili e, all'interno di questo, della possibilità di un pieno dialogo tra fonti di cassa, ovvero il SIOPE regionale, e i piani dei conti integrati che ogni regione è tenuta a redigere, rivedendo, se del caso, anche la struttura dei dati SIOPE. Anche ipotizzando un lungo percorso di convergenza tra le due fonti, rimane però ancora un punto critico, difficile da eludere al fondo, ovvero la necessità di un rinnovato sforzo per fornire alle (dovremmo forse dire meglio: per rispondere alla domanda delle) regioni l'attrezzatura minima per l'autonomia gestionale, che decentri non solo gli incassi, ma accertamento e gestione dei tributi propri. Da ultimo, un approfondimento delle complesse logiche gestionali contenute nel piano dei conti SIOPE, e relative alle contabilità speciali, ha messo in evidenza come sia oltremodo necessario un maggior grado di trasparenza della natura delle grandezze ivi contenute, e del loro ruolo nella gestione della cassa e nella formazione del fabbisogno annuale.

## Bibliografia

- IRES, IRPET, SRM, Éupolis Lombardia, Liguria Ricerche, IPRES (a cura di) (2012), *Rapporto sulla Finanza Territoriale 2012*.
- Corte dei Conti, *Relazione sulla gestione finanziaria delle regioni, Esercizi 2011-2012*.
- Ministero Economia e Finanze (2013), *Documento di Economia e Finanza 2013*, versione del 10 aprile.
- CERGAS, *Rapporto OASI 2012*, a cura di E. Anessi Pessina, E. Cantù, F. Ferré e A. Ricci.

## Note

- <sup>1</sup> MEF-COPAFF, *Meeting with the IMF Delegation*, Roma, 3 luglio 2013.
- <sup>2</sup> Elaborazioni Corte dei Conti sui rendiconti regionali, pubbl. sul referto annuale.
- <sup>3</sup> Ricostruite nel referto annuale della Corte dei Conti.
- <sup>4</sup> Tale attribuzione sarà poi sospesa per il 2013 e 2014. Riguarda il 30% del gettito dei tributi statali sui trasferimenti immobiliari; il gettito della componente immobiliare dell'Irpef e delle imposte di registro e di bollo sugli affitti; il 21,7% della cedolare secca sugli affitti.
- <sup>5</sup> Delibera 21/2013, pubblicata a luglio.
- <sup>6</sup> Informazione tratta dal referto della Corte dei Conti.
- <sup>7</sup> Si ringraziano Giorgio Ivaldi (Banca d'Italia) e Roberta Di Stefano (ISTAT) per i preziosi commenti forniti. Ovviamente, le opinioni contenute nel capitolo sono sola responsabilità dello scrivente.
- <sup>8</sup> Si tratta della categoria residuale di trasferimenti in conto capitale, ovvero quella non

ricompresa tra le quote di ammortamento mutui assistiti, risorse in cofinanziamento di programmi comunitari e fondi per calamità naturali.

<sup>9</sup> Ricordiamo che la nostra riclassificazione delle imposte regionali dirette rimanda a quella utilizzata dalla Banca d'Italia, la differenza principale è da attribuirsi all'inserimento nella nostra classificazione del codice SIOPE E1330.

<sup>10</sup> Come nel caso delle imposte dirette, la nostra classificazione segue abbastanza da vicino le classificazioni per le indirette contenuta nelle statistiche di Banca d'Italia; la principale differenza risiede nel fatto che la nostra include le entrate in compartecipazione sulle indirette statali, in attesa di un chiarimento definitivo derivante dal processo di armonizzazione dei sistemi contabili regionali su quale sia l'allocazione omogenea di tali poste d'entrata. Non viene conteggiata nel totale delle indirette la somma relativa al codice E1415.

<sup>11</sup> Si veda in proposito il decreto Monti 201/2011 detto "Salva Italia".

<sup>12</sup> In parte va spiegata dai pagamenti rilevanti fatti dalla Lombardia nel 2011 allo Stato, non più presenti nel 2012, per cui il volume dei trasferimenti è sceso ai valori consueti.

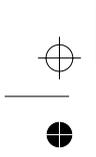
<sup>13</sup> O per altri fenomeni erratici da addebitare alla natura della fonte di cassa.

<sup>14</sup> Ricordiamo che l'adeguamento della struttura dei dati SIOPE al nuovo piano dei conti integrato è previsto dall'art. 8 del DL 118/2011.

<sup>15</sup> Quanto accaduto per la gestione dell'addizionale comunale all'IRPEF, che dall'anno d'imposta 2007 può essere monitorata dai comuni interessati si può dire in tempo reale, appare un possibile, ancorché solo iniziale, percorso evolutivo anche per l'IRAP in tutte le regioni.

<sup>16</sup> Per fare un esempio, troviamo nei dati SIOPE già in qualche caso una conferma del potenziale informativo di una tempestiva ricognizione degli introiti tributari autonomi, con un ritardo di appena 3-6 mesi dalla chiusura dell'esercizio finanziario precedente, quando la gestione dell'accertamento e della riscossione del tributo è sotto il pieno controllo degli enti. Un esempio è l'andamento degli incassi da tasse automobilistiche, un gettito che ha raggiunto nel 2012 quasi 6 miliardi di euro. Una ricognizione a livello di singola regione consentirebbe con dati affidabili un agevole confronto interregionale, orientato anche a valutare la performance dei singoli uffici tributari regionali.

<sup>17</sup> Altra e specifica analisi meriterebbe la componente, in contabilità speciale, delle anticipazioni di tesoreria.



## 2 Analisi territoriale della finanza comunale

Patrizia Lattarulo, Chiara Bocci e Andrea Taddei\*

*2.1 La finanza comunale e le recenti manovre fiscali – 2.2 Le strategie degli enti di fronte ai vincoli imposti dal Patto di stabilità: maggiore pressione fiscale, razionalizzazione dei costi correnti o contrazione degli investimenti e dei loro pagamenti? – 2.3 Investimenti pubblici e ritardato pagamento dei lavori eseguiti – 2.4 Il Patto di stabilità orizzontale e verticale – 2.5 Le strategie fiscali dei Comuni*

### 2.1

#### La finanza comunale e le recenti manovre fiscali

L'organizzazione dell'offerta di servizi pubblici e del sistema di assicurazione sociale, tradizione del welfare del nostro Paese, è oggi oggetto di una profonda discussione che vede affermarsi i principi cardine di un modello di welfare meno diffuso e più selettivo, di uno Stato più regolatore e meno operatore economico, di un più esteso criterio della controprestazione e della responsabilità fiscale. Gli enti locali sono dunque particolarmente coinvolti dai processi di riforma in atto e a loro viene chiesto un importante contributo al risanamento dei conti pubblici del Paese. Questo processo di devoluzione a scala locale compie un significativo passo in avanti nel 2012, anno in cui la riduzione dei trasferimenti statali si fa più consistente e diventano operativi nuovi margini di autonomia fiscale da parte degli enti (tabella 2.1). Le difficoltà del bilancio pubblico del Paese, la credibilità dei vincoli posti in sede internazionale, il peso della crisi sulla base imponibile hanno accelerato il trasferimento a scala locale dell'onere di confrontarsi con i cittadini offrendo maggiori imposte (come l'IMU o lo sblocco della manovrabilità dell'addizionale comunale all'IRPEF) senza poter garantire pari offerta di servizi e rendendo così i Comuni "esattori" di tali risorse. L'importo dei sacrifici richiesti ai Comuni attraverso il susseguirsi di manovre è quantificabile quest'anno in un ammontare pari al 15% della spesa in conto corrente del 2010 ed è previsto un loro progressivo aumento negli anni successivi, fino a un più ampio affermarsi dei criteri del federalismo fiscale e dei costi standard, principi alla base di un compiuto federalismo municipale. Gli sforzi degli enti di adeguarsi a questo mutato quadro generale vengono però rapidamente mortificati: nel periodo immediatamente successivo – il 2013 – l'instabilità politica del nostro governo ancora una volta pregiudicherà il processo di riforma in atto, introducendo

\* Istituto Regionale di Programmazione Economica della Toscana, IRPET.

pericolosi ripensamenti degli strumenti fiscali recentemente introdotti per il finanziamento dei Comuni, nonché degli obiettivi di rientro della spesa. La sospensione dell'IMU sull'abitazione principale e la sua presumibile abolizione, a parità di gettito, non sono destinati a diminuire la pressione fiscale sui cittadini, ma saranno compensate da nuovi trasferimenti, per lo meno di pari importo rispetto all'IMU standard, riaffermando dunque vecchi modelli di finanza derivata. Dal lato della spesa il decreto DL 35/2013 "sblocca pagamenti" quasi compensa completamente l'obiettivo Patto di stabilità, vanificandone l'azione. Pur essendo il pagamento alle imprese di lavori già fatti un atto dovuto e uno strumento di attivazione economica fondamentale per il sistema produttivo in gravi difficoltà economiche, dal punto di vista del rigore di bilancio questa misura premia l'accantonamento dei residui passivi in conto capitale. Pratica, questa, che rappresenta una modalità contabile di elusione dei vincoli di rigore perseguiti dalla norma. In definitiva, i numerosi interventi in corso d'anno hanno reso ulteriormente incerto il quadro regolatorio e impossibile definire le compatibilità finanziarie degli enti, tanto da pregiudicare le capacità dei Comuni di programmare spese ed entrate.

In conclusione, il 2012 rappresenta, dunque, un anno in cui sembrano affermarsi importanti principi di riforma, pur molto gravosi per gli enti locali considerando il difficile momento economico, che solo nell'anno successivo sono già oggetto di un profondo e confuso ripensamento, con grave pregiudizio della credibilità dell'intero processo in atto.

I dati di natura finanziaria forniscono un quadro sintetico delle risorse disponibili per gli enti e delle politiche messe in atto tra il 2011 e il 2012<sup>1</sup>. In

Tabella 2.1  
IL CONTRIBUTO DEL COMPARTO COMUNALE AL RISANAMENTO DELLA FINANZA PUBBLICA. 2012-2013  
Valori in milioni di euro

	2010	2011	2012	2013
Obiettivo Patto	340	2.025	3.242	4.600
DL 35/2013 sblocca pagamenti				-3.721
Patto verticale incentivato				-1.195
Taglio Trasferimenti ex DL 78/2010	0	1.500	2.500	2.500
Taglio Trasferimenti ex DL 201/2011	0	0	1.450	1.450
Taglio Spendig Review	0	0	90	2.250
<b>Totale contributo finanziario</b>	<b>340</b>	<b>3.525</b>	<b>7.282</b>	<b>5.884</b>
Percentuale contributo finanziario su spesa corrente 2010	0,63	6,58	13,59	10,98

Fonte: elaborazioni su dati IFEL, MEF

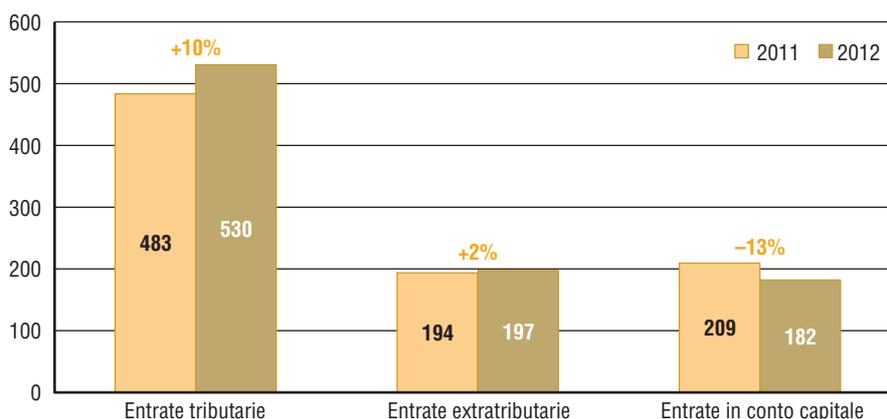
quest'ultimo periodo le risorse a disposizione dei Comuni sono aumentate grazie soprattutto allo sforzo fiscale degli enti che ha sopravanzato la riduzione dei trasferimenti. Le entrate tributarie nel 2012 hanno infatti registrato un incremento rispetto all'anno precedente (+12), passando da 474 euro pro capite a 530 euro pro capite. Le cause di questa variazione sono sicuramente da ricercare nell'introduzione dell'IMU, il cui gettito complessivo (inclusa quindi la quota da destinare allo Stato) supera i 23,7 miliardi e nelle manovre di innalzamento delle aliquote per l'addizionale all'IRPEF nel 2012 potevano essere aumentate fino al valore massimo dello 0,8%. Naturalmente, seppure in misura meno significativa, una parte delle risorse tributarie è stata recuperata anche attraverso il controllo dell'evasione fiscale delle imposte locali (vecchia Ici, Tarsu, Tia). Tra le riscossioni delle entrate tributarie si è registrato, infine, un aumento della parte riferita alle tasse e in particolare modo di quella sullo smaltimento dei rifiuti solidi urbani.

Anche le entrate extratributarie aumentano tra il 2011 e il 2012 (da 193 a 197 euro pro capite) e tale incremento ha riguardato principalmente le tariffe degli asili, il contributo alle mense, ma anche le riscossioni da sanzioni.

I trasferimenti correnti, comprensivi dei Fondi di riequilibrio e delle compartecipazioni a tributi erariali, sono cresciuti del 5% rispetto al 2011.

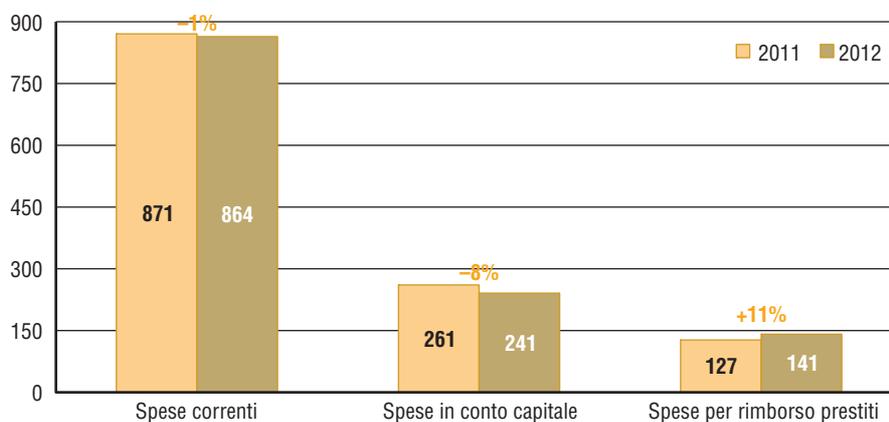
Le entrate in conto capitale, al contrario, hanno registrato una diminuzione rispetto all'anno precedente del 13%, a causa della diminuzione dei trasferimenti in conto capitale dallo Stato, della riduzione delle alienazioni patrimoniali, nonché della contrazione della base imponibile di alcuni cespiti in conto capitale a seguito della crisi.

Figura 2.1  
ENTRATE DEI COMUNI. 2011 E 2012  
Riscossioni. Valori pro capite in euro



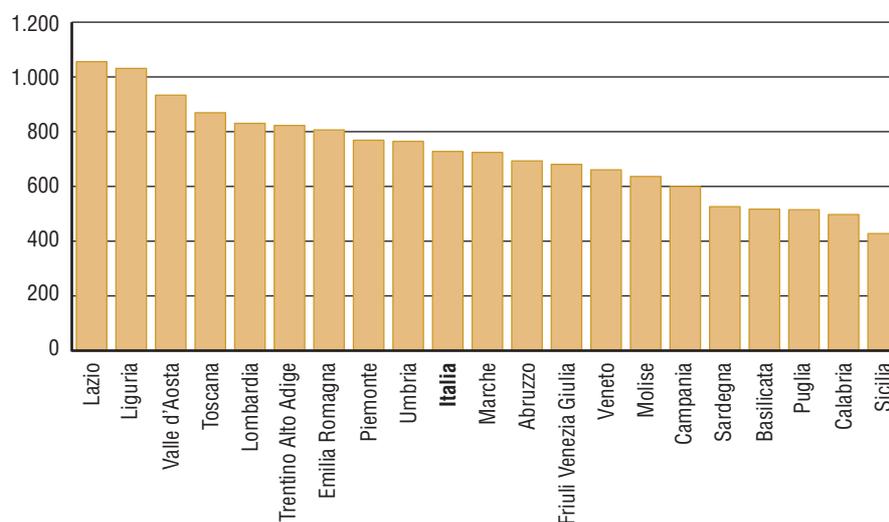
Fonte: elaborazioni su dati SIOPE (RGS-MEF)

Figura 2.2  
 SPESE CORRENTI E IN CONTO CAPITALE DEI COMUNI. 2011 E 2012  
 Pagamenti. Valori pro capite in euro



Fonte: elaborazioni su dati SIOPE (RGS-MEF)

Figura 2.3  
 ENTRATE FISCALI DEI COMUNI PER REGIONE DI APPARTENENZA. 2012  
 Riscossioni. Valori pro capite in euro



Fonte: elaborazioni su dati SIOPE (RGS-MEF)

Dal lato delle spese si assiste a scala nazionale a una contrazione delle uscite che quest'anno, per la prima volta, riguarda anche la parte in conto corrente. Gli incentivi alla razionalizzazione dei costi sembrano

indirizzati a una stabilizzazione anche di questa voce di bilancio, tradizionalmente di difficile contenimento. A livello nazionale la pressione fiscale locale raggiunge i 728 euro, con un'incidenza delle entrate extratributarie pari al 27,1%.

Osservando i dati pro capite della pressione fiscale, emerge che i Comuni del Lazio hanno segnato il valore più alto, raggiungendo i 1.056 euro; l'incidenza delle extratributarie è pari al 28,3% del totale delle entrate tributarie ed extratributarie. Livelli superiori alla media nazionale si riscontrano anche in alcune regioni del Nord (Liguria, Valle d'Aosta, Trentino Alto Adige, Lombardia, Piemonte ed Emilia Romagna) e del Centro (Toscana, Umbria).

La pressione fiscale più bassa si ritrova, invece, nei Comuni delle regioni del Sud, e in particolare in quelli siciliani (428 euro), calabresi (497 euro) e pugliesi (515 euro): per tali amministrazioni, la differenza con la media nazionale è compresa tra i 213 e i 300 euro. La presenza dei Comuni veneti nella parte degli enti con pressione fiscale al di sotto della media nazionale risponde a una caratteristica che tradizionalmente accompagna le scelte di tali territori, nonostante le potenzialità della capacità contributiva che potrebbero esprimere.

La diversità nelle caratteristiche contributive e di spesa dei vari territori italiani vengono delineate nelle tabelle 2.2 e 2.3. Al fine di epurare l'effetto dei prezzi, si è scelto di deflazionare i dati pro capite e di rapportarli al 2008. Il trend dei cinque anni descrive chiaramente la fase di profonda evoluzione nel sistema di finanziamento degli enti. Se si considerano pari a 100 gli importi dell'anno 2008, le entrate tributarie del 2012 risultano pari a 150 (e cioè superiori del 50% rispetto al valore di 4 anni prima), mentre i trasferimenti correnti risultano ridotti della metà. Sono state però le amministrazioni comunali del Centro a registrare il valore più alto nelle entrate tributarie,

Tabella 2.2  
ENTRATE TRIBUTARIE E TRASFERIMENTI CORRENTI DEI COMUNI PER MACROAREA DI APPARTENENZA. 2012  
Riscossioni. Numeri indice 2008 = 100 su valori deflazionati

	Entrate tributarie						Trasferimenti correnti					
	RSO Nord	RSS Nord	Centro	RSO Sud	Isole	Italia	RSO Nord	RSS Nord	Centro	RSO Sud	Isole	Italia
2009	97	99	94	97	96	97	105	105	114	110	114	110
2010	101	101	98	101	105	101	106	106	114	107	115	110
2011	140	99	154	162	107	144	45	102	46	49	100	59
2012	145	126	176	158	139	153	52	80	48	50	89	59

Fonte: elaborazioni su dati SIOPE (RGS-MEF)

Tabella 2.3  
 SPESA CORRENTE E IN CONTO CAPITALE DEI COMUNI PER MACROAREA DI APPARTENENZA. 2012  
 Pagamenti. Numeri indice 2008 = 100 su valori deflazionati

	Spesa corrente						Spesa conto capitale					
	RSO Nord	RSS Nord	Centro	RSO Sud	Isole	Italia	RSO Nord	RSS Nord	Centro	RSO Sud	Isole	Italia
2009	97	103	108	100	101	101	80	105	96	96	93	89
2010	98	103	106	100	101	101	63	96	78	72	75	71
2011	99	106	113	98	100	102	70	91	66	69	66	71
2012	97	104	115	95	99	101	57	87	75	68	60	65

Fonte: elaborazioni su dati SIOPE (RGS-MEF)

mentre i Comuni delle Regioni a Statuto Speciale del Nord sono stati quelli ad avere una minore dinamicità. In quest'ultimo caso, tuttavia, l'incremento 2011-2012 è stato il più rilevante insieme a quello delle amministrazioni comunali siciliane e sarde. Per quanto riguarda i trasferimenti correnti in termini costanti, tutti i raggruppamenti e il dato complessivo italiano hanno segnato un valore molto più basso rispetto al 2008.

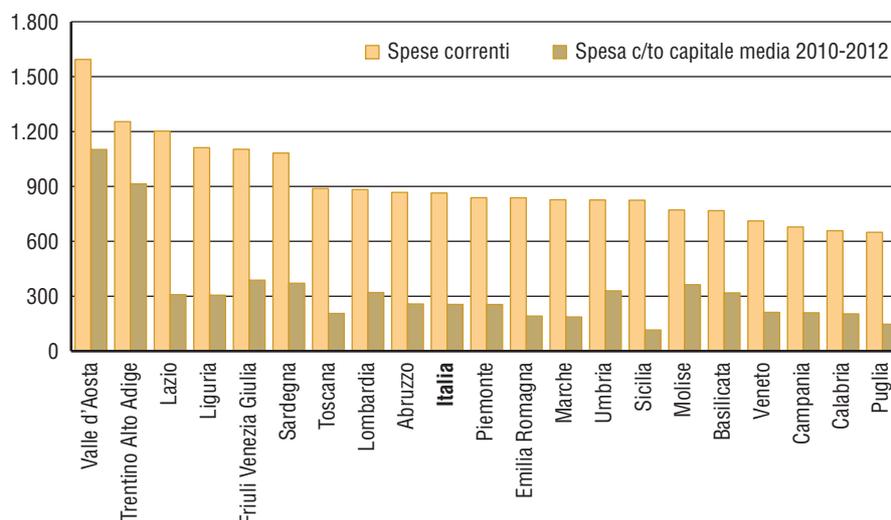
Dal lato della spesa corrente si osserva come i Comuni italiani stiano compiendo i primi concreti sforzi di razionalizzazione dei costi, peraltro costretti in questa direzione dagli interventi in materia di *spending review* e di blocco del *turn over* del personale. Queste misure impongono tagli lineari poco equi, ma risultano alla fine più efficaci nel costringere al rispetto delle norme.

Infine, i valori riferiti alle uscite in conto capitale ne confermano, anche per il 2012, la riduzione. Tale andamento è stato determinato nel tempo dai vincoli imposti dal Patto di stabilità interno, essendo quella degli investimenti la voce di spesa maggiormente comprimibile a differenza, evidentemente, della spesa corrente che è in larga parte composta da impegni che il Comune è obbligato a onorare, come gli stipendi e il pagamento degli interessi sul debito (spese rigide), nonché la fornitura di beni e servizi.

I Comuni hanno raggiunto mediamente gli 864 euro pro capite nel 2012, rispetto agli 853 euro del 2011. Le amministrazioni comunali di Valle d'Aosta e Trentino Alto Adige (entrambe Regioni a Statuto Speciale) hanno registrato la spesa pro capite più alta con, rispettivamente, 1.594 e 1.254 euro pro capite.

Tra le amministrazioni facenti parte delle Regioni a Statuto ordinario, quelle appartenenti a Lazio e Liguria hanno evidenziato risultati pro capi-

Figura 2.4  
 SPESE CORRENTI E IN CONTO CAPITALE DEI COMUNI PER REGIONE DI APPARTENENZA. 2012  
 Pagamenti. Valori pro capite in euro



Fonte: elaborazioni su dati SIOPE (RGS-MEF)

te medi superiori ai 1.000 euro. Vicini alla media nazionale vi sono sia i Comuni appartenenti a Regioni del Nord come Lombardia, Piemonte ed Emilia Romagna, sia a Regioni del Sud come l'Abruzzo. I Comuni veneti, come precedentemente affermato, si collocano tra i raggruppamenti regionali con la spesa corrente pro capite più bassa nel 2012.

La media delle spese in conto capitale del periodo 2010-2012 è di poco superiore ai 200 euro pro capite, per effetto dei vincoli imposti dal Patto di stabilità ai saldi di parte in conto capitale gravanti sulla fase contabile della cassa, vincoli che sono stati oggetto di un ampio dibattito e di importanti interventi nel corso del 2013 (Decreto sblocca pagamenti).

## 2.2

**Le strategie degli enti di fronte ai vincoli imposti dal Patto di stabilità: maggiore pressione fiscale, razionalizzazione dei costi correnti o contrazione degli investimenti e dei loro pagamenti?**

Nel 2012, dunque, i Comuni si trovano nelle condizioni di impostare una più articolata strategia di bilancio, potendo intervenire sul lato delle entrate, attraverso i margini di manovra sulle aliquote di alcuni tributi, e sul lato delle spese, privilegiando le spese correnti o in conto capitale. Le strategie si

devono, comunque, collocare all'interno del quadro di vincoli imposti dal Patto di stabilità interno.

Le politiche messe in atto dipendono, in definitiva, dalle tradizioni culturali e di intervento pubblico sul territorio, anche tenendo conto della domanda di servizi e soprattutto della base imponibile alla quale gli enti devono fare riferimento.

Dall'analisi per macroaree emerge, dunque, che il gruppo di regioni tradizionalmente caratterizzate da un'alta pressione fiscale e da alti livelli di spesa sfrutta prontamente i margini di azione aperti dal lato delle entrate per riprendere a finanziare nuove uscite, pur nel rispetto di PSI e *spending review* (per esempio, le regioni del Centro, soprattutto Lazio e Toscana); un secondo gruppo non può e non vuole utilizzare gli spazi aperti dal federalismo municipale, né prelevando risorse dai suoi cittadini, né fornendo maggiori servizi (il Sud, soprattutto Calabria e Puglia); il terzo gruppo di regioni preferisce non gravare troppo sui propri cittadini, pur sacrificando le possibilità di spesa (i Comuni del Nord, soprattutto Piemonte e Lombardia).

Naturalmente, come già anticipato, sul gettito prelevato ha un peso significativo anche la composizione della base imponibile, tanto che – nel caso dell'IMU – le realtà più turistiche come il Lazio, la Toscana, l'Emilia la Sardegna godono sicuramente di vantaggi derivanti dallo spostamento

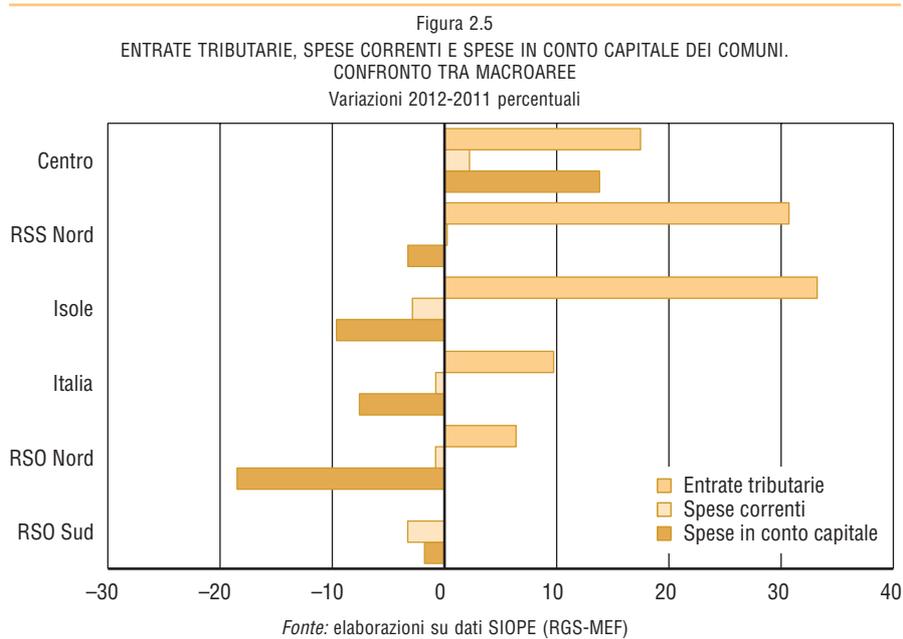
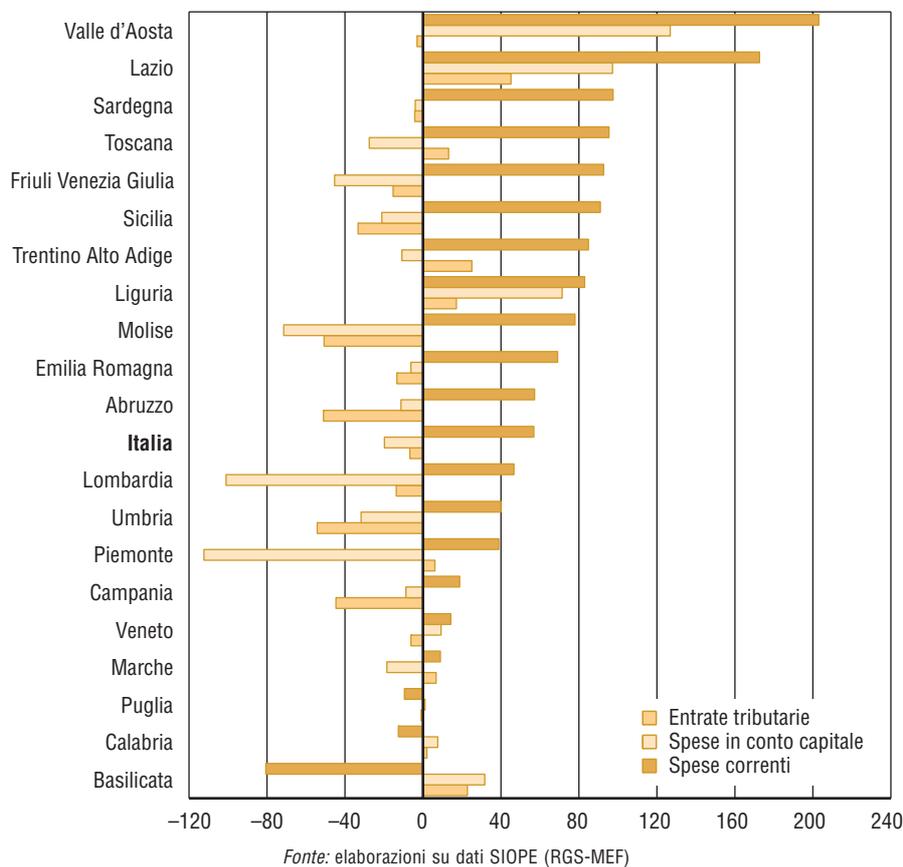


Figura 2.6  
 ENTRATE TRIBUTARIE, SPESE CORRENTI E SPESE IN CONTO CAPITALE DEI COMUNI  
 Differenza 2011-2012. Valori pro capite in euro

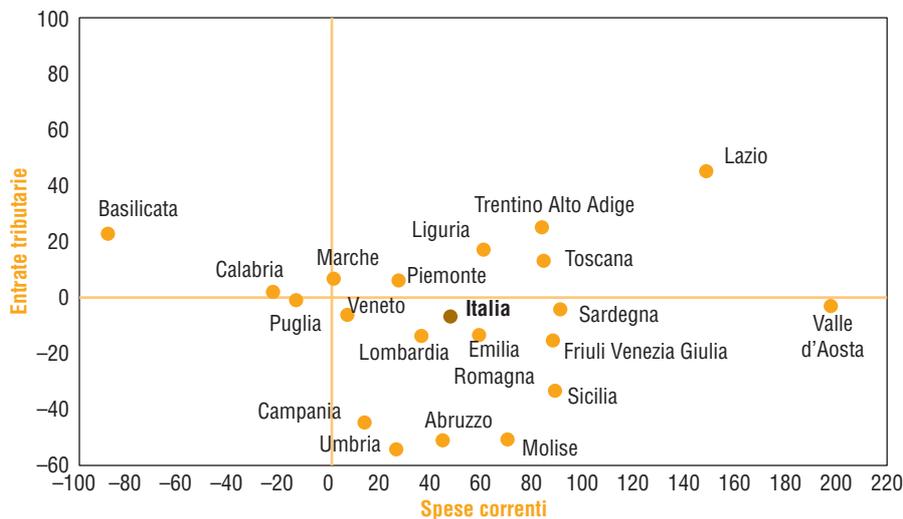


dell'onere fiscale dai residenti ai non residenti attraverso elevate imposizioni del patrimonio diverso dall'abitazione principale.

Sul fronte dei trasferimenti nel 2012, come precedentemente considerato, alcuni importanti interventi legislativi riducono sensibilmente le risorse direttamente derivanti dallo Stato ai Comuni. A parziale correzione di queste contrazioni di risorse interviene l'istituzione dei Fondi di riequilibrio, nonché la devoluzione della compartecipazione IVA, voci più correttamente iscrivibili tra i trasferimenti che tra le entrate proprie, come previsto dalla contabilità locale.

La distribuzione territoriale della compartecipazione (attualmente basata sulla spesa storica e, in futuro, distribuita secondo i consumi) è destinata a premiare, una volta a regime, le aree del Nord, rispetto al meridione.

Figura 2.7  
 DIFFERENZA 2011-2012 DALLA RELATIVA MEDIA NAZIONALE DELLE ENTRATE E SPESE CORRENTI  
 DEI COMUNI PER REGIONE DI APPARTENENZA  
 Valori pro capite in euro



Fonte: elaborazioni su dati SIOPE (RGS-MEF)

ne. Le entrate proprie più che compensano la riduzione dei trasferimenti, e presumibilmente in questo senso gioca anche il quadro di incertezze complessivo che spinge a un eccesso di sforzo fiscale degli enti; incertezze in parte riconducibili al quadro regolatorio, in parte alle difficoltà di prevedere il gettito delle nuove imposte, tanto maggiore in fase di crisi. L'unica macroarea che registra una riduzione delle entrate correnti complessive a seguito dell'aumento dell'autonomia finanziaria degli enti sono le Regioni a Statuto Speciale del Nord (-0,13 milioni).

La tabella 2.4 riassume i principali Titoli delle entrate e delle spese pro capite dei Comuni raggruppati per Regione di appartenenza.

Il disavanzo di cassa al netto delle partite finanziarie e di giro (saldo tra riscossioni e pagamenti finali) è un indicatore di equilibrio finanziario, espressione del contributo dei comuni all'indebitamento del Paese.

Globalmente il risultato dei Comuni è stato di -4,9 miliardi di euro circa, per lo più concentrati nei Comuni tra i 5.000 e i 60.000 abitanti (-2,3 miliardi di euro) e in quelli fino a 5.000 abitanti (-1,4 miliardi di euro). Questi ultimi non sono, infatti, ancora coinvolti dalle norme del PSI, che verranno estese ai comuni tra 1.000 e 5.000 abitanti nel 2013.

Per quanto attiene il risultato dei Comuni più grandi (Roma, Milano, Napoli, Torino, Palermo, Genova), il contributo è stato pari a -658 milioni

Tabella 2.4  
ENTRATE E SPESE DEI COMUNI PER REGIONE DI APPARTENENZA. 2012  
Riscossioni e pagamenti. Valori pro capite in euro

	Entrate tributarie	Trasferimenti correnti	Entrate extratributarie	Entrate in conto capitale	Spese correnti	Spesa conto capitale Media 2010-2012
Piemonte	582	146	187	179	838	255
Valle d'Aosta	620	999	313	728	1.594	1.102
Lombardia	546	177	284	179	883	320
Trentino Alto Adige	309	695	514	633	1.254	914
Veneto	483	156	178	169	712	212
Friuli Venezia Giulia	434	579	246	192	1.103	387
Liguria	805	244	226	164	1.112	306
Emilia Romagna	580	159	226	145	838	191
Toscana	609	132	260	144	888	206
Umbria	588	147	177	221	826	329
Marche	521	178	203	124	827	186
Lazio	757	273	299	289	1.202	309
Abruzzo	542	222	151	355	867	258
Molise	472	221	165	243	772	363
Campania	502	140	97	143	678	209
Puglia	447	234	68	136	649	147
Basilicata	390	291	127	248	768	318
Calabria	382	209	115	154	658	203
Sicilia	341	448	86	70	825	115
Sardegna	403	713	123	244	1.082	371
<b>Italia</b>	<b>530</b>	<b>239</b>	<b>197</b>	<b>182</b>	<b>864</b>	<b>255</b>

Fonte: elaborazioni su dati SIOPE (RGS-MEF)

di euro, mentre gli enti tra i -60.000 e i -500.000 abitanti sono stati quelli a incidere in misura minore con circa -484 milioni di euro.

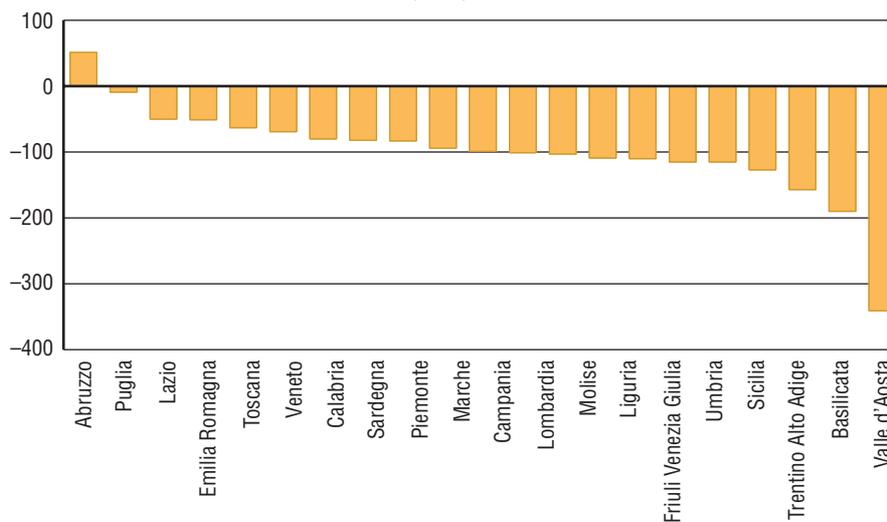
I dati per regione restituiscono la sintesi tra risorse disponibili, derivanti dalla ricchezza della base imponibile e dalle strategie fiscali locali, e trasferimenti, da un lato, politiche di spesa ma anche gestione finanziarie e di casa, dall'altro.

Tabella 2.5  
DISAVANZO DI CASSA (AL NETTO DELLE PARTITE FINANZIARIE) DEI COMUNI ITALIANI  
PER CLASSE DIMENSIONALE. 2012  
Valori in milioni di euro

Classi dimensionali	Contributo all'indebitamento
0-5.000	-1.438
5.000-60.000	-2.288
60.000-50.0000	-484
Oltre 500.000	-658
<b>Totale</b>	<b>-4.868</b>

Fonte: elaborazioni su dati SIOPE (RGS-MEF)

Figura 2.8  
DISAVANZO DI CASSA (AL NETTO DELLE PARTITE FINANZIARIE) DEI COMUNI ITALIANI PER REGIONE  
DI APPARTENENZA. 2012  
Valori pro capite in euro

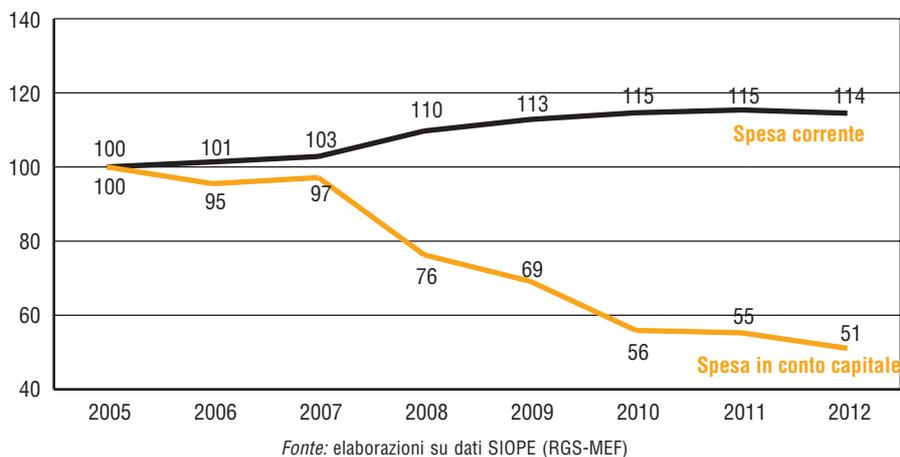


Fonte: elaborazioni su dati SIOPE (RGS-MEF)

### 2.3 Investimenti pubblici e ritardato pagamento dei lavori eseguiti

Nonostante le misure di rigore comincino negli ultimi anni a frenare la spesa corrente, anche nel 2012 sono i pagamenti degli investimenti a venire ulteriormente ridotti in virtù del rispetto dei parametri del Patto di stabilità.

Figura 2.9  
 SPESE CORRENTI E IN CONTO CAPITALE DEI COMUNI. 2005-2012  
 Pagamenti. Anno base 2005 = 100



Dopo la marcata contrazione registrata tra il 2007 e il 2010 negli ultimi anni diventa sempre più difficile comprimere ulteriormente questa voce di uscita, che comunque continua a contrarsi e rappresenta oggi il 50% degli importi del quinquennio precedente.

Al contrario la domanda di investimenti da parte del territorio si fa più forte. Di fronte alle difficoltà della crisi economica e al prefigurarsi di un nuovo ruolo del settore pubblico, meno operatore economico e più regolatore, è crescente la domanda di azione sulle pre-condizioni dello sviluppo, attraverso la spesa di più rapida attivazione del sistema, quale quelle nelle opere pubbliche. La crescita del nostro Paese è, per altro, penalizzata da uno storico ritardo infrastrutturale che non potrà che essere ulteriormente accentuato.

Come evidenziato nel precedente rapporto, e più in generale all'attenzione del dibattito pubblico degli ultimi mesi, l'effetto del Patto di stabilità è stato particolarmente marcato sui pagamenti delle amministrazioni, rispetto a quanto avvenuto sul fronte degli impegni. Gli enti, dunque, hanno ridotto sì l'avvio dei lavori (che oggi rappresentano il 20% delle spese degli enti locali), ma ancora di più i loro pagamenti, con gravi effetti depressivi sul sistema produttivo.

A seguito dell'uscita, nella primavera del 2013, dell'Italia dalla procedura di infrazione per deficit il governo è intervenuto con il DL 35/2013 (convertito con legge 64/2013), disponendo il pagamento dei debiti delle PA certi, liquidi ed esigibili al 31 dicembre 2012, e sbloccando 39,8 miliardi di euro: 20 per il 2013 e 19,8 per il 2014<sup>2</sup>.

Per questa strada nel 2013 si è dunque intervenuti con un atto dovuto e urgente verso le imprese – il pagamento dei debiti pregressi dell'amministrazione pubblica – immettendo risorse nel sistema produttivo in difficoltà, ciononostante sul fronte contabile amministrativo questo intervento, da un lato, annulla sostanzialmente l'impegno del PSI per il 2013, dall'altro, premia la formazione dei residui passivi, una pratica in qualche modo "elusiva" dello spirito della norma. Gli enti che avessero operato nel rispetto della norma, riducendo la spesa per investimenti per adempiere ai vincoli imposti dal PSI o, come è successo, avessero preferito contravvenire a questi vincoli, subendone le penalizzazioni conseguenti, non potranno beneficiare di questo provvedimento.

Le regioni che godranno di spazi finanziari maggiori in valori pro capite sono la Toscana – che negli anni ha ulteriormente contratto gli investimenti, già tradizionalmente bassi, riducendoli al di sotto del 15% dei pagamenti complessivi – e la Campania oltre alle piccole regioni del Sud. Veneto Piemonte e Lombardia, le realtà che hanno sempre privilegiato la spesa per investimenti alla spesa corrente hanno continuato a destinare gli spazi resi disponibili dal Patto a questi interventi e ora ne risultano penalizzati in termini relativi.

Molte regioni – tra le quali Calabria, Campania e Sicilia – devono ricorrere alle anticipazioni di liquidità da parte della Cassa Depositi e Prestiti per dare seguito ai pagamenti dei residui.

Mancano, dunque, le disponibilità di cassa necessarie e i pagamenti avvengono attraverso la creazione di nuovo debito; un'evidente contraddizione con il principio dell'intervento.

Tabella 2.6  
SPESE DELLE AMMINISTRAZIONI COMUNALI ITALIANE. IMPEGNI E PAGAMENTI IN CONTO COMPETENZA. 2011  
Valori assoluti in milioni di euro e valori percentuali

	Impegni	Comp. percentuale	Pagamenti di competenza	Comp. percentuale	Pagamenti di residui	Comp. percentuale
Titolo I – Spese correnti	54.056	64,3	39.140	71,1	12.743	48,8
Titolo II – Spese in c/capitale	15.976	19,0	3.841	7,0	11.753	45,0
Titolo III – Spese per rimborso di prestiti	7.378	8,8	6.524	11,8	571	2,2
Titolo IV – Spese per servizi conto terzi	6.601	7,9	5.556	10,1	1.050	4,0
<b>Totale generale delle spese</b>	<b>84.010</b>	<b>100,0</b>	<b>55.060</b>	<b>100,0</b>	<b>26.117</b>	<b>100,0</b>

Fonte: nostre elaborazioni su dati ISTAT (provvisori)

Tabella 2.7  
SITUAZIONE RELATIVA ALL'ATTUAZIONE DEL DL 35/2013 AGGIORNATA AL 24 SETTEMBRE 2013  
Valori in milioni di euro

Enti debitori	Risorse stanziata dal DL 35/2013 (3)	Risorse effettivamente rese disponibili agli enti debitori (4)
Stato	3.000	3.000
Pagamento debiti fuori bilancio dei Ministeri	500	500
Incremento rimborsi fiscali	2.500	2.500
Regioni e Province autonome	10.200	8.301
Anticipazioni di liquidità (1)	8.000	6.101
Concessione di spazi finanziari (2)	2.200	2.200
Province e Comuni	6.800	6.606
Anticipazioni di liquidità (1)	1.800	1.606
Concessione di spazi finanziari (2)	5.000	5.000
<b>Importi totali</b> (valori assoluti)	<b>20.000</b>	<b>17.907</b>
<b>Importi totali</b> (percentuale delle risorse stanziata)		<b>90%</b>

(1) Per "anticipazioni di liquidità" si intendono le risorse di cassa materialmente trasferite agli enti debitori, altrimenti impossibilitati a saldare i propri debiti a causa dell'indisponibilità di cassa. Ai sensi del DL 35/2013, le anticipazioni a favore degli enti locali sono gestite da Cassa Depositi e Prestiti SpA, mentre le anticipazioni a favore di Regioni e Province autonome sono gestite direttamente dal Ministero dell'Economia e delle Finanze.

(2) Alle amministrazioni che dispongono di liquidità non utilizzabile a causa del Patto di stabilità sono stati concessi spazi finanziari specifici. Al momento non sono disponibili dati sull'impiego di tali spazi finanziari.

(3) Le risorse destinate al pagamento dei debiti della PA alle imprese dal DL 35/2013 utilizzando i diversi strumenti previsti: le anticipazioni di liquidità, la concessione di spazi finanziari sul Patto di stabilità interno, il pagamento diretto di debiti fuori bilancio da parte delle amministrazioni centrali e l'incremento di rimborsi fiscali.

(4) Gli importi già nella disponibilità degli enti debitori, a seguito della conclusione dell'istruttoria relativa alle richieste di risorse presentate dagli enti stessi. La quantificazione delle risorse da mettere a disposizione di ciascun soggetto debitore viene effettuata da tavoli tecnici dedicati.

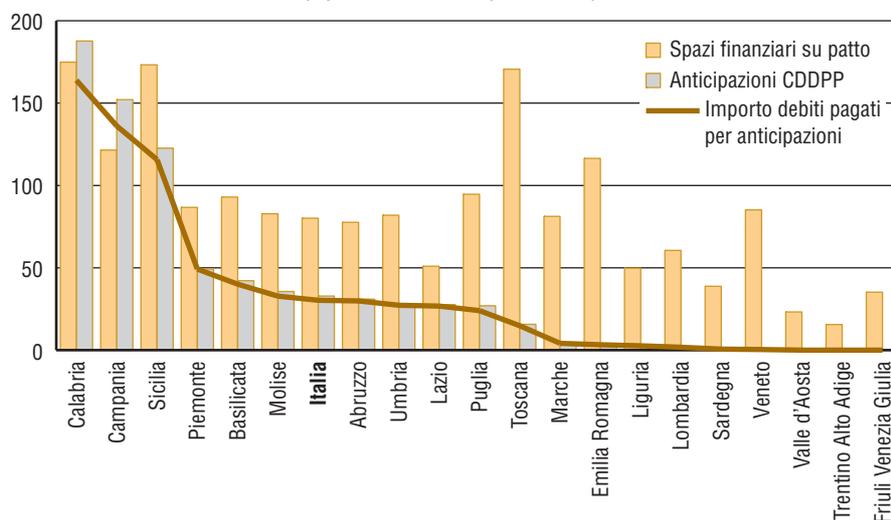
Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze

L'urgenza del provvedimento ha comportato un pronto recepimento da parte degli enti: la domanda di risorse da parte delle amministrazioni è stata superiore alle disponibilità attivate nella prima fase operativa.

Per quello che riguarda i Comuni, dei 1,6 miliardi circa di anticipazioni dalla Cassa Depositi e Prestiti ne sono stati sfruttati 1,4 miliardi.

Infine, con il recente decreto 103/2013 (art. 13, comma 1) è stato previsto un incremento di 7,2 miliardi di euro per l'anno 2013 della dotazione del Fondo per assicurare la liquidità per pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili, istituito dal DL 35/2013, per un importo complessivo per l'anno 2013 di 16,5 miliardi di euro con la contestuale riduzione della dotazione 2014 del medesimo Fondo di 7,2 miliardi di euro.

Figura 2.10  
 SPAZI CONCESSI AI COMUNI ATTRAVERSO IL DL 35/2013 E ANTICIPAZIONI DI LIQUIDITÀ  
 PER REGIONE DI APPARTENENZA  
 Peso su pagamenti annui in c/capitale. Valori percentuali



Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze

## 2.4 Il Patto di stabilità orizzontale e verticale

Nel 2012 la disciplina di fondo del Patto non ha subito rilevanti cambiamenti, se non nella crescente dimensione complessiva dell'obiettivo, tuttavia anche quest'anno le restrizioni imposte per il rispetto degli obiettivi hanno operato in concomitanza di una nuova contrazione delle risorse assegnate agli enti e al perdurare della crisi economica. Le limitazioni derivanti dal Patto, hanno richiesto nel 2012 un contributo ai Comuni, in termini di miglioramento dei saldi inizialmente pari a 3,2 miliardi di euro (tabella 2.1). A sostegno dei comuni in difficoltà sono stati introdotti interventi per favorire una maggiore erogazione di spesa in conto capitale, per lo più rivolti a sostenere i Comuni che si sono trovati in situazioni particolari come gli eventi sismici occorsi in Emilia Romagna, ma soprattutto il PSI ha dimostrato la sua potenziale flessibilità con l'introduzione della rimodulazione a livello regionale degli obiettivi. Questa possibilità di cedere, da parte delle Regioni, una parte della propria capacità di spesa a vantaggio dei Comuni, ha trovato una larga diffusione e un trasferimento di spazi di ammontare significativo. Le correzioni conseguenti a queste misure hanno consentito in molti casi di riportare il saldo nel limite dell'obiettivo previsto. Nel 2011 le



regioni del Nord hanno utilizzato in modo efficace questo strumento di politica regionale: il Piemonte in particolare ha reso disponibili oltre 200 milioni di euro di cui hanno beneficiato oltre 100 comuni, su livelli analoghi di intervento si pone il Lazio. Diversa la strategia della Lombardia che rende disponibile la metà dell'importo del Piemonte (500.000 euro) per una platea di beneficiari molto più estesa (oltre 350). Veneto, Emilia e Toscana soccorrono tra i 100 e i 200 comuni beneficiari. Al contrario le regioni del Sud non godono delle disponibilità economiche sufficienti ad attivare tali interventi e, quando lo fanno, spesso sono i comuni che, dopo aver richiesto il contributo, non sono in grado di utilizzarlo in modo efficace (la Puglia e la Basilicata presentano il 40 e il 50% di spazi finanziari non utilizzati).

Nel Patto di stabilità 2012 – a seguito dello scarso successo dello strumento del patto orizzontale presso gli enti – sono state introdotte nuove possibilità per i Comuni, oltre al Patto regionale orizzontale e a quello verticale ovvero: il Patto orizzontale nazionale e il Patto regionale verticale incentivato, incrementando gli strumenti dell'insieme dei “Patti di Solidarietà”. Per quest'ultimo è stato utilizzato lo stesso meccanismo del patto verticale così come previsto dal DL cosiddetto della “*spending review*” (95/2012), vale a dire il patto verticale incentivato tramite il contributo alla riduzione del debito delle Regioni. L'introduzione di questo nuovo strumento, in co-finanziamento Stato Regioni, ma di fatto gestito a livello centrale, ha in alcuni casi comportato una sorta di deresponsabilizzazione dei livelli regionali che erano fino ad allora intervenuti con politiche efficaci. L'effetto è di una generalizzazione dell'intervento, nelle risorse distribuite e nel numero dei comuni beneficiari la cui platea è aumentata notevolmente al di là dell'effettiva necessità/capacità di utilizzo dei margini di manovra disponibili. Nel 2012 gli enti che hanno aderito almeno a una forma di Patto di solidarietà hanno raggiunto la percentuale del 82,2% ma con numerosità significativamente diverse per le quattro fattispecie. Le Regioni a Statuto Ordinario, la Regione Sicilia e la Regione Sardegna hanno potuto riconoscere maggiori spazi di spesa (da utilizzare per effettuare pagamenti a valere sui residui passivi in conto capitale) a Comuni e Province ricadenti nel proprio territorio che ne facciano richiesta ricevendo, in contropartita, un contributo erariale, in misura pari all'83,33% degli spazi finanziari ceduti, da destinare esclusivamente alla riduzione, anche parziale, del debito; la restante quota al 100% è la compartecipazione finanziaria regionale. L'importo complessivo delle risorse disponibili è stato pari a 800 milioni di euro. Per quanto attiene al Patto verticale ordinario, 11 Regioni sono riuscite a migliorare ulteriormente il proprio obiettivo di Patto (circa 440 milioni di risparmio aggiuntivo) mettendo a disposizione dei propri Comuni altri spazi finanziari al quale hanno partecipato circa il 50% dei Comuni. Decisamente meno rilevante l'adesione ai Patti orizzontali: il Patto orizzontale nazionale (anch'esso incentivato fino alla quota complessiva di 200 milioni di euro per

Tabella 2.8  
PATTI DI SOLIDARIETÀ 2012 PER I COMUNI ITALIANI PER REGIONE DI APPARTENENZA  
Valori in migliaia di euro

	Patto nazionale orizzontale	Di cui quote cedute	Di cui quote acquisite	Patto regionale verticale ordinario	Patto regionale verticale incentivato	Patto regionale orizzontale al lordo dei recuperi 2011
Piemonte	-3.560	640	-4.200	-36.884	-76.701	0
Lombardia	96.196	112.700	-16.504	-19.270	-154.870	0
Liguria	-328		-328	-95.165	-27.272	-60
Veneto	3.911	7.270	-3.359	-8.912	-69.466	-3.900
Emilia Romagna	-9.587	1.910	-11.497	-32.799	-72.973	10.004
Toscana	-17.869	3.009	-20.878	-912	-65.621	0
Umbria	-1.021	1.280	-2.301	-9.786	-18.942	0
Marche	-1.697	1.520	-3.217	-24.185	-27.461	0
Lazio	140	400	-260	-93.154	-112.032	-8.693
Abruzzo	-3.265		-3.265	0	-25.624	-524
Molise	-98		-98	0	-9.002	0
Campania	-42.378	150	-42.528	-112.705	-98.221	0
Puglia	-4.639		-4.639	0	-70.321	-824
Basilicata	-334		-334	0	-16.520	0
Calabria	-932	50	-982	0	-39.098	0
Sicilia	-7.934		-7.934	0	0	0
Sardegna	-4.532		-4.532	-6.535	-70.000	0
<b>Totale</b>	<b>2.073</b>	<b>128.929</b>	<b>-126.856</b>	<b>-440.307</b>	<b>-954.124</b>	<b>-3.997</b>

Fonte: elaborazioni Corte dei Conti su dati RGS

l'estinzione o riduzione del debito) ha ottenuto una partecipazione di poco superiore al 20% (di cui il 90% enti lombardi), mentre per quello regionale, i Comuni che hanno aderito sono stati il 18%.

Successivamente, il recente DL 35/2013 è intervenuto in merito alla questione e ha aumentato a 1.272 milioni di euro, per gli anni 2013 e 2014, il contributo a favore delle regioni a statuto ordinario, della Regione Sicilia e della Regione Sardegna. Sostanzialmente, potranno essere ceduti agli enti locali spazi per complessivi 1.526 milioni di euro. Il provvedimento ha poi stabilito, con riferimenti ai Comuni, che almeno il 50% degli spazi finanziari debba essere ceduto in favore dei piccoli comuni con popolazione fra 1.000 e 5.000 abitanti, di fatto alleggerendo notevolmente il peso dell'inclusione nel Patto di stabilità 2013 di quest'ultimi.

Tabella 2.9  
PREVISIONE DEGLI SPAZI DEL PATTO VERTICALE INCENTIVATO NEL 2013  
Valori in milioni di euro

	Totale incentivo (a)	Di cui Comuni	Di cui Province	Spazi da cedere per beneficiare dell'incentivo (a) / 83,33 × 100
Abruzzo	29	22	7	35
Basilicata	20	15	5	24
Calabria	49	36	12	58
Campania	112	84	28	135
Emilia Romagna	83	62	21	100
Lazio	128	96	32	153
Liguria	31	23	8	37
Lombardia	177	133	44	213
Marche	31	23	8	38
Molise	0	0	0	0
Piemonte	87	65	22	105
Puglia	0	0	0	0
Sardegna	79	60	20	95
Sicilia	193	144	48	231
Toscana	75	56	19	90
Umbria	22	16	5	26
Veneto	66	50	17	79
<b>Totale</b>	<b>1.181</b>	<b>954</b>	<b>318</b>	<b>1.526</b>

Puglia e Molise non hanno attivato il Patto verticale 2013.

Fonte: elaborazioni dati ANCE su documenti ufficiali

## 2.5 Le strategie fiscali dei Comuni

Il 2012 è l'anno in cui diventano concretamente operativi i margini di azione degli enti sulle aliquote di alcune importanti imposte locali. Questa rappresenta una fase fondamentale del processo di transizione verso un modello di effettivo federalismo municipale. Alle molteplici difficoltà che hanno caratterizzato questa transizione e al quadro di incertezze generali sulle risorse complessive degli enti derivanti dalle nuove fonti di gettito e dalla contemporanea contrazione dei trasferimenti, si è aggiunto il difficile e controverso dibattito politico attorno alla principale fonte di entrate proprie comunali.

**Addizionale all'IRPEF** – Mentre nel 2011 lo sblocco dell'addizionale all'IRPEF è stata solo parziale e limitato, è dal 2012 che interviene lo sblocco totale delle aliquote (DL 138/2011, art. 1, comma 11), consentendo a tutti i comuni la facoltà di stabilire aumenti fino allo 0,8% senza alcun vincolo all'incremento annuale. Il gettito garantito ai comuni dall'addizionale nel 2012 è stato pari a 3,6 miliardi di euro per una pressione fiscale di 61 euro per abitante.

La pressione fiscale locale differisce significativamente nel territorio, dai 108 euro medi di prelievo pro capite del Lazio (effetto della legge speciale di deroga all'aliquota massima consentita dallo 0,8% allo 0,9%) ai 7 del Trentino. Gettito e pressione fiscale locale differiscono, infatti, a seguito

Tabella 2.10  
COMUNI PER TIPOLOGIA DI ALIQUOTA DELL'ADDIZIONALE ALL'IRPEF. 2012  
Valori assoluti e percentuali

Tipologia di Comuni	Valori assoluti	Valori percentuali
Comuni senza addizionale all'IRPEF	1.547	19,1
Comuni con aliquota unica	4.498	55,6
Comuni con aliquota multipla	2.047	25,3
<b>Totale</b>	<b>8.092</b>	<b>100</b>
di cui:		
Comuni con esenzione + aliquota costante	1.343	65,6
Comuni con esenzione + aliquote variabili progressive	419	20,5
Comuni senza esenzione + aliquote variabili progressive	285	13,9

COMUNI CON ALIQUOTA UNICA  
Distribuzione per classi di aliquota. Valori assoluti e percentuali

Aliquota percentuale	0-0,1	0,1-0,2	0,2-0,3	0,3-0,4	0,4-0,5	0,5-0,6	0,6-0,7	0,7-0,8	Totale
Numero comuni	77	484	220	899	1.032	519	317	950	4.498
Percentuale	1,7	10,8	4,9	20,0	22,9	11,5	7,0	21,1	100,0

COMUNI CON ALIQUOTA MULTIPLA  
Distribuzione per classi di aliquota massima. Valori assoluti e percentuali

Aliquota percentuale	0-0,1	0,1-0,2	0,2-0,3	0,3-0,4	0,4-0,5	0,5-0,6	0,6-0,7	0,7-0,8	0,9*	Totale
Comuni**	8	84	54	211	238	234	203	1.014	1	2.047
Percentuale	0,4	4,1	2,6	10,3	11,6	11,4	9,9	49,5	0,0	100,0

\* Roma Capitale, in deroga all'art. 1, comma 3, del D.lgs. 360/1998 che indica il max = 0,8%.

\*\* Di cui 1.762 con esenzione.

Fonte: elaborazioni su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze

della base imponibile disponibile (più elevata nel Nord e nelle aree urbane), delle necessità di bilancio e infine delle scelte fiscali degli enti.

Come è inevitabile la maggiore autonomia locale comporta necessariamente una diversa pressione fiscale e una diversa capacità di offerta di servizi nel territorio, come per altro necessario per un più ampia applicazione del principio di responsabilità fiscale.

Nel Paese un comune ogni cinque non ha applicato alcuna addizionale

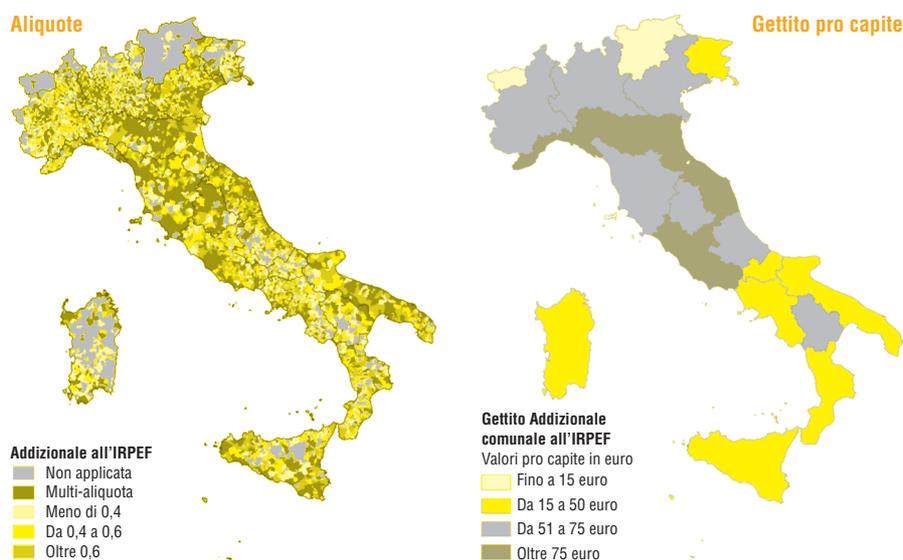
Tabella 2.11  
ALIQUOTE ADDIZIONALE ALL'IRPEF. ARTICOLAZIONE PER REGIONI. 2012  
Composizione percentuale. Ordinamento per numero di comuni che non applicano nessuna aliquota

	Non applica	Aliquota unica			Aliquota unica più esenzione	Aliquote progressive*
		0-0,4	0,4-0,6	0,6-0,8		
Marche	1	6	22	34	26	12
Lazio	4	20	26	30	13	6
Veneto	5	13	21	27	22	11
Emilia Romagna	5	15	11	18	37	14
Toscana	6	12	19	18	25	19
Puglia	7	16	18	33	20	6
Campania	9	28	22	23	13	6
Umbria	11	11	17	20	28	13
Liguria	12	14	26	24	17	6
Piemonte	14	28	27	12	11	8
Calabria	15	22	26	21	11	6
Lombardia	17	25	15	7	22	14
Sicilia	18	16	25	21	15	5
Abruzzo	19	27	20	19	10	6
Basilicata	19	27	26	10	16	2
Italia	19	21	19	16	17	9
Molise	21	39	17	10	12	1
Friuli Venezia Giulia	32	28	10	0	21	10
Sardegna	59	20	9	2	5	5
Valle d'Aosta	93	1	0	0	5	0
Trentino Alto Adige	96	3	0	0	1	0

\*In questa categoria sono compresi i casi di aliquote unica con esenzione.

Fonte: elaborazioni su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze

Figura 2.11  
**ADDITIONALE ALL'IRPEF PER COMUNE**  
 Peso su pagamenti annui in c/capitale. Valori percentuali



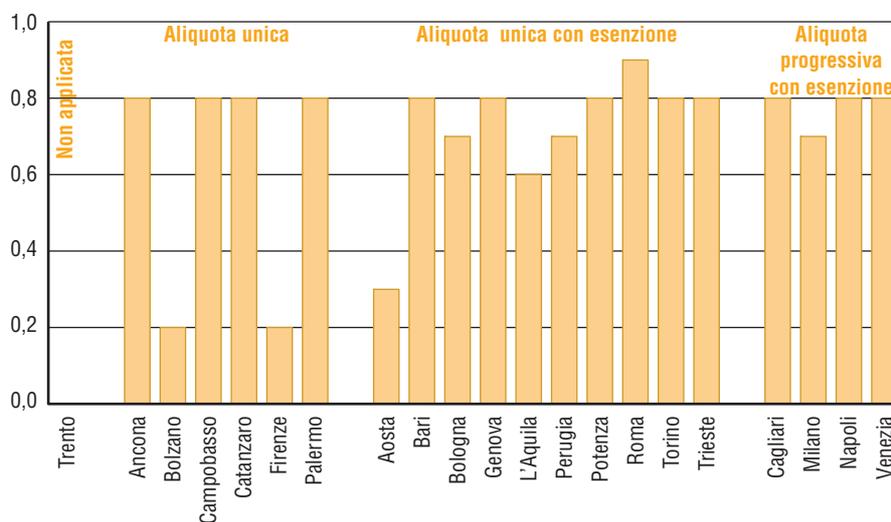
\* Nella categoria Multialiquota sono inclusi anche i casi di aliquota unica con esenzione. Tra i capoluoghi regionali solo i capoluoghi delle regioni a statuto speciale del Nord e Firenze hanno applicato aliquote minime o pari a zero. Tutti gli altri hanno utilizzato ampiamente i margini di azione disponibili su questa fonte di gettito.

Fonte: elaborazioni su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze

(oltre 1.500 comuni) ritenendo di non penalizzare ulteriormente i redditi dei propri cittadini. Si tratta soprattutto di comuni appartenenti alle regioni a Statuto speciale del Nord, che evidentemente beneficiano di altre fonti di entrata (Trentino, Valle d'Aosta, Sardegna, Sicilia), seguite dagli enti delle aree più povere del Paese, che valutano di non poter ulteriormente gravare sui bassi redditi della popolazione locale (Molise, Basilicata). Un terzo gruppo di regioni è quello caratterizzato da tradizioni di autonomia fiscale più elevata come Emilia e Toscana ed è in queste aree che, per altro, gli enti intervengono più spesso aumentando la progressività dell'imposta, quindi introducendo aliquote locali multiple (sono 2.000 i comuni in Italia che hanno introdotto aliquote multiple e tra questi alcuni dei più grandi capoluoghi come Milano, Napoli, Cagliari e Venezia). Oltre il 55% degli enti sceglie invece di applicare l'aliquota unica (quasi 4.500 enti di cui 1.300 introducono però un'esenzione per i redditi più bassi).

Il 21% dei comuni applica un'aliquota unica inferiore allo 0,4%, e solo il 16% aliquote uniche tra lo 0,6% e lo 0,8%, quindi un comune ogni 7 utilizza al massimo la leva fiscale resa disponibile al fine di raccogliere tutto il

Figura 2.12  
LE ALIQUOTE DEI CAPOLUOGHI DI PROVINCIA  
Valori percentuali



Fonte: elaborazioni su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze

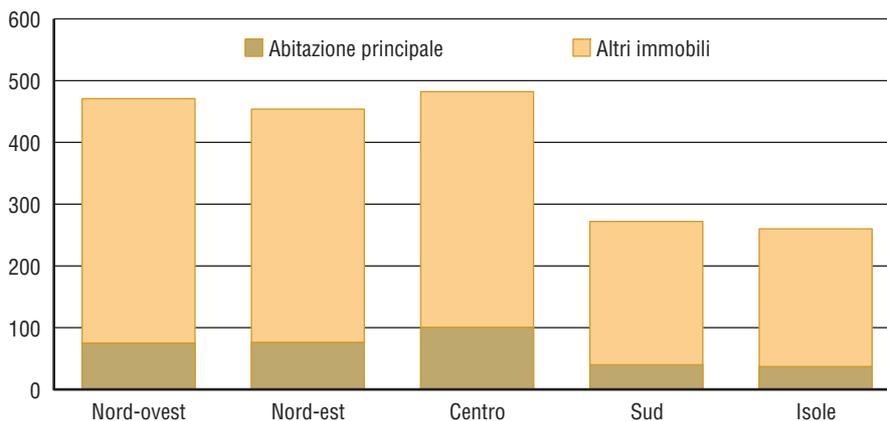
gettito possibile, si tratta soprattutto dei comuni delle Marche, del Lazio e della Puglia, spesso costretti alla massima pressione fiscale da situazioni di bilancio difficili. Indipendentemente dalle aliquote scelte, sono oltre 2.000 i comuni che applicano l'esenzione per i redditi più bassi.

**Imposta municipale propria** – Nel primo anno di applicazione dell'IMU, il gettito complessivo nel Paese è stato di 23,7 miliardi di euro, per una pressione fiscale di 399 euro pro capite, confermando, quindi, le potenzialità come principale fonte di entrata propria dei comuni. La pressione fiscale attribuibile all'abitazione principale è stata di 68 euro pro capite, mentre molto più significativa è stata la pressione fiscale attribuibile al patrimonio diverso da abitazione principale, pari a 331 euro pro capite. L'importo pagato per contribuente dà meglio conto del peso dell'imposta sul proprietario, pari a 225 euro pagati da ogni contribuente sull'abitazione principale e 870 sugli altri immobili di proprietà (secondo case, immobili a uso produttivo ecc.). La pressione fiscale locale è significativamente più elevata rispetto all'ICI 2011 a seguito della temporanea reintroduzione della tassazione sull'abitazione principale, della rivalutazione delle rendite catastali e dell'aumento delle aliquote d'imposta.

Nel 2012 la distribuzione del gettito tra enti locali e Stato prevedeva che il 50% del gettito proveniente da patrimonio diverso dall'abitazione principale, calcolato ad aliquote standard venisse destinato alle casse dell'ammi-

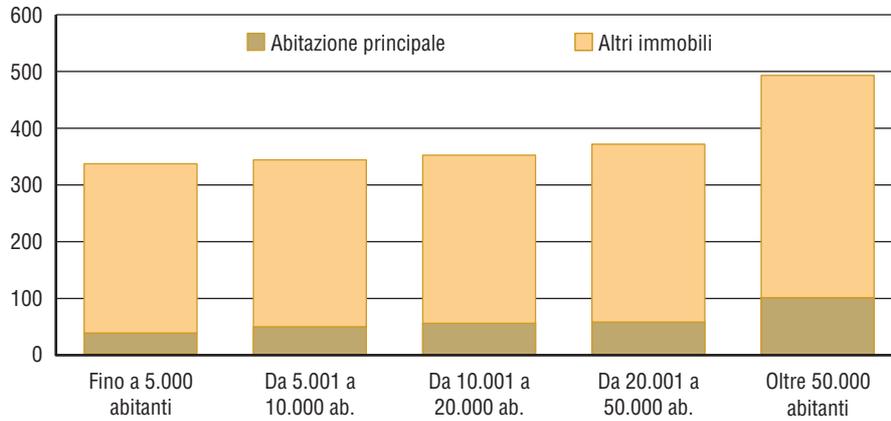
nistrazione centrale. Nel 2013 la norma prevede una diversa distribuzione del gettito assegnando allo Stato solo l'insieme di quello proveniente da immobili a uso produttivo (cat. D). Le attese da parte degli enti locali erano, dunque, di un possibile aumento delle entrate proprie, sulle quali poi intervenire anche attraverso proprie politiche fiscali, utilizzando i margini di manovrabilità fiscale extrastandard. Come noto, a seguito del complesso dibattito politico in corso nell'ultimo periodo, l'instabilità del governo in carica ha portato alla sospensione della prima rata dell'IMU sull'abitazione principale – sospensione che presumibilmente verrà confermata anche per la seconda volta – senza chiarezza né su possibili strategie fiscali alternative, né sugli effetti finali sui bilanci degli enti per l'anno in corso. Nonostante la garanzia di parità di bilancio da parte del governo, alle amministrazioni e ai sindaci rimane da capire se la fiscalizzazione riguarderà l'intero gettito (standard ed extrastandard) con l'effetto di finanziare con la fiscalità generale le politiche fiscali locali, o al contrario verrà garantito il solo gettito ad aliquote standard, con evidente ammanco nei bilanci di quanti avevano puntato su questa entrata per finanziare le proprie politiche di spesa. La scelta attuale è di compensare il mancato gettito con importi pari alla prima rata 2012, il tema è a oggi ancora oggetto di dibattito. Nel frattempo, molti comuni stanno intervenendo sulle aliquote, aumentandole. Anche l'effetto in termini di minore pressione fiscale sui cittadini è solo effimero, dal momento che gli equilibri di bilancio consolidato richiedono l'urgente ripiano con nuove forme di prelievo, in corso di applicazione sotto la spinta dell'emergenza (aumento dell'IVA) o ancora in fase di studio (service tax).

Figura 2.13  
GETTITO IMU PRO CAPITE PER RIPARTIZIONE GEOGRAFICA  
Valori pro capite in euro



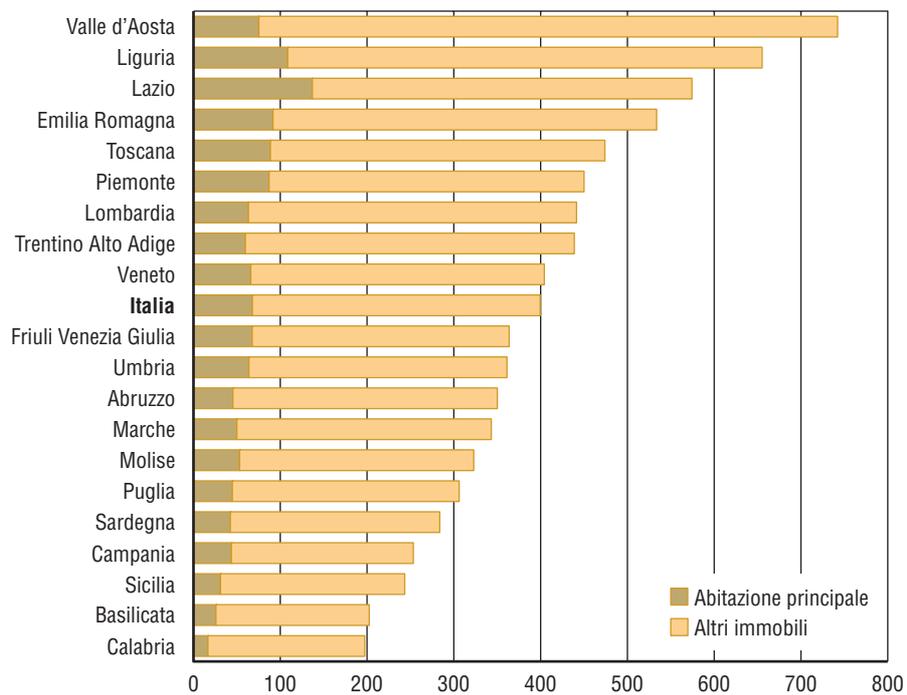
Fonte: elaborazioni su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze

Figura 2.14  
 GETTITO IMU PRO CAPITE PER DIMENSIONE DEMOGRAFICA DEI COMUNI  
 Valori pro capite in euro



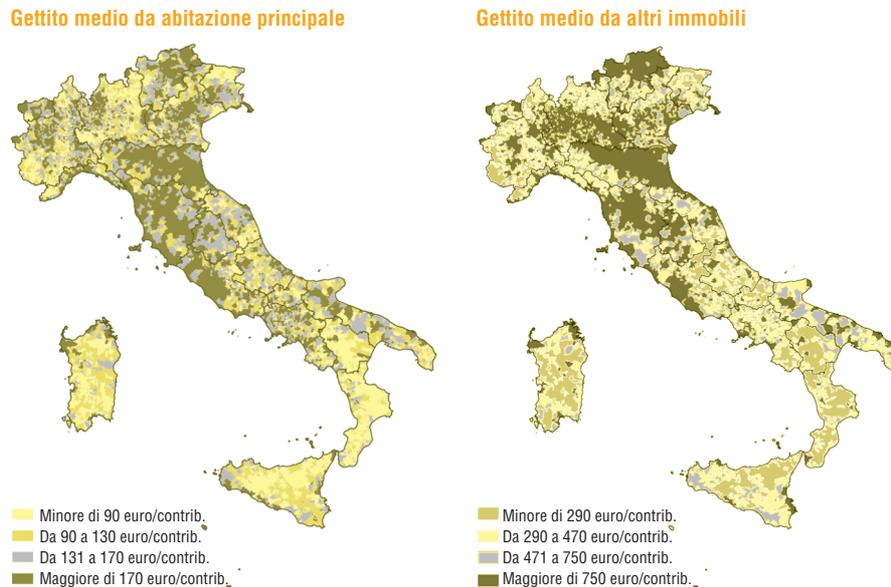
Fonte: elaborazioni su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze

Figura 2.15  
 GETTITO IMU PRO CAPITE PER REGIONE  
 Valori pro capite in euro



Fonte: elaborazioni su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze

Figura 2.16  
GETTITO PER COMUNE  
Valori pro capite in euro



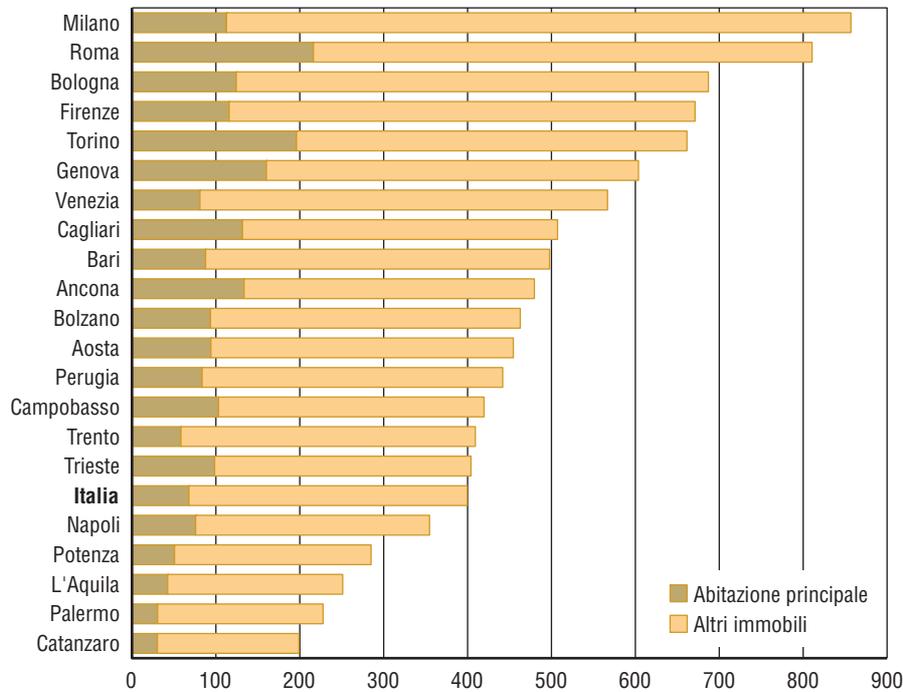
Fonte: elaborazioni su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze

Nonostante questa imposta avesse molti limiti e molte fossero le iniquità di questo tipo di prelievo – a cominciare da una base imponibile datata, non più corrispondente ai reali valori di mercato (la rendita catastale) – l'estemporanea soppressione al di fuori di qualsiasi disegno generale rende ingestibili i bilanci degli enti e, soprattutto, mina la credibilità del processo di federalismo municipale.

Il gettito IMU 2012 dipende dalla base imponibile e dalle politiche fiscali dei comuni, nelle aree del Centro-Nord oscilla tra i 450 e i 500 euro pro capite. Interessante è il gettito medio per abitante relativo all'abitazione principale, pari a 100 euro nell'area centrale contro i 75 euro del Nord-Est e Nord-Ovest e i 35/39 euro delle Isole e del Sud. Analogamente il versamento medio per abitazione principale è stato di 160 euro nelle Isole, 180 euro nel Sud, 251 euro al Nord e 300 euro nelle aree centrali.

Le grandi città godono di una più elevata base imponibile e i cittadini che vi risiedono vengono gravati da un prelievo maggiore delle aree non urbane. A parità di reddito e di condizione familiare chi vive nelle città e nelle regioni centrali del Paese ha corrisposto imposte più elevate, nonostante qualità delle abitazioni non necessariamente migliori e costi patrimoniali spesso molto onerosi.

Figura 2.17  
 GETTITO IMU NEI CAPOLUOGHI DI REGIONE E DI PROVINCIA AUTONOMA  
 Valori pro capite in euro



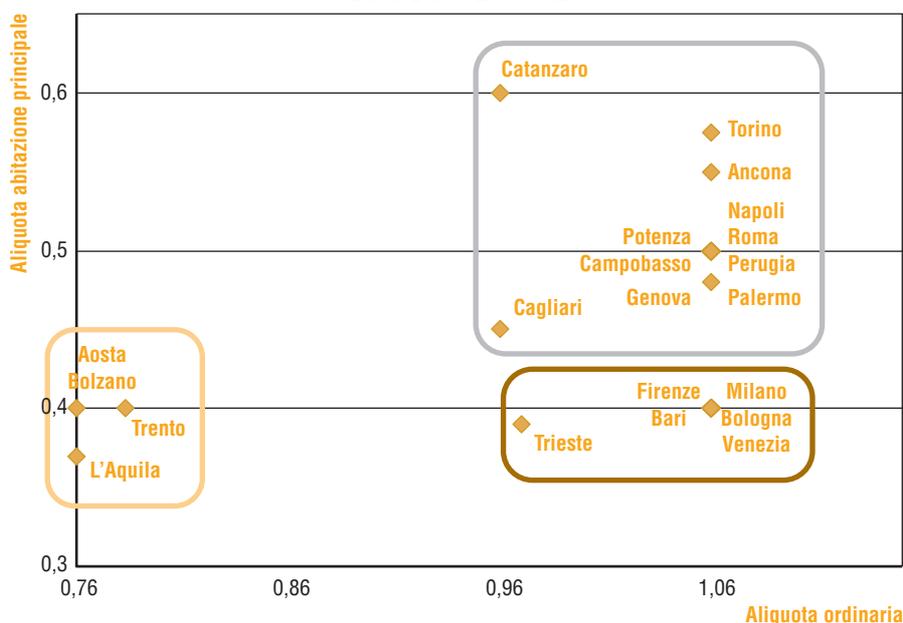
Fonte: elaborazioni su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze

Le differenze si fanno ovviamente ancora più ampie al confronto tra regioni e tra capoluoghi. Le regioni del Sud hanno gettiti e pressione fiscale locale pari a un quarto delle regioni del Nord e del Centro.

Il confronto tra capoluoghi di regione consente di rilevare capacità di gettito e strategie fiscali locali: Roma, Torino, Napoli, Genova sono tra le realtà che hanno applicato un prelievo fiscale elevato anche sull'abitazione principale, cioè sui cittadini residenti, mentre altre città hanno goduto di un alto gettito senza elevate aliquote a seguito dell'alto valore della base imponibile; altri comuni ancora – soprattutto comuni turistici – hanno preferito alleggerire le imposte sui propri cittadini (abitazione principale), trasferendo il carico fiscale su chi risiede fuori comune (secondo case). Tra questi ultimi Milano e Venezia, ma anche Firenze, Bologna e Bari.

Le strategie fiscali dei capoluoghi di regione vengono rappresentate attraverso il seguente grafico a dispersione che riporta sugli assi rispettivamente l'aliquota ordinaria (ascissa) e l'aliquota abitazione principale (ordinata). Nel quadrante in alto a destra gli enti che hanno aumentato entrambe

Figura 2.18  
ALIQUOTE IMU PER COMUNE



Fonte: elaborazioni su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze

le aliquote; in basso a destra lungo l'asse delle ascisse i comuni che hanno aumentato solo l'aliquota ordinaria; intorno all'incrocio degli assi i comuni che non hanno utilizzato questa leva fiscale (l'Aquila a seguito degli eventi del sisma ha ridotto l'aliquota sull'abitazione principale).

Con il DM 173/2013, il Ministero dell'Economia e delle Finanze ha proceduto a disporre il rimborso ai Comuni del gettito IMU sottratto in base alle direttive del DL 102/2013. Le risorse che verranno trasferite saranno pari a 2.302 milioni di euro circa, al netto di 25 milioni di euro accantonati per eventuali rettifiche da apportare. Il gettito da devolvere sarà quello derivante (per la parte comunale) dalla prima rata delle abitazioni principali, dei terreni agricoli, dei fabbricati rurali, degli immobili appartenenti alle cooperative a proprietà indivisa, adibite ad abitazioni principali, IACP ed edilizia residenziale pubblica e dalla seconda rata dei cosiddetti "immobili merce", vale a dire gli immobili costruiti ma invenduti delle imprese edili. Tali disposizioni valgono per tutti i Comuni appartenenti alle Regioni a Statuto Ordinario e a quelli appartenenti a Sicilia e Sardegna.

La metà del gettito 2012 da abitazione principale ammonta a 1,9 miliardi di euro. A questi dovrebbero essere aggiunti, secondo le stime del Ministero dell'Economia e delle Finanze del 7 agosto 2013, i 315,1 milioni dei

Tabella 2.12  
RIMBORSO AI COMUNI DELLA QUOTA IMU A SEGUITO DELL'ABOLIZIONE DELLA PRIMA RATA  
SULL'ABITAZIONE PRINCIPALE  
Valori in euro

	Rimborso	Gettito 2012 prima casa	Differenza
Piemonte	236.022.974	192.593.518	43.429.457
Lombardia	371.642.982	302.919.777	68.723.205
Veneto	207.371.029	165.346.828	42.024.201
Liguria	86.639.528	90.899.277	-4.259.749
Emilia Romagna	263.242.942	199.336.496	63.906.446
Toscana	172.121.013	155.712.969	16.408.044
Umbria	29.401.793	28.439.803	961.990
Marche	46.253.429	34.242.204	12.011.225
Lazio	399.171.329	366.267.127	32.904.202
Abruzzo	33.884.346	31.925.908	1.958.438
Molise	9.045.829	8.321.140	724.689
Campania	147.176.126	123.903.608	23.272.519
Puglia	123.651.541	90.253.365	33.398.177
Basilicata	9.485.918	5.090.776	4.395.143
Calabria	22.353.310	19.626.105	2.727.205
Sicilia	103.783.449	93.054.396	10.729.053
Sardegna	41.092.949	30.070.624	11.022.326
<b>Italia</b>	<b>2.302.340.486</b>	<b>1.938.003.921</b>	<b>364.366.565</b>

Fonte: elaborazioni su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze

terreni agricoli, i 32,1 milioni dei fabbricati rurali e i 38,1 milioni degli immobili appartenenti alle cooperative a proprietà indivisa, adibite ad abitazioni principali, IACP ed edilizia residenziale pubblica, nonché la seconda rata degli “immobili merce”. Sommando i valori delle stime, al netto degli “immobili merce” per i quali non si conosce ancora la stima, il gettito sarebbe pari a circa 2,323 miliardi di euro.

## Bibliografia

Corte dei Conti (2013), *Rapporto 2013 sul coordinamento della finanza pubblica*, maggio.

Corte dei Conti (2013), *Relazione sulla gestione finanziaria degli Enti Locali. Esercizi 2011-2012*, Deliberazione 21/SEZAUT/2013/FRG.



IFEL (a cura di) (2012), *Il quadro finanziario dei Comuni. Rapporto 2012*, Roma.  
IRES Piemonte, IRPEF, SRM, Éupolis Lombardia, Ipres (a cura di) (anni vari), *La finanza locale in Italia*, FrancoAngeli, Milano.  
Ministero dell'Economia e delle Finanze (2013), *Documento di Economia e Finanza*.  
Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento delle Finanze (2013), *Ipotesi di revisione del prelievo sugli immobili*, 7 agosto.  
Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento delle Finanze (2013), *Relazione Generale sulla Situazione Economica del Paese*.  
Zanardi A. (a cura di) (2013), *La finanza pubblica italiana. Rapporto 2013*, il Mulino, Bologna.

### Note

<sup>1</sup> In tutto il lavoro, i dati SIOPE sulle riscossioni delle entrate tributarie saranno contabilizzate al netto delle Compartecipazioni e dei Fondi di Riequilibrio statale e regionale per i dati 2012. I trasferimenti correnti comprenderanno, invece, le poste appena descritte. Ciò permetterà di apprezzare meglio l'effettivo sforzo fiscale degli enti.

<sup>2</sup> Nel 2013, dunque, agli enti locali si renderanno disponibili 5 miliardi di sblocco dal Patto di stabilità e 1,8 miliardi di anticipazioni, alle Regioni 10,2 miliardi, all'amministrazione centrale 500 milioni per i debiti fuori bilancio e 2,5 miliardi di incremento per rimborsi fiscali.

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

Alessandro Panaro e Agnese Casolaro\*

*3.1 Introduzione: breve rassegna dei recenti avvenimenti e obiettivi dell'articolo – 3.2 Lo sviluppo dell'indebitamento degli enti locali e territoriali – 3.3 I mutui per gli investimenti: soggetti finanziatori e settori interessati – 3.4 Il ricorso agli altri strumenti finanziari – 3.5 La legge 64/2013: alcune misure di allentamento del Patto di stabilità interno – 3.6 Considerazioni conclusive*

#### 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, un importante ruolo è assegnato al Patto di stabilità interno che, istituito da oltre dieci anni come risposta ai vincoli imposti dall'Unione Europea in materia di finanza pubblica, determina 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 sino ad arrivare alla recente *legge di stabilità 228/2012* che conferma, seppur con alcune modifiche, la normativa prevista dalla precedente legge 183/2011. Nello specifico, in controtendenza rispetto al passato, consente una parziale attenuazione dei vincoli più rigidi dettati dalla normativa preesistente.

Va, infatti, ricordato che già nella legge di stabilità 220/2010 era previsto un irrigidimento delle condizioni del Patto nell'ottica di ridurre considerevolmente gli investimenti dei Comuni; irrigidimento confermato con la legge 183/2011 che ha previsto ulteriori vincoli.

In riferimento al Patto di stabilità interno delle regioni (comprese quelle a statuto speciale), la legge 228/2012 detta delle modifiche agli obiettivi da raggiungere e al finanziamento del fondo di riequilibrio; viene, inoltre, stabilito l'aumento delle risorse che le regioni possono destinare alla concessione di quote ai fini del rispetto del Patto di stabilità.

\* SRM, [www.sr-m.it](http://www.sr-m.it).



Il minor irrigidimento dei vincoli è avvalorato anche dalla previsione per la quale, in via straordinaria per l'anno 2013, non si applicano le sanzioni previste per il mancato raggiungimento degli obiettivi 2012<sup>1</sup>.

Fatta eccezione per tale previsione, restano, comunque, validi una serie di divieti in caso di mancato rispetto del Patto per l'anno successivo a quello dell'inadempienza; in particolare l'ente:

- è assoggettato a una riduzione del fondo sperimentale di riequilibrio o del fondo perequativo in misura pari alla differenza tra il risultato registrato e l'obiettivo programmatico predeterminato;
- non può impegnare spese correnti in misura superiore all'importo annuale medio dei corrispondenti impegni effettuati nell'ultimo triennio;
- non può ricorrere all'indebitamento per gli investimenti; i mutui e i prestiti obbligazionari posti in essere con istituzioni creditizie o finanziarie per il finanziamento degli investimenti, devono essere corredati da apposita attestazione da cui risulti il conseguimento degli obiettivi del Patto di stabilità interno per l'anno precedente. L'istituto finanziatore o l'intermediario finanziario non può procedere al finanziamento o al collocamento del prestito in assenza della predetta attestazione;
- non può procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo;
- deve rideterminare le indennità di funzione e i gettoni di presenza.

Un'altra novità riguarda l'ambito di applicazione del Patto; mentre in passato sono stati assoggettati alle sue regole tutte le province e i comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti, dal 2013 la norma riguarderà anche nuovi soggetti, quali:

- i comuni con popolazione compresa tra 1.001 e 5.000 abitanti;
- le aziende speciali e le istituzioni, a eccezione di quelle che gestiscono servizi socio-assistenziali ed educativi, culturali e delle farmacie, non appena ne saranno definite le modalità con apposito decreto interministeriale;
- gli enti locali commissariati per fenomeni di infiltrazione di tipo mafioso finora esclusi dalla disciplina, in quanto per essi l'applicazione del Patto era rinviata a partire dall'anno successivo a quello della rielezione degli organi istituzionali;
- a partire dal 2014, le unioni di comuni formate dagli enti con popolazione inferiore a 1.000 abitanti.

Per quanto riguarda le misure di flessibilità nell'applicazione del Patto, già nel 2009 sono state introdotte due forme di flessibilità a livello regionale: la cosiddetta regionalizzazione orizzontale e verticale del Patto di stabili-

Tabella 3.1  
I RISULTATI DELLA REGIONALIZZAZIONE DEL PATTO DI STABILITÀ INTERNO  
Valori assoluti in milioni di euro

	2009	2010	2011	2012
Regioni aderenti alla regionalizzazione del Patto	6	7	13	16
Pagamenti liberati	259,1	409,1	1.195,5	1.909,4
di cui Patto regionale verticale	259,1	400,3	1.125,4	1.865,9
di cui Patto regionale orizzontale	0	8,8	70,1	43,5

Fonte: ANCE, 2013

tà (si veda, in merito, il precedente Rapporto 2012). Tali misure sono state confermate negli esercizi successivi e nel triennio 2010-2012 hanno consentito di liberare 3,5 miliardi di euro di pagamenti (stime ANCE) e permesso di alleviare le tensioni sul sistema economico locale.

La legge di stabilità per il 2013 ha confermato l'incentivo alla regionalizzazione del Patto previsto per le Regioni che attuano lo strumento nella componente di compensazione verticale e ha, inoltre, aggiunto una forma di flessibilità a livello nazionale, limitata ai comuni: il *Patto orizzontale nazionale*.

Esso consente la rimodulazione orizzontale degli obiettivi finanziari tra i comuni non più a livello regionale ma a livello nazionale allo scopo di permettere a tali enti la possibilità di effettuare maggiori spese per il pagamento di residui passivi di parte capitale. In particolare, consente ai comuni che prevedono di conseguire un differenziale positivo rispetto all'obiettivo del Patto di stabilità interno di cedere spazi finanziari a vantaggio di quelli che, invece, prevedono di conseguire, nell'anno di riferimento, un differenziale negativo rispetto all'obiettivo prefissato, consentendo, dunque, a questi ultimi, di sostenere le spese necessarie per il pagamento di residui passivi di parte capitale.

Spetterà, quindi, al Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato (RGS) del Ministero dell'Economia il compito di aggiornare il prospetto degli obiettivi del Patto di stabilità interno dei comuni interessati dalla rimodulazione, con riferimento sia all'anno in corso sia al biennio successivo. La disciplina del Patto orizzontale nazionale riconosce, infatti, in favore dei comuni che cedono spazi finanziari, un miglioramento degli obiettivi del Patto nel biennio successivo, cui fa riscontro un corrispondente peggioramento dei saldi obiettivo per gli enti che, invece, si avvantaggiano di tale normativa.

Come si legge nei documenti ufficiali della Camera dei Deputati, secondo i dati provvisori forniti dalla RGS, nel 2012 sono stati 441 i comuni che hanno richiesto di poter beneficiare di rimodulazioni orizzontali degli obiettivi finanziari, per un importo complessivo pari a 985 milioni di euro, a fronte di spazi finanziari ceduti per soli 128 milioni di euro.



Va, tuttavia, specificato che con il DL 35/2013 poi diventato legge 64 è stata disposta la sospensione per l'anno 2013 dell'applicazione del *Patto nazionale orizzontale*.

In ogni caso, il Patto di stabilità (e i suoi progressivi irrigidimenti), limitando la capacità di investimento degli enti locali, continua a rappresentare una delle principali cause di ritardo nei pagamenti della Pubblica Amministrazione. Esso, infatti, ha l'effetto di "bloccare" i pagamenti da parte degli enti pur in presenza di risorse di cassa disponibili e il settore delle costruzioni è uno di quelli che hanno maggiormente risentito di tale fenomeno. A fine 2012, infatti, l'ANCE stimava una dimensione finanziaria dei ritardi pari a 19 miliardi di euro, dei quali il 62% a livello locale. Uno sblocco, seppur parziale, a tale *impasse* si è avuto con il DL 35/2013 (coordinato con la legge di conversione 64/2013) che, attraverso misure di allentamento del Patto, ha permesso a molti enti di sanare parte delle loro situazioni debitorie.

Contestualmente all'analisi del panorama normativo di riferimento e in linea con i precedenti rapporti, si mira qui 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* – la cui applicazione è in crescente sviluppo. Prosegue, inoltre, l'approfondimento dedicato ai fondi comunitari messi a disposizione nell'ambito del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013. 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. Punto di riferimento per tale analisi sono le rilevazioni fornite dal Rapporto IFEL 2013.

Il tutto, in riferimento alle amministrazioni comunali, provinciali e regionali.

In aggiunta ai monitoraggi citati, verrà inoltre effettuato un approfondimento sulle prime misure d'attuazione del DL 35/2013 (legge 64) con l'obiettivo di tracciare un quadro territoriale delle risorse già assegnate.

Si segnala, infine, che a differenza dei precedenti Rapporti, visto il blocco a cui sono sottoposti da alcuni anni gli strumenti di finanza derivata, non è stato più svolto il tradizionale monitoraggio degli stessi. Si rileva, comunque, come prosegue la riduzione dell'utilizzo di derivati da parte delle amministrazioni locali, causata dalla chiusura anticipata dei contratti in essere

e dal fatto che, a partire dal giugno del 2008, gli enti non possono accedere a nuove stipule fino all'entrata in vigore di un Regolamento del Ministero dell'Economia e delle Finanze che abbia a oggetto il riordino delle norme sulle operazioni derivate. I dettagli di questo ridimensionamento sono evidenti osservando i dati pubblicati nella Relazione Annuale della Banca d'Italia sulla situazione delle amministrazioni locali che hanno sottoscritto contratti derivati con banche operanti in Italia (cfr. rapporti 2011-2012 *La finanza territoriale in Italia*).

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

Gli ultimi dati (Banca d'Italia) mostrano un indebitamento complessivo di Regioni, Province e Comuni pari a oltre 100 miliardi di euro con un peso sul PIL del 6,3%; tale rapporto, pur se con lievissime oscillazioni, rispecchia la situazione degli ultimi 5 anni; maggior dinamicità si osserva per le singole partizioni territoriali i cui rapporti debito/PIL risultano stabili o in calo rispetto al 2010 con unica eccezione per il Nord Ovest.

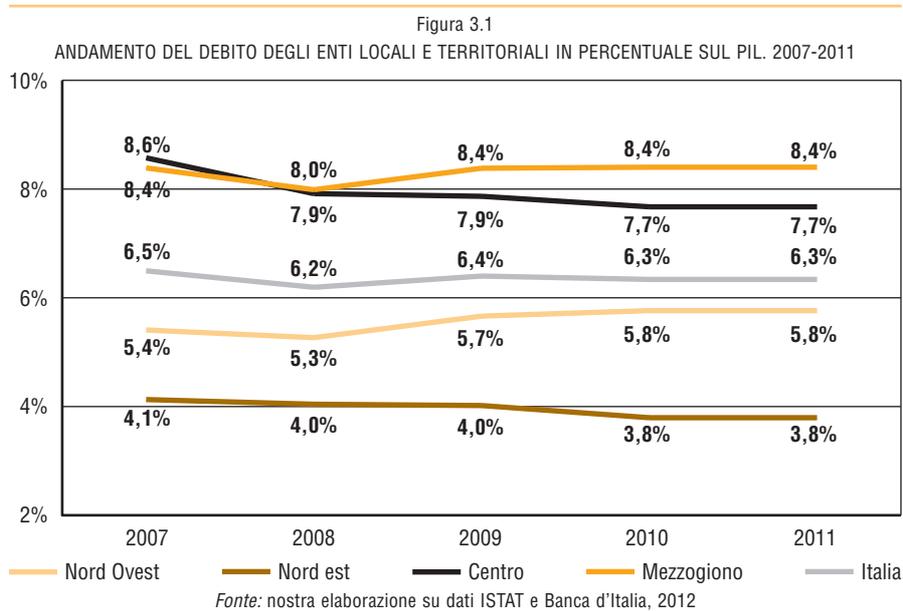


Tabella 3.2  
 ANDAMENTO DEL DEBITO DEGLI ENTI LOCALI E TERRITORIALI. 2007. I SEMESTRE 2012  
 Valori assoluti in milioni di euro

Anno	Regioni	Province	Comuni	Totale
<i>Nord-Ovest</i>				
2007	9.102	2.952	14.628	26.682
2008	8.875	2.902	14.767	26.544
2009	9.719	3.039	14.695	27.453
2010	10.237	3.122	14.969	28.328
2011	10.778	3.198	15.334	29.310
30 giugno 2012	10.432	3.209	15.327	28.968
<i>Nord-Est</i>				
2007	4.807	1.761	8.115	14.683
2008	4.344	1.829	8.258	14.431
2009	3.962	1.829	8.516	14.307
2010	3.787	1.810	8.544	14.141
2011	3.470	1.785	8.409	13.664
30 giugno 2012	3.162	1.801	8.423	13.386
<i>Centro</i>				
2007	13.127	1.935	13.621	28.683
2008	11.093	1.974	13.698	26.765
2009	11.253	1.996	13.771	27.020
2010	10.424	1.953	13.902	26.279
2011	10.008	1.903	14.066	25.977
30 giugno 2012	10.282	1.880	14.096	26.258
<i>Mezzogiorno</i>				
2007	18.116	2.204	10.590	30.910
2008	16.548	2.260	11.012	29.820
2009	16.573	2.241	11.495	30.309
2010	16.468	2.224	11.867	30.559
2011	16.521	2.282	12.288	31.091
30 giugno 2012	16.310	2.297	12.398	31.005
<i>Italia</i>				
2007	45.152	8.851	46.954	100.957
2008	40.860	8.965	47.734	97.559
2009	41.508	9.105	48.478	99.091
2010	40.916	9.109	49.283	99.308
2011	40.777	9.168	50.097	100.042
30 giugno 2012	40.186	9.187	50.244	99.617

Fonte: nostra elaborazione su dati Banca d'Italia, 2012

In particolare, nel Mezzogiorno tale rapporto resta invariato a quota 8,4, mentre nelle regioni del Centro e del Nord-Est vede un calo pari a 0,2.

Se si considerano i dati assoluti, l'area con il maggior stock debitorio è il Mezzogiorno con un ammontare pari a 31 miliardi di euro che gravano sul PIL complessivo per l'8,4%. Segue il Nord-Ovest con un debito di quasi 29,3 miliardi di euro e un'incidenza del 5,8%; quindi, il Centro e il Nord Est con un indebitamento pari, rispettivamente, a circa 26 e 13,7 miliardi di euro.

La Banca d'Italia fornisce, inoltre, i dati relativi al primo semestre del 2012: con un indebitamento di 99,6 miliardi di euro a livello nazionale, è in lieve calo quello di tutte le aree del Paese e resta inalterata la graduatoria delle stesse.

Infine, osservando la ripartizione del debito per i singoli livelli di governo, si nota come oltre la metà dell'indebitamento complessivo (50,1%) è attribuibile alle Amministrazioni comunali, mentre a Regioni e Province è ascrivibile, rispettivamente, una quota del 40,8% e del 9,2%. In termini di singole aree, invece, la quota di debito a carico dei Comuni è maggiore del dato nazionale nel Nord-Ovest (52,3% dell'indebitamento complessivo dell'area), nel Centro (54,1%) e nel Nord-Est dove tocca il valore massimo del 61,5% a fronte del 25,4% a carico delle Regioni e del 13,1% a carico delle Province. Situazione diversa si registra per il Mezzogiorno dove l'entità con l'indebitamento più alto è costituita dalle Regioni con il 53,1% del totale, mentre a Comuni e Province è attribuibile una quota pari, rispettivamente, al 39,5% e al 7,3%.

### 3.3

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

I risultati dell'*Indagine sui mutui contratti dagli enti locali per il finanziamento degli investimenti*, diffusa dalla Ragioneria Generale dello Stato, mostrano un livello di nuove concessioni pari a 1.884 milioni di euro, valore che fa registrare una contrazione del 39% rispetto al 2010.

Analizzando la scomposizione del dato per singole classi di enti si nota come, tra il 2010 e il 2011, vi è stata una diminuzione del ricorso al credito per tutti gli enti. Le contrazioni, in particolare, hanno un valore assoluto compreso tra i 36 e i 505 milioni di euro e, in termini percentuali, sono le Comunità montane a far registrare il calo più rilevante, con un -74,8%.

In riferimento all'entità dell'intervento finanziario per oggetto del mutuo, anche per il 2011 è il settore "Viabilità e trasporti" quello in cui si concentrano i maggiori investimenti degli enti locali con un importo di 519

Tabella 3.3  
MUTUI CONCESSI AGLI ENTI LOCALI PER INVESTIMENTI (2002-2011)  
Valori assoluti in milioni di euro

Anno	Mutui concessi	Variazioni assolute	Variazioni percentuali
2002	4.862	-789	-14,0
2003	7.388	2.526	52,0
2004	7.141	-247	-3,3
2005	6.127	-1.014	-14,2
2006	6.109	-19	-0,3
2007	4.184	-1.912	-31,5
2008	4.269	85	2,0
2009	3.904	-365	-8,6
2010	3.087	-817	-20,9
2011	1.884	-1.203	-39,0

Fonte: RGS-Ministero Economia e Finanze, 2013

Tabella 3.4  
VARIAZIONE DEI MUTUI CONCESSI TRA IL 2010 E IL 2011 PER CLASSI DI ENTI

Enti	2010 milioni di euro	2011 milioni di euro	Variazioni	
			Mln euro	Percentuale
Amministrazioni provinciali	381	193	-188	-49,3
Comuni capoluogo	1.191	686	-505	-42,4
Comuni > 20.000 abitanti	304	174	-130	-42,8
Comuni < 20.000 abitanti	1.163	819	-344	-29,6
Comunità montane	48	12	-36	-74,8
<b>Totale enti</b>	<b>3.087</b>	<b>1.884</b>	<b>-1.203</b>	<b>-39,0</b>

Fonte: RGS-Ministero Economia e Finanze, 2013

milioni di euro pari al 27,5% del totale. Seguono il comparto delle “Opere varie” con 385 milioni di euro e quello dell’“Edilizia sociale” con 267 milioni, rispettivamente il 20,4% e il 14,2% del totale.

Rispetto al 2010, inoltre, i settori che fanno registrare un incremento dell’entità dell’intervento finanziario solo quelli delle “Opere marittime” e delle “Opere varie” con una crescita pari, rispettivamente, al 11,1% e al 9%. In calo sono, invece, i dati per tutti i restanti comparti e la principale contrazione si rileva per le “Opere idriche” con un -64,2%.

Tabella 3.5  
MUTUI CONCESSI AGLI ENTI LOCALI PER OGGETTO. 2010-2011  
Valori monetari in milioni di euro

Oggetto del mutuo	2010		2011		Variazione	
	Valore	Percentuale	Valore	Percentuale	Valore	Percentuale
Edilizia pubblica	192	6,2	114	6,1	-78	-40,7
Edilizia sociale	477	15,5	267	14,2	-210	-44,1
Impianti e attrezzature ricreative	213	6,9	135	7,2	-78	-36,1
Opere igienico-sanitarie	152	4,9	121	6,4	-31	-20,1
Opere idriche	65	2,1	23	1,2	-42	-64,2
Opere marittime	7	0,2	8	0,4	1	11,1
Viabilità e trasporti	1.122	36,3	519	27,5	-603	-53,7
Energia	158	5,1	80	4,2	-78	-49,5
Opere varie	353	11,4	385	20,4	32	9,0
Tot. opere pubbliche	2.739	89,0	1.652	87,7	-1.087	-39,7
Altri scopi	348	11,3	232	12,3	-116	-33,4
<b>Totale</b>	<b>3.087</b>	<b>100,0</b>	<b>1.884</b>	<b>100,0</b>	<b>-1.203</b>	<b>-39,0</b>

Fonte: RGS-Ministero Economia e Finanze, 2013

Sotto il profilo della distribuzione territoriale, infine, è il Nord-Ovest la macroarea in cui si registra il maggior ricorso allo strumento con un importo di 656 milioni di euro corrispondenti al 34,8% del totale nazionale. Seguono il Sud e il Nord Est con, rispettivamente, un peso del 28,9% e del 19,7%.

A livello regionale, invece, al primo posto vi è il Piemonte che, con un importo di 368 milioni di euro, assorbe il 19,6% del dato Italia; seguono Lombardia e Lazio con un peso che ammonta, rispettivamente, all'8,5% e all'8,1% del totale. I valori più bassi, per contro, si rilevano per Molise e Valle d'Aosta che hanno un'incidenza complessiva sul dato nazionale pari allo 0,8%.

Ulteriori considerazioni possono esser fatte in riferimento al dato pro capite ossia al rapporto tra i valori assoluti registrati e il numero di abitanti delle singole aree geografiche. A fronte di un dato medio nazionale pari a 31,1 euro/ab. (in calo di 19,8 punti percentuali rispetto al 2010), il Nord-Ovest e il Centro si qualificano come i due territori con il valore maggiormente discostante con un valore pari, rispettivamente, a 40,7 e 26 euro pro capite. In linea con il dato nazionale è, invece, il valore del Nord-Est pari a 31,9 euro per abitante.

Con riferimento alle singole Regioni, infine, i valori pro capite più alti

Tabella 3.6  
LA DISTRIBUZIONE REGIONALE DEI MUTUI CONCESSI AGLI ENTI LOCALI. 2011  
Valori monetari in milioni di euro

	Valori		Pro capite In euro
	Valore	Percentuale	
Piemonte	368	19,5	82,6
Lombardia	161	8,5	16,2
Liguria	118	6,3	73,0
Valle d'Aosta	9	0,5	70,2
Nord-Ovest	656	34,8	40,7
Veneto	104	5,5	21,1
Friuli Venezia Giulia	143	7,6	115,7
Trentino Alto Adige	16	0,8	15,4
Emilia Romagna	108	5,7	24,4
Nord-Est	371	19,7	31,9
Lazio	153	8,1	26,7
Toscana	84	4,5	22,4
Marche	49	2,6	31,3
Umbria	25	1,3	27,6
Centro	311	16,5	26,0
Abruzzo	62	3,3	46,2
Molise	6	0,3	18,8
Campania	140	7,4	24,0
Puglia	78	4,1	19,1
Basilicata	37	2,0	63,0
Calabria	105	5,6	52,2
Sicilia	82	4,4	16,2
Sardegna	35	1,9	20,9
Sud	545	28,9	26,1
<b>Italia</b>	<b>1.884</b>	<b>100</b>	<b>31,1</b>

Fonte: nostra elaborazione su dati RGS-MEF e ISTAT, 2013

si rilevano per il Friuli Venezia Giulia e per il Piemonte con, rispettivamente, 115,7 e 82,6 euro; quelli più bassi, invece, sono ascrivibili a Trentino Alto Adige, Sicilia e Lombardia che fanno registrare un valore pari a 15,4 euro per abitante nel primo caso e a 16,2 euro negli altri due.

Figura 3.2  
MUTUI CONCESSI AGLI ENTI LOCALI NEL 2011 PER MACROAREA  
Valori pro capite in euro

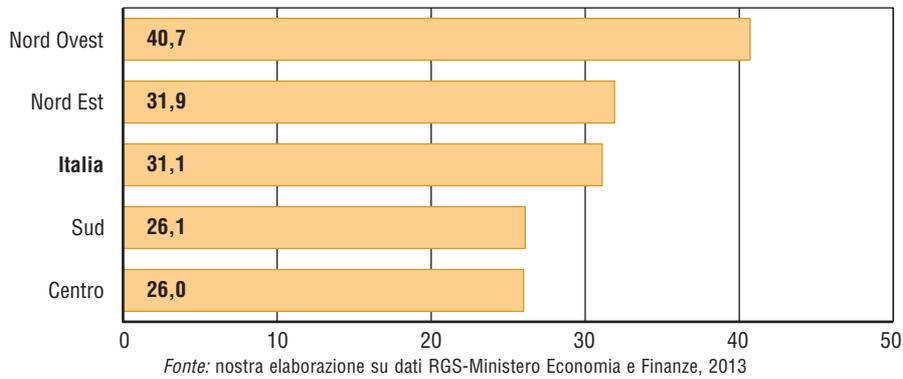
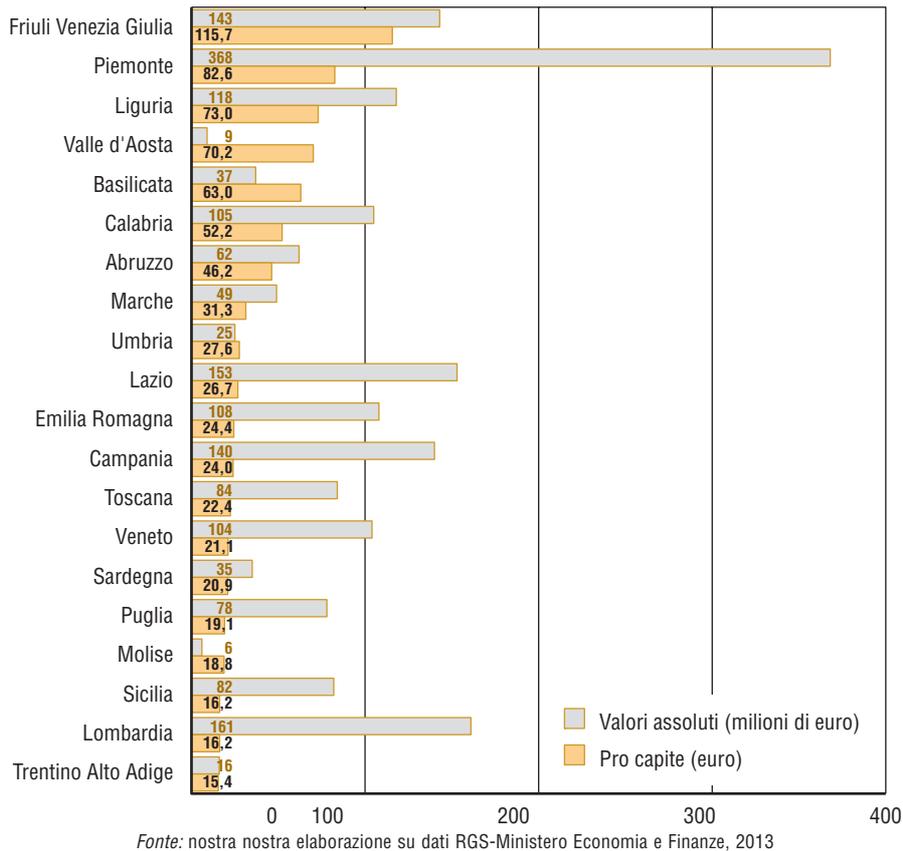


Figura 3.3  
MUTUI CONCESSI AGLI ENTI LOCALI NEL 2011 PER REGIONE



### 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 e caratterizzati 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.

Ulteriore conferma del fenomeno si ritrova in una recente indagine del Ministero dell'Economia e delle Finanze<sup>2</sup> riferita al biennio 2010-2011 che parla di un'emissione complessiva in buoni obbligazionari per il 2011 pari a circa 4 milioni di euro (contro i 46 del 2010 e ai 173 del 2010), ascrivibili per i tre quarti agli enti della regione Toscana e per la restante parte a quelli emiliani.

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 primo semestre del 2013.

Prosegue, poi, l'analisi sui Fondi Comunitari con riguardo ad alcune delle principali risultanze emerse dal lavoro *La dimensione territoriale nel Quadro Strategico Nazionale 2007-2013* dell'IFEL.

#### 3.4.1 L'utilizzo della finanza di progetto

I dati dell'*Osservatorio Nazionale del Project Financing* riferiti ai primi 6 mesi del 2013 censiscono 1.576 gare di PPP (al netto degli avvisi di selezione di proposte) per un volume d'affari di circa 2,6 miliardi di euro. In confronto con lo stesso periodo del 2012, il mercato risulta in crescita per numero di opportunità (+4%), ma in calo per importo (-39%).

In riferimento al mercato complessivo delle gare per opere pubbliche, il peso delle gare di PPP dei mesi considerati assorbe la quota del 23% per numero di iniziative (1.576 su 6.843 attivate), pari a 5 punti percentuali in

più rispetto a quanto registrato nello stesso periodo del 2012 e del 27% per importo (2,6 miliardi su 9,6 totali) pari a 9 punti percentuali in meno rispetto al dato del 2012.

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 semestre considerato, infatti, essi sono ben 749 sugli 806 a importo noto.

Sotto il profilo della distribuzione territoriale, nel periodo considerato, il 42,6% delle iniziative (671 su 1.576) è localizzato nelle Regioni del Nord; seguono il Sud e le Isole con circa il 39% e, quindi, il Centro (18,3%). Situazione solo in parte simile si rileva in merito ai volumi finanziari movimentati (riferiti alle sole gare a importo noto); alle regioni del Nord è ascrivibile oltre la metà (50,5%) dell'intero importo registrato, mentre la restante parte è attribuibile per il 25,7% al Centro e per il 23,8% al Sud e alle Isole.

L'analisi delle iniziative con riferimento ai settori d'attività indica la prevalenza del numero di gare per il comparto degli "Impianti sportivi" con 332 gare (per un corrispettivo finanziario pari a 80,3 milioni di euro riferito alle sole 150 iniziative a importo noto). Segue il comparto delle "Reti" con 328 gare e, quindi, quello del "Commercio e artigianato" (237).

In termini di volume d'affari e con riferimento alle sole opere a importo noto, invece, si registra la prevalenza degli interventi riferiti al comparto dell'"Igiene urbana" con un importo noto di oltre 901 milioni di euro. Seguono quelli per le "Reti" e per la "Sanità" con, rispettivamente, 443,1 e 436 milioni di euro. I valori più bassi si riscontrano, invece, per i "Centri

Tabella 3.7  
PPP: AVVISI PER MACROAREE. GENNAIO-GIUGNO 2013  
Importi in milioni di euro

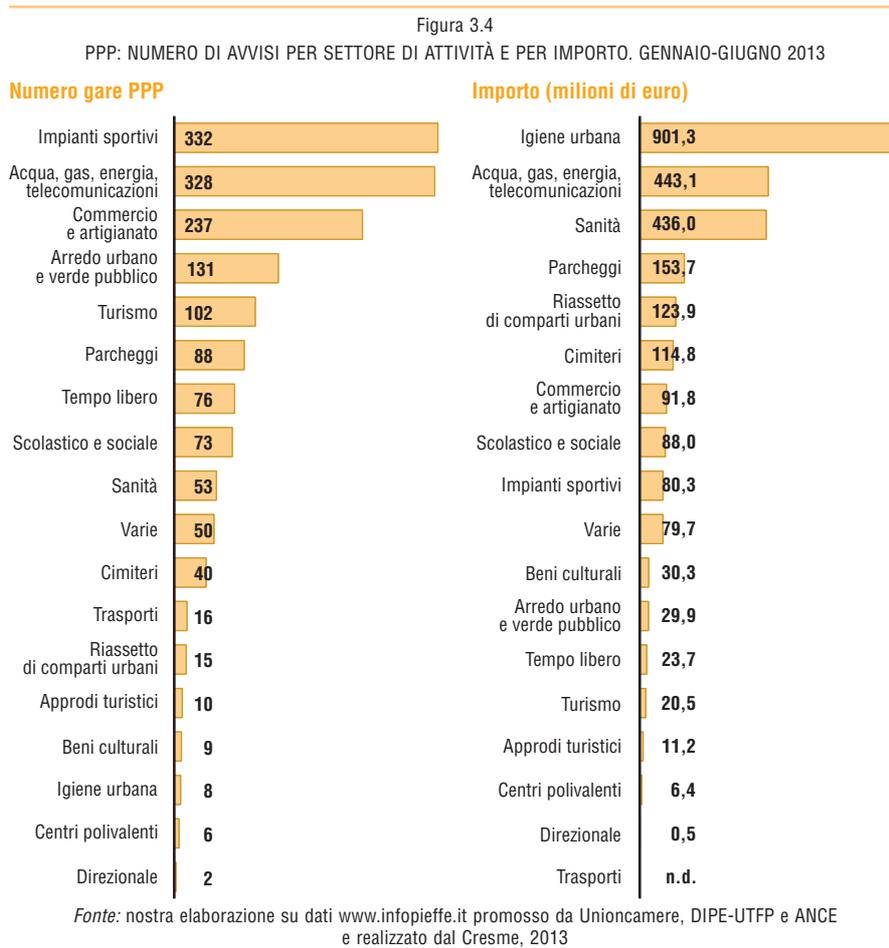
	Numero	Di cui a importo noto		
		N.	Importo	Importi medio
Nord-Ovest	433	226	1134,7	5,0
Nord-Est	238	111	195,5	1,8
Centro	288	168	677,9	4,0
Sud	421	200	429,0	2,1
Isole	195	101	198,2	2,0
Non ripartibile	1	—	0,0	0,0
<b>Totale</b>	<b>1.576</b>	<b>806</b>	<b>2.635,3</b>	<b>3,3</b>

Fonte: [www.infopieffe.it](http://www.infopieffe.it) promosso da Unioncamere, DIPE-UTFP e ANCE e realizzato dal Cresme, 2013

polivalenti” e per il comparto “Direzionale” con importo noto pari a 6,4 milioni di euro nel primo caso e nullo nel secondo.

Va, inoltre, segnalato che, in merito a quest’ultimo punto, non è disponibile il dato per il settore “Trasporti”; settore che, generalmente, figura al primo posto della relativa graduatoria. Basti pensare, che con riferimento ai dati annuali 2012, esso assorbiva il 44,3% del volume finanziario complessivo.

Lo strumento della finanza di progetto, quindi, vista la partecipazione attiva che implica per il comparto privato può costituire un’importante spinta agli investimenti, soprattutto in considerazione dei vincoli imposti alla finanza pubblica; 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

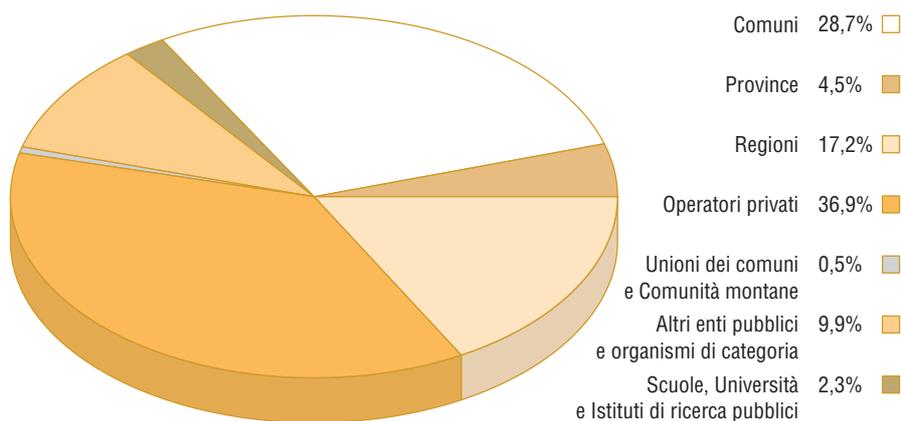
Il Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 ha previsto un ammontare complessivo di risorse pubbliche pari a circa 124,7 miliardi di euro dei quali oltre l'80% per il Mezzogiorno. Di tale importo oltre 17,8 miliardi di euro sono a valere sul Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) per il quale il Rapporto IFEL *La dimensione territoriale nel Quadro Strategico Nazionale 2007-2013* riporta una scomposizione degli stanziamenti sulla base dei soggetti beneficiari, sia dell'Obiettivo Competitività Regionale e Occupazione sia di quello Convergenza.

Dall'analisi condotta a inizio 2013, in particolare, emerge un livello di coinvolgimento dei Comuni nell'attuazione dei Programmi Operativi FESR pari a oltre il 28,7% (5,4 punti percentuali in più rispetto al dato del 2011) del contributo pubblico complessivamente assegnato; quota, questa, seconda soltanto a quella relativa agli operatori privati (imprese, consorzi, cooperative ecc.) che assorbono circa il 36,9% del totale. Un'altra quota del 17,2% è assegnata, poi, alle amministrazioni regionali (seppur con notevoli differenze da Regione a Regione), seguite dalle Province con il 4,5%.

L'analisi dei beneficiari finali evidenzia, quindi, un buon livello di partecipazione dei Comuni all'attuazione dei Programmi Operativi FESR, soprattutto nelle Regioni della Convergenza.

La rilevanza degli enti comunali risulta ancor più evidente prendendo in considerazione i dati relativi all'area Convergenza (comprendente anche la

Figura 3.5  
POR FESR 2007-2013: COSTO RENDICONTATO UE PER TIPOLOGIA DI SOGGETTO ATTUATORE  
Valori percentuali



Fonte: ANCI-IFEL, 2013

Basilicata in *phasing out*), dove il dato percentuale raggiunge il 32,3% del valore totale dei costi rendicontabili e dove in alcune regioni (Campania e Calabria) i comuni rappresentano la prima tipologia di soggetto attuatore.

Va, tuttavia, segnalato in tal senso il dato relativo alla Regione Toscana dove con oltre 465 milioni di euro di costi, i comuni raggiungono quasi la metà (49%) del valore totale dei costi regionali. A tale dato fanno da contraltare quelli relativi alla Regione Emilia-Romagna, dove non risultano comuni attuatori, alla Provincia Autonoma di Bolzano (1,8%) e alle Regioni Valle d'Aosta e Abruzzo (entrambe con valori che si attestano quasi al 7%).

Con riferimento all'Obiettivo Competitività, a eccezione fatta per la Regione Emilia Romagna e per la Provincia autonoma di Bolzano già citate (che destinano rispettivamente il 58% e l'80% delle risorse alle amministrazioni di riferimento), sono gli operatori privati a prevalere con un dato medio del 52%, ma raggiungendo in alcuni casi picchi superiori al 70% del totale (Lombardia 75,9%, Piemonte 73,7% e Abruzzo 71,4%).

Se, invece, si osservano i valori assoluti con riferimento alle sole assegnazioni ai comuni, tra le regioni dell'Obiettivo Convergenza spicca il dato della Campania con 1,7 miliardi di euro di costi, seguito da quello di Puglia (971 milioni di euro) e Calabria (570 milioni di euro); mentre nelle regioni dell'Obiettivo Competitività ai 465 milioni di euro della Toscana, seguono Sardegna, Lazio e Liguria, con assegnazioni tra i 165 milioni e i 180 milioni di euro.

Per contro, guardando lo stato di avanzamento dei progetti, cioè il livello dei pagamenti rendicontabili rispetto a quello dei costi rendicontabili, la performance dei comuni è diversa, confermando una certa lentezza amministrativa a livello locale. In termini generali, lo stato di avanzamento dei progetti attuati da comuni è pari al 36,5%, a fronte di un dato complessivo dell'avanzamento finanziario pari al 45,7% e ben distante da quello relativo ad altre tipologie di soggetti attuatori (Scuole/Università/Istituti di ricerca pubblici, Operatori privati, Regioni) che registrano valori superiori al 50%.

Scendendo ancor più nel merito, i comuni attuatori di interventi a valere su risorse FESR 2007-2013 sono poco più di 2.600, per un totale di oltre 6.400 interventi. Le regioni dell'Obiettivo Convergenza registrano 3.656 interventi in 1.089 comuni. La Regione con il maggior numero di interventi in amministrazioni comunali è la Calabria, con 1.477 progetti realizzati da 393 comuni su 409 (il 96,1% dei comuni della regione è un soggetto attuatore).

Da segnalare che il 62,6% dei comuni delle regioni dell'Obiettivo Convergenza (1.089 comuni su 1.739), ha ottenuto almeno un contributo dai POR Fesr.

Circa il dimensionamento finanziario degli interventi, spicca il dato della Campania, dove a fronte di soli 411 progetti (insistenti su circa il 30% dei

Tabella 3.8  
 POR FESR 2007-2013: COSTO RENDICONTABILE UE PER TIPOLOGIA DI SOGGETTO ATTUATORE  
 Valori percentuali

	Regioni	Province	Comuni	Operatori privati	Unioni di comuni e Comunità montane	Altri enti pubblici e organismi di categoria	Scuole, Università e Istituti di ricerca pubblici
Piemonte	5,4%	0,0%	9,3%	73,7%	0,1%	4,6%	7,0%
Valle d'Aosta	34,7%	0,0%	6,9%	56,1%	0,2%	2,1%	0,0%
Lombardia	0,1%	3,7%	20,0%	75,9%	0,3%	0,0%	0,1%
PA Trento	0,0%	3,8%	24,5%	68,0%	0,6%	3,1%	0,0%
PA Bolzano	0,0%	80,2%	1,8%	15,9%	1,0%	0,1%	1,0%
Veneto	12,3%	1,6%	9,5%	58,7%	0,4%	14,6%	2,8%
Friuli Venezia Giulia	23,8%	0,0%	13,1%	56,8%	0,0%	4,5%	1,8%
Liguria	0,0%	3,4%	34,8%	59,7%	0,0%	1,9%	0,0%
Emilia Romagna	58,4%	24,7%	0,0%	16,9%	0,0%	0,0%	0,0%
Toscana	1,8%	1,9%	49,0%	42,8%	1,0%	2,8%	0,7%
Umbria	13,1%	0,0%	18,3%	61,8%	3,3%	3,4%	0,0%
Marche	15,6%	2,8%	26,2%	42,3%	2,2%	10,1%	0,8%
Lazio	4,0%	0,6%	27,1%	56,1%	0,1%	12,2%	0,0%
Abruzzo	17,9%	3,2%	6,7%	71,4%	0,0%	0,8%	0,0%
Molise	7,2%	3,7%	24,4%	62,7%	1,3%	0,0%	0,7%
Sardegna	32,3%	2,6%	17,8%	36,7%	0,0%	8,6%	2,0%
<i>Tot. Ob. Competitività</i>	14,5%	4,2%	21,7%	52,0%	0,5%	5,4%	1,6%
Campania	23,6%	2,4%	42,8%	13,2%	0,3%	15,1%	2,7%
Puglia	8,5%	3,0%	26,1%	46,4%	0,3%	12,9%	2,8%
Basilicata	27,0%	14,3%	22,1%	20,9%	3,1%	12,6%	0,0%
Calabria	19,4%	17,8%	41,9%	10,7%	2,2%	5,3%	2,7%
Sicilia	23,2%	1,3%	21,9%	40,6%	0,0%	10,3%	2,7%
<i>Tot. Ob. Convergenza</i>	18,6%	4,6%	32,3%	29,1%	0,6%	12,2%	2,6%
<b>Totale Obiettivi</b>	17,2%	4,5%	28,7%	36,9%	0,5%	9,9%	2,3%

Fonte: ANCI-IFEL, 2013

comuni campani), si registrano costi pari a 1,7 miliardi di euro: tale dato è legato soprattutto al “Grande progetto di completamento della linea 1 della metropolitana di Napoli” che ha un costo rendicontabile di oltre 573,3 milioni di euro.

Diversa la situazione nelle regioni dell'Obiettivo Competitività, dove poco meno di un quarto (23,8%) dei comuni (1.514 su 6.353 comuni per 2.765 progetti ammessi a finanziamento) è beneficiario di risorse FESR 2007-2013. Sono rilevanti, in questo caso, le situazioni dell'Emilia Romagna e della PA di Bolzano, dove rispettivamente si va dalla totale assenza di interventi alla presenza di soli 7 comuni interessati (6,0%).

Per le sole amministrazioni comunali beneficiarie di risorse pubbliche, inoltre, un ulteriore approfondimento ha riguardato le politiche d'intervento intraprese: si nota come circa la metà dei progetti totali (48,2%) è relativo ai settori ambientali e all'efficientamento energetico (percentuale che sale al 53,3% prendendo in considerazione le sole regioni dell'Obiettivo Competitività).

Analizzando, invece, l'incidenza dei settori in termini di peso finanziario degli stessi, il riscontro maggiore è quello degli interventi nel settore dei trasporti e delle infrastrutture a rete, che assorbono più del 25% del valore totale dei progetti (quasi il 27% per la sola Convergenza).

I dati evidenziano, infine, una rilevante frammentazione delle risorse comunitarie: pur se in calo rispetto a quanto rilevato nello scorso rapporto, la quota di progetti con un importo unitario inferiore ai 150.000 euro è pari

Tabella 3.9  
NUMERO DI PROGETTI, COSTI E PAGAMENTI RENDICONTABILI UE PER I COMUNI SOGGETTI ATTUATORI  
Valore percentuale per politica d'intervento

Tema	Percentuale di progetti	Percentuale costo rendicontabile UE	Percentuale pagamento rendicontabile UE
Agenda digitale	3,0%	0,5%	0,3%
Ambiente e prevenzione dei rischi	23,4%	20,9%	26,2%
Attrazione culturale, naturale e turistica	15,6%	10,1%	13,6%
Energia ed efficienza energetica	24,8%	5,2%	6,1%
Inclusione sociale	7,0%	6,7%	4,0%
Istruzione	4,5%	0,8%	0,6%
Rafforzamento capacità della PA	0,2%	0,01%	0,03%
Ricerca e innovazione	3,3%	6,7%	4,0%
Rinnovamento urbano e rurale	13,2%	22,8%	12,0%
Servizi di cura infanzia e anziani	1,9%	1,1%	1,2%
Trasporti e infrastrutture di rete	3,1%	25,2%	32,0%
<b>Totale</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: IFEL, 2013

al 43,5% (51,6% nel 2011). Solo l'1,3% dei progetti, inoltre, supera i 5 milioni di euro.

### 3.5

#### **La legge 64/2013: alcune misure di allentamento del Patto di stabilità interno**

Come si ha già avuto modo di dire in premessa, il rispetto dei vincoli posti dal Patto di stabilità interno, non permettendo il libero utilizzo delle risorse di cassa eventualmente disponibili, limita la capacità di investimento degli enti locali.

Con il decreto 35/2013, poi divenuto legge 64/2013 si sono in parte allentati i limiti del Patto attraverso l'individuazione degli importi dei pagamenti in conto capitale che ciascun ente locale può escludere dal saldo rilevante ai fini del Patto stesso. Il provvedimento, finalizzato a realizzare lo smaltimento dei debiti (soprattutto in conto capitale) progressivamente accumulati dalle pubbliche amministrazioni a causa dei vincoli di finanza pubblica, ha quindi definito un insieme di regole e procedure volte ad accelerare il recupero dei crediti nei confronti delle amministrazioni vantate da imprese, cooperative e professionisti, per un importo complessivo di 40 miliardi di euro da erogare negli anni 2013-2014 accordando priorità ai crediti che le imprese non hanno ceduto pro-soluto al sistema creditizio.

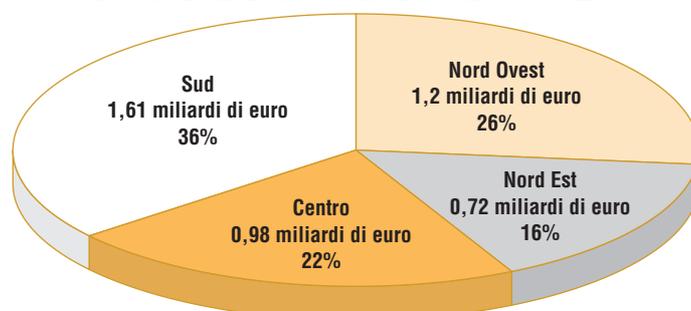
Più nel dettaglio, le misure introdotte dal decreto, nel testo risultante dalle modifiche apportate nel corso dell'esame parlamentare, prevedono l'esclusione per il 2013 dal Patto di stabilità interno dei pagamenti di debiti di parte capitale al 31 dicembre 2012, sia iscritti in bilancio che fuori bilancio per un importo di 5 miliardi di euro per quanto riguarda gli enti locali. Analoga esclusione è disposta per le regioni, con riguardo ad alcune tipologie di trasferimenti da esse effettuati in favore degli enti locali, per un importo di 1,4 miliardi.

Le previsioni del decreto sono state accolte positivamente dagli enti e ne riprova il fatto che gli spazi finanziari richiesti per l'allentamento del Patto hanno superato quelli concessi. In particolare, secondo stime ANCE, è stato soddisfatto l'87% delle richieste (4,5 miliardi di euro su 5,2) con un fabbisogno residuo di circa 700 milioni di euro.

La richiesta di allentamento del Patto, inoltre, è pervenuta da tutte le province e dal 79% dei Comuni italiani con una percentuale di soddisfacimento compresa tra il 64% e il 100%.

Scendendo nel dettaglio della scomposizione delle risorse assegnate, si osserva come ai Comuni va il 77% degli spezi finanziari autorizzati per un importo di circa 3,48 miliardi di euro.

Figura 3.6  
LA RIPARTIZIONE PER MACRO AREA DEIPAGAMENTI AUTORIZZATI

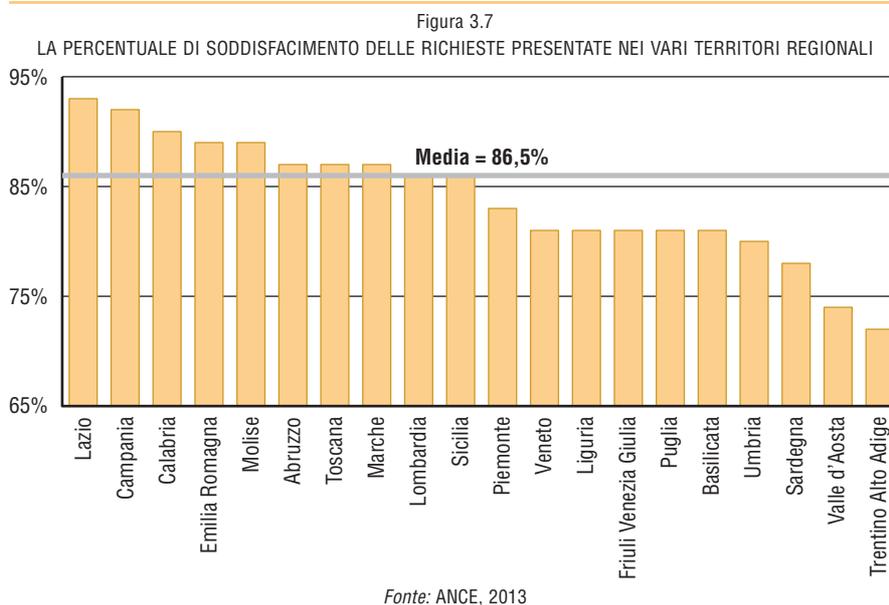


Fonte: ANCE, 2013

Tabella 3.10  
LA RIPARTIZIONE PER REGIONE DEIPAGAMENTI AUTORIZZATI

	Province	Comuni	Totale	Percentuale su totale
Abruzzo	22.820	71.881	94.701	2,1
Basilicata	21.637	45.035	66.672	1,5
Calabria	27.571	222.008	249.579	5,5
Campania	100.740	478.924	579.664	12,9
Emilia Romagna	46.862	265.459	312.321	6,9
Friuli Venezia Giulia	5.102	42.315	47.417	1,1
Lazio	86.600	312.133	398.733	8,9
Liguria	10.717	66.490	77.207	1,7
Lombardia	344.335	492.680	837.015	18,6
Marche	38.468	64.101	102.569	2,3
Molise	2.004	20.417	22.421	0,5
Piemonte	82.151	191.440	273.591	6,1
Puglia	49.291	171.351	220.642	4,9
Sardegna	21.399	67.692	89.091	2,0
Sicilia	38.072	245.679	283.751	6,3
Toscana	78.975	320.504	399.479	8,9
Trentino Alto Adige	—	36.550	36.550	0,8
Umbria	7.465	66.986	74.451	1,7
Valle d'Aosta	—	8.886	8.886	0,2
Veneto	34.033	291.262	325.295	7,2
<b>Totale</b>	<b>1.018.242</b>	<b>3.481.793</b>	<b>4.500.035</b>	<b>100,0</b>

Fonte: ANCE, 2013



In termini territoriali, la macro area maggiormente coinvolta è il Sud con il 36% delle assegnazioni complessive, seguita da Nord-Ovest (26%), Centro (22%) e Nord-Est (16%).

In termini regionali, invece, l'area che ne ha beneficiato maggiormente è la Lombardia con 837 milioni di euro pari al 168,6% del totale Italia, seguita dalla Campania (580 milioni) e da Toscana e Lazio (entrambe con 399 milioni).

Si rileva, inoltre, come la percentuale di soddisfacimento delle richieste presentate nei vari territori regionali è compresa tra il 72% del Trentino Alto Adige e il 93% del Lazio, con un dato medio nazionale pari all'86,5%.

Si evidenzia, infine, come, secondo gli ultimi dati diffusi dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, agli inizi di settembre 2013 sono 17,9 i miliardi di euro già disponibili per gli enti debitori e risultano effettuati pagamenti per un valore pari a 7,2 miliardi di euro (il 36% delle risorse complessivamente stanziare per il 2013).

### 3.6 Considerazioni conclusive

L'articolo mette in luce una riduzione delle attività d'investimento degli enti locali e territoriali, legata sia al venir meno della loro capacità d'indebita-

mento sia a una graduale contrazione dei trasferimenti statali; emerge, inoltre, come le scelte degli stessi siano condizionate anche dai vincoli sempre più stringenti imposti dal Patto di stabilità.

Le misure adottate negli ultimi anni hanno, infatti, 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.

Va, comunque, rilevato che se da un lato i limiti posti dal Patto di stabilità concorrono a ridurre la capacità diretta degli enti di acquisire debito, dall'altro incentivano gli stessi a cercare forme di indebitamento che consentono in qualche modo di investire.

In merito alla posizione debitoria degli enti va evidenziato come l'allentamento dei vincoli del Patto di stabilità avvenuto con la legge 64/2013 ha permesso di ridurre l'ammontare del debito a loro carico: agli inizi di settembre 2013 sono 17,9 i miliardi di euro già disponibili per gli enti debitori e risultano effettuati pagamenti per un valore pari a 7,2 miliardi di euro (il 36% delle risorse complessivamente stanziata per il 2013).

Per quanto riguarda i possibili canali di finanziamento alternativi, un ruolo sempre più importante è quello rivestito dal capitale privato e, in merito, si sottolinea come lo snellimento e il riordino delle procedure per facilitarne la partecipazione, oltre che le misure predisposte dal Governo per garantire la finanziabilità delle iniziative (legge 27/2012 "Cresci Italia"), sono state un primo passo avanti per stimolare il ricorso a tale canale finanziario.

Allo stesso tempo è stata ridisegnata la normativa sui *project bond*, da un lato, con l'eliminazione di una serie di vincoli che avevano portato a una considerevole riduzione dello strumento obbligazionario e, dall'altro, con l'ampliamento del possibile ambito di applicazione. Si tratta di uno strumento che, pur non essendo privo di limiti, presenta una serie di vantaggi per tutti i soggetti coinvolti nell'operazione. Se, infatti, per la PA rappresenta un nuovo canale finanziario a cui è possibile far ricorso per sopperire, in parte, a una carenza di fondi sempre più stringente, per i potenziali investitori rappresenta un'occasione per diversificare i propri investimenti.

Passando alla disamina dei singoli strumenti analizzati, si osserva una nuova contrazione nell'utilizzo del mutuo, mentre i fondi comunitari continuano a rappresentare "linfa vitale" da parte degli enti locali e territoriali, seppur caratterizzati da forti ostacoli prevalentemente burocratici che ne rallentano la spesa.

In riferimento ai primi, i risultati dell'indagine condotta annualmente dalla Ragioneria Generale dello Stato mostrano, una contrazione del 39% rispetto all'anno precedente con nuove concessioni per un valore pari a 1.884 milioni di euro. Continua, quindi, l'andamento in calo che ha caratte-

rizzato l'intero decennio 2002-2011 (con un decremento complessivo di oltre il 60%) e che, dopo il boom del 2003 (+52% rispetto all'anno precedente) ha visto un'unica inversione di tendenza nel 2008 con una crescita di 2 punti percentuali. Dai dati di dettaglio, inoltre, emerge come il ricorso al mutuo sia in diminuzione per tutte le tipologie di ente considerate con delle variazioni che vanno dal -29,6% registrato per i Comuni con una popolazione inferiore ai 20.000 abitanti e il -74,8% delle Comunità montane.

In aumento è, invece, il ricorso al capitale privato dove i dati riferiti ai primi 6 mesi del 2013 mostrano, infatti, una crescita del numero di gare del 4%. In termini di distribuzione territoriale, spiccano i dati per le regioni del Nord che assorbono il 42,6% delle iniziative totali e oltre la metà 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 la quota del 23% per numero di iniziative e del 27% per importo.

All'aumento della domanda di opere in PPP (spinta soprattutto dai Comuni e da altri soggetti che operano a livello locale) fa, tuttavia, eco una flessione degli importi corrispondenti dovuta in buona parte a una contrazione delle grandi opere (di importo superiore ai 50 milioni di euro) che, nel corso del 2012, hanno visto una riduzione di quasi il 40%.

Non si può, inoltre, non richiamare la difficoltà che incontrano le gare in fase di aggiudicazione: tra il 2011 e il 2012 quelle aggiudicate sono diminuite del 19,3% in termini numerici e del 54% in termini finanziari.

Come osserva l'Osservatorio, in considerazione del difficile momento che il mercato attraversa, sviluppare programmi di analisi, assistenza e conoscenza tecnica diventa una variabile strategica per delineare le possibilità operative e le sinergie che possono consentire alla crescente domanda del PPP di svolgere un ruolo di volano per il rilancio del Paese.

Per quanto riguarda i Fondi Comunitari, gli enti assorbono oltre la metà dei contributi pubblici complessivamente assegnati a valere sui POR FESR. Nello specifico, il 28,7% degli stessi ha come destinatario i Comuni (5,4 punti percentuali in più rispetto al dato del 2011), il 17,2% le Regioni e il 4,5% le Province; la principale categoria coinvolta resta, comunque, quella degli operatori privati (imprese, consorzi, cooperative ecc.) che ne assorbe una quota di oltre il 36,9%.

L'indagine effettuata porta, quindi, a due principali considerazioni.

Una prima riguarda i soggetti coinvolti: dai dati emerge come i principali beneficiari delle risorse a disposizione si confermano gli operatori privati e da ciò si intuisce come le stesse siano state per lo più utilizzate per compensare eventuali maggiori costi localizzativi delle imprese, piuttosto che i gap (infrastrutturali, economici e sociali) di contesto che li determinano.

Una seconda considerazione è relativa, invece, alla ripartizione delle risorse disponibili che fa emergere un'elevata frammentazione delle stesse. Pur se in calo rispetto a quanto rilevato nello scorso rapporto, infatti, la quota di progetti con un importo unitario inferiore ai 150.000 euro è pari al 43,5% (51,6% nel 2011) e solo l'1,3% dei progetti supera i 5 milioni di euro. Ciò è indice di come le assegnazioni, piuttosto che seguire delle strategie specifiche, rispondano per lo più a esigenze piccole e impellenti, spesso legate alla congiuntura finanziaria dei comuni. Detto in altri termini, si tende a supportare con risorse straordinarie interventi che andrebbero finanziati con risorse di ordinarie.

In ogni caso, a pochi mesi dalla conclusione dell'Agenda 2007-2013 e con l'avvicinarsi dell'inizio del nuovo ciclo 2014-2020 (che dovrebbe indirizzare all'Italia oltre 29 miliardi di euro), resta ancora da spendere il 60% dei fondi comunitari complessivamente assegnati al nostro Paese. Nonostante le riprogrammazioni già avvenute appare, dunque, auspicabile un ulteriore passo al fine di evitare la perdita delle risorse disponibili, per esempio, concentrandole sui progetti di più facile e veloce realizzazione.

Sulla base dei dati riportati in questo saggio si può, quindi, concludere che anche per il 2012 le difficoltà registrate in passato per il finanziamento agli investimenti degli enti locali continuano a essere valide e che la crisi economica, per quanto riguarda la realizzazione degli investimenti per lo sviluppo del territorio è ancora persistente.

## Bibliografia

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*.

ANCI-IFEL (anni vari), *La dimensione territoriale nel Quadro Strategico Nazionale 2007-2013. Stato d'attuazione e ruolo dei Comuni*, Roma.

Aa. Vv. (anni vari), *Guida agli Enti locali*, Il Sole 24 Ore, Milano.

ANCE (2012), *Osservatorio congiunturale sull'industria delle costruzioni*, Roma.

ANCE (2013), *Le misure per il pagamento dei debiti della Pubblica Amministrazione*, 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 (2012), *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.

Corte dei Conti (2013), *Rapporto 2013 sul coordinamento della finanza pubblica*, Roma.

Governo Italiano (2013), *Disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione, per il riequilibrio finanziario degli enti territoriali, nonché in materia di versamento di tributi degli enti locali. Disposizioni per il rinnovo del Consiglio di presidenza della giustizia tributaria*, Roma

Governo Italiano (2012), Legge 24 dicembre 2012, n. 228 “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato” (Legge di stabilità 2013).

Fondazione Rosselli (2012), *Finanza Pubblica e federalismo. Strumenti finanziari innovativi: autonomia e sostenibilità*, a cura di M. Nicolai, Maggioli, Rimini.

Intesa Sanpaolo, Servizio studi (anni vari), *Finanza Locale Monitor*.

MEF-RGS (anni vari), *Indagine sui mutui contratti dagli Enti territoriali per il finanziamento degli investimenti*, Roma.

MEF (2013), *Documento di Economia e Finanza 2013*, Roma.

Osservatorio PF (2013), *Il Partenariato Pubblico Privato in Italia. Note mensili*, Roma.

Osservatorio PF (2013), *Il Partenariato Pubblico Privato in Italia nel 2012. Una strada obbligata per il rilancio del Paese*, 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 e il ruolo del sistema bancario: province e comuni*, Napoli.

SRM (dal 2005 al 2012), “Il finanziamento degli investimenti degli Enti Locali: gli strumenti e il loro utilizzo”, in *La Finanza Locale in Italia*, FrancoAngeli, Milano.

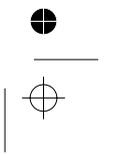
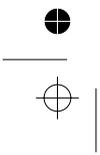
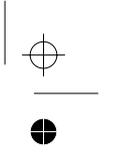
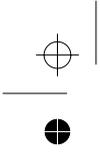
SVIMEZ (anni vari), *Rapporto annuale sull’economia del Mezzogiorno*, il Mulino, Bologna.

SVIMEZ (2011), *Rapporto sulla finanza dei comuni*, Quaderno n. 30, Roma.

#### Note

<sup>1</sup> Il testo della legge, infatti, recita come “agli Enti locali assegnatari di contributi pluriennali stanziati per le finalità di cui all’articolo 6, della legge 29 novembre 1984, n. 798, che non hanno raggiunto l’obiettivo del Patto di Stabilità interno a causa della mancata erogazione dei predetti contributi nell’esercizio 2012, a seguito di apposita attestazione con procedura di cui all’articolo 31, comma 20, della legge 12 novembre 2011, n. 183, non si applica la sanzione di cui al comma 2, lettera d), dell’articolo 7, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, per mancato raggiungimento dell’obiettivo 2012”.

<sup>2</sup> RGS, *Indagine sui mutui contratti dagli Enti territoriali per il finanziamento degli investimenti*, 2013.



## 4 La spesa pubblica per investimenti: un'analisi territoriale e funzionale attraverso i CPT

Angelo Grasso\* e Roberta Garganese\*\*

*4.1 Premessa – 4.2 La spesa corrente e in conto capitale delle amministrazioni pubbliche in Italia – 4.3 La distribuzione regionale della spesa del Settore Pubblico Allargato – 4.4 Il trend della spesa in conto capitale nelle regioni italiane. Un'analisi per categorie economiche e tipologie di soggetti – 4.5 La distribuzione funzionale e per tipologia di soggetti delle spese del SPA in Italia – 4.6 Conclusioni*

### 4.1 Premessa

Le principali teorie economiche sottolineano l'importanza delle infrastrutture quali "precondizioni" per lo sviluppo economico di un Paese o di un territorio<sup>1</sup>.

I dati più recenti dimostrano come l'Italia, nonostante registri un'incidenza della spesa pubblica (corrente e in conto capitale) sul PIL piuttosto elevata, pari al 49,9% nel 2011, destini agli investimenti una parte decisamente modesta – e sempre decrescente – delle risorse pubbliche<sup>2</sup>.

Le cause della flessione subita negli ultimi anni dalla spesa per investimenti del nostro Paese sono note: minore percezione e quindi maggiore tollerabilità sociale dei tagli di spese in conto capitale rispetto a quelli della spesa corrente; non comprimibilità oltre certi livelli della spesa corrente, almeno nelle sue componenti obbligatorie; vincoli derivanti dal patto di stabilità interno.

Nella sua ultima relazione annuale, la Corte dei Conti ha sottolineato come l'azione sulla spesa debba essere consolidata recuperando un principio di maggiore selettività, che consenta di coniugare i risparmi con una maggiore qualità della stessa, sostenendo come il tema degli investimenti pubblici, in particolare, riveli le contraddizioni in cui può cadere una politica di controllo della spesa priva di adeguati strumenti di selezione. La Corte ha più volte evidenziato come, in un contesto di grave recessione come è quello attuale, rimanga la necessità di intraprendere un'azione di politica economica capace di coniugare equilibrio dei conti pubblici con riforme tese a incrementare il potenziale di crescita dell'economia, contrastando il profilo da lungo tempo declinante del processo di accumulazione e di infrastrutturazione.

\* Direttore generale dell'IPRES, Istituto Pugliese di Ricerche Economiche e Sociali.

\*\* Ricercatrice dell'IPRES, Istituto Pugliese di Ricerche Economiche e Sociali.

In un simile contesto, il presente contributo si propone di studiare la più recente dinamica territoriale e funzionale della spesa in conto capitale del settore pubblico allargato<sup>3</sup>, anche al fine di analizzarne i trend relativi ai singoli livelli di governo.

L'analisi è stata condotta utilizzando le banche dati dei CPT che, come è noto, presentano il grande vantaggio di riportare, con riferimento a un universo che è il più ampio possibile<sup>4</sup>, una base di informazioni particolarmente ricca e articolata, avendo già risolto a monte i problemi dell'omogeneità, dell'armonizzazione e delle riclassificazioni economica e settoriale. Con riferimento all'analisi funzionale si è ritenuto utile riproporre, anche per il rapporto di quest'anno, l'analisi delle dieci divisioni COFOG, nelle quali sono stati riclassificati i dati dei trenta settori dei "Conti Pubblici Territoriali" (CPT)<sup>5</sup>.

Inoltre, al fine di incrementare la significatività dell'analisi, i valori di spesa della serie storica considerata (1996-2011) sono stati comparati dopo essere stati opportunamente rivalutati mediante l'utilizzo dei coefficienti ISTAT di traduzione dei valori monetari<sup>6</sup>.

## 4.2

### La spesa corrente e in conto capitale delle amministrazioni pubbliche in Italia

Nel 2012 le spese delle amministrazioni pubbliche italiane sono aumentate in termini nominali dello 0,6% (passando da 796 a 801 miliardi di euro, rispettivamente pari al 50,4 e al 51,2% del PIL).

Il dettaglio riportato nel conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche mostra come, nel 2012, la spesa corrente al netto degli interessi sia diminuita nel nostro Paese dello 0,5%<sup>7</sup>, confermando la tendenza discendente avviata a partire dal 2010 e portando a oltre 13 miliardi la riduzione cumulata rispetto al 2009 (-1,8%).

Tale riduzione è stata tuttavia assorbita dalla spesa per interessi, che nel 2012 è aumentata di oltre 8 miliardi (+10,7%), facendo seguito all'incremento simile fatto registrare già nel 2011<sup>8</sup>.

Entrando nel dettaglio delle singole voci economiche, è possibile sottolineare le flessioni piuttosto rilevanti fatte registrare della spesa per redditi e da quella per consumi intermedi.

Anche nel 2012

la spesa per i redditi da lavoro è diminuita (-2,3%) per l'ulteriore significativo calo del numero di occupati. Dopo aver raggiunto un picco nel 2006, l'occupazione nelle amministrazioni pubbliche si è ridotta senza interruzioni, con una

flessione complessiva di quasi l'8% (circa 280.000 unità) derivante da limiti al turnover sempre più vincolanti. La contrazione è stata particolarmente pronunciata nel caso delle amministrazioni centrali (-9,4%; circa 190.000 unità)<sup>9</sup>.

In proposito, la più recente Relazione annuale della Banca d'Italia ha sottolineato come, mentre nell'area dell'euro la spesa per i redditi da lavoro delle amministrazioni pubbliche è aumentata dello 0,7% nel triennio 2010-12 – con andamenti disomogenei nei vari Stati membri – in Italia è diminuita del 3,3%. Gli altri Paesi che hanno registrato una contrazione di tale voce di spesa sono Portogallo (-22,8%), Grecia (-21,9%), Irlanda (-9,3%) e Spagna (-7,7%).

La spesa per consumi intermedi è invece diminuita nell'anno 2012 del 2,6% (-1,6% e -0,4 in quota di PIL nel confronto con il 2009). Le altre spese correnti si sono ridotte del 4,6%, con una variazione cumulata sul 2009 di quasi il -10%. È invece cresciuta ancora la spesa per pensioni e altre prestazioni (+2%), che è anche l'unica componente a registrare un incremento rispetto ai dati del 2009 (+6,8%)<sup>10</sup>.

Passando alle spese in conto capitale, queste hanno registrato la terza variazione negativa consecutiva, anche se l'intensità del trend si è decisamente ridimensionata, arrestandosi a -0,6% contro il -7,1% del 2011. In termini cumulati sul 2009, la flessione è giunta in prossimità del 30% (-1,4% in quota di PIL).

A livello nazionale, i dati di consuntivo 2012 confermano un profilo discendente della spesa per investimenti in quota di PIL: proseguendo nella costante decrescita registrata nel biennio precedente (2,1% nel 2010; 2,0% nel 2011) è discesa all'1,9%, tornando ai livelli del 2003.

In valore assoluto, gli investimenti fissi lordi (che sono contabilizzati in termini di cassa) sono stati inferiori ai 30 miliardi nel 2012 (32 miliardi nel 2011) con una flessione, rispetto al 2009, pari a circa nove miliardi (-24%)<sup>11</sup>.

Il quadro programmatico presentato nel DEF 2013, in un contesto di moderata ripresa del PIL, mostra un profilo ancora declinante degli investimenti pubblici, che scenderebbero all'1,8% per il 2013 e 2014; all'1,7% nel 2015 e all'1,6% del PIL nel 2017.

La ripartizione degli investimenti fissi lordi per sottosettori delle amministrazioni pubbliche riportata nella tabella che segue mostra come oltre il 70% degli stessi investimenti sia in realtà riconducibile alle amministrazioni locali (Regioni, Province e Comuni).

Il trend del periodo 2001-2012 fa registrare, per le amministrazioni centrali, una lieve crescita del valore degli investimenti (da 7,3 a 8,2 miliardi), cui corrisponde, al contrario, un sensibile calo per le amministrazioni locali (da 23 a 21 miliardi).

Tabella 4.1  
**SEZIONE SPESE DEL CONTO ECONOMICO CONSOLIDATO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE, SCHEMA SEMPLIFICATO A DUE SEZIONI. ANNI 2001-2012**  
 Dati in milioni di euro correnti

Voci economiche	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Redditi da lavoro dipendente	131.647	137.621	144.749	149.866	156.542	163.220	164.067	169.666	171.050	172.002	169.209	165.366
Consumi intermedi	62.926	65.790	69.508	73.555	76.927	76.385	79.940	84.287	89.676	90.177	91.222	89.068
Interessi passivi	78.386	72.521	68.575	66.232	66.535	69.097	77.452	81.312	70.863	71.153	78.351	86.717
Prestazioni sociali in denaro	202.422	214.168	224.604	234.824	242.348	252.139	264.387	277.183	291.495	298.418	304.262	311.413
Altre spese correnti	72.999	77.904	83.402	88.944	92.836	95.383	99.997	102.939	108.418	109.351	104.920	100.691
<b>Totale uscite correnti</b>	<b>548.380</b>	<b>568.004</b>	<b>590.838</b>	<b>613.421</b>	<b>635.188</b>	<b>656.224</b>	<b>685.843</b>	<b>715.387</b>	<b>731.502</b>	<b>741.101</b>	<b>747.964</b>	<b>753.255</b>
Investimenti fissi lordi e variazione delle scorte	29.759	22.581	32.933	33.569	33.877	34.996	36.125	35.225	38.338	32.380	31.097	29.224
Contributi agli investimenti	20.614	22.518	23.397	20.071	22.277	22.471	24.840	22.338	24.310	17.850	18.507	17.487
Altri trasferimenti in c/capitale	1.562	1.650	1.612	1.150	2.519	16.955	1.585	1.692	4.128	1.414	2.216	887
Altre spese in conto capitale	271	296	24	332	159	296	2	-46	158	139	-3.704	229
<b>Totale uscite in conto capitale</b>	<b>52.206</b>	<b>47.045</b>	<b>57.966</b>	<b>55.122</b>	<b>58.832</b>	<b>74.718</b>	<b>62.552</b>	<b>59.209</b>	<b>66.934</b>	<b>51.783</b>	<b>48.116</b>	<b>47.827</b>
<b>Totale uscite</b>	<b>600.586</b>	<b>615.049</b>	<b>648.804</b>	<b>668.543</b>	<b>694.020</b>	<b>730.942</b>	<b>748.395</b>	<b>774.596</b>	<b>798.436</b>	<b>792.884</b>	<b>796.080</b>	<b>801.082</b>

Fonte: ISTAT

Tabella 4.2  
**SPESE DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE**  
 Dati in percentuale del PIL

Voci	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Redditi da lavoro dipendente	10,8	10,7	10,9	10,9	10,6	10,8	11,3	11,1	10,7	10,6
Consumi intermedi	5,2	5,3	5,4	5,1	5,1	5,4	5,9	5,8	5,8	5,7
Prestazioni sociali in natura	2,6	2,7	2,8	2,8	2,7	2,7	2,9	2,9	2,8	2,8
Prestazioni sociali in denaro	16,7	16,8	16,9	16,9	17,0	17,6	19,2	19,2	19,3	19,9
Interessi	5,1	4,7	4,6	4,6	5,0	5,2	4,7	4,6	5,0	5,5
Altre spese correnti	3,6	3,6	3,7	3,6	3,7	3,8	4,2	4,1	3,8	3,7
<b>Totale spese correnti</b>	44,0	43,9	44,2	44,0	44,1	45,4	48,1	47,8	47,4	48,1
di cui spese al netto degli interessi	38,9	39,1	39,6	39,3	39,1	40,3	43,5	43,2	42,4	42,6
Investimenti fissi lordi**	2,5	2,4	2,4	2,4	2,3	2,2	2,5	2,1	2,0	1,9
Altre spese in conto capitale	1,9	1,5	1,7	2,7	1,7	1,5	1,9	1,2	1,1	1,2
<b>Totale spese in conto capitale**</b>	4,3	3,9	4,1	5,0	4,0	3,8	4,4	3,3	3,0	3,1
<b>Totale spese**</b>	48,4	47,8	48,3	49	48,2	49,2	52,5	51,1	50,4	51,2
di cui spese al netto degli interessi**	43,2	43,1	43,7	44,3	43,2	44,0	47,9	46,5	45,5	45,6

\* Eventuali mancate quadrature sono dovute all'arrotondamento delle cifre decimali.

\*\* In questa voce sono registrati, con il segno negativo, i proventi della cessione di beni del patrimonio pubblico.

Fonte: Relazione 2013 Banca d'Italia. Elaborazione su dati ISTAT

Tabella 4.3  
 INVESTIMENTI FISSI LORDI DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE PER SOTTOSETTORI. ANNI 2001-2012  
 Milioni di euro correnti

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Amministrazioni centrali	7.304	7.014	7.961	5.800	7.298	7.191
Amministrazioni locali	23.129	24.561	25.848	28.654	27.290	27.919
Enti di previdenza	-582	-8.872	-773	-752	-574	3
<b>Totale Amministrazioni pubbliche</b>	<b>29.851</b>	<b>22.703</b>	<b>33.036</b>	<b>33.702</b>	<b>34.014</b>	<b>35.113</b>
	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Amministrazioni centrali	8.534	7.962	9.146	8.192	8.230	8.208
Amministrazioni locali	27.463	27.039	28.080	23.991	22.597	21.037
Enti di previdenza	142	315	1.178	326	348	-46
<b>Totale Amministrazioni pubbliche</b>	<b>36.139</b>	<b>35.316</b>	<b>38.404</b>	<b>32.509</b>	<b>31.175</b>	<b>29.199</b>

Fonte: ISTAT

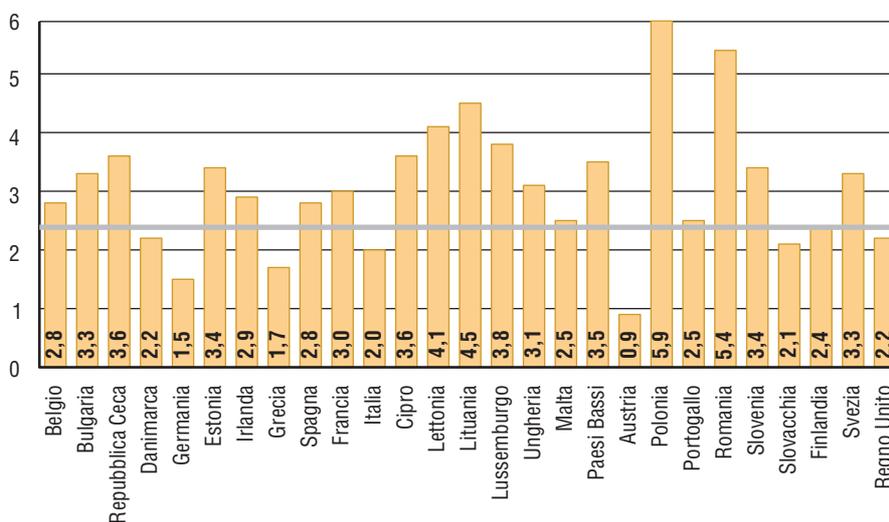
Infine, con riferimento agli investimenti pubblici fissi lordi, è possibile osservare come l'Italia si collochi agli ultimi posti nell'area euro. La loro incidenza sul PIL nel 2011 risulta pari al 2%, contro il 2,3% della media dell'area euro ed è più bassa di quella di undici su sedici Paesi della moneta unica<sup>12</sup>.

Per quanto riguarda gli investimenti fissi lordi pubblici pro capite a valori deflazionati, nel 2011 l'Italia si è attestata su un valore di 385 euro, ai minimi dal 2002. Il nostro Paese si trova ormai ampiamente sotto la Spagna (459 euro) e su livelli simili a quelli della Grecia (367 euro). Lussemburgo e Paesi Bassi sono i due Paesi che registrano gli investimenti pubblici pro capite più alti. Solo nei Paesi Bassi e in Estonia gli investimenti pro capite sono cresciuti fra 2010 e 2011 mentre la spesa corrente pro capite è diminuita. In altri 4 Paesi (Irlanda, Slovenia, Austria, Slovacchia) sono invece diminuiti gli investimenti mentre è cresciuta la spesa corrente pro capite<sup>13</sup>.

In conclusione, è utile ricordare come gli investimenti fissi lordi delle amministrazioni pubbliche rappresentino in realtà una misura imprecisa e incompleta della spesa pubblica per infrastrutture: imprecisa perché, oltre alla costruzione di opere, vi rientrano anche gli acquisti di macchinari e impianti; incompleta perché molte infrastrutture sono realizzate da imprese a controllo pubblico e da concessionarie di servizi pubblici al di fuori delle amministrazioni pubbliche.

Per questo, una valutazione basata solo sul livello di spesa pubblica per

Figura 4.1  
 INVESTIMENTI FISSI LORDI DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE IN EUROPA. ANNO 2011  
 Incidenza percentuale sul PIL



Fonte: MEF-RGS, La spesa pubblica in Europa. Rielaborazione dati ISTAT ed Eurostat

investimenti può fornire un'immagine imprecisa della dinamica effettiva delle infrastrutture, anche perché il riferimento all'aggregato statistico delle amministrazioni pubbliche lascia esclusi dalle rilevazioni gli interventi che, in misura crescente, le amministrazioni pubbliche realizzano, anche in materia di infrastrutture e opere pubbliche, attraverso l'affidamento a enti o società esterne.

Attualmente, nel nostro Paese, gli enti non ricompresi nel perimetro delle amministrazioni pubbliche (come risultante dall'elenco ISTAT redatto, annualmente, ai sensi dell'art. 1, comma 3, della legge 196/2009) possono essere raggruppati nelle due categorie delle imprese pubbliche nazionali e delle imprese pubbliche locali<sup>14</sup>.

Ed è proprio per ovviare a tale criticità che, dal prossimo paragrafo in avanti, le analisi relative alla dinamica della spesa in conto capitale vengono effettuate con riferimento al Settore Pubblico Allargato (SPA) dei Conti Pubblici Territoriali (CPT), al fine di dar conto anche delle spese sostenute dalle imprese pubbliche nazionali e locali. L'obiettivo è quello di utilizzare integralmente la ricchezza informativa derivante dalla disponibilità della componente allargata del settore pubblico, che, soprattutto a livello locale, rappresenta – come prima già richiamato – il principale carattere distintivo dei CPT rispetto alle altre fonti statistiche ufficiali relative alla finanza pubblica.

### 4.3

#### La distribuzione regionale della spesa del Settore Pubblico Allargato

La spesa totale consolidata del SPA in Italia è stata pari, per l'anno 2011, a 1.060 miliardi di euro, dei quali 946 miliardi (ovvero l'89,3%) riconducibili a spese correnti e i restanti 114 miliardi circa (pari al 10,7%) a spese in conto capitale.

Tabella 4.4  
DISTRIBUZIONE PER REGIONI DELLA SPESA TOTALE CONSOLIDATA DEL SPA. ANNO 2011  
Dati in milioni di euro ed euro pro capite

	Milioni di euro			Euro pro capite		
	Totale spese correnti	Totale spese in conto capitale	Totale spese	Totale spese correnti	Totale spese in conto capitale	Totale spese
Piemonte	71.076	8.526	79.602	15.946	1.913	17.859
Valle d'Aosta	2.733	882	3.615	21.313	6.881	28.194
Lombardia	180.135	14.388	194.523	18.163	1.451	19.614
Veneto	69.094	7.536	76.630	13.993	1.526	15.519
Friuli Venezia Giulia	22.720	3.403	26.123	18.385	2.754	21.139
Liguria	30.212	3.722	33.934	18.686	2.302	20.989
Emilia Romagna	73.307	7.023	80.330	16.539	1.584	18.123
Toscana	58.225	6.397	64.622	15.527	1.706	17.234
Umbria	13.032	1.775	14.806	14.376	1.958	16.334
Marche	23.292	2.504	25.796	14.880	1.599	16.479
Lazio	120.166	19.175	139.341	20.976	3.347	24.323
Abruzzo	18.298	2.625	20.923	13.631	1.956	15.587
Molise	4.450	784	5.234	13.916	2.452	16.368
Campania	65.621	8.294	73.915	11.248	1.422	12.670
Puglia	51.909	4.937	56.846	12.688	1.207	13.894
Basilicata	8.400	1.162	9.562	14.297	1.978	16.275
Calabria	25.031	4.411	29.442	12.445	2.193	14.638
Sicilia	63.514	8.571	72.085	12.574	1.697	14.271
Sardegna	27.488	3.488	30.976	16.407	2.082	18.489
Provincia di Trento	8.525	2.649	11.174	16.102	5.004	21.105
Provincia di Bolzano	8.772	2.080	10.853	17.280	4.098	21.378
<b>Italia</b>	<b>946.000</b>	<b>114.332</b>	<b>1.060.332</b>	<b>15.604</b>	<b>1.886</b>	<b>17.490</b>

Fonte: elaborazione IPRES su dati CPT

A fronte di una spesa pro capite media pari a circa 17.000 euro, i dati relativi alle singole Regioni evidenziano valori notevolmente più elevati in Valle d'Aosta (28.194 euro), Lazio (24.323 euro), province di Trento e Bolzano (21.105 e 21.378 euro) e Friuli Venezia Giulia (21.139 euro).

Al contrario, fanno registrare valori decisamente più bassi della media la Campania (12.670 euro), la Puglia (13.894 euro), la Sicilia (14.271 euro) e la Calabria (14.638 euro).

Prendendo in esame i valori di spesa corrente, le Regioni che fanno registrare i valori pro capite maggiori rispetto alla media nazionale (15.604 euro) sono la Valle d'Aosta (21.313 euro), il Lazio (20.976 euro), la Liguria (18.686 euro), il Friuli Venezia Giulia (18.385 euro) e la Lombardia (18.163 euro). Le Regioni che invece si caratterizzano per i più bassi valori di spesa corrente pro capite sono: Veneto (13.993 euro), Molise (13.916 euro), Abruzzo (13.631 euro), Puglia (12.688 euro), Sicilia (12.574 euro), Calabria (12.445 euro) e Campania (11.248 euro).

Infine, a fronte di un valore medio nazionale di spesa in conto capitale pro capite pari a euro 1.886, le Regioni che fanno registrare importi notevolmente più elevati sono: la Valle d'Aosta (6.881 euro), le province di Trento e Bolzano (rispettivamente 5.004 e 4.098 euro), e il Lazio 3.347 euro). Al contrario, le Regioni caratterizzate dai più bassi valori di spesa in conto capitale pro capite sono la Lombardia (1.451 euro), la Campania (1.422 euro) e la Puglia (1.207 euro).

#### 4.4

#### **Il trend della spesa in conto capitale nelle regioni italiane. Un'analisi per categorie economiche e tipologie di soggetti**

In questa sezione si riporta il trend della spesa in conto capitale nelle regioni italiane, esaminandone il dettaglio per categorie economiche e tipologie di soggetti con riferimento alle annualità 1996, 2004 e 2011.

L'analisi per categorie economiche permette di disaggregare la spesa in conto capitale nelle sue tre componenti principali – investimenti, trasferimenti in conto capitale e altre spese (partecipazioni azionarie e concessioni di credito) – mentre quella per tipologie di soggetti prende in esame le spese specificamente sostenute da: amministrazioni centrali, amministrazioni locali, amministrazioni regionali, imprese pubbliche nazionali e imprese pubbliche locali.

Inoltre, come anticipato in premessa, al fine di incrementare la significatività dell'analisi, i valori di spesa della serie storica considerata sono stati rivalutati mediante l'utilizzo dei coefficienti ISTAT di traduzione dei valori monetari.

Tabella 4.5  
**RIPARTIZIONE TERRITORIALE DELLE SPESE CONSOLIDATE IN CONTO CAPITALE DEL SPA PER CATEGORIE ECONOMICHE. ANNI 1996-2004-2011**  
 Dati in milioni di euro

	(A) Investimenti			(B) Trasferimenti in conto capitale			(C) Altre Spese in conto capitale = Partecipazioni azionarie e Concessioni di Credito			(D) Totale spese in conto capitale (A + B + C)		
	1996	2004	2011	1996	2004	2011	1996	2004	2011	1996	2004	2011
Piemonte	3.748	5.328	3.738	1.048	1.471	892	2.565	6.275	3.896	7.362	13.075	8.526
Valle d'Aosta	492	723	463	178	128	90	220	549	330	890	1.401	882
Lombardia	7.347	9.520	7.226	1.431	1.498	1.800	6.090	6.311	5.362	14.869	17.329	14.388
Veneto	3.520	5.833	4.238	672	1.304	906	2.017	3.283	2.392	6.209	10.420	7.536
Friuli Venezia Giulia	1.262	2.013	1.690	530	421	642	1.013	1.547	1.071	2.806	3.982	3.403
Liguria	2.049	2.269	2.139	479	692	433	1.342	3.018	1.151	3.871	5.980	3.722
Emilia Romagna	3.661	6.091	3.883	793	950	595	2.694	3.448	2.545	7.149	10.489	7.023
Toscana	3.344	4.994	3.413	782	973	549	2.472	3.711	2.436	6.598	9.678	6.397
Umbria	749	1.056	696	276	640	251	669	1.041	828	1.693	2.737	1.775
Marche	986	1.755	1.170	292	496	322	1.075	1.348	1.011	2.353	3.599	2.504
Lazio	7.504	7.911	7.729	1.173	1.182	2.269	11.874	12.179	9.176	20.552	21.272	19.175
Abruzzo	998	1.244	1.326	899	413	311	1.109	2.176	988	3.006	3.833	2.625
Molise	313	521	304	291	221	126	341	434	355	945	1.175	784
Campania	3.938	4.375	3.093	2.322	2.872	1.881	4.785	6.000	3.321	11.045	13.247	8.294
Puglia	2.082	2.694	2.310	1.767	1.256	745	2.380	2.662	1.882	6.229	6.612	4.937
Basilicata	738	779	643	810	564	213	475	630	306	2.023	1.972	1.162
Calabria	1.903	2.435	2.442	971	1.254	367	2.381	2.342	1.601	5.256	6.031	4.411
Sicilia	4.334	4.016	3.269	1.359	2.054	1.295	3.547	5.462	4.006	9.239	11.533	8.571
Sardegna	2.017	2.625	2.249	1.969	1.246	424	1.283	1.338	815	5.270	5.209	3.488
Provincia di Trento	1.194	1.691	1.316	508	971	651	407	449	682	2.110	3.111	2.649
Provincia di Bolzano	1.130	1.627	1.386	353	522	404	336	703	291	1.819	2.852	2.080
<b>Italia</b>	<b>53.310</b>	<b>69.501</b>	<b>54.721</b>	<b>18.905</b>	<b>21.128</b>	<b>15.167</b>	<b>49.077</b>	<b>64.905</b>	<b>44.444</b>	<b>121.292</b>	<b>155.534</b>	<b>114.332</b>

Serie storica rivalutata attraverso i coefficienti ISTAT di traduzione dei valori monetari. FOI (nt). Indici nazionali dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati.

Fonte: elaborazione IPRES su dati CPT

La tabella 4.5 mostra in primo luogo come, soprattutto nel periodo dal 2004 al 2011, la spesa in conto capitale del SPA sia diminuita drasticamente, passando da 155,5 a 114,3 miliardi di euro (valore addirittura inferiore di un 5,7% rispetto a quello del 1996 di 121,2 miliardi).

La disaggregazione in categorie economiche della spesa in conto capitale dell'anno 2011 mostra la prevalenza delle spese per investimenti (54,7 miliardi) e delle altre spese (partecipazioni azionarie e concessioni di credito, 44,4 miliardi), seguite dai trasferimenti in conto capitale (15,1 miliardi).

Entrando nel dettaglio delle singole categorie, la spesa per investimenti è l'unica rispetto alla quale i valori rivalutati mostrano per il 2011 (54,7 miliardi) un importo leggermente maggiore rispetto a quello del 1996 (53,3 miliardi), ma comunque notevolmente inferiore rispetto a quello del 2004 (69,5 miliardi).

Le restanti due categorie, infatti, mostrano entrambe valori di spesa per l'anno 2011 decisamente più bassi rispetto a quelli delle altre annualità prese in esame, considerato che i trasferimenti in conto capitale sono passati dai 18,9 miliardi del 1996 ai 21,1 miliardi del 2004 e infine ai 15,1 miliardi del 2011; mentre le altre spese in conto capitale, pari nel 2011 a 44,4 miliardi, erano 49 miliardi nel 1996 e 64,9 miliardi nel 2004.

La ripartizione territoriale delle spese in conto capitale totali mostra come le Regioni italiane caratterizzate dagli importi maggiori siano, per l'anno 2011, il Lazio (19,1 miliardi), la Lombardia (14,3 miliardi), la Sicilia (8,5 miliardi), la Campania (8,2 miliardi) e il Veneto (7 miliardi).

Con riferimento agli investimenti, le Regioni che nel 2011 hanno sostenuto gli importi maggiori sono il Lazio (7,7 miliardi) e Lombardia (7,2 miliardi), mentre quelle che hanno investito meno sono Umbria (696 milioni), Basilicata (643 milioni), Valle d'Aosta (463 milioni) e Molise (304 milioni).

Le Regioni che nel 2011 hanno fatto registrare gli importi maggiori di trasferimenti in conto capitale sono state il Lazio (2,2 miliardi), la Campania e la Lombardia (1,8 miliardi), mentre quelle con gli importi più bassi sono state: Molise (126 milioni) e Valle d'Aosta (90 milioni).

Infine, con riferimento alle altre spese in conto capitale, le Regioni che hanno sostenuto gli importi più elevati sono state Lazio (9,1 miliardi), Lombardia (5,3 miliardi), Sicilia (4 miliardi), mentre quelle che hanno fatto registrare gli importi più bassi sono state: Basilicata (306 milioni) e provincia di Bolzano (291 milioni).

La tabella 4.6 riporta la distribuzione per livello di governo delle spese in conto capitale del SPA.

I valori mostrano come, nell'anno 2011, il 39% delle spese in conto capitale sia riconducibile alle AC (45 miliardi).

Tabella 4.6  
**DISTRIBUZIONE PER REGIONI E TIPOLOGIA DI SOGGETTI DEL TOTALE SPESE IN CONTO CAPITALE CONSOLIDATE DEL SPA. ANNI 1996; 2004; 2011**  
 Dati in milioni di euro

	Amministrazioni centrali			Amministrazioni locali			Amministrazioni regionali			Imprese pubbliche locali			Imprese pubbliche nazionali		
	1996	2004	2011	1996	2004	2011	1996	2004	2011	1996	2004	2011	1996	2004	2011
Piemonte	3.725	3.258	2.267	1.250	2.574	1.521	499	1.166	564	277	641	1.020	1.611	5.436	3.155
Valle d'Aosta	230	185	109	106	177	147	331	339	256	61	332	333	161	367	39
Lombardia	5.598	4.479	4.932	2.689	4.742	2.891	667	1.024	1.184	3.369	1.968	2.413	2.545	5.117	2.968
Veneto	2.746	2.396	2.532	1.208	2.754	1.341	686	1.206	810	238	1.255	1.377	1.330	2.808	1.477
Friuli Venezia Giulia	1.197	919	751	457	922	682	541	616	527	230	463	517	380	1.062	927
Liguria	1.729	1.528	1.284	693	1.088	659	151	493	106	348	348	498	809	2.523	1.174
Emilia Romagna	3.387	2.711	2.616	1.361	2.625	1.094	493	1.048	616	712	1.471	1.387	1.197	2.633	1.311
Toscana	3.133	2.857	2.166	1.067	2.255	1.130	434	709	734	581	791	694	1.383	3.066	1.674
Umbria	914	985	858	287	928	324	123	141	103	158	114	155	212	568	333
Marche	1.205	1.203	918	422	979	403	337	267	306	31	177	242	358	973	635
Lazio	14.039	9.817	10.984	1.708	2.276	1.695	260	622	638	579	1.293	1.384	3.966	7.264	4.474
Abruzzo	1.877	1.111	1.477	382	660	395	325	214	209	49	760	187	372	1.088	358
Molise	524	492	372	145	184	148	158	118	85	30	28	70	88	352	108
Campania	6.992	4.337	3.550	1.118	2.585	1.608	736	1.139	741	476	681	742	1.722	4.505	1.653
Puglia	3.824	2.837	2.230	622	1.511	827	633	71	365	121	212	288	1.028	1.980	1.227
Basilicata	1.111	853	420	341	378	254	255	145	133	101	55	50	215	541	305
Calabria	3.215	2.482	3.006	567	869	610	805	859	130	66	81	53	602	1.739	611
Sicilia	3.926	3.671	2.946	1.350	1.212	767	2.189	1.983	1.863	398	589	293	1.377	4.079	2.701
Sardegna	2.226	1.698	1.103	683	1.147	699	1.425	1.303	471	312	284	234	624	777	981
Provincia di Trento	415	633	249	410	651	527	818	1.324	1.066	272	291	728	196	212	80
Provincia di Bolzano	329	331	243	365	665	492	771	918	750	166	356	493	188	581	102
<b>Italia</b>	<b>62.342</b>	<b>48.785</b>	<b>45.013</b>	<b>17.230</b>	<b>31.181</b>	<b>18.213</b>	<b>12.638</b>	<b>15.705</b>	<b>11.657</b>	<b>8.717</b>	<b>12.193</b>	<b>13.156</b>	<b>20.366</b>	<b>47.671</b>	<b>26.292</b>

Serie storica rivalutata attraverso i coefficienti ISTAT di traduzione dei valori monetari. FOI (nt). Indici nazionali dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati.  
 Fonte: elaborazione IPRES su dati CPT

A seguire, si collocano rispettivamente gli importi delle IPN (26,2 miliardi, pari al 23% del totale), delle AL (18,2 miliardi, pari al 16%), delle IPL (13,2 miliardi, pari al 12%) e delle AR (11,6 miliardi, pari al 10% del totale).

Esaminando l'evoluzione dei valori di spesa nelle annualità considerate, si osserva come per tutti i livelli di governo – a eccezione di quello delle IPL – i valori dell'anno 2011 risultino inferiori ai corrispondenti valori dell'anno 2004, opportunamente rivalutati.

Se invece si confrontano i valori di spesa del 2011 con quelli rivalutati dell'anno 1996, fanno registrare importi più elevati nell'anno più recente non solo le IPL (rispettivamente 13,1 e 8,7 miliardi), ma anche le IPN (26,2 e 20,3 miliardi) e le AL (18,2 contro 17,2 miliardi). Al contrario, nell'ambito del periodo considerato sono diminuite sensibilmente le spese delle AR (12,6 miliardi nel 1996 e 11,6 miliardi nel 2011) e in maniera decisamente più drastica quelle delle AC (62,3 miliardi nel 1996 e 45 miliardi nel 2011).

Entrando nel dettaglio della ripartizione regionale delle spese, la tabella mostra come la Regione in cui si concentra la quota maggiore di spese delle AR sia il Lazio, nel quale le spese nell'anno 2011 sono state pari a 10,9 miliardi, a fronte dei corrispondenti valori rivalutati di 14 miliardi nel 1996 e 9,8 miliardi nel 2004.

Con riferimento alle AL, invece, la Regione che fa registrare le spese maggiori è la Lombardia, con un importo di 2,8 miliardi nel 2011, a fronte dei 4,7 miliardi nel 2004 e dei 2,6 miliardi nel 1996.

La Regione con le maggiori spese in conto capitale delle AR nell'anno 2011 è la Sicilia, con un importo di 1,8 miliardi a fronte di 1,9 miliardi nel 2004 e 2,1 miliardi nel 1996.

Le spese in conto capitale delle IPL risultano decisamente più elevate in Lombardia, con un importo nel 2011 pari a 2,4 miliardi, superiore a quello del 2004 (1,9 miliardi), ma inferiore a quello del 1996 (3,3 miliardi).

Infine, le Regioni che nel 2011 fanno registrare le maggiori spese delle IPN sono il Lazio (4,4 miliardi), il Piemonte (3,1 miliardi) e la Lombardia (2,9 miliardi), che fanno però tutte registrare importi decisamente più bassi rispetto a quelli del 2004 (rispettivamente 7,2, 5,4 e 5,1 miliardi).

#### 4.5

#### **La distribuzione funzionale e per tipologia di soggetti delle spese del SPA in Italia**

La tabella 4.7 riporta i risultati della riclassificazione funzionale delle spese in conto capitale per singola tipologia di soggetti, operata convertendo i trenta settori CPT nelle dieci divisioni COFOG secondo lo schema riportato nell'appendice 4.1.

Tabella 4.7  
DISTRIBUZIONE PER SETTORI D'INTERVENTO E PER TIPOLOGIA DI SOGGETTI DEL TOTALE SPESE  
IN CONTO CAPITALE CONSOLIDATE DEL SPA IN ITALIA. ANNO 2011  
Dati in euro pro capite

	AC	AL	AR	IPL	IPN
Servizi generali	19	52	13	1	0
Abitazioni e assetto territoriale	13	27	9	42	0
Affari economici	152	109	68	129	434
Attività intersettoriali e non ripartibili	14	0	14	1	0
Attività ricreative, culturali e di culto	9	20	4	3	0
Difesa	0	0	0	0	0
Istruzione	0	42	11	1	0
Ordine pubblico e sicurezza	27	7	2	0	0
Protezione dell'ambiente	5	30	15	27	0
Protezione sociale	490	7	3	10	0
Sanità	14	6	54	4	0
<b>Totale settori</b>	<b>742</b>	<b>300</b>	<b>192</b>	<b>217</b>	<b>434</b>

*Fonte: elaborazione IPRES su dati CPT*

I dati riportati in tabella mostrano che la spesa in conto capitale pro capite riconducibile alle:

- AC, complessivamente pari a 742 euro nell'anno 2011, è connessa in particolare a due principali settori funzionali, ovvero quello della protezione sociale (490 euro) e quello degli affari economici (152 euro);
- IPN, pari nel 2011 a 434 euro pro capite, è interamente rappresentata dalla funzione affari economici;
- AL, complessivamente pari a 300 euro pro capite, vede tra le principali funzioni di riferimento: gli affari economici (109 euro), i servizi generali (52 euro), l'istruzione (42 euro), la protezione dell'ambiente (30 euro) e l'assetto territoriale (27 euro);
- IPL, il cui totale ammonta a 217 euro pro capite, è riconducibile soprattutto alle funzioni affari economici (129 euro), assetto territoriale (42 euro) e protezione dell'ambiente (27 euro);
- AR, pari a 192 euro pro capite, è connessa principalmente alle funzioni affari economici (68 euro) e sanità (54 euro).

Infine, le tabelle riportate in appendice (dalla 4.2 alla 4.6) presentano,



per ciascun livello di governo, la distribuzione territoriale della spesa in conto capitale pro capite delle dieci divisioni COFOG.

Dalla lettura dei dati, emerge che:

- con riferimento alle AC, le Regioni che fanno registrare i maggiori importi pro capite di spesa in conto capitale per la protezione sociale sono il Lazio (1.354 euro) e il Molise (786 euro), mentre per gli affari economici le spese maggiori sono quelle di Calabria (759 euro) e Liguria (233 euro);
- i settori funzionali maggiormente significativi per le AL sono gli affari economici, con in particolare le province di Trento e Bolzano (rispettivamente 269 e 262 euro), i servizi generali (Valle d'Aosta 1.138 euro), l'istruzione e la protezione dell'ambiente (provincia di Trento con rispettivamente 219 e 155 euro), e l'assetto territoriale (Umbria 89 euro e Basilicata 77 euro);
- le maggiori spese in conto capitale delle AR sono quelle relative agli affari economici (province di Trento e Bolzano con 994 e 970 euro), e alla sanità (Trento 209 euro e Valle d'Aosta 148 euro);
- le spese per affari economici delle IPN si concentrano soprattutto nelle Regioni Lazio (780 euro) e Friuli Venezia Giulia (750 euro);
- le principali spese delle IPL sono quelle degli affari economici (Valle d'Aosta 2.437 euro), dell'assetto territoriale (Bolzano, 198 euro) e della protezione dell'ambiente (Piemonte 54 euro e Liguria 53 euro).

#### 4.6 Conclusioni

Il contributo si proponeva di studiare – attraverso i dati dei Conti Pubblici Territoriali opportunamente rivalutati e riclassificati – la più recente dinamica territoriale e funzionale della spesa in conto capitale del settore pubblico allargato, anche al fine di analizzarne i trend relativi ai singoli livelli di governo.

La prima parte del lavoro ha evidenziato come i dati di consuntivo 2012 abbiano confermato l'ulteriore calo della spesa per investimenti in quota di PIL, che dal 2,1% del 2010 e dal 2,0% del 2011, è diminuita all'1,9%, tornando ai livelli del 2003, con una stima – presentata nel DEF 2013 – che vorrebbe la stessa percentuale scendere addirittura all'1,6% nel 2017.

Inoltre, con riferimento agli investimenti pubblici fissi lordi, è stato sottolineato come la loro incidenza sul PIL nel 2011 risulti nel nostro Paese più

bassa rispetto a quella di undici su sedici Paesi della moneta unica (con una percentuale pari al 2%, contro il 2,3% della media dell'area euro).

Entrando nel merito dell'analisi della spesa totale consolidata del SPA condotta attraverso i dati dei CPT, questa è stata pari nel nostro Paese, per l'anno 2011, a 1.060 miliardi di euro, dei quali 946 miliardi (ovvero l'89,3%) riconducibili a spese correnti e i restanti 114 miliardi circa (pari al 10,7%) a spese in conto capitale. L'analisi del trend ha mostrato come, soprattutto nel periodo dal 2004 al 2011, la spesa in conto capitale del SPA sia diminuita drasticamente, passando da 155,5 a 114,3 miliardi di euro (valore addirittura inferiore del 5,7% a quello del 1996 di 121,2 miliardi).

La disaggregazione in categorie economiche della spesa in conto capitale dell'anno 2011 ha poi evidenziato la prevalenza delle spese per investimenti (54,7 miliardi) e delle altre spese (partecipazioni azionarie e concessioni di credito, 44,4 miliardi), seguite dai trasferimenti in conto capitale (15,1 miliardi).

Con riferimento alle annualità considerate, la spesa per investimenti è l'unica rispetto alla quale i valori rivalutati mostrano per il 2011 (54,7 miliardi) un importo leggermente maggiore rispetto a quello del 1996 (53,3 miliardi), ma comunque notevolmente inferiore rispetto a quello del 2004 (69,5 miliardi). Le restanti due categorie, infatti, mostrano entrambe valori di spesa per l'anno 2011 decisamente più bassi rispetto a quelli delle altre annualità prese in esame. Inoltre, la ripartizione territoriale delle spese in conto capitale totali mostra come le Regioni italiane caratterizzate dagli importi maggiori siano, per l'anno 2011, il Lazio (19,1 miliardi), la Lombardia (14,3 miliardi), la Sicilia (8,5 miliardi), la Campania (8,2 miliardi) e il Veneto (7 miliardi).

In relazione alla distribuzione per livello di governo delle spese in conto capitale del SPA, l'analisi ha mostrato che, nell'anno 2011, il 39% delle spese in conto capitale è riconducibile alle AC (45 miliardi). A seguire, si collocano, rispettivamente, gli importi delle IPN (26,2 miliardi, pari al 23% del totale), delle AL (18,2 miliardi, pari al 16%), delle IPL (13,2 miliardi, pari al 12%) e delle AR (11,6 miliardi, pari al 10% del totale). Esaminando l'evoluzione dei valori di spesa nelle annualità considerate, si è osservato come per tutti i livelli di governo – a eccezione di quello delle IPL – i valori dell'anno 2011 risultino inferiori ai corrispondenti valori dell'anno 2004, opportunamente rivalutati.

Sotto il profilo territoriale, la disaggregazione regionale delle spese ha consentito di osservare come le Regioni in cui si sono concentrate, per l'anno 2011, le quote maggiori di spese sono: per le AC il Lazio (10,9 miliardi); per le AL la Lombardia (2,8 miliardi); per le AR la Sicilia (1,8 miliardi); per le IPL la Lombardia (2,4 miliardi), e per le IPN il Lazio (4,4 miliardi), il Piemonte (3,1 miliardi) e la Lombardia (2,9 miliardi).



Infine, l'analisi funzionale delle spese in conto capitale del SPA ha consentito di quantificare la spesa pro capite sostenuta da ciascun livello di governo per singola divisione COFOG. Tale analisi ha permesso di evidenziare come la spesa delle AC sia connessa in particolare ai settori della protezione sociale e degli affari economici; quella delle IPN sia interamente rappresentata dalla funzione affari economici; quella delle AL veda tra le principali funzioni di riferimento gli affari economici, i servizi generali, l'istruzione, la protezione dell'ambiente e l'assetto territoriale; quella delle IPL sia riconducibile soprattutto alle funzioni affari economici, assetto territoriale e protezione dell'ambiente; e infine quella delle AR sia connessa principalmente alle funzioni affari economici e sanità.

Pertanto si ritiene possibile, in sintesi, trarre dal presente lavoro le seguenti conclusioni.

- L'analisi del trend della spesa in conto capitale del SPA ha mostrato quanto la stessa risulti, nelle annualità più recenti, in netto e costante calo. La riduzione, come evidenziato dalla disaggregazione per categorie economiche, interessa tutte e tre le principali componenti di spesa (investimenti, trasferimenti in conto capitale e altre spese, partecipazioni azionarie e concessioni di credito). In proposito, si osserva che la scelta di utilizzare la riduzione della spesa per investimenti come elemento costante della quadratura dei conti pubblici è stata evidenziata dalla Corte dei Conti più volte e sempre in termini critici, anche perché scelta non coerente con i programmi di rilancio e di accelerazione delle infrastrutture e delle opere pubbliche, cui fanno costante riferimento i documenti governativi di indirizzo delle riforme strutturali.
- L'analisi per livello di governo della spesa in conto capitale del SPA ha mostrato come la gran parte della stessa (il 62%) sia riconducibile ai livelli "centrali" delle amministrazioni pubbliche (alle AC fa capo il 39% della spesa totale e alle IPN il 23%), mentre quote decisamente minoritarie competono rispettivamente alle AL, alle IPL e alle AR. Tale evidenza conferma che nel nostro Paese, a distanza di anni dall'approvazione di riforme volte a favorire processi di "decentramento", non risulta ancora realizzata una conseguente variazione dell'articolazione per livello di governo della spesa pubblica.
- Infine, anche le risultanze dell'analisi funzionale e di quella territoriale della spesa in conto capitale per livello di governo paiono confermare l'incompletezza del processo di riforma del sistema di finanza pubblica che, ancora oggi, produce "sovrapposizioni" di competenze tra diversi livelli di governo e un'eccessiva eterogeneità dei valori di spesa nelle diverse aree del Paese.

Appendice 4.1  
TAVOLA DI RACCORDO TRA LA CLASSIFICAZIONE CPT E LA CLASSIFICAZIONE COFOG

Classificazione settoriale CPT	Classificazione settoriale COFOG
Amministrazione generale	Servizi generali
Difesa*	Ordine Pubblico e Sicurezza
Sicurezza pubblica	Ordine Pubblico e Sicurezza
Giustizia	Ordine Pubblico e Sicurezza
Istruzione	Istruzione
Formazione	Istruzione
Ricerca e Sviluppo (R. & S.) **	Attività intersettoriali e non ripartibili
Cultura e servizi ricreativi	Attività ricreative, culturali e di culto
Edilizia abitativa e urbanistica	Abitazioni e assetto territoriale
Sanità	Sanità
Interventi in campo sociale (assist. e benefic.)	Protezione sociale
Acqua	Abitazioni e assetto territoriale
Fognature e depurazione Acque	Protezione dell'ambiente
Ambiente	Protezione dell'ambiente
Smaltimento dei Rifiuti	Protezione dell'ambiente
Altri interventi igienico sanitari	Sanità
Lavoro	Affari economici
Previdenza e Integrazioni Salariali	Protezione sociale
Altri trasporti	Affari economici
Viabilità	Affari economici
Telecomunicazioni	Affari economici
Agricoltura	Affari economici
Pesca marittima e Acquicoltura	Affari economici
Turismo	Affari economici
Commercio	Affari economici
Industria e Artigianato	Affari economici
Energia	Affari economici
Altre opere pubbliche	Affari economici
Altre in campo economico	Affari economici
Oneri non ripartibili	Attività intersettoriali e non ripartibili

\* Essendo i valori di questa classe nulli per le amministrazioni locali, il riferimento all'imputazione rileva solo per le amministrazioni centrali e regionali.

\*\* Questa imputazione si è resa necessaria perché nella classificazione COFOG l'attività di ricerca applicata è assegnata ai diversi settori di afferenza.

Fonte: elaborazione IPRES

Appendice 4.2  
 DISTRIBUZIONE PER REGIONI E SETTORI DI INTERVENTO DEL TOTALE SPESE IN CONTO CAPITALE  
 CONSOLIDATE DELLE AC. ANNO 2011  
 Dati in euro pro capite

	Servizi generali	Abitazioni e assetto territoriale	Affari economici	Attività intersettoriali e non ripartibili	Attività ricreative, culturali e di culto	Difesa	Istruzione	Ordine pubblico e sicurezza	Protezione dell'ambiente	Protezione sociale	Sanità	Totale settori
Abruzzo	36	27	90	9	6	0	1	310	2	619	1	1.100
Basilicata	5	52	196	12	7	0	0	19	32	392	0	716
Bolzano	14	8	37	3	1	0	0	7	2	406	1	479
Calabria	12	34	759	5	3	0	1	17	2	573	89	1.495
Campania	8	10	197	12	7	0	0	11	1	362	0	609
Emilia	9	7	119	17	5	0	1	10	2	419	2	590
Friuli	15	18	109	28	8	0	0	10	13	406	0	607
Lazio	101	6	192	32	40	0	0	87	5	1.354	100	1.917
Liguria	12	21	233	15	5	0	0	13	17	476	3	794
Lombardia	9	8	131	14	5	0	0	11	2	314	4	497
Marche	5	8	41	9	4	0	1	11	3	501	2	586
Molise	21	48	229	11	11	0	0	14	34	796	0	1.165
Piemonte	10	10	95	11	6	0	1	12	1	358	5	509
Puglia	7	7	110	11	3	0	0	6	2	398	0	545
Sardegna	8	26	179	4	5	0	0	18	2	415	0	658
Sicilia	10	13	122	5	2	0	0	14	9	407	0	583
Toscana	17	9	58	15	12	0	0	42	6	416	1	578
Trento	13	9	48	11	1	0	0	10	2	366	11	470
Umbria	5	4	173	12	12	0	1	23	6	710	1	947
Valle d'Aosta	10	2	119	1	2	0	0	51	10	652	0	847
Veneto	5	26	105	14	8	0	1	6	9	338	1	513
<b>Italia</b>	<b>19</b>	<b>13</b>	<b>152</b>	<b>14</b>	<b>9</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>27</b>	<b>5</b>	<b>490</b>	<b>14</b>	<b>742</b>

*Fonte: elaborazione IPRES su dati CPT*

Appendice 4.3  
 DISTRIBUZIONE PER REGIONI E SETTORI DI INTERVENTO DEL TOTALE SPESE IN CONTO CAPITALE  
 CONSOLIDATE DELLE AL. ANNO 2011  
 Dati in euro pro capite

	Servizi generali	Abitazioni e assetto territoriale	Affari economici	Attività intersettoriali e non ripartibili	Attività ricreative, culturali e di culto	Difesa	Istruzione	Ordine pubblico e sicurezza	Protezione dell'ambiente	Protezione sociale	Sanità	Totale settori
Abruzzo	50	37	91	0	18	0	36	32	17	4	9	294
Basilicata	34	77	143	0	20	0	31	15	95	9	8	432
Bolzano	76	81	262	0	145	0	145	57	118	82	4	970
Calabria	31	43	113	0	22	0	42	7	38	3	5	303
Campania	26	36	117	0	12	0	37	2	38	3	5	276
Emilia	62	12	85	0	16	0	39	2	18	8	4	247
Friuli	132	28	179	0	47	0	82	13	51	12	7	552
Lazio	36	24	141	0	14	0	44	2	26	5	5	296
Liguria	123	21	172	0	14	0	23	6	36	8	6	408
Lombardia	47	25	108	0	20	0	41	6	31	8	6	291
Marche	45	27	91	0	16	0	36	6	17	9	10	257
Molise	19	38	145	0	23	0	67	114	29	15	13	463
Piemonte	62	27	117	0	35	0	46	8	27	12	7	341
Puglia	23	28	64	0	10	0	36	3	30	4	4	202
Sardegna	83	50	133	0	38	0	42	5	44	13	9	417
Sicilia	24	17	58	0	7	0	21	4	15	2	5	152
Toscana	59	23	108	0	18	0	40	7	35	7	4	301
Trento	138	41	269	0	78	0	219	49	155	33	14	995
Umbria	72	89	75	0	17	0	38	35	22	3	9	358
Valle d'Aosta	1.138	0	1	0	0	0	4	0	0	0	0	1.143
Veneto	59	10	106	0	22	0	45	5	14	6	5	272
<b>Italia</b>	<b>52</b>	<b>27</b>	<b>109</b>	<b>0</b>	<b>20</b>	<b>0</b>	<b>42</b>	<b>7</b>	<b>30</b>	<b>7</b>	<b>6</b>	<b>300</b>

Fonte: elaborazione IPRES su dati CPT

Appendice 4.4  
 DISTRIBUZIONE PER REGIONI E SETTORI DI INTERVENTO DEL TOTALE SPESE IN CONTO CAPITALE  
 CONSOLIDATE DELLE AR. ANNO 2011  
 Dati in euro pro capite

	Servizi generali	Abitazioni e assetto territoriale	Affari economici	Attività intersettoriali e non ripartibili	Attività ricreative, culturali e di culto	Difesa	Istruzione	Ordine pubblico e sicurezza	Protezione dell'ambiente	Protezione sociale	Sanità	Totale settori
Abruzzo	4	5	95	0	2	0	9	2	5	0	34	155
Basilicata	28	9	46	48	0	0	38	0	11	0	47	227
Bolzano	39	19	970	94	40	0	96	17	28	45	130	1.478
Calabria	1	8	20	15	0	0	2	1	9	0	9	65
Campania	5	7	57	5	3	0	18	1	7	5	19	127
Emilia	7	3	25	21	1	0	1	0	15	1	67	139
Friuli	17	62	189	15	26	0	12	1	18	7	80	427
Lazio	41	2	15	36	1	0	5	0	2	0	10	111
Liguria	3	2	5	8	1	0	0	0	1	3	43	66
Lombardia	6	1	43	3	2	0	1	0	3	1	59	119
Marche	16	1	119	14	1	1	5	0	1	0	37	196
Molise	13	37	143	2	7	0	5	9	15	5	31	266
Piemonte	9	9	45	6	4	0	2	0	7	0	44	126
Puglia	5	3	31	6	2	0	0	0	2	2	37	89
Sardegna	11	45	111	4	4	0	1	6	48	1	50	281
Sicilia	13	25	97	33	6	0	58	0	69	5	63	369
Toscana	16	4	24	1	1	0	5	0	2	0	144	196
Trento	129	95	994	106	54	0	140	102	129	54	209	2.013
Umbria	5	13	36	27	1	0	1	0	11	0	20	114
Valle d'Aosta	157	110	929	287	158	0	40	35	100	33	148	1.996
Veneto	4	3	52	2	1	0	1	2	18	2	78	164
<i>Italia</i>	13	9	68	14	4	0	11	2	15	3	54	192

*Fonte: elaborazione IPRES su dati CPT*

Appendice 4.5  
DISTRIBUZIONE PER REGIONI E SETTORI DI INTERVENTO DEL TOTALE SPESE IN CONTO CAPITALE  
CONSOLIDATE DELLE IPL. ANNO 2011  
Dati in euro pro capite

	Servizi generali	Abitazioni e assetto territoriale	Affari economici	Attività intersettoriali e non ripartibili	Attività ricreative, culturali e di culto	Difesa	Istruzione	Ordine pubblico e sicurezza	Protezione dell'ambiente	Protezione sociale	Sanità	Totale settori
Abruzzo	0	50	70	1	0	0	0	0	5	1	13	139
Basilicata	0	47	34	1	0	0	0	0	2	0	0	85
Bolzano	0	198	223	4	2	0	0	0	22	522	0	970
Calabria	0	6	16	0	0	0	0	0	4	0	0	26
Campania	0	22	87	3	1	0	0	0	7	1	5	127
Emilia	0	30	212	0	4	0	2	0	49	2	13	313
Friuli	0	52	331	8	2	0	0	0	23	2	0	418
Lazio	0	43	135	0	11	0	0	0	48	0	4	242
Liguria	0	114	131	0	6	0	2	0	53	0	1	308
Lombardia	0	26	176	0	1	0	2	0	31	3	4	243
Marche	0	48	61	1	2	0	0	0	39	0	2	154
Molise	0	44	175	1	0	0	0	0	1	0	0	220
Piemonte	8	85	76	0	3	0	0	0	54	1	2	229
Puglia	0	58	10	0	0	0	0	0	2	0	0	70
Sardegna	0	28	104	4	1	0	0	0	2	0	0	140
Sicilia	0	12	35	0	0	0	0	0	8	0	1	58
Toscana	14	28	104	2	0	0	3	0	27	0	7	185
Trento	1	180	620	0	3	0	0	0	51	515	4	1.375
Umbria	0	66	90	2	0	0	0	0	13	0	1	171
Valle d'Aosta	0	8	2.437	0	126	0	0	0	22	0	0	2.594
Veneto	0	43	195	1	5	0	0	0	32	1	1	279
<b>Italia</b>	<b>1</b>	<b>42</b>	<b>129</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>27</b>	<b>10</b>	<b>4</b>	<b>217</b>

*Fonte: elaborazione IPRES su dati CPT*

Appendice 4.6  
DISTRIBUZIONE PER REGIONI E SETTORI DI INTERVENTO DEL TOTALE SPESE IN CONTO CAPITALE  
CONSOLIDATE DELLE IPN. ANNO 2011  
Dati in euro pro capite

	Servizi generali	Abitazioni e assetto territoriale	Affari economici	Attività intersettoriali e non ripartibili	Attività ricreative, culturali e di culto	Difesa	Istruzione	Ordine pubblico e sicurezza	Protezione dell'ambiente	Protezione sociale	Sanità	Totale settori
Abruzzo	0	0	267	0	0	0	0	0	0	0	0	267
Basilicata	0	0	519	0	0	0	0	0	0	0	0	519
Bolzano	0	0	201	0	0	0	0	0	0	0	0	201
Calabria	0	0	304	0	0	0	0	0	0	0	0	304
Campania	0	0	283	0	0	0	0	0	0	0	0	283
Emilia	0	0	296	0	0	0	0	0	0	0	0	296
Friuli	0	0	750	0	0	0	0	0	0	0	0	750
Lazio	0	1	780	0	0	0	0	0	0	0	0	781
Liguria	0	0	726	0	0	0	0	0	0	0	0	726
Lombardia	0	0	299	0	0	0	0	0	0	0	0	299
Marche	0	0	406	0	0	0	0	0	0	0	0	406
Molise	0	0	339	0	0	0	0	0	0	0	0	339
Piemonte	0	0	708	0	0	0	0	0	0	0	0	708
Puglia	0	0	300	0	0	0	0	0	0	0	0	300
Sardegna	0	0	585	0	0	0	0	0	0	0	0	585
Sicilia	0	0	535	0	0	0	0	0	0	0	0	535
Toscana	0	0	446	0	0	0	0	0	0	0	0	446
Trento	0	0	151	0	0	0	0	0	0	0	0	151
Umbria	0	0	368	0	0	0	0	0	0	0	0	368
Valle d'Aosta	0	0	301	0	0	0	0	0	0	0	0	301
Veneto	0	0	299	0	0	0	0	0	0	0	0	299
<b>Italia</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>434</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>434</b>

*Fonte: elaborazione IPRES su dati CPT*

## Bibliografia

- Aghion P., Howitt P. (1998), *Endogenous Growth Theory*, MIT Press, Cambridge.
- Banca d'Italia (2013), *Relazione Annuale*, Roma.
- Calderon C., Serven L. (2004), *The Effects of Infrastructure Development on Growth and Income Distribution*, mimeo, World Bank.
- Corte dei Conti (2013), *Rapporto 2013 sul coordinamento della finanza pubblica*, Roma.
- Cova P. (2004), *Efficacia delle infrastrutture pubbliche: teoria e tecniche per l'analisi*, UVER, Roma.
- Etro F. (2005), *Investimenti in infrastrutture: teoria ed evidenza empirica*, Milano.
- IFEL (anni vari), *Economia e Finanza locale. Rapporto*, Roma.
- IRES, IRPET, SRM, Éupolis, IPRES, Liguria Ricerche (2013), *La finanza locale in Italia. Rapporto 2012*, FrancoAngeli, Milano.
- Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato (2013), *La spesa pubblica in Europa: metodi, fonti, elementi per l'analisi*, Roma.
- Ministero dello Sviluppo Economico, Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione economica (2012), *Rapporto annuale 2011 sugli interventi nelle aree sottoutilizzate*, Roma.
- Ministero dello Sviluppo Economico, Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione economica (2013), *Conti Pubblici Territoriali, anno 2011*, Roma.
- SVIMEZ (anni vari), *Rapporto annuale sull'economia del Mezzogiorno*, il Mulino, Bologna.

## Note

<sup>1</sup> In particolare, “la moderna teoria della crescita endogena suggerisce un canale attraverso il quale maggiori infrastrutture aumentano la crescita, almeno per livelli di dotazioni infrastrutturali non troppo elevati: le infrastrutture possono contribuire ad aumentare la produttività marginale dei fattori produttivi accumulabili (capitale fisico e, soprattutto, umano), controbilanciando la tendenza alla riduzione della produttività marginale del capitale a seguito della sua accumulazione, consentendo perciò tassi di crescita positivi anche nel lungo periodo” (Etro, 2005). Per approfondimenti si leggano anche: Aghion e Howitt (1998); Calderon e Serven (2004).

<sup>2</sup> Nel 2009 la spesa corrente al netto degli interessi rappresentava già il 90,8% della spesa totale; nel 2011 la stessa percentuale è salita al 93,3%.

<sup>3</sup> Che, come è noto, oltre alle amministrazioni pubbliche include anche le imprese nazionali e territoriali a controllo pubblico.

<sup>4</sup> I CPT, pubblicati ogni anno dal Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica del Ministero dello Sviluppo Economico, riportano i flussi finanziari di entrata e di spesa per settori d'intervento e livelli di governo della pubblica amministrazione. In particolare, i CPT presentano informazioni relative all'universo della “Pubblica Amministrazione” (PA) – intesa come l'insieme delle amministrazioni centrali (AC), delle amministrazioni locali (AL) e delle amministrazioni regionali (AR) – e all'universo del “Settore Pubblico Allargato” (SPA) – rappresentato, oltre che dalla PA, dalle imprese pubbliche locali e dalle imprese pubbliche nazionali. Nello specifico, all'interno dei CPT le amministrazioni locali sono

rappresentate da Province, Comuni, Comunità montane, Camere di Commercio Università, Edsu, Enti dipendenti dagli enti locali, Autorità portuali, Parchi. Nelle amministrazioni regionali sono ricomprese Regioni, Aziende Sanitarie Locali, Ospedali pubblici; mentre l'amministrazione centrale comprende Stato, Cassa DDPP (fino al 2003), Enti previdenziali, altri Enti dell'amministrazione centrale, Anas, Patrimonio SpA. Infine, è necessario precisare che, ai fini della presente analisi, si è fatto riferimento ai dati CPT relativi all'aggregato del "Settore Pubblico Allargato" (SPA). In effetti, la scelta dell'universo di riferimento (PA ovvero SPA) incide sul processo di consolidamento e sull'elaborazione dei dati, dal momento che, nei CPT, i pagamenti di competenza degli Enti sono riportati in maniera "consolidata", ovvero al netto di tutti i trasferimenti destinati ad altri soggetti dello stesso "universo".

<sup>5</sup> Tale processo di riclassificazione è stato operato utilizzando le informazioni riportate nei rispettivi glossari. Per maggiori dettagli sulla metodologia adottata per il raccordo del modello di classificazione settoriale a trenta voci utilizzato dai CPT con quello a dieci divisioni previsto dalla COFOG, si veda la tabella riportata nell'appendice n. 1. Per l'approfondimento dei contenuti dei singoli settori CPT si rimanda, invece, al quarto capitolo della relativa guida metodologica ([www.dps.tesoro.it/cpt/cpt\\_notemetodologiche.asp](http://www.dps.tesoro.it/cpt/cpt_notemetodologiche.asp)).

<sup>6</sup> Per il processo di rivalutazione si è ritenuto opportuno fare riferimento al modello utilizzato da RGS nella pubblicazione *La spesa dello stato dall'unità d'Italia (anni 1862-2009)*, nel quale si ricorre appunto ai coefficienti ISTAT di traduzione dei valori monetari.

<sup>7</sup> "Tale flessione è stata superiore ai valori programmatici: di oltre 6 miliardi in riferimento agli obiettivi rivisti della Nota di aggiornamento; di più di 10 miliardi nel confronto con gli obiettivi assunti nel DEF 2012", Corte dei Conti (2013, p. 15).

<sup>8</sup> L'onere per interessi ha superato di 2,5 miliardi la stima proposta nel DEF 2012, Corte dei Conti (2013, p. 15).

<sup>9</sup> Sulla base dei dati pubblicati nel conto annuale della Ragioneria generale dello Stato (aggiornato al 2011) si può stimare che circa il 70% della riduzione del numero di occupati sia dovuto al comparto della scuola (che nel 2006 rappresentava circa un terzo del totale dei dipendenti pubblici); un ulteriore 10% è concentrato nel settore dei ministeri (che rappresentavano il 5% del totale), Banca d'Italia (2013, p. 150).

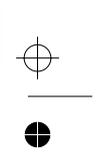
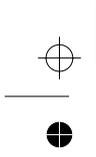
<sup>10</sup> La crescita della spesa per pensioni è connessa con l'adeguamento dei trattamenti ai prezzi (pari al 3,0%, di cui 0,4 a titolo di conguaglio) che nel 2012, come disposto dalla manovra del dicembre 2011, non ha tuttavia interessato le pensioni di importo complessivo superiore a tre volte quello minimo (circa 1.450 euro mensili). La riforma del sistema pensionistico varata a dicembre del 2011 non ha avuto effetti diretti sul numero di nuove pensioni liquidate poiché, a causa del meccanismo delle finestre di pensionamento, i lavoratori che sono andati in pensione nel 2012 avevano maturato i requisiti nell'anno precedente e quindi non erano soggetti a quelli, più stringenti, introdotti a dicembre del 2011. Banca d'Italia (2013, p. 150).

<sup>11</sup> Corte dei Conti (2013, p. 95).

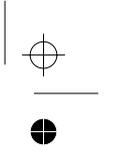
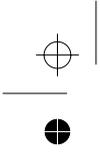
<sup>12</sup> Se invece si prende in considerazione la spesa in conto capitale totale delle amministrazioni pubbliche – che comprende anche i trasferimenti (tra questi, le erogazioni in favore delle imprese a controllo pubblico che realizzano infrastrutture) – si osserva come questa tra il 1990 e il 2010 sia stata pari in Italia al 4,0% del prodotto, in linea con quella media dei Paesi dell'area dell'euro, appena inferiore a quella della Francia (4,2%) e superiore a quella della Germania (3,5) e del Regno Unito (2,9). Da Banca d'Italia, *Relazione Annuale, 2010*, p. 119.

<sup>13</sup> Ministero dello Sviluppo Economico, Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione economica (2012, p. 137).

<sup>14</sup> Tra le prime rientrano, tra le altre, l'ENEL, l'ENI, le Ferrovie dello Stato, le Poste,

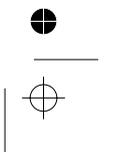
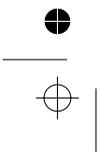


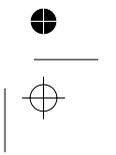
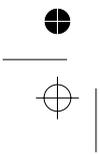
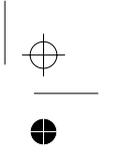
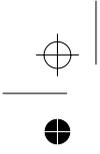
l'Azienda monopoli di Stato, la Cassa Depositi e Prestiti, le aziende ex IRI ecc. Tra le seconde, i consorzi di enti locali, le società partecipate e le fondazioni, le aziende municipalizzate e altre istituzioni locali. Si tratta, indipendentemente dalla forma giuridica, di soggetti nei confronti dei quali operano forme di finanziamento o di controllo nella gestione da parte di enti appartenenti alla Pubblica Amministrazione. Una stima dell'incidenza dell'attività di investimento riferibile a questa specifica categoria di soggetti istituzionali è stata effettuata dalla Banca d'Italia, secondo la quale gli investimenti cumulati in infrastrutture del Genio civile più che raddoppiano se si aggiungono quelli del complesso degli enti del settore pubblico allargato. Corte dei Conti (2013, p. 97).



## Parte seconda

### Regioni, forme di intervento e risorse comunitarie







## “Smart specialisation”: le sfide del nuovo ciclo di programmazione comunitaria per il regionalismo italiano

Nicola Bellini\*

Il nuovo ciclo di programmazione comunitaria ha tra le sue principali caratteristiche quella di confermare la priorità degli obiettivi ambiziosi e irrealizzati della strategia di Lisbona. La trasformazione dell’Europa nella “più dinamica economia basata sulla conoscenza” è affidata però in modo sempre più deciso anche alle politiche regionali, saldando in modo definitivo nelle strategie di sviluppo dell’Unione gli obiettivi di coesione e di competitività (Bellini e Landabaso, 2007).

L’obiettivo dell’innovazione finisce così per caratterizzare una parte assai consistente delle risorse disponibili per le politiche regionali, secondo un nuovo criterio ispiratore delle strategie regionali dell’innovazione che è sintetizzato nel principio della *smart specialisation* (Foray e Goenaga, 2013).

Le strategie di specializzazione intelligente sono definite come delle “agende di trasformazione economica integrate e *place-based*”, caratterizzate da cinque elementi fondamentali:

- l’essere focalizzate su alcune priorità;
- l’essere costruite a partire da punti di forza, vantaggi competitivi e potenziali propri della regione di riferimento;
- l’essere riferite a un concetto ampio di innovazione, che coinvolge il settore privato;
- il favorire il coinvolgimento pieno degli stakeholders;
- il loro essere *evidence-based* e il rendere centrali i sistemi di monitoraggio e di valutazione anche e soprattutto come strumento di apprendimento (Foray *et al.*, 2012).

\* Istituto di Management, Scuola Superiore Sant’Anna, Pisa. Questo breve saggio si fonda su una serie di approfondimenti che l’autore ha realizzato per la DG Regio della Commissione Europea. In particolare molte delle riflessioni qui sviluppate sono frutto della proficua e amichevole collaborazione con Francesco Grillo.



Queste caratteristiche hanno un valore cogente nei confronti della programmazione regionale, poiché rappresentano una condizionalità ex ante della nuova Politica di Coesione, con particolare riferimento a due obiettivi del FESR (il rafforzamento della ricerca, dello sviluppo tecnologico e dell'innovazione; il miglioramento delle condizioni di accesso e della qualità di utilizzo delle ICT).

Peraltro la commissione ha messo in campo un complesso sistema di assistenza alle regioni per provare a fare un “salto di qualità” rispetto alle esperienze passate riguardanti l'innovazione. In particolare la costituzione della “piattaforma di Siviglia”, localizzata presso l'*Institute for Prospective Technological Studies* (IPTTS), costituisce un'esperienza senza precedenti nella sostegno sistematico al policy learning dei governi regionali (il funzionamento della piattaforma è descritto sul sito: <http://s3platform.jrc.ec.europa.eu>).

Questo forte input della Commissione Europea arriva tuttavia in Italia in una fase che è caratterizzata da una altrettanto forte spinta alla ricostruzione di processi decisionali centralizzati in vari settori delle politiche pubbliche. Questa tendenza esprime sicuramente un sentimento diffuso di delusione rispetto alle performance dei governi regionali e al deficit di innovazione che – contrariamente alle aspettative – essi hanno espresso nel panorama politico-istituzionale italiano (per esempio in materia di programmazione), ma vi si rispecchia anche una visione che ha radici culturali profonde nella nostra storia e che è stata solo apparentemente e superficialmente scalfita dalla prospettiva federalista, introdotta in coincidenza con la crescita del peso politico della Lega Nord.

L'indebolimento dell'influenza leghista si è combinato peraltro a un movimento di opinione, alimentato anche da autorevoli firme del giornalismo di inchiesta, che identifica nelle regioni uno dei luoghi di più sfrontata espressione della corruzione politica e di maggiore spreco di risorse pubbliche. Il risultato è che oggi i governi regionali appaiono su una posizione più difensiva che propositiva, mentre sempre più spesso si leggono valutazioni critiche della riforma Bassanini, vista come un cedimento indebito alle pressioni leghiste e un “errore da correggere”. Nei dibattiti pubblici l'assunto che gestioni centralistiche abbiano in quanto tali una superiore efficienza gestionale ed efficacia di risultati è costantemente riaffermato, senza che si senta la necessità di metterlo in qualche modo in discussione.

Nell'ambito delle politiche industriali e dell'innovazione vi sono poi ulteriori difficoltà, che non riguardano solo il livello regionale e che derivano dalla situazione di perdurante crisi strutturale del nostro apparato produttivo. Si tratta di difficoltà tecniche, che riguardano la dubbia efficacia di singoli strumenti, ma anche strategiche (ossia riguardanti la capaci-



tà dei governi di esprimere visioni e linee di condotta lungimiranti e sostenibili nel tempo) e, in senso più ampio, di legittimità politica. La capacità dei processi di policy making di definire priorità che non siano vincolate da interessi e visioni di breve periodo (quali sono o dovrebbero essere tipicamente le priorità espresse da una politica dell'innovazione) risulta infatti limitata dalle tensioni di una fase di transizione, in cui le urgenze, come per esempio la tutela dell'occupazione, hanno il sopravvento nelle agende di policy.

La combinazione di queste due tendenze (la crisi dell'ipotesi federalista e la crisi delle politiche dell'innovazione) ha portato a immaginare anche una revisione dei rapporti tra governo centrale e governi regionali proprio in materia di innovazione. Ciò è apparso evidente in particolare da azioni e dichiarazioni di esponenti del governo Monti, quando si è perfino prospettata l'esigenza di rivedere il Titolo V della Costituzione e la ripartizione attuale delle competenze tra Stato e Regioni. In realtà le accuse di dispersione di risorse facevano "piazza pulita" di anni di learning e di elaborazioni, che, come dimostrato da una lettura sistematica dei documenti di programmazione regionale (Bellini e Grillo, 2012), erano stati tutt'altro che infruttuosi, sia sul piano dei contenuti che del metodo, tanto più che la qualità dell'elaborazione in materia di ricerca e sviluppo e di innovazione non mostrava affatto una meccanica corrispondenza con i dati classici di misurazione dell'impegno finanziario. In altri termini l'attenzione verso i temi dell'innovazione e la qualità delle proposte di policy non sono state predeterminate dal livello di sviluppo, anche se poi ha pesato la distanza tra le enunciazioni e la capacità realizzativa.

Accade così che, pur nel formale adeguamento alle indicazioni comunitarie relative alla *smart specialisation*, le medesime criticità che sono rintracciabili in diversi Paesi europei assumano in Italia una particolare rilevanza.

La strategia – dice la Commissione – deve identificare con chiarezza delle priorità di sviluppo. Da un lato, ciò dovrebbe realizzarsi con indicazioni non generiche, ma con definizioni puntuali e, per ciò stesso, più credibili. Dall'altro lato, la Commissione insiste molto sul fatto che proprio la specificità delle indicazioni dovrebbe permettere di evitare le "strategie fotocopia" e quindi una penalizzante uniformità di soluzioni. Non vi è dubbio che il riferimento al termine specializzazione si presti a equivoci, specialmente se viene intesa – come avviene in molti casi, per evidente inerzia semantica – come specializzazione industriale/settoriale. In realtà la specializzazione "smart" è da considerarsi più un punto di partenza, che un obiettivo da raggiungere. È insomma l'invito a specializzare le politiche e i loro obiettivi, più che a ottenere un maggiore livello di specializzazione degli apparati produttivi o a consolidare quello attuale (scelta – si badi bene – del tutto



legittima, anche se assai discutibile in una fase di transizione strutturale delle economie). Anzi il risultato di una politica ispirata alla *smart specialisation* potrebbe (e forse dovrebbe) essere quello di promuovere, attraverso la diversificazione fondata sugli asset e sui potenziali tecnologici, una riduzione della specializzazione e un aumento della varietà, seppure “correlata” (cf. Asheim *et al.*, 2001). Così pure si può ben immaginare politiche che si concentrino su problemi dei territori, che siano particolarmente significativi, come quelli legati alla dispersione fisica degli insediamenti umani e produttivi, allo smaltimento dei rifiuti, alla rivitalizzazione di produzioni tradizionali o mature ecc.

L’esigenza di focalizzare l’intervento pubblico su un numero limitato di priorità era già presente ed esplicito in quasi tutte le regioni, ma spesso rimaneva una intenzione e l’auspicio di una scelta selettiva risultava nei fatti annacquato in liste di “priorità” assai inclusive. Quale probabilità esiste che i fragili governi regionali italiani riescano oggi a essere realmente selettivi, rinunciando al consenso degli interessi che ne risulterebbero esclusi? Il pessimismo a questo proposito è giustificato anche dall’apparente incapacità di sviluppare una vera e propria visione strategica che sia ragionata e specificata sulle caratteristiche “uniche” della regione, ossia un punto di sintesi politicamente significativo su “dove la regione vorrebbe essere in futuro, quali sono i principali obiettivi da raggiungere e perché essi sono importanti” (Foray *et al.*, 2012, p. 22).

Un rinnovamento dei contenuti delle strategie sulla ricerca e innovazione comporta inoltre una verifica e un riaggiustamento, quando non una radicale revisione della *governance*. Ciò riguarda in primo luogo le strutture dei governi regionali e le reti di agenzie ed enti strumentali da essi dipendenti. Si assiste in Europa a un ruolo sempre decisivo, anche se con modalità e soluzioni diverse dal passato, delle varie *regional development agencies* (Bellini *et al.*, 2012).

In Italia invece la crisi della finanza pubblica e più in generale un atteggiamento preconetto di sfiducia e ostilità rispetto al ruolo di enti e agenzie (viste come “carrozzoni” e luoghi di elargizione di prebende a esponenti politici) giustificano non solo un freno alla costituzione di nuovi soggetti, ma anzi una tendenza prevalente a ridimensionare l’esistente, con riduzione delle risorse disponibili, dispersione del capitale umano e un’ostentata enfasi sui temi del controllo della gestione.

Nella visione proposta dall’Unione Europea, il tema della *governance* non si limita agli assetti organizzativi del policy maker, ma include le forme di coinvolgimento dei vari stakeholders pubblici e privati, sia nelle fasi di definizione della strategia e di riposta delle azioni sia in quelle di attuazione e realizzazione. L’obiettivo è quello di operationalizzare il riferimento alla “quadrupla elica” (Foray *et al.*, 2012, p. 37), ossia alla necessità di guardare



all'innovazione come a un fenomeno in cui l'utilizzatore deve essere chiamato a partecipare alla definizione di progetti, idee e politiche. A tal fine si sostiene che i processi di costruzione e attuazione delle strategie per la ricerca e innovazione debbano essere veri e propri processi imprenditoriali ("an entrepreneurial process of discovery") più che di tradizionale policy-making (Foray *et al.*, 2012).

Non può sfuggire l'esistenza di una intrinseca contraddizione tra le caratteristiche tipiche di un processo di formazione delle politiche e l'idea stessa di una "scoperta imprenditoriale", che presuppone un grado di creatività e una disposizione al rischio inusuali nella programmazione pubblica. L'impegno diretto e le conoscenze delle imprese e degli altri stakeholders devono quindi assumere un peso determinante nell'individuazione delle priorità. In questa prospettiva le tradizionali routine di concertazione, specie quelle governate in forme più o meno neo-corporative dalle rappresentanze di interessi, già in crisi per motivi endogeni, risultano insufficienti.

L'inclusività deve giungere al punto di promuovere attivamente la partecipazione di quei gruppi sociali che, pur costituendo fattori evidenti di dinamismo delle nostre società e delle nostre economie (si pensi alle donne, ai giovani o all'immigrazione qualificata), oggi sono esclusi dai processi di concertazione.

Il processo di definizione delle strategie assume in altri termini una complessità politica che non è di facile gestione in nessuna Regione d'Europa, anche se si aprono opportunità importanti per allargare e rafforzare la *constituency* delle politiche dell'innovazione, almeno in parte risolvendo i problemi della sua legittimità. Ma in Italia? Quali possibilità hanno le classi politiche regionali di esprimere oggi un ruolo di aggregazione politica nuovo e talmente impegnativo?

Nella proposta dell'Unione europea il coinvolgimento degli stakeholders interni e quindi il sistema delle connessioni interne è poi bilanciato da una altrettanto rilevante connettività sull'esterno, che costituisce una caratterizzazione costante e importante di diverse fasi del processo. In altri termini il sistema regionale dell'innovazione ne risulta aperto. La strategia stessa dev'essere *outward looking*, valorizzando i posizionamenti nelle catene globali del valore, le connessioni con fonti esterne di conoscenza e, sul piano delle politiche, le collaborazioni interregionali, fondate su analogie o complementarietà. La stessa specializzazione è *smart* anche in quanto definisce le proprie caratteristiche e le proprie potenzialità non in termini assoluti e autoreferenziali, ma in termini di posizionamenti relativi rispetto ad altre regioni d'Europa. Anche qui registriamo ritardi diffusi: per un deficit di strumentazioni conoscitive, ma anche per una tendenza a elaborare strategie che subiscono le influenze esogene, più



che interagirci, rimanendo legate a visioni sostanzialmente “chiuse” dei sistemi regionali dell’innovazione.

La strategia proposta dev’essere – si dice inoltre – *evidence-based*. L’interpretazione di questo requisito è tutt’altro che ovvia, perché sfida i governi regionali a dotarsi di strumentazioni analitiche che superino i limiti delle tradizionali analisi macroeconomiche e/o settoriali su scala regionale. In realtà anche nel recente passato, si notava una qualità media delle elaborazioni strategiche piuttosto elevata, con basi analitiche solide, anche se con una prevalente propensione alla lettura macroeconomica e settoriale, in assenza invece di riflessioni più propriamente legate alle strategie delle imprese e dai posizionamenti sulle catene del valore (Bellini e Grillo 2012). Emergono dunque esigenze nuove, come quella di una maggiore capacità previsionale o quella di una lettura a maglie più fini, che renda conto dei posizionamenti strategici aziendali, oppure quella di identificare i patrimoni di conoscenza e le loro potenzialità di applicazione, oppure ancora di censire gli asset relazionali, specie quelli più rilevanti per contenuti e raggio d’azione. Queste sfide sono per altro affrontabili non solo e non tanto nel chiuso delle stanze di ricercatori e programmatori, ma aprendo a sua volta la fase analitica e di sistematizzazione dei dati a meccanismi partecipativi che coinvolgano gli stakeholders.

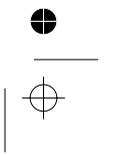
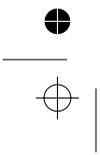
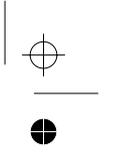
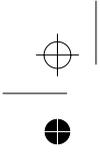
Infine, la Commissione richiama l’attenzione sull’esigenza di un mix di politiche articolato ed equilibrato. Da questo punto di vista, le Regioni italiane appaiono assestate su approcci molto tradizionali, fondati sulla triade “domanda-offerta-trasferimento”. In quest’ambito il punto di debolezza era ed è soprattutto segnato dalla politica della domanda, che risente di un profondo quanto comprensibile scetticismo sulla capacità di strutture economiche caratterizzate da piccole imprese di esprimere una domanda di innovazione e una capacità di partecipazione ai costi e ai rischi dell’innovazione adeguate agli standard di un Paese avanzato. Non stupisce quindi che il cofinanziamento privato all’innovazione venga percepito come un elemento marginale rispetto all’impegno della politica.

In conclusione, nel nome della smart specialisation si sta oggi svolgendo in Europa e anche in Italia un esercizio di programmazione strategica per l’innovazione da cui dipende buona parte dell’esito e dell’impatto dei fondi strutturali europei per i prossimi sette anni. È tuttavia una sfida che sarebbe pericolosamente riduttivo riportare a un’esigenza di aggiornamento del metodo e di innovazione delle “technicalities”, terreno esclusivo degli apparati invece che processo socialmente inclusivo ed eminentemente politico. Il rischio è che l’indebolito regionalismo italiano non abbia la capacità di vedere in questo esercizio un’occasione per riformare le prassi di programmazione regionale in modo irreversibile e tale da restituire loro un profilo politico oggi apparentemente perduto.



## Bibliografia

- Asheim B., Boschma R., Cooke P. (2011), “Constructing Regional Advantage”, *Regional Studies*, 45, 7, pp. 893-904.
- Bellini N., Danson M., Halkier H. (2012), *Regional Development Agencies: The Next Generation*, Routledge, London.
- Bellini N., Grillo F. (2012), *Le strategie per la ricerca e l'innovazione delle Regioni italiane nella prospettiva della “smart specialisation”*, EU Commission, Bruxelles, DG Regio (mimeo).
- Bellini N., Landabaso M. (2007), “Learning about Innovation in Europe’s Regional Policy”, in Rutten R., Boekema F. (eds.), *The Learning Region: Foundations, State-of-the-Art, Future*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Foray D. et al. (2012), *Guide to Research and Innovation Strategies for Smart Specialisations (RIS 3)*, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- Foray D., Goenega X. (2013), *The Goals of Smart Specialization*, S3 Policy Brief Series n. 01/2013, S3 Platform, JRC-IPTS, Seville.



## 5 Le attuali politiche di programmazione regionale: modelli a confronto

Giovanni Maltinti e Stefano Piperno\*

*5.1 Introduzione – 5.2 Le fasi della programmazione regionale: una possibile periodizzazione – 5.3 Il paradigma della sostenibilità e le nuove dimensioni della pianificazione territoriale – 5.4 Gli obiettivi delle politiche territoriali – 5.5 L'articolazione territoriale della programmazione e la riorganizzazione amministrativa – 5.6 Le strategie di breve e lungo periodo – 5.7 Le prospettive – 5.8 Conclusioni*

### 5.1 Introduzione

Questo capitolo analizza la politica di programmazione regionale nel primo decennio del nuovo secolo. Essa è stata caratterizzata dal ruolo crescente delle politiche regionali europee e dall'esigenza di delineare nuove prospettive di sviluppo per le regioni e il Paese a fronte delle modificazioni strutturali indotte dalla crisi economica. Rigore e competitività sono diventati obiettivi dominanti nelle agende della programmazione regionale anche a seguito dei pesanti interventi statali di restrizione della spesa pubblica periferica, che si sono susseguiti a partire dal 2008.

In questo periodo, ha assunto sempre più rilevanza la normativa europea che sta alla base degli investimenti finanziati dai Fondi strutturali, in particolare nel ciclo 2007-2013. Questa circostanza ha fortemente condizionato la vita delle Regioni italiane, non solo dal punto di vista finanziario ma anche dal punto di vista operativo e organizzativo. Le Regioni hanno infatti dovuto adeguare il loro *modus operandi* alle necessità di valutazione, sia *ex ante* che *ex post*, prescritte dall'Unione europea. Progressivamente, metodi, tecniche analitiche e valutative, ma anche linguaggi, sono diventati un patrimonio comune, e un positivo riflesso della presenza dell'Istituzione europea è stato l'obbligo per Stato e Regioni di dotarsi con sistematicità di Quadri strategici coerenti. Questo ha però finito per costituire un elemento di omologazione per i documenti della programmazione regionale, un tempo affidati più alla creatività degli staff e alla solidità delle analisi e delle strutture regionali, oggi fortemente indotti dagli schemi e dai lessici europei, peraltro non sempre applicati in maniera rigorosa. Ciò ha comunque stimolato un percorso di apprendimento graduale che potrà dare frutti nell'immediato futuro come si evince anche da un contributo di questo Rapporto (Aniello, 2013).

\* IRES Piemonte.



I cambiamenti costituzionali e legislativi intervenuti nel nuovo secolo (riforma del Titolo V della Costituzione, legge 42/2009 e suoi decreti attuativi), pur nella loro disorganicità, attribuendo nuove competenze e una maggiore legittimazione politica hanno offerto alle Regioni più opportunità, rispetto alle prime esperienze di programmazione, ma sono andati di pari passo con l'introduzione di maggiori vincoli. Le scelte connesse alle politiche di sviluppo regionale, infatti, sono fortemente indirizzate dai programmi europei, mentre quelle di gestione ordinaria sono condizionate dalle restrizioni di bilancio e dalle scelte obbligate che derivano dal dovere affrontare gli effetti sociali della crisi, come nel caso del finanziamento della cassa integrazione in deroga.

In questo contesto, le Regioni stanno avviando la programmazione dei fondi europei per il ciclo 2014-2020 in parallelo alla graduale implementazione delle nuove regole di coordinamento *ex ante* delle politiche economiche e di bilancio degli Stati membri. Si tratta di innovazioni assai rilevanti alle quali si è recentemente aggiunta l'applicazione del Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la governance nell'Unione economica e monetaria (*fiscal compact*) che ha introdotto a livello costituzionale la regola del pareggio di bilancio (legge costituzionale 1/2012 e legge "rinforzata" 243/2012). Ciò apre prospettive nuove per quello che concerne il legame tra le politiche strutturali dell'Unione Europea e dello Stato e i nuovi strumenti di coordinamento della finanza pubblica.

Nel primo paragrafo si ricostruiscono brevemente le principali fasi vissute dalla programmazione regionale nel nostro Paese. I successivi paragrafi sono basati sui risultati di un'indagine sui contenuti, sugli strumenti e sulle procedure della programmazione regionale in cinque Regioni: Piemonte, Lombardia, Veneto, Emilia Romagna e Toscana (IRES, Regione Piemonte, 2013). L'obiettivo principale dello studio è stato quello di verificare se le metodologie e i contenuti dei più recenti documenti di programmazione regionale generale esaminati (tabella 5.1) abbiano segnato significativi cambiamenti rispetto ai periodi precedenti per quello che concerne:

- l'analisi delle determinanti dello sviluppo regionale in una fase di profonda crisi economico-finanziaria (le principali caratteristiche delle regioni esaminate sono richiamate nella tabella 5.2);
- gli stimoli e le indicazioni che sono venuti dall'UE nell'ultimo ciclo di programmazione 2007-2013 in merito alla strumentazione delle politiche di sviluppo.

Importanti elementi di novità sono emersi per quello che concerne la "sostenibilità", in senso lato, dei percorsi di sviluppo regionale (par. 5.3), le

Tabella 5.1  
DOCUMENTI DI PROGRAMMAZIONE ESAMINATI

	Piemonte	Lombardia	Veneto	Emilia Romagna	Toscana
DUP	2008	2006	2005	2008	2008
PAR-FAS	2009	2009	2008	2008	2009
Prog reg. sviluppo	—	2010	2007	—	2011
Piano territoriale	2011	2010	2009	2010	2007 (PIT)
DPEFR	2010	2011 (DSA)	2011	2011	201

*Fonte: IRES, Regione Piemonte, 2013*

Tabella 5.2  
PRINCIPALI CARATTERISTICHE ECONOMICO-TERRITORIALI

	Emilia Romagna	Toscana	Veneto	Lombardia	Piemonte
Popolazione (in migliaia 2013)	4377	3693	4882	9795	4374
Numero Province	9	10	7	12	8
Numero Comuni	348	287	581	1544	1206
Struttura insediativa	Policentrica	Policentrica	Policentrica	Monocentrica	Monocentrica
PIL procapite (Italia = 100)	122	110	116	126	108
Disoccupazione (perc. 2012)	7,1	7,8	6,6	7,5	9,2
Export (percentuale su Italia)	12,5	7,9	13,5	28,2	10,2

*Fonte: ISTAT*

politiche territoriali (par 5.4), l'articolazione territoriale della programmazione e i suoi legami con i processi di riorganizzazione amministrativa (par. 5.5), le strategie di breve e lungo periodo (par. 5.6). L'ultimo paragrafo (par. 5.7) svolge una riflessione sul nuovo contesto istituzionale europeo e nazionale in cui dovrà inserirsi la programmazione regionale. Seguono alcune riflessioni conclusive.

## 5.2 Le fasi della programmazione regionale: una possibile periodizzazione

La programmazione regionale ha ormai una storia di più di mezzo secolo, più lunga di quella delle stesse Regioni a statuto ordinario; di programma-



zione regionale si scriveva, infatti, già prima del 1970. Da quegli anni molte cose sono cambiate e vale la pena di fare il punto su cosa sia oggi la programmazione regionale, come sia cambiata al momento di affrontare la “Grande Crisi” che ha investito il nostro sistema. Recentemente si è ipotizzato che l’attuale periodo della programmazione regionale possa essere definito come la “Quinta fase” nella storia delle Regioni a statuto ordinario, a oltre quarant’anni dalla loro istituzione (Baldi, 2012).

Secondo questa lettura, la prima fase è quella degli anni Cinquanta e Sessanta, che può essere definita come la “Programmazione senza Regioni”, quella cioè che trae ispirazione, oltre che dai modelli teorici, dagli albori della Programmazione nazionale (dal Piano Vanoni del 1954 alla Nota Aggiuntiva di La Malfa del 1962) e che stimola i primi tentativi di riflettere sulle potenzialità e i problemi dei sistemi regionali. Questa fase è tutt’altro che diffusa in modo generalizzato in tutto il territorio nazionale, ma assume un notevole rilievo in alcune Regioni (con il Piemonte che ha fatto da apripista).

La seconda fase è quella che si apre con l’approvazione degli Statuti di tutte le Regioni (dopo il 1970) e che apparentemente si sarebbe potuta caratterizzare per concretezza e operatività, visto il primo trasferimento di competenze ai nuovi enti. L’entusiasmo è largamente superiore ai poteri effettivi, tanto che questa fase è contrassegnata dai “Programmi manifesto”, pieni di ambizione ma scarsamente operativi. L’aspetto positivo di questa fase è il desiderio da parte della nuova classe politica regionale di “conoscere prima di deliberare”, auspicio che genera i numerosi Istituti regionali di ricerca che nascono (o che si istituzionalizzano) in quegli anni.

A una fase un po’ velleitaria non poteva che seguirne una più realistica (che può essere collocata fra gli anni Ottanta e Novanta), che (anche sotto l’influenza delle indicazioni nazionali) può essere denominata come “Programmazione per progetti”. In alcuni casi questa scelta fu pagata in termini di coerenza complessiva, in assenza di una cornice di riferimento rispetto a una serie di iniziative puntuali scarsamente integrate a livello regionale e sovraregionale.

La quarta fase si apre intorno agli anni Novanta, quando diventa molto più incisiva l’azione dell’Unione Europea che, attraverso la “leva finanziaria” dei trasferimenti, comincia a condizionare l’attività programmatica delle Regioni riguardo alla metodologia di individuazione degli obiettivi, alle procedure da seguire, agli stessi linguaggi da utilizzare. Molte Regioni si interrogano sull’adeguatezza dei loro strumenti alla nuova stagione, alcune di esse cercano di innovare la normativa, quasi tutte lo fanno nei comportamenti. La qualità dei programmi, specialmente all’inizio del periodo, non è eccellente, e a questi strumenti mancano molti dei requisiti che dovrebbero avere, sia “a monte” (in termini di derivazione da una ana-



lisi consistente della realtà regionale) sia “a valle” (in termini di valutazione *ex post*). La politica regionale europea stimola anche il livello nazionale con l’introduzione anche di nuovi strumenti di programmazione negoziata (Quadro strategico nazionale, Programma FAS e Accordi di Programma Quadro ecc.).

All’inizio del nuovo secolo si è manifestata con crescente chiarezza una forte sensibilità agli effetti territoriali dello sviluppo, anche a causa grande della forte crescita dell’attività edilizia della prima parte di quel decennio. Ciò appare evidente nella modalità di costruzione di Piani di nuova generazione nelle cinque Regioni del Centro-Nord sulle quali si è appuntata la nostra analisi sulla “programmazione in azione”.

Nel 2008, però, con lo scoppio della grande crisi economico finanziaria molti degli obiettivi di sviluppo previsti nel ciclo della programmazione europea 2007-2013 sono stati subordinati alle nuove emergenze economiche e sociali.

Si è aperta di fatto una nuova stagione (la quinta fase), in cui le Regioni devono farsi carico non solo di arginare gli effetti immediati della crisi, quanto di fare fronte sia alla debolezza strutturale dei sistemi regionali di riferimento, sia alle incompatibilità e alle criticità che la crisi stessa produrrà nel lungo periodo in termini di coesione sociale e territoriale. Prima di parlare delle prospettive è bene però richiamare i tratti salienti della programmazione regionale che emergono dalla lettura comparata dei diversi documenti.

### 5.3 Il paradigma della sostenibilità e le nuove dimensioni della pianificazione territoriale

L’impatto più evidente dell’europeizzazione dei Programmi regionali di sviluppo è probabilmente l’enfasi sulla sostenibilità, intesa in senso lato come sostenibilità economica e finanziaria, territoriale, ambientale, sociale. La necessità di orientare i sistemi nazionali e regionali verso uno sviluppo più consapevole è infatti da tempo patrimonio collettivo, sia nell’accezione “storica” *à la* Brundland (garantire i bisogni delle generazioni attuali senza compromettere i diritti delle generazioni future) che nelle più specifiche declinazioni settoriali in cui può essere articolata. Come ci ricorda il Piano Territoriale del Veneto (Relazione illustrativa del PTRC, pp. 114 e ss.):

lo sviluppo sostenibile non è una semplice questione di qualità ambientale, né di solo contenimento dell’uso delle energie fossili: è un itinerario di trasforma-



zione del rapporto fra le società locali e l'ecosistema alle sue varie scale, rapporto mediato da apparati culturali, sociali e demografici, economici e tecnologici. Se la qualità ambientale e le performance energetiche sono una utile unità di misura, le sue modalità devono ricomprendere questo sfaccettato insieme di elementi. Molti dei quali leggibili e regolabili proprio delineando le modalità di organizzazione del territorio.

Il territorio è quindi progressivamente diventato il vero soggetto della programmazione regionale, passando da contenitore passivo delle scelte della strategia economica a fattore determinante (in positivo) e condizionante (in negativo) dello sviluppo. Questo spostamento della prospettiva con cui si guarda allo sviluppo in quasi tutte le regioni è testimoniata da un fatto che non ha precedenti: le cinque regioni più sviluppate d'Italia, in soli cinque anni (2007-2011) predispongono e approvano nuovi Piani territoriali che testimoniano questo nuovo clima.

Un esame comparato di questi documenti (battezzati diversamente, in genere PTR, ma a volte con un riferimento aggiuntivo all'“indirizzo”, come in Toscana, o al “coordinamento”, come in Veneto) fa emergere un ruolo crescente del territorio che si realizza anche estendendone il concetto (che va progressivamente a includere ogni aspetto del sistema regionale) e procede in parallelo con le riforme normative in materia urbanistica/governo del territorio per cui si tende a premettere, ai tradizionali Piani regolatori, apparati analitici molto più complessi e valutazioni strategiche di lungo periodo (Properzi, 2011). I PTR cessano quindi di essere cornici regionali dei Piani territoriali locali per assumere la valenza di Piani per la sostenibilità, termine che, come si è detto, ricorre sempre più spesso nella produzione documentaria regionale.

Emblematico, al riguardo, quanto si afferma nel PIT toscano che rappresenta una significativa radicalizzazione di questa evoluzione: due sono i punti qualificanti, il primo attiene al ruolo che il territorio è destinato ad assumere nel futuro sviluppo della Toscana. Un ruolo attivo e non passivo, sulla base di uno statuto che fissa i limiti dell'utilizzo del territorio, ma di individua nello stesso tempo l'opportunità di fare della qualità del territorio toscano uno dei principali fattori di sviluppo (“Il territorio è in questo senso il quinto ‘fattore produttivo’ oltre al capitale, il lavoro, la terra e l'imprenditorialità: ma è anche il tessuto connettivo della loro valorizzazione. E caratterizza, come tale, la ‘dotazione’ dei singoli contendenti a scala globale”). In quest'ottica, al governo del territorio si affida un compito strategico, quello di superare e rimuovere la logica della rendita di posizione. Ma c'è un'altra idea che connota questo documento e che, se accolta come valida, è capace di giustificare l'ambizione del PIT di porsi al vertice degli strumenti programmazione della Regione. Si tratta dell'intenzione di dare del territorio l'accezione più vasta possibile.



Si capisce ciò da un passaggio significativo:

Il territorio non è una categoria dello spirito, ma neppure il solo persistere o il solo mutare dell'insieme dei beni e delle immagini che costituiscono la sua fisicità. Il territorio, semplicemente, è la sintesi del suo passato e del suo presente. Una sintesi data da coloro che lo vivono, qui e oggi. In una parola, il territorio siamo "noi": come insieme di cittadini antichi e nuovi, che abitano o usano o attraversano le nostre città e i nostri borghi, le nostre colline, i nostri boschi, le nostre fabbriche e i nostri distretti, le nostre strade, le nostre ferrovie, i nostri porti, le nostre periferie e i nostri centri storici (Piano di Indirizzo Territoriale, Regione Toscana 2007).

È evidente che una accezione così ampia finisce per far diventare il territorio un ambito di intervento troppo complesso perché la Regione possa ambire a governarlo da sola. Da qui la necessità di porsi, da parte di questo livello di governo, come *trait d'union* fra i livelli territorialmente superiori, l'UE e lo Stato, e i governi locali.

L'attenzione della programmazione regionale sui temi del territorio può essere anche spiegata da un ulteriore elemento. Gli ultimi decenni hanno visto svilupparsi, per merito di alcuni urbanisti, un grande interesse scientifico sul tema del contenimento dell'uso del suolo che parallelamente ha spinto a una profonda rivisitazione degli strumenti della pianificazione urbanistica.

L'attenzione all'uso del suolo si manifesta con maggiore enfasi quando si riesce a passare da un approccio qualitativo a una misurazione vera e propria (con strumenti come Corine Land Cover<sup>1</sup>) della porzione urbanizzata rispetto a quella totale disponibile di un certo territorio. Le risultanze quantitative del fenomeno dell'urbanizzazione (che non a caso viene spesso definito "consumo di suolo", sottintendendo l'irreversibilità sostanziale delle scelte urbanistiche compiute) spingono a una riflessione sui pesanti effetti di un uso spesso scriteriato e quasi sempre non ben pianificato di una risorsa non riproducibile,

I dati esposti nella tabella 5.3, che probabilmente risultano sottostimati per la metodologia utilizzata, indicano che in alcune regioni i livelli di uso urbanizzato del suolo sono allarmanti, solo che si pensi che al denominatore della percentuale di suolo urbanizzato c'è tutta la superficie potenzialmente utilizzabile, comprese cioè le aree montane, quelle ad alta pendenza, le aree protette e quelle vincolate. Si tratta quindi di un valore lordo, meno indicativo di quanto sarebbe quello al netto di vincoli naturali o di legge all'edificazione. Se si disponesse del dato netto si capirebbe quanto più intenso è l'uso del suolo realmente disponibile e la percentuale di urbanizzazione salirebbe a livelli ben più elevati; anche il livello complessivo del Veneto supererebbe la soglia del 10% e alcune province (quelle venete e quelle lombarde della fascia centrale) andrebbero oltre il 20%. Se questi infatti sono i valori medi,

Tabella 5.3  
LIVELLI E DINAMICA DELL'URBANIZZAZIONE IN ALCUNE REGIONI ITALIANE

	Percentuale suolo urbanizzato (2000)	Crescita urbanizz. 2000-2006
Emilia Romagna	4,7	5,1
Toscana	4,1	4,3
Veneto	7,7	5,6
Lombardia	10,4	2,5
Piemonte	4,3	3,5

Fonte: ISTAT

esistono forti differenze all'interno di ogni regione e ad aree scarsamente interessate da questi fenomeni (Belluno, Sondrio, Grosseto) si affiancano province a forte densità urbanistica (le province di Padova, Varese, Prato, per esempio).

A questo si aggiunge che anche la dinamica recente non è tranquillizzante, se si pensa che la crescita dell'urbanizzazione in una regione già altamente urbanizzata come il Veneto è stata nei primi anni del secolo pari all'1% annuo. Ma il fenomeno dello sviluppo ad alta densità di consumo di suolo tocca più o meno tutte le regioni considerate. A questo si unisce il fenomeno dello *sprawl*, che afferisce alla qualità di questa urbanizzazione, una urbanizzazione irrazionale e spontaneistica, che fa perdere identità al paesaggio, dissemina abitazioni e aree produttive senza alcun criterio e crea costi aggiuntivi di urbanizzazione per gli enti locali.

All'inizio degli anni Novanta divenne poi esplicita l'esigenza di riformare profondamente la normativa della pianificazione urbanistica che risaliva al 1942. Le motivazioni forti che inducevano questa riforma (l'INU si fece portavoce di questa esigenza già a partire dal Congresso del 1993) sono da un lato l'esigenza di anteporre alle scelte urbanistiche locali una valutazione dei beni inalienabili di un certo territorio, che qualunque strategia di intervento non poteva mettere a rischio (parte statutaria), dall'altra di evidenziare la strategia generale (parte strategica) da cui le scelte urbanistiche dovevano discendere. Questo legava fortemente le strategie di sviluppo (tradizionalmente contenute nei PRS) alle loro conseguenze territoriali. Inevitabilmente, l'urbanistica diventava governo del territorio. Questa proposta di metodo divenne rapidamente innovazione legislativa se si pensa che in Emilia Romagna, Liguria, Toscana e Veneto prima della fine del secolo scorso (dal 1995 al 2001) nuove leggi urbanistiche articolano la pianificazione proprio in due momenti, quello strutturale e quello strategico.

Una seconda stagione di normative in materia (Lombardia e Veneto, fra

le altre) si aprì a seguito della riforma costituzionale del Titolo V, che definiva diversamente il ruolo regionale in questo ambito di competenze.

L'attitudine a legare, più strettamente rispetto al passato, valutazione delle invarianti, scelte di sviluppo regionale e scelte di governo territoriale divenne patrimonio diffuso e non sembra casuale la circostanza che proprio in quegli anni si sviluppi la stagione dei "nuovi" Piani Territoriali regionali di cui abbiamo parlato in precedenza.

#### 5.4 Gli obiettivi delle politiche territoriali

La sequenza di Piani territoriali prodotti nel quinquennio, che si apre in uno scenario ancora positivo (2007) e che si chiude nel pieno della crisi economica, merita di essere ripercorsa per cogliere non solo analogie e differenze ma anche la dinamica delle sottolineature e delle impostazioni.

Il primo cronologicamente (2007) è il PIT della Toscana che per la prima volta si pone in aperta dialettica (quasi concorrenza) con il PRS. Esso, in qualche misura, riproduce lo schema della pianificazione territoriale prima richiamata: costituisce la cornice di lungo periodo del PRS stesso e ne definisce la parte statutaria, quella che non può essere modificata. Poi, in realtà, il PIT stesso fa seguire alla parte statutaria stessa una parte strategica di lungo periodo, di ambito temporale certamente più ampio del PRS che è quinquennale.

Le idee forza del PIT, in parte riprese anche dal successivo PRS, sono almeno tre.

In primo luogo, si garantisce la conservazione e la tutela del patrimonio territoriale della regione, giocando questo elemento in modo deciso sul piatto della competitività internazionale della Toscana, facendo della qualità territoriale uno dei fattori produttivi che entrano a far parte dell'ideale "funzione di produzione" regionale. In realtà, questo in parte era accaduto anche in passato, in Toscana e altrove, quando il boom industriale prima e terziario dopo aveva invaso con grande disordine il territorio regionale. Qui si tratta invece di un processo virtuoso, in cui l'elemento qualità entra a distinguere ogni prodotto regionale grazie alla presenza di un background territoriale di alta qualità.

In secondo luogo, compare un disegno strategico volto al recupero della vocazione manifatturiera, apparsa più indebolita che altrove nel corso dell'ultimo decennio. Il messaggio esplicito è che verranno valorizzate e sostenute tutte le iniziative industriali sia nei settori tradizionali che in quelli più innovativi; il risvolto del messaggio è di contrasto deciso alla rendita. La stagione delle dismissioni industriali per consentire iniziative residenziali o



terziarie è finita e la lotta alla rendita è identificata come obiettivo primario che deve caratterizzare le scelte politiche in tutti i settori nei quali questo fenomeno si manifesta.

Infine, in maniera simile a quanto si può riscontrare in altre regioni, vi è una spinta verso un attivo policentrismo. Il tradizionale campanilismo viene denunciato come pericolo mortale per lo sviluppo e si propone un modello di forti relazioni e di rafforzamento delle specializzazioni delle diverse città per costruire una “città policentrica” della Toscana. Questo messaggio, esposto nel PIT in modo enfatico, ha tuttavia perso un po’ di forza nei successivi documenti programmatici della Regione.

Nel 2009 vede la luce il PTRC (Piano Regionale Territoriale di Coordinamento) del Veneto che, al contrario della Toscana, lo presenta dopo il PRS approvato nel 2007. La sua *mission* è piuttosto ambiziosa ed è chiaramente espressa dal Piano quando si definisce: “il macrostrumento di pianificazione finalizzato alla promozione di uno sviluppo sostenibile e durevole volto a soddisfare le necessità di crescita e benessere dei cittadini senza pregiudizio per la qualità della vita delle generazioni future nel rispetto delle risorse naturali” (PTRC Veneto, pp. 125).

Il punto fondamentale che il documento solleva nasce dalla messa in discussione delle logiche di sviluppo che dal dopoguerra a oggi hanno trasformato questa regione da un’area a forte vocazione agricola ad area a forte presenza industriale, con uso esteso di suolo e crescita urbanistica priva di razionalità. Il documento analizza criticamente l’evoluzione dell’uso del suolo e delle forme insediative che hanno disegnato il territorio veneto negli ultimi decenni.

La popolazione regionale è costantemente cresciuta ma la distribuzione della popolazione non è stata uniforme. La densificazione è avvenuta nella fascia mediana della regione, a spese del Nord montano e del Sud agricolo padano, e ha riguardato un segmento specifico delle aree urbane, ovvero ha interessato solo le piccole città e non le grandi, con una polverizzazione che fa parlare di *sprawl* e di città diffusa e che appare come una evoluzione perversa del tradizionale policentrismo veneto<sup>2</sup>.

La forte dispersione, non ha però impedito l’effetto congestione, che è tipico delle forme insediative concentrate, ma di queste non possiede gli elementi positivi, primo fra tutti le economie dimensionali che le formazioni metropolitane in genere assicurano (ovvero l’effetto scala che Milano o Torino, ma perfino Bologna riescono a garantire).

Il policentrismo (termine che costituisce un continuum fra la Toscana, il Veneto e l’Emilia Romagna) non basta più se non è accompagnato da politiche specifiche che creino sinergie ed effetti “metropoli”. Da qui le indicazioni di *policy*, particolarmente orientate verso due direzioni: una politica di



rafforzamento delle aree urbane, insieme a una politica di riqualificazione del territorio.

Le aree urbane sono Verona con il suo hinterland, porta di connessione dell'Italia nei confronti dell'area germanica, e il sistema territoriale Padova-Venezia, che è il cuore, sia pure non sufficientemente sinergico, del Veneto metropolitano, con propaggini sia verso Vicenza che Treviso.

Ma come rafforzare questi sistemi urbani? Il PTRC individua alcune linee, come quella di promuovere la formazione di punti di eccellenza in queste città che costituiscano riferimento non solo nazionale ma anche internazionale in quel settore, quella di investire nella qualità architettonica dei nuovi insediamenti, per rafforzare l'effetto qualità anche nelle aree di nuova edificazione, e infine quella di "legare" con una rete logistica efficiente queste aree urbane con il resto dell'Europa.

Quanto alla qualità del territorio, gli orientamenti del piano sono rivolti a dare sostenibilità ai luoghi abitati, sia a dar loro identità e socialità. Sono due aspetti in parte legati ma in parte indipendenti.

Il primo obiettivo si persegue mirando alla centralizzazione degli insediamenti, al riuso delle aree dismesse, alla polarizzazione delle funzioni terziarie in vicinanza dei nodi del trasporto pubblico, ma si parla anche di ripensare a tutti gli insediamenti di bassa qualità degli anni Sessanta, con la prospettiva di una loro demolizione e ricostruzione.

Sul versante dell'identità, infine, la parola d'ordine è *mixité* (sia funzionale, per ricreare quella eterogeneità di funzioni che caratterizzava gli antichi centri urbani, sia sociale, evitando i ghetti e alternando proprietà ad affitto), ma anche creazione della città pubblica che significa piazze, parchi e non solo centri commerciali.

La questione del policentrismo è al centro anche della riflessione del Piano della Regione Emilia Romagna. A differenza di Toscana e Veneto, tuttavia, questo è lo strumento principe della programmazione. Fin dalla seconda metà degli anni Ottanta del secolo scorso, la Regione Emilia Romagna qualificò infatti il PTR come l'unico strumento di orientamento e di definizione di interventi a carattere strategico per lo sviluppo del sistema regionale. Così, l'approvazione del primo PTR significò il superamento del Programma Regionale di Sviluppo (PRS), potendo il PTR non solo delineare gli obiettivi da perseguire, ma anche offrire riferimenti territoriali alle politiche di sviluppo. La legge che lo disciplina prevede infatti che "il Piano territoriale Regionale è lo strumento di programmazione con il quale la Regione definisce gli obiettivi per assicurare lo sviluppo e la coesione sociale, accrescere la competitività del sistema territoriale regionale, garantire la riproducibilità, la qualificazione e la valorizzazione delle risorse sociali e ambientali".

Il più recente PTR emiliano (2010) ha più di un elemento in comune



con quello toscano, anche se non mancano le analogie con quello veneto. I due punti caratterizzanti sono costituiti infatti dal territorio come motore di sviluppo e dal tentativo di fare del policentrismo un punto di forza.

Analogamente alla Toscana, il PTR dell'Emilia Romagna individua nel capitale territoriale l'obiettivo dell'azione di governo; la differenza sta nel fatto che in Toscana si ha in mente il territorio come stock già costituito da tutelare e da utilizzare produttivamente, nel caso emiliano sembra la funzione obiettivo della politica regionale, consapevoli che questa è la chiave per lo sviluppo regionale. Il capitale territoriale dovrebbe esprimere il potenziale di sviluppo di ciascun territorio, quindi non misurare lo sviluppo effettivo di un territorio, ma valutare la solidità del suo sviluppo attuale e più ancora quello futuro. Obiettivo dell'azione regionale dovrebbe essere quello di consolidare e incrementare questo stock di capitale che in realtà è formato dall'interazione di diversi tipi di capitali: cognitivo, sociale, insediativo-infrastrutturale, ecosistemico-paesaggistico.

Come è intuitivo, si tenta un approccio intersettoriale alla valutazione della qualità dello sviluppo. Si vuol insomma superare la debolezza del PIL nel fornire informazioni sulla qualità della vita e dell'ambiente. Lo stesso PTR tenta di definire il capitale territoriale come “un sistema di *asset* a carattere sia materiale che immateriale e di natura pubblica, collettiva e privata che si struttura in modo interattivo e relazionale con il territorio e che sta alla base della crescita della qualità della vita e dell'efficienza/competitività del sistema economico regionale”<sup>3</sup>. Si tratta quindi di una specie di patrimonio collettivo della comunità regionale che costituisce l'oggetto dell'eredità intergenerazionale che ogni governo regionale deve tutelare e tentare di accrescere.

Anche in Emilia Romagna la questione del policentrismo è storicamente molto sentita e oggi la soluzione proposta è l'integrazione fra i sub-sistemi regionali, ovvero l'evoluzione dal policentrismo alle “reti di città”. Questa impostazione è ben esplicitata quando, nel PTR, si afferma che; “il policentrismo è stato ed è certamente un valore per il territorio regionale, ma se il policentrismo non si eleva a sistema e prevale una concezione di autosufficienza dei luoghi, esso mostra l'affanno” e ancora “l'idea guida del piano è che la qualità delle relazioni della regione con il mondo dipenda dalla qualità delle relazioni al suo interno e la qualità delle relazioni al suo interno dipenda dalla qualità delle sue relazioni con il mondo”<sup>4</sup>. La parola d'ordine, allora, è la “Regione-Sistema” di carattere non gerarchico, anche se questa caratteristica sembra rispondere a una opportunità politica che non sempre si concilia facilmente con il riconoscimento di un ruolo specifico per Bologna. Il senso del messaggio è che solo se si fa sistema si diventa competitivi a livello internazionale, ovvero “tutti possono trarre vantaggio dalla pluralità e dalla ricchezza di relazioni, nessuno può illudersi di essere più forte da solo”<sup>5</sup>.



Lombardia e Piemonte hanno problemi del tutto opposti riguardo alle relazioni infraregionali, essendo storicamente regioni monocentriche.

IL PTR lombardo venne approvato, come quello emiliano, nel 2010 in un rapporto di integrazione e non di sostituzione rispetto al PRS, analogamente, per questo aspetto, a quanto previsto dalla Toscana. Il suo metaobiettivo dichiarato è straordinariamente ampio, ovvero “migliorare la qualità della vita dei cittadini lombardi secondo il principio dello sviluppo sostenibile” accogliendo una accezione di sviluppo sostenibile più aggiornata ma anche più ambiziosa, ovvero sostenibilità ambientale, economica e sociale.

Questo grande obiettivo si declina in tre macro-obiettivi che sono:

- rafforzare la competitività dei territori;
- riequilibrare i territori lombardi;
- proteggere e valorizzare le risorse della regione.

È particolarmente interessante notare il secondo macro-obiettivo, quello che punta al riequilibrio, perché esso evoca un aspetto dello sviluppo lombardo che non sempre è messo in luce. Si sostiene che le opportunità e i costi dello sviluppo non sono stati equamente distribuiti in tutte le parti della regione e che occorre intervenire in modo compensativo.

È altrettanto interessante che una via per attenuare gli squilibri sia il policentrismo; lo sviluppo dell'area milanese, se ha costituito il primo motore dello sviluppo regionale e anche nazionale, ha costituito un elemento equilibrante dello sviluppo regionale stesso a cui si vorrebbe ovviare con un decentramento programmato di opportunità nei vari territori. In sostanza, il policentrismo che nel vicino Veneto è visto come un problema, in Lombardia è visto come obiettivo, a riprova delle differenze di modalità di sviluppo fra due regioni contigue e che oggi sono le due grandi regioni più industrializzate d'Italia.

Il Piemonte ha approvato il più recente Piano Territoriale (nel 2011) che segue ad analogo documento varato circa quindici anni prima. In assenza del PRS, il PTR costituisce, accanto agli strumenti della pianificazione europea, l'unico documento di programmazione piemontese. Partendo dall'assunto, dichiarato e sostenuto dalla politica regionale comunitaria, che la pianificazione territoriale non può essere separata dalle strategie di sviluppo sociale, economico e ambientale, coerentemente con il processo programmatico in costruzione in Piemonte, si affronta la definizione di nuovi strumenti di pianificazione territoriale con un approccio strategico. Il documento *Per un nuovo Piano Territoriale Regionale* è lo strumento programmatico finalizzato alla redazione del nuovo strumento di governo del territorio regionale; esso prende avvio dalla presa in carico delle fondamentali dinamiche e delle criticità



del sistema regionale allo scopo di individuare i possibili obiettivi strategici che il PTR dovrà tradurre in termini territoriali. La costruzione del PTR viene operata a partire dall'evidenziazione, interpretazione e valutazione in termini di potenzialità della trama socio-economica e territoriale, che rileva un nuovo policentrismo emergente dai territori, che si affianca alle polarità consolidate o si sostituisce a quelle che stanno mostrando inadeguatezza rispetto alle sfide competitive con altri territori più agguerriti.

Il PTR espone la sua linea propositiva con un sistema gerarchico di Strategie, Obiettivi generali e Obiettivi specifici. Vale la pena di notare che all'interno della prima strategia, cioè la "Riqualificazione territoriale, tutela e valorizzazione del paesaggio" il primo obiettivo generale sia la "Valorizzazione del policentrismo e delle identità culturali e socio-economiche dei sistemi locali" che nelle sue articolazioni specifiche prevede il "Potenziamento della distribuzione policentrica e reticolare delle opportunità per le attività produttive e dell'accessibilità ai servizi per i residenti, il turismo o le produzioni di livello regionale e sovraregionale", a conferma di come una spinta a un maggior decentramento e alla valorizzazione di tutte le parti del territorio sia un elemento comune fra le due regioni del Nord-Ovest.

## 5.5

### **L'articolazione territoriale della programmazione e la riorganizzazione amministrativa**

L'ultima generazione di Piani regionali nasce – come si è visto – in parallelo alla riforma del Titolo V della Costituzione e all'avvio e prima attuazione della riforma federalista.

È quindi naturale che i nuovi compiti delle Regioni e, in generale, i nuovi assetti fra i livelli di governo fossero presenti nell'ottica dei programmatori, e anche che ci si muovesse in una prospettiva innovativa degli assetti istituzionali. Si trattava insomma di affrontare su basi nuove una possibile futura *governance* multilivello, nella consapevolezza che la maggior parte delle politiche, e in particolare quelle di sviluppo regionale, chiama in causa una pluralità di livelli di governo (europeo, nazionale, regionale, locale) in ragione delle specifiche competenze e degli obiettivi che si intendono perseguire.

La realtà è meno innovativa di quanto si sarebbe potuto prevedere, almeno su alcuni dei livelli potenzialmente interessati. Se ne possono individuare almeno tre:

- il rapporto fra le Regioni, ovvero la necessità per alcune politiche di individuare un livello "meso" sovraregionale tramite adeguati modelli cooperativi (Brosio e Piperno, 2008);

- i rapporti con il livello provinciale, che assume particolare significato oggi nella prospettiva che questo livello di governo sia fortemente riformato, se non abolito;
- il rapporto con gli enti locali.

Il primo punto evoca il rapporto fra Regioni, intese come primo livello di governo decentrato a elezione diretta al di sotto dello Stato. La teoria del federalismo funzionale auspica che, ove su alcuni temi si identifichi la presenza di un'area "naturale" di svolgimento di determinate funzioni più ampia di quella amministrativa, si determini un livello *ad hoc* più adeguato, attraverso forme varie di cooperazione interregionale. Questo principio è stato accolto nell'art. 117 della Costituzione ove si prevedono negli ultimi commi forme di cooperazione fra Regioni e anche fra Regioni italiane e Regioni di altri Stati.

Nonostante la cooperazione interregionale sia ampiamente incentivata dall'Unione Europea, questa tematica non trova incisiva traccia nei documenti della programmazione regionale se non nei richiami alla partecipazione ai programmi transfrontalieri dell'UE ovvero nei riferimenti ai Programmi (peraltro poco sviluppati) promossi dal Governo centrale (come i "Programmi di interesse strategico nazionale" che vedono coinvolte alcune delle Regioni analizzate, fra i quali il Progetto per la Valle del Po). Sembra insomma che questa logica non sia ancora entrata nella prassi operativa autonoma delle nostre Regioni e che questo livello si attivi solo su sollecitazione esogena.

Il rapporto con il livello immediatamente inferiore, quello con la Provincia, è evidentemente strategico ma i documenti qui esaminati si collocano temporalmente fra la metà del decennio scorso e il 2011. Sono recenti, quindi, ma non abbastanza da cogliere la spinta innovativa che nel 2012 si è attivata in Italia riguardo all'opportunità di mantenere questo livello di governo così come è, in parte promossa anche dal "Governo Monti", in parte dall'opinione pubblica e che ha recentemente registrato episodi significativi, come il referendum svolto in Sardegna per l'abolizione delle nuove e/o vecchie Province.

I documenti della programmazione regionale non sono sintonizzati con questo clima riformatore, ma si può registrare in alcune delle Regioni un auspicio di rivedere l'attuale assetto che si manifesta con alcune proposte orientate a trovare un livello più rispondente alle necessità, anche se non c'è alcun manifesto proposito diretto all'abolizione. In Lombardia, addirittura, per il miglior rapporto con gli enti decentrati (oltre che per garantire un più facile rapporto con l'istituzione Regione da parte degli enti locali e dei cittadini di tutto il territorio) si sono creati uffici regionali *ad hoc* (denominati

STER, Strutture territoriali) con competenze trasversali in ognuno dei capoluoghi provinciali della regione.

Per l'analisi dei problemi e per l'intervento sui territori le Regioni fanno tuttavia riferimento ad aree funzionali (aree fortemente integrate, oltre che contigue territorialmente) che non rispecchiano l'attuale articolazione per province.

In Lombardia sono state identificate quattro macroaree: l'Area metropolitana milanese (intesa in senso stretto, ovvero Milano più Monza), l'Area pedemontana, dell'industria ma anche dei laghi (Varese, Lecco, Como, Bergamo e Brescia), la Montagna (Sondrio) e l'Asta del Po (Pavia, Lodi, Cremona e Mantova).

Le aggregazioni emiliano-romagnole sono invece sei "nodi" di una regione "a rete", identificati rispettivamente nell'area bolognese, nell'area di Piacenza, nelle tre città centrali della meccanica e dell'agroalimentare (Parma, Reggio e Modena), nell'area di Ferrara, nelle città adriatiche e nella Romagna. Questi sistemi sono identificati allo scopo di "predisporre politiche appropriate alle differenti situazioni per raggiungere i medesimi obiettivi di qualità della vita, efficienza nell'uso delle risorse e identità territoriale".

La Toscana ipotizzava nella predente legislatura tre aggregazioni di province al fine di costituire Sistemi di Area vasta, rispettivamente rappresentati dall'Area metropolitana della Toscana centrale (province di Firenze, Prato e Pistoia), dall'Area della Costa (da Massa a Livorno passando per Lucca e Pisa) e dall'Area meridionale di Arezzo, Siena e Grosseto. Questa scelta non sembra esplicitamente enfatizzata nell'attuale legislatura, anche se non si sono mai proposte soluzioni diverse. Al momento della predisposizione del PRS la Regione immaginava poi un modello di cooperazione istituzionale che consentisse l'esercizio associato di funzioni. Alla fine del 2011 la Regione Toscana ha varato una legge di riordino del sistema degli enti locali che prevede, fra l'altro, norme di attuazione dell'esercizio associato di funzioni sia per le Province che per i Comuni.

Il PTR del Piemonte identifica invece esplicitamente una composita articolazione regionale. Innanzitutto individua quattro aggregati territoriali di ampia dimensione (definiti Quadranti): il Quadrante Metropolitano, che coincide con la Provincia di Torino, il Quadrante Nord-Est, costituito dalle Province di Verbano-Ossola, Biella, Novara e Vercelli, il Quadrante Sud-Est, formato dalle Province di Asti e di Alessandria, e infine il Quadrante Sud-Ovest che coincide con la provincia di Cuneo. Il territorio viene poi ulteriormente articolato in 33 Ambiti Integrati Territoriali (AIT), intesi come gli ambiti in cui si manifestano le condizioni per progettare e attuare forme efficaci di intercomunalità. La corrispondenza tra le diverse articolazioni territoriali non è tuttavia rigida, come specifica il PTR, perché si può procedere con geometrie variabili a seconda della natura dei problemi da affrontare.



Per il Veneto, infine, non è facile identificare un livello di analisi-pianificazione diverso da quello provinciale, anche se si identificano due sistemi “forti” (Padova-Venezia e Verona) con ranghi diversi per ognuno dei capoluoghi provinciali.

Il tema più complesso resta quello del rapporto della programmazione regionale e della Regione stessa con gli enti locali, specie nelle regioni (Lombardia e Piemonte) nelle quali la frammentazione municipale è molto forte. Il problema è logicamente duplice e ben distinto: da un lato l’articolazione subregionale e subprovinciale della programmazione regionale, dall’altra la riforma dei livelli istituzionali del decentramento, su cui la Regione ha un ruolo specifico.

Nei fatti, le due questioni tendono a intrecciarsi e il livello tendenziale della programmazione viene a volte ipotizzato come valido anche per il livello istituzionale. Su questa vicenda incombe poi la creazione del livello di governo metropolitano che rende lo scenario ancora più complicato: alcune Regioni ipotizzano infatti un modello di città metropolitana come prevede la Costituzione (ovvero identificato come somma della città centrale e dei suoi comuni di cintura con i quali c’è continuità urbanistica), altre vedono con maggior favore un modello di provincia metropolitana che sostituisce la precedente provincia ordinaria (come previsto dalla legislazione recente).

Un buon punto di riferimento di questo punto di vista è offerto dagli Ambiti di Integrazione Territoriale (AIT) previsti dal PTR del Piemonte che sono aree di dimensioni intermedie fra le Province e i Comuni, costruiti a partire dall’individuazione di relazioni intersoggettive locali definite in base a un relativo auto contenimento dei flussi che sono causa ed effetto di tali legami. Le relazioni di prossimità sono basate su componenti patrimoniali territoriali, valori e risorse comuni. Gli AIT rappresentano il supporto territoriale alla diagnosi, alla valutazione e alle strategie di livello locale e rispettano la geografia amministrativa esistente (sono composti da pluralità di comuni e coerenti con l’attuale articolazione provinciale) (Conti e Salone, 2011). Si tratta di un livello di aggregazione che, per il modo in cui è definita, fa riferimento esplicito ai Sistemi Urbani Giornalieri, concetto ormai consolidato della geografia economica e di cui anche l’ISTAT sistematicamente provvede all’identificazione a livello nazionale (Sistemi Locali del Lavoro).

Analogamente, la Regione Emilia Romagna promuove nel suo Piano Territoriale (come riferimento territoriale inferiore ai Sistemi complessi di Area vasta) il concetto di “Città effettiva” la cui dimensione è determinata dall’ispessimento delle relazioni quotidiane per motivi di studio, lavoro e tempo libero. Utilizzando come base di riferimento gli studi ESPON e una rielaborazione dei SLL (Sistemi Locali del Lavoro) dell’ISTAT, l’Emilia



Romagna identifica 21 aree funzionali con le caratteristiche delle città effettive, sia pure di rango fra loro diverso: Bologna come area metropolitana, altre cinque di livello nazionale/transnazionale (Parma, Rimini, Ravenna, Modena e Reggio), le altre regionali. Queste aree costituiscono una “proposta” agli enti locali di lettura dei problemi e di intervento a una scala non tradizionale ma potenzialmente più utile.

La Toscana ha da parte sua una lunga tradizione di ricerca di un livello di analisi e programmazione intermedio fra Comuni e Provincia che è servita a identificare i Sistemi economici locali (SEL), una articolazione diversa da quella dei sistemi locali del lavoro dell'ISTAT. Questa disaggregazione del territorio regionale, era nata per fini di programmazione, ma anche nella prospettiva di una più evoluta articolazione istituzionale del governo locale; nei fatti questa proposta è stata progressivamente congelata. Recentemente la Regione ha proposto l'avvio di un processo di cooperazione fra i Comuni toscani attraverso lo strumento delle Unioni, che ha portato all'identificazione di 37 Ambiti di dimensione territoriale adeguata, che tuttavia non esauriscono il territorio regionale ma piuttosto costituiscono un incentivo alla futura riduzione del numero dei Comuni, all'inizio promuovendo e incentivando una cooperazione stretta fra le amministrazioni demograficamente più piccole.

## 5.6 Le strategie di breve e lungo periodo

Abbiamo già ipotizzato che il tratto distintivo di questa quinta fase della Programmazione regionale sia il combinarsi di due obiettivi apparentemente conflittuali, ovvero far fronte alla crisi, ai suoi effetti e alle sue cause, ma nello stesso tempo puntare su obiettivi di lungo respiro quali la sostenibilità, la tutela del territorio, la difesa del welfare.

Il punto di snodo fra queste problematiche che può rendere coerente le due linee di intervento è far sì che puntando agli obiettivi di lungo periodo si rafforzi la competitività del sistema e si promuova quindi la ripresa, ed è questa la via che alcune Regioni hanno tentato di teorizzare e, in parte, di realizzare.

Gli effetti della recessione hanno però avuto un tale impatto sulla percezione collettiva che gli interventi anticrisi hanno finito per monopolizzare l'attenzione dei *policy-maker*, come pure delle forze sociali. Queste politiche in alcuni casi sono state settoriali e anche frammentate, in altri hanno assunto maggiore articolazione e coerenza sotto la forma di veri e propri “pacchetti” anticrisi.

I fronti su cui si è operato sono diversi, ma si possono identificare



quattro tipologie di base, anche se lo spartiacque fra l'una e l'altra non è sempre nitido.

- Politiche dell'impresa, rivolte a sostenere l'attività produttiva sia delle imprese in salute che di quelle in difficoltà. Lo strumento più frequentemente utilizzato è quello del credito, agevolando le condizioni di accesso e di garanzia, specialmente per le piccole imprese (spesso attraverso i consorzi fidi e le finanziarie regionali), oppure migliorando la liquidità del sistema anticipando i pagamenti da parte della pubblica amministrazione. Possono essere inserite in questo gruppo anche le politiche per l'imprenditoria giovanile e per il sostegno delle imprese in difficoltà.
- Politiche del lavoro, dirette a far fronte agli effetti negativi della crisi sia sui lavoratori occupati che su quelli in cerca di occupazione. Qui l'impegno si è manifestato nel concorso al finanziamento della CIG in deroga e più in generale nella governance delle crisi aziendali, con un impegno che spesso non ha saputo distinguere le crisi fisiologiche da quelle patologiche. Comune a tutte le esperienze regionali, poi, la scelta di affiancare alle politiche passive quelle attive per la formazione dei lavoratori e per migliorare la loro qualificazione professionale.
- Politiche sociali, mirate a far fronte agli effetti sulle famiglie che hanno sopportato impatti negativi su più fronti, come quelli delle condizioni reddituali, dei tagli ai servizi pubblici, del sostegno ai familiari in difficoltà. Le politiche di questo genere sono state più episodiche e si sono concretizzate in contributi al costo dell'abitare, alle spese sanitarie, in sostegni di vario genere alle "nuove povertà".
- Politiche per la competitività, che costituiscono appunto il ponte fra breve e lungo periodo. In alcuni casi si evoca l'effetto di lungo periodo di opere di tipo infrastrutturale, senza dimenticare quello di impatto macroeconomico da domanda. È il caso, per esempio, della Regione Veneto che ha favorito la realizzazione delle opere infrastrutturali progettate ma non ancora avviate dagli enti locali in difficoltà di bilancio. Ma non solo infrastrutture, sia materiali che immateriali, sono l'oggetto di queste politiche; in alcuni casi si è promossa l'attrattività dei territori attraverso specifici Piani di sviluppo.

Allargando lo sguardo alle politiche di più ampio respiro proposte dalla più recente programmazione regionale, si può rilevare che in un periodo di bassa crescita economica l'atteggiamento del programmatore regionale è stato quello di cercare nuovi pivot di crescita o di rilanciare i motori più tradizionali. Il motore più tradizionale di sviluppo è il settore industriale, in particolare il comparto manifatturiero, nonostante il suo peso nella produzione di reddito e di occupazione sia ormai minoritario.



Nei programmi regionali l'atteggiamento varia da quello della Toscana, orientato al deciso recupero di questo *pivot* dello sviluppo<sup>6</sup> a quello dell'Emilia Romagna o della Lombardia che, consapevoli di disporre di un corpus di imprese competitive e dinamiche, auspicano e operano per uno sviluppo dei settori in prospettiva più produttivi (i settori *hi tech*) o più sostenibili (la *green economy*). Per tutte le Regioni l'industria "che c'è" costituisce a volte un problema ambientale (i siti industriali più antichi, della grande industria di base, della siderurgica e della chimica), quasi sempre un problema di capacità innovativa, perché spesso appare dissociata dai centri di ricerca regionali, poco capaci di interagire con le imprese, anche per il notevole peso delle piccole imprese, e, infine, un problema di ricambio generazionale e di capitalizzazione.

Rispetto ai documenti degli anni Ottanta-Novanta, nell'ambito dei problemi del sistema produttivo, si rileva una crescente attenzione al settore terziario, sia pure con la difficoltà costante di inquadrare in un'ottica di programmazione un settore per sua natura scarsamente omogeneo e quindi difficile da trattare con un approccio unificante. Il peso di questo settore in termini di reddito è ampiamente maggioritario, anche in regioni con elevata tradizione industriale, e comporta la necessità di politiche articolate. Inoltre, lo sviluppo delle attività terziarie, specie quelle più qualificate, influenza i livelli di produttività degli altri settori. In molti casi, infatti, è proprio all'insufficiente sviluppo e qualità del settore terziario, concentrato nelle aree urbane, che si addebitano le carenze di produttività del settore industriale.

I documenti programmatici degli anni duemila affrontano la questione urbana con maggiore impegno, nella consapevolezza che la competitività a livello internazionale è in gran parte legata a quella dei sistemi urbani. Il confronto con i Paesi europei, da questo punto di vista, non è tranquillizzante per nessuna regione italiana, come risulta dalle considerazioni preoccupate che si rilevano nella maggior parte delle analisi che precedono i programmi veri e propri. Non altrettanta enfasi si rileva però nella definizione delle strategie, e anche nell'attuazione regionale, dei programmi per l'utilizzo delle risorse delle politiche urbane comunitarie o nazionali.

Il problema della competitività del sistema è poi affrontato indicando come priorità le politiche regionali per la ricerca e l'innovazione, investendo risorse nel favorire una maggiore integrazione fra centri di ricerca pubblici (Università) e privati e imprese. In questo caso, siamo di fronte a un esempio di politiche regionali che richiederebbero però una regia nazionale che valorizzasse gli elementi positivi emersi nelle politiche regionali di ricerca, sviluppo e innovazione facilitandone l'implementazione (Bellini, 2013). L'ambito di riferimento regionale e l'approccio "autarchico" che ne consegue può risultare troppo angusto per le esigenze



delle imprese medio-grandi che guardano a prospettive internazionali. Fra le “conomie esterne” che si cerca di attivare troviamo poi le infrastrutture per necessarie per sostenere una mobilità crescente delle persone e delle merci, e per lo sviluppo delle comunicazioni. Le carenze più evidenti sono identificate nella rete stradale (anche se la quota del trasporto su gomma è giudicata eccessiva), nel servizio ferroviario regionale, segnato da notevoli difficoltà di ordine economico-finanziario, nell’insufficienza dei servizi di intermodalità e, infine, nella diffusione dell’ADSL, inferiore rispetto ai Paesi competitori.

Anche per la sollecitazione dei programmi europei, una attenzione particolare viene dedicata alla qualità della forza lavoro, che spesso viene giudicata insufficiente sotto il profilo delle competenze, costituendo un limite per lo sviluppo regionale. D’altro canto, nello stesso tempo, vi sono Regioni (la Toscana è un esempio) in cui si lamenta un deficit nella domanda di lavoro qualificato da parte del sistema produttivo.

Nei diversi documenti emerge poi l’esigenza di affiancare alla promozione dei settori nuovi una rivitalizzazione dei distretti tradizionali, anche rigenerando l’identità locale e valorizzando quello che frequentemente viene definito il capitale territoriale (in Veneto, Emilia Romagna, Piemonte, Lombardia). In particolare, la Lombardia dedica particolare attenzione alla “questione amministrativa” nel presupposto che riducendo al minimo le bardature burocratiche e lasciando maggior libertà all’iniziativa delle imprese e degli individui (“oliando il sistema”) si garantisce un miglior funzionamento dei mercati. In generale, però, l’attenzione alla concorrenza e alla sua tutela è meno forte di quanto ci si sarebbe potuto attendere, sottovalutando il ruolo che possono svolgere le Regioni nella regolazione dei servizi pubblici locali.

In tutti i documenti il territorio è considerato un elemento cruciale nella prospettiva di uno sviluppo sostenibile di lungo periodo. Esso rappresenta insieme un fattore di produzione e una risorsa scarsa che, se sfruttata eccessivamente, può costituire un vincolo per uno sviluppo sostenibile. Nel primo caso, si lamenta la scarsa valorizzazione delle qualità territoriali (storiche, naturali, culturali) ai fini di uno sviluppo non solo manifatturiero legato anche al terziario culturale e del tempo libero, dall’altro, si mette con maggior evidenza l’uso crescente che del territorio si è fatto nel recente passato. Questa problematica è presente, anche se con toni diversi, in tutti i documenti programmatici: è molto evidente in Veneto, regione che ha visto crescere sia la percentuale di suolo urbanizzato che il grado di dispersione dell’urbanizzazione stessa. Fenomeni simili si riscontrano in Emilia Romagna, in alcuni territori del Piemonte (area metropolitana, Cuneese e Novarese), nella fascia centrale della Lombardia e anche nelle aree più congestionate della Toscana.

La sostenibilità sociale, infine, assume diversi caratteri:

- quello del rapporto fra popolazione anziana e giovane, con le preoccupazioni di sostenibilità finanziaria della previdenza dovuta all'assottigliarsi del rapporto fra popolazione attiva e popolazione non produttiva;
- quello del rapporto fra immigrati e autoctoni, che è però tanto meno problematico quanto più si riconosce che la carenza di manodopera dipende dall'indisponibilità degli autoctoni a svolgere certe mansioni;
- quello, infine, del rapporto fra aspirazioni e realtà, fra qualità della vita desiderata e concrete prospettive.

Gli obiettivi sono quelli della coesione sociale, dell'integrazione, del riequilibrio territoriale. Anche in queste regioni del Centro-Nord permangono squilibri consistenti fra le aree interne, con differenziali a sfavore delle aree periferiche e montane, e fra i quartieri più degradati all'interno delle aree urbane. Essi non possono essere ignorati ma difficilmente potranno essere fronteggiati con le limitate risorse a disposizione, richiedendo una attenta selezione delle priorità.

Complessivamente, pur nelle ovvie diversità strutturali, molte problematiche che abbiamo ricordato sono presenti con maggiore o minore enfasi in tutti i programmi regionali. Alcuni temi appaiono particolarmente sottolineati in alcune Regioni: il pericolo di veder prevalere nelle scelte di investimento delle logiche della rendita piuttosto di quelle del profitto di impresa è, per esempio, specifico del PRS della Toscana, mentre in Lombardia si enfatizza, più che altrove, la necessità di puntare a una pubblica amministrazione "leggera", riducendo i costi della burocrazia sul sistema economico. D'altronde, ciò non stupisce: il decentramento regionale dovrebbe proprio cogliere le domande differenziate di sviluppo, anche se all'interno di strategie complessive e condivise a livello europeo e nazionale (per esempio: Europa2020 e Programmi nazionali di riforma).

## 5.7 Le prospettive

L'analisi retrospettiva ha messo in luce le trasformazioni intervenute nei modelli di programmazione regionale a partire dall'istituzione delle Regioni a statuto ordinario concentrandosi su quelle intervenute nel nuovo secolo. Sono emersi problemi e tendenze comuni, anche se variamente declinati nelle diverse regioni considerate, rispetto alle quale è bene svolgere qualche riflessione di tipo prospettico. A tale fine viene richiamato in estrema sintesi il nuovo contesto istituzionale europeo e nazionale in cui

si colloca la programmazione regionale e rispetto al quale essa dovrà necessariamente adeguarsi.

### 5.7.1 *Il contesto europeo*

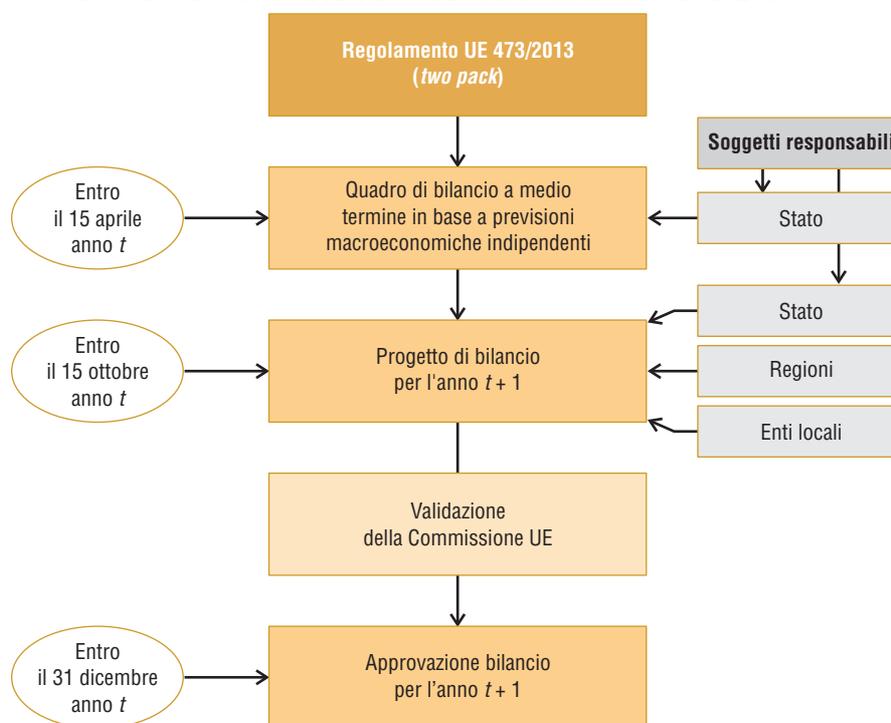
Nel corso dell'analisi si è sottolineato più volte come le regole della politica regionale europea siano diventate la vera ossatura della programmazione regionale. Tali regole sono state significativamente innovate per il ciclo 2014-2020 che dovrebbe essere maggiormente vincolato ai risultati attesi e garantire maggiore trasparenza nel processo decisionale e attuativo. Da questo punto di vista le Regioni hanno avviato la predisposizione di quadri strategici regionali<sup>7</sup> sulla base degli orientamenti del Ministero della coesione e di altri ministeri settoriali e che dovrebbero trovare conclusione quando questo Rapporto verrà presentato.

Il contesto europeo è anche però profondamente mutato – con conseguenze forse ancora non adeguatamente percepite nelle strutture regionali – per quello che concerne il sistema di governance economica. Tra il 2010 e il 2013 sono venuti a maturazione nuovi provvedimenti dell'Unione europea – il patto Euro Plus e i cosiddetti *six pack* e *two pack* – che hanno reso più rigoroso quanto previsto dalla normativa del patto di stabilità e crescita<sup>8</sup> per quanto concerne il coordinamento delle politiche di bilancio, gli strumenti di controllo e le sanzioni previste. A questi va aggiunto il trattato sulla stabilità sul coordinamento e sulla governance dell'Unione economia e monetaria, più noto come *fiscal compact*, per quello che concerne l'introduzione nelle normative nazionali della regola del pareggio di bilancio<sup>9</sup>. Inoltre La sorveglianza di tali politiche passa attraverso i Piani nazionali di riforma legati alla strategia Europa 2020 e i Piani di stabilità e convergenza. Tali Piani incidono profondamente sui bilanci di Regioni ed enti locali, visto il peso delle amministrazioni subnazionali nella spesa pubblica finale, ma sinora non hanno ancora assunto una chiara dimensione regionale.

Il condizionamento dell'UE sulle politiche regionali si affiancherà a un condizionamento ben più invasivo sulle politiche finanziarie e di bilancio attraverso i meccanismi previsti dai Regolamenti UE 473/2011 (uno del *six pack*) e 432/2011 (figura 5.1), secondo i quali il processo di formazione dei bilanci nazionali passerà anche attraverso il vaglio della Commissione. Per rispettare questa procedura le Regioni dovrebbero anticipare la presentazione dei loro bilanci per potere concordare con il governo un bilancio consolidato condiviso entro il 15 ottobre di ciascun anno.

Da questo punto di vista, la cornice di sfondo del nuovo sistema di governance europea è offerta dal patto Euro Plus e dalla strategia Europa 2020, che hanno individuato gli obiettivi prioritari per gli stati nazionali da

Figura 5.1  
IL PROCESSO DI FORMAZIONE DEI BILANCI NAZIONALI E SUBNAZIONALI IN BASE AL TWO PACK



ribaltare a livello regionale e locale. Successivamente, ogni anno, l'Analisi annuale della crescita (*Annual Growth Survey, AGS*) apre il semestre europeo individuando le priorità di intervento a livello nazionale ed europeo da recepire nei programmi di stabilità e di riforma nazionali (e regionali) insieme alle raccomandazioni dell'Unione europea successive ai precedenti programmi (*Country Specific Recommendations, CSR*).

Il processo è abbastanza complesso tenendo conto dell'insieme delle amministrazioni interessate e ci troviamo ancora in una fase sperimentale dove il nuovo meccanismo dovrebbe essere "oliato" soprattutto per il percorso di implementazione delle misure nazionali a livello regionale. Bisogna evitare che la componente regionale dei programmi si traduca solo in una razionalizzazione *ex post* degli interventi regionali senza un adeguato coordinamento a livello orizzontale (tra Regioni) e verticale tra Stato e Regioni (nonché tra Regioni ed enti locali). La declinazione regionale della politica economica nazionale nel contesto europeo appare infatti ancora troppo concentrata sulle azioni connesse all'utilizzo dei Fondi strutturali dell'UE.

### 5.7.2 *Il contesto nazionale*

La programmazione nazionale attualmente è riconducibile alle indicazioni congiunte della nuova legge di contabilità e finanza pubblica (leggi 196/2009 e 39/2011) della legge delega sul federalismo fiscale e ai vincoli introdotti dalla recente riforma costituzionale (legge cost. 1/2012 e legge 243/2012) che ha introdotto la regola del pareggio di bilancio. Tali leggi garantiscono l'integrazione del sistema di governance multilivello italiano in quello europeo per il coordinamento delle politiche economiche e di bilancio. Il disegno è chiaro (anche ambizioso), la realizzazione ancora molto parziale – soprattutto per quanto concerne il rapporto Stato-Regioni-autonomie locali – anche per l'assenza di ulteriori disposizioni attuative che ne specifichino meglio i contenuti.

Esso si concentra nel sistema di cinque documenti (tabella 5.4) che compongono il Documento annuale di economia e finanza da presentare alle Camere entro il 10 aprile di ogni anno (che ha sostituito la precedente Decisione di finanza pubblica presentata nel mese di settembre). Due documenti, il Programma nazionale di stabilità e il Programma nazionale di riforma devono essere inviati alla Commissione e al Consiglio dell'Unione europea entro il 30 aprile. La Commissione li valuta ed esprime raccomandazioni per il successivo ciclo. Nel Programma nazionale di riforma è contenuta un'analisi delle azioni delle Regioni funzionali al rispetto delle raccomandazioni dell'Unione pervenute l'anno precedente. In aggiunta, viene presentato un Allegato infrastrutture che a sua volta contiene delle declinazioni regionali rispetto alle priorità nazionali per quanto concerne le politiche infrastrutturali volte a coprire i *gap* esistenti nel Paese nei vari settori. Nella tabella 5.4 abbiamo ricostruito i contenuti dei diversi documenti e il ruolo svolto, o meglio che dovrebbero svolgere, dalle Regioni per consentire un adeguato coordinamento tra politiche regionali e nazionali.

Il nuovo sistema di programmazione multilivello, nelle sue prime applicazioni riconducibili alle prime edizioni del PNR (2011, 2012 e 2013), lascia comunque aperte alcune problematiche emerse nella precedente analisi sui modelli di programmazione regionale effettuata nei primi paragrafi.

In primo luogo, il PNR, almeno in queste prime esperienze, non risulta ancora una sede di adeguata verifica sulla coerenza e complementarità delle politiche strategiche delle diverse Regioni. Come si è già rilevato, numerosi studi in questi ultimi anni hanno messo in luce il carattere multi-regionale dello sviluppo in Italia e sottolineato la necessità di politiche di tipo "meso" per ambiti che travalicano i confini amministrativi regionali.

Tabella 5.4  
 IL SISTEMA DI PROGRAMMAZIONE MULTILIVELLO BASATO SUL DOCUMENTO ANNUALE DI ECONOMIA  
 E FINANZA (DEF) DOPO LA RIFORMA DELLA LEGGE DI CONTABILITÀ,  
 LEGGE 196/2009 E 39/2011

Documenti di programmazione nazionale	Obiettivi e contenuti	Ruolo delle Regioni	Strumenti di coordinamento tra livelli di governo	Nodi problematici
DEF sezione 1 Programma nazionale di stabilità	Contiene il vero e proprio Programma di stabilità richiesto dai Regolamenti dell'UE. Contiene le previsioni economiche per il triennio successivo e gli obiettivi di finanza pubblica articolati per sottosectori. Individua l'articolazione della manovra necessaria per il conseguimento degli obiettivi per ogni sottosectore. Il sottosectore delle amministrazioni locali è considerato in forma aggregata.	Appare sinora marginale. Non esistono confronti strutturati sulla metodologia delle previsioni economiche né integrazioni con modelli previsionali a livello regionale e sovra-regionale.	Conferenza Stato Regioni e altri rapporti tra Regioni e Ministeri (in particolare quello dell'Economia). In prospettiva la conferenza per il coordinamento della finanza pubblica.	L'analisi previsionale del Programma è prevalentemente economico-finanziaria con assenza della dimensione territoriale regionale, sub regionale e meso regionale. L'unico documento nazionale di politica territoriale, è stato presentato dal Ministro per la coesione territoriale del governo Monti all'inizio del 2013 grazie all'istituzione del CIPU (Comitato interministeriale per le politiche urbane). Si tratta del documento "Metodi e contenuti sulle Priorità in tema di agenda urbana" alla cui costruzione hanno partecipato anche Regioni ed enti locali.
DEF sezione 2 Analisi e tendenze della finanza pubblica e allegato con Nota metodologica		Non risultano forme di condivisione tra gli strumenti previsionali (modelli) per la finanza pubblica del ministero dell'economia e quelli regionali. In genere, però, i bilanci pluriennali delle regioni sono proiezioni di quelli annuali, a volte ripetendo le cifre del primo anno.	Conferenza Stato-Regioni. Singoli rapporti tra Ministero dell'Economia e Assessorati regionali al bilancio.	Non risulta una partecipazione delle Regioni alla definizione del quadro tendenziale di finanza pubblica. Le previsioni del documento sono fatte a livello aggregato per il comparto delle amministrazioni locali. Vi è ancora una disomogenea condivisione e utilizzo dei dati fiscali tra le diverse amministrazioni regionali.
DEF sezione 3: Programma nazionale di riforma		Invio di documentazione in merito alle Osservazioni dell'UE (Country specific recommendations CSR).	Rapporti nell'ambito della Conferenza Stato-Regioni e a livello ministeriale in base alle competenze settoriali e sulla base di	Molte azioni di risposta alle CSR sono limitate solo ad alcune Regioni. Manca ancora qualsiasi valutazioni delle azioni passate

Tabella 5.4  
 IL SISTEMA DI PROGRAMMAZIONE MULTILIVELLO BASATO SUL DOCUMENTO ANNUALE DI ECONOMIA  
 E FINANZA (DEF) DOPO LA RIFORMA DELLA LEGGE DI CONTABILITÀ.  
 LEGGE 196/2009 E 39/2011 (*segue*)

Documenti di programmazione nazionale	Obiettivi e contenuti	Ruolo delle Regioni	Strumenti di coordinamento tra livelli di governo	Nodi problematici
DEF sezione 3 ( <i>segue</i> )		Tali informazioni costituiscono l'ossatura di un capitolo sulle riforme in atto nelle Regioni coerenti con il programma nazionale di riforma e in risposta alle CSR. Per ogni CSR vengono individuate una serie di misure specifiche in diverse Regioni.	modelli e strumenti di rilevazione concordati con le amministrazioni centrali. Le relazioni si basano soprattutto a partire da quelle create per la definizione dei programmi operativi regionali nei diversi cicli della politica regionale europea (2007-2013 e 2014-2020)	(per esempio quelle del 2011), anche se il limitato lasso di tempo le rende difficili.
Allegato Infrastrutture	Verifica dello stato di attuazione del programma di infrastrutture strategiche e individuazione delle priorità per gli anni successivi	L'allegato include il verbale dell'approvazione del X Allegato nella Conferenza Stato Regioni è avvenuta nel dicembre 2011 dopo una istruttoria di tre mesi caratterizzata da un confronto sistematico con le Regioni. Un simile itinerario sarà seguito anche nell'approvazione dell'XI Allegato	Rapporti con Ministero degli affari regionali e Ministero delle infrastrutture e trasporti. Conferenza Stato Regioni.	Manca un chiaro legame con strategie territoriali a livello meso e con le politiche del Fondo sviluppo e coesione. Occorrerebbe un coordinamento con il CIPU.
Allegato Stato di attuazione legge di contabilità (leggi 196/2009 e 39/2011)	Verifica dello stato di attuazione della legge di contabilità (art. 3, legge 196/2009)	I contenuti più rilevanti sono quelli relativi all'armonizzazione degli schemi contabili e di bilancio degli enti territoriali in coerenza con la normativa europea. Essi sono stati elaborati in comune con Regioni ed enti locali	Rapporti con il Ministero dell'Economia. Sperimentazione in 5 Regioni dei nuovi schemi contabili e di bilancio	Manca un'analisi critica dei modelli di DPEFR a livello regionale e della loro possibili integrazione nel sistema del DEF.

In secondo luogo, anche l'identificazione delle articolazioni sub regionali dello sviluppo, che potrebbero costituire punto di riferimento per promuovere politiche di sviluppo "orientate ai luoghi" (Barca, 2009) non compare nei diversi documenti, pur potendo costituire un elemento assai utile



per l'attuazione della riforma dell'organizzazione territoriale amministrativa del nostro Paese (abolizione delle Province, aggregazione dei Comuni in unioni, altre forme di cooperazione).

In terzo luogo, manca un chiaro legame tra le politiche ordinarie delle Regioni e quelle straordinarie legati ai fondi strutturali europei. Il caso più vistoso è l'assenza di una chiara integrazione con le politiche sanitarie regionali.

## 5.8 Conclusioni

Riprendendo una efficace immagine coniata da Enzo Cheli all'inizio dell'esperienza regionale ci si può chiedere se le Regioni siano di nuovo in un "cono d'ombra" (Cheli, 1974). La crisi economico finanziaria, insieme all'emersione di alcuni fenomeni di "mala politica" in alcune Regioni, amplificati dalla stampa, si è saldata a una crescente delusione sul rendimento istituzionale di questi enti mettendone in discussione ruolo e funzioni, tanto che è emersa anche la possibilità di svuotarne le caratteristiche più genuinamente politiche in direzione di una funzione meramente amministrativa di coordinamento centro-periferia<sup>10</sup>. La verità è che nell'esperienza regionale vi sono luci e ombre. Purtroppo, non vi sono molte analisi sulle politiche regionali, ma quelle disponibili e più recenti non giustificano un atteggiamento così negativo, evidenziando numerosi risultati positivi, anche se, certamente, distribuiti a macchia di leopardo (Vandelli e Bassanini, 2012).

L'analisi delle politiche di programmazione regionale nel primo decennio del nuovo secolo non consente di immunizzare le Regioni dalle critiche sul rendimento istituzionale, ma neanche di convalidare le valutazioni più negative.

Certamente, la politica di programmazione regionale non è stata immune da limiti analitici, incapacità di scelte prioritarie, carenza di integrazione tra politiche settoriali e deficit di implementazione. La soluzione non può però essere cercata tornando al vecchio centralismo che non ha mai dato buoni frutti. La strada da perseguire è quella di legare le innovazioni legate alle politiche regionali europee al nuovo meccanismo di *governance* multi-livello che sta emergendo nell'ambito del coordinamento delle politiche economiche degli Stati dell'Unione Europea. In particolare, occorre prendere sul serio la dimensione regionale dei Programmi nazionali di riforma (PNR) sperimentando diverse modalità di costruzione e introducendo nuovi contenuti anche partendo dalle più recenti esperienze di programmazione regionale quali quelle presentate in questo lavoro.



In questa sede non possiamo delineare una ipotesi precisa in merito ai meccanismi procedurali e, ancora di più, rispetto ai contenuti da introdurre per sviluppare il profilo territoriale/regionale del DEF. Si può solo indicare un'agenda di lavoro a partire da alcuni nodi emersi nel corso dell'analisi. Essa ha fatto emergere l'esigenza di alcune innovazioni rilevanti nel sistema complessivo della programmazione regionale:

- la necessità di inquadrare le politiche regionali all'interno delle nuove dimensioni economico spaziali emerse a livello mesoregionale e sovranazionale;
- la necessità di identificare delle politiche nazionali urbane esplicite (delineate recentemente dal Comitato interministeriale per le politiche urbane) che sappiano adeguarsi ai modelli di policentrismo regionale che emergono dai più recenti schemi di programmazione regionale;
- la necessità legare le politiche regionali a livello sub regionale con quelle legate alla riorganizzazione amministrativa dei territori;
- la necessità di completare in maniera sistematica la riforma del federalismo fiscale garantendo alle Regioni la possibilità di svolgere un efficace coordinamento della finanza locale.
- la necessità di legare più strettamente le politiche regionali ordinarie con quelle straordinarie.

L'agenda è impegnativa e andrà verificata anche alla luce delle possibili nuove riforme costituzionali che completino il percorso federalista avviato con la riforma del 2001 e poi di fatto congelato.

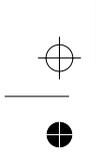
## Bibliografia

- Achilli R. (2013), *La metodologia di approccio alla nuova programmazione 2014-2020: il caso della Basilicata*, mimeo.
- Agnoletti C. (2010), *Valutazione integrata di piani e programmi: effetti territoriali*, IRPET, mimeo.
- Aniello V. (2013), *La programmazione dei fondi europei 2014-2020: valutazione e lezioni apprese*, mimeo.
- Baldi P., Bruzzo A., Petretto A. (a cura di) (2008), *Programmazione regionale e sviluppo locale: recenti esperienze in Italia. Atti del seminario in memoria di Stefano Pieracci*, IRPET-Regione Toscana-AISRE, Firenze.
- Baldi P. (2012), "L'evoluzione del modello di programmazione della Regione Toscana", in *Modelli di programmazione regionale a confronto*, Seminario AISRE-IRPET-Regione Toscana, Firenze, 3 aprile 2012.

- Bandera S., Mazzoleni M. (2010), *La programmazione regionale. Alcune best practice di innovazione in Europa*, Guerini, Milano (IRER Lombardia, Working Paper n. 15).
- Barca F. (2009), *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A Place-based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations*, Independent Report Prepared at the Request of Danuta Hubner, Commissioner for Regional Policy.
- Bellini N. (2013), *Smart specialisation: le sfide del nuovo ciclo di programmazione*, mimeo.
- Bianchi G. (2008), "Alla ricerca della programmazione perduta", in Baldi P. et al., *Programmazione regionale e sviluppo locale: recenti esperienze in Italia*, IRPET-Regione Toscana-AISRE, Firenze, pp. 73-96.
- Blöchliger H., Vammalle C. (2012), *Reforming Fiscal Federalism and Local Government: Beyond the Zero-Sum Game*, OECD Fiscal Federalism Studies, OECD, testo disponibile al sito: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264119970-en>.
- Brosio G., Piperno S. (2008), "Le Regioni come livello 'meso' di governo: implicazioni per il federalismo fiscale", in Di Giovine A., Mastromarino A. (a cura di), *Il regionalismo italiano in cerca di riforme*, Centro Studi sul Federalismo, Giuffrè, Milano, pp. 217-240.
- Cammelli M. (2012), "Regioni e regionalismo: la doppia impasse e Post-scriptum ottobre 2012", *Le Regioni*, n. 4, pp. 673-715.
- Cheli E. (1975), "Le regioni in un cono d'ombra", in *Dalla parte delle regioni*, Fondazione Adriano Olivetti, Quaderni di studi regionali 7, Comunità, Milano.
- Conti S., Salone C. (2011), *Programmazione integrata e politiche territoriali. Profili concettuali, esplorazioni progettuali*, IRES Piemonte, Torino (Working Papers 244/2011).
- Feltrin P. (2009), "Dopo la grande crescita, prima di un nuovo balzo. Alcune sfide per le politiche del territorio in area veneta"; *Scelte Pubbliche*, n. 1.
- Keating M., McEwan N. (2005), "Introduction: Devolution and Public Policy in Comparative Perspective", *Regional and Federal Studies*, vol. 15, n. 4, December, pp. 413-421.
- Perulli P., Pichierri A. (2010), *La crisi italiana nel mondo globale. Economia e società del Nord*, Einaudi, Torino.
- Properzi P. (a cura di) (2011), *Rapporto dal Territorio 2010*, INU, Roma.
- Raimondo L. (2008), "Esperienze di programmazione nella politica regionale italiana dell'ultimo decennio", in Baldi P. et al., *Programmazione regionale e sviluppo locale: recenti esperienze in Italia*, IRPET-Regione Toscana-AISRE, Firenze, pp. 37-62.
- Vandelli L., Bassanini F. (2012), *Il federalismo alla prova. Regole, politiche, diritti nelle Regioni*, il Mulino, Bologna.

### **Documenti di programmazione consultati**

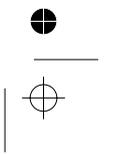
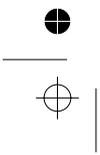
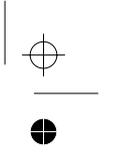
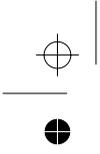
- Piano di Indirizzo Territoriale, Regione Toscana (2007), Regione Toscana.
- Programma Regionale di Sviluppo 2011-2015 (2011), Regione Toscana.
- PRT Regione Emilia Romagna (2010), Regione Emilia Romagna.

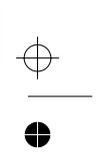
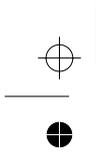


Programma Regionale di Sviluppo (2007), Regione Veneto.  
Piano Territoriale Regionale di Coordinamento (2009), Regione Veneto.  
PTR (2010) Piano Territoriale Regionale, Regione Lombardia.  
PRS (2010) Programma regionale di Sviluppo 2011-2015, Regione Lombardia.  
Piano Territoriale Regionale (2011); Regione Piemonte.

### Note

- <sup>1</sup> Si tratta di una tecnica di misurazione dell'uso del suolo che si basa sulla valutazione compiuta da foto satellitare su una griglia di territorio di ampiezza più o meno ampia.
- <sup>2</sup> Per una analisi puntuale del fenomeno si veda Feltrin (2009).
- <sup>3</sup> PTR Emilia Romagna, 2010, vol. 2, p. 30.
- <sup>4</sup> PTR Emilia Romagna, 2010, vol. 2, p. 37.
- <sup>5</sup> PTR Emilia Romagna, 2010, vol. 2, p. 37.
- <sup>6</sup> In particolare, si valuta prematura la perdita di peso del settore secondario, si guarda con preoccupazione alla crisi di alcuni tradizionali distretti di piccola impresa e si punta a un vero programma di reindustrializzazione del sistema.
- <sup>7</sup> Nel rapporto è contenuto un contributo sul nuovo approccio metodologico seguito dalla Regione Basilicata per la programmazione 2014-2020; cfr. Achilli (2013).
- <sup>8</sup> In particolare, modificando il Regolamento UE 1467/1997.
- <sup>9</sup> I regolamenti conosciuti come *six pack* (cinque regolamenti e una direttiva) potenziano il Patto di Stabilità e Crescita mentre i Regolamenti noti come *two pack* si rivolgono unicamente ai Paesi dell'euro-zona. La terza parte del *Fiscal compact* ha invece implicazioni sulle politiche di bilancio di Regioni ed enti locali.
- <sup>10</sup> Per tutti, rinviamo all'alternativa proposta da Marco Cammelli in un recente contributo: "o regioni destinate a costituire il punto di sintesi politico-amministrativa dei sistemi locali in sé e nei rapporti con il centro [...] oppure [...] la Regione va ridisegnata à la française, molto leggera e senza rappresentanza diretta, in chiave di articolazione di politiche nazionali a sostegno tecnico-amministrativo al sistema locale, ritrovando dopo mezzo secolo quel ruolo e quelle logiche che negli anni Sessanta la stagione dei CRPE (comitati regionali per la programmazione economica) aveva cercato di innescare" (Cammelli, 2012, pp. 705-706). Sarebbe come tornare alla prima fase della programmazione regionale.





## 6 La programmazione dei fondi europei 2014-2020: valutazione e lezioni apprese dall'esperienza regionale

Valeria Aniello\*

*6.1 Le lezioni apprese dal passato – 6.2 Il negoziato 2014-2020 in corso*

Il processo di programmazione dei fondi europei 2014-2020 è in corso di definizione; esso coinvolge tutti i livelli istituzionali – l'Europa, gli Stati membri, le Regioni – in un processo interattivo e iterativo. Da un lato, vi è la graduale e incrementale definizione delle linee guida programmatiche, dei regolamenti, dei suggerimenti applicativi per ciascun Paese, delle risorse finanziarie disponibili; dall'altro, vi è un processo di adattamento e programmazione a regia nazionale che vede coinvolte le Regioni.

In questo processo attuale complesso, nell'ambito del quale è possibile esercitare molte opzioni di scelta, può essere utile riflettere su alcune questioni rilevanti: la prima è cosa abbiamo imparato dalle programmazioni passate, la seconda è quali sono i punti chiave della programmazione futura e quali criticità è già possibile intravedere.

### 6.1 Le lezioni apprese dal passato

Il dibattito sulla politica di coesione europea è incentrato su alcune questioni: serve oppure no? Produce gli effetti che si propone oppure ne produce altri, magari anche positivi, ma diversi da quelli che si era prefissi? Determina sui territori attese assistenzialistiche, che non conducono (o conducono solo in parte) allo sviluppo? Se l'Europa non attribuisse più risorse o se le attribuisse secondo meccanismi meno rigidi da un punto di vista regolamentare, programmatico e attuativo, gli effetti sarebbero gli stessi? In altri termini, le regole imposte dai fondi europei garantiscono quantità, qualità ed efficacia della spesa?

Sotto questo profilo, le regioni meridionali sono un terreno di riflessione

\* Esperta in politiche di sviluppo e valutazione, componente del Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici, Regione Campania.



ne interessante, in quanto anni di politiche di coesione, abbinati alla crisi economica mondiale sopravvenuta nel corso dell'ultima programmazione, non riescono a farci intravedere e misurare sul piano scientifico effetti realmente positivi.

Intorno a tali quesiti si sono sviluppate, e hanno trovato la giustificazione della loro esistenza, scuole di pensiero contrapposte, meridionaliste e antimeridionaliste, pensatori – talvolta simili a dottori che trovano la ragion d'essere al capezzale del moribondo – con varie “ricette” di sviluppo, consulenti, formatori, “mediatori” con l'Europa e le sue istituzioni.

Su tali aspetti vengono di seguito sviluppate alcune riflessioni: da un lato, vengono richiamate le principali lezioni apprese nel corso di tanti anni di intervento pubblico; dall'altro, vengono tracciate le principali direttrici di marcia per la programmazione futura 2014-2020 il cui negoziato è, appunto, in corso.

### 6.1.1 *Addizionalità vs. sostituzione*

La prima lezione appresa riguarda gli effetti delle politiche europee. Esse sono state concepite seguendo il principio chiave delle politiche di coesione, l'addizionalità: i fondi strutturali dell'Unione Europea, cioè, non sostituiscono la spesa pubblica dello Stato membro ma si aggiungono a essa. Tale principio dovrebbe garantire che la politica di coesione abbia un impatto reale, integrando gli investimenti nazionali con quelli europei.

Nel 2007-2013 il principio di addizionalità risulta disatteso per diverse ragioni: la verifica intermedia operata dalla Commissione ha riscontrato per l'Italia una riduzione significativa di spesa pubblica nazionale, come in pochi altri Paesi europei. Nel complesso, infatti, nel periodo 2007-2010, la spesa strutturale nazionale nei Paesi UE è aumentata del 7%, presumibilmente a causa delle manovre anticicliche o all'espansione della spesa in alcuni Paesi a seguito della crisi. La rilevazione del livello di spesa ha richiesto una procedura complessa e impegnativa, a seguito della quale è risultato che gli unici Paesi che non hanno rispettato il livello di spesa stabilito *ex ante*, con uno scostamento superiore al 20%, sono stati la Grecia e l'Italia; la Lituania e l'Ungheria hanno presentato uno scostamento negativo superiore al 10% e in altri sei stati membri il disavanzo è risultato modesto (Germania, Estonia, Lettonia, Portogallo, Austria, Regno Unito); tutti gli altri Paesi hanno invece mantenuto gli impegni presi oppure hanno realizzato una spesa anche superiore. Ciò significa, a livello delle Regioni, che i fondi europei avrebbero dovuto sostituire i fondi ordinari, ma il livello di spesa si è notevolmente ridotto, per cui si sono caratterizzati, nei fatti, come sostitutivi e non aggiuntivi.

La valutazione degli effetti delle politiche europee nella nostra regione non possono non tenere conto di tale problematica. In particolare, dobbiamo guardare alle ultime tre programmazioni europee cercando anche di delinearne i tratti essenziali di diversità: il periodo 1994-1999, in cui le Regioni non avevano un gran ruolo né programmatico né attuativo; il periodo 2000-2006, in cui è emerso un protagonismo delle Regioni a fronte di una certa impreparazione sia istituzionale sia dei territori; la programmazione in corso (2007-2013), in cui il dato più significativo è stata la concomitanza di una grave crisi economica internazionale che ha pro-

Tabella 6.1  
LIVELLO DI RIFERIMENTO *EX ANTE* 2007-2013 E SPESA REALE 2007-2010  
Media annua in milioni di euro (ai prezzi del 2006)

Paese	Livello di riferimento, media 2007-2013	Spesa media 2007-2010	Differenza
BE	1.128	1.246	10,50%
BG	919	1.444	57,20%
CZ	2.549	2.649	3,90%
DE	16.504	16.452	-0,30%
EE	1.316	1.275	-3,10%
GR	8.661	6.719	-22,40%
ES	13.973	21.367	52,90%
FR	1.815	2.271	0,30%
IT	20.613	16.194	-21,40%
LV	971	902	-7,10%
LT	755	672	-11,10%
HU	3.330	2.867	-13,90%
MT	107	170	59,30%
AT	139	138	-0,90%
PL	7.940	12.531	57,80%
PT	3.946	3.624	-8,20%
RO	4.773	5.196	8,90%
SI	957	1.121	17,10%
SK	876	1.396	59,40%
UK	3.495	3.465	-0,90%
<b>Totale</b>	<b>94.765</b>	<b>101.698</b>	<b>7,30%</b>

Fonte: Commissione Europea, 2013, *Risultati della verifica intermedia dell'addizionalità 2007-2013*



dotto a cascata effetti negativi sui parametri di PIL e occupazionali e quindi sulle condizioni di vita dei cittadini. Quest'ultimo periodo ha messo in evidenza, così, tutti i limiti di una programmazione articolata su sei anni, che è apparsa troppo lunga e con troppe variabili di cui si è purtroppo dovuto tener conto in seguito.

### 6.1.2 *Standardizzazione delle policy*

Uno dei problemi che si è sempre posto, in tutte le programmazioni, è quello relativo alla standardizzazione delle policy; l'Europa ha sempre teso a fornire schemi precostituiti, "format" ampi all'interno dei quali le scelte, sino all'attuale negoziato sulla programmazione 2014-2020, erano da compiersi successivamente all'approvazione dei programmi.

Va osservato che, pur comprendendo l'esigenza europea di uniformare i processi, il non aver opposto resistenza a questa tendenza ha significato assecondare una standardizzazione dei nostri fabbisogni regionali. Il timore di ricevere sanzioni dall'Europa per le cattive *performance* regionali, infatti, ha prodotto cornici programmatiche lontane dai fabbisogni locali, i quali sono stati sottaciuti o si sono trasformati per poter accedere alle risorse disponibili a discapito dei cosiddetti "risultati". In anni di esperienza di valutatore ho visto molti validi progetti adeguarsi alle linee di finanziamento disponibili, mentre sarebbe stato più opportuno tenere conto della vocazione dei territori e delle esigenze locali. Così è accaduto, spesso, che sono stati elaborati progetti di sviluppo locale conformi ai programmi comunitari ma che non rispondevano ai fabbisogni e alle reali potenzialità; ed è anche per questo, forse, che non vi sono stati significativi processi di sviluppo.

### 6.1.3 *Programmazione vs valutazione*

Un'altra tematica riguarda le regole sinora imposte dalla Commissione Europea. Sicuramente l'utilizzo di fondi europei ha migliorato le capacità di progettazione e ha introdotto una cultura della rendicontazione della spesa pubblica a livello regionale. Nel tempo, però, è stata data una priorità a una cultura dei controlli a discapito di quella dei risultati ottenuti nonché della loro durevolezza. La principale preoccupazione è stata quella sui livelli di spesa piuttosto che sulla sua qualità, se non nelle brevi parentesi in cui si era al riparo dalla prima preoccupazione. La valutazione, che è generalmente un'attività finalizzata a produrre un giudizio sulla qualità della spesa, in questo quadro è apparsa come un'operazione ostativa, di



rallentamento, di riduzione dei margini di libertà, di appesantimento procedurale e non, invece, un'opportunità di conoscenza e di reindirizzamento delle azioni o, ancora, di reale supporto. Ancora prevale, nella comunità dei valutatori, una naturale diffidenza a cooperare per il supporto programmatico, nel timore di perdere la connotazione “morale” di tecnici *super partes* e di indipendenza del giudizio, e ancora prevale nella comunità dei programmatori un timore per gli esiti delle valutazioni.

Su queste linee di confine tra programmazione-attuazione e valutazione c'è, dunque, ancora molto da lavorare per creare un dialogo a salvaguardia dell'interesse pubblico.

Cronbach, in un suo saggio (cfr. in Stame, 2007, p. 178), mette ben in evidenza i nodi non sciolti di questa complessa relazione tra il valutatore, il programmatore o attuatore del programma/progetto valutato, i committenti della valutazione e la politica (cfr. anche Bianchi e Severati, 2013). “L'aspirazione del valutatore”, afferma Cronbach, “di poter essere di beneficio per la comunità in senso ampio si deve conciliare, a volte dolorosamente, con gli impegni nei confronti degli sponsor, delle fonti di informazione, con le convinzioni politiche del valutatore e con il suo desiderio di continuare a fare il proprio lavoro” (in Stame, 2007, p. 183).

#### 6.1.4

#### **Concentrazione, cultura civica e connessioni di sviluppo**

Un altro dibattito che è stato affrontato sempre, ma mai nella giusta prospettiva, è quello relativo al principio di “concentrazione” della spesa.

Questo principio nasce per contrastare la politica dei finanziamenti a pioggia che non presentano connessioni di sviluppo. In realtà, il principio di concentrazione è stato troppo rapidamente assimilato alla pratica di “fare pochi grandi progetti”; questi ultimi, com'è noto, sono sempre di complessa realizzazione e non sempre sono tarati sulle grandi priorità di sviluppo. Uno dei limiti di tale principio, com'è stato interpretato sinora, è, quindi, che esso è stato perlopiù identificato con il promuovere grandi operazioni infrastrutturali.

Sappiamo per esperienza che l'apertura di grandi cantieri, oltre che obiettivo difficile, da sola genera processi di attivazione dell'economia che però, se non accompagnati contemporaneamente da processi di cambiamento civile e culturale, non si traducono necessariamente in azioni di sviluppo; molti interventi finanziati su infrastrutture, inoltre, non hanno presentato le condizioni per una loro sostenibilità gestionale perché intorno a esse non vi erano, né si sono create, delle iniziative economico-sociali tali da garantirne la sopravvivenza. Sappiamo invece che, in altri casi, ciò è avvenuto; dato che però noi abbiamo, paradossalmente, non solo



problemi a registrare le cattive prassi ma anche le buone, di queste ultime non abbiamo che poche e labili tracce.

Una delle grandi lezioni dal passato, quindi, è che lo sviluppo non si genera automaticamente con la realizzazione delle infrastrutture, ma che si realizza solo se vi sono le condizioni politiche e sociali per il suo perseguimento. Trigilia individua nella società civile e in una politica “virtuosa” due fattori fondamentali per poter investire risorse economiche con successo:

il grande affare – poco riconosciuto – degli incentivi ha impegnato risorse consistenti con esiti insoddisfacenti, perché non ha affrontato alla radice la questione delle diseconomie ambientali, ha solo cercato di compensarle [...] Se questa diagnosi è fondata, una terapia efficace dovrebbe aggredire il circolo vizioso costituito dal rapporto di influenza reciproca tra una debole cultura civica e una politica – centrale e locale – che basa il suo consenso sulla distribuzione di interessi particolaristici (cfr. Trigilia, 2012, p. 122).

Un'altra idea costante di chi gestisce i fondi pubblici è che lo sviluppo deve essere necessariamente assistito da forme di supporto finanziario. In realtà, molti casi mostrano che non è così e che vi sono forme di assistenza e supporto non solo finanziario per far decollare progetti e iniziative di sviluppo dei territori ovvero che esistono delle precondizioni, in alcuni territori, per le quali lo sviluppo avviene in maniera spontanea, indipendentemente dai fondi pubblici, soprattutto laddove non sono richiesti investimenti di grande dimensione. Ci sono numerosi casi “napoletani”, poco citati nella letteratura e anche poco pubblicizzati sulla stampa, che lo mostrano: tra questi vi è quello relativo al Parco naturale sommerso della Gaiola, che valorizza un sito di natura storico-archeologico naturale attraverso iniziative di varia natura, destinate anche ai più piccoli.

Si può citare, poi, l'Accademia di Belle Arti di Napoli, che rappresenta un cuore pulsante delle attività culturali rivolte a persone di ogni età e che ha raddoppiato il numero dei suoi studenti negli ultimi anni.

Un altro caso interessante è quello relativo al Rione Sanità e alle Catacombe di San Gennaro, in cui si è invertita l'immagine di quartiere “difficile” attraverso l'azione civica del parroco locale che ha realizzato o contribuito a realizzare iniziative di valorizzazione di siti culturali (le Catacombe), un'orchestra giovanile, una scuola per giovani imprenditori e altre numerose e interconnesse azioni<sup>1</sup>.

Un caso più recente riguarda, invece, la valorizzazione della tradizione musicale napoletana, l'evento *Nuits d'été à Pausillippe*, festival internazionale di musica da camera che è già alla sua seconda edizione, nato da una sinergia franco-napoletana, che porta in siti di interesse storico-culturale



eventi musicali volti a valorizzare il patrimonio presente nella biblioteca del Conservatorio di San Pietro a Majella e negli archivi musicali napoletani ed europei. L'evento non ha mai beneficiato di contributi finanziari pubblici, ha mobilitato, invece, sponsor privati ed enti stranieri (Ambasciata di Francia, Consolato francese di Napoli, Istituto Francese in Italia<sup>2</sup> e Istituto Svizzero di Roma), ha coinvolto e valorizzato giovani talenti italiani ed europei che si sono confrontati sul tema di come far rivivere il patrimonio musicale napoletano, e ha creato una testa di ponte tra Napoli e la Francia grazie anche alla realizzazione di uno spot che è stato trasmesso su TV5 Monde (un'emittente dei Paesi francofoni che valorizza le iniziative culturali francofone nel mondo).

Si può citare, ancora, il caso del Premio Thalberg, concorso pianistico internazionale ispirato al grande pianista di scuola napoletana del Ottocento, che rappresenta una punta di eccellenza delle iniziative musicali ed è alla sua nona edizione (prevista per il 2014); anche tale iniziativa si realizza da diversi anni autonomamente dal sostegno delle istituzioni.

Tra i territori "virtuosi" possiamo, poi, ricordare quello dei Campi Flegrei, dove intorno ad archeologia, gastronomia e cultura sono nate associazioni per la valorizzazione dei siti che programmano eventi di qualità; in tale contesto, i Comuni dell'area flegrea cercano di fare fronte comune per la valorizzazione dei loro territori.

In ogni caso, occorre anche guardare le connessioni dello sviluppo, cioè capire quali sono i nodi critici agendo sui quali, attraverso un'analisi delle relazioni a monte e a valle, si riescono a ottenere effetti benefici su altri fattori (Hirschman, 1987). Occorre, inoltre, tener conto che lo sviluppo – come sosteneva Hirschman – “non dipende tanto dal trovare combinazioni ottimali delle risorse e dei fattori di produzione dati, quanto dal suscitare e utilizzare risorse e capacità nascoste, disperse o malamente utilizzate”.

Nel caso della Sanità, infatti, la valorizzazione delle Catacombe di San Gennaro è andata di pari passo con la realizzazione di iniziative di studio all'estero destinate ai giovani del quartiere, con un'università di manutentori del sito, un'accademia teatrale, l'orchestra giovanile, iniziative per l'autoimpiego delle donne del quartiere e altre ancora.

La comprensione di questo discorso trova, dunque, i suoi limiti proprio nella struttura “settoriale” delle istituzioni nazionali e regionali deputate alle politiche.

Un esempio, infine, può aiutare a comprendere meglio il discorso delle connessioni di sviluppo. La Commissione Europea ritiene che gli eventi culturali finanziati con i fondi comunitari non abbiano prodotto gli effetti voluti né un significativo valore aggiunto e per tale motivo vorrebbe limitarne il finanziamento nella prossima programmazione<sup>3</sup>. In realtà, andando a



esaminare meglio le cose, ciò non è necessariamente vero per tutti gli eventi, o che spesso è accaduto che alcuni eventi non fossero in sé sbagliati, quanto piuttosto non avevano a monte un quadro strategico che ne avrebbe garantito gli effetti<sup>4</sup>. Tale quadro strategico avrebbe dovuto proprio individuare e valorizzare le connessioni di sviluppo.

Queste limitazioni così forti, che discendono dall'esperienza di progetti finanziati con i fondi europei dallo scarso valore aggiunto, non tengono conto, così, della forza trainante che la cultura, insieme al mare, alla prevalenza di giovani e a un mix di creatività e risorse complementari che possono essere attivate per lo sviluppo, possono determinare<sup>5</sup>.

### 6.1.5 *Governance e federalismo democratico*

Un'altra lezione appresa ci viene da una scarsa riflessione sul fatto che i programmi non sono sganciati dalle condizioni organizzative nelle quali essi sono pensati e realizzati.

Di solito, si misurano le performance dei programmi in termini di indicatori di realizzazione, di risultato e di impatto, ma pochi prestano la dovuta attenzione alle organizzazioni responsabili della stesura e dell'attuazione di tali programmi; come se programmi, organizzazioni e persone coinvolte fossero realtà distinte e indipendenti.

I programmi vengono assemblati e gestiti all'interno di organizzazioni. Essi non costituiscono quasi mai l'esclusiva area di attività di personale libero di muoversi e immune da vincoli. Al contrario, quasi tutti i programmi si muovono all'interno di limitazioni rigide imposte dalla legge, dalle tradizioni, dalle procedure, dai regolamenti, dall'abitudine di fare certe cose in un certo modo, e infine dai vincoli posti da altre organizzazioni presenti nel campo e con le quali ci si deve relazionare. I programmi si muovono all'interno di sistemi di finanziamento, di reclutamento e promozione del personale, di formazione sul posto di lavoro ecc. Pensare di incrementare l'uso della valutazione senza prendere in considerazione l'ambiente che circonda le organizzazioni, significa ignorare gran parte della storia. Se si vogliono implementare i risultati per migliorare il programma, è possibile che si debbano cambiare le condizioni organizzative. [...] Se si vuole che i cambiamenti vengano mantenuti nel tempo, si deve affrontare il problema del modo in cui le istituzioni lavorano (cfr. Weiss in Stame, 2007, p. 316)<sup>6</sup>.

Il documento della Commissione citato (*Position Paper*) sottolinea come nel periodo 2007-2013 vi siano state serie difficoltà di spesa nelle Regioni meridionali e in quelle in transizione, difficoltà che hanno condotto all'elaborazione del Piano di azione coesione nel 2011, che voleva essere una



risposta ai ritardi di attuazione. La Commissione suggerisce perciò che per le linee di intervento di competenza nazionale, quali, per esempio, l'istruzione, le autorità centrali gestiscano sempre più aiuti dotandosi di competenze professionali adeguate, mentre “i programmi gestiti a livello regionale dovranno pertanto finanziare interventi atti ad affrontare le specificità regionali”. Essa però rileva altresì che vi sono state sovrapposizioni nel 2007-2013 tra programmi nazionali e programmi regionali, come per esempio nel caso dei trasporti, e che “nel caso dei programmi interregionali del ciclo di programmazione in corso – Cultura e Turismo – questi sono stati un fallimento”. In questa parte del Position Paper si affronta una delle tante questioni che si possono ricondurre sotto l'ombrello della *governance* dei programmi, e cioè la suddivisione tra Stato e Regioni delle rispettive competenze e aree di programmazione. Si afferma che il coordinamento tra Stato e Regioni ha comportato sovrapposizioni e inefficienze; viene posto, inoltre, l'accento in maniera ancora più forte sul presidio nazionale dei programmi nell'ipotesi, evidentemente, che un riguadagnato centralismo possa produrre effetti migliori per le politiche. Ma chi si occupa di valutazione sa che non è automaticamente così e che si potrebbe incorrere in un problema di perdita di capacità istituzionale locale, non necessariamente compensata da un aumento della capacità centrale.

La condivisione di responsabilità programmatiche e attuative su due soggetti – in questo caso centrale e regionale – implica, inoltre, una difficoltà nel ricostruire il quadro delle effettive responsabilità nei processi. Qui viene in aiuto una visione federalista egualitaria, che pone il centro e le Regioni sullo stesso piano e con la stessa dignità decisionale e attuativa; non si ritiene, cioè, adeguato un sistema in cui il livello centrale è prevalentemente orientato ai controlli, perché può porre il livello regionale in una situazione di sudditanza e contrapposizione che non ne stimola la capacità di governo. Come osserva Meldolesi (2011, p. 142):

l'art. 114 della Costituzione e il federalismo democratico di mezzo mondo si basano su una visione egualitaristica o orizzontalista tra le istituzioni decidenti, che spodesta e prende il posto della visione gerarchica o verticalista corrente. [...] Infine il federalismo democratico promuove relazioni di fiducia reciproca, di lealtà e di elevata produttività quando agisce in forme, a un tempo, cooperative ed emulative; che mettono in moto meccanismi di recupero, provocano processi di interpenetrazione tra istituzioni e attività.

A ogni ciclo di programmazione sembrano affermarsi nuovi principi e nuove ricette; alle volte non è necessario inventare nuove cose, quanto riflettere su come migliorare le precedenti.

Il centralismo delineato per il 2014-2020 dovrebbe essere interpretato



come un modo per consentire di ripristinare la linea tra azioni ordinarie e investimenti straordinari, per capire cosa ci si può aspettare dall'uno e dall'altra. La programmazione europea, senza un coordinamento con la programmazione dei fondi nazionali, non può garantire i risultati che si è prefissa. Occorre, quindi, che vi sia un luogo in cui la programmazione europea e quella nazionale vengano messe a sistema e che di tale circostanza si tenga conto nell'ambito di una strategia regionale.

Inoltre, più che pensare agli strumenti, occorre pensare alla risoluzione dei problemi, applicare sistemi di *governance* e approcci innovativi, iniziare a diffondere le reali buone prassi, quei processi di sviluppo che si sono innestati anche senza il finanziamento pubblico o che, solo in parte, sono stati innescati da esso. Queste buone prassi ci insegnano che i finanziamenti pubblici dovrebbero prevedere un meccanismo di coinvolgimento dei beneficiari, che possano compartecipare alle spese o, laddove ciò non è possibile, che possano restituire con rimborsi successivi, anche una minima parte dei finanziamenti ricevuti (cfr. anche Borgomeo, 2013).

Ciò vuol dire, per esempio, che i progetti territoriali finanziati con la programmazione 2000-2006 avrebbero potuto essere più selettivi e concentrati, e che avrebbero dovuto riflettere maggiormente sulle vocazioni territoriali; forse avrebbero necessitato di completamenti e di raccordi per produrre gli effetti sperati, ma con parsimonia e selezione, per evitare la necessità di istaurare un circolo vizioso assistenziale<sup>7</sup>.

Nel 2007-2013, come già osservato, non vi è stata continuità su tali strumenti: la scelta è andata prevalentemente sui grandi progetti infrastrutturali e, in parte, sulle città.

In questi processi, una politica di continuità ha rappresentato, per certi versi, un rischio "assistenzialistico" e di scarsa sostenibilità delle politiche, mentre all'inverso una discontinuità ha paventato una riduzione delle risorse. Sarebbe stata opportuna, a tutela dell'interesse pubblico, una coalizione di interessi finalizzata alla valorizzazione dei territori con una strategia di sviluppo condivisa<sup>8</sup>. In altri termini, come afferma Trigilia (2012), occorre pensare a una politica virtuosa, che non si pieghi alle richieste di interessi particolaristici e che tenga nella giusta considerazione le prospettive di successo delle iniziative.

In questo quadro, anche la valutazione delle politiche, operazione spesso osteggiata quando non dimenticata, potrebbe dispiegare i suoi effetti e fornire il contributo che da essa ci si attende. Essa dovrebbe, inoltre, prevedere la valutazione di aspetti che non siano solo economici o di fattibilità tecnica o amministrativa degli interventi, ma un esame attento delle condizioni di coesione sociale nelle quali i progetti dovrebbero realizzarsi.

## 6.2 Il negoziato 2014-2020 in corso

Il processo di programmazione in corso si snoda in un quadro molto complesso, in cui appaiono vincoli presumibilmente stabili e variabili in corso di definizione, in grado di modificare le sue traiettorie.

Nel quadro dei vincoli rientrano le seguenti ipotesi.

**1. Le condizionalità** – La Commissione ha imposto alcune precondizioni da rispettare, volte a garantire l'efficacia degli investimenti, con riferimento agli obiettivi che i programmi possono porsi. Esse vengono definite come “un preciso fattore critico prestabilito che costituisce un presupposto necessario, presenta un nesso diretto e concreto nonché effetti diretti in relazione al raggiungimento efficace ed efficiente dell'obiettivo specifico di una priorità di investimento o di una priorità dell'Unione”<sup>9</sup>.

Tra queste ancora non si riesce a distinguere bene, ai fini della programmazione, qual è il peso effettivo del vincolo sulla Regione. Una cosa è, infatti, la condizionalità che implica l'esistenza o meno di un piano e altra cosa è la definizione di una politica (essendo questa seconda condizionalità meno forte, la cui valutazione sull'adempimento può essere meno “oggettiva”).

**2. I vincoli di concentrazione finanziaria regolamentare** – Si tratta, com'è noto, dei vincoli di destinazione dei fondi specifici. Il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) dovrebbe rispondere ai seguenti requisiti:

- concentrare almeno il 50% delle risorse nazionali FESR a due o più obiettivi tematici tra gli Obiettivi Tematici 1, 2, 3 e 4<sup>10</sup>;
- destinare almeno il 12% delle risorse nazionali FESR sull'Obiettivo Tematico 4 relativo all'energia sostenibile e qualità della vita;
- destinare almeno il 5% delle risorse del FESR assegnate a livello nazionale ad azioni integrate per lo sviluppo urbano sostenibile, delegate alle città per essere gestite per mezzo degli Investimenti Territoriali Integrati<sup>11</sup> (ITI) di cui all'art. 99 del Regolamento generale.

Il Fondo sociale europeo (FSE), invece, è soggetto ad altri vincoli:

- concentrare almeno il 60% delle risorse FSE su massimo di quattro delle priorità di investimento enunciate all'articolo 3, paragrafo 1, del Regolamento relativo al FSE;
- destinare almeno il 20% delle risorse FSE all'obiettivo tematico relativo all'inclusione sociale.

**3** – Per evitare discontinuità tra i cicli di programmazione ed evitare di bloccare azioni e interventi in corso, la nuova programmazione si caratterizza per la grande importanza data alla programmazione cosiddetta “a cavallo” tra il 2007-2013 e il 2014-2020.

Nel quadro delle variabili da definire vi sono invece:

- con riferimento alle scelte relative ai programmi, va chiarito se vi deve essere un unico programma che attinge a più fondi (perlomeno per il FESR e il FSE), nel qual caso si parla di programmi plurifondo; oppure se ogni fondo debba avere un suo programma e, dunque, una sua struttura organizzativa. Queste scelte potrebbero, infatti, avere particolare importanza perché potrebbero produrre riflessi sull’integrazione effettiva delle programmazioni;
- il peso dei programmi nazionali. In alcuni settori, quali l’istruzione, le città, le aree interne, la capacità amministrativa, l’inclusione sociale, la programmazione, potrebbe esserci una regia fortemente nazionale. Si potrebbe assistere, in effetti, a una nuova spinta al centralismo programmatico, spinta che ha avuto origine dalle preoccupanti performance di spesa fatte registrare dalle Regioni nel corso degli ultimi anni. Tale processo sembra indirizzarsi verso alcune forme precipue: un ruolo maggiore nella gestione dei programmi da parte di soggetti dell’amministrazione centrale; la possibilità che a livello centrale siano lanciate azioni di co-progettazione strategica territoriale; la trasformazione del Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione in Agenzia per la coesione territoriale e per lo sviluppo del territorio;
- un’ulteriore variabile riguarda la possibilità di effettuare scelte relative alla dimensione territoriale degli interventi. Gli Stati membri possono continuare a usare gli strumenti di programmazione / progettazione integrata che già utilizzano, ma sono definiti alcuni strumenti comuni per tutti gli Stati: i *Community lead local development* e gli Investimenti territoriali integrati (cfr. nota 15).

Non occorre trascurare, in tutto questo quadro di vincoli e variabili in corso di definizione, che la programmazione dovrebbe rispondere non solo a esigenze di coerenza o di soddisfacimento di vincoli, ma anche a fabbisogni locali correttamente individuati, per evitare che essa risponda a requisiti di coerenza esterna rispetto alla strategia di Europa 2020 e rispetto ai vincoli regolamentari e normativi, ma non tenga conto, invece, dei fabbisogni locali.

Tra i documenti cardine della nuova programmazione, infine, vi è quello predisposto dall’ex Ministro per la coesione territoriale denominato “Metodi e obiettivi per un uso efficace dei fondi comunitari” (cfr. DPS, 2012).



In tale documento vengono identificate alcune innovazioni di metodo della programmazione 2014-2020 rispetto alle due programmazioni precedenti: i programmi dovranno essere fortemente orientati sui risultati più che sugli obiettivi e identificare, sin dalla loro approvazione, le azioni nelle quali realmente si concretizzeranno.

Com'è noto, nelle passate programmazioni, programmi ampi e omnicomprensivi permettevano ampi margini di flessibilità nella scelta dei progetti da realizzare. Nel 2000-2006 addirittura veniva segnalata come *best practice* una programmazione “ampia”, nella quale rendicontare successivamente e rapidamente progetti “coerenti” di fortuna. Ma se nel 2000-2006 tale prassi era considerata favorevole, nel 2007-2013 tale circostanza ha mostrato tutti i suoi limiti attuativi. Innanzitutto, la scelta di passare a programmi monofondo, e quindi da un unico programma a tre programmi separati, ha condotto a una frammentazione e a una scarsa integrazione della programmazione. Dall'altro, l'ampiezza e la genericità degli obiettivi identificati ha condotto a difficoltà attuative sulle quali spesso ha pesato la decisione politica più di altri fattori.

Le linee guida programmatiche sinora delineate dai documenti comunitari e nazionali – proposte di regolamenti, Position Paper della Commissione Europea, documento presentato dal Ministro per la Coesione territoriale – lasciano intravedere una realtà programmatica che si presenta più vincolante per le Regioni, e che sarà articolata per azioni e subazioni e non più soltanto per obiettivi. I nuovi programmi saranno, da questo punto di vista, “blindati”, nel senso che dovranno entrare subito nel merito di quanto si dovrà attuare, e grande enfasi sarà data agli indicatori associati a ciascuna azione.

Un'altra importante innovazione riguarda i “tempi” che, si ammette nel documento stesso, non sono mai stati realmente rispettati, soprattutto riguardo i processi attuativi.

Si parla, per quanto riguarda la nuova programmazione, anche di apertura, intesa come diffusione dei dati pubblici sui progetti finanziati e di trasparenza sull'operato; ciò implica sistemi di monitoraggio efficienti e campagne di sopralluoghi effettuati da un sistema centrale di sorveglianza.

Un ulteriore elemento identificato come innovativo è rappresentato dalle valutazioni di impatto di quanto accaduto nel passato. Risulta infatti evidente come le valutazioni di impatto non possano che riferirsi a interventi già conclusi, i cui effetti hanno avuto tempo utile per dispiegarsi. Meno evidente risulta, perciò, la coerenza tra i tempi della valutazione e i tempi necessari per l'utilizzo delle valutazioni stesse.

Relativamente alla relazione tra fondi e programmi, nel corso del 2014-2020, sembrerebbe auspicabile un approccio plurifondo come quello attuato nel corso del 2000-2006, avendo mostrato la frammentazione dei programmi

e delle strutture a essi deputate, tutti i limiti evidenti da un punto di vista dell'efficienza amministrativa e della rispondenza ai fabbisogni.

In questo quadro così composito non dobbiamo stupirci di quanto lavoro amministrativo, che si dimena tra vincoli e decisioni da prendere, sia di natura tecnica che politica, si stia conducendo nel nostro Paese.

Speriamo solo di non perdere di vista la nostra realtà, di pensare cose utili, di realizzarle; che sia possibile mettere in moto, tra i vincoli dell'azione pubblica, quei processi di sviluppo che rendono effettivamente sensate le politiche di intervento; che tutto questo lavoro possa poi migliorare la vita di noi cittadini nel quotidiano e che ci si possa fermare un attimo a riflettere, magari, sulle innumerevoli lezioni apprese dal passato.

Occorre lavorare, cioè, perché si apra un varco sufficientemente ampio, all'interno di questo dibattito sui vincoli europei, che tenga conto delle lezioni apprese richiamate in questo articolo: attenzione alle condizioni civiche, coinvolgimento dei beneficiari, interventi non assistenziali ma di promozione dello sviluppo, utilità delle strutture pubbliche, esercizio del federalismo democratico, valorizzazione delle buone prassi anche se di piccola "taglia", connessioni di sviluppo, valutazione incentrata anche sugli aspetti di coesione sociale territoriale e sulle condizioni organizzative dei programmi, analisi della reale aggiuntività delle risorse europee.

Tutti questi elementi sono imprescindibili per una buona programmazione futura, in un contesto che, dopo tanti anni, sappiamo bene quanto risulti difficile da cambiare.

## Bibliografia

- Aniello V. (2012), *Analisi del settore sanitario in Campania*, reperibile al sito <http://www.regione.campania.it>, Nucleo di Valutazione e Verifica Investimenti Pubblici, Regione Campania.
- Bianchi T. e Severati P. (2013), *Valutare le politiche pubbliche*, Il Mulino, Bologna, n. 3.
- Borgomeo C. (2013), *L'equivoco del Sud*, Editori Laterza, Roma-Bari.
- Commissione Europea (2013), *Guide to social innovation*, reperibile al sito [www://ec.europa.eu](http://ec.europa.eu).
- Commissione Europea (2013), *Guidance document on ex ante evaluation*.
- Commissione Europea (2013), *Draft template and guidelines for the content of the operational programme*.
- Commissione Europea (2013), *Draft template and guidelines for the content of the partnership agreement*.
- Commissione Europea (March 2013), *Guidance document on Monitoring and Evaluation European Regional Development Fund and Cohesion Fund. Concepts and Recommendations*.

- Commissione Europea (January 2013), *Monitoring and Evaluation of European Cohesion Policy European Social Fund, Guidance document*, Rif. Ares (2013) 38466, 14/01/2013.
- Commissione Europea (2013), *Guidance on ex ante conditionalities for the european structural and investment funds (part 1, 2)*.
- Commissione Europea, Directorate General for Enterprise and Industry (2013), *European Public Sector Innovation Scoreboard 2013*.
- Commissione Europea (2013), *Concept Paper. A new step for European Industrial Policy*, May 2013.
- Commissione Europea (2012), *Regolamento CE recante disposizioni comuni per il 2014-2020*, Rif. COM (2011) 615 final/2.
- Commissione Europea (2012), *Position Paper sulla preparazione dell'accordo di partenariato e dei programmi in Italia per il periodo 2014-20*, rif. ARES (2012) 1326063.
- Comunicazione della Commissione Europea (2013), *Risultati della verifica intermedia dell'addizionalità 2007-2013*, reperibile al sito <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ>.
- Dipartimento per le Politiche di Sviluppo, *Accordo di partenariato*, versione in corso d'opera luglio 2013.
- Dipartimento per le Politiche di Sviluppo (2012), *Metodi e obiettivi per un uso efficace dei fondi comunitari 2014-20*.
- Hirschman A. O. (1987), *L'economia come scienza morale e sociale*, Liguori Editore, Napoli.
- Meldolesi L. (2011), *L'Italia federanda*, Rubbettino Editore, Soveria Mannelli.
- Nucleo di Valutazione e Verifica Investimenti Pubblici Regione Campania, *Valutazione ex post del POR 2000-2006* reperibile al sito <http://www.regione.campania.it>, Regione Campania.
- Naual Formez (giugno 2013), *Documento di orientamento sulla valutazione ex ante*.
- Sales I. (2012), *Napoli non è Berlino*, Dalai Editore, Milano.
- Stame N. a cura di (2007), *I classici della valutazione*, Franco Angeli, Milano.
- SRM (Anni vari), *Dossier Unione Europea Studi e Ricerche*, Napoli.
- Trigilia C. (2012), *Non c'è Nord senza Sud*, Il Mulino, Bologna.
- Vitale M. (2007), *Viaggio nell'economia campana*, Vitale e Novello, Milano.

### Note

<sup>1</sup> Per una descrizione e analisi del caso, si veda Borgomeo (2013, pp. 127-130).

<sup>2</sup> L'Istituto Francese è stato promotore anche di un'altra importante manifestazione, il Festival "Suona Francese", sostenuto anche dalla Fondazione "Nuovi Mecenati" (che raccoglie i fondi di imprese francesi e italiane per valorizzare giovani talenti). Il Festival quest'anno è approdato alla sua sesta edizione e ha previsto concerti in quaranta città italiane; la rassegna ha visto esibirsi, sullo stesso palco, musicisti francesi e italiani.

<sup>3</sup> Nel Position Paper della Commissione, documento che fornisce agli Stati membri le indicazioni su come orientare i programmi, viene chiaramente detto che "è necessario un generale movimento verso un approccio più coerente e innovativo, sia per i programmi nazionali/regionali che per quelli di cooperazione, al fine di dimostrare chiaramente l'impatto eser-

citato sul raggiungimento degli obiettivi di Europa 2020, e prevedendo alcune correzioni, come, per esempio, il supporto a eventi sportivi, culturali, turistici, promozionali, d'intrattenimento o iniziative di marketing territoriale non deve essere finanziato dal FESR per via del loro scarso valore aggiunto e il supporto non deve essere usato per infrastrutture relative a strade/autostrade locali, regionali o nazionali, poiché il mix dei trasporti in Italia è già troppo fortemente sbilanciato verso il trasporto su strada" (*Position Paper dei Servizi della Commissione sulla preparazione dell'accordo di partenariato e dei programmi in Italia per il periodo 2014-20*, 2013, p. 30).

<sup>4</sup> Marco Vitale ha affrontato bene nel suo saggio sull'economia campana il tema dei grandi eventi e della loro utilità: "l'osservazione indica anche che i grandi eventi sono utili e qualche volta molto importanti solo se e quando si inseriscono in una strategia cittadina pronta a valorizzarli, a fare leva sugli stessi, a usarli come catalizzatori di energie già disponibili verso una direzione già individuata. I grandi eventi non possono sostituire una strategia che non c'è, non creano energie che non esistono, non danno un indirizzo a chi indirizzo non ha, non sono dei tappabuchi. E, quindi, è innanzi tutto al proprio interno che la città deve guardare per domandarsi se è pronta per accogliere e utilizzare il grande evento e, nel caso non lo sia, se è determinata a diventarlo e ha il tempo necessario per prepararsi, e se il grande evento è congeniale alla sua strategia cittadina. È, per esempio, evidente che l'America's Cup non ha rappresentato per Valencia un evento per avviare un tragitto che altrimenti non sarebbe partito, ma per concludere un iter di modernizzazione della città che era coerentemente e con vigore in corso da molti anni e per accelerare il processo in atto di un nuovo rapporto tra la città e il suo mare" (Vitale, 2007).

<sup>5</sup> Sempre Marco Vitale ha individuato, nel saggio citato, le risorse dell'economia campana. Qui vale la pena riportare alcuni efficacissimi passi del saggio, in cui viene richiamata la tradizione musicale napoletana, di cui troppo poco si parla: "un'altra forza trainante è la storia e la tradizione culturale di Napoli. [...] Ricuperare con orgoglio queste tradizioni, rianimarle, modernizzarle, valorizzarle è un passaggio fondamentale anche per rianimare l'economia campana. Ricupero delle tradizioni culturali vuol dire ricupero dell'identità, dell'orgoglio e della fiducia in se stessi, ingrediente fondamentale per non sentirsi sopraffatti dalle difficoltà del momento e ridare alla comunità una prospettiva positiva. Il passato non è mai passato interamente e, nei suoi componenti più positivi, aspetta qualcuno che lo rianimi. Senza radici non c'è futuro e senza amore per le proprie radici queste si seccano e il futuro diventa un deserto. È un'osservazione questa che è diventata un vero e proprio capitolo importante della teoria dello sviluppo, sulla base di centinaia di storie specifiche ed evidenze empiriche, da quelle di grandi città (pensiamo a Vienna), a intere regioni (pensiamo a cosa è stato fatto in Catalogna negli ultimi vent'anni, con questa chiave e con questa impostazione), a città medie (come la provincia di Trento, che ha oculatamente investito in gran parte nella ricerca, nelle attività formative ad alto livello, nella valorizzazione della propria identità e cultura i rilevanti fondi di cui ha potuto fruire), a piccole valli alpine. La Campania, e in particolare Napoli, è piena di tesori nascosti e trascurati che derivano dalla sua tradizione storica e culturale. Farò un solo esempio. Riccardo Muti, il direttore d'orchestra di fama internazionale, napoletano e allievo del Conservatorio San Pietro a Majella di Napoli, ha scritto un articolo-intervista sul *Die Welt* del 24 maggio 2007 intitolato 'Il Tesoro di San Pietro', riferendosi al Conservatorio San Pietro a Majella di Napoli. Il sottotitolo dice: 'È dall'antico Archivio Musicale di Napoli che emergono le idee sulla base delle quali è nata la nuova concezione del Festival di Pentecoste di Salisburgo' Ma l'articolo incomincia con queste parole: 'So viel Staub!', Quanta polvere! E nel contenuto dell'articolo Muti racconta, nella sua veste di direttore artistico del festival salisburghese di Pentecoste, come il festival sarà caratterizzato dal ricupero della scuola musicale napoletana. 'Si tratta di ricuperare l'età d'oro della tradizione musicale napoletana', che fu anche una grande stagione musicale europea. Su questa grande stagione della musica europea l'archivio del Conservatorio di

San Pietro a Majella racchiude tesori di valore mondiale, come i manoscritti di Cimarosa, non pubblicati ma ben conservati, anche se pieni di polvere. Altri Paesi, sulla base del concetto ‘Napoli, Metropoli del Ricordo’, ha come punto di forza la riscoperta dell’opera ‘Il Ritorno di Don Calandrino’ del Cimarosa. Ma questa, scrive Muti, è solo ‘una delle trenta proposte che mi ha fatto il meraviglioso bibliotecario di San Pietro a Majella’. E su questo filone Muti lavora non solo a Salisburgo, ma presso il Festival di Ravenna e in altri luoghi. ‘Anche da Parigi e da Mosca vi sono già richieste di partecipazione al progetto. E perfino in Italia, anche se molto lentamente, alla fine qualcosa si muove’. Ho voluto soffermarmi su questo episodio recente come esempio di cosa intendo per valorizzazione dei tesori culturali nascosti di Napoli. Se invece di buttare via tanti denari in sperperi immani, il Governo puntasse una quota non superiore al 20 per cento di quanto è stato sperperato, senza risolverlo, sul problema dei rifiuti e affidasse questa somma a Muti con l’obiettivo di far rivivere la memoria della grande musica napoletana e farla ritornare a essere una delle capitali mondiali per lo studio della musica, Napoli avrebbe avviato una nuova linea di sviluppo. Chi pensa poi che la musica non faccia parte dell’economia faccia un viaggetto a Salisburgo a vedere cosa è successo, da un punto di vista economico, da quando un gruppo di commercianti in crisi, insieme ai reggitori della città, decisero che valeva la pena di puntare qualcosa su quel Mozart, che, in vita, Salisburgo aveva ignorato e maltrattato. Quello che ho fatto è solo un esempio. Sono certo che i profondi conoscitori della città potrebbero guidarci alla scoperta di molti altri tesori antichi da far riemergere anche come fattori di sviluppo insieme civile ed economico. Mia intenzione, ancora una volta, non era di pretendere di coprire la materia, ma solo di sollevare e impostare il tema” (Vitale, 2007, p. 46).

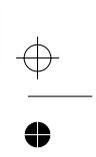
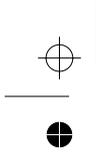
<sup>6</sup> Per approfondimenti sulle trasformazioni organizzative e i loro riflessi sull’azione nella pubblica amministrazione si vedano anche gli studi condotti in seno al Centre de Sociologie des Organisations, CNRS di Parigi, al sito [www.cso.edu/](http://www.cso.edu/).

<sup>7</sup> Per una disamina degli interventi nel Mezzogiorno (intervento straordinario, patti territoriali, interventi di promozione dell’imprenditorialità) si veda anche Borgomeo (2013).

<sup>8</sup> Sales mette bene in evidenza le condizioni che conducono l’intervento pubblico a effetti perversi: “Pensiamo alle migliaia di opere pubbliche in eterno completamento. Se lo scopo è quello di immettere fondi nel circuito economico locale, vale di più a tal fine un’opera in eterno completamento che la sua realizzazione. Se funzionassero bene i servizi pubblici – per esempio la nettezza urbana – non si sarebbero potute attivare quelle assunzioni provvisorie e il ricorso a ditte esterne che danno lavoro precario a migliaia di persone. Se un servizio in appalto costa il doppio, si può sempre sostenere che sono comunque più soldi che si ridistribuiscono nell’economia locale. Il risparmio di risorse pubbliche diventa, in questa logica, quasi un ‘disvalore’” (cfr. Sales, 2012, p. 111).

<sup>9</sup> Da un lato vi sono le cosiddette “condizionalità *ex ante*”: prima di finanziare progetti si deve essere certi che sussistano le necessarie disposizioni normative e regolatorie e che siano disponibili gli strumenti di pianificazione e attuativi. Relativamente all’obiettivo tematico sulla ricerca e innovazione, per esempio, la condizionalità consiste nel richiedere “l’esistenza di una strategia di ricerca e di innovazione nazionale o regionale per una specializzazione intelligente in linea con il programma di riforma nazionale, che esercita un effetto leva sulla spesa privata in ricerca e innovazione ed è conforme alle caratteristiche di sistemi efficaci di ricerca e di innovazione ai livelli nazionale e regionale”. Dall’altro vi sono le cosiddette “condizionalità macro-economiche”: lo Stato membro deve rispettare gli impegni assunti per assicurare la stabilità finanziaria (Patto di stabilità) e deve adempiere a quanto indicato dalle Raccomandazioni del Consiglio specifiche per Paese.

<sup>10</sup> Nel nuovo ciclo di programmazione sono previsti i seguenti obiettivi tematici: 1. ricerca, sviluppo tecnologico e innovazione; 2. agenda digitale; 3. competitività dei sistemi produttivi; 4. energia sostenibile e qualità della vita; 5. clima e rischi ambientali; 6. tutela dell’ambiente e valorizzazione delle risorse culturali e ambientali; 7. mobilità sostenibile di persone



e merci; 8. occupazione; 9. inclusione sociale; 10. istruzione e formazione; 11. capacità istituzionale e amministrativa.

<sup>11</sup> Gli Investimenti territoriali integrati sono strumenti che consentono l'attuazione di una strategia territoriale integrata dall'alto, in quanto consentono una pre-allocazione mirata su assi e programmi differenti, combinando anche più fondi, e possono essere attuati a qualsiasi livello sub-nazionale. I *Community lead local development* sono, invece, uno strumento normato dai regolamenti comunitari per perseguire finalità di sviluppo locale integrato a livello sub-regionale, con il contributo delle forze locali; la loro applicazione è efficace per quelle iniziative che si basano sul forte coinvolgimento dei privati e può trovare efficace applicazione nelle filiere imprenditoriali e nei servizi alla persona, soprattutto nelle iniziative di sostegno ad azioni di innovazione sociale. La loro modalità attuativa è il bando.

## 7 Le politiche industriali delle regioni italiane: una rassegna dei recenti interventi

Marco Mariani\*, Annalisa Caloffi\*\* e Luca Rulli\*\*\*

*7.1 Introduzione – 7.2 I presupposti teorici dell'intervento pubblico in favore delle imprese e dell'innovazione – 7.3 Dati, metodologia e framework di analisi – 7.4 Le scelte delle regioni – 7.5 Osservazioni conclusive*

### 7.1 Introduzione

A partire dalla cosiddetta legge Bassanini<sup>1</sup> e con le successive riforme del titolo V della Costituzione attuate nel 2001<sup>2</sup> le Regioni italiane hanno acquisito competenze in materia di politica industriale. Di conseguenza, agli inizi del 2000 – e in corrispondenza con l'inizio dell'arco temporale di programmazione dei fondi comunitari 2000-2006 – esse hanno iniziato a disegnare e ad attuare i propri interventi. Per dirla con Brunazzo (2007), da quel momento esse sono passate da un ruolo di *policy taker* a uno di *policy shaper*.

In realtà, il periodo corrispondente all'arco temporale di programmazione 2000-2006 è stato necessario alle Regioni soprattutto per adeguarsi alle necessità di programmazione e gestione delle politiche per le imprese e l'innovazione. Questo primo periodo è stato caratterizzato da un processo di apprendimento (*policy learning*), nel quale i policy maker regionali hanno accresciuto il proprio patrimonio conoscitivo sugli ambiti verso cui destinare gli interventi e sulle modalità di disegno e implementazione delle nuove linee di politica. Allo stesso tempo, le Regioni italiane si sono dovute dotare di strutture organizzative idonee alla programmazione, al design, all'implementazione e alla valutazione delle politiche, strutture attraverso le quali esse hanno già in questa prima stagione attuato e sperimentato un primo insieme di programmi per le imprese e l'innovazione.

Con il periodo di programmazione 2007-2013 si è a pieno titolo aperta una nuova stagione di politiche industriali regionali. Una volta predisposti

\* IRPET.

\*\* Università degli Studi di Padova.

\*\*\* IRPET. Luca Rulli ha beneficiato nell'anno 2012 di una borsa di studio, conferita in onore di Giuliano Bianchi dall'Associazione Italiana di Scienze Regionali (AISRe) in collaborazione con IRPET.



gli strumenti e appresi i meccanismi di funzionamento degli stessi, le Regioni si sono nuovamente trovate a disegnare e attuare i propri interventi, questa volta potendo far conto anche sull'esperienza e le lezioni offerte dal precedente periodo di programmazione.

Può essere interessante, oggi, andare a vedere quali scelte le Regioni italiane hanno adottato in questa seconda stagione di policy, anche perché l'ultima sistematica comparazione tra le politiche regionali risale ai primi anni Duemila (Brancati, 2004). La recente pubblicazione dei dati relativi agli investimenti programmati nel ciclo 2007-2013 da Regioni e amministrazioni centrali dello Stato con le risorse per la coesione (portale OpenCoesione) in qualche modo colma una lacuna informativa esistente sull'attività delle Regioni, fornendo alcune notizie relative alle risorse da esse effettivamente erogate. Tuttavia, questo dato non ci dice esattamente quali sono state le scelte di policy delle Regioni, ma – a partire da queste – quanta parte delle risorse messe a bando ha trovato effettiva allocazione nel tessuto socio-economico locale. La nostra analisi si colloca invece in una posizione intermedia tra il momento iniziale della programmazione degli interventi e quello, finale, dell'erogazione ai beneficiari delle risorse. Il nostro scopo è infatti quello di ricostruire, con un ragionevole grado di approssimazione, gli obiettivi (e il mix di obiettivi) perseguiti dai policy maker regionali, e per far questo, come verrà in seguito argomentato, riteniamo che la grandezza di maggior interesse sia data dall'ammontare di risorse attivate (ossia messe a bando) per un tipo di obiettivo invece che per un altro.

Per far questo, ci concentreremo sulle politiche per le imprese e per l'innovazione realizzate dalle regioni avvalendosi di Fondi nazionali per le Aree Sottoutilizzate (FAS) e Fondi Europei per lo Sviluppo Regionale (FESR), il quali rappresentano, come è noto, la stragrande maggioranza delle risorse disponibili a livello regionale per le politiche industriali. Dato l'andamento decrescente dei trasferimenti provenienti dal livello nazionale – e data la modesta autonomia impositiva delle regioni a statuto ordinario – le risorse di origine comunitaria hanno guadagnato un peso sempre più importante. Una parte consistente di queste politiche è finanziata attraverso il FESR: sebbene l'uso di questo tipo di fondi da parte delle regioni europee comporti il rispetto di alcune priorità di azione e linee guida stabilite a livello comunitario, persiste un certo grado di discrezionalità dei policy maker regionali nello stabilire gli obiettivi specifici e le forme di intervento.

Ovviamente, ricordiamo che nel campo delle politiche industriali e per l'innovazione il peso delle politiche nazionali rimane importante, e questa affermazione è ancor più vera per le regioni in ritardo di sviluppo. La nostra analisi, tuttavia, non vuol tratteggiare un quadro esaustivo delle politiche industriali che insistono sulle diverse unità territoriali del nostro Paese e pertanto si limiterà alle sole scelte operate dai policy maker regionali.



Il capitolo è strutturato come segue: il secondo paragrafo richiama i principali fondamenti teorici delle diverse tipologie di interventi pubblici in favore delle imprese e dell'innovazione; il terzo paragrafo illustra il framework di analisi utilizzato. Il quarto paragrafo presenta i risultati dell'analisi; infine, il quinto e ultimo paragrafo chiude il capitolo presentando alcune sintetiche considerazioni conclusive.

## 7.2 I presupposti teorici dell'intervento pubblico in favore delle imprese e dell'innovazione

Le motivazioni che giustificano l'intervento pubblico in sostegno alle imprese e all'innovazione sono tradizionalmente legate all'esistenza di "fallimenti di mercato". Secondo questa prospettiva, il policy maker sarebbe chiamato a intervenire per correggere imperfezioni e fallimenti nel libero gioco del mercato, particolarmente presenti in alcuni settori e attività, che genererebbero livelli di spesa in R&S e più in generale di investimenti sistematicamente inferiori rispetto all'ammontare socialmente desiderabile.

La letteratura identifica due principali tipi di fallimento: statico e dinamico. Per quanto riguarda i fallimenti di tipo statico, facciamo riferimento ai casi in cui il meccanismo di mercato non consente un'allocatione efficiente delle risorse esistenti. Questo può avvenire a causa della presenza di: mercati monopolistici, imperfettamente concorrenziali o mancanti, esternalità, beni pubblici, asimmetrie informative, problemi di agenzia. In tutti questi casi, le scelte individuali degli agenti economici, basate su un puro calcolo di interesse individuale che non tiene conto della presenza delle distorsioni generate dai fallimenti, portano a dei risultati aggregati inefficienti (sotto forma di investimenti inferiori rispetto al livello socialmente desiderabile).

In particolare, gli interventi di sostegno agli investimenti delle imprese trovano una prima giustificazione teorica nell'esistenza di fallimenti nei mercati del credito per la presenza di asimmetrie informative, dovute a fenomeni di selezione avversa (Stiglitz e Weiss, 1981) e azzardo morale (Holmstrom e Tirole, 1997). Semplificando, in queste situazioni le imprese possono ricevere finanziamenti insufficienti nel mercato del credito perché il prestatore, non avendo informazioni sufficienti sul livello di rischio dei prenditori o temendo che questi si comportino in modo troppo rischioso e imprudente, è propenso a concedere il credito a livelli inferiori rispetto a quelli socialmente desiderabili (al limite, non concedendolo affatto). Per alcuni tipi di agenti, come le micro-imprese o le start-up innovative, i mercati del credito possono anche essere mancanti o incom-

pleti (ovvero: pochi o al limite nessun prestatore è disposto a concedere prestiti a questi soggetti).

I fallimenti dinamici si riferiscono all'incapacità dei mercati di garantire un accumulo di risorse tale da consentire la realizzazione di balzi in avanti dal punto di vista dell'innovazione, delle tecnologie di produzione ecc. Tipicamente, si tratta di mercati incapaci di mantenere un livello di spesa in R&S, ma anche di conoscenze e competenze, in grado di garantire la possibilità di generare innovazione nel tempo.

Le giustificazioni appena menzionate con riferimento a processi di investimento genericamente intesi, possono essere estese anche al caso in cui l'investimento riguardi la R&S (Peneder, 2008). Infatti, gli stessi fallimenti dei mercati dei capitali e del credito si manifestano anche nel caso delle attività di R&S, forse anche con maggiore intensità di quanto non avvenga negli altri casi. Tutto ciò avviene a causa delle caratteristiche intrinseche di queste attività, incerte negli esiti, intensive di capitale umano e opache per gli osservatori esterni (Takalo, 2009). Queste difficoltà colpiscono in particolare le nuove imprese innovative a causa della difficile valutabilità, da parte dei finanziatori delle caratteristiche e delle prospettive di questi progetti imprenditoriali (Hall, 2002; Takalo e Tanayama, 2010).

Oltre a un problema di mancanza di mezzi, nel caso della R&S può tipicamente emergere anche un problema di debolezza degli incentivi privati. Questo problema deriva dal fatto che l'attività di R&S è generativa di esternalità e che i suoi risultati presentano, almeno in parte, caratteristiche di bene pubblico (Arrow, 1962). Data la presenza di spillover non intenzionali, gli innovatori potrebbero infatti trovare difficile appropriarsi di tutti i rendimenti derivanti dalle loro innovazioni e quindi avere degli incentivi sub-ottimali a innovare.

Oltre all'approccio caratteristico dei "fallimenti di mercato", che tradizionalmente giustifica la presenza di vari tipi di interventi di policy rivolti a fornire incentivi alle singole imprese, a partire dalla fine del secolo scorso si è affermato un nuovo approccio di matrice evolutiva alle politiche per l'innovazione, legato a una visione sistemica del processo innovativo. Queste nuove logiche di policy intervengono in risposta a ipotizzate situazioni di "fallimento sistemico" tra i diversi agenti protagonisti dei processi innovativi (Woolthuis *et al.*, 2005), secondo le quali un sistema innovativo potrebbe "fallire" (o avere una performance al di sotto delle sue possibilità) quando gli incentivi di alcuni elementi del sistema sono disallineati e manca il necessario coordinamento tra gli agenti oppure essi non sono collegati. A questi si aggiungono fallimenti derivanti dalla presenza di infrastrutture inadeguate a supportare il rapporto tra gli agenti del sistema (sia infrastrutture fisiche come una rete di IT o infrastrutture immateriali); fallimenti derivanti dalla presenza di lock-in o fenomeni di



path dependency, tale per cui i sistemi si ritrovano incapaci di adeguarsi a nuovi paradigmi tecnologici; fallimenti derivanti dalla presenza di norme tacite che scoraggiano la collaborazione tra gli agenti, o anche fallimenti legati alla mancanza di certi tipi di agenti o di competenze nel sistema (Woolthius *et al.*, 2005).

Esempi di politiche ispirate a questo tipo di logica sono rappresentati dagli interventi per il trasferimento tecnologico (Bozeman, 2000), per la promozione di alleanze strategiche per la R&S (Hagedoorn, *et al.*, 2000), per il sostegno alla diffusione e all'adozione di nuove tecnologie innovative (Jaffe *et al.*, 2005), e per il sostegno a cluster, poli o distretti tecnologici (Antonelli, 2000; Cooke *et al.*, 2004). La principale giustificazione per l'intervento pubblico in materia di trasferimento tecnologico deriva dalla presenza di fallimenti di mercato nel processo di diffusione e circolazione delle informazioni, delle conoscenze e delle competenze scientifiche dal mondo della ricerca a quello delle imprese. Le motivazioni a sostegno degli interventi per la promozione di alleanze strategiche (consorzi, network, joint venture) per la ricerca e sviluppo risiedono invece nella possibilità di facilitare lo sviluppo di sinergie (complementarietà) tra le imprese o tra imprese e altri agenti, raccogliere una massa critica di risorse utili allo svolgimento di attività di R&S, promuovere processi di apprendimento, condividere i rischi e i costi legati a nuovi investimenti (Hagedoorn *et al.*, 2000). La formazione di reti, consorzi o joint ventures consente poi di creare un contesto entro il quale i partecipanti possano internalizzare gli spillover derivanti dalla collaborazione, che in un sistema di transazioni semplicemente regolate dal mercato avrebbero altrimenti generato un sotto-investimento in R&S (Katz, 1986). Da un punto di vista sociale, l'impatto positivo sulle attività di R&S è rappresentato dal fatto che le alleanze strategiche possono consentire di eliminare inutili duplicazioni di spesa e di sforzi (Spence, 1984; Katz, 1986). Gli interventi a favore di cluster, poli, distretti tecnologici trovano una giustificazione teorica nell'esistenza di sistemi territorialmente radicati che hanno performance innovative potenzialmente elevate. Questi interventi hanno a oggetto il sostegno alla costituzione o al rafforzamento di tali sistemi, da perseguire attraverso interventi di creazione di infrastrutture "di cluster" (distretto, polo ecc.), che usualmente si accompagnano agli interventi sopra ricordati: programmi di sostegno allo sviluppo di alleanze strategiche per la R&S o interventi rivolti al trasferimento tecnologico (Antonelli, 2000; Cooke, 2001; Caloffi e Mariani, 2011). Infine, come già ricordato, l'approccio di tipo sistemico fornisce anche una giustificazione all'esistenza di interventi di sostegno all'adozione di nuove tecnologie innovative, come quelle in ambito energetico, ICT e digitale. L'intervento pubblico in quest'ambito è giustificato dall'esistenza di alcuni fallimenti tipici dei processi di diffu-



sione tecnologica (Jaffe *et al.*, 2005): le esternalità da adozione e l'informazione incompleta. Mentre le prime si legano alla presenza di rendimenti crescenti dinamici che si generano solo laddove una determinata tecnologia abbia un numero sufficientemente alto di utilizzatori (esternalità di rete), la seconda si riferisce al fatto che un'impresa ha convenienza ad aspettare che altre imprese adottino una nuova tecnologia per sostenere minori costi legati ai processi di apprendimento e adattamento. In questo caso l'intervento pubblico mira a modificare un atteggiamento passivo dell'impresa, consistente nell'utilizzo di tecnologie esistenti, ma non necessariamente ottimali dal punto di vista dell'impresa o da quello della collettività.

Ovviamente, le politiche spesso nascono con obiettivi più complessi e ambiziosi di quanto non sia rappresentabile attraverso l'approccio dei fallimenti di mercato o di sistema. Il policy maker può infatti agire in conseguenza di una sua visione strategica di sviluppo della regione, allo scopo di promuovere l'allineamento a regioni vicine, o il raggiungimento di posizioni di leadership in alcuni settori / tecnologie, o per promuovere più generali obiettivi di crescita economica, tecnologica e sociale (Moreau, 2004; Bianchi e Labory, 2011; Glykou e Pitelis, 2011; si veda infine la recente *special issue* di *Research Policy* curata da Foray *et al.*, 2012).

### 7.3 Dati, metodologia e framework di analisi

Allo scopo di identificare quali mix di strumenti hanno caratterizzato l'attività dei policy maker regionali e di evidenziare l'eventuale emergenza di diversi modelli di policy making abbiamo adottato le seguenti scelte.

Innanzitutto, abbiamo considerato gli interventi effettivamente attuati dalle regioni italiane nel periodo 2007-2013 e non quelli semplicemente programmati. L'obiettivo è infatti quello di osservare il disegno emergente delle politiche industriali nel suo divenire, piuttosto che il quadro programmato. Coerentemente con questo obiettivo, la grandezza economica sulla quale concentreremo la nostra attenzione è rappresentata dalle risorse attivate attraverso i bandi ecc. entro il settembre 2012. Questa grandezza, evidentemente, può differire da un lato dalle risorse programmate per ciascun intervento (le quali, per esempio, potrebbero non essere mai completamente attivate), dall'altro dalle risorse effettivamente erogate ai beneficiari ultimi degli interventi stessi (una parte delle risorse attivate, per esempio, potrebbe restare non erogata a causa di un numero basso di richieste da parte dei potenziali beneficiari, revoche o rinunce ecc.). Tuttavia, essa è a nostro parere la più idonea a rappresentare le componenti di una concreta funzione

Tabella 7.1  
LE CARATTERISTICHE CHE OSSERVIAMO NELLE POLITICHE IN ESAME

Caratteristiche delle politiche osservate	Possibili modalità
Obiettivi delle politiche	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sostegno alla R&amp;S privata delle imprese</li> <li>Sostegno alla R&amp;S collaborativa</li> <li>Promozione di nuove imprese</li> <li>Poli/distretti tecnologici/cluster policies</li> <li>Diffusione tecnologica, di sensibilizzazione</li> <li>Innovazione commerciale/organizzativa</li> <li>Consulenza/acquisizione servizi</li> <li>Internazionalizzazione delle imprese</li> <li>Incentivazione degli investimenti generici delle imprese</li> </ul>
Forma dell'incentivo	<ul style="list-style-type: none"> <li>Contributi in conto capitale a fondo perduto</li> <li>Contributi in conto capitale rimborsabili</li> <li>Credito d'imposta (per investimenti c/capitale)</li> <li>Finanziamenti agevolati</li> <li>Garanzie</li> <li>Partecipazione al capitale di rischio</li> <li>Misto (combinazione di più forme)</li> </ul>
Durata dei progetti agevolabili	<ul style="list-style-type: none"> <li>Breve (fino a 1 anno)</li> <li>Lunga (oltre 4 anni)</li> <li>Medio-breve (1-2 anni)</li> <li>Medio-lunga (2-4 anni)</li> </ul>
Ammontare massimo dei progetti agevolabili	<ul style="list-style-type: none"> <li>Minore di 200.000</li> <li>Da 200.000 a 500.000</li> <li>Da 500.000 a 1.000.000</li> <li>Da 1.000.000 a 5.000.000</li> <li>Maggiore di 5.000.000</li> </ul>
Beneficiari degli incentivi	<ul style="list-style-type: none"> <li>Imprese in forma singola</li> <li>Imprese in forma aggregata</li> <li>Imprese e università/centri di ricerca</li> <li>Imprese e altri soggetti</li> <li>Gestori del polo</li> <li>Università</li> </ul>
Dimensione delle imprese	<ul style="list-style-type: none"> <li>Solo PMI</li> <li>Anche grandi imprese</li> </ul>

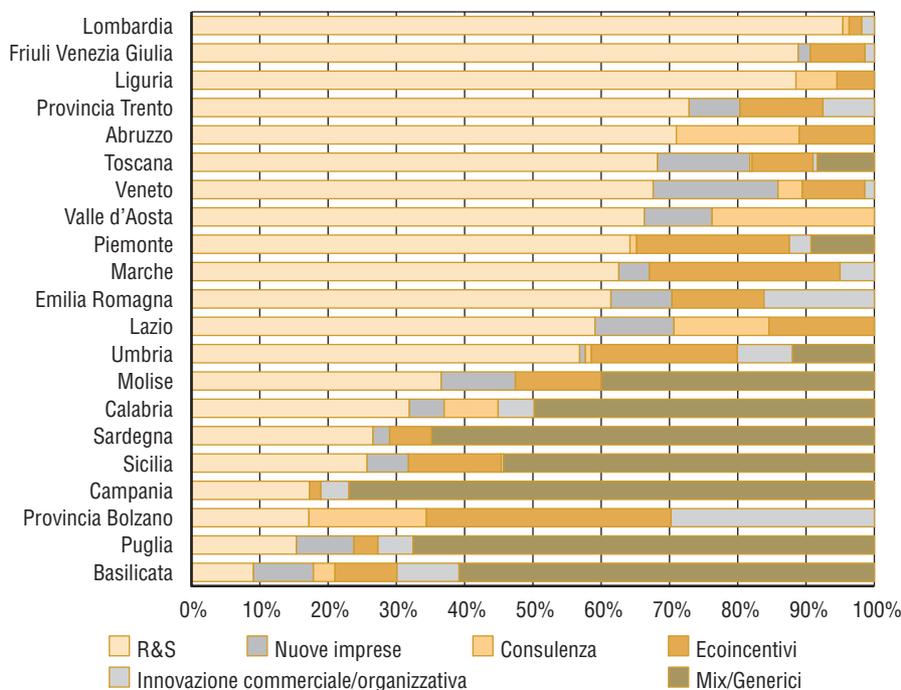
Tabella 7.1 LE CARATTERISTICHE CHE OSSERVIAMO NELLE POLITICHE IN ESAME (segue)	
Caratteristiche delle politiche osservate	Possibili modalità
Target settoriale	Concentrato: uno o più settori specifici (vari settori) Ampio: nessun target
Target tecnologico	Concentrato: uno o più tecnologie specifiche (varie tecnologie) Ampio: nessun target
Target territoriale	Concentrato: polo/distretto: Provincia; altre sotto-aree regionali (per esempio quelle interessate da contratti di programma) Ampio: l'intero territorio regionale, nessun target
Modalità di ammissione all'incentivo	Automatica Negozziata Semiautomatica Sottoposta al giudizio di una commissione di valutazione

Fonte: nostra elaborazione

obiettivo dei policy maker, al di là degli intenti meramente programmatici, dei tempi di erogazione delle risorse e dell'effettiva risposta degli agenti e dei territori alle sollecitazioni offerte dalle politiche. Peraltro, come sottolineato in Viesti (2011) e in Prota e Viesti (2012), la recente azione di politica nazionale ha visto diversi momenti di discontinuità e inversioni di rotta, che hanno per esempio implicato che le risorse FAS programmate per le regioni venissero poi drasticamente ridotte e ridestinate a interventi diversi da quelli inizialmente previsti. Il fatto di considerare le risorse attivate ci tiene anche relativamente al riparo rispetto a questo tipo di problemi.

Per l'analisi delle politiche regionali abbiamo preso in considerazione gli interventi attuati nell'ambito dei Programmi Operativi Regionali (POR) cofinanziati dai fondi FESR e dei Programmi Attuativi Regionali (PAR) del Fondo di Agevolazione per le aree Sottoutilizzate (FAS). Oggetto della nostra attenzione sono stati i vari documenti attuativi di linee di intervento connesse al sostegno di imprese e innovazione (bandi, avvisi e manifestazioni di interesse), di cui abbiamo cercato di cogliere le caratteristiche principali. Inoltre, abbiamo quantificato il valore (assoluto e percentuale) delle risorse su di essi attivate. Queste ultime hanno rappresentato la nostra unità di misura, il "peso" che abbiamo adottato per effettuare la comparazione delle politiche<sup>3</sup>. L'ammontare di risorse attivate è tendenzialmente diverso, come già esposto, da quello delle risorse in ultimo erogate. Queste ultime sono state recentemente documentate dal Ministero dello Sviluppo Economico nell'ambito del progetto OpenCoesione ([www.opencoessione.gov.it](http://www.opencoessione.gov.it)), e sono oggetto di continuo

Figura 7.1  
OBIETTIVI DELLE POLITICHE

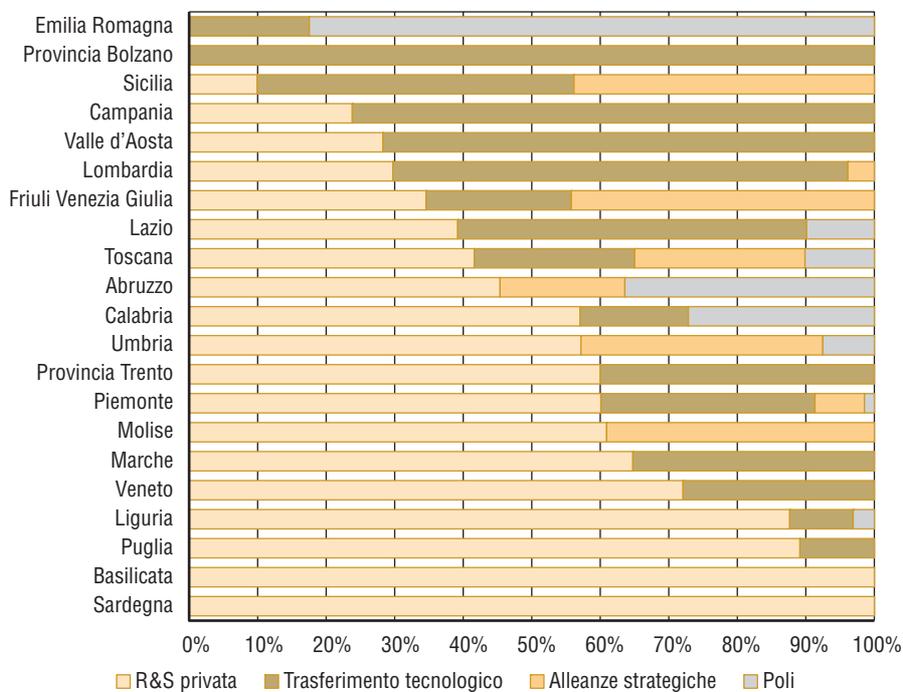


Fonte: nostra elaborazione

aggiornamento. In ogni caso abbiamo constatato la tendenziale convergenza degli interventi da noi individuati con quelli presentati dal Ministero<sup>4</sup>.

Le caratteristiche delle politiche che abbiamo scelto di analizzare e sulle quali abbiamo condotto il confronto sono le seguenti. In primo luogo, gli obiettivi delle politiche, espressamente dichiarati o desumibili da ciascun intervento sulla base dell'analisi dei vari documenti di policy, sia programmatici che attuativi. Allo scopo di definire i vari obiettivi delle politiche abbiamo fatto riferimento alle indicazioni forniteci dalla rassegna della letteratura citata nel precedente par. 7.2. In secondo luogo, abbiamo osservato la dimensione dei progetti agevolabili, che abbiamo definito in termini di durata (tempi di realizzazione) e ammontare massimo di spesa ammissibile. Abbiamo poi osservato le caratteristiche dei potenziali beneficiari degli incentivi, distinguendo tra casi in cui gli interventi fossero diretti alle singole imprese, o se fosse invece prevista qualche forma di collaborazione, tra più imprese, tra imprese e organismi di ricerca, università, e così via. Abbiamo inoltre esaminato la dimensione di queste imprese, verificando se gli interventi fossero diretti solo nei confronti di imprese di piccole-medie

Figura 7.2  
FORMA DI R&S AGEVOLATA



Fonte: nostra elaborazione

dimensioni o se fosse invece anche prevista la possibile partecipazione di imprese più grandi.

Altre caratteristiche osservate, così come riportato nella tabella 7.1, riguardano i target settoriale-tecnologico o territoriale (per esempio: i poli di innovazione o, come spesso accade nel Sud, di aree interessate da strumenti di programmazione negoziata come i contratti di programma) degli interventi, nonché la forma degli incentivi concessi.

#### 7.4 Le scelte delle regioni

In questo paragrafo presentiamo i risultati dell'analisi comparativa relativa alle politiche di competenza delle amministrazioni regionali, iniziando dagli obiettivi delle politiche.

La figura 7.1 riporta una descrizione della quota di risorse attivate dalle



regioni italiane per i vari obiettivi sul totale delle risorse complessivamente messo a disposizione delle politiche per le imprese e l'innovazione.

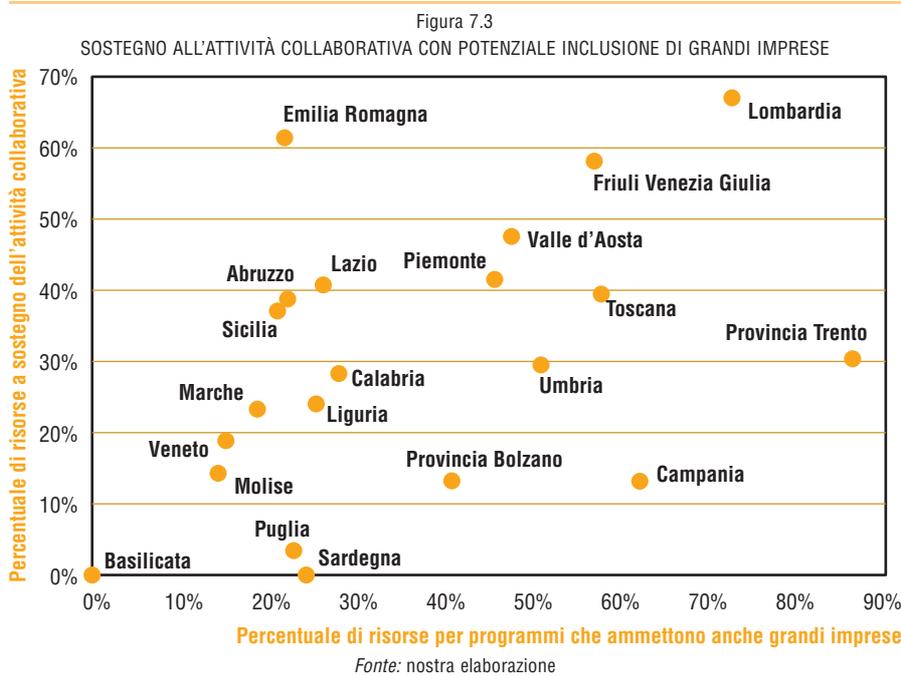
Come possiamo vedere, in tutte le regioni centro-settentrionali del Paese, a eccezione della provincia autonoma di Bolzano (per la quale esiste tra l'altro un meccanismo di attivazione degli interventi peculiare)<sup>5</sup>, oltre la metà delle risorse destinate alle politiche industriali è diretta al sostegno di attività innovative e di ricerca e sviluppo. Nelle regioni del Sud prevale invece il sostegno ad attività di investimento di tipo generico, risultato in parte riconducibile alla presenza di alcuni strumenti di programmazione negoziata non attivi nelle regioni del Centro-Nord (per esempio i contratti di programma), che perseguono obiettivi ad ampio spettro (cfr. anche SVIMEZ, 2012). Questo strumento assume un ruolo di primo piano soprattutto in Campania, dove il Contratto di Programma assorbe circa il 65% delle risorse complessivamente destinate a obiettivi generici. In altre regioni del Mezzogiorno, in particolare in Basilicata, Calabria, Molise, Puglia e Sardegna, obiettivi di questo tipo sono invece perseguiti soprattutto attraverso strumenti di ingegneria finanziaria (fondi regionali di garanzia).

Il tema degli ecoincentivi è abbastanza interessante: generalmente, in tutte le regioni una quota delle risorse, in alcuni casi superiore al 20% (Marche, Bolzano, Piemonte, Umbria), è destinata al sostegno alla diffusione di tecnologie eco-compatibili ed eco-efficienti, aspetto sostanzialmente in linea con gli obiettivi comunitari per l'attuale e per il prossimo ciclo di programmazione (2014-2020) rivolti all'efficienza energetica e alle fonti rinnovabili.

La figura 7.2 fornisce un'informazione di maggior dettaglio relativa all'obiettivo di sostegno della ricerca e sviluppo, mostrando la quota di risorse che le regioni hanno stanziato per le diverse forme di R&S rispetto al totale di risorse rivolte al sostegno di queste attività.

Tra le varie modalità di svolgimento delle attività di R&S ci sono regioni in cui il sostegno è diretto prevalentemente a progetti condotti a livello di singola impresa, mentre altre regioni privilegiano attività di R&S portate avanti in forma associata o il supporto a collaborazioni tra imprese e organismi di ricerca per favorire il trasferimento tecnologico o, ancora, il sostegno alla costituzione di poli d'innovazione o distretti tecnologici.

La Lombardia, oltre a essere la regione che punta di più sulla R&S, è anche la regione che sostiene maggiormente la creazione di forme di collaborazione tra imprese e organismi di ricerca (università o centri di ricerca) per la realizzazione dei relativi progetti. Tra le regioni che investono maggiormente in R&S, esiste poi un gruppo che ricorre in modo abbastanza diffuso a strumenti di incentivo alla collaborazione. Tra queste troviamo il Friuli Venezia Giulia (sostegno alla creazione di alleanze strate-

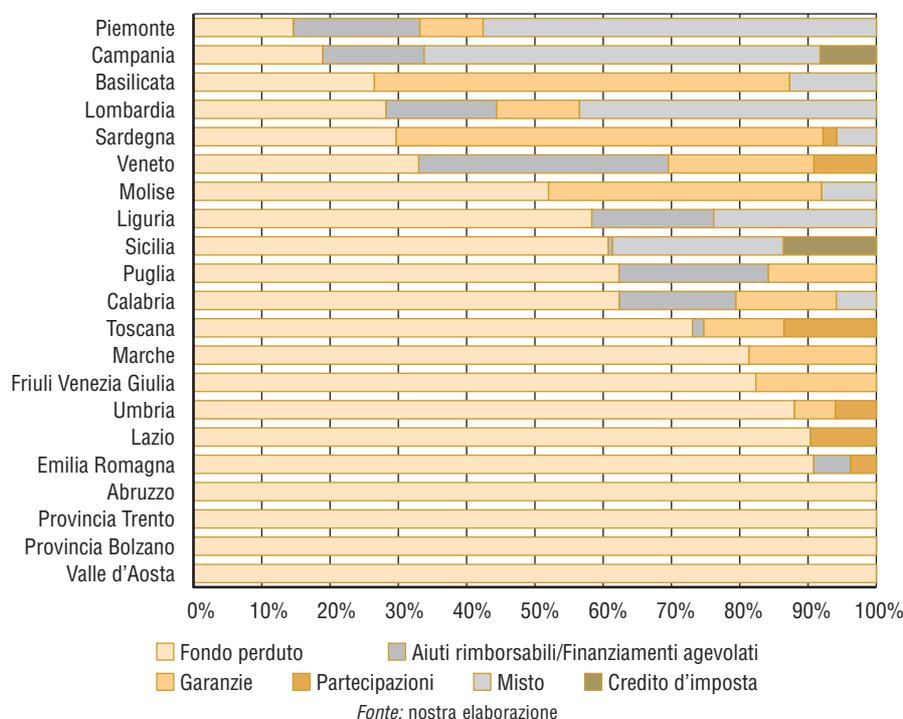


giche per la R&S tra le imprese del territorio), la Toscana (sostegno alla collaborazione università-impresa per facilitare il trasferimento tecnologico; sostegno ad alleanze strategiche e alla costituzione di poli), l'Emilia Romagna e l'Abruzzo, regioni che hanno concentrato la quota maggioritaria delle risorse a favore della costituzione di poli d'innovazione. Altre regioni, come la Liguria, la Puglia e il Veneto privilegiano invece il sostegno ad attività di R&S svolte a livello di singola impresa.

Per quanto riguarda le caratteristiche dei progetti di R&S agevolabili occorre segnalare come, nella maggior parte delle regioni italiane salvo alcune eccezioni, la quota di risorse stanziata a favore di progetti di grandi dimensioni non raggiunga il 20% del totale delle risorse attivate a favore di progetti di R&S. In controtendenza il dato di due regioni del Sud, la Campania e la Sardegna, in cui le risorse per la R&S, sebbene generalmente esigue, sono prevalentemente dirette su progetti di grandi dimensioni e di lunga durata.

Per quanto riguarda il tipo di potenziali beneficiari degli incentivi, è interessante osservare che, generalmente, le regioni che investono maggiormente in attività di R&S sono anche quelle che pongono maggiore attenzione alla promozione di forme di aggregazione tra vari soggetti. Questa correlazione è principalmente dovuta al fatto che i framework

Figura 7.4  
TIPO DI INCENTIVI



europei di riferimento propongono in modo sempre più forte un paradigma di innovazione collaborativa.

Per quanto riguarda invece la dimensione delle imprese beneficiarie, nella maggior parte delle regioni italiane oltre il 50% delle risorse è destinata a interventi diretti esclusivamente nei confronti di imprese di piccole-medie dimensioni, anche qui in coerenza con le linee-guida di Bruxelles. L'attenzione quasi esclusiva alle PMI accomuna in particolare le regioni del Sud (a eccezione della Campania, il cui dato è comunque influenzato dai 327 mln di euro stanziati per il "Contratto di programma" a favore delle medie e grandi imprese). In diverse regioni del Centro-Nord, invece, anche le grandi imprese rientrano (in modo più o meno marcato) tra i possibili beneficiari degli interventi, insieme, naturalmente, alle PMI. In generale, in alcune regioni del Centro-Nord, in particolare in Lombardia, Friuli Venezia Giulia, Toscana, Valle d'Aosta e Piemonte, gli interventi sono prevalentemente diretti al sostegno di forme collaborative inclusive di imprese di grandi dimensioni. Altre regioni centro-settentrionali (Veneto, Liguria, provincia di Bolzano) privilegiano invece il sostegno alle singole PMI, come

avviene nella maggior parte delle regioni meridionali. La figura 7.3 combina le due informazioni relative all'incidenza delle politiche rivolte al sostegno di forme di collaborazione e all'eventuale inclusione delle grandi imprese tra i potenziali beneficiari degli interventi.

Un altro aspetto su cui emergono alcune differenze tra le regioni italiane, in particolare tra le regioni del Sud e la maggior parte di quelle centro-settentrionali, è rappresentato dal targeting delle politiche, ossia dagli ambiti settoriali e tecnologici verso i quali è diretto l'intervento.

Nelle regioni centro-settentrionali (a eccezione del Veneto, del Friuli Venezia Giulia e della Liguria), con l'inclusione dell'Abruzzo, gli interventi sono caratterizzati da un elevato livello di targeting, sia da un punto di vista settoriale che tecnologico. Nonostante la definizione di specifici target tecnologici non debba necessariamente essere accompagnata da un'individuazione di determinati target settoriali, abbiamo riscontrato una generale correlazione tra le due variabili. Invece, nelle altre regioni abbiamo registrato interventi prevalentemente orizzontali, ossia inclusivi sia dal punto di vista settoriale che tecnologico.

Chiaramente, la definizione dei vari ambiti tecnologici dipende non solo da obiettivi di carattere politico ma anche da una serie di aspetti socio-economici e territoriali che caratterizzano, anche da un punto di vista storico, le varie regioni: per questo motivo non sorprende per esempio come la Lombardia, il Piemonte e il Lazio investano molte risorse nell'aerospazio, presente da tempo nei tessuti produttivi di questi luoghi, mentre la Toscana e l'Emilia Romagna nelle ICT, scienze della salute e meccanica, e così via. Altri target corrispondono a degli obiettivi di sviluppo strategico, più che alla necessità di rafforzare industrie esistenti. È questo il caso, per esempio, di molte delle azioni a favore dell'energia e delle fonti energetiche rinnovabili, o il caso delle biotecnologie in campo medico.

Concludiamo presentando alcune informazioni relative alla forma degli incentivi: come possiamo vedere dalla figura 7.4, in oltre due terzi delle regioni italiane i finanziamenti sono assegnati principalmente sotto forma di contributi in conto capitale a fondo perduto. Alcune regioni, in particolare il Piemonte, la Campania e la Lombardia, privilegiano forme di incentivazione miste, rappresentate da una combinazione di contributi a fondo perduto e rimborsabili.

Garanzie e altre forme di ingegneria finanziaria hanno una presenza consistente in alcune regioni (è il caso, per esempio, di Basilicata e Sardegna, regioni in cui circa il 60% delle risorse disponibili è assegnata alla predisposizione di queste forme agevolative), mentre il credito d'imposta è uno strumento ancora poco usato. Questo ultimo tipo di strumento al momento è stato adottato solo in due regioni (Campania e Sicilia); tuttavia altre regioni (tra cui la Toscana) hanno in programma di sperimentarlo.



Le modalità di accesso ai finanziamenti sono strettamente connesse alla forma degli incentivi. Considerando il dato aggregato di tutte le regioni italiane, si osserva che il 64,54% degli incentivi è concesso previa valutazione tecnica dei progetti di investimento da parte di una commissione esaminatrice. Il 18,39% degli incentivi è invece concesso in maniera automatica o semi-automatica. Infine, per il 17,07%, gli incentivi sono ammessi al termine di un processo di negoziazione tra soggetto proponente (amministrazione centrale) e soggetti beneficiari (imprese): ciò avviene in particolare in alcune regioni meridionali nell'ambito di alcuni strumenti di programmazione negoziata.

## 7.5 Osservazioni conclusive

Il breve panorama sulle politiche per le imprese e l'innovazione realizzate dalle Regioni italiane, presentato in questo capitolo, appare abbastanza variegato. Queste Regioni hanno oggi politiche non necessariamente identiche: alcune di queste hanno maggiormente investito su innovazione e ricerca, altre sul sostegno agli investimenti delle imprese in senso più ampio. Alcune hanno scelto di targetizzare fortemente gli interventi, mentre altre hanno scelto un approccio più inclusivo. Alcune hanno puntato molto sul supporto a varie forme di collaborazione, mentre in altri casi al centro delle politiche industriali rimane la singola impresa. Emergono, quindi, modelli di policy parzialmente diversi.

Dentro a questi modelli troviamo comunque la vecchia distinzione tra Nord e Sud del Paese. Nelle regioni centro-settentrionali, gli interventi sono fortemente targetizzati sia settorialmente che tecnologicamente. Essi si caratterizzano principalmente per il sostegno ad attività a carattere innovativo e di ricerca e sviluppo, condotte prevalentemente in forma collaborativa tra più imprese o tra imprese e organismi di ricerca, anche nell'ambito di poli di innovazione e distretti tecnologici. Anche se esistono delle differenze tra questo insieme di Regioni (per esempio, per quanto riguarda il sostegno alle imprese di grandi dimensioni), esse possono essere ben riassunte dal trionio innovazione-collaborazione-target specifici.

Nelle regioni del Sud invece gli interventi sono prevalentemente inclusivi sia da un punto di vista settoriale che tecnologico. Si tratta soprattutto di interventi diretti al sostegno di attività generiche di upgrading dell'impresa, o comunque non necessariamente riferite ad attività di R&S, rivolti alle singole imprese di piccola-media dimensione. Si ricorda, inoltre, che in queste regioni una parte non secondaria delle risorse è dedicata a finanziare strumenti della programmazione negoziata (quali, per esempio, i contratti di

programma) che hanno non hanno target settoriali-tecnologici predefiniti, ma che si concentrano invece su specifici contesti territoriali. Per quanto emerge dai nostri dati, le regioni del Mezzogiorno sono maggiormente contraddistinte dal trinomio upgrading-PMI-target generici.

Bisogna tuttavia ricordare che per un gruppo delle regioni del Sud (Campania, Puglia, Calabria e Sicilia) esistono dei Programmi Operativi Nazionali, di competenza delle amministrazioni centrali, che, nell'ambito degli interventi a favore di imprese e innovazione, finanziano progetti del tutto diversi rispetto a quelli definiti nei Programmi Operativi di queste medesime regioni. L'informazione complessiva sul tipo di politiche attuate in questa parte del territorio italiano dovrebbe quindi venire da una lettura congiunta dei due livelli, dalla quale potrebbero emergere elementi di complementarità tra l'azione dello Stato e quella delle regioni.

### Bibliografia

- Antonelli C. (2000), "Collective Knowledge Communication and Innovation: The Evidence of Technological Districts", *Regional Studies*, 34, pp. 535-547.
- Arrow K. (1962), "Economic Welfare and the Allocation of Resources for Inventions", in Nelson R. (ed.), *The Rate and Direction of Inventive Activity*, Princeton University Press, Princeton.
- Bianchi P. Labory S. (2011), *Industrial Policy After the Crisis: Seizing the Future*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Bozeman B. (2000), "Technology Transfer and Public Policy: A Review of Research and Theory", *Research Policy*, 29 (4-5), pp. 627-655.
- Brancati R. (a cura di) (2004), *Le politiche industriali delle regioni italiane*, Donzelli, Roma.
- Brunazzo M. (2007), "Da 'policy taker' a 'policy shaper'. L'europeizzazione della politica regionale dell'Italia", *Rivista Italiana di Scienza Politica*, 2, pp. 233-260.
- Caloffi A., Mariani M. (2011), "Shaping Regional Policy Responses: The Design of Innovation Poles", *Policy Studies*, 32 (4), pp. 413-428.
- Cooke P. (2001), "Regional Innovation Systems, Clusters, and the Knowledge Economy", *Industrial and Corporate Change*, 10 (4), pp. 945-974.
- Cooke P., Heidenreich M., Braczyk H. J. (eds.) (2004), *Regional Innovation Systems. The Role of Governance in a Globalized World*, Routledge, London.
- Foray D., Mowery D. C., Nelson R. R. (eds.) (2012), "The Need for a New Generation of Policy Instruments to Respond to the Grand Challenges", *Research Policy*, 41 (10), special issue, pp. 1697-1792.
- Glykou I., Pitelis C. N. (2011), "On the Political Economy of the State, the Public-private Nexus and Industrial Policy", *Policy Studies*, 32 (4), pp. 461-478.
- Hagedoorn J., Link A. N., Vonortas N. S. (2000), "Research Partnerships", *Research Policy*, 29 (4-5), pp. 567-586.

- Hall B. H. (2002), "The Financing of Research and Development", *Oxford Review of Economic Policy*, 18, pp. 35-51.
- Holmström B., Tirole J. (1997), "Financial Intermediation, Loanable Funds, and the Real Sector", *Quarterly Journal of Economics*, 112, pp. 663-691.
- Jaffe A. B., Newell R. G., Stavins R. N. (2005), "A Tale of Two Market Failures: Technology and Environmental Policy", *Ecological Economics*, 54 (2-3), pp. 164-174.
- Katz M. L. (1986), "An Analysis of Cooperative Research and Development", *Rand Journal of Economics*, 17 (4), pp. 527-543.
- Moreau F. (2004), "The Role of the State in Evolutionary Economics", *Cambridge Journal of Economics*, 28 (6), pp. 847-874.
- Peneder M. (2008), "The Problem of Private Under-investment in Innovation: A Policy Mind Map", *Technovation*, 28, pp. 518-530.
- Prota F., Viesti G. (2012), *Senza cassa. Le politiche per lo sviluppo del Mezzogiorno dopo l'intervento straordinario*, il Mulino, Bologna.
- Spence M. (1984), "Cost Reduction, Competition, and Industry Performance", *Econometrica*, 52 (1), pp. 101-121.
- Stiglitz J. E., Weiss A. (1981), "Credit Rationing in Markets with Imperfect Information", *American Economic Review*, 71, pp. 393-410.
- SVIMEZ (2012), *Rapporto SVIMEZ 2012 sull'economia del Mezzogiorno*, Roma.
- Takalo T. (2009), "Rationales and Instruments for Public Innovation Policies", *Discussion Papers 1185*, The Research Institute of the Finnish Economy.
- Takalo T., Tanayama T. (2010), "Adverse Selection and Financing of Innovations: Is There Need for R&D Subsidies?", *Journal of Technology Transfer*, 35, pp. 16-41.
- Viesti G. (2011), "Le politiche di sviluppo del Mezzogiorno negli ultimi 20 anni: scelte e risultati", *Economia e Politica Industriale*, 38 (4), 95-137.
- Woolthuis R. K., Lankhuizen N., Gilsing V. (2005), "A System Failure Framework for Innovation Policy Design", *Technovation*, 25 (6), pp. 609-619.

#### Note

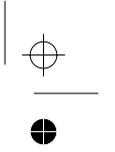
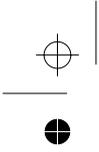
<sup>1</sup> Legge 15 marzo 1997, n. 59. Questa norma fu seguita da una serie di altre leggi sulla semplificazione amministrativa.

<sup>2</sup> Legge costituzionale 3/2001.

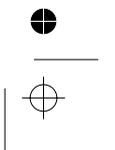
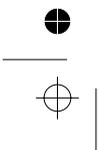
<sup>3</sup> Si osservi che l'ammontare di queste risorse può essere determinato, in misura variabile, dal concorso di vari fondi non solo europei ma anche nazionali e regionali.

<sup>4</sup> La correttezza e completezza delle informazioni da noi raccolte sugli interventi attuati e, soprattutto, sulle risorse attivate dalle amministrazioni regionali nell'ambito dei Programmi Operativi è anche confermata dai dati presenti nei Rapporti Annuali di Esecuzione (RAE) del 2012.

<sup>5</sup> Nella Provincia autonoma di Bolzano esiste un meccanismo di ammissione agli incentivi previsti dal Programma Operativo che è differente rispetto a quello previsto per la Provincia autonoma di Trento e per tutte le altre regioni italiane. Annualmente vengono pubblicate delle "Chiamate" ("Call for proposal") nelle quali vengono indicate le linee di intervento oggetto di agevolazioni e le risorse stanziare per i vari assi. Le imprese possono ottenere le agevolazioni presentando dei progetti che saranno accolti o meno sulla base della sussisten-



za di una serie di requisiti e sulla base delle risorse a disposizione. Non esiste quindi una previsione delle risorse che la provincia intende destinare a ciascuna linea di intervento: per questo motivo abbiamo deciso di suddividere le risorse per le varie linee indicate nelle “Call” scomponendo in parti eguali lo stanziato per ciascun Asse.



## 8 Fondi per la coesione interregionale: il “POI Energia” come strumento per la valorizzazione delle politiche energetiche

Consuelo Carreras\*

*8.1 Premessa – 8.2 La scelta di un programma interregionale e gli obiettivi da raggiungere – 8.3 Dotazione finanziaria e stato di avanzamento del Programma – 8.4 Un’analisi dei risultati dei bandi di gara – 8.5 Conclusioni*

### 8.1 Premessa

La politica europea in materia energetica che ha caratterizzato l’ultimo decennio ha come obiettivi: realizzare un vero mercato interno dell’energia agendo in particolare sulla maggiore indipendenza dei soggetti che gestiscono le reti da quelli che producono energia e sullo sviluppo delle interconnessioni come fattore indispensabile per la creazione di un mercato comune; accelerare il passaggio a un’economia a basse emissioni di carbonio, agendo sullo sviluppo delle fonti rinnovabili, sulla diversificazione del mix di fonti, sulla ricerca nel campo delle tecnologie energetiche in grado di abbattere le emissioni della produzione di energia; dotarsi di un Piano per l’efficienza energetica di impatto multisettoriale, con la proposta di un nuovo accordo internazionale per il raggiungimento di obiettivi quantitativi comuni entro il 2020.

La strumentazione messa in piedi dall’Italia negli ultimi anni, per rispondere alla crescente attenzione dell’Unione Europea in materia di politiche energetiche e di sviluppo sostenibile si articola in un’ampia e diversificata gamma di interventi finalizzati, tra l’altro alla riduzione dei gas effetto serra, alla promozione di misure di efficienza energetica e all’aumento del consumo di energia da fonti rinnovabili.

Tra questi, il *POI Energie Rinnovabili e Risparmio Energetico* – in linea con gli obiettivi e le misure individuati dalla Strategia di Lisbona per il rilancio della competitività europea – costituisce lo strumento attraverso il quale si è scelto di dare attuazione alle previsioni del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 in materia di energia nelle Regioni Obiettivo “Convergenza”.

\* SRM-Studi e Ricerche per il Mezzogiorno, Area Infrastrutture, Finanza Pubblica e Public Utilities. [www.sr-m.it](http://www.sr-m.it).



Il Programma risponde in pieno a tale richiamo, dal momento che il suo elemento qualificante è lo specifico contributo alle azioni e ai target riguardanti il cambiamento climatico, le fonti pulite e la riduzione dei consumi energetici. Prendendo le mosse dall'esame dell'attuale situazione di sviluppo della produzione di energia rinnovabile e dell'efficienza energetica nelle Regioni Convergenza, il Programma fa tesoro della valutazione sull'efficacia delle politiche condotte e individua le criticità emerse, privilegiando le azioni che consentano di superare le carenze strutturali che oggi impediscono la diffusione di un approccio *green*, in termini di conoscenza, infrastrutture e crescita dell'imprenditoria locale.

L'articolo si apre con una panoramica sulle peculiarità dello strumento in termini di obiettivi da raggiungere, dotazione finanziaria e stato di avanzamento nella realizzazione del Programma stesso. In una seconda parte (vero *core* del lavoro) si passa all'analisi delle principali caratteristiche e dei risultati dei diversi bandi avviati nell'ambito del POI. Sono stati esaminati nel dettaglio gli avvisi e le relative graduatorie in modo da fornire un quadro sintetico con le principali informazioni.

Sulla base dei singoli elenchi sono state fatte apposite elaborazioni volte a verificare la consistenza, la tipologia e la distribuzione territoriale del numero dei beneficiari e delle somme impegnate. In particolare è stata posta la lente sia sui bandi relativi a interventi rivolti alle imprese attive nel settore delle energie rinnovabili e del risparmio energetico, sia su quelli rivolti alle amministrazioni pubbliche finalizzati al rinnovamento in chiave ambientalmente avanzata degli edifici di proprietà delle amministrazioni stesse.

## 8.2 La scelta di un programma interregionale e gli obiettivi da raggiungere

La scelta di un programma interregionale risponde alla necessità di intervenire in campo energetico con uno strumento riguardante tutte le regioni del Mezzogiorno.

È evidente come alcune delle scelte di intervento rivestano una valenza sovraregionale poiché ricoprono ambiti in cui il divario di sviluppo, e la scala efficace di intervento, non sono legati alle singole realtà regionali, ma riguardano ostacoli comuni e/o una generale condizione di arretratezza strutturale dell'area.

L'esigenza di una scala territoriale sovraregionale è motivata altresì dalla necessità di raggiungere volumi adeguati e stabili di domanda, e di operare uno stretto collegamento con orientamenti e politiche perseguite a

livello nazionale in relazione agli obiettivi di innovazione tecnologica ed efficienza energetica indicati dalla politica industriale.

Il POI rappresenta dunque una cornice di sistema in cui le singole Regioni, in coordinamento tra loro, con le amministrazioni centrali interessate e con il supporto di centri di competenza nazionali, inseriscono la propria strategia territoriale, ritrovandovi la possibilità di realizzare interconnessioni e legami tra le iniziative realizzate.

Il Programma favorisce l'armonizzazione degli sforzi dei singoli tenitori per consentire che il perseguimento di obiettivi, fissati a livello nazionale e internazionale, sia effettuato in maniera sistemica. È, in altri termini, la base in cui, alla luce di una comune situazione di debolezza relativa alle

Tabella 8.1  
POI ENERGIE RINNOVABILI E RISPARMIO ENERGETICO: ARTICOLAZIONE IN ASSI E OBIETTIVI

Asse I – Produzione di energia da fonti rinnovabili	Asse II – Efficienza energetica e ottimizzazione del sistema energetico
<i>Obiettivo specifico:</i> promuovere e sperimentare forme avanzate di interventi integrati e di filiera finalizzati all'aumento della produzione di energia da fonti rinnovabili	<i>Obiettivo specifico:</i> promuovere l'efficienza energetica e ridurre gli ostacoli materiali e immateriali che limitano l'ottimizzazione del sistema
<i>Obiettivi operativi</i>	<i>Obiettivi operativi</i>
I – Identificare e realizzare modelli di intervento integrati o di filiera per le fonti rinnovabili	I – Identificare e realizzare modelli di intervento integrati e di filiera per l'efficienza energetica
II – Promuovere e sostenere l'utilizzo delle fonti rinnovabili per il risparmio energetico degli edifici pubblici e utenze pubbliche o a uso pubblico	II – Sperimentare e realizzare forme avanzate di interventi di efficientamento energetico su edifici e utenze pubbliche o a uso pubblico
III – Identificare e realizzare interventi sperimentali per ampliare il potenziale sfruttabile di fonti di energia rinnovabili	III – Definire e realizzare modalità e interventi finalizzati all'aumento della produzione di FER e all'efficienza energetica in territori individuati per il loro valore ambientale e naturale
IV – Definire e realizzare modalità e interventi finalizzati all'aumento della produzione di FER in territori individuati per il loro valore ambientale e naturale	IV – Potenziare e adeguare l'infrastruttura della rete di trasporto ai fini della diffusione delle fonti rinnovabili e della piccola e micro cogenerazione e il teleriscaldamento
	V – Migliorare le conoscenze, le competenze e l'accettabilità sociale in materia di energie rinnovabili e risparmio energetico
<b>Asse III – Assistenza tecnica e azioni di accompagnamento</b>	
Obiettivo specifico: migliorare l'efficienza e la qualità dell'attuazione e la conoscenza del Programma	
<i>Obiettivi operativi</i>	
I – Approfondire l'analisi del potenziale sfruttabile ai fini energetici	
II – Rafforzare la capacità di indirizzo e di gestione del Programma	
III – Rafforzare la capacità strategica e di comunicazione del Programma	
<i>Fonte:</i> POI Energie Rinnovabili e Risparmio Energetico 2007-2013	

condizioni di contesto, trovano composizione e valorizzazione le diverse vocazioni territoriali.

Obiettivo generale del Programma è quello di aumentare la quota di energia consumata proveniente da fonti rinnovabili e migliorare l'efficienza energetica, promuovendo le opportunità di sviluppo locale. Per il raggiungimento di tale obiettivo, la scelta è stata quella di integrare e completare il sistema di incentivi messo a disposizione dalla politica ordinaria, nonché di orientare gli sforzi e le risorse finanziarie sui collegamenti, tra alcune iniziative specifiche di produzione e di efficientamento e il tessuto sociale ed economico dei territori in cui esse si realizzano, valorizzandone il dividendo multiplo a beneficio dei territori.

Il POI si articola in tre Assi prioritari che, a loro volta, prevedono degli obiettivi specifici e operativi da perseguire attraverso attività ben definite. Nella tabella 8.1 se ne riporta un quadro complessivo.

### 8.3

#### Dotazione finanziaria e stato di avanzamento del Programma

Il POI prevedeva inizialmente una dotazione finanziaria pari a oltre 1,6 miliardi di euro, ma è recente<sup>1</sup> la riduzione delle risorse a 1,1 miliardi di euro come conseguenza della diminuzione della parte di cofinanziamento nazionale del Programma di una quota pari a 504 milioni di euro in seguito all'adesione al Piano di Azione e Coesione (PAC). Sull'ammontare complessivo le risorse comunitarie a valere sul FESR sono pari a poco meno di 804 milioni di euro (il 72,8% del totale), mentre le risorse nazionali (esclusivamente pubbliche) sono pari a circa 300 milioni di euro (il 27,2% del totale).

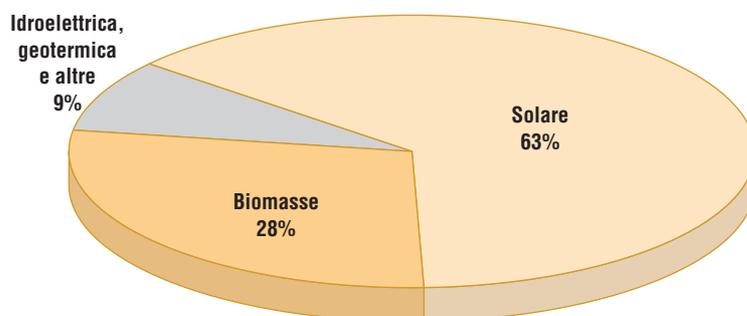
Come emerge da quanto riportato nella tabella 8.2, preponderante risul-

Tabella 8.2  
POI, ASSI PRIORITARI PER FONTE DI FINANZIAMENTO DEL PROGRAMMA

	Contributo comunitario FESR	Controparte nazionale	Totale
Asse I – Produzione di energia da fonti rinnovabili	305.402.962	113.930.888	419.333.850
Asse II – Efficienza energetica e ottimizzazione del sistema energetico	466.444.792	174.007.709	640.452.501
Asse III – Assistenza tecnica e azioni di accompagnamento	32.045.422	11.954.578	44.000.000
<b>Totale</b>	<b>803.893.176</b>	<b>299.893.175</b>	<b>1.103.786.351</b>

Fonte: POI Energie Rinnovabili e Risparmio Energetico 2007-2013

Figura 8.1  
ASSE I PRODUZIONE DI ENERGIA DA FONTI RINNOVABILI. RIPARTIZIONE DEL CONTRIBUTO COMUNITARIO  
TRA LE DIVERSE FONTI



Fonte: elaborazione SRM su dati POI Energie Rinnovabili e Risparmio Energetico 2007-2013

ta la fetta di risorse destinate agli interventi di efficientamento e ottimizzazione del sistema energetico che assorbono il 58% del totale, mentre il 38% è assegnato ai progetti di produzione di energia da fonti pulite.

Nell'ambito dell'Asse I, il contributo comunitario è suddiviso tra tre categorie di spesa prioritarie che riguardano la produzione di energia rinnovabile da fonte solare, dalle biomasse e infine da fonte idroelettrica e geotermica.

La figura 8.1 mostra la ripartizione di tale dotazione finanziaria.

Per quanto concerne, invece, l'attuazione finanziaria, secondo i dati del monitoraggio sugli interventi comunitari della Ragioneria Generale dello Stato, al 30 giugno 2013 il POI ha un grado di attuazione finanziaria pari all'84,2% in termini di impegni e al 42,7% in termini di pagamenti.

#### 8.4 Un'analisi dei risultati dei bandi di gara

I progetti avviati nell'ambito del POI Energie Rinnovabili e risparmio energetico 2007-2013 possono essere ricondotti a tre ambiti:

- *interventi rivolti alle amministrazioni pubbliche* finalizzati a sviluppare la cultura delle energie rinnovabili e del risparmio energetico attraverso il finanziamento di investimenti sugli edifici proprietà delle amministrazioni stesse;
- *interventi di incentivazione* destinati al sostegno degli investimenti *rivolti alle imprese* costruttrici di componenti per il settore delle



energie rinnovabili oppure appartenenti alla filiera del risparmio energetico;

- azioni per il rafforzamento della rete di distribuzione dell'energia.

L'Autorità di Gestione responsabile dell'attuazione del Programma Operativo è il Ministero dello Sviluppo Economico – Dipartimento per l'Energia, Direzione Generale per l'Energia nucleare, le Energie rinnovabili e l'Efficienza energetica. Accanto a Essa sono stati designati degli organismi intermedi con la finalità di svolgere mansioni per conto dell'Autorità di Gestione nei confronti dei beneficiari che attuano le operazioni, che sono il Ministero dello Sviluppo Economico – DG per l'Incentivazione delle Attività Imprenditoriali e il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare – DG per lo Sviluppo Sostenibile, il Clima e l'Energia.

Gli interventi più numerosi ricadono nei primi due ambiti, di seguito sono stati analizzati in dettaglio.

#### **8.4.1** **Interventi rivolti alle imprese**

Nell'ambito degli *interventi rivolti alle imprese*, nel 2010 il MISE ha pubblicato un bando<sup>2</sup> per l'erogazione di agevolazioni in favore della produzione di beni strumentali funzionali allo sviluppo delle fonti di energia rinnovabili e al risparmio energetico nell'edilizia.

Le risorse disponibili, pari a 300 milioni di euro, sono state destinate a interventi a sostegno dello sviluppo dell'imprenditoria, se collegata alla ricerca e all'applicazione di tecnologie innovative nel settore delle fonti rinnovabili (210 milioni di euro) e se collegata al risparmio energetico (90 milioni di euro).

Una quota di almeno il 60% di tali risorse è stata destinata ai programmi proposti da piccole e medie imprese.

Dall'elenco dei beneficiari aggiornato al 31 dicembre 2012, risultano dieci le imprese in possesso dei requisiti richiesti dal bando e che hanno dunque avuto accesso ai fondi stanziati.

La somma impegnata in totale è pari a poco meno di 11 milioni di euro, destinati prevalentemente a imprese campane (6 su 10), 3 le pugliesi, e una calabrese. Una parte consistente di risorse (oltre 109 milioni di euro) sono state invece impegnate a favore di Invitalia per la costituzione di un fondo rotativo utilizzato sempre per finanziare le imprese del settore delle rinnovabili.

Sempre il MISE ha pubblicato nel 2011 un altro bando rivolto alle imprese a valere sulla dotazione finanziaria assegnata all'attività 1.1 "In-

Tabella 8.3  
 BANDO DI GARA NELL'AMBITO DELLA LINEA DI ATTIVITÀ 1.1  
 Soggetto responsabile: MISE DGIAl

Data bando	Risorse disponibili	Destinatari	Interventi ammissibili	Percentuale max di contributo
13 dicembre 2011	100 mil euro (di cui 70 milioni destinati alla creazione di un Fondo Rotativo per erogare finanziamenti agevolati)	Società, Consorzi, Società consortili	Interventi di attivazione, rafforzamento e sostegno di filiere delle biomasse	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Impresa piccola: 50%</li> <li>• Impresa media: 40%</li> <li>• Impresa grande: 30%</li> </ul>

Fonte: POI Energie Rinnovabili e Risparmio Energetico 2007-2013

terventi di attivazione di filiere produttive da biomasse che integrino obiettivi energetici e obiettivi di salvaguardia dell'ambiente e dello sviluppo del territorio”.

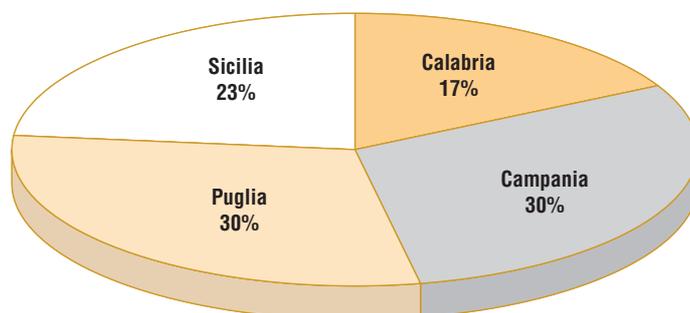
La tabella 8.3 ne sintetizza le informazioni generali.

Passando all'analisi dei risultati, su 66 domande di agevolazione complessivamente pervenute (di cui 60 validamente istruibili), 64 sono gli impianti di cui si prevede la realizzazione, con un valore degli investimenti complessivamente proposti pari a circa 500 milioni di euro.

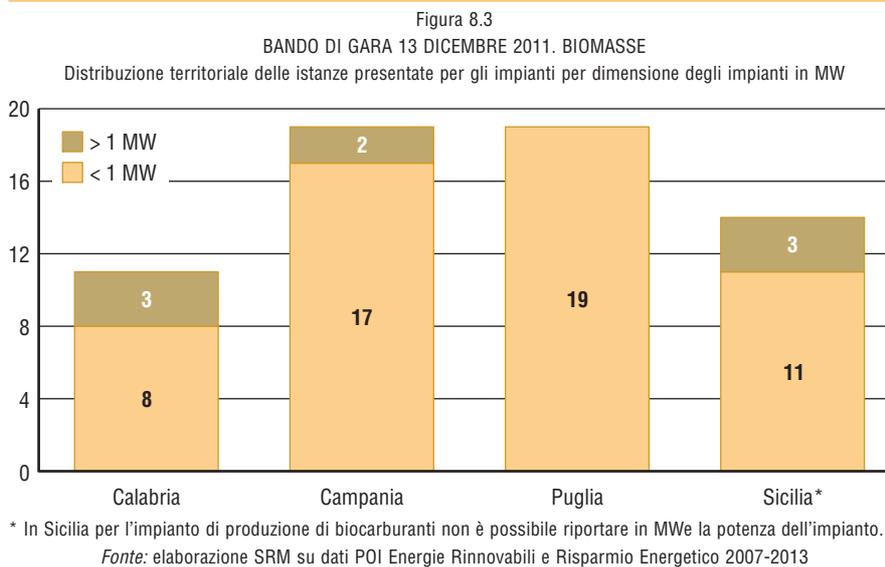
La maggior parte degli impianti sono localizzati in Campania e Puglia, e si tratta per la quasi totalità di strutture per la cogenerazione di energia elettrica e termica.

L'86% delle istanze pervenute prevede la realizzazione di impianti al di sotto della soglia di 1 MW. La suddivisione nelle quattro Regioni è rappresentata nella figura 8.3.

Figura 8.2  
 BANDO DI GARA 13 DICEMBRE 2011. BIOMASSE  
 Distribuzione territoriale delle istanze presentate per gli impianti di cui si prevede la realizzazione



Fonte: elaborazione SRM su dati POI Energie Rinnovabili e Risparmio Energetico 2007-2013



#### 8.4.2 Interventi rivolti alle amministrazioni pubbliche

Nell'ambito degli *interventi rivolti alle amministrazioni pubbliche*, il MISE ha pubblicato tre bandi, due dei quali nel 2010 e un ultimo nel 2012<sup>3</sup>, tutti relativi a progetti da realizzare nell'ambito della linea di attività 1.3 dell'Asse I "Interventi a sostegno della produzione di energia da fonti rinnovabili nell'ambito dell'efficientamento energetico degli edifici e utenze energetiche pubbliche o a uso pubblico".

La tabella 8.4 sintetizza le principali informazioni generali dei tre bandi.

Venendo ora ai risultati di questi bandi, osservando i dati relativi ai beneficiari e alle somme impegnate (per la parte dei fondi europei) risulta evidente che la parte preponderante dei fondi pubblici è stato destinato ai progetti presentati dai Comuni, si tratta del 62% circa del totale (pari a quasi 22,6 milioni di euro). a seguire in termini di importi ci sono le Province e poi le amministrazioni centrali. Considerando la sola fetta di beneficiari più numerosa, ovvero i Comuni, la figura 8.4 mostra la suddivisione a livello delle quattro Regioni, sia secondo il numero che per il totale dei fondi impegnati.

Il maggior numero di Comuni che hanno beneficiato dei contributi è campano (32) ma è la Puglia a guidare la classifica in termini di somme stanziare, con oltre 7,7 milioni di euro pari al 34% del totale.

Sempre nell'ambito degli interventi rivolti alle pubbliche amministrazioni, il Ministero dell'Ambiente ha pubblicato nel 2010 tre bandi a valere

sulla dotazione finanziaria assegnata all'attività 2.2 per gli "interventi di efficientamento energetico di edifici e utenze energetiche pubbliche o a uso pubblico"; all'attività 2.5 per gli "interventi sulle reti di distribuzione del calore, in particolare da cogenerazione e per teleriscaldamento e teleraffrescamento" e all'attività 2.3 per gli "interventi di promozione e diffusione dell'efficienza nelle aree naturali protette e nelle isole minori".

La tabella 8.7 ne sintetizza le principali caratteristiche.

A seconda del bando gli enti beneficiari ricadono in una regione piuttosto che in un'altra. In particolare, osservando i dati relativi ai progetti ammessi in graduatoria nel bando destinato ai Comuni, la Campania è prima con 29 enti coinvolti, pari a oltre un terzo del totale dei Comuni coinvolti. Quanto agli importi dei finanziamenti, la Puglia supera la Campania, nonostante il numero inferiore di Comuni beneficiari; a questi si aggiungono anche le Unioni di Comuni che hanno avuto accesso ai fondi, che per la Puglia sono 5.

Tabella 8.4  
BANDI DI GARA NELL'AMBITO DELLA LINEA DI ATTIVITÀ 1.3  
Soggetto Responsabile: MISE DGENRE

Data bando	Risorse disponibili	Destinatari	Interventi ammissibili	Percentuale max di contributo
19 maggio 2010	30 mil euro	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Amministrazioni dello Stato</li> <li>• Regioni</li> <li>• Province</li> <li>• Comuni</li> <li>• Comunità montane (titolari della proprietà degli immobili)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Produzione di energia elettrica o produzione combinata di energia elettrica e termica da fonti rinnovabili</li> <li>• Produzione di energia termica da fonti rinnovabili</li> </ul>	100% del costo ammissibile
30 dicembre 2010	20 mil euro	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ministeri</li> <li>• Università</li> <li>• Regioni</li> <li>• Province</li> <li>• Comuni</li> <li>• Comunità montane (titolari della proprietà degli immobili)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Impianti di cogenerazione e trigenerazione ad alto rendimento alimentati da fonti rinnovabili</li> <li>• Impianti solari termici</li> <li>• Pompe di calore geotermiche a bassa entalpia</li> <li>• Impianti eolici operanti in regime di scambio sul posto</li> </ul>	100% del costo ammissibile
2 agosto 2012	10 mil euro	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Amministrazioni centrali appartenenti alle Forze Armate e alle istituzioni che tutelano la legalità e la sicurezza</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Impianti solari fotovoltaici</li> <li>• Impianti solari fotovoltaici a concentrazione</li> <li>• Impianti di cogenerazione e trigenerazione ad alto rendimento alimentati da fonti rinnovabili</li> <li>• Impianti solari termici</li> <li>• Pompe di calore geotermiche a bassa entalpia</li> </ul>	—

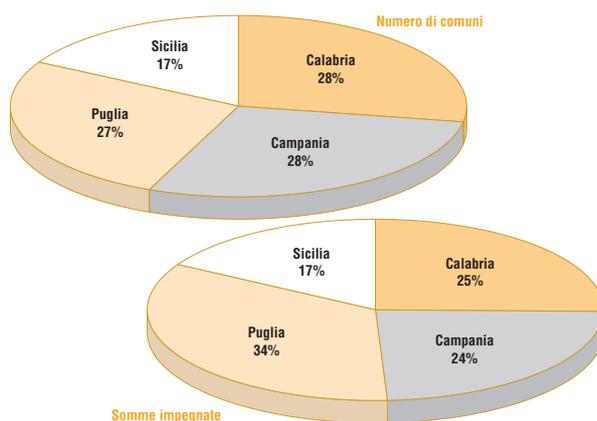
Fonte: POI Energie Rinnovabili e Risparmio Energetico 2007-2013

Tabella 8.5  
BENEFICIARI DEI BANDI DI GARA NELL'AMBITO DELLA LINEA DI ATTIVITÀ 1.3  
Soggetto Responsabile: MISE DGENRE

Enti beneficiari	Numero	Somme impegnate (quota CE) euro	Percentuale
Comuni	112	22.598.574,41	62
Comunità montane	2	799.379,11	2
Province	11	5.137.267,65	14
Regioni	2	1.395.326,85	4
Amministrazioni centrali	11	4.454.516,77	12
Università	5	1.983.190,04	5
	143	36.368.254,83	

Fonte: elaborazione SRM su dati POI Energie Rinnovabili e Risparmio Energetico 2007-2013

Figura 4  
COMUNI BENEFICIARI DEI BANDI DI GARA NELL'AMBITO DELLA LINEA DI ATTIVITÀ 1.3,  
SUDDIVISIONE PER REGIONE DI APPARTENENZA



Fonte: elaborazione SRM su dati POI Energie Rinnovabili e Risparmio Energetico 2007-2013

Tabella 8.6  
COMUNI BENEFICIARI DEI BANDI DI GARA NELL'AMBITO DELLA LINEA DI ATTIVITÀ 1.3

Regione	Numero comuni	Somme impegnate euro
Calabria	31	5.742.718,65
Campania	32	5.373.712,37
Puglia	30	7.706.478,63
Sicilia	19	3.775.664,76

Fonte: elaborazione SRM su dati POI Energie Rinnovabili e Risparmio Energetico 2007-2013

Tabella 8.7  
BANDI DI GARA NELL'AMBITO DELLA LINEA DI ATTIVITÀ 2.2-2.3-2.5  
Soggetto Responsabile: MATTM DG SEC

Data bando	Risorse disponibili	Destinatari	Interventi ammissibili	Percentuale max di contributo
20 aprile 2010	60 mil euro	Aziende sanitarie locali e Aziende ospedaliere pubbliche	Interventi di efficientamento energetico di edifici e utenze energetiche pubbliche o a uso pubblico Interventi sulle reti di distribuzione del calore, in particolare da cogenerazione e per teleriscaldamento e teleraffrescamento	Costo ammissibile minimo di 1 mil euro e massimo di 10 mil euro
24 giugno 2010 (poi rimodulato con decreto 7 febbraio 2012, n. 16)	20 mil euro	Istituzioni scolastiche insistenti su edifici pubblici congiuntamente agli enti locali proprietari degli edifici scolastici stessi	Interventi finalizzati alla riqualificazione degli edifici scolastici pubblici in relazione all'efficienza energetica, alla messa a norma degli impianti, all'abbattimento delle barriere architettoniche, alla dotazione di impianti sportivi e al miglioramento dell'attrattività degli spazi scolastici	20% dell'intervento
22 settembre 2010 (poi rimodulato con decreto 13 aprile 2012, n. 250)	60 mil euro inizialmente poi rimodulati in 100 mil euro (69 mil euro per l'Attività 2.2, 4 mil euro per l'Attività 2.5, 27 mil euro per l'Attività 2.3)	Comuni fino a 15 mila abitanti, compresi i borghi antichi e di pregio, e loro forme associative (interventi su immobili di proprietà pubblica)	Interventi di efficientamento energetico di edifici e utenze energetiche pubbliche o a uso pubblico Interventi sulle reti di distribuzione del calore, in particolare da cogenerazione e per teleriscaldamento e teleraffrescamento	75% dell'importo richiesto se l'importo > euro 700.000 100% dell'importo richiesto se l'importo = euro 700.000

Fonte: POI Energie Rinnovabili e Risparmio Energetico 2007-2013

Tabella 8.8a  
BENEFICIARI DEI BANDI DI GARA NELL'AMBITO DELLA LINEA DI ATTIVITÀ 2.2-2.3-2.5 AMMESSI A FINANZIAMENTO  
Soggetto Responsabile: MATTM DG SEC

Data bando	Destinatari	Regione	Numero enti beneficiari	Somme impegnate (quota CE) euro
20 aprile 2010	Aziende sanitarie locali e Aziende ospedaliere pubbliche	Calabria	1	4.164.610,97
		Campania	2	9.919.458,53
		Puglia	2	11.565.252,28
		Sicilia	5	16.506.463,17
		Totale	10	42.155.784,95
24 giugno 2010 (poi rimodulato con decreto 7 febbraio 2012, n. 16)	Istituzioni scolastiche insistenti su edifici pubblici congiuntamente agli enti locali proprietari degli edifici scolastici stessi	Calabria	2	2.728.521,15
		Campania	5	5.196.479,11
		Puglia	3	2.658.776,49
		Sicilia	1	1.421.652,60
		Totale	11	12.005.429,35

Fonte: elaborazione SRM su dati POI Energie Rinnovabili e Risparmio Energetico 2007-2013

Tabella 8.8b  
 BENEFICIARI DEI BANDI DI GARA NELL'AMBITO DELLA LINEA DI ATTIVITÀ 2.2-2.3-2.5  
 AMMESSI A FINANZIAMENTO  
 Soggetto Responsabile: MATTM DG SEC

Data bando	Destinatari	Numero Comuni ammessi al finanziamento						
		Fino a 4.999 abitanti		Da 5.000 a 15.000 abitanti		Forme associative		
		Numero	Importo del finanziamento dimensionato	Numero	Importo del finanziamento dimensionato	Numero	Importo del finanziamento dimensionato	
22 settembre 2010 (poi rimodulato con decreto 13 aprile 2012, n. 250)	Comuni fino a 15 mila abitanti, compresi i borghi antichi e di pregio, e loro forme associative (interventi su immobili di proprietà pubblica)	Calabria	12	10.952.327,31	5	4.231.355,82	1	1.208.801,28
		Campania	13	11.322.008,64	16	18.403.984,48	—	—
		Puglia	7	9.006.894,14	15	20.908.758,91	5	12.038.146,36
		Sicilia	5	5.835.591,55	8	10.422.352,66	1	3.405.000,00
		<b>Totale</b>	<b>37</b>	<b>37.116.821,64</b>	<b>44</b>	<b>53.966.451,87</b>	<b>7</b>	<b>16.651.947,64</b>

Fonte: elaborazione SRM su dati POI Energie Rinnovabili e Risparmio Energetico 2007-2013

## 8.5 Conclusioni

Nel rispetto dell'assetto istituzionale esistente in Italia, e alla luce della necessità di raggiungere gli ambiziosi obiettivi energetico-ambientali collegati alla crescita e alla competitività dell'Europa nel suo complesso, il *POI Energie Rinnovabili e Risparmio Energetico* attua le previsioni del QSN 2007-2013 in materia di energia nell'ambito delle 4 regioni Obiettivo Convergenza.

L'obiettivo è quello di aumentare la quota di energia consumata proveniente da fonti rinnovabili e migliorare l'efficienza energetica, promuovendo le opportunità di sviluppo locale, integrando il sistema di incentivi messo a disposizione dalla politica ordinaria e valorizzando i collegamenti tra produzione di energie pulite, efficientamento e tessuto sociale ed economico dei territori in cui esse si realizzano.

Nonostante sia partito tardi (i primi bandi sono del 2010), il POI Energia (con una dotazione finanziaria attuale di 1,1 miliardi di euro) è ormai entrato nella fase più operativa e attiva di realizzazione. Secondo l'ultimo bollettino della Ragioneria Generale dello Stato avente a oggetto il monitoraggio degli interventi comunitari (aggiornato al 30 giugno 2013), il POI ha raggiunto un grado di attuazione finanziaria pari all'84,2% in termini di impegni e al 42,7% in termini di pagamenti.

È altresì evidente il sempre maggiore coinvolgimento delle imprese ma soprattutto delle amministrazioni centrali e degli enti locali nel promuovere interventi per il miglioramento dell'efficienza energetica degli edifici e del-

le strutture pubbliche o adibiti a uso pubblico e, più in generale, per l'ottimizzazione dei sistemi energetici nel suo complesso.

Come emerge poi dall'analisi dei risultati dei bandi, gli avvisi pubblicati (rivolti a Edifici Scolastici, Aziende Sanitarie e Ospedaliere e Piccoli Comuni e Borghi Antichi) hanno visto una larga partecipazione degli enti territoriali e un'attiva partecipazione delle pubbliche amministrazioni, a dimostrazione dell'interesse e della sensibilità sul tema delle energie pulite e del risparmio energetico come fattore determinante per una gestione sostenibile e ambientalmente consapevole. Ciò che si nota, infine, è anche la rilevanza e l'alta qualità dei progetti presentati a testimonianza della capacità di progettazione che le pubbliche amministrazioni hanno dimostrato di avere iniziando a gestire in maniera più efficace le risorse per lo sviluppo.

### Bibliografia

Commissione Europea (2011), *Energia 2020. Una strategia per un'energia competitiva, sostenibile e sicura*, Bruxelles.

Commissione Europea (2011), *Energie rinnovabili: progressi verso gli obiettivi del 2020*, Bruxelles.

ENEA (anni vari), *Energia, Ambiente e Innovazione*, numeri vari, Roma.

GSE (2012), *Rapporto statistico 2011. Impianti e fonti rinnovabili*, Roma.

IEA (anni vari), *World Energy Outlook*.

Intesa Sanpaolo (2009), *Fare energia con l'impresa. Guida agli strumenti per investire in Italia e nel Mediterraneo*.

Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ragioneria Generale dello Stato (2013), *Monitoraggio interventi comunitari Programmazione 2007/2013 Obiettivo convergenza, attuazione finanziaria, situazione al 30 giugno 2013*.

*POI Energie Rinnovabili e Risparmio Energetico 2007-2013*.

Regioni del Mezzogiorno, *Rapporti Finali di Esecuzione dei POR 2000-2006 e Rapporti Annuali di Esecuzione dei POR 2007-2013*.

SRM (anni vari), *Dossier Unione Europea*, [www.sr-m.it](http://www.sr-m.it).

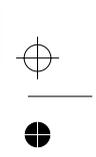
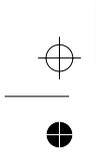
SRM (2012), *Energie rinnovabili e territorio. Scenari economici, analisi del territorio e finanza per lo sviluppo*, Giannini, Napoli.

SRM (2011), *Quaderni sulle Energie Rinnovabili*, [www.sr-m.it](http://www.sr-m.it).

SRM (2010), *Energia e Territorio. Il Mezzogiorno e le nuove sfide: infrastrutture e imprese, le politiche di sviluppo, le fonti rinnovabili e il ruolo delle regioni*, Giannini, Napoli.

### Note

<sup>1</sup> POIN, Riprogrammazione del 19 dicembre 2012. A seguito della riprogrammazione del 19 dicembre 2012, il Programma ha acquisito la titolarità di due nuove linee di attività nell'ambito dei primi due Assi (1.6 e 2.7) per lo sviluppo delle energie rinnovabili e l'efficien-



tamento energetico; ed è stato inoltre concretizzato un riequilibrio finanziario tra gli Assi in direzione di una maggiore attenzione all'efficientamento energetico (Asse II). Sono stati altresì introdotti interventi per il miglioramento della dimensione energetica delle città nell'ambito di azioni integrate di sviluppo urbano sostenibile, con il fine di sviluppare un approccio strategico integrato, che fondi la propria efficacia sulla dimensione territoriale delle politiche di sviluppo e che qualifichi questa parte finale della programmazione 2007-2013, offrendo indicazioni operative in prospettiva 2014-2020.

<sup>2</sup> Decreto 6 agosto 2010.

<sup>3</sup> Decreti 19 maggio 2010, 30 dicembre 2010, 2 agosto 2012.

## 9 Gli strumenti di ingegneria finanziaria nelle politiche di sviluppo dell'Unione Europea: casi e modelli di intervento

Alberto Brugnoli\*

*9.1 Introduzione – 9.2 Caratteristiche degli strumenti di ingegneria finanziaria promossi dall'Unione Europea – 9.3 Il quadro regolamentare degli strumenti di ingegneria finanziaria nella programmazione 2007-2013 – 9.4 Le lezioni apprese dalle esperienze condotte nel periodo 2007-2013*

### 9.1 Introduzione

In passato il finanziamento delle politiche pubbliche da parte dell'Unione Europea è stato basato su sovvenzioni a fondo perduto e solo in parte limitato su altre forme di sostegno finanziario quali abbuoni di interesse, garanzie e strumenti di ingegneria finanziaria. La crisi economica e finanziaria che si è manifestata nell'ultimo quinquennio ha però condizionato fortemente le politiche degli Stati membri e ha inciso sul funzionamento dei mercati finanziari. Molti Stati membri, tra cui la stessa Italia, hanno dovuto porre in essere misure di risanamento finanziario che hanno inciso sull'ammontare dei fondi disponibili agli investimenti pubblici nazionali. Contemporaneamente a livello di istituzioni finanziarie le variazioni strutturali nella regolamentazione hanno modificato la propensione delle banche a investire in alcune classi di attività e ad assumersi alcune tipologie di rischio. È molto probabile che questi due trend continueranno a condizionare anche lo scenario del nuovo periodo di programmazione 2014-2020, limitando di fatto i capitali disponibili per una crescita sostenuta, intelligente e innovativa che consenta di conseguire gli obiettivi di Europa 2020.

Per mitigare gli effetti negativi della riduzione di risorse per attività generatrici di crescita quali le infrastrutture, le piccole e medie imprese e l'innovazione l'Unione Europea ha ritenuto fondamentale adoperare alcuni strumenti finanziari innovativi. Già nel periodo di programmazione 2007-2013 le politiche di coesione dell'Unione Europea sono state attuate ricorrendo in misura crescente agli strumenti di ingegneria finanziaria, al fine di assicurare una maggiore efficacia alle risorse del bilancio comunitario, massimizzare il numero di beneficiari dei fondi strutturali e accrescere il contributo dei privati nel finanziamento delle politiche comunitarie. Nel periodo

\* Si ringraziano Cristian Matraia, Marco di Maggio, Marco Contardi.



di programmazione 2007-2013, è stato appurato come circa l'1,3% del quadro finanziario comunitario sia stato allocato in strumenti di ingegneria finanziaria. Più nello specifico, l'Unione ha sviluppato 14 strumenti finanziari specifici nell'ambito delle politiche interne, indirizzandovi circa 3 miliardi di euro, e 11 strumenti finanziari nell'ambito delle politiche esterne, dedicandovi un budget di circa 1,2 miliardi di euro. A questi strumenti sviluppati direttamente dall'Unione Europea, occorre poi sommare i circa 6 miliardi di euro che sono stati adoperati nell'ambito della politica regionale di coesione per generare nuovi strumenti di ingegneria finanziaria.

L'utilizzo degli strumenti di ingegneria finanziaria non è risultato comunque esente da criticità, come è stato chiarito da organismi comunitari quali il parlamento europeo, la corte dei conti e la rete dei valutatori. Si tratta di questioni che saranno approfondite nel corso dell'articolo e saranno esaminate anche alla luce delle nuove disposizioni previste per il periodo di programmazione 2014-2020.

## 9.2 Caratteristiche degli strumenti di ingegneria finanziaria promossi dall'Unione Europea

Gli strumenti di ingegneria finanziaria sono concepiti come il mezzo per stimolare gli investimenti dei privati nell'economia reale dell'Europa, conformemente agli obiettivi che l'Unione Europea persegue e in un contesto di riduzione delle risorse destinate al bilancio comunitario. L'utilizzo degli strumenti di ingegneria finanziaria dovrebbe tuttavia avvenire in casi di mancato funzionamento del mercato o in situazioni di investimento sub ottimali, al fine di ridurre il costo dei rischi e facilitare la realizzazione di progetti con il contributo anche di investimenti privati.

L'Unione Europea ha definito nel periodo 2007-2013 un quadro di regole per l'utilizzo degli strumenti di ingegneria finanziaria e ha poi avviato alcune iniziative che hanno favorito la creazione di tali strumenti di ingegneria finanziaria nelle diverse regioni d'Europa. Già nei consideranda del regolamento (CE) 1083/2006 si sosteneva che “è opportuno garantire che un migliore accesso ai finanziamenti e agli strumenti innovativi di ingegneria finanziaria sia disponibile in primo luogo per le micro, piccole e medie imprese e per gli investimenti in partenariati tra settore pubblico e privato e altri progetti inclusi in un piano integrato per lo sviluppo urbano sostenibile”.

Precedentemente ai regolamenti sui fondi strutturali, nel quadro del nuovo approccio strategico alle politiche di coesione nel periodo di programmazione 2007-2013, la Commissione Europea aveva cominciato a svi-



luppate alcune iniziative volte alla diffusione degli strumenti di ingegneria finanziaria anche con il sostegno della Banca Europea per gli Investimenti e il Fondo Europeo degli investimenti. Nel 2006, infatti, furono ideate le due iniziative comunitarie JESSICA (*Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas*) e JEREMIE (*Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises*) che avrebbero dovuto sostenere le diverse Autorità di Gestione nello sviluppo di strumenti di ingegneria finanziaria per lo sviluppo urbano e per il finanziamento delle imprese. Nell'ambito dell'iniziativa JESSICA, per esempio, era stato previsto che laddove i programmi operativi regionali contenessero piani integrati di sviluppo urbano, in accordo con il livello regionale BEI, avrebbe cercato di identificare progetti rilevanti che potessero essere idonei a essere finanziati dalla stessa banca e, laddove appropriato, da altri strumenti e prodotti finanziari, inclusi quelli con la partecipazione di soggetti privati.

Il Regolamento (CE) 1083/2006 ha poi previsto all'art. 44 la possibilità che le operazioni dei fondi strutturali finanzino la creazione di strumenti di ingegneria finanziaria per supportare tre specifiche aree:

- il finanziamento delle imprese, soprattutto piccole e medie, attraverso strumenti quali fondi di capitale di rischio, fondi di garanzia e mutui;
- il finanziamento dello sviluppo urbano, attraverso fondi che investono in partenariati tra settore pubblico e privato e altri progetti inclusi in un piano integrato per lo sviluppo urbano sostenibile;
- il finanziamento di progetti di efficienza energetica e di utilizzo di energie rinnovabili attraverso fondi che forniscono prestiti, garanzie per investimenti rimborsabili o strumenti equivalenti.

Gli strumenti di ingegneria finanziaria possono essere attuati tramite fondi di partecipazione o direttamente. Nel primo caso i fondi dei programmi operativi vengono destinati a un fondo di partecipazione (*holding fund*) e successivamente dal fondo di partecipazione agli intermediari finanziari selezionati, tipicamente banche e istituti finanziari. Questi ultimi, poi, investono le risorse dei programmi operativi nei destinatari finali (*final recipient*), insieme ai propri finanziamenti, sotto forma di capitale, prestiti, garanzie e altri strumenti di investimento. Nel secondo caso, le Autorità di Gestione possono scegliere direttamente gli intermediari finanziari e trasferire loro le risorse del programma operativo.

In entrambi i casi i rimborsi dei finanziamenti provenienti dai destinatari finali dovrebbero essere riutilizzati dallo strumento finanziario per sostenere ulteriori investimenti o dopo al termine del ciclo di programmazione, reinvestiti dalle Autorità di Gestione per un ulteriore utilizzo a beneficio dello stesso tipo di azione.

### 9.3

#### Il quadro regolamentare degli strumenti di ingegneria finanziaria nella programmazione 2007-2013

I regolamenti che disciplinano l'utilizzo dei fondi strutturali per il periodo di programmazione 2007-2013 presentano solo alcune regole di base per ciò che concerne gli strumenti di ingegneria finanziaria. Le Autorità di Gestione e gli altri soggetti interessati dall'attuazione degli strumenti di ingegneria finanziaria hanno dovuto dapprima applicare le regole stabilite per le sovvenzioni a fondo perduto, nonostante la natura del sostegno fosse molto differente, successivamente, dopo la pubblicazione dei documenti COCOF, modificare procedure e impostazione della gestione.

La norma base che ha rappresentato il presupposto per la generazione degli strumenti di ingegneria finanziaria è costituita dall'art. 44 del Regolamento 1083/2006, il quale ha previsto che nell'ambito dei programmi operativi i fondi strutturali potessero finanziare spese connesse a operazioni comprendenti contributi per sostenere strumenti di ingegneria finanziaria per le imprese o per fondi di sviluppo urbano. L'utilizzo degli strumenti di ingegneria finanziaria presuppone la stipula di un contratto pubblico di servizi attraverso l'appalto pubblico, o la sottoscrizione di un contratto direttamente con la Banca Europea degli Investimenti e il Fondo Europeo per gli Investimenti, ovvero il contributo a un'altra istituzione finanziaria appropriata e compatibile.

Tali strumenti hanno poi conosciuto crescente successo anche in virtù dell'art. 78 dello stesso Regolamento che ha disposto che in deroga, alla regola generale, la dichiarazione di spesa potesse includere le spese totali sostenute per la costituzione di tali fondi o dei fondi di partecipazione o per contribuire agli stessi. Questa regola è stata adoperata da alcune Autorità di Gestione per superare il rischio di disimpegno automatico (*i. e.* regola  $n + 2$ ), allocando talvolta risorse finanziarie che non riescono a essere impegnate nella loro totalità.

Agli strumenti di ingegneria finanziaria si applicano poi le norme in materia di aiuti di stato come stabilite nel Regolamento (CE) 994/1998 e più recentemente dal Regolamento generale di esenzione per categoria 800/2008.

Nel Regolamento 1828/2006, il cosiddetto regolamento di attuazione, sono state invece dettate alcune specifiche disposizioni concernenti la costituzione degli strumenti di ingegneria finanziaria. L'art. 43 di tale regolamento dispone che i gestori dei fondi presentino un *business plan* che deve essere valutato e che costituisce oggetto di sorveglianza da parte dell'Autorità di Gestione. Successivamente, deve essere sottoscritto un accordo di finanziamento tra Autorità di Gestione e gestore dello strumento di inge-



ria finanziaria che comprenda, nel caso degli strumenti di ingegneria finanziaria attuati senza fondo di partecipazione, almeno la strategia di investimento, la sorveglianza dell'attuazione, l'exit policy dallo strumento e le disposizioni di liquidazione dello strumento di ingegneria finanziaria. Nel caso di strumenti di ingegneria finanziaria consistenti in fondi di partecipazione, l'accordo di finanziamento deve essere più completo e prevedere gli elementi previsti dal regolamento<sup>1</sup>.

Il Regolamento 1828/2006 stabilisce inoltre dei massimali per i costi di gestione degli strumenti di ingegneria finanziaria: 2% del contributo del programma operativo per gli holding fund (fondi di partecipazione), 3% per gli strumenti di ingegneria finanziaria non attuati tramite fondi di partecipazione e 4% nel caso di strumenti di microcredito a favore delle microimprese.

È interessante notare che per il periodo 2007-2013 il Regolamento 1828/2006 dispone che l'Autorità di Gestione prenda i provvedimenti necessari al fine di ridurre al minimo le distorsioni di concorrenza sul mercato dei finanziamenti o dei capitali di rischio.

Successivamente i servizi della Commissione Europea attraverso le cosiddette note COCOF, alla luce delle numerose richieste di consultazione e di chiarimento presentate dagli Stati membri, hanno fornito orientamenti tecnici sull'applicazione delle norme comunitarie relative agli strumenti di ingegneria finanziaria, delineando un quadro più dettagliato che presenta comunque alcune lacune e complicazioni soprattutto per ciò che concerne le procedure di audit e controllo. La nota fornita dai servizi della Commissione dà un'interpretazione di come il quadro di regolamentazione riguardante lo strumento di ingegneria finanziaria dovrebbe essere applicato, includendo l'ulteriore estensione dei requisiti per la selezione degli intermediari finanziari, la compatibilità degli strumenti di ingegneria finanziaria con le norme degli aiuti di stato, l'interpretazione delle norme sui costi di gestione, lo stanziamento e l'uso degli interessi e dei rendimenti, la pista di controllo e i requisiti per la registrazione della contabilità e i requisiti per la chiusura e le modalità di disimpegno. La nota Cocof, deve pertanto essere considerata come il punto di vista della Commissione Europea riguardo le norme vigenti in modo da facilitare l'attuazione degli strumenti di ingegneria finanziaria.

### **9.3.1**

#### ***Fattori positivi e negativi del ricorso all'utilizzo degli strumenti di ingegneria finanziaria***

A livello europeo gli strumenti di ingegneria finanziaria hanno conosciuto una crescente diffusione in virtù dei differenti impatti positivi che possono



essere conseguiti con un adeguato utilizzo degli stessi. Giova ricordare, per esempio, che gli strumenti di ingegneria finanziaria possono avere un importante effetto moltiplicatore sui fondi pubblici resi disponibili dall'Unione Europea, attraendo risorse degli investitori privati sugli obiettivi delle politiche pubbliche definite dall'Unione Europea. Ai gestori degli strumenti di ingegneria finanziaria, infatti, è richiesto di cofinanziare l'iniziativa, pertanto per ogni euro allocato dall'amministrazione regionale vi sarà almeno un altro euro versato nel fondo da parte degli intermediari finanziari. Questa impostazione garantisce un primo effetto leva che possiamo definire "a monte". Lo strumento di ingegneria finanziaria, poi, cofinanzia iniziative coerenti con gli obiettivi della politica di sviluppo e coesione che vengono realizzate dagli investitori privati. Pertanto per ogni euro investito dallo strumento di ingegneria finanziaria su un progetto, vi sarà almeno un altro euro investito dai privati per la realizzazione dello stesso progetto. Questo meccanismo genera un secondo effetto leva che definiamo "a valle". Complessivamente si ottiene, pertanto, un effetto moltiplicatore rilevante, considerato che per ogni euro investito dall'amministrazione regionale ve ne dovrebbero essere altri tre investiti da intermediari finanziari e investitori privati su progetti di sviluppo territoriale.

Nel caso di strumenti di ingegneria finanziaria che investono in partenariati pubblico-privati o in operazioni di sviluppo urbano, si ha poi un ulteriore effetto positivo. L'attivazione di investimenti privati sul territorio, nell'ambito di operazioni sostenibili dal punto di vista economico-finanziario, consente di generare uno sviluppo reale e sostenibile. Molto spesso le operazioni finanziate con fondi strutturali, una volta completate non vengono adeguatamente gestite causa l'impossibilità delle pubbliche amministrazioni di assumere personale per gestire l'opera (parcheggi, piscine, centri servizi, porti ecc.) o per altri vincoli pubblici. La gestione da parte del privato garantisce lo sviluppo dell'occupazione sul territorio e incrementa il capitale infrastrutturale e finanziario del territorio.

Inoltre, gli strumenti di ingegneria finanziaria sono normalmente fondi rotativi che consentono di ampliare il numero di beneficiari dei fondi strutturali e permettono di adoperare tali risorse per un numero rilevante di volte a differenza delle sovvenzioni. Al termine della vita utile dello strumento di ingegneria finanziaria, l'amministrazione dispone comunque di un ammontare di risorse che può essere utilizzato per le medesime finalità, ma anche sotto forma di contributo a fondo perduto.

Gli strumenti di ingegneria finanziaria, inoltre, consentono di mitigare o ridurre gli effetti delle difficoltà di accesso al credito da parte dei diversi destinatari. Tali strumenti, infatti, rendono disponibili risorse finanziarie sotto forma di equity, prestiti o garanzie anche a tassi di interesse più contenuti rispetto a quelli vigenti sul mercato. Questa opportunità si combina



anche alla possibilità di ottenere la necessaria provvista finanziaria per la realizzazione del progetto di investimento. I progetti generatori di entrate o i progetti realizzati dalle imprese possono beneficiare di sovvenzioni a fondo perduto sino a un massimale previsto dai regolamenti. Grazie agli strumenti di ingegneria finanziaria è possibile combinare e sostenere gli investimenti sia tramite sovvenzioni a fondo perduto sia tramite prestiti o altri strumenti finanziari, garantendo l'intera totale provvista finanziaria al beneficiario.

Alle diverse ragioni che hanno condotto molte Autorità di Gestione a prevedere la costituzione di strumenti di ingegneria finanziaria se ne contrappongono altre che, invece, ne hanno ostacolato la diffusione. In generale, è stato posto in evidenza che l'utilizzo degli strumenti di ingegneria finanziaria è ostacolato in parte dalla complessità insita nella creazione e gestione degli strumenti, in parte dalle risorse temporali e finanziarie necessarie per porre in essere tali strumenti e in parte nella mancanza dell'expertise necessaria disponibile, soprattutto con riferimento a strumenti quali il *venture capital*. La complessità nella creazione e gestione degli strumenti di ingegneria finanziaria dipende per esempio dalla complessità della regolamentazione ma anche dalla necessità di applicare diverse disposizioni non sempre coerenti tra loro che riguardano i regolamenti dei fondi strutturali, quelli relativi agli aiuti di stato, le norme relative agli istituti finanziari e le disposizioni legislative nazionali.

Altro elemento che influisce sulla diffusione degli strumenti di ingegneria finanziaria è costituito dall'asimmetria nelle conoscenze specialistiche. Le Autorità di Gestione, infatti, sono dotate spesso di expertise e professionalità competenti nell'attuazione dei programmi operativi, sebbene in ciascun periodo di programmazione le regole subiscono modifiche. Le Autorità di Gestione, tuttavia, non sono dotate di professionalità competenti nella gestione delle tematiche relative agli aiuti di stato, agli strumenti di ingegneria finanziaria e più in generale sulle valutazioni finanziarie di progetto.

Alcune Autorità di Gestione, poi, considerano gli strumenti di ingegneria finanziaria meno adatti e appropriati rispetto alle sovvenzioni a per il finanziamento di alcuni interventi correlati alla ricerca e innovazione o altri settori in cui è fondamentale l'intervento pubblico.

Altre Autorità di Gestione non hanno fatto ricorso agli strumenti di ingegneria finanziaria attuati tramite la Banca Europea degli Investimenti o il Fondo Europeo per gli Investimenti dato che l'iniziativa si trovava ancora in una fase iniziale e aveva connotati sperimentali dato che le procedure e le regole non erano ben definite. È significativo che il Lussemburgo, sede delle di BEI e FEI, non abbia allocato fondi sugli strumenti di ingegneria finanziaria.

In altri casi, non è stata individuata una domanda sufficiente tale da



richiedere l'attivazione di specifici strumenti di ingegneria finanziaria dedicati per esempio al finanziamento delle start up o al venture capital.

Tra i punti di debolezza degli strumenti di ingegneria finanziaria, che ne hanno limitato l'utilizzo da parte di alcune Autorità di Gestione, vi sono anche i costi connessi alla creazione e alla gestione di tali strumenti. Sebbene i regolamenti abbiano fissato dei limiti ai costi di gestione di tali strumenti di ingegneria finanziaria, gli stessi risultano comunque consistenti in valori assoluti e indipendenti dal numero di operazioni e dalle attività poste in essere dal gestore dei fondi. Non sempre la formula per la determinazione dei costi di gestione è stata definita in maniera trasparente o è stata collegata alle performance di utilizzo dei fondi. I costi di gestione sono molto più alti rispetto a quelli collegati alla gestione delle sovvenzioni a fondo perduto. Ai costi diretti occorre poi aggiungere quelli di pubblicizzazione e comunicazione dell'iniziativa, i costi di assistenza e i costi di istruttoria sostenuti dai soggetti che intendono beneficiare degli strumenti di ingegneria finanziaria.

### **9.3.2**

#### ***Lo sviluppo degli strumenti di ingegneria finanziaria in Europa e Italia***

L'Unione Europea nel corso del 2011 ha effettuato un monitoraggio degli strumenti di ingegneria finanziaria creati e adoperati dalle differenti Autorità di Gestione beneficiarie dei fondi strutturali. Tale monitoraggio ha consentito di verificare come 11,6 miliardi di euro, ossia circa il 4,4% del Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale, siano stati adoperati per la costituzione di strumenti di ingegneria finanziaria, la gran parte dei quali per le imprese, mentre una parte residua per fondi di sviluppo urbano o per fondi per green investment. Alla fine del 2011, inoltre, risultavano essere stati finanziati 592 strumenti di ingegneria finanziaria creati nell'ambito dei 178 programmi operativi dei diversi stati. Di questi 592, 68 erano costituiti da fondi di partecipazione (holding fund), mentre 524 riguardavano specifici strumenti di ingegneria finanziaria.

Sebbene i dati del monitoraggio siano parziali e soggetti ad alcuni errori di classificazione, risulta evidente l'importanza assegnata nell'attuale ciclo di programmazione agli strumenti di ingegneria finanziaria.

La gran parte di tali strumenti di ingegneria finanziaria si riferisce a prestiti o garanzie, piuttosto che a fondi di venture capital. Infatti, ai prestiti e alle garanzie sui prestiti le Autorità di Gestione hanno destinato circa tre quarti delle complessive risorse destinate agli strumenti di ingegneria finanziaria.

L'utilizzo degli strumenti di ingegneria finanziaria è stato molto differenziato nei diversi Paesi dell'Unione Europea. In alcuni Paesi come il Por-



togallo il 15% delle risorse FESR è stato allocato su strumenti di ingegneria finanziaria, in altri Paesi come l'Italia e il Regno Unito la percentuale di risorse allocate è di circa il 12%. In altri Paesi come il Lussemburgo nessuna quota delle risorse del fondo europeo per lo sviluppo regionale sono state destinate a strumenti di ingegneria finanziaria.

Generalmente la gran parte dei fondi strutturali destinati agli strumenti di ingegneria finanziaria è stata destinata al sostegno delle imprese, in molti casi nell'ambito dell'iniziativa comunitaria JEREMIE. Il sostegno alle imprese, in tali casi, prende anche la forma di microcredito per micro e piccole imprese ed è destinato a settori quali quelli dell'innovazione o degli investimenti ambientali. Di contro, solo alcuni Paesi hanno creato strumenti di ingegneria finanziaria dedicati allo sviluppo urbano attraverso l'iniziativa comunitaria JESSICA. Più in dettaglio vi sono 6 fondi di sviluppo urbano in Portogallo, 4 nel Regno Unito, 3 in Italia, 2 in Spagna e 1 in Bulgaria. Vi sono poi fondi in Estonia e Lituania dedicati all'efficiamento energetico.

Attualmente i dati relativi agli strumenti di ingegneria finanziaria pubblicati dall'Unione Europea e dal Dipartimento delle Politiche per lo Sviluppo dello Stato Italiano dimostrano alcune inesattezze ed errori derivanti dalla compilazione errata delle schede di monitoraggio da parte delle Autorità di Gestione. Per ricostruire il quadro degli strumenti di ingegneria finanziaria è stato pertanto necessario esaminare i rapporti annuali di esecuzione delle diverse amministrazioni ed estrapolare i relativi dati.

In Italia esistono attualmente 3 fondi di partecipazione cofinanziati dai fondi strutturali che investono nello sviluppo urbano e che sono stati costituiti dalla Banca Europea per gli Investimenti nell'ambito dell'iniziativa comunitaria JESSICA. Le regioni che hanno costituito tali strumenti sono:

- Regione Campania;
- Regione Sardegna;
- Regione Sicilia.

Ciascun fondo di partecipazione ha poi cofinanziato altri fondi di sviluppo urbano o fondi dedicati a investimenti nel settore dell'efficienza energetica o della produzione di energia rinnovabile.

Nel caso della **Regione Sicilia**, la decisione di avvalersi della Banca Europea per gli Investimenti quale soggetto per la creazione dei fondi di sviluppo urbano risale alla prima metà del 2009. Dopo una lunga negoziazione e l'avviso dello studio di fattibilità è però soltanto nel mese di novembre 2009 che la Regione Sicilia e la Banca Europea per gli Investimenti sottoscrivono un accordo di finanziamento per un importo di circa 148 milioni di euro e successivamente nel mese di dicembre vengono tra-

Tabella 9.1  
FONDI DI SVILUPPO URBANO COSTITUITI IN ITALIA

Regione	Data costituzione	Gestore	Importo conferito (milioni di euro)	Cofinanziamento (milioni di euro)
Campania	Dicembre 2012	Banco di Napoli, Equiter	64	60
Campania	Dicembre 2012	Iccrea Banca Impresa	32	70
Sardegna	Luglio 2012	Banco di Sardegna	33	99
Sicilia	Novembre 2011	Equiter	90	90

sferite le risorse del Programma Operativo FESR 2007-2013, costituendo il fondo di partecipazione.

Con il decreto del Presidente della Regione 19 febbraio 2010, l'amministrazione regionale siciliana ha poi proceduto alla nomina dei membri dell'Investment Board, organo responsabile dell'attuazione della gestione del fondo di partecipazione e dell'iniziativa JESSICA, stante che la BEI svolge un ruolo di assistenza e istruttoria tecnica.

Nominati i membri dell'Investment Board, dopo il completamento dello studio di fattibilità per l'attuazione dell'iniziativa JESSICA in Sicilia, si è deciso di procedere alla costituzione di due fondi di sviluppo urbano, il primo multisettoriale, il secondo focalizzato sull'energia rinnovabile e l'efficientamento energetico. In attuazione a tale decisione, la BEI ha definito la call for expression of interest per la selezione dell'intermediario finanziario responsabile della gestione del fondo di sviluppo urbano multisettoriale, pubblicando la stessa nel mese di novembre. Al termine della procedura, dopo la valutazione dei business plan fatta dalla BEI, il comitato di investimento ha selezionato, nel mese di aprile, la società Equiter SpA per la gestione del fondo di sviluppo urbano multisettoriale. Infine dopo la predisposizione delle bozze di contratto e la negoziazione con l'intermediario finanziario, la firma dell'accordo operativo tra BEI ed Equiter è avvenuta a fine novembre 2011. Il caso siciliano dimostra come la costituzione di un fondo di sviluppo urbano con il supporto della BEI sia un processo *time consuming*, dato che sono stati necessari 2 anni per l'implementazione dello strumento. È poi importante segnalare che a dicembre 2012 erano stati finanziati soltanto 2 progetti per un importo complessivo di 13,9 milioni di euro a fronte dei circa 180 milioni disponibili e sussistono diverse criticità all'utilizzo delle risorse finanziarie da parte dei destinatari.

La **Regione Campania** ha invece istituito con DGR 1° marzo 2010, n. 181, il fondo JESSICA Campania, sottoscrivendo poi l'accordo di finanzia-



mento con la BEI in data 25 marzo 2010 e prevedendo una dotazione iniziale del fondo JESSICA Campania di 100.000.000 di euro con risorse a valere sull'asse 6 del POR Campania 2007-2013 obiettivo operativo 6.1. "città medie". Tuttavia con DGR 2 luglio 2010, n. 533, è stata disposta la sospensione degli effetti dei provvedimenti emessi nei 46 giorni antecedenti le consultazioni elettorali della regione e tra questi vi era anche la DGR 1° marzo 2010, n. 181, con cui veniva approvato l'accordo di finanziamento con la BEI. Successivamente con DGR 8 ottobre 2010, n. 684, la Giunta ha deliberato l'approvazione della procedura finanziaria e l'avvio della rinegoziazione con la Regione Campania prevedendo il pagamento di 10.000.000 di euro alla BEI e rinviando a successivi provvedimenti per il trasferimento della rimanente somma di 90.000.000 di euro.

Nel caso della Regione Campania la nomina dell'Investment Board è avvenuta soltanto nel mese di marzo 2012. A seguito dell'insediamento del Comitato ha preso avvio la fase di selezione dei gestori dei due fondi di sviluppo urbano. Il primo è stato affidato alla gestione di Iccrea-Bancaimpresa mentre il secondo al raggruppamento costituito da Banco di Napoli ed Equiter. I due fondi di sviluppo urbano che sono stati costituiti avevano inizialmente come target le 21 città medie della Regione Campania, ossia quelle con popolazione compresa tra i 30.000 e i 50.000 abitanti, tuttavia successivamente è stata modificata la strategia di investimento rendendo possibile il finanziamento di iniziative in città con popolazione superiore ai 50.000 abitanti (programmi PIU Europa) che potrebbero disporre di progetti dotati di tutte le caratteristiche di bancabilità necessarie per ottenere il finanziamento del fondo di sviluppo. La Regione Campania ha poi pubblicato un avviso per preselezionare le proposte potenzialmente candidabili al finanziamento dei fondi di sviluppo urbano e relative alle città medie. A seguito di tale avviso sono state acquisite 26 proposte progettuali per un costo totale che ammonta a circa 299 milioni di euro con finanziamenti richiesti per circa 219 milioni di euro, tuttavia deve essere ancora valutata la bancabilità di tali interventi.

Nel caso della **Regione Sardegna**, l'accordo di finanziamento con la BEI è stato sottoscritto nel luglio 2011 per un importo complessivo di 70 milioni di euro da ripartire equamente tra un fondo di sviluppo urbano dedicato alla rigenerazione e trasformazione urbana e un fondo orientato al finanziamento di iniziative di efficientamento energetico. L'accordo di finanziamento tra BEI e Banco di Sardegna è stato sottoscritto soltanto nel mese di luglio 2012 tuttavia il fondo ha già avviato le operazioni di valutazione dei progetti dei comuni di Sorso, Dorgali e Arzana.

Le risorse dei fondi di partecipazione costituiti dalla Regione Sardegna e Sicilia sono state utilizzate dalla BEI per cofinanziare anche due fondi per l'efficienza energetica e per la produzione di energia rinnovabile.

Tabella 9.2  
STRUMENTI FINANZIARI PER INVESTIMENTI IN EFFICIENZA ENERGETICA ED ENERGIA RINNOVABILE

Regione	Data costituzione	Gestore	Importo conferito (milioni di euro)	Cofinanziamento (milioni di euro)
Sardegna	Settembre 2012	Equiter	33	66
Sicilia	Gennaio 2012	Iccrea Banca impresa	53	80

Il fondo della **Regione Sicilia** dedicato al finanziamento di progetti di efficientamento energetico e produzione di energia rinnovabile ha seguito una procedura simile a quella del fondo multisettoriale. È bene però evidenziare come nel caso di tale fondo, la BEI abbia realizzato un ulteriore studio di fattibilità approfondendo il mercato della produzione di energia rinnovabile e della società ESCO in Sicilia. La BEI ha proceduto alla pubblicazione della call for expression of interest per la selezione dell'intermediario finanziario responsabile della gestione del fondo energetico soltanto nel mese di aprile 2011. L'accordo operativo tra BEI e Iccrea Banca Impresa è stato sottoscritto soltanto nel mese di gennaio 2012. Nel caso siciliano, dunque, sono stati necessari più di due anni per la definizione dello strumento che finanzia i progetti di efficientamento energetico. A fine 2012 non risultavano essere stati finanziate iniziative progettuali.

Il fondo della **Regione Sardegna** è gestito dalla società Equiter SpA che ha il compito di selezionare, strutturare e monitorare i progetti da finanziare. La società si avvale poi del supporto della rete commerciale e delle unità di business specialistiche del gruppo Intesa Sanpaolo. Il gestore del fondo energetico in Sardegna, Equiter SpA, si avvale del supporto del Politecnico di Torino per l'analisi tecnica degli interventi e ha costituito una società di scopo interamente controllata denominata Fondo Sardegna Energia srl. Il fondo interviene direttamente investendo nel capitale di rischio o in strumenti assimilabili in società veicolo o Energy Service Company in collaborazione con i privati, ovvero attraverso società del gruppo Intesa San Paolo erogano prestiti alle società veicolo o agli enti locali. Per quanto concerne lo stato di attuazione, nonostante la recente costituzione del fondo, dopo l'approvazione dei piani di azione per l'energia sostenibile sono state avviate le procedure valutative a sportello per la verifica di coerenza dei progetti che dovrebbero essere finanziati dallo strumento di ingegneria finanziaria. Attualmente il parco progetti disponibile alla valutazione del fondo ammonta a circa 115 milioni di euro.

Al termine della disamina dei casi nazionali di strumenti di ingegneria finanziaria dedicati allo sviluppo urbano e all'efficienza energetica, è utile



analizzare anche il caso del fondo europeo per l'efficienza energetica (EEEEF) che rappresenta un buon esempio di strumento di ingegneria finanziaria realizzato a livello europeo tramite partnership pubblico privata. Il fondo, che si configura come società di investimento a capitale variabile, è stato presentato ufficialmente nell'estate del 2011 ed è cofinanziato per 125 milioni euro dalla Commissione Europea, 75 milioni euro dalla BEI, 60 milioni di euro dalla Cassa Depositi e Prestiti e 5 milioni di euro da Deutsche Bank AG, selezionato quale gestore del fondo. Il fondo, tuttavia può ricevere altri investimenti di istituzioni finanziarie e l'obiettivo finale è quello di rendere disponibile per le finalità del fondo circa 700-800 milioni di euro. Lo strumento finanzia a tassi di mercato progetti nei settori dell'efficienza energetica, energia rinnovabile di scala ridotta e progetti di trasporto urbano pulito in progetti di enti municipali, locali e regionali e di società pubbliche e private dei 27 Paesi membri dell'Unione. Il fondo si pone l'obiettivo di destinare il 70% dei finanziamenti a iniziative volte all'efficienza energetica, il 20% a progetti di riqualificazione e risparmio energetico ad alto uso di tecnologie innovative e il 10% delle risorse per progetti di trasporto urbano pulito.

Lo strumento di ingegneria finanziaria può sostenere progetti direttamente o indirettamente attraverso il finanziamento di istituti di credito che finanzieranno i progetti. Per quanto concerne le forme di intervento, l'EEEEF può sostenere il progetto attraverso prestiti a tasso agevolato, garanzie e capitale di rischio.

L'elemento che differenzia il fondo europeo per l'efficienza energetica (EEEEF) dagli altri fondi cofinanziati dal FESR è la previsione di un servizio di assistenza tecnica che supporta i beneficiari nello sviluppo del progetto (*i. e.* studio di fattibilità, business plan, progetto, gara ecc.). Per il servizio di assistenza tecnica è previsto un contributo della Commissione Europea sino al 90% dei costi complessivi a condizione che il progetto venga finanziato poi mediante il fondo. Tale elemento costituisce indubbiamente un punto di forza rispetto ai diversi casi implementati in Italia e rappresenta di fatto l'unione dell'esperienza condotta attraverso il programma di assistenza energetica europea a livello locale e dell'esperienza della BEI nello sviluppo di fondi per il finanziamento di progetti di efficienza energetica e produzione di energia rinnovabile.

#### 9.4

#### Le lezioni apprese dalle esperienze condotte nel periodo 2007-2013

Le valutazioni indipendenti condotte sul tema, incluse quella dell'Unione Europea, chiariscono e precisano quali siano state le principali problemati-



che che le Autorità di Gestione hanno dovuto affrontare nell'utilizzo degli strumenti di ingegneria finanziaria. Gli strumenti di ingegneria finanziaria, infatti, sono stati soggetti a un attento esame da parte della Commissione, della Corte dei Conti, dagli osservatori del Parlamento Europeo e dai diversi soggetti coinvolti nella loro creazione che hanno identificato diverse questioni che devono essere risolte per far sì che vi sia l'impatto positivo previsto sulla politica di coesione.

Una delle principali questioni che è stata indicata da molte delle Autorità di Gestione, ma che è stata riconosciuta anche da parte della Commissione Europea attiene alla mancata definizione di un quadro di regole chiaro e completo per gli strumenti di ingegneria finanziaria. Come dichiarato dalla stessa Commissione Europea nel rapporto della Corte dei Conti Europea "è possibile che il quadro normativo per il periodo 2007-2013 non fosse sufficientemente dettagliato per costituire il contesto necessario per aumentare significativamente l'assistenza a titolo della politica di coesione fornita per mezzo degli strumenti di ingegneria finanziaria". Ciò ha comportato soluzioni attuative sperimentali non sempre efficaci o lineari. Talvolta oltre alla mancanza di un quadro di regole ben chiaro vi è stata poi una sovrapposizione di regole di diversi ordinamenti da applicare con incertezze procedurali e ritardi nella definizione della struttura degli strumenti di ingegneria finanziaria. Tale criticità è stata solo in parte risolta con la pubblicazione tardiva delle note COCOF, posto che alcune questioni attuative relative ai controlli o al monitoraggio non sono state adeguatamente chiarite da tali documenti.

Un secondo problema comune che è stato affrontato dalla maggior parte delle Autorità di Gestione riguarda la lunghezza delle procedure per la selezione dei gestori e per la creazione dei differenti strumenti di ingegneria finanziaria, problema che è in parte collegato alla complessità della regolamentazione, in parte alla mancanza di alcune competenze specifiche dei soggetti cui si è ricorso per creare tali strumenti e in parte anche alla dimensione di tali strumenti non sempre adeguatamente definita. Il caso siciliano è esemplificativo della lunghezza delle procedure necessarie per la creazione degli strumenti di ingegneria finanziaria. Gli strumenti sono divenuti operativi nel 2012 a soli 3 anni dal termine dell'attuale ciclo di programmazione. In altri casi, l'utilizzo di strutture in house delle regioni o l'affidamento mediante procedure a evidenza pubblica è stato molto più rapido, certamente il meccanismo dei fondi di partecipazione si è rivelato essere molto dispendioso dal punto di vista temporale. Oltre al consumo di una risorsa rilevante quale quella del tempo, l'utilizzo degli strumenti di ingegneria finanziaria ha determinato delle *fee* e dei costi di gestione molto alti, soprattutto se confrontati con gli scarsi o modesti risultati raggiunti in termini di investimenti effettivi, né l'aver fissato da parte della Commissione dei tetti



per le commissioni ha sortito effetto positivo, visto che gli stessi non erano collegati alla dimensione del fondo né sono state previste delle regole per collegare *fee* e costi di gestione alle performance dei fondi, agli effetti prodotti sul territorio o alle attività effettivamente svolte dalle istituzioni finanziarie. Tale criticità è ancora più evidente nel caso di ricorso a fondi di partecipazione e può essere verificata esaminando le risorse conferite al fondo di partecipazione e quelle effettivamente trasferite allo strumento di ingegneria finanziaria e ai destinatari finali.

Una criticità molto diffusa riguarda poi la capacità e la necessità di acquisire maggiore expertise nell'implementazione degli strumenti di ingegneria finanziaria, questione che deve essere affrontata congiuntamente da parte della Commissione Europea e dagli Stati membri. La non adeguata preparazione e l'incapacità nell'utilizzo degli strumenti di ingegneria finanziaria si riflette nei ritardi che si sono registrati nella creazione e gestione e nell'individuazione della corretta strategia di investimento che combini sapientemente gli obiettivi e i principi della politica di coesione con la realtà dei mercati finanziari. L'uso degli strumenti di ingegneria finanziaria richiede competenze in materia di regolamentazione dei fondi strutturali, regolamentazione degli aiuti di stato e capacità di analisi degli investimenti. La mancanza di expertise specifica si manifesta sia nella qualità dei documenti quali studi di fattibilità, business plan, avvisi, piste di controllo ecc., sia nelle criticità che si sono dovute affrontare nel corso dell'attuazione e che hanno comportato anche modifiche alle strategie di investimento degli strumenti di ingegneria finanziaria. È altresì evidente che nel meccanismo di attuazione è venuta a mancare una specifica assistenza tecnica che supportasse i destinatari finali, mentre vi è stato un proliferare di assistenze tecniche che supportavano i soggetti attuatori, inclusa anche la Banca Europea per gli Investimenti. Nel caso dei fondi di sviluppo urbano, infatti, la BEI ha svolto un ruolo di assistenza e consulenza alla regione con riferimento all'attuazione dei due fondi di sviluppo urbano, peraltro avvalendosi di esperti giuridici e consulenti, mentre gli intermediari finanziari si sono occupati di valutare la redditività e bancabilità delle iniziative progettuali presentate. È evidente l'assenza di un soggetto sul territorio capace di supportare le amministrazioni locali nella costruzione e sviluppo di iniziative di PPP, senza le quali l'iniziativa di costituire un fondo di sviluppo urbano è destinata a fallire in tutto o in parte. A livello territoriale si sarebbe dovuto pensare alla costituzione di un "centro competenze" o di una "struttura di assistenza" che svolgesse un ruolo di supporto alle amministrazioni locali, agli investitori privati e agli intermediari finanziari e che avrebbe dovuto aiutare nella definizione delle iniziative da finanziare.

In alcuni casi il meccanismo di governance posto in essere presenta



diverse criticità. Nei casi italiani esaminati e relativi ai fondi di sviluppo urbano, l'accordo di finanziamento attribuisce alla Banca Europea per gli Investimenti un ruolo di assistenza tecnica e di gestione del fondo di partecipazione, la BEI ha un ruolo delicato nella fase di selezione degli intermediari finanziari gestori dei fondi e nella sottoscrizione degli accordi con gli stessi. Tuttavia tutte le responsabilità circa l'attuazione dell'iniziativa rimangono al comitato di investimento, che approva le call for expression of interest, le risultanze della procedura o meglio i business plan dei fondi e gli elementi del contratto da holding fund e fondo di sviluppo. L'Autorità di Gestione perde la sua capacità di controllo delle operazioni e di verifica del rispetto della normativa, stante che il contratto viene sottoscritto tra Banca Europea per gli Investimenti e intermediario finanziario e l'Autorità di Gestione non è in alcun modo coinvolta nel processo. Inoltre, occorre tenere conto del fatto che i contratti sottoscritti con la BEI hanno scadenze variabili ma tutte precedenti al 2015, mentre i contratti tra fondo di sviluppo urbano e destinatari hanno durate superiori. Ciò comporta la necessità per le Autorità di Gestione di dover poi individuare un nuovo gestore del fondo di partecipazione o liquidare la propria partecipazione al fondo di sviluppo urbano con qualche soluzione finanziaria quale la cessione di crediti.

Altro problema che è stato riscontrato soprattutto con riferimento ai fondi di sviluppo urbano è quello relativo alla difficoltà di abbinare sovvenzioni a fondo perduto con il sostegno garantito tramite prestiti o acquisizione di capitale di rischio. Le regole comunitarie sulla spesa (la nota regola  $n + 2$ ) richiedono che le risorse vengano spese celermente e vi siano degli obiettivi di spesa annuali da rispettare. Considerato che il tempo di realizzazione di un'opera pubblica non dotata di progettazione, quale può essere un'opera da realizzare con PPP dotata di solo studio di fattibilità, non è coerente con tali regole alcune Autorità di Gestione hanno fissato quale requisito di ammissibilità per la concessione di contributi a fondo perduto la disponibilità di progettazione definitiva. Pertanto solo una parte delle iniziative che saranno finanziate con il fondo di sviluppo urbano, normalmente realizzate tramite partenariato pubblico privato può disporre anche di finanziamento a fondo perduto, mentre le altre iniziative possono accedere a prestiti ma non a sovvenzioni a fondo perduto. In una situazione ottimale, l'intermediario finanziario avrebbe dovuto definire nell'ambito del piano finanziario l'ammontare minimo del contributo a fondo perduto pubblico necessario a rendere economicamente e finanziariamente sostenibile e bancabile l'intervento pubblico, ma ciò male si abbina con i tempi di realizzazione delle opere pubbliche in Italia e i tempi della programmazione comunitaria.

Tra le problematiche che si sono riscontrate in alcuni Paesi vi è anche il



sovradimensionamento degli strumenti di ingegneria finanziaria che spesso determina un inutilizzo delle risorse. Il conferimento agli strumenti di ingegneria finanziaria, infatti, talvolta è risultato slegato dai risultati dello studio di fattibilità e talvolta è stato compiuto dalle Autorità di Gestione al fine di evitare il disimpegno delle risorse per la cosiddetta regola  $n + 2$ . Talvolta, tuttavia, gli studi di fattibilità e gli studi per individuare il financial gap sono stati condotti in maniera sommaria con effetti negativi sul conferimento ai fondi. Altre volte il conferimento ai fondi è stato effettuato senza che fosse stato preparato, sia da parte delle Autorità di Gestione, sia da parte degli operatori finanziari un parco progetti maturo da finanziare.

Nei diversi Paesi sono stati poi individuati alcuni problemi specifici quali l'utilizzo di criteri per la selezione degli investimenti meno stringenti che determinano un maggiore rischio per le risorse pubbliche investite (Germania), la difficoltà nell'individuare un tasso di rischio accettabile per attrarre gli investitori privati (Repubblica Ceca), la crisi di liquidità che hanno sperimentato i beneficiari (Grecia), l'ammissibilità di alcune spese e l'applicazione di regole definite dall'UE dopo la sottoscrizione di contratti con gli operatori finanziari (Lituania), la possibilità di finanziare l'efficientamento di edifici (Estonia), la difficoltà di perseguire obiettivi sociali in investimenti che devono essere bancabili (Regno Unito), la formazione del personale coinvolto nell'attuazione degli strumenti di ingegneria finanziaria (Malta), la complessità nel controllare e determinare l'allocazione delle risorse (Olanda), la crisi finanziaria che ha comportato il rinvio degli investimenti da parte delle imprese (Ungheria, Slovenia, Romania, Portogallo).

#### **9.4.1**

##### ***Il nuovo quadro regolamentare: le principali novità introdotte***

Partendo dalle lezioni del passato, la Commissione Europea ha cercato di porre rimedio ad alcune delle criticità che erano state riscontrate dedicando al tema degli strumenti finanziari un intero titolo della proposta di regolamento generale sui fondi strutturali e definendo una serie di atti di esecuzione che facilitino l'attuazione degli strumenti. Nel nuovo ciclo di programmazione, la proposta di regolamento amplia le possibilità di ricorso a tali strumenti anche in settori e per beneficiari esclusi nel periodo di programmazione 2007-2013, adducendo la motivazione di perseguire un effetto leva sulle risorse rese disponibili dall'Unione Europea attraendo capitali privati su investimenti coerenti con gli obiettivi fondamentali della politica di sviluppo e coesione.

La proposta di regolamento presenta poi un quadro per l'attuazione maggiormente definito rispetto al periodo di programmazione 2007-2013,



affrontando alcune ambiguità o criticità emerse nell'attuazione degli strumenti di ingegneria finanziaria nell'attuale ciclo. La proposta, tuttavia, stabilisce anche che, al fine di integrare e modificare alcuni elementi non essenziali del regolamento, la Commissione ha il potere di adottare atti ai sensi dell'art. 290 del trattato specificando norme dettagliate sugli strumenti di ingegneria finanziaria su elementi quali la valutazione ex ante, l'ammissibilità delle spese, i tipi di attività non finanziate, la combinazione con altre forme di sostegno, il trasferimento e la gestione delle attività, le richieste di pagamento e la capitalizzazione delle rate annuali ecc.

La novità più rilevante è tuttavia costituita dalla previsione di soluzioni pronte all'uso che consistono in strumenti di ingegneria finanziaria creati dall'Unione Europea e in modelli di strumenti per fondi nazionali e regionali basati su condizioni e termini uniformi stabiliti dalla Commissione stessa.

Rispetto al passato, le disposizioni della proposta di regolamento rendono chiara ed esplicita la possibilità di adoperare strumenti di ingegneria finanziaria soltanto nei casi di esistenza di fallimenti di mercato ovvero di finanziamenti insufficienti da parte degli operatori di mercato. Già nei consideranda del regolamento, è chiaramente specificato che gli strumenti di ingegneria finanziaria dovrebbero essere adoperati per rispondere a specifiche esigenze di mercato in modo efficace sotto il profilo dei costi evitando tuttavia di produrre effetti di esclusione (*crowding-out*) dei finanziamenti privati.

L'evidenza dell'eventuale fallimento di mercato o delle condizioni non ottimali di investimento e della necessità di investimento deve essere contenuta in una valutazione ex ante preliminare e obbligatoria rispetto all'attivazione dello strumento. La decisione di finanziare misure di sostegno tramite strumenti di ingegneria finanziaria deve pertanto essere adottata sulla base di una valutazione ex ante, come chiaramente stabilito dall'art. 32 della proposta di regolamento.

Nell'ambito di tale valutazione ex ante, oltre all'analisi dei fallimenti di mercato, devono essere contenute altre informazioni che consentono di assumere la decisione in maniera razionale e che riguardano: le necessità di investimento per settori e obiettivi tematici, il contributo al valore aggiunto degli strumenti di ingegneria finanziaria da attuare, la coerenza con altre forme di intervento pubblico che riguardano lo stesso mercato, le implicazioni in materia di aiuti di stato e distorsioni di mercato ecc. La valutazione ex ante, inoltre, partendo dalle lezioni del passato, ha anche lo scopo di definire la strategia di investimento, analizzando i prodotti finanziari adoperabili e i destinatari, e di verificare quali risultati si possano prevedere al perseguimento della priorità di investimento anche in termini di avanzamento degli indicatori e di attivazione di risorse aggiuntive pubbliche e private (effetto leva).



Nel nuovo ciclo di programmazione è stata inoltre esplicitata la possibilità a livello di singola operazione di associare i finanziamenti degli strumenti di ingegneria finanziaria alle sovvenzioni a fondo perduto ma anche ad altre forme di sostegno quali abbuoni di interesse, abbuoni di commissioni di garanzia ecc. È in tal caso necessario provvedere al mantenimento di registrazioni separate per ciascuna forma di sostegno e non adoperare le sovvenzioni per rimborsare sostegni ricevuti dagli strumenti di ingegneria finanziaria.

Nella proposta di regolamento, l'art. 33 contiene gli aspetti relativi all'attuazione degli strumenti di ingegneria finanziaria distinguendo tra strumenti istituiti a livello comunitario, gestiti direttamente o indirettamente dalla Commissione e strumenti istituiti a livello nazionale e regionale gestiti dall'Autorità di Gestione o sotto la sua responsabilità. Con riferimento alla seconda opzione di attuazione, si opera un'ulteriore distinzione che riguarda l'attuazione di strumenti di ingegneria finanziaria che soddisfano i termini e le condizioni uniformi stabilite dalla Commissione Europea mediante atti di esecuzione e strumenti esistenti o nuovi creati per il conseguimento di una data finalità. Le opzioni operative pertanto adoperabili sono:

- affidamento dei compiti di esecuzione a BEI istituzioni finanziarie internazionali partecipate o nazionali che perseguano obiettivi di interesse pubblico sotto il controllo di un'autorità pubblica, organismo di diritto pubblico o privato;
- allocazione di fondi strutturali in capitale di entità giuridiche nuove o esistenti incaricate dell'attuazione di strumenti finanziari coerenti con gli obiettivi dei rispettivi fondi e che svolgeranno compiti di esecuzione;
- assunzione diretta dei compiti di gestione degli strumenti di ingegneria finanziaria da parte dell'Autorità di Gestione per strumenti costituiti esclusivamente come prestiti e garanzie;

Laddove vi sia l'affidamento dei compiti di attuazione alla Banca Europea per gli Investimenti e a istituzioni finanziarie internazionali o nazionali e qualora tali soggetti debbano affidare parte dell'attuazione a intermediari finanziari, quest'ultimi devono essere selezionati mediante procedure aperte, trasparenti, proporzionate e non discriminatorie, tali da evitare conflitti di interesse.

Nel caso di attuazione differente dall'esecuzione diretta da parte dell'Autorità di Gestione è previsto che i termini e le condizioni dello strumento di ingegneria finanziaria siano definiti in accordi di finanziamento il cui modello, sarà allegato al regolamento, a differenza del precedente ciclo di programmazione dove erano previsti soltanto dei contenuti mini-



mali dei funding agreement e operational agreement. Laddove si proceda all'assunzione diretta dei compiti di esecuzione da parte dell'Autorità di Gestione, i termini e le condizioni dello strumento di ingegneria finanziaria saranno contenuti in un documento strategico redatto conformemente a un modello che sarà definito dalla Commissione Europea e che sarà sottoposto al Comitato di Sorveglianza. Negli atti di esecuzione definiti dalla Commissione saranno stabilite le condizioni relative alle modalità di trasferimento e gestione dei contributi dei programmi operativi agli strumenti di ingegneria finanziaria.

L'art. 34 della proposta di regolamento stabilisce le modalità di gestione e di controllo di particolari tipologie di strumenti di ingegneria finanziaria. In particolare, nel caso di conferimenti di risorse a strumenti istituiti a livello europeo è previsto che le Autorità di Gestione non effettuino controlli in loco ma ricevano rapporti di controllo da parte degli organismi incaricati dell'attuazione. Gli strumenti di ingegneria finanziaria istituiti a livello europeo, inoltre, sono esclusi anche dai controlli dell'Autorità di Audit salvo che nei casi di sospetta frode. Anche sul tema dei controlli è prevista la possibilità per la Commissione Europea di adottare atti delegati riguardanti le modalità di gestione e controllo degli strumenti di ingegneria finanziaria attuati dalla BEI, da istituzioni finanziarie internazionali o da organismi di diritto pubblico o privato selezionato conformemente alla normativa nazionale ed europea applicabile.

Per cercare di ovviare al sovradimensionamento degli strumenti di ingegneria finanziaria dovuto anche alla certificazione delle spese per la costituzione dei fondi è stato previsto che l'ammontare delle risorse versate in qualsiasi momento dai fondi strutturali agli strumenti di ingegneria finanziaria dovrebbe corrispondere all'importo necessario per realizzare gli investimenti previsti e i pagamenti ai destinatari finali determinati sulla base di business plan e alle previsioni del flusso di cassa per un periodo prestabilito non superiore a due anni.

L'art. 35 stabilisce precise disposizioni sulle richieste di pagamento per gli strumenti di ingegneria finanziaria. Innanzitutto, la richiesta di pagamento presentata dall'Autorità di Gestione comprende e indica separatamente l'importo complessivo del sostegno erogato allo strumento di ingegneria finanziaria.

L'importo erogato allo strumento di ingegneria finanziaria che deve essere indicato nella domanda di pagamento non può essere superiore al sostegno erogato o che si prevede di erogare per gli investimenti da effettuare nei destinatari finali nel corso di un periodo prestabilito non superiore a due anni. Nelle successive domande di pagamento, inoltre, è necessario operare le correzioni relative alla differenza tra l'importo del sostegno precedentemente erogato allo strumento finanziario in questione e gli

importi effettivamente investiti nei destinatari finali, più i costi e le spese di gestione sostenute.

Anche per tale aspetto, alla Commissione è stato conferito il potere di adottare mediante atti delegati norme più specifiche relative ai pagamenti e alla revoca dei pagamenti a favore degli strumenti di ingegneria finanziaria e alle eventuali conseguenze per quanto concerne le richieste di pagamento.

Non cambiano le regole relative alla spesa ammissibile a chiusura del programma operativo che corrisponde in base allo specifico strumento di ingegneria finanziaria adoperato ai pagamenti ai destinatari finali, oppure alle risorse impegnate per contratti di garanzia in essere o già giunti alla scadenza, ovvero agli abbuoni di interesse o agli abbuoni di commissioni di garanzia capitalizzati da pagare per un periodo non superiore a 10 anni. Nella spesa ammissibile è incluso anche il rimborso dei costi di gestione sostenuti o il pagamento delle spese di gestione dello strumento di ingegneria finanziaria.

Il nuovo art. 37 prevede che il sostegno erogato agli strumenti finanziari sia depositato su conti produttivi di interessi presso le istituzioni finanziarie negli Stati membri o investito a titolo temporaneo secondo il principio della sana gestione finanziaria, mentre come nell'attuale periodo gli interessi e le altre plusvalenze devono essere utilizzate per le stesse finalità del fondo.

Per quanto attiene al reimpiego delle risorse imputabili al sostegno fornito agli strumenti di ingegneria finanziaria, l'art. 38 prevede che le risorse in conto capitale rimborsate agli strumenti di ingegneria finanziaria a fronte degli investimenti o dello sblocco delle risorse impegnate per i contratti di garanzia, che sono imputabili al sostegno fornito dal programma operativo, sono reimpiegate per ulteriori investimenti mediante lo stesso strumento di ingegneria finanziaria o altri strumenti finanziari, conformemente alle finalità del programma o dei programmi. L'art. 39, poi specifica che devono essere adottate le misure necessarie affinché le plusvalenze e le risorse in conto capitale e gli altri rendimenti imputabili agli strumenti di ingegneria finanziaria siano utilizzati conformemente alle finalità del programma per un periodo di almeno dieci anni dopo la chiusura del programma stesso.

Infine, il nuovo regolamento dispone specifiche disposizioni anche per il monitoraggio degli strumenti di ingegneria finanziaria. È previsto in particolare che l'Autorità di Gestione trasmetta alla Commissione una relazione specifica sugli interventi che comprendono gli strumenti di ingegneria finanziaria sotto forma di allegato al rapporto annuale di esecuzione che contenga le informazioni richieste dall'art. 40 del regolamento quali per esempio la descrizione dello strumento di ingegneria finanziaria e delle modalità di attuazione, l'identificazione degli organismi incaricati dell'esecuzione,

l'importo complessivo del sostegno del programma e l'effetto moltiplicatore degli investimenti effettuati dallo strumento finanziario.

In conclusione, la nuova proposta di regolamento, sembra rafforzare l'utilizzo degli strumenti finanziari nell'ambito delle politiche di sviluppo regionali, chiarendo alcuni aspetti che risultavano indefiniti nell'attuale ciclo di programmazione e fissando alcuni vincoli a un utilizzo opportunistico dello strumento. È ovvio che il giudizio sulla regolamentazione non può tenere conto di tutti quei modelli che sono in corso di definizione e della regolamentazione di secondo livello che sarà pubblicata dalla Commissione Europea, tuttavia, indubbiamente sono stati fatti degli enormi progressi rispetto alla disciplina contenuta nei Regolamenti 1083/2006 e 1828/2006, anche se l'efficacia degli strumenti finanziari in realtà dipende solo in parte dal quadro legislativo ed è molto importante fare attenzione ad altri aspetti fondamentali per l'efficace utilizzo degli strumenti. È importante infine cercare di sviluppare il mercato delle competenze locali rispetto all'utilizzo di tali strumenti finanziari e alla creazione di tali iniziative.

#### **9.4.2** **Indicazioni per i policy maker regionali**

È evidente che l'utilizzo di strumenti di ingegneria finanziaria nell'ambito dei fondi strutturali è stato soggetto ad alcune difficoltà dovute in parte al quadro sperimentale e innovativo delle iniziative, in parte alla mancanza di competenze specialistiche professionali. La sperimentazione dell'utilizzo degli strumenti di ingegneria finanziaria nell'ambito delle politiche di sviluppo e coesione sarebbe dovuta prima avvenire nelle regioni dotate di maggiore capacità tecnico-istituzionale e dove si registrano maggiori investimenti privati per poi procedere a una graduale estensione degli stessi anche alle regioni dell'obiettivo convergenza. È significativo verificare come nelle regioni dove vi sia stato un maggiore sviluppo di operazioni di partenariato pubblico privato non siano stati sviluppati specifici strumenti di ingegneria finanziaria, mentre Campania, Sardegna e Sicilia hanno investito importanti risorse per l'avvio di fondi che investano in operazioni di *public private partnership* a livello urbano. Una seconda riflessione concerne poi la dimensione degli strumenti e la possibilità di costituire strumenti non tanto a livello sub-regionale quanto a livello nazionale.

Nel nuovo ciclo di programmazione 2014-2020 la Commissione, consapevole delle difficoltà rilevate anche dal Parlamento Europeo e dalla Corte dei Conti Europea che riguardavano la mancata chiarezza, semplicità e trasparenza delle regole è intervenuta sul quadro normativo e ha previsto nell'ambito dei regolamenti una specifica sezione dedicata agli strumenti di ingegneria finanziaria. Rispetto al precedente ciclo di programmazione vi



sono numerose disposizioni che riguardano gli strumenti finanziari e che tentano di dare soluzioni a differenti problematiche che sono state sperimentate dalle differenti Autorità di Gestione. Per molti altri aspetti di tipo operativo e applicativo, tuttavia il regolamento generale rinvia a specifiche disposizioni di legislazione secondaria (atti delegati e atti di esecuzione) su cui la Commissione ha avviato la definizione.

Le proposte di regolamenti rendono possibile adoperare gli strumenti di ingegneria finanziaria per l'attuazione dei differenti obiettivi tematici perseguiti dalla politica di coesione. Mentre nel precedente ciclo gli obiettivi erano ristretti ai campi della competitività, dello sviluppo urbano e dell'efficientamento energetico, nel 2014-2020 gli strumenti di ingegneria finanziaria potranno essere adoperati in altri settori quali quelli della ricerca e innovazione, oppure delle reti per le telecomunicazioni. Si tratta di importanti novità, sebbene l'utilizzo degli strumenti di ingegneria finanziaria dovrebbe avvenire sulla base della capacità degli investimenti di generare reddito e sulla base dei rischi che sono associati allo stesso. È evidente che in molti degli obiettivi tematici l'intervento attraverso gli strumenti di ingegneria finanziaria non è il più adeguato e si dovrà continuare a operare attraverso sovvenzioni a fondo perduto anche in ragione degli scarsi investimenti privati in alcuni settori. Il Parlamento Europeo, per esempio, ha evidenziato come vi sia il rischio<sup>2</sup> concreto che gli strumenti di ingegneria finanziaria si focalizzino su un numero limitato di progetti con buoni rendimenti a breve e medio termine, tralasciando gli investimenti necessari per raggiungere gli obiettivi della strategia dell'Unione per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, o per lo meno quegli investimenti che si caratterizzano per rischi troppo elevati o per un orizzonte temporale a medio e lungo termine.

Le Autorità di Gestione dovrebbero poi prendere in considerazione l'ipotesi che gli strumenti di ingegneria finanziaria, quali i fondi di sviluppo urbano, possano essere utilizzati per i cosiddetti grandi progetti, ossia infrastrutture con un costo superiore ai 50 milioni, che normalmente si configurano come progetti generatori di entrate realizzati in ambito urbano. Il ruolo degli strumenti di ingegneria finanziaria potrebbe essere in tal caso quello di creare il migliore mix di contributi a fondo perduto, prestiti, equity che garantisce la realizzazione dell'opera e una struttura finanziaria di progetto solida ed equilibrata.

Il possibile ampliamento del campo di applicazione è controbilanciato però dalle nuove disposizioni che prevedono che gli strumenti di ingegneria finanziaria debbano essere progettati sulla base di una valutazione ex ante che individui fallimenti di mercato, le esigenze di investimento che è ragionevole prevedere e il valore aggiunto che è possibile conseguire con lo strumento proposto. È opportuno disporre per tempo di linee guida per la valu-

tazione ex ante degli strumenti di ingegneria finanziaria, analogamente a quanto accade per la valutazione dei programmi, in modo da rendere più semplice l'attività da parte degli esperti indipendenti e di segnalare le buone prassi in materia.

Nel nuovo ciclo di programmazione, sono state differenziate anche le modalità di creazione e gestione degli strumenti di ingegneria finanziaria, differenziandole rispetto alla variegata situazione di capacità amministrative e competenze tecniche presenti nelle diverse amministrazioni. Infatti, è possibile partecipare a strumenti finanziari istituiti a livello europeo e a strumenti finanziari già esistenti istituiti a livello nazionale/regionale oppure gestire direttamente strumenti finanziari che devono consistere però unicamente in prestiti o garanzie.

Con le nuove proposte di regolamenti, la Commissione Europea intende porre a disposizione delle Autorità di Gestione *off the shelf instruments*, ossia strumenti di ingegneria finanziaria che sono compatibili con gli aiuti di stato e che dovrebbero presentare una rapida utilizzabilità, stante la definizione di tutte le caratteristiche e di tutta la documentazione necessaria. Si tratta di un'iniziativa apprezzabile, sebbene è necessario concretamente analizzare e verificare le caratteristiche di tali strumenti e l'effettivo grado di sviluppo concettuale di essi, per evitare il ripetersi di situazioni simili a quelle che sono state affrontate dalle differenti Autorità di Gestione nel periodo 2007-2013 con le iniziative JESSICA e JEREMIE. Congiuntamente agli strumenti *off the shelf*, bisognerebbe prendere in considerazione anche l'ipotesi di ricorrere alle finanziarie regionali o altre istituzioni finanziarie pubbliche che non entrino in conflitto di interessi con le banche e che abbiano una maggiore conoscenza del territorio e dei settori di intervento. Gli istituti finanziari pubblici regionali o nazionali dispongono poi delle specifiche esperienze e del know-how necessario per affrontare le specificità regionali e locali nello sviluppo degli strumenti di ingegneria finanziaria. Tali attori rappresentano i soggetti forse più competenti a individuare le situazioni di fallimento di mercato, di investimento subottimale o di distorsioni di mercato, le esigenze in termini di investimenti, la possibile compartecipazione, le possibilità di economie di scala ecc.

Di contro, è difficile valutare positivamente l'esperienza condotta da operatori quali la BEI che attraverso la struttura dei fondi di partecipazione hanno duplicato i costi di gestione e non hanno contribuito ad accelerare la costituzione dei strumenti di ingegneria finanziaria. Alternativamente, laddove sia possibile è possibile ipotizzare meccanismi di intervento meno rigidi e strutturali quali quelli condotti da regioni quali la Lombardia nel ciclo 2000-2006 con riferimento al fondo infrastrutture.

Si attendono invece gli atti delegati relativi alla gestione e al controllo



degli strumenti di ingegneria finanziaria per verificare in che modo vi sia una semplificazione e chiarificazione del tema rispetto all'attuale ciclo di programmazione. Mentre risulta chiaro che per gli strumenti di ingegneria finanziaria istituiti dalla Commissione non si applicheranno le normali regole sui controlli delle operazioni finanziate dai programmi operativi, per tutti gli strumenti di ingegneria finanziaria costituiti dagli Stati membri dovrebbero essere definite modalità di controllo semplici, anche in considerazione dell'intensità del sostegno finanziario che viene garantito con gli strumenti di ingegneria finanziaria rispetto alle tradizionali sovvenzioni a fondo perduto.

Si dovrebbe cercare di rendere più efficiente il meccanismo delle *management fees* e dei costi di gestione degli strumenti di ingegneria finanziaria. Gli stessi dovrebbero essere collegati in maniera più diretta al numero e al valore delle operazioni che sono finanziate, prevedendo delle penalizzazioni per il mancato raggiungimento di target di spesa condivisi.

Sul tema della possibile attuazione, la Corte dei Conti Europea ha definito una specifica raccomandazione per Commissione e Stati membri che richiede che tutti gli strumenti finanziari per le PMI cofinanziati dal FESR dovrebbero convergere in un unico programma operativo per ciascuno Stato membro, al fine di razionalizzare il processo di pianificazione e attuazione. Peraltro, al crescere della dimensione, dovrebbe anche essere possibile aumentare l'attrattività per il mercato dei capitali privati dato che si amplia e diversifica il portafoglio progetti e si riduce il rischio che grava sullo strumento di ingegneria finanziaria.

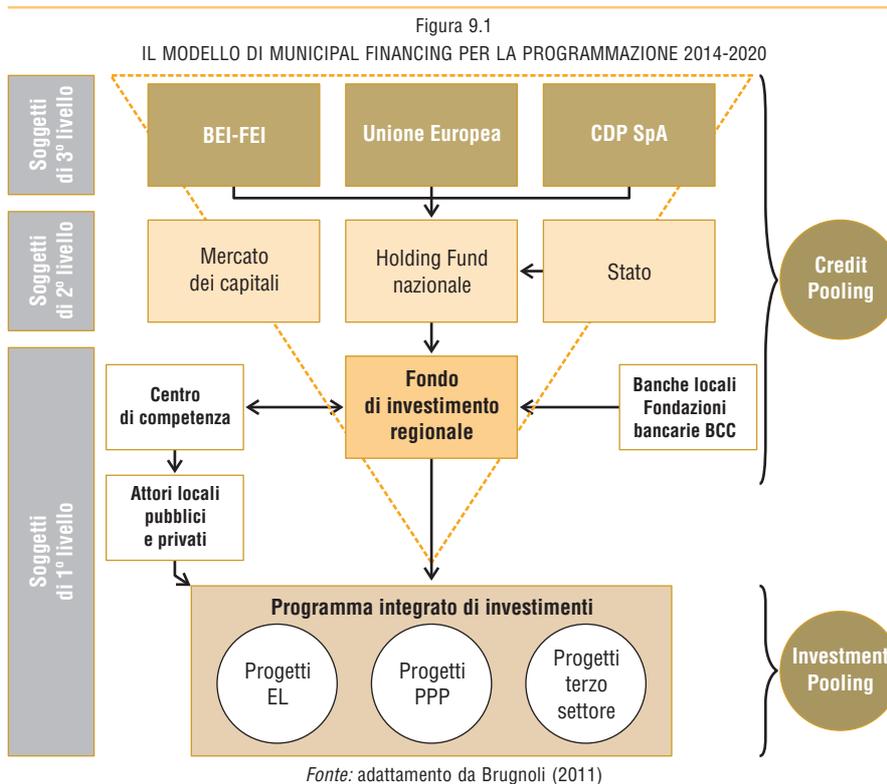
È inoltre evidente che per rendere efficaci gli strumenti di ingegneria finanziaria è necessario rendere il quadro giuridico e normativo adeguato al loro sviluppo, soprattutto per ciò che concerne il trattamento degli investimenti di lungo periodo nel quadro delle norme prudenziali attualmente oggetto di riforma (Basilea III, Solvency II) e per quanto concerne l'utilizzo da parte degli enti locali (patto di stabilità, limite di indebitamento ecc.).

Sarebbe indubbiamente utile costituire gruppi di lavoro composti da istituzioni finanziarie, rappresentanti degli enti locali, rappresentanti degli imprenditori e rappresentanti delle amministrazioni regionali per definire strumenti che rispondano quanto più possibile alle esigenze di sviluppo territoriale del nuovo periodo di programmazione 2014-2020 e superino le differenti criticità che sono state registrate dai diversi stakeholder interessati all'attuazione o utilizzo. Come è stato messo in rilievo anche dal Parlamento europeo, è infatti fondamentale rafforzare lo scambio di competenze tra i diversi attori coinvolti nella creazione, gestione e utilizzo degli strumenti di ingegneria finanziaria. Il tema dei gruppi di lavoro misti e dello scambio di esperienze, al fine di definire degli strumenti finanziari più adeguati alle esigenze territoriali, è strettamente collegato al

tema dell'assistenza tecnica che deve essere garantita per i destinatari dei fondi e che dovrebbe supportare la strutturazione di progetti dotati di tutte le caratteristiche di bancabilità.

Nel nuovo periodo di programmazione è stata prevista una specifica assistenza tecnica per l'attuazione degli strumenti di ingegneria finanziaria. Una delle principali criticità riscontrate, almeno per ciò che concerne l'attuazione dei fondi per lo sviluppo urbano è l'assenza di assistenze tecniche che aiutino lo sviluppo di progetti finanziabili e rispondenti alle caratteristiche dei programmi operativi. Già il Parlamento europeo nella sua relazione sugli strumenti finanziari innovativi ha evidenziato la necessità di sviluppare il know-how e la capacità tecnica delle Autorità di Gestione, degli intermediari finanziari, delle banche e delle amministrazioni locali in materia di utilizzo e gestione degli strumenti di ingegneria finanziaria.

L'esperienza che dovrebbe orientare la definizione dei nuovi strumenti di ingegneria finanziaria nel ciclo di programmazione 2014-2020 è quella del Fondo Europeo per l'efficienza energetica che combina sapientemente l'assistenza tecnica che deve accompagnare lo sviluppo del progetto, con il



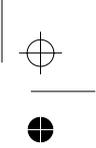
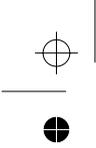
finanziamento degli interventi stessi. Il funzionamento della nuova generazione di strumenti finanziari, dovrebbe pertanto avere alla base quel modello innovativo e integrato di municipal financing che è stato posto alla base dell'EEEF e che è stato definito da studiosi<sup>3</sup> della finanza territoriale ancor prima dell'avvio dei fondi di sviluppo urbano e fondi per l'efficienza energetica cofinanziati dal FESR. Nella versione più evoluta, infine, sarebbe opportuno accompagnare allo strumento finanziario dei centri di competenza regionali/locali che aiutino la strutturazione di progetti e cluster di progetti bancabili, ovvero di programmi di investimento che possano essere finanziati dai nuovi strumenti finanziari, determinando in tal modo un impatto maggiore sullo sviluppo del territorio, rispetto al finanziamento delle singole operazioni di investimento.

### Bibliografia

- Brugnoli A. (2011), *Municipal Financing in Italia: approcci innovativi per il finanziamento di programmi di investimento degli enti locali*, McGraw-Hill, Milano.
- European Commission, Expert Evaluation Network 2012, *The Use of ERDF to Support Financial Engineering Instruments*, luglio 2012.
- European Commission, Commission staff working document, *Financial Instruments in Cohesion Policy*, febbraio 2012.
- European Commission, Directorate General Regional and Urban policy, *Summary Report on the Progress Made in Financing and Implementing Financial Engineering Instruments Co-financed by Structural Funds*, novembre 2012.
- European Commission, Directorate General Regional and Urban policy, *Strumenti di ingegneria finanziaria nell'ambito dei fondi strutturali*, luglio 2011.
- European Union, European Investment Bank, *Financial Instruments: A Stock-taking Exercise in Preparation for the 2014-2020 Programming Period*, marzo 2013
- European Union, European Investment Bank, *JESSIC. UDF Typologies and Governance Structures in the Context of JESSICA Implementation*, novembre 2010.
- European Union, European Investment Bank, *JESSICA. Holding Fund Handbook*, novembre 2010.
- Parlamento Europeo, *Relazione sugli strumenti finanziari innovativi nel contesto del prossimo quadro pluriennale*, 14 settembre 2012.

### Note

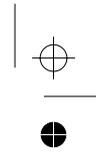
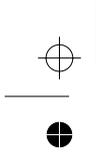
<sup>1</sup> L'accordo in tal caso deve includere: *a.* le condizioni relative ai contributi del programma al fondo di partecipazione; *b.* un invito a manifestare interesse destinato agli intermediari finanziari o ai fondi per lo sviluppo urbano; *c.* la valutazione, la selezione e l'accreditamento degli intermediari finanziari o dei fondi per lo sviluppo urbano da parte del fondo di partecipazione; *d.* la definizione e il controllo della politica di investimento o degli interventi e



dei piani di sviluppo urbano mirati; *e*. la trasmissione di informazioni da parte del fondo di partecipazione agli Stati membri o all'autorità di gestione; *f*. la sorveglianza della realizzazione degli investimenti secondo le norme applicabili; *g*. le prescrizioni relative agli audit; *h*. la politica volta a consentire l'uscita del fondo di partecipazione dai fondi di capitale di rischio, dai fondi di garanzia, dai fondi per mutui o dai fondi per lo sviluppo urbano; *i*. le disposizioni di liquidazione del fondo di partecipazione, incluso il reimpiego delle risorse attribuibili al contributo del programma operativo restituite allo strumento di ingegneria finanziaria a partire da investimenti effettuati, o ancora disponibili dopo che tutte le garanzie sono state soddisfatte.

<sup>2</sup> Si veda a tal proposito la risoluzione del Parlamento europeo del 26 ottobre 2012 sugli strumenti finanziari innovativi nel contesto del prossimo quadro finanziario pluriennale (2012/2027 (INI)).

<sup>3</sup> Si veda Brugnoli (2011).



## 10 Gli orientamenti della Regione Liguria per la nuova programmazione 2014-2020

Germana Dellepiane e Annalisa Fordano\*

*10.1 Premessa – 10.2 Il contesto di riferimento della strategia – 10.3 Partenariato: esperienza e prospettive – 10.4 Le scelte e le azioni intraprese per la programmazione regionale 2014-2020 – 10.5 Contesto di riferimento e prospettive sul tema “Ricerca e innovazione” in Liguria – 10.6 L’approccio territoriale: città, aree interne, cooperazione territoriale*

### 10.1 Premessa

La strategia Europa 2020, che rappresenta l’asse portante dei nuovi indirizzi comunitari, definisce come priorità il perseguimento di una crescita economica sostenibile, intelligente e inclusiva.

Le basi della nuova programmazione 2014-2020 rivedono anche il processo di definizione delle strategie a livello locale, attribuendo una maggiore importanza alla contrattazione a livello centrale.

In questo contesto e alla luce delle indicazioni definite a livello comunitario e nazionale per la preparazione dell’Accordo di partenariato e dei Programmi operativi, il contributo di Liguria Ricerche intende delineare gli orientamenti della Regione Liguria per la prossima programmazione 2014-2020.

In particolare il contributo riguarda le linee strategiche, gli strumenti per la valorizzazione del partenariato e le metodologie che Regione Liguria intende adottare – con riferimento al Fondo Europeo di Sviluppo Regionale – attraverso interviste e incontri con i responsabili regionali del processo di definizione dei programmi operativi, nonché i soggetti più rappresentativi del partenariato economico e sociale.

### 10.2 Il contesto di riferimento della strategia

Il ciclo della politica di coesione per il periodo 2014-2020 si presenta particolarmente importante, in quanto la crisi economica ha ridotto la capacità

\* Liguria Ricerche.

degli Stati e delle Regioni di intervenire in termini di cofinanziamento e di azione tramite politiche proprie.

Una ponderata programmazione dei Fondi è, quindi, decisiva per sostenere l'uscita dalla crisi, e la concertazione e la condivisione con il partenariato, nonché l'integrazione tra i fondi si delineano come passaggi fondamentali per renderla efficace. Diventa, infatti, indispensabile elaborare una programmazione unitaria concreta e rispondente ai bisogni, da declinare *ad hoc* per i diversi programmi e progetti, condivisi con i partner pubblici e privati. La programmazione 14/20 dovrà risultare realmente unitaria e integrata in quanto conterrà sostanzialmente le uniche risorse disponibili perché le regioni realizzino progetti al fine di perseguire obiettivi di crescita intelligente, sostenibile e inclusiva per il territorio e dei cittadini liguri.

Ciò premesso, il quadro normativo e regolamentare di riferimento per la nuova programmazione è ancora in via di definizione. È, infatti, ancora in atto la discussione tra Governo centrale e Regioni sull'entità complessiva dei fondi nazionali da destinare allo sviluppo locale e si è ancora in assenza dei nuovi regolamenti, così come di un bilancio comunitario.

Per l'Accordo di partenariato<sup>1</sup> la Regione Liguria ha partecipato, come le altre, ai tavoli sulle condizionalità e sugli obiettivi tematici, che si sono conclusi a fine aprile e a seguito dei quali si sta approntando il documento ufficiale.

Premessi i punti ancora in via di definizione, si riportano di seguito i principali indirizzi da considerarsi ormai indiscussi per la prossima programmazione.

- I Fondi devono concorrere pienamente all'attuazione di Europa 2020, da cui derivano gli obiettivi tematici da perseguire, con una concentrazione tematica su 11 obiettivi (Ricerca e innovazione; Tecnologie dell'informazione e della comunicazione; Competitività delle Piccole e Medie Imprese; Transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio; Adattamento ai cambiamenti climatici e prevenzione e gestione dei rischi; Tutela dell'ambiente ed efficienza delle risorse; Trasporto sostenibile e rimozione delle strozzature nelle principali infrastrutture di rete; Occupazione e sostegno alla mobilità dei lavoratori; Inclusione sociale e lotta alla povertà; Istruzione, competenze e apprendimento permanente; Potenziamento della capacità istituzionale e amministrazioni pubbliche efficienti).
- La programmazione viene assoggettata a un sistema di condizionalità *ex ante* che assicura l'efficacia degli investimenti e il loro inserimento in un contesto economico sano.
- Particolare attenzione è posta per gli ambiti territoriali "aree interne" e



“città”, seppure per quest’ultimo tematismo esista una ipotesi di PON nazionale.

- Integrazione, sviluppo locale, approccio territoriale e sviluppo urbano sostenibile devono essere considerati strumenti di innovazione e miglioramento delle performance.
- Assume un ruolo di rilievo il partenariato attivo: i partner devono essere parte attiva di tutto il processo, instaurando un dibattito aperto sostenuto dalle potenzialità dei nuovi mezzi di informazione e comunicazione.

Una novità fondamentale della prossima programmazione riguarda il metodo per la redazione dei Programmi Operativi, che consiste nella definizione *ex ante* di risultati attesi misurabili e delle azioni mirate per conseguirli, che richiede la previsione di tempi precisi e sorvegliati, di pre-requisiti da soddisfare *ex ante*. I programmi sono, pertanto, costruiti secondo una logica di intervento “rovesciata”, che definisce in primo luogo i risultati attesi e, in relazione a questi, individua le azioni da realizzare, come attuarle e quante risorse mettere a disposizione.

Altra novità è il tentativo di avere un maggiore presidio nazionale, che rappresenta l’ambizione dello Stato di essere maggiormente presente nella definizione delle politiche sul territorio e nelle fasi di coordinamento e accompagnamento.

### 10.3

#### Partenariato: esperienza e prospettive

Nell’evidenziare le scelte politiche che si stanno delineando in ambito regionale, occorre tener presente che le stesse vengono fatte in una realtà economica caratterizzata da tre grandi problematiche, sintetizzabili nelle difficoltà di accesso al credito, nei vincoli conseguenti al patto di stabilità e nella carenza di capitale.

Nondimeno tali scelte devono esprimere la sintesi tra le linee strategiche delineate dall’Unione Europea e i fabbisogni del territorio regionale.

Nonostante il negoziato con Unione Europea e Stato sia ancora in corso, per garantire l’implementazione della Politica Regionale Unitaria per la programmazione 2014-2020 dal punto di vista procedurale e metodologico, è stata costituita una task force presso il Segretario generale, composta dalle Autorità di gestione, con il supporto delle assistenze tecniche e dei valutatori, con il compito di coadiuvare la Giunta:

- nell’adozione delle linee di indirizzo per le priorità dei programmi, dei livelli e delle modalità di integrazione fra i fondi e i programmi;



- nel coordinamento fra i diversi dipartimenti e con il partenariato;
- nel preparare i lavori del Comitato Plurifondo.

Il Comitato Plurifondo, inizialmente denominato Comitato per il Coordinamento della Politica Regionale Unitaria, allargato ad Anci e all'Unione delle Province, è chiamato a rivestire un ruolo di rilievo nel momento di avvio della nuova programmazione. Nel prossimo settennio si intendono, infatti, rafforzare i rapporti di scambio e collaborazione tra le diverse Autorità di Gestione che si sono instaurati e collaudati nell'attuale fase programmatoria.

Attualmente è stato avviato anche il confronto con il partenariato economico-sociale-istituzionale: lo scorso 16 settembre 2013 gli assessori regionali allo sviluppo economico, al bilancio e alla formazione e all'agricoltura hanno, infatti, presentato al mondo imprenditoriale e alle associazioni di categoria gli indirizzi strategici nell'utilizzo dei fondi comunitari e nazionali disponibili per i prossimi sette anni.

Tra le priorità individuate dalla Giunta regionale le principali sono il lavoro, il sostegno e il rafforzamento delle imprese, con particolare attenzione alla ricerca e all'innovazione e la messa in sicurezza del sistema idrogeologico regionale.

#### 10.4

##### **Le scelte e le azioni intraprese per la programmazione regionale 2014-2020**

Dal punto di vista operativo la Regione ha cominciato a lavorare sulle condizioni di riferimento *ex ante*, posto che l'80% delle risorse per le aree FESR del Centro-Nord sarà concentrato su Ricerca Innovazione e Sistema Produttivo, Miglioramento Competitivo delle Imprese ed Energia.

In primo luogo si è lavorato sull'impianto normativo di riferimento per renderlo idoneo a supportare la strategia di sviluppo regionale per il prossimo settennio e in particolare gli adeguamenti normativi interessano:

- ricerca e innovazione: revisione della LR 2/2007 "Promozione, sviluppo, valorizzazione della ricerca, dell'innovazione e delle attività universitarie e di alta formazione", principalmente per uniformarla agli orizzonti temporali della prossima programmazione;
- distretti industriali: revisione della relativa legge regionale per ampliarli alla rete in un'ottica di aggregazione;
- agenda digitale: è in corso di elaborazione il Piano attuativo del Programma Triennale di sviluppo della Società dell'Informazione previ-



sto dalla LR 18 dicembre 2006, n. 42, sull'informatizzazione dei servizi. Con il Programma Triennale citato la Regione Liguria ha adottato le linee di indirizzo e di programmazione per lo sviluppo coordinato e omogeneo sul territorio regionale della Società dell'Informazione, nonché per lo sviluppo del Sistema Informativo Integrato Regionale (SIIR) che integra i sistemi informativi dei soggetti del sistema regionale e del progetto istituzionale "Liguria in Rete" attraverso cui la Regione coopera con le autonomie locali liguri per la digitalizzazione del territorio in coerenza con la programmazione economico-finanziaria regionale;

- energia: è in corso la revisione del Piano energetico regionale, anche tenuto conto che almeno il 20% delle risorse della prossima programmazione verterà su tale tematica;
- piccole e medie imprese: in continuità con il cammino intrapreso con la LR 1/2012 "Norme per sostenere lo sviluppo delle micro, piccole e medie imprese liguri", con la quale la Liguria ha recepito la direttiva europea dello small business act (prima tra le regioni italiane), prosegue per il prossimo periodo il sostegno della Regione alle imprese di piccola e piccolissima dimensione, che costituiscono il 98,4% del tessuto economico ligure con oltre 320.000 occupati. In tal senso si agirà per garantire una maggiore semplificazione, una minore onerosità delle procedure e una riduzione dei tempi di accesso ai bandi. Si stanno, inoltre, sperimentando modelli di valutazione degli impatti della normativa e delle procedure sulle imprese, in termini di costi, così come l'unificazione di procedure per semplificare e accelerare l'avvio di attività produttive.

## 10.5

### Contesto di riferimento e prospettive sul tema "Ricerca e innovazione" in Liguria

La Liguria si distingue per essere una regione particolarmente attiva nell'individuare precise vocazioni territoriali su cui far convergere gli investimenti e ciò nel tempo ha contribuito a concentrare le iniziative, nonché a rafforzare la posizione regionale in ambito nazionale, portando a una presenza rilevante e articolata sul territorio di strutture di ricerca che esprimono varie eccellenze in settori di rilevanza internazionale (robotica e automazione, telecomunicazioni, scienze della vita, tecnologie dei materiali). La dinamicità del contesto regionale in ambito innovativo è confermata anche da alcune scelte strategiche nazionali, che hanno localizzato in Liguria progetti di

ricerca scientifica ad alto contenuto tecnologico, quali l'insediamento della IIT (Istituto Italiano di Tecnologia) a Morego.

Si ricorda che il primo Programma Triennale 2008-2011 elaborato nel quadro della LR 2/2007 prevedeva la realizzazione di Piattaforme Tecnologiche ancorate al territorio che consentissero di indirizzare le attività su aree di specifico interesse regionale. In concreto le Piattaforme Tecnologiche realizzate attraverso l'integrazione degli strumenti di programmazione FESR e FSE hanno consentito il consolidamento di 2 Distretti Tecnologici e l'avvio di 8 Poli di Ricerca e Innovazione.

Questo modello di aggregazione e le relative tematiche sono confermate nel Programma Triennale 2012-2014 con particolare attenzione verso una maggiore specializzazione tematica, nella consapevolezza che la concentrazione di investimenti possa generare un effetto anticiclico aumentando così le possibilità di superamento dell'attuale crisi economica.

La strategicità della tematica è confermata dall'inserimento da parte della Commissione Europea, tra i requisiti preliminari (condizionalità *ex ante*) per l'avvio del nuovo ciclo di programmazione, la definizione a livello regionale della strategia di specializzazione intelligente (Smart Specialisation Strategy). Attraverso tale strategia si intendono sostenere investimenti concentrati su priorità chiave individuate con una metodologia bottom-up, che coinvolga tutti i soggetti del mondo della ricerca e dell'innovazione (governi, università, imprese ecc.) al fine di definire le aree di specializzazione dell'economia locale nel medio-lungo periodo<sup>2</sup>.

Dall'analisi del contesto socio-economico ligure emerge la forte specializzazione di almeno tre province (Savona, Genova e La Spezia) nei settori della cantieristica navale e dei trasporti marittimi, nonché nelle aree di attività a questi connesse. Nonostante la persistente situazione di crisi economica, con difficoltà sul mercato del lavoro e nel mondo delle imprese, si registrano buoni segnali provenienti dal comparto marittimo: i porti liguri continuano a ricoprire un ruolo di primo piano nel sistema portuale nazionale, con un aumento del loro peso nel panorama nazionale per quanto riguarda il traffico di container. La crescita costante della domanda di trasporto pone problemi legati all'accessibilità e all'allocatione degli spazi in una regione come la Liguria, che presenta scali portuali localizzati nel tessuto urbano delle principali città. Si evidenzia, inoltre, la tenuta delle esportazioni, tradizionale punto di forza della Liguria, che continuano ad aumentare in particolare nel comparto della fabbricazione di mezzi di trasporto e di macchinari e apparecchiature elettriche e non. Appare perciò importante sostenere e consolidare le attività economiche connesse alle aree portuali e servizi specializzati ad alto valore aggiunto (per esempio logistica integrata).

È inoltre innegabile che buona parte della forte specializzazione turisti-



ca che caratterizza l'intera regione sia strettamente legata all'ambiente marino. In questo senso risulta necessario valorizzare l'elemento mare non solo con riferimento alle attività industriali e portuali, ma in un'ottica integrata, che tenga in particolare considerazione la tutela dell'ambiente marino dai fenomeni di inquinamento e di degrado per lo sviluppo del settore turistico e di quello ittico.

I dati sulla Liguria confermano inoltre una struttura demografica e territoriale della regione caratterizzata da una quota maggioritaria di anziani e da una distribuzione non uniforme della popolazione sul territorio, dovuta alla minore accessibilità delle zone interne rispetto a quelle costiere. Emerge perciò l'esigenza di ripensare l'organizzazione del sistema sanitario, attraverso un sistema che associ grandi ospedali collocati in zone facilmente accessibili a strumenti di cura la cui applicazione sia flessibile sul territorio (per esempio cure a domicilio e presidi territoriali non ospedalieri). Questa esigenza pone la sfida di sviluppare nuove tecnologie a servizio della sanità pubblica. Sfide che in Liguria possono essere affrontate, sul versante pubblico, grazie alla ricca esperienza scientifica dei due IRCCS regionali (IST e Gaslini), ma anche grazie alla presenza di importanti attori privati radicati sul territorio e operanti nel settore dei sistemi diagnostici medicali (per esempio gruppo Esaote).

D'altra parte, anche la concentrazione della popolazione nei centri urbani comporta la nascita di nuove esigenze: la crescita della domanda di mobilità, per esempio, e il conseguente aumento del traffico e delle esigenze di servizi di trasporto ha riconosciuto e non trascurabili ripercussioni sulla sostenibilità ambientale, economica e sociale delle città. Dal punto di vista della tutela e della valorizzazione del territorio, si rilevano in Liguria elementi di grande pregio dal punto di vista ambientale e turistico, ma anche situazioni di fragilità dovute, per esempio, al dissesto idrogeologico, agli eventi calamitosi e alla commistione del tessuto urbano con attività industriali e produttive.

In considerazione di quanto emerso dall'analisi del contesto ligure, sono state individuate 3 aree tematiche di riferimento per le quali verrà richiesto il riconoscimento a livello nazionale come specializzazioni regionali.

La prima area fa riferimento alle specializzazioni riconducibili alla *qualità della vita nei territori* declinandosi in:

- “smart mobility” (mobilità sostenibile, infomobilità, logistica ecc.);
- “smart environment” (produzione e distribuzione di energia, efficienza energetica, tecnologie per il contenimento dell'impatto ambientale da fonti fossili ecc.);
- “factories of the future” (sviluppo e integrazione di tecnologie abilitan-

ti: ICT, materiali avanzati ecc.) per l’ottimizzazione e la sostenibilità di processi industriali ecc.;

- “sicurezza e monitoraggio del territorio” (prevenzione e gestione di disastri naturali ed emergenze, sicurezza del cittadino e delle infrastrutture ecc.).

La seconda area afferisce a *salute e scienze della vita*:

- “farmaci e approcci farmaceutici innovativi” (medicina personalizzata, terapie cellulari, nanomedicina, biomateriali ecc.);
- “sistemi diagnostici” (biomarcatori, metodi e dispositivi diagnostici non invasivi, metodi diagnostici *in vitro* ed *ex vivo*, sistemi di diagnosi per immagini ecc.);
- “tecnologie per la riabilitazione e l’assistenza” (*e-health*, apparati per la riabilitazione, tecnologie e dispositivi per l’ausilio a pazienti con disabilità ecc.).

La terza area è rappresentata dalle *tecnologie del mare*:

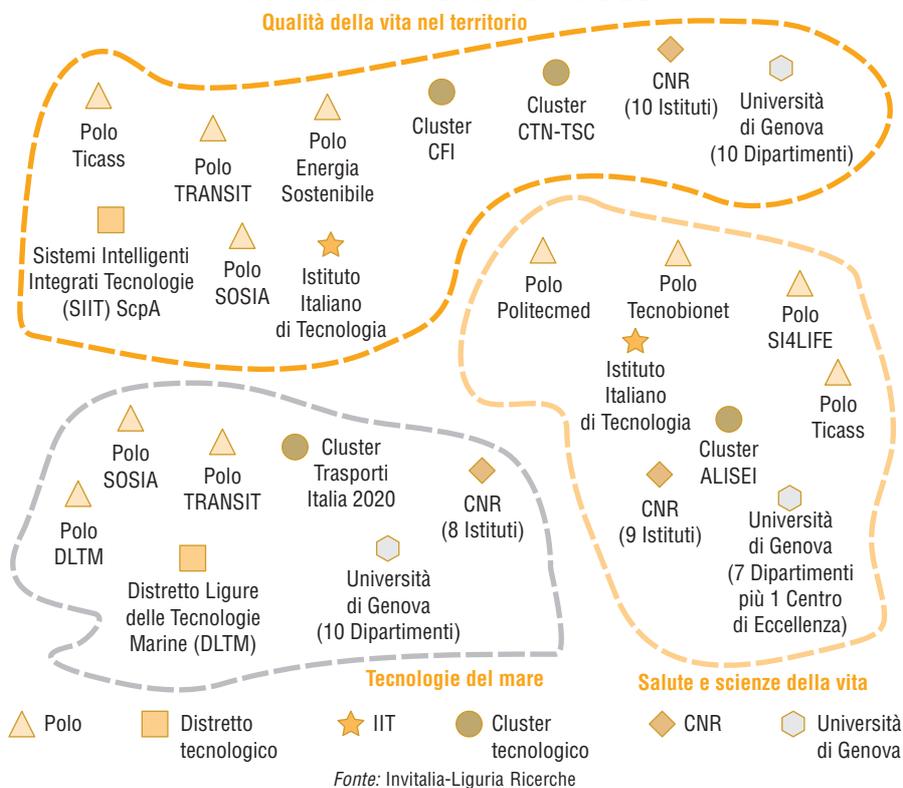
- “tecnologie marittime” (cantieristica navale, nautica da diporto, strumentazioni per applicazioni navali e subacquee ecc.);
- “tutela e valorizzazione dell’ambiente marino-costiero” (sistemi per il monitoraggio, la sicurezza e la bonifica dell’ambiente marino ecc.);
- “logistica, sicurezza e automazione nelle aree portuali” (intelligent transport systems, sicurezza, tecnologie ICT per la logistica ecc.).

Tabella 10.1  
CARATTERISTICHE DEL TERRITORIO E SPECIALIZZAZIONI

		Tecnologie del mare	Qualità della vita nel territorio	Salute e scienze della vita
Aspetti demografici	Popolazione			■
	Formazione	■	■	■
Caratteristiche del territorio	Trasporto pubblico		■	
	Ambiente ed energia	■	■	
Contesto economico	Produzione	■	■	■
	Export	■		
	Porti	■		
	R&S	■	■	■

Fonte: elaborazioni Liguria Ricerche su dati ISTAT

Figura 10.1  
MAPPA DEI SOGGETTI PER AMBITI DI COMPETENZA



## 10.6

### L'approccio territoriale: città, aree interne, cooperazione territoriale

Sul tema delle città al netto di un ipotetico Programma Operativo Nazionale (PON) sulle aree metropolitane è in corso un'analisi preventiva tesa a evidenziare la quantità di risorse che nell'ambito dei Programmi fesr si concentrerà nell'ambito delle aree metropolitane, come motore della ricerca e del miglioramento energetico.

Un tema che si sta approfondendo è anche quello delle aree interne, partendo dalla fondamentale premessa che non si può imporre dall'alto lo sviluppo di tali aree ma deve partire dall'area stessa. Si tratta di capire se in ambito regionale esistono una o più aree interne perimetrabili che ricadono in una serie di parametri ormai definiti (spopolamento, distanza dai servizi, invecchiamento della popolazione ma nel contempo esistono delle peculiarità che possano trovare valorizzazione). Una volta individuate tali aree



dovranno essere sviluppate le sinergie con gli altri fondi interessati per creare una trasformazione e valorizzazione del territorio. Una sinergia tra fondi per le aree interne già delineata dalla Regione mette in relazione la tematica Energia da biomasse finanziata dal FESR, con la messa in sicurezza del territorio legata alla filiera del bosco dal FEASR, infine con le politiche attive per l'impiego legate all'energia dal FSE.

Tra gli obiettivi della politica di coesione si ricorda, infine, la cooperazione *territoriale europea*, che fornisce un quadro per realizzare azioni comuni, scambi e azioni pilota fra attori di diversi Stati membri a livello nazionale, regionale e locale.

La cooperazione territoriale riveste un particolare rilievo in Liguria essendo regione di confine, ma in realtà riguarda anche Stati e Regioni non confinanti in quanto le sfide affrontate dagli Stati membri e dalle regioni prescindono sempre più dalle frontiere e richiedono l'adozione di azioni comuni di cooperazione a un livello territoriale appropriato.

Nella prossima programmazione sarà importante e strategico un colloquio continuo e costante tra programmi mainstream – ivi inclusa la cooperazione territoriale – e fondi tematici (TEN-T: infrastrutture e trasporti; Horizon 2020: Ricerca e sviluppo; Industria Creativa: Cultura; LIFE: Ambiente ecc.) identificando in modo più puntuale le progettualità su cui si intendono concentrare le risorse, in quanto tutti concorrono agli stessi obiettivi, o a obiettivi complementari. Nell'ambito dei progetti di cooperazione realizzati nell'attuale programmazione con interessanti risultati anche nell'ottica del periodo 2014-2020, si sottolinea il progetto ALCOTRA INNOVAZIONE, cofinanziato dalla Misura 1.1 “Sistemi produttivi”, dell'Asse 1 “Sviluppo e innovazione” del programma ALCOTRA di Cooperazione transfrontaliera Italia-Francia 2007-2013, che vede come capofila la Regione Piemonte e partner Provincia di Torino, regioni italiane Valle d'Aosta e Liguria e regioni francesi Rhône Alpes e Provence-Alpes-Côte d'Azur.

Il progetto si prefigge di migliorare, con un innovativo approccio Living Lab, le capacità di innovazione dei sistemi produttivi transfrontalieri favorendo la collaborazione e la conoscenza reciproca tra imprese, cluster, centri di ricerca, università e istituzioni.

Dopo una mappatura degli attori dell'innovazione, delle potenzialità del territorio e degli indirizzi programmatici strategici delle regioni coinvolte sono stati individuati quattro gruppi di lavoro sulle seguenti aree di interesse:

- Intelligent Mobility (Regione Piemonte con il supporto della Regione Liguria e della Provincia di Torino);
- Smart Energies (Regione Valle d'Aosta);
- E-health (Région Provence-Alpes-Côte d'Azur);
- Creative industries (Région Rhône Alpes);



## Bibliografia

*Metodi e obiettivi per un uso efficace dei fondi comunitari 2014-2020*, documento di apertura del confronto pubblico Presentato dal Ministro per la Coesione Territoriale, d'intesa con i Ministri del Lavoro e delle Politiche Sociali e delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali, oggetto di formale informativa nel Consiglio dei Ministri del 21 dicembre 2012.

Progetto strategico ALCOTRA INNOVAZIONE, cofinanziato dal programma ALCOTRA di Cooperazione transfrontaliera Italia-Francia 2007-2013, Asse 1 "Sviluppo e innovazione", Misura 1.1 "Sistemi produttivi", approvato dalla Commissione Europea con Decisione C (2007) 5716 del 29 novembre 2007. Sito web di riferimento: [www.alcotra-innovazione.eu](http://www.alcotra-innovazione.eu).

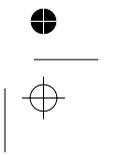
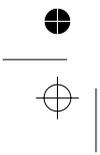
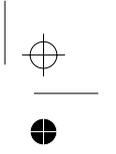
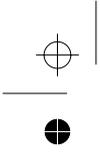
Programma triennale di sviluppo e sostegno all'Università, alla ricerca e all'innovazione 2012-2014 approvato con DCR 7 agosto 2012, n. 15.

Proposta della Commissione europea COM (2010) 2020 del 3 marzo 2010, *Europa 2020: una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, approvata dal Consiglio europeo il 17 giugno 2010.

## Note

<sup>1</sup> L'Accordo di partenariato è lo strumento previsto dalla proposta di Regolamento della Commissione Europea per stabilire la strategia – risultati attesi, priorità, metodi di intervento – di impiego dei fondi comunitari per il periodo 2014-2020.

<sup>2</sup> Condizionalità *ex ante* 1.1: "Esistenza di una strategia di ricerca e di innovazione nazionale o regionale per una specializzazione intelligente in linea con il programma di riforma nazionale, che esercita un effetto leva sulla spesa privata in ricerca e innovazione ed è conforme alle caratteristiche di sistemi efficaci di ricerca e di innovazione ai livelli nazionale e regionale". Fonte: Allegato IV alla bozza di Regolamento generale (COM (2011) 615 final/2).



## 11 La metodologia di approccio al nuovo ciclo 2014-2020: il caso della Basilicata

Riccardo Achilli\*

*11.1 Introduzione: scopo dell'articolo e cenni generali sulle caratteristiche specifiche del prossimo ciclo di programmazione 2014-2020 – 11.2 La situazione della Basilicata alla vigilia del prossimo ciclo di programmazione 2014-2020 – 11.3 Il percorso metodologico per l'elaborazione dei programmi operativi regionali del prossimo ciclo adottato dalla Basilicata – 11.4 Conclusioni: gli spunti più interessanti emersi dal progetto, in chiave di futura programmazione, e gli elementi di affinamento*

### 11.1 Introduzione: scopo dell'articolo e cenni generali sulle caratteristiche specifiche del prossimo ciclo di programmazione 2014-2020

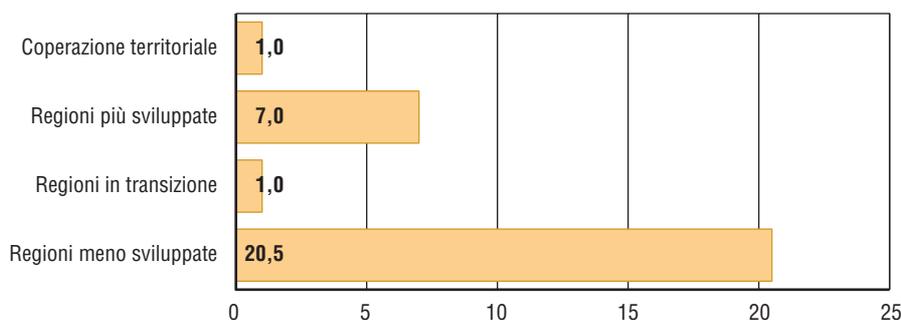
Scopo di questo articolo sarà quello di evidenziare l'approccio metodologico che la Regione Basilicata ha scelto per avviarsi verso la fase di programmazione propeedeutica al nuovo ciclo 2014-2020. Al fine di inquadrare la questione nel modo migliore, sarà necessario fornire qualche spunto circa le caratteristiche specifiche del nuovo ciclo, nonché la situazione complessiva con cui la regione si appresta a entrarvi.

Il nuovo ciclo, per il quale sono già state presentate le proposte di nuovi regolamenti, si apre con un budget complessivo che, se dovesse essere confermato dal Parlamento Europeo l'accordo in sede di Consiglio del 15 febbraio 2013, è pari a 29,6 miliardi di euro, ovvero superiore di circa 0,2 miliardi rispetto alla dotazione del ciclo 2007-2013. La ripartizione territoriale, per il momento ancora del tutto indicativa, di tale budget, è riportata nella figura 11.1.

La Basilicata rientrerà fra le aree meno sviluppate, essendo, nella prossima programmazione, il concetto di transizione limitato alle sole regioni Abruzzo, Molise e Sardegna. Ciò significherà che la regione potrà beneficiare della quota massima di finanziabilità, e che peraltro potrà accedere al mezzo miliardo che sarà accantonato per le politiche destinate alle aree interne, la cui attuazione è ancora allo studio, e che rappresenta una delle caratteristiche innovative dell'attuale ciclo (particolarmente rilevante per una regione, come la Basilicata, che è interamente definibile come area interna) e che modera, in parte, la strategia dello sviluppo polarizzato su cui era imperniato il ciclo 2007-2013, affiancando al ruolo delle aree urbane come catalizzatrici dello sviluppo anche la necessità di determinare fenome-

\* Regione Basilicata, Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici.

Figura 11.1  
RIPARTIZIONE TERRITORIALE INDICATIVA DELLE RISORSE PER LA POLITICA DI COESIONE 2014-2020  
Valori assoluti in milioni di euro



Fonte: Ministero della Coesione Territoriale

meni diffusivi dello stesso, nei territori periferici e marginali, al fine di avere un quadro armonioso dello sviluppo stesso.

Si apre adesso la lunga fase dell'approvazione definitiva del budget e dei regolamenti, della negoziazione e della programmazione, nonché della stipula degli accordi di partenariato e della distribuzione delle risorse fra le regioni, che potrebbe far partire la spesa con quasi un anno di ritardo, come peraltro verificatosi con il ciclo 2007-2013, con tutti i connessi problemi di spesa che un avvio ritardato comporta.

L'intero processo di programmazione viene ancorato a undici priorità strategiche, che saranno quindi l'ossatura dei futuri programmi operativi. Tali priorità sono le seguenti:

- rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione;
- migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione;
- promuovere la competitività delle piccole e medie imprese, il settore agricolo e il settore della pesca e dell'acquacoltura;
- sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio;
- promuovere l'adattamento al cambiamento climatico, prevenzione e la gestione dei rischi;
- tutelare l'ambiente e l'uso efficiente delle risorse;
- promuovere sistemi di trasporto sostenibili ed eliminare le strozzature delle principali infrastrutture di rete;
- promuovere l'occupazione e sostenere la mobilità dei lavoratori;

- promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà;
- investire nelle competenze, nell'istruzione e nell'apprendimento permanente;
- rafforzare la capacità istituzionale e promuovere un'amministrazione pubblica efficiente.

Il principio di concentrazione delle risorse viene mantenuto, e per certi versi rafforzato. Per le regioni meno sviluppate, infatti, almeno il 50% delle risorse FESR devono andare alla ricerca e innovazione, al sostegno delle PMI e all'efficienza energetica, obiettivo, quest'ultimo, che deve ricevere almeno il 6% delle risorse. In ambito FSE, sempre per le regioni meno sviluppate, il 60% dei fondi saranno concentrati su un numero massimo di quattro priorità, estratte da un elenco di 18, coerenti con le 11 priorità tematiche sopra elencate.

Un secondo elemento di innovazione è costituito dal rilancio deciso di un approccio volto allo sviluppo locale, che in qualche modo, nel ciclo 2007-2013 era stato collocato in una posizione secondaria. Non solo, come si è visto, si faranno specifiche azioni, oltre che sulle città, anche sulle aree interne, che dovranno quindi mantenere un approccio ancorato allo sviluppo locale, il Capo II della proposta di regolamento comune prevede la possibilità di varare programmi di sviluppo locale di tipo partecipativo, concentrati su territori subregionali specifici, guidati da gruppi di azione locale composti da rappresentanti degli interessi socioeconomici locali pubblici e privati, in cui né il settore pubblico, né un singolo gruppo di interesse rappresenta, a livello decisionale, più del 49% dei diritti di voto, attuati attraverso strategie territoriali di sviluppo locale integrate e multisettoriali, tenendo conto dei bisogni e delle potenzialità locali, e comprendendo elementi innovativi nel contesto locale e attività di creazione di reti e, se del caso, di cooperazione. Tali programmi di sviluppo locale, che mutuano l'approccio Leader sperimentato in sede FEASR, vengono supportati dal FESR rispetto ai costi di preparazione, di esecuzione degli interventi previsti, di realizzazione di attività di cooperazione e di gestione e animazione della strategia.

Infine, come terza significativa innovazione del nuovo ciclo, ed è ciò che maggiormente interessa tale articolo, si prevede un potenziamento e un affinamento metodologico del metodo partenariale per la costruzione dei programmi operativi. Il documento "Metodi e obiettivi per un uso efficace dei fondi comunitari 2014-2020", prodotto dal Ministero della Coesione Territoriale, prevede la mobilitazione del partenariato fra i sette elementi di innovazione del metodo di programmazione del prossimo ciclo. Tale innovazione, ovviamente, non intende cogliere il principio partenariale di per sé, che non è affatto innovativo, rappresentando infatti un metodo ampiamente



utilizzato in tutti i cicli di programmazione dei fondi strutturali. L'innovazione consiste nel fornire, per la prima volta, una metodologia di utilizzo del partenariato, in linea con quella suggerita dalla Commissione Europea nel 2012<sup>1</sup>, che sia unificante per tutti gli Stati membri.

Il nuovo metodo partenariale estende il concetto di “parti” anche agli stakeholders che precedentemente non erano necessariamente invitati a far parte dei tavoli partenariali costituiti dal soggetto programmatore, e che venivano scelti grosso modo in forma arbitraria. Nel caso italiano, si intende estendere il concetto di partenariato a due categorie specifiche di soggetti:

- i beneficiari, da intendere come i soggetti i cui interessi sono direttamente toccati dal programma e/o quelli a favore dei quali le azioni sono realizzate, rappresentati dalle loro organizzazioni;
- i centri di competenza, da intendersi come quei soggetti organizzati che per propria missione, pubblica o privata, si occupano stabilmente delle materie in cui il programma interviene.

Oltre all'identificazione dei soggetti, il percorso metodologico di effettuazione della fase partenariale viene specificamente definito, attraverso:

- occasioni pubbliche e incontri di discussione e proposta, specificamente organizzati rispetto alle undici priorità tematiche della prossima programmazione, con il coordinamento del Ministero della Coesione Territoriale. In questa fase, si lavorerà, in particolare, sui contenuti comuni della strategia (risultati attesi-azioni), sulla metodologia e sulle regole comuni, in modo da definire, a un livello avanzato, le decisioni e i materiali atti a consentire una redazione coerente e coordinata dell'Accordo di Partenariato e dei Programmi Operativi;
- costituzione del gruppo di redazione per la stesura della proposta di accordo di partenariato, composto dal Dps e dalle Amministrazioni capofila;
- attivazione di quattro tavoli di confronto partenariale sulle seguenti missioni, che in qualche modo portano a sintesi le undici priorità tematiche del ciclo 2014-2020 sopra descritte:
  - lavoro, competitività dei sistemi produttivi e innovazione;
  - valorizzazione, gestione e tutela dell'ambiente;
  - qualità della vita e inclusione sociale;
  - istruzione, formazione e competenze.

Detti tavoli, quindi, produrranno proposte per il gruppo di redazione di cui sopra. Si crea quindi un processo a salire, che dal partenariato territoriale sugli undici temi prioritari viene sintetizzato dai quattro tavoli di confron-



to, e va verso il centro, assistendo il DPS e le amministrazioni capofila dei programmi operativi nella stesura dell'accordo di partenariato con la Commissione Europea, da cui scaturiranno i futuri programmi operativi.

## 11.2

### **La situazione della Basilicata alla vigilia del prossimo ciclo di programmazione 2014-2020**

Di fronte alle sfide della costruzione degli strumenti programmatici per il prossimo ciclo, la Basilicata si presenta con un assetto socio economico per molti versi gravemente compromesso dalla crisi economica in atto, che produce effetti disgregativi su un tessuto socio economico ancora gracile.

Una SWOT analysis sugli elementi strutturali dell'economia lucana, nel quadro più generale delle opportunità e minacce cui è sottoposta, evidenzia chiaramente come il fondo della struttura socio-economica locale, nonostante gli indubbi progressi registrati, negli anni, grazie all'attuazione dei diversi cicli di fondi strutturali, sia ancora caratterizzata da elementi tipici di una regione del Mezzogiorno.

Se si guarda alle opportunità, molte di esse sono in realtà legate a politiche regionali già in essere, o in avanzata fase di progettazione, generalmente cofinanziate dai fondi strutturali (la politica regionale per l'innovazione o quella per l'internazionalizzazione, così come le opportunità in campo turistico, ampiamente sostenute dall'infrastrutturazione dell'offerta turistica regionale resa possibile dai fondi strutturali, o quelle in materia di politiche sociali). Ciò significa, in pratica, che l'azione dei fondi strutturali in direzione di un cambiamento degli assetti socio-economici può essere misurata solo in tempi lunghi, successivi alla chiusura di un ciclo di programmazione, e che l'ossatura fondamentale del ritardo storico di sviluppo, per così dire, ha un'inerzia molto difficile da sconfiggere, anche nel medio termine.

Gli aspetti fondamentali che emergono come priorità di lavoro per il prossimo ciclo, come risultano dai punti di debolezza della SWOT, riguardano quindi la necessità di riqualificare in profondità il modello di specializzazione produttiva regionale, spingendo verso forme di associazionismo di rete delle PMI, una maggiore e più diffusa internazionalizzazione, una maggiore presenza in settori ad alto contenuto tecnologico coerenti con le risorse e le vocazioni del territorio (ambiente, energia, biotecnologie per l'agricoltura, innovazione di prodotto e design in alcuni settori in crisi strutturale, come quello del mobile imbottito, ICT legato al settore dell'osservazione della Terra dallo spazio e della prevenzione/manutenzione dei rischi ambientali, o della fruizione dei beni artistici e culturali) un rilancio del rapporto banca/impresa e una diversificazione basata anche sull'attrazione di investimenti esterni.

Tabella 11.1  
SWOT ANALYSIS DELL'ASSETTO SOCIO-ECONOMICO LUCANO

Punti di forza	Punti di debolezza
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Poli produttivi di particolare rilievo (automotive, agro-alimentare del Vulture e del metapontino)</li> <li>• Presenza di capitale umano qualificato</li> <li>• Buona diffusione della Società dell'Informazione e presenza crescente delle ICT</li> <li>• Presenza di importanti strutture pubbliche per la ricerca e la formazione</li> <li>• Presenza di un importante patrimonio storico-culturale</li> <li>• Rapido sviluppo del settore turistico</li> <li>• Scarsa diffusione della criminalità, qualità ambientale, assenza di fenomeni gravi di congestionamento</li> <li>• Presenza di un'elevata propensione al volontariato e all'associazionismo, che determina una buona capacità di sviluppo dei servizi sociali</li> <li>• Buona dotazione e qualità delle risorse ambientali</li> <li>• Ragguardevole consistenza del patrimonio di risorse idriche che ne consente l'utilizzo anche da parte di alcune regioni contermini</li> <li>• Scarsa rilevanza di fattori antropici di pressione sull'ambiente</li> <li>• Porzione di rilievo del territorio regionale occupata dalle aree protette</li> <li>• Rapidissima diffusione delle superfici agricole adibite a prodotti agroalimentari di qualità e certificati</li> <li>• Presenza di una pratica partenariale diffusa nelle decisioni pubbliche</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Modesta apertura verso l'estero e scarsa attrattività degli investimenti diretti dall'estero</li> <li>• Caduta dei tassi di natalità netta delle imprese</li> <li>• Insufficiente diffusione delle attività di Ricerca e Sviluppo soprattutto nel settore privato</li> <li>• Persistenza di divari significativi nei tassi regionali di occupazione che penalizzano le aree più interne</li> <li>• Spopolamento e invecchiamento della popolazione in particolare nelle aree interne</li> <li>• Debolezza del sistema delle amministrazioni locali che, per le dimensioni ridotte, non hanno la possibilità di utilizzare competenze di alto profilo</li> <li>• Un tessuto produttivo di piccole e micro imprese attive nei settori tradizionali, che non promuove l'innovazione e l'assorbimento occupazionale dei giovani a elevato livello di istruzione</li> <li>• Una scarsa propensione alla cooperazione di rete da parte delle PMI regionali e assenza di filiere produttive complete</li> <li>• Scarsa diffusione e qualità dei servizi alle imprese</li> <li>• Imprese agricole caratterizzate da una struttura dei costi molto gravosa e da modesti livelli di capitalizzazione e di dimensioni insufficienti</li> <li>• Elevata e crescente diffusione del lavoro irregolare</li> <li>• Persistenti ed elevati squilibri fra occupazione maschile e femminile</li> <li>• Debolezza dei sistemi urbani regionali e sviluppo ancora insufficiente di sistemi a rete nell'erogazione dei principali servizi</li> <li>• Accentuati fenomeni di emigrazione della popolazione soprattutto giovanile</li> <li>• Basso grado di accessibilità del territorio regionale per carenza e scarsa qualità di collegamenti in direzione delle reti TEN e dei principali nodi infrastrutturali extra-regionali</li> <li>• Gravi problemi di instabilità idrogeologica del territorio</li> <li>• Criticità nel rapporto fra banche e imprese</li> <li>• Fenomeni di povertà ed emarginazione sociale, relativi a specifiche fasce della popolazione</li> </ul>
Opportunità	Minacce
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Presenza di giacimenti petroliferi</li> <li>• Presenza di competenze di ricerca e imprenditoriali nel campo delle energie rinnovabili e di una politica energetica regionale mirata a sviluppare tale settore</li> <li>• Presenza di centri di ricerca pubblica qualificati (Unibas, CNR, Telespazio ecc.) che, se opportunamente gestiti, possono generare spin off e ricadute positive sull'occupazione giovanile</li> <li>• Nicchie di mercato nel turismo enogastronomico/rurale/ambientale/storico e in filiere agroindustriali di qualità</li> <li>• Opportunità di innovazione (ambiente, energia, biogenetica) coerenti con le specializzazioni del sistema di ricerca pubblica di eccellenza in Basilicata</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Una recessione economica di dimensioni internazionali</li> <li>• Il continuo aumento del costo dei carburanti crea minacce sulla competitività di costo di molte imprese, specie agricole</li> <li>• Maggiore esposizione alla concorrenza dei Paesi a basso costo del lavoro, in assenza di una riqualificazione del modello di specializzazione produttiva regionale in direzione dell'innovazione e della R&amp;S</li> <li>• Prosecuzione dell'emigrazione di risorse umane qualificate, in assenza di opportunità di lavoro adeguate in posizioni pertinenti</li> <li>• Peggioramento degli assetti idrogeologici per effetto dei fenomeni di spopolamento</li> </ul>

Tabella 11.1  
SWOT ANALYSIS DELL'ASSETTO SOCIO-ECONOMICO LUCANO

Opportunità	Minacce
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Collocazione geografica strategica per il collegamento trasversale delle regioni del Mezzogiorno continentale</li> <li>• Il posizionamento della regione genera l'opportunità di proporsi come retroterra in grado di garantire lo "spazio vitale" per lo sviluppo delle aree metropolitane congestionate della costa e pugliese</li> <li>• Presenza di qualificati processi di internazionalizzazione attivati dalla pubblica amministrazione</li> <li>• L'invecchiamento della popolazione genera opportunità di mercato nel settore della silver economy e sviluppo del terzo settore nei servizi socio-assistenziali</li> <li>• Incremento della popolazione immigrata, che porta a un potenziale di rinnovamento demografico</li> <li>• La crescita dei mercati interni delle economie BRIC crea opportunità per il settore esportativo della regione</li> <li>• Il processo di integrazione dei Paesi della sponda Sud del Mediterraneo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Posizione conflittuale delle popolazioni locali rispetto alla realizzazione di nuove strutture/infrastrutture legata sia al trattamento dei rifiuti che alla produzione energetica anche da fonti rinnovabili (sindrome di Nimby)</li> <li>• L'orografia del territorio regionale e la bassa densità demografica accentuano le difficoltà di collegamento infrastrutturale e scoraggiano gli investimenti infrastrutturali nel campo delle reti di servizio materiali e immateriali per scarsa redditività</li> <li>• Il federalismo fiscale potrebbe condurre a una riduzione netta di risorse finanziarie per la gestione dei servizi primari ed essenziali, stante il taglio dei trasferimenti statali e la modesta base imponibile regionale</li> <li>• La crescente severità dei vincoli del patto di stabilità interno, restringe gli spazi di manovra del bilancio regionale e del bilancio degli enti locali</li> </ul>

Fonte: Regione Basilicata, 2012

Ciò va fatto con l'ottica di generare opportunità occupazionali, *in primis* tramite canali di autoimpiego, per i troppi giovani ad alta scolarizzazione che abbandonano la regione.

Accanto al filone relativo al sistema produttivo, occorre lavorare sulle politiche sociali, ricostruendo una coesione sia fra categorie sociali, sia a livello territoriale, cogliendo anche opportunità occupazionali nuove nel fornire servizi sociali a elevato valore aggiunto in settori che vanno configurando una domanda crescente (come nel caso della silver economy) o che rispondono alle problematiche specifiche del territorio (come nel caso del mantenimento, con modalità innovative, dei servizi essenziali di cittadinanza anche nelle aree interne della regione). Altri temi, come per esempio la riforma del sistema di governance della programmazione e delle politiche e la riorganizzazione delle istituzioni e dei servizi sul territorio, per quanto importanti, sono ovviamente fuori dal raggio di azione dei fondi strutturali. (*segue*)

In una situazione economica regionale gravemente compromessa dagli effetti della crisi economica globale, l'effetto della programmazione 2007-2013 è stato, in primo luogo, di tipo anticiclico, mirando cioè a contenere il deterioramento macroeconomico della regione. Secondo stime regionali<sup>2</sup>, la spesa per il solo FESR ha contribuito per 3,76 punti di PIL, fra 2008 e 2011, e per 5.435 nuove unità di lavoro fra 2008 e 2012, a ridurre l'impatto complessivo della crisi sul sistema economico regionale.

Quanto agli aspetti più strutturali, va evidenziato il contributo del PO FESR al rilancio dell'attività di R&S e innovazione tecnologica: è stata rea-



lizzata una rete di sette Centri di Competenza specializzati per offrire competenze e soluzioni innovative per l'innovazione di prodotto, di processo e gestionale. Sono stati realizzati interventi di auditing e innovazione che hanno coinvolto complessivamente 239 imprese, mentre, nell'ambito dei servizi avanzati di fascia elevata sono stati realizzati 40 progetti di cooperazione tra imprese e istituti di ricerca e 82 ricerche di anteriorità (brevetti, marchi, design e modelli). È in via di completamento il campus di alta formazione e ricerca della Fiat di Melfi, che offrirà soluzioni, in materia di innovazione di processo e organizzativa, allo stabilimento produttivo Fiat, ma anche alle altre imprese regionali che vi si rivolgeranno.

Analoghi risultati di qualità sono riscontrabili nel settore dell'ICT, in cui la regione sta procedendo speditamente ad azzerare il digital divide. Gli interventi infrastrutturali conducono a risultati in continua crescita: la diffusione di Internet fra le famiglie passa dal 34,3% del 2007 al 44,1% del 2012; la diffusione della banda larga fra le imprese regionali passa dal 65,6% del 2007 al 91,4% del 2013.

In materia ambientale, va rilevato il potenziamento della capacità addizionale installata per la produzione di energia da fonti rinnovabili, da 366 Mw nel 2008 a 689 nel 2011. Va rilevato il rapido incremento della raccolta differenziata di rifiuti solidi urbani, passata dal 6,5% del 2005 al 13,3% del 2010.

In campo sociale, l'intervento del FESR ha consentito un importante progresso negli interventi di messa in norma degli edifici scolastici regionali, con 204 interventi eseguiti al 31.12.2012, nella realizzazione di 48 centri plurifunzionali, destinati a funzioni sociali e culturali. Tali interventi sono posti in esecuzione in comuni spesso di ridottissime dimensioni, garantendo una sommatoria di servizi all'interno di un unico contenitore fisico in un'ottica di sostenibilità dei costi, e possono essere considerati quali dei "presidi territoriali" funzionali al mantenimento di servizi di comunità importanti per la qualità di vita dei residenti. Infine, va rilevato l'avanzamento della percentuale di Comuni dotati di servizi per l'infanzia, rilevanti anche in termini di pari opportunità di genere, dal 16,8% del 2004 al 33,6% del 2011.

L'intervento del FSE, in un perdurante contesto di crisi, è andato in direzione dell'obiettivo generale di attivazione dei processi di sviluppo e competitività, mediante politiche a favore del lavoro e del capitale umano, ma si è soprattutto concentrato sulla programmazione e attuazione di azioni a valere sugli Assi II e III potenziandone la funzione di protezione e integrazione sociale. Strumenti come il bando Generazioni Verso il Lavoro, che ha consentito l'assunzione a tempo indeterminato di 1.400 soggetti, l'attivazione a fine 2011 del Fondo regionale sul microcredito, il progetto Work Experiences e il progetto PARI, hanno avviato circa 4.235 destinatari finali (al 31.12.2011).

### 11.3

#### **Il percorso metodologico per l'elaborazione dei programmi operativi regionali del prossimo ciclo adottato dalla Basilicata**

A fronte delle innovazioni programmatiche introdotte e della situazione complessiva della regione, come sopra tratteggiata, la Basilicata ha scelto di avviare il percorso metodologico di costruzione dei prossimi programmi operativi proprio sulla scorta di una forte attenzione al coinvolgimento partenariale e dal basso di tutti gli stakeholder che da tali programmi saranno interessati.

I benefici di tale modalità sono, in primo luogo, imperniati sui soggetti stessi che vi partecipano: il loro coinvolgimento sin dalle prime fasi progettuali consente infatti di sensibilizzarli nei confronti della tematica dell'utilizzo dei fondi comunitari, accrescendo quindi nella comunità l'attenzione e la conoscenza verso tali strumenti finanziari e programmatici, con il risultato di rendere più facili e rapidi i successivi processi di spesa: i futuri beneficiari/destinatari delle risorse, mobilitati anticipatamente, saranno indotti a farsi trovare più pronti a "tirare" le risorse dei programmi operativi, quando questi saranno varati. La definizione, perlomeno su base generale, delle tematiche strategiche attraverso le quali il programma sarà articolato, consentirà ai soggetti di comprendere su quali macro-ambiti le risorse saranno destinate, e quindi favorisce la possibilità di avviare, con largo anticipo, una progettazione di massima su "come fare" per accedere a tali benefici.

Vi è poi un miglioramento della qualità della strategia, e quindi dei futuri interventi concreti, a beneficio dell'amministrazione. L'approccio bottom-up consente infatti di rilevare, anche a livello micro, fabbisogni, esigenze e proposte che possono sfuggire, se non si attiva una fase di ascolto del territorio e delle diverse articolazioni socio-lavorative dello stesso.

Naturalmente, tale metodologia presenta anche rischi potenziali, da prendere in considerazione. Il rischio fondamentale è quello dell'appiattimento della futura strategia su istanze localistiche, che perdono di vista il quadro di riferimento più generale e globale dentro il quale tali istanze vivono e si devono confrontare, e anche il rischio di non vedere best practices o casi di studio di realtà territoriali diverse dalla propria, perché si rimane rinchiusi in una conoscenza meramente locale.

Al fine di prevenire tali rischi, occorre evidentemente adottare approcci ibridi, che al coinvolgimento dal basso facciano seguire un confronto con portatori di esperienze e competenze esterne al territorio (Formez, 2004). Per ciò stesso, l'approccio partenariale, e gli spunti di proposizione che vengono dal basso, devono essere guidati, coordinati e "filtrati" dalle competenze di un team di esperti esterni al territorio, portatori di esperienze internazionali.



A tal fine, il progetto “Capacity Lab” viene varato, d’intesa fra la Regione Basilicata e il Ministero della Coesione Territoriale, a inizio 2012, inquadrandolo come un progetto pilota attraverso cui la Regione Basilicata avanza una proposta sulla nuova programmazione, incrementando la capacity building e la progettualità del territorio attraverso:

- un coinvolgimento attivo degli stakeholders dei futuri programmi operativi nella progettazione di una strategia di sviluppo bottom-up, “assistita” da un team di esperti internazionali, guidato dal prof. Ron Boschma dell’Università di Utrecht e in stretto collegamento con uno steering group ministeriale/regionale e un team di contatto tecnico regionale (guidato dall’ADG del PO FESR, e con la presenza del nucleo di valutazione degli investimenti) in grado di fornire expertise specifica nel processo, e un continuo confronto fra le proposte del territorio e casi di best practice internazionali;
- la produzione, tramite il confronto partenariale, di progetti di “piccola scala” significativi a livello locale;
- approfondimenti per promuovere l’integrazione tra i diversi fondi strutturali e la relazione tra soggetti attuativi quali istituzioni coinvolte nelle politiche di sviluppo.

Il processo nasce quindi come propedeutico alla futura fase di elaborazione dei programmi operativi della Basilicata, in altri termini come “base di lavoro strategica” sulla quale poggiare tali programmi<sup>3</sup>. In una prima fase, la Regione elabora 3 idee-guida, molto generali, che dovrebbero costituire l’architettura di fondo di una strategia regionale di sviluppo, e che naturalmente emergono da una analisi della situazione socio-economica regionale, sintetizzata da una matrice SWOT come quella sopra riportata (cfr. par. 11.2):

- produzione e uso sostenibile dell’energia e gestione “democratica” (ovvero mediante reti di autoproduzione/autodistribuzione diffuse sul territorio) delle risorse energetiche;
- sistema di servizi sociali pubblici e privati di qualità in città diffuse (ovvero nell’insieme del territorio e della sua dispersa distribuzione insediativa, collegandola in una rete di servizi sociali diffusi) in grado di generare opportunità occupazionali nel terzo settore, e di garantire sussidiarietà con il welfare pubblico, laddove quest’ultimo non possa essere erogato puntualmente, per questioni di costo/beneficio;
- cluster produttivi basati su una maggiore integrazione di filiera degli spezzoni di vocazioni produttive presenti sul territorio, in una logica di “smart specialization”<sup>4</sup>, e trainati dall’innovazione tecnologica, ovvero



filiera che aggregano spezzoni produttivi già presenti sul territorio, concepite in una logica evolutiva e innovativa.

Rispetto a tali tematiche settoriali, poi, vale la tematica generale e trasversale di un potenziamento dei collegamenti logistici con i più vicini snodi/hub primari, e con le reti TEN, presenti fuori dal territorio regionale.

Non si può non vedere come tali idee-guida siano fortemente collegate con il quadro dei punti di forza, di debolezza e di opportunità/minaccia del contesto. A titolo di esempio, le reti energetiche rispondono alla presenza sul territorio di centri pubblici di ricerca e realtà produttive già attive nel settore ambientale e dell'energia rinnovabile (ENEA di Rotondella, diffusa presenza di imprenditoria nel settore fotovoltaico, eolico ecc.). le politiche sociali intendono ribaltare il fenomeno dell'invecchiamento della popolazione, e dell'impoverimento, specie nelle aree interne, in opportunità di sviluppo di una rete sociale di sostegno, che abbia un ruolo attivo nell'inserimento/reinserimento sociale, e che crei micro-circuiti locali di reddito e occupazione.

A partire da queste idee generali, con una metodologia mista, non-ortodossa, che combina metodi top-down e bottom-up, sono state eseguite le seguenti fasi di lavoro:

- lo sviluppo di una strumentazione analitica classica (analisi SWOT, analisi degli indici di specializzazione produttiva locale e mappatura delle componenti delle filiere produttive sul territorio) al fine di avere una prima comprensione generale dei fabbisogni prioritari di sviluppo e quindi dei macro ambiti di policy;
- elaborazione di una strategia generale, attraverso le sopracitate 3 idee, che consenta di dare al successivo incontro con il partenariato locale un indirizzo generale, che serva da guida per l'interlocuzione e lo sviluppo delle proposte dal basso; tale strategia, discussa ed elaborata a livello di tema di progetto, steering group e vertice politico regionale, ha convertito le idee generali in quattro Assi, che rappresentano l'articolazione di fondo della strategia: ambiente e turismo ambientale, energia green e risorse petrolifere, politica sociale e sussidiarietà pubblico/privato sociale, competitività e integrazione di filiera dei cluster produttivi regionali, potenziamento della logistica e dei servizi di trasporto;
- l'ascolto e l'interrelazione con gli stakeholders locali. Tale fase si è articolata in tre sottofasi. La prima ha visto un primo confronto basato su quattro tavoli tematici, ognuno per ogni Asse, in cui venivano convocati solo tecnici, specialisti della materia, imprenditori ed esponenti della PA regionale e locale operanti negli specifici settori degli Assi. La seconda, sulla base di una prima "sgrossatura" tecnico/specialisti-

ca dei temi di cui agli Assi, è stata aperta a un partenariato meno specialistico, con il coinvolgimento più generico, in appositi focus group, anche di rappresentanze della società civile intesa in senso più ampio. Infine, il documento strategico vero e proprio, basato sui risultati di tali interlocuzioni, redatto dal team degli esperti internazionali, con la collaborazione del gruppo di contatto regionale, e sotto la supervisione dello steering group, è stato presentato, a marzo 2013, in una occasione pubblica, attivando, in tale sede, una ulteriore fase di ascolto, con nuovi tavoli tematici, in cui i relativi capitoli del documento sono stati discussi e analizzati criticamente, al fine di ricavare, dai verbali dei tavoli, elementi aggiuntivi utili per le future fasi di elaborazione dei programmi operativi regionali. Tutta la fase di ascolto è stata

Figura 11.2  
IL CICLO COMPLETO DEL PROGETTO CAPACITY LAB



Fonte: nostra elaborazione



gestita, in funzione di moderatori/animatori del dibattito, dal team di esperti e dal gruppo regionale di contatto.

La figura 11.2 riassume in forma sintetica le principali fasi di elaborazione del progetto, e gli output previsti a fine ciclo. Le fasi cerchiare con l'ellisse sono quelle di tipo top-down, quelle inquadrare nei rettangoli sono i passaggi bottom-up di coinvolgimento, ascolto e suggerimento.

#### 11.4

#### **Conclusioni: gli spunti più interessanti emersi dal progetto, in chiave di futura programmazione, e gli elementi di affinamento**

Nella prospettiva di ciò che potrà essere candidato a valere sul futuro programma operativo regionale, il progetto ha fornito alcuni spunti di policy realmente interessanti (che ovviamente richiedono un ulteriore affinamento e una traduzione nel quadro di ciò che i regolamenti ritengono eleggibile). Alcuni di questi spunti possono così sintetizzarsi:

- l'accentuazione di una crescita imprenditoriale ed economica "knowledge-based", per sfuggire alla trappola di una competizione globale perdente dal lato dei costi, e per trovare nicchie di mercato al riparo dal calo dei consumi complessivo, incentivando progetti di cooperazione tecnologica fra PMI in rete, la formazione continua e allineata ai profili professionali più richiesti nel prossimo futuro, anche utilizzando indagini *ad hoc* sulla domanda di lavoro, un migliore coordinamento istituzionale che faccia da tramite fra sistema della ricerca pubblica e imprese, e l'agevolazione a favore di imprenditori lucani di successo emigrati, che possano essere indotti a tornare nel loro territorio di origine, portando con sé un know-how prodotto in contesti diversi, arricchendo il patrimonio di conoscenza imprenditoriale complessiva;
- la difesa dei livelli occupazionali e imprenditoriali, progettando, in settori caratterizzati da elevata propensione alla delocalizzazione (per esempio nell'automotive) piani di reindustrializzazione, in largo anticipo, in modo da farsi trovare pronti a contrastare gli effetti sociali ed economici di una delocalizzazione di grandi dimensioni, basandosi sulla valorizzazione, in chiave di rilancio, di vocazioni produttive locali;
- suddivisione del sistema produttivo in 6 cluster con strategie industriali diversificate e specifiche (il cluster-Fiat che deve diversificare la sua attività, il cluster del mobile imbottito murgiano che deve costruire progetti di ricerca e formazione per migliorare la competitività di prodotto, e costruire link con altre attività economiche ecc.);

- migliore valorizzazione turistica del territorio, mediante un approccio multidimensionale che valorizzi tutti gli elementi, con una combinazione dei diversi pacchetti specifici attivabili, e una migliore promozione turistica esterna;
- migliore valorizzazione turistica delle risorse ambientali regionali tramite un approccio demand-driven, basato su indagini specifiche e su politiche di “smart branding” dei parchi e delle riserve naturali regionali<sup>5</sup>;
- estensione delle filiere corte in agricoltura, creazione di distretti agroindustriali attorno alle zone di produzione di prodotti tipici locali;
- potenziamento del ruolo multifunzionale dell’agricoltura (fattorie didattiche, aziende agricole che erogano anche servizi sociali alle comunità locali) per differenziare il reddito agricolo;
- introduzione di un sistema di “PES” (“payments for environmental services”), ovvero un sistema che crea un mercato per alcuni beni pubblici generati dall’attività agricola (pagamento, da parte delle imprese di trasformazione, di un reddito aggiuntivo ai produttori agricoli del prodotto primario per aderire a un sistema di qualità che porti, per esempio, a una riconversione biologica di produzioni precedentemente sottoposte a utilizzo di pesticidi o diserbanti chimici; pagamenti per il carbon-sequestration ecc.);
- utilizzare il patrimonio forestale regionale per sviluppare la produzione di energia da biomasse, tramite una filiera sostenibile del prodotto silvicolo;
- investimenti maggiori sulla messa in efficienza energetica degli edifici e delle attività produttive;
- revisione del meccanismo di spesa delle royalties da estrazione petrolifera, mediante un sistema di “smoothing”: la spesa non viene concentrata nell’anno di percezione delle royalties, ma spalmata in più anni, con un risparmio in quelli di crescita economica e una maggiore spesa, con finalità anticicliche, in quelli di recessione;
- rilancio degli strumenti di pianificazione collaborativa, con gli attori del territorio, per un utilizzo più concertato delle royalties petrolifere in progetti di sviluppo locale;
- convenzioni con i titolari di concessioni, per indurli a utilizzare preferibilmente le imprese locali per le attività di fornitura/subfornitura, oppure per produrre progetti di crescita di un indotto imprenditoriale locale dell’attività estrattiva, finanziato dai concessionari;
- migliore incontro fra domanda e offerta di trasporto pubblico locale intraregionale, oggi caratterizzato da un approccio Potenza-centrico, che non valorizza i collegamenti diretti fra le località della regione, intermediati dall’hub potentino;

- 
- 
- 
- 
- costruzione di un sistema informativo che evidenzi in tempo reale i dati di domanda e offerta di servizi di trasporto pubblico locale intraregionale, al fine di realizzare “smart connections”, ovvero di redistribuire, in tempo reale, gli automezzi e le linee in base all’effettiva domanda;
  - revisione del sistema della formazione per il primo impiego e di quella permanente, in base alle professioni emergenti, cioè con prospettive di domanda di lavoro crescente, sulla base di ricerche specifiche (per esempio Isfol) e che incrocino le vocazioni produttive regionali (per esempio tecnici agronomi, tecnici del settore delle energie rinnovabili, della valorizzazione dei beni culturali e artistici ecc.).

Come è possibile constatare, dunque, la strategia proposta, con il metodo ibrido sopradescritto, ha già prodotto alcune direttrici generali di marcia, che potranno tradursi, con successivi affinamenti, in veri e propri progetti, candidabili sulla futura programmazione regionale 2014-2020. Ciò ovviamente richiederà una ulteriore fase di lavoro, che però dovrebbe, a giudizio di chi scrive, proseguire nel solco del più ampio coinvolgimento dal basso del partenariato, ovviamente al netto delle fasi più tecniche di redazione/negoziato del programma operativo, che sono ovviamente appannaggio degli uffici dell’Autorità di Gestione. Intanto perché gli spunti iniziali di cui sopra sono stati proposti, oppure condivisi, dal partenariato stesso, e poi perché, come detto, il rilancio su strumenti di sviluppo locale che viene fatto dai regolamenti per il prossimo ciclo potrebbe essere riempito di contenuti proprio a partire dai progetti, sommariamente descritti sopra, trasformati nelle idee-forza alla base dei programmi di sviluppo subregionale che potrebbero essere proposti.

Ciò, ovviamente, comporterà la prosecuzione dell’approccio partenariale, probabilmente anche con un salto ulteriore, più coraggioso, che superi il tradizionale metodo della convocazione ai tavoli delle sole rappresentanze di interessi economici e sociali organizzati, per aprire un confronto con la società civile nel suo insieme, mediante strumenti di consultazione rivolti ai singoli cittadini (per esempio aprendo un forum sui social networks). L’importanza di una più ampia consultazione non risiede soltanto nella generazione di idee e progetti, ma soprattutto nella produzione di una più ampia e diffusa consapevolezza della programmazione dei fondi strutturali europei, dei suoi contenuti e dei suoi referenti regionali, al fine di promuovere una maggiore partecipazione, in sede attuativa<sup>6</sup>. Il coinvolgimento capillare, in sede redazionale, dei cittadini, oltre le tradizionali rappresentanze organizzate, può quindi fornire un incentivo verso un maggiore e più diffuso “follow up” della programmazione del prossimo ciclo che, come è ovvio, assume una importanza strategica particolare, forse addirittura unica, per le prospettive di sviluppo della regione.

## Bibliografia

- Barca F. (2009), *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A Place-based Approach to meeting European Union Challenges and Expectations*, Rapporto indipendente, [www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/regidv/barca\\_report\\_/barca\\_report\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/regidv/barca_report_/barca_report_en.pdf).
- Benson J. (2007), *Branding and Marketing Smart Growth Communities*, EPA, [www.epa.gov/smartgrowth/pdf/benson.pdf](http://www.epa.gov/smartgrowth/pdf/benson.pdf).
- Bobbio L. (2004), *A più voci. Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi*, Formez, Manuali dei Cantieri PA, <http://db.formez.it/fontinor.nsf/1315d8fe375b0774c1256b04004132f0/8e0ad917896786fcc125709d00476c82?OpenDocument>.
- Bussi F. (2001), *Progettare in partenariato*, FrancoAngeli, Milano.
- Commissione Europea (2012), *The Partnership Principle in the Implementation of the Common Strategic Framework Funds. Elements for a European Code of Conduct on Partnership*, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/working/strategic\\_framework/swd\\_2012\\_106\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/working/strategic_framework/swd_2012_106_en.pdf).
- Commissione Europea (2013), *Proposte legislative per la politica di coesione 2014-2020*, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/what/future/proposals\\_2014\\_2020\\_it.cfm](http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/proposals_2014_2020_it.cfm).
- Formez (2004), *Guida alla progettazione partecipata*, [http://db.formez.it/fontinor.nsf/8804ae899ac04f07c12569f40030aaca/7E46BE600CCC77EEC125730E0046E78E/\\$file/guida%20progettazione%20partecipata.pdf](http://db.formez.it/fontinor.nsf/8804ae899ac04f07c12569f40030aaca/7E46BE600CCC77EEC125730E0046E78E/$file/guida%20progettazione%20partecipata.pdf).
- Ministro della Coesione Territoriale (2012), *Metodi e obiettivi per un uso efficace dei fondi comunitari 2014-2020*, [www.coesioneterritoriale.gov.it/metodi-e-obiettivi-per-un-uso-efficace-nel-2014-2020/](http://www.coesioneterritoriale.gov.it/metodi-e-obiettivi-per-un-uso-efficace-nel-2014-2020/).
- Ministro per la Coesione Territoriale (2013), *Bilancio UE, ecco la ripartizione delle risorse assegnate all'Italia per le politiche di coesione: 29,6 miliardi di euro da impiegare in sette anni (2014-2020)*, comunicato stampa, [www.coesione-territoriale.gov.it/bilancio-ue-ripartizione-risorse-assegnate-italia-2014-2020](http://www.coesione-territoriale.gov.it/bilancio-ue-ripartizione-risorse-assegnate-italia-2014-2020).
- Regione Basilicata (2012), *Rapporto Annuale di Esecuzione del PO FSE 2007-2013, anno 2011*, [http://fse.basilicata.it/fse/files/docs/10/15/69/DOCUMENT\\_FILE\\_101569.pdf](http://fse.basilicata.it/fse/files/docs/10/15/69/DOCUMENT_FILE_101569.pdf).
- Regione Basilicata (2013), *Bozza di una Strategia per la Regione Basilicata. Verso un programma di sviluppo operativo regionale della Regione Basilicata 2014-2020*, [www.pofesr.basilicata.it/wp-content/uploads/downloads/2013/04/BasilicataStrategyFinalVersion2013\\_IT.pdf](http://www.pofesr.basilicata.it/wp-content/uploads/downloads/2013/04/BasilicataStrategyFinalVersion2013_IT.pdf).
- Regione Basilicata (2013), *Rapporto Annuale di Esecuzione del PO FESR 2007-2013, anno 2012*, [www.pofesr.basilicata.it/programma/documentazione/rapporti-e-altro-2](http://www.pofesr.basilicata.it/programma/documentazione/rapporti-e-altro-2).

## Note

- <sup>1</sup> Brussels, 24 aprile 2012, SWD (2012) 106 final, Commission Staff Working Document, *The Partnership Principle in the Implementation of the Common Strategic Framework*

*Funds. Elements for a European Code of Conduct on Partnership*, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/working/strategic\\_framework/swd\\_2012\\_106\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/working/strategic_framework/swd_2012_106_en.pdf).

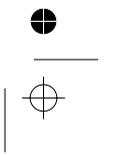
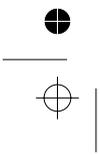
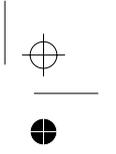
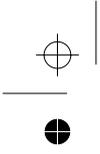
<sup>2</sup> Cfr. RAE PO FESR 2012.

<sup>3</sup> Non si può tra l'altro escludere l'utilità del lavoro fatto con Capacity Lab anche per costruire un nuovo programma regionale di sviluppo, atteso che l'ultimo è datato al 1999.

<sup>4</sup> Tale concetto viene così definito da Barca (2009): una politica "cucita" sulle specifiche vocazioni e specializzazioni produttive del territorio, aggregandole in filiera, di modo che "gli interventi place-based, costruendo sui punti di forza e tenendo conto delle debolezze di esperienze precedenti riguardo alla politica di coesione in quella data area, potrebbero costruire politiche mirate, selezionando in ogni regione un limitato numero di settori nei quali l'innovazione può svilupparsi prontamente e una base di conoscenza può essere costruita. Tramite questo approccio – definito nel dibattito corrente 'smart specialization' – il massimo potrebbe essere ritratto dall'attuale diversificazione delle agglomerazioni industriali e delle reti".

<sup>5</sup> Le politiche di smart branding consistono nel creare un marchio comune per tutti i parchi naturali e le riserve della regione, al fine di promuoverli contestualmente sui mercati turistici, e di creare itinerari comuni. Tale marchio può poi essere esteso, dietro a stringenti regolamenti di qualità, a operatori imprenditoriali operanti dentro il parco e che ne sfruttano l'immagine e le risorse ambientali (nell'agroalimentare, nell'artigianato, nei servizi commerciali o di ristorazione/alloggio) creando uno strumento di marketing particolarmente efficace, ma soprattutto una sinergia fra tutti gli operatori che ruotano attorno al parco naturale, per valorizzarlo in uno sforzo congiunto, di comune interesse.

<sup>6</sup> Il rapporto di valutazione, eseguito dal Nucleo di Valutazione degli Investimenti regionale, relativo all'efficacia e all'impatto della comunicazione del PO FESR Basilicata 2007-2013, fra i suggerimenti finali fa risaltare, infatti, che, pur in un quadro soddisfacente di conoscenza del PO FESR, "chi, per motivi professionali o culturali è più addentro agli aspetti più tecnici e da addetti ai lavori del programma generalmente esprime soddisfazione sulle attività informative svolte. Viceversa, il grande pubblico dei profani della materia, o di chi è in qualche modo lontano dall'attuazione del PO, ha una certa difficoltà anche ad acquisire le informazioni di base utili per avere una sia pur generica conoscenza del programma".



## 12 I trasferimenti delle regioni nell'ultimo decennio tra l'attuazione del federalismo fiscale e la crisi

Andrea Filippetti\*

*12.1 Introduzione – 12.2 L'andamento dei trasferimenti negli ultimi 10 anni – 12.3 I trasferimenti per tipologia di destinatario e funzione – 12.4 I trasferimenti delle regioni nel triennio della crisi – 12.5 Riflessioni conclusive: le regioni e il federalismo fiscale in cerca di identità*

### 12.1 Introduzione

Questo contributo intende analizzare la dinamica aggregata e disaggregata dei trasferimenti delle regioni dal 2002 al 2012. In particolare, attraverso una disamina della natura e dei mutamenti dei trasferimenti, intende rispondere a tre domande:

- In che misura la dinamica dei trasferimenti riflette l'attuazione del federalismo fiscale?
- Emerge una differenziazione tra le regioni in ragione delle diverse preferenze o modelli organizzativi nei rapporti con gli enti locali?
- Qual è stato l'impatto della crisi economica e la relativa politica economica sul sistema dei trasferimenti regionali?

Il concreto avvio del processo di decentramento in Italia – cosiddetto federalismo fiscale – si concretizza con la legge 5 maggio 2009, n. 42 “Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell’articolo 119 della Costituzione” e la “Legge di contabilità e finanza pubblica”, 31 dicembre 2009, n. 196.

Con questi due provvedimenti si è dato effettivo avvio al processo attuazione del Titolo V della Costituzione, così come riformato della legge costituzionale n. 3 del 2001.

Tali disposizioni intervengono per implementare in particolare l’art. 119 della Costituzione e permettere l’esercizio della potestà normativa delle

\* Ricercatore presso l’ISSIRFA del Consiglio Nazionale delle Ricerche (CNR). Si ringrazia Alberto Guidotti (ISSIRFA) per la preziosa assistenza sui dati dell’Osservatorio Finanziario Regionale ISSIRFA sui bilanci preventivi delle regioni, e Renato Cogno (IRES) per i puntuali commenti e assistenza sui dati SIOPE.

regioni e degli enti locali relativamente all'autonomia finanziaria. Il sistema dei trasferimenti, sia dallo stato alle regioni, sia dalle regioni agli enti locali, è uno dei punti sui quali tale riforma avrebbe dovuto incidere in modo significativo.

La teoria tradizionale del federalismo fiscale postula una maggiore efficienza nella produzione e allocazione di beni pubblici in un contesto di decentramento, grazie a un avvicinamento del governo ai territori (Oates, 1972). In questo modo i governi regionali e locali hanno la possibilità di rispondere in modo adeguato alle diverse preferenze e ai bisogni espressi dai cittadini nei diversi territori.

In questo senso una diversificazione delle politiche e delle strutture organizzative dei livelli di governo sub-nazionali è da considerarsi come caratteristica tipica e desiderabile di un sistema di governo regionalizzato. Lo studio dei trasferimenti dovrebbe mettere in luce diversi modelli organizzativi regionali, per esempio con riferimento ai rapporti con gli enti locali e la relativa distribuzione delle funzioni.

Da ultimo, è quasi impossibile analizzare i cambiamenti nelle finanze locali senza considerare la peculiare situazione economico-finanziaria che si è venuta a creare negli ultimi anni in Italia e in Europa in particolare. La realizzazione di una delle riforme più importanti dell'assetto politico e amministrativo attuate in Italia si è sovrapposta a una delle più gravi crisi economico-finanziarie dal secondo dopoguerra a oggi che a messo a rischio la tenuta dei conti.

Le disposizioni adottate dal governo per la stabilità finanziaria stanno avendo un impatto considerevole sulla finanza locale (Mangiameli, 2012). Nella gestione della crisi il governo ha riportato con decisione la barra fiscale verso il centro con un approccio marcatamente centralistico, nella logica emergenziale che ha caratterizzato la gestione dei conti pubblici dallo scoppio della crisi.

In particolare, la strategia del governo centrale è stata improntata in un aumento delle entrate al centro e una riduzione delle spese in periferia (Filippetti, 2013).

Di fronte a una riduzione importante di risorse, l'analisi disaggregata dei trasferimenti può mettere in luce le (diverse) politiche regionali in reazione alla crisi.

## 12.2

### L'andamento dei trasferimenti negli ultimi 10 anni

La tabella 12.1 riporta l'andamento dei trasferimenti delle regioni<sup>1</sup> nel decennio che va dal 2002 al 2012 in valori reali<sup>2</sup>. Nelle ultime due colonne

sono riportate le variazioni tra per l'intero periodo (2002-2012) e per il periodo 2002-2010.

Osservando il totale dei trasferimenti (ultima riga in tabella) si nota infatti come se tra il 2002 e il 2010 i trasferimenti delle regioni crescono dell'8%, considerando invece l'intero periodo i trasferimenti diminuiscono dell'1%. Emergono tuttavia differenze tra le regioni.

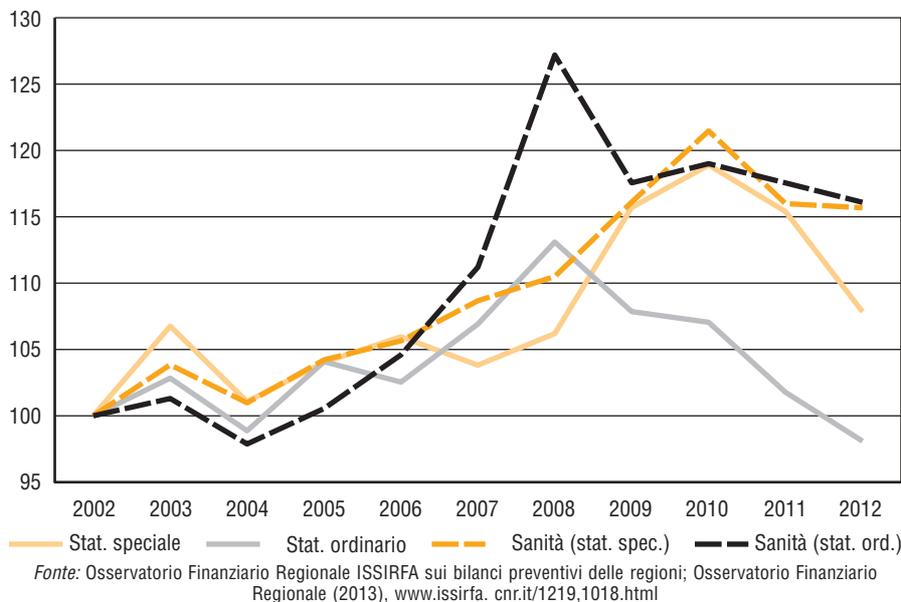
Nel periodo 2002-2010 i trasferimenti diminuiscono per alcune regioni, segnatamente Veneto, Marche, Lazio, Abruzzo, Molise, Campania, Puglia e

Tabella 12.1  
L'ANDAMENTO DEI TRASFERIMENTI COMPLESSIVI TOTALI DELLE REGIONI  
Dati in migliaia di euro costanti al 2012

	2002	2005	2009	2010	2011	2012	Var. 2002-2012	Var. 2002-2010
Regioni a statuto speciale								
Valle d'Aosta	784.179	793.230	770.024	860.075	787.724	722.363	-8%	10%
Bolzano	2.434.490	2.804.627	3.254.784	3.115.302	3.143.803	2.936.563	21%	28%
Trento	2.926.020	2.846.856	2.840.677	3.266.350	3.122.375	3.025.920	3%	12%
Friuli Venezia Giulia	3.897.924	4.159.843	5.844.977	5.397.632	5.474.497	5.124.807	31%	38%
Sicilia	11.096.062	12.039.853	11.506.144	12.198.937	11.759.545	10.324.979	-7%	10%
Sardegna	5.362.501	5.110.163	5.984.140	6.203.982	5.877.395	5.705.775	6%	16%
Regioni a statuto ordinario								
Piemonte	10.260.360	9.236.096	11.263.509	11.074.602	10.208.854	9.872.948	-4%	8%
Lombardia	17.090.936	18.463.474	20.157.956	20.222.108	21.199.358	20.855.669	22%	18%
Veneto	11.252.003	10.981.211	11.203.173	10.813.192	10.249.619	10.678.763	-5%	-4%
Liguria	4.429.955	4.647.552	4.456.046	5.013.655	4.301.521	4.026.365	-9%	13%
Emilia Romagna	9.389.285	10.397.372	12.919.640	12.515.903	11.725.790	11.547.504	23%	33%
Toscana	7.354.770	8.418.575	9.218.317	9.154.757	8.811.239	8.741.934	19%	24%
Umbria	2.377.700	3.250.227	2.870.859	2.859.202	2.568.981	2.477.764	4%	20%
Marche	3.915.133	3.805.385	3.496.672	3.661.776	3.657.152	3.516.058	-10%	-6%
Lazio	18.319.085	16.455.254	17.376.966	17.705.573	16.168.161	14.037.906	-23%	-3%
Abruzzo	2.788.885	2.534.760	2.709.875	2.702.195	2.572.518	2.627.448	-6%	-3%
Molise	833.065	794.644	922.455	796.986	898.682	828.305	-1%	-4%
Campania	14.791.146	17.086.838	13.589.128	13.526.785	11.634.978	11.777.297	-20%	-9%
Puglia	8.140.785	7.713.363	8.174.392	8.165.337	7.669.976	7.576.939	-7%	0%
Basilicata	2.696.116	2.960.207	3.174.449	3.216.682	2.809.600	2.354.993	-13%	19%
Calabria	6.366.893	6.712.389	6.631.587	6.261.366	6.573.033	6.440.403	1%	-2%
<b>Totale</b>	<b>146.507.291</b>	<b>151.211.918</b>	<b>158.365.771</b>	<b>158.732.396</b>	<b>151.214.802</b>	<b>145.200.703</b>	<b>-1%</b>	<b>8%</b>

Fonte: Osservatorio Finanziario Regionale ISSIRFA sui bilanci preventivi delle regioni; Osservatorio Finanziario Regionale (2013), [www.issirfa.cnr.it/1219,1018.html](http://www.issirfa.cnr.it/1219,1018.html)

Figura 12.1  
 AL'ANDAMENTO DEI TRASFERIMENTI COMPLESSIVI E SANITARI (IN CONTO CORRENTE)  
 DELLE REGIONI A STATUTO SPECIALE E ORDINARIO. 2002-2012 (2002 = 100)  
 Dati in miliardi di euro costanti al 2012



Basilicata. Se invece ci si riferisce all'intero decennio 2002-2012, a queste si aggiungono altre regioni con il segno meno: Valle d'Aosta, Sicilia, Piemonte, Liguria e Basilicata.

In figura 12.1 l'andamento dei trasferimenti nelle regioni a stato ordinario e a statuto speciale è accostato ai trasferimenti sanitari in conto corrente. Si osserva come i trasferimenti seguono in entrambi i casi una dinamica simile di crescita fino al 2008. Dal 2008 i trasferimenti delle regioni a statuto ordinario decrescono in modo continuo, mentre quelli delle regioni a statuto speciale crescono fino al 2010, per poi iniziare a decrescere.

In entrambi i gruppi di regioni si osserva prevedibilmente un andamento speculare, visto il ruolo prominente dei trasferimenti sanitari. Da rilevare lo scostamento progressivo nelle regioni a statuto ordinario: a partire dal 2006 i trasferimenti sanitari crescono molto più velocemente del totale e restano a un livello superiore, come si vedrà nel dettaglio nel seguito del capitolo.

La tabella 12.2 riporta il totale dei trasferimenti e i trasferimenti sanitari in conto corrente dei bilanci consuntivi, e lo scostamento con quelli dei bilanci preventivi mostrati sopra.

Tabella 12.2  
 TOTALE TRASFERIMENTI DELLE REGIONI DA BILANCIO CONSUNTIVO E SCOSTAMENTO  
 Dati in migliaia di euro correnti

	Totale trasferimenti	Scostamento consuntivo-preventivo	Trasferimenti sanitari (conto corrente)	Scostamento consuntivo-preventivo
2010	141.581.179	-10,81%	101.428.537	-13,98%
2011	150.271.460	-0,62%	103.768.172	-9,49%
2012	142.894.069	-1,59%	104.304.845	-7,73%

Fonte: SIOPE (Sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici), Ragioneria Generale dello Stato

Rispetto al totale dei trasferimenti, nel 2010, in sede di programmazione, le regioni hanno sovrastimato i trasferimenti con uno scostamento totale pari al 10%.

Mentre nel 2011 e nel 2012 i trasferimenti dei bilanci preventivi sono sostanzialmente in linea con i trasferimenti dei bilanci consuntivi, con scostamenti nell'ordine dell'1% e del 2% rispettivamente nel 2011 e nel 2012.

Diverso invece il quadro relativo ai trasferimenti sanitari.

Per tutti i tre anni le regioni sovrastimano sistematicamente l'importo dei trasferimenti, nell'ordine del 14%, 9,5%, e 7,7% rispettivamente nel 2010, 2011 e 2012.

### 12.3 I trasferimenti per tipologia di destinatario e funzione

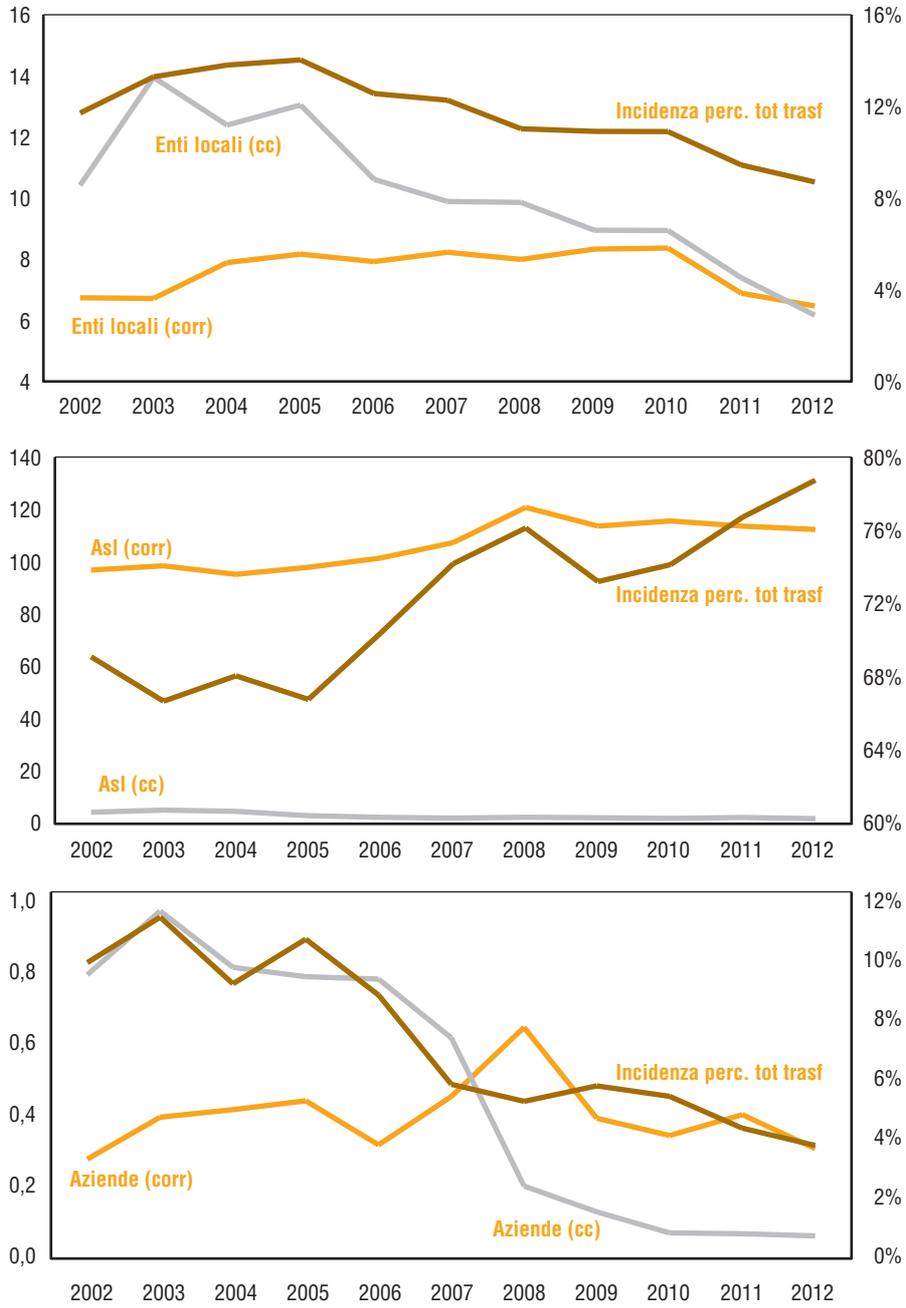
Nella figura 12.2 si riportano i trasferimenti suddivisi per alcune tipologie di destinatario – enti locali, aziende, aziende sanitarie locali (ASL) – nell'intero periodo in esame, suddivisi per trasferimenti in conto corrente e trasferimenti in conto capitale.

Nei grafici si riportano inoltre l'incidenza in termini percentuali (sulla colonna destra) rispetto al totale dei trasferimenti.

Innanzitutto è possibile osservare la prominenza dei trasferimenti (soprattutto correnti) alle ASL rispetto ai trasferimenti agli enti locali e alle aziende.

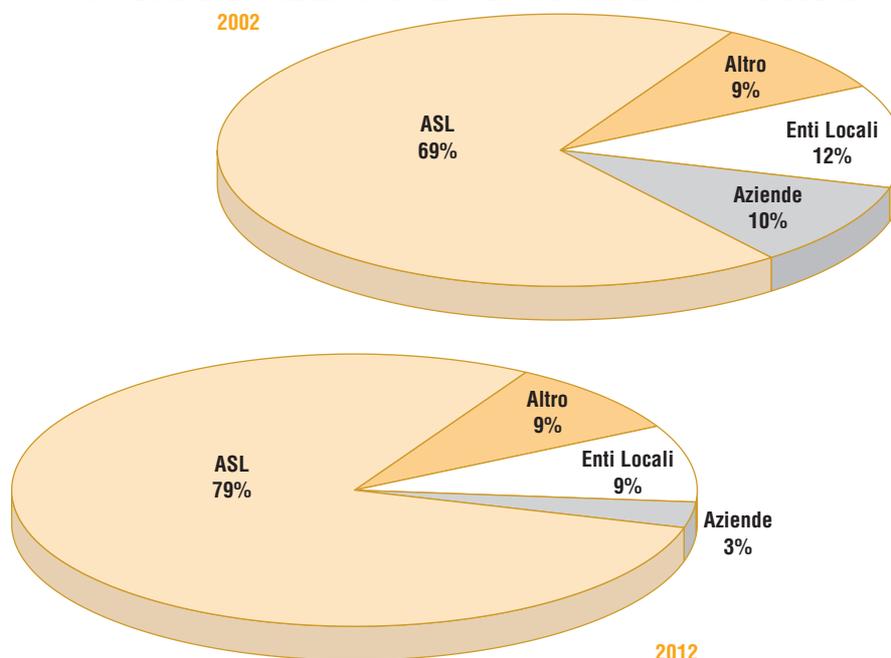
Per quanto riguarda i trasferimenti agli enti locali e alle aziende si osserva il medesimo andamento, caratterizzato da un calo dei trasferimenti in conto capitale, che crollano nel caso dei trasferimenti alle aziende.

Figura 12.2  
**TRASFERIMENTI PER DESTINATARIO. 2002-2010**  
 Dati in miliardi di euro costanti al 2012



Fonte: Osservatorio Finanziario Regionale ISSIRFA sui bilanci preventivi delle regioni

Figura 12.3  
COMPOSIZIONE PERCENTUALE DEI TRASFERIMENTI PER TIPOLOGIA DI DESTINATARIO. 2002 E 2012



Fonte: Osservatorio Finanziario Regionale ISSIRFA sui bilanci preventivi delle regioni

La struttura dei trasferimenti delle regioni è riassunta nella figura 12.3, dove si riporta la composizione percentuale dei trasferimenti nel 2002 comparata a quella del 2010. Nel 2002 i trasferimenti delle ASL erano pari al 69%, mentre nel 2012 pesano per l'80%.

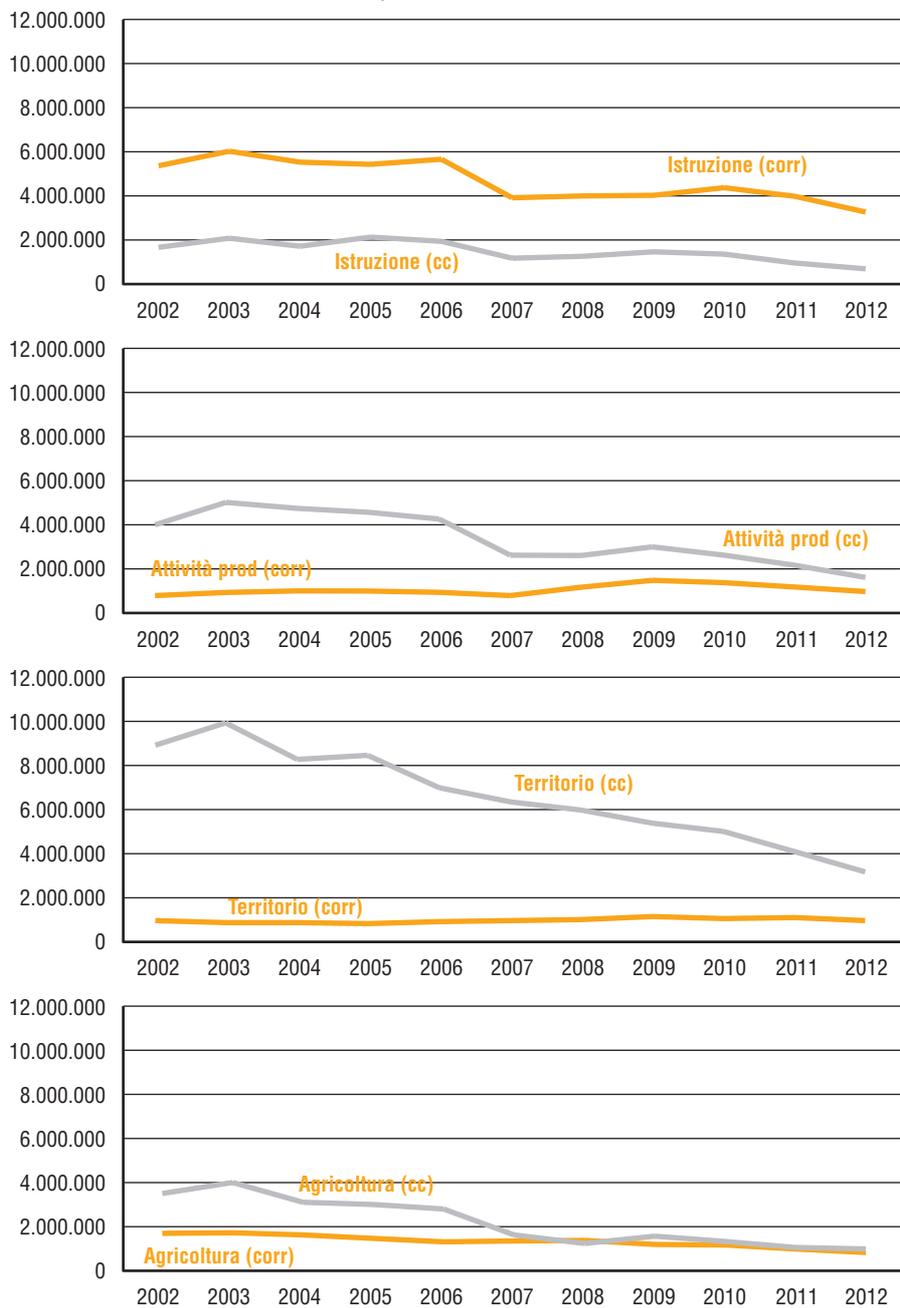
Al contempo, l'incidenza dei trasferimenti agli enti locali passa dal 12% del 2002 al 9% del 2012, mentre quelli verso le imprese crollano dal 10% al 3%.

I grafici in figura 12.4 riportano gli andamenti dei trasferimenti suddivisi per funzione, in particolare per istruzione (che include la formazione), territorio, attività produttive, e agricoltura.

Per quanto riguarda i trasferimenti per territorio, attività produttive, e agricoltura, si nota un calo dei trasferimenti in conto corrente, che di fatto scendono al livello di quelli in conto capitale, che permangono allo stesso livello.

Per quanto riguarda l'istruzione, in questo caso i trasferimenti in conto capitale sono più importanti di quelli in conto corrente. In questo si osserva un andamento in diminuzione dei trasferimenti in conto capitale, seguito da quello dei trasferimenti in conto corrente.

Figura 12.4  
 TRASFERIMENTI PER FUNZIONE. 2002-2010  
 Dati in migliaia di euro costanti al 2012



## 12.4

### I trasferimenti delle regioni nel triennio della crisi

In questo paragrafo si analizza l'andamento dei trasferimenti relativamente al triennio 2010-2012 prendendo in esame i bilanci consuntivi SIOPE. Occorre specificare che, soprattutto per i dati relativi al 2012, i flussi di cassa scontano la presenza di residui di anni precedenti o di mancati pagamenti rinviati al futuro, per cui vanno interpretati con una certa cautela.

Nella tabella 12.3 sono messe a confronto le macro voci dei bilanci consuntivi regionali per gli anni 2010, 2011 e 2012<sup>3</sup>. Si nota innanzitutto che il totale della spesa è rimasto sostanzialmente invariato nel 2012 rispetto al 2011, facendo registrare un calo dello 0,03% (ultima riga). Nel 2012 la spesa era diminuita dell'1,43% rispetto al 2010.

In termini di variazione assoluta nel biennio 2011-2012, la voce più rilevante è quella dei "trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche", seguita dai "trasferimenti correnti ad altri soggetti" e dai "trasferimenti in conto capitale ad amministrazioni pubbliche". Seguono le spese per il personale, per gli investimenti fissi e il rimborso quota relativo ai mutui e prestiti. Tra le voci di spesa in aumento figurano invece soprattutto i rimborsi di prestiti e alcune partite di giro delle spese per contabilità speciale.

Il ruolo dei trasferimenti gioca quindi un ruolo di primo piano per il contenimento della spesa regionale nel 2012. Per quanto riguarda la voce più rilevante, quella dei "trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche", il risparmio maggiore è ottenuto nei "Trasferimenti correnti a Stato" (si veda tabella 12.4). Per quanto riguarda le restanti voci dei trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche, diminuiscono soprattutto i trasferimenti a enti delle amministrazioni locali, in particolare quelli diretti alle province (-10,8%), ai comuni (-7,9%), alle Unioni di comuni (-13,8%) e alle comunità montane (-21,5%), e quelli destinati ad altri enti delle amministrazioni locali. Aumentano invece i trasferimenti nel settore della sanità.

Nella tabella 12.5 sono riportati i "trasferimenti correnti ad altri soggetti" che in totale mostrano una diminuzione del 10,6% pari a oltre 500 milioni di euro. I maggiori risparmi si rilevano nei "trasferimenti ad altri soggetti", in particolare in quelli destinati a istituzioni sociali private per fini diversi dal sociale ed enti privati produttori di servizi sanitari e assistenziali, e nei trasferimenti a imprese private (escluse quelle produttrici di servizi sanitari e assistenziali). In termini di variazione percentuale, spiccano le riduzioni di oltre il 59% dei trasferimenti a enti privati produttori di servizi sanitari e assistenziali, e del 100% all'Unione Europea. Anche in questo caso i trasferimenti nel settore della sanità, in particolare per i "Trasferimenti correnti a imprese produttrici di servizi sanitari e assistenziali" si osserva un incremento consistente.

Tabella 12.3  
**VOCI DI SPESA DEI BILANCI REGIONALI CONSUNTIVI 2010-2012**  
 Dati in migliaia di euro correnti

Voci di spesa dei bilanci regionali	2011-2012		2010-2011	
	Variazione percentuale	Variazione assoluta	Variazione percentuale	Variazione assoluta
Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche	-4,9%	-6.463.295	8,2%	9.938.603
Trasferimenti correnti ad altri soggetti	-10,6%	-515.090	-9,0%	-478.731
Trasferimenti in conto capitale ad amministrazioni pubbliche	-4,2%	-411.617	-1,7%	-172.273
Personale	-3,9%	-246.756	1,9%	116.547
Investimenti fissi	-6,7%	-205.544	-8,4%	-279.365
Rimborso quota capitale di mutui e prestiti alla cassa depositi e prestiti	-12,5%	-123.997	10,5%	94.359
Interessi passivi e oneri finanziari diversi	-4,1%	-85.560	-0,7%	-14.322
Spese per organi istituzionali	-5,2%	-44.191	-6,8%	-61.942
Partecipazioni azionarie e conferimenti di capitale	-16,6%	-33.753	-29,8%	-86.530
Imposte e tasse	-8,6%	-31.092	-37,2%	-214.754
Rimborso finanziamenti a medio e lungo termine (a carico dello stato)	-10,5%	-24.198	-11,8%	-30.838
Utilizzo beni di terzi	-6,3%	-12.778	-9,7%	-22.069
Pagamenti da regolarizzare per pignoramenti (pagamenti codificati dal cassiere)	-5,1%	-11.164	.	218.944
Altri pagamenti da regolarizzare (pagamenti codificati dal tesoriere)	-75,3%	-497	918,1%	596
Pagamenti da regolarizzare derivanti dal rimborso delle anticipazioni di cassa (pagamenti codificati dal tesoriere)	-100,0%	-2	-100,0%	-138.890

Tabella 12.3  
**VOCI DI SPESA DEI BILANCI REGIONALI CONSUNTIVI 2010-2012 (segue)**  
 Dati in migliaia di euro correnti

Voci di spesa dei bilanci regionali	2011-2012		2010-2011	
	Variazione percentuale	Variazione assoluta	Variazione percentuale	Variazione assoluta
Rimborso prestiti per cartolarizzazione	1,0%	863	-87,8%	-608.561
Rimborso prestiti obbligazionari (a carico della regione)	0,2%	1.297	-3,2%	-18.413
Fondi speciali conto capitale	19,1%	7.604	-41,2%	-27.950
Rimborso prestiti obbligazionari (a carico dello stato)	15,3%	10.267	5,2%	3.340
Trasferimenti in conto capitale ad altri soggetti	0,3%	12.610	-11,8%	-597.319
Fondi di riserva	43,2%	68.006	-15,9%	-29.823
Rimborso finanziamenti a medio e lungo termine (a carico della regione)	13,8%	127.145	-43,4%	-709.180
Oneri straordinari della gestione corrente	38,6%	248.109	-23,9%	-202.155
Acquisto di beni e prestazioni di servizi	6,3%	349.140	-0,1%	-4.559
Concessioni di crediti e anticipazioni	127,3%	500.623	34,3%	100.377
Rimborso anticipazioni di cassa	25,3%	636.346	127,9%	1.413.365
Spese per contabilità speciali	17,1%	6.129.110	-23,9%	-1.413.365
<b>Totale spesa</b>	<b>-0,03%</b>	<b>-67.848.197</b>	<b>-1,43%</b>	<b>-3.064.868.455</b>

Fonte: SIOPE (Sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici), Ragioneria Generale dello Stato

Tabella 12.4  
**TRASFERIMENTI CORRENTI AD AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE. BILANCI CONSUNTIVI 2011 E 2012**  
 Dati in migliaia di euro correnti

	2012	2011	Var. percentuale	Var. assoluta
II Livello	124.787.732	131.251.027	-4,9%	-6.463.295
Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche				
III Livello	3.958.300	10.889.401	-63,6%	-6.931.101
Trasferimenti correnti a enti dell'amministrazione centrale				
S1511	3.784.980	10.706.815	-64,6%	-6.921.835
Trasferimenti correnti a Stato				
S1512	161.699	174.882	-7,5%	-13.183
Trasferimenti correnti ad altri enti dell'amministrazione centrale				
S1513	11.620	7.704	50,8%	3.917
Trasferimenti correnti a enti di ricerca delle amministrazioni centrali				
III Livello	228.818	166.660	37,3%	62.158
Trasferimenti correnti a enti di previdenza				
S1520	228.818	166.660	37,3%	62.158
Trasferimenti correnti a enti di previdenza				
III Livello	120.600.614	120.194.966	0,3%	405.648
Trasferimenti correnti a enti delle amministrazioni locali				
S1531	396.482	414.423	-4,3%	-17.941
Trasferimenti correnti ad altre Regioni e Province autonome				
S1532	2.584.281	2.895.555	-10,8%	-311.274
Trasferimenti correnti a Province				
S1533	41	16	154,0%	25
Trasferimenti correnti a Città metropolitana				
S1534	27.665	44.881	-38,4%	-17.216
Trasferimenti correnti a Comuni per referendum e spese elettorali				
S1535	5.018.681	5.449.125	-7,9%	-430.445
Altri trasferimenti correnti ai Comuni				
S1536	177.993	206.427	-13,8%	-28.435
Trasferimenti correnti a Unioni di comuni				
S1537	243.388	310.209	-21,5%	-66.821
Trasferimenti correnti a Comunità montane				
S1538	87.765.438	87.709.087	0,1%	56.352
Trasferimenti correnti ad Aziende sanitarie				
S1539	16.539.408	16.059.085	3,0%	480.322
Trasferimenti correnti ad Aziende ospedaliere				

Tabella 12.4  
**TRASFERIMENTI CORRENTI AD AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE. BILANCI CONSUNTIVI 2011 E 2012 (segue)**  
 Dati in migliaia di euro correnti

	2012	2011	Var. percentuale	Var. assoluta
S1540	1.787.317	1.306.517	36,8%	480.800
S1541	60.798	69.593	-12,6%	-8.795
S1542	33.670	27.413	22,8%	6.256
S1543	11.014	7.497	46,9%	3.517
S1544	31.766	43.864	-27,6%	-12.097
S1545	366.882	377.624	-2,8%	-10.742
S1546	4.356	2.783	56,5%	1.573
S1547	525.350	529.279	-0,7%	-3.929
S1548	136.952	154.827	-11,5%	-17.875
S1549	2.772.564	2.531.869	9,5%	240.695
S1550	574.456	696.571	-17,5%	-122.115
S1551	197.976	180.873	9,5%	17.104
S1552	1.178.253	979.192	20,3%	199.061
S1553	161.012	179.769	-10,4%	-18.756
S1554	1.404	1.403	0,0%	0
S1555	3.467	17.082	-79,7%	-13.615

Fonte: SIOPE (Sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici), Ragioneria Generale dello Stato

Tabella 12.5  
**TRASFERIMENTI CORRENTI AD ALTRI SOGGETTI. BILANCI CONSUNTIVI 2011 E 2012**  
 Dati in migliaia di euro correnti

	2012	2011	Var. percentuale	Var. assoluta
II Livello	4.351.708	4.866.798	-10,6%	-515.090
Trasferimenti correnti ad altri soggetti				
III Livello	11.970	49.803	-76,0%	-37.833
Trasferimenti correnti a istituzioni estere				
S1611	11	41.640	-100,0%	-41.629
Trasferimenti correnti a Unione Europea				
S1612	10.679	7.062	51,2%	3.616
Trasferimenti correnti ad altre istituzioni estere				
S1613	1.280	1.100	16,3%	180
Trasferimenti correnti a soggetti esteri privati				
III Livello	2.305.633	2.405.256	-4,1%	-99.624
Trasferimenti correnti a imprese				
S1623	1.103.302	1.220.431	-9,6%	-117.130
Trasferimenti correnti a imprese private (escluse quelle produttrici di servizi sanitari e assistenziali)				
S1624	1.116.146	1.146.352	-2,6%	-30.205
Trasferimenti correnti a imprese pubbliche				
S1625	86.185	38.473	124,0%	47.711
Trasferimenti correnti a imprese produttrici di servizi sanitari e assistenziali				
III Livello	2.034.106	2.411.739	-15,7%	-377.633
Trasferimenti correnti ad altri soggetti				
S1631	35.843	30.794	16,4%	5.050
Trasferimenti correnti a famiglie per assistenza sanitaria erogata direttamente dalla Regione				
S1632	695.485	751.471	-7,5%	-55.986
Trasferimenti correnti a famiglie				
S1633	182.189	213.361	-14,6%	-31.172
Trasferimenti correnti a istituzioni sociali private per assistenza sociale				
S1634	1.025.287	1.179.350	-13,1%	-154.063
Trasferimenti correnti a istituzioni sociali private per fini diversi dal sociale				
S1635	0			
Trasferimenti correnti ad altri				
S1636	95.301	236.763	-59,7%	-141.462
Trasferimenti correnti a enti privati produttori di servizi sanitari e assistenziali				

Fonte: SIOPE (Sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici), Ragioneria Generale dello Stato

Tabella 12.6  
**TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE AD AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE. BILANCI CONSUNTIVI 2011 E 2012**  
 Dati in migliaia di euro correnti

	2012	2011	Var. percentuale	Var. assoluta
II Livello	9.281.439	9.693.056	-4,2%	-411.617
III Livello	343.330	401.454	-14,5%	-58.124
S2211	115.658	225.744	-48,8%	-110.086
S2212	194.115	156.085	24,4%	38.030
S2213	33.557	19.624	71,0%	13.932
III Livello	19.854	5.684	249,3%	14.170
S2220	19.854	5.684	249,3%	14.170
III Livello	8.918.256	9.285.919	-4,0%	-367.663
S2231	999.275	205.477	386,3%	793.798
S2232	717.825	820.804	-12,5%	-102.979
S2233	287	3.495	-91,8%	-3.208
S2234	3.369.213	3.385.793	-0,5%	-16.579
S2235	36.014	35.340	1,9%	675
S2236	191.987	255.187	-24,8%	-63.200
S2237	1.193.550	1.291.901	-7,6%	-98.351
S2238	485.434	551.220	-11,9%	-65.786
S2239	13.727	13.037	5,3%	690

Tabella 12.6  
**TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE AD AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE. BILANCI CONSUNTIVI 2011 E 2012**  
 Dati in migliaia di euro correnti

	2012	2011	Var. percentuale	Var. assoluta
S2240	25.174	21.196	18,8%	3.978
S2241	18.605	27.959	-33,5%	-9.354
S2242	27.875	35.239	-20,9%	-7.364
S2243	4.688	15.890	-70,5%	-11.202
S2244	169.809	241.346	-29,6%	-71.537
S2245	4.986	5.449	-8,5%	-463
S2246	25.666	31.011	-17,2%	-5.345
S2247	764.721	1.076.417	-29,0%	-311.696
S2248	242.968	631.767	-61,5%	-388.799
S2249	548.724	604.732	-9,3%	-56.009
S2250	253	1.541	-83,6%	-1.288
S2251	46.335	16.252	185,1%	30.083
S2252	8.027	9.920	-19,1%	-1.892
S2253	23.113	4.948	367,2%	18.166

Fonte: SIOPE (Sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici), Ragioneria Generale dello Stato



La terza voce in termini di risparmi deriva dai trasferimenti in conto capitale ad amministrazioni pubbliche (tabella 12.6). In questo caso la voce più rilevante è quella relativa ai trasferimenti in conto capitale a enti delle amministrazioni locali, per un risparmio pari a oltre 367 milioni di euro. In particolare si registrano i tagli ai trasferimenti verso le province (oltre un milione di euro), ai comuni (16,5 milioni), alle Comunità montane (oltre 63 milioni di euro). Consistenti anche i tagli ai trasferimenti nel settore della sanità, in particolare alle aziende sanitarie (98 milioni di euro) e alle aziende ospedaliere (oltre 65 milioni). Tra i risparmi più consistenti in termini assoluti si registrano quelli relativi ai trasferimenti in conto capitale a enti e agenzie regionali, pari a quasi 312 milioni di euro, e quelli relativi a organismi regionali interni, pari a quasi 389 milioni. Da registrare infine la riduzione del 30% dei trasferimenti in conto capitale alle università, che passano dagli oltre 241 milioni di euro del 2011 ai 170 milioni del 2012.

In sintesi, i maggiori risparmi nella spesa delle regioni del 2012 rispetto al 2011 si rilevano in tre voci, trasferimenti, spese per il personale e spese per investimenti. Per quanto riguarda i primi, già nel 2011 rispetto al 2010 si erano fatti registrare dei tagli ma non così rilevanti come nel 2012. Per quanto riguarda i trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche, nel biennio 2010-2011 sono diminuiti sostanzialmente nei Comuni e nelle Aziende ospedaliere, mentre erano aumentati per le Province e per le Aziende sanitarie e nella maggioranza delle altre voci.

I trasferimenti correnti ad altri soggetti erano diminuiti già nel biennio 2011-2010 per un valore di quasi 500 milioni di euro. In questo caso i maggiori risparmi erano stati ottenuti nei trasferimenti a imprese private (escluse quelle produttrici di servizi sanitari e assistenziali), pari a oltre 310 milioni, e nei trasferimenti a imprese pubbliche per un valore di 240 milioni. Consistente anche il calo dei trasferimenti a istituzioni sociali private per assistenza sociale, pari a 46 milioni.

Infine anche i trasferimenti ad amministrazione pubbliche in conto capitale avevano già fatto registrare un calo di 172 milioni di euro nel 2011 rispetto al 2010. Le riduzioni più consistenti si osservano per i Comuni (oltre 510 milioni di euro), per le Province (321 milioni), e per gli enti e agenzie regionali (320 milioni).

Per concludere, nel 2012 si registra una caduta generalizzata dei trasferimenti. In alcuni casi, tale processo prosegue una dinamica di riduzione dei trasferimenti già presente nel 2011, come nel caso dei trasferimenti correnti ai Comuni, nel comparto dell'assistenza sociale, e nel caso dei trasferimenti in conto capitale di nuovo verso i Comuni, nonché verso le Province e gli enti e agenzie regionali. In tutti gli altri casi invece, il segno meno si materializza solo nel 2012. Occorre infine osservare che la riduzione di spesa per il personale del 2012 non si era registrata nel 2011,

dove questa aumentava invece del 1,87% rispetto al 2011. Al contrario, la caduta degli investimenti fissi registrata nel 2011 si somma a quella del 8,35% del 2011 rispetto al 2010.

## 12.5

### Riflessioni conclusive: le regioni e il federalismo fiscale in cerca di identità

I trasferimenti giocano un ruolo fondamentale in tutti i sistemi decentrati o federali. I governi attuano trasferimenti, sia orizzontali che verticali, per realizzare una redistribuzione territoriale del reddito, o una perequazione degli enti decentrati. A loro volta, gli enti decentrati trasferiscono risorse sia ad attori del territorio, imprese pubbliche e private, sia agli enti locali. In questo studio ci si è soffermati sui trasferimenti dal lato delle spese delle regioni nel decennio che va dal 2002 al 2012.

All'inizio dell'intervento ci si era posti la domanda se la dinamica dei trasferimenti riflettesse l'attuazione del federalismo fiscale in Italia. La legge delega sul federalismo fiscale (legge 42/2009) ha avviato un processo di riforma del sistema di finanza pubblica che introduce numerose e significative trasformazioni che incidono nei rapporti tra le regioni, le province e i comuni. Uno degli obiettivi è il superamento del sistema di finanza derivata, che assicurava ai comuni e alle province il finanziamento mediante trasferimenti.

In generale, se da un lato l'ammontare complessivo dei trasferimenti (a prezzi costanti) non varia sensibilmente nel periodo considerato, dall'altro lato è mutata la *composizione* dei trasferimenti. Questa risulta fortemente condizionata dall'andamento della spesa sanitaria, che assorbe una parte sempre più rilevante dei trasferimenti delle regioni, che nel 2012 arriva a pesare per quasi il 90% in alcune regioni a statuto ordinario. La rilevata riduzione dei trasferimenti verso gli enti locali può essere messa in relazione con la fiscalizzazione dei trasferimenti regionali agli enti locali, ossia la progressiva sostituzione dei trasferimenti con il fisco locale.

In linea di principio le regioni godono di un certo margine di libertà in termini di funzioni da delegare agli enti locali e relativi trasferimenti. Questo conferisce alle regioni la possibilità di strutturarsi in modo diverso a seconda del modello organizzativo perseguito.

A questo proposito sono stati presi in esame gli andamenti dei trasferimenti pro-capite, della quota di trasferimenti sanitari, e della quota di trasferimenti al netto dei trasferimenti sanitari nelle venti regioni nel decennio 2002-2012. In tutti i casi le differenze che emergono tra le regioni rispecchiano sostanzialmente la suddivisione tra regioni a statuto ordinario e



regioni a statuto speciale. Questo dato resta stabile nel decennio considerato. Due eccezioni sono rappresentate dalle regioni Sicilia e Basilicata. La prima è l'unica tra le regioni a statuto speciale ad avere una struttura simile alle regioni a statuto ordinario. Mentre il contrario accade per la Basilicata, dove si osserva un livello di trasferimenti più simile a quello delle regioni a statuto speciale. Tuttavia anche in questi due casi le peculiarità sono già presenti a inizio del periodo in esame, e non sembrano pertanto riconducibili alla riforma del Titolo V. Per quanto riguarda invece la quota di trasferimenti al netto dei trasferimenti sanitari, si osserva una riduzione delle differenze tra le regioni nel periodo sotto osservazione.

In sostanza, non si assiste a dinamiche che possano far pensare a regioni che abbiano ridisegnato la struttura dei trasferimenti agli enti locali in ragione di un particolare modello organizzativo. Il disegno dei trasferimenti regionali riflette infatti fattori strutturali – quali il tipo di statuto, la progressiva fiscalizzazione dei trasferimenti regionali verso gli enti locali, e ruolo dei trasferimenti sanitari – piuttosto che aspetti riconducibili a scelte di modelli organizzativi particolari.

Il terzo interrogativo posto era quello relativo all'impatto della crisi sulla struttura dei trasferimenti regionali. Il triennio della crisi, caratterizzato da un processo di ri-centralizzazione della spesa pubblica, sembra aver influenzato l'andamento dei trasferimenti delle regioni. Questi ultimi figurano infatti come le voci di bilancio che diminuiscono in misura maggiore, a cominciare già dal 2011, ma in modo più rilevante e generalizzato nel 2012. Vale la pena sottolineare come anche in questa analisi emerge una caduta generalizzata dei trasferimenti in conto capitale.

Si può concludere che lo spazio di autonomia concesso alle regioni non ha portato all'emergere di differenze sostanziali nel sistema dei trasferimenti tra le regioni, mentre l'attuazione del federalismo fiscale sembra riflettersi nella diminuzione dei trasferimenti regionali verso gli enti locali. Ci si può infine chiedere in che misura la gestione delle finanze pubbliche a seguito della crisi stia modificando la struttura dei trasferimenti regionali più di quanto non abbia fatto la riforma del Titolo V, e in particolare l'attuazione del federalismo fiscale.

Allo stato attuale l'applicazione della riforma è stata messa a dura prova dalla ri-centralizzazione della finanza pubblica operata dal governo centrale nel corso dell'ultimo triennio, ed è tuttora tra le materie in cui il presente governo intende intervenire. La quota di spesa pubblica decentrata (33,2%) in Italia è di poco inferiore alla Germania (38,8%). Tuttavia il decentramento delle entrate è rimasto fermo al palo: solo il 18,4% degli introiti fiscali e di altra natura sono imputabili direttamente alle amministrazioni locali, a fronte del 34,4% della Germania (Unioncamere, 2013).

La progettazione e l'attuazione del federalismo fiscale in Italia è in uno

stato 'liquido' che permane dal oltre dieci anni. Uno dei nodi da sciogliere è il ruolo che regioni devono assumere in questo quadro, e in questo senso sembrano mancare di identità, assieme al quadro generale dell'impianto della fiscalità decentrata. Se si desidera andare verso una direzione di maggiore decentramento con un assetto 'regionalista', allora le regioni dovrebbero giocare un ruolo di *pivot* nel loro territorio, con maggiore autonomia nell'organizzazione delle loro attività e nella suddivisione delle competenze tra regione ed enti locali. Infine, la riduzione dei trasferimenti delle regioni agli enti locali deve essere accompagnata da una maggiore autonomia fiscale per questi ultimi.

Il disegno dell'identità regionale all'interno del nuovo assetto dello Stato non può infine prescindere dalla recente introduzione del pareggio di bilancio in Costituzione. Con la legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, è stato introdotto in Italia il principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale che coinvolge sia il governo centrale che i governi locali. In questo senso il coordinamento tra la regione e gli enti locali diventerà ancora più rilevante, assieme al ruolo di interfaccia delle regioni tra l'amministrazione centrale e il territorio. In questo senso, un esempio di attività di coordinamento della finanza degli enti locali da parte delle regioni si può rintracciare nell'esperienza dei meccanismi di compensazione nell'ambito del Patto interno di stabilità (Buglione e Filippetti, 2012).

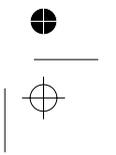
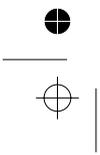
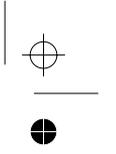
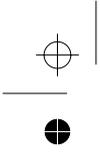
## Bibliografia

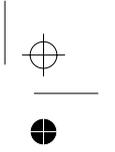
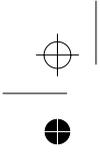
- Brosio G., Piperno, S. (2009), *Governo e Finanza Locale*, Giappichelli, Torino.
- Buglione E. (2012), "La finanza regionale: storia scritta e da riscrivere", in Camera dei deputati, Osservatorio sulla legislazione, *Rapporto sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea, Parte II, Tendenze e problemi della legislazione regionale*, a cura dell'ISSIRFA-CNR, Roma.
- Buglione E., Filippetti A. (2012), "L'andamento dei rapporti finanza centrale-municipale nell'attuazione del federalismo fiscale", *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 26, pp. 49-70.
- Camera dei Deputati, Osservatorio sulla Legislazione (2012), *Rapporto sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea, Parte II, Tendenze e problemi della legislazione regionale*, a cura dell'ISSIRFA-CNR, Roma.
- Carabba M., Claroni A. (a cura di) (2012), "Piccolo codice del federalismo", *Quaderno SVIMEZ*, n. 33.
- Filippetti A. (2013), "Il federalismo fiscale in tempo di crisi", in *Rapporto sulle regioni in Italia*, Il Sole 24 Ore, Milano.
- Mangiameli S. (2011), *Lecture sul regionalismo italiano. Il Titolo V tra attuazione e riforma della riforma*, Giappichelli, Torino.
- Mangiameli S. (a cura di) (2012), *Il regionalismo italiano tra tradizione unitarie e processi di federalismo*, Giuffrè, Milano.

- Mangiameli S. (2012), *La nuova parabola del regionalismo italiano: tra crisi istituzionale e necessità di riforme*, ISSIRFA: Studi e Interventi, [www.issirfa.cnr.it/6738,908.html](http://www.issirfa.cnr.it/6738,908.html).
- Oates W. E. (1972), *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Jonanovitch, New York.
- Oates W. E. (1999) "An Essay on Fiscal Federalism", *Journal of Economic Literature*, 37, pp. 1120-1149.
- Tiebout C. M. (1956) "A Pure Theory of Local Expenditures", *Journal of Political Economy*, 64, pp. 416-424.
- Unioncamere (2013), *Il federalismo fiscale in tempi di crisi. Analisi della spesa pubblica italiana tra riforme inattuate e politiche di riaccostamento*, Quaderni di ricerca Istituzioni e Federalismo.
- Unioncamere Veneto (2012), *Centro o periferia: chi ha pagato il conto delle manovre?*, Centro Studi, Ufficio SISTAN, Venezia.
- Weingast B. R. (1995) "The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development", *Journal of Law, Economics and Organization*, 11, 1.

#### Note

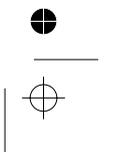
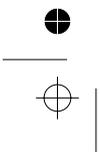
- <sup>1</sup> In questo studio per trasferimenti delle regioni si intendono i trasferimenti dal lato della spesa, mentre non saranno presi in esame i trasferimenti in entrata dall'amministrazione centrale.
- <sup>2</sup> Tutti i dati relativi all'Osservatorio Finanziario Regionale sono espressi in euro deflazionati al 2012.
- <sup>3</sup> Fonte: SIOPE (Sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici), Ragioneria Generale dello Stato.

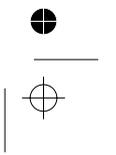
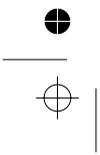
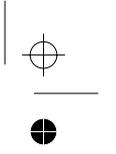
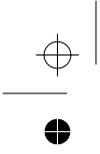




**Parte terza**

**Scenario internazionale**





## 13 La “questione IMU-Service Tax” nel contesto europeo: alcune riflessioni

Giancarlo Pola

*13.1 Le quantità e le incidenze coinvolte, con i “caveat” del caso – 13.2 Le diverse tipologie – 13.3 Come spiegare il “poco” di Germania e Spagna dal quale ci stiamo allontanando? – 13.4 E come spiegare il “molto” (persistente) di Francia e Gran Bretagna? – 13.5 La questione degli aggiornamenti dei valori (catastali o non): i casi britannico e tedesco – 13.6 Concludendo: l’esperienza britannica 1987-1992 (rates-poll tax-council tax) come illustre precedente del travaglio italiano 2011-2014 (ICI-IMU-service tax)*

Le dispute politiche che a partire dal 2011 si sono succedute in Italia sulle riforme del prelievo immobiliare – e che, al momento della stesura della presente nota (agosto 2013) appaiono solo provvisoriamente risolte – non solo inducono a gettare uno sguardo incuriosito all’erba del vicino quale si presenta oggi, ma fanno tornare alla memoria echi di battaglie ancor più incandescenti avvenute sul tema specifico in Europa, *in primis* nella Gran Bretagna thatcheriana di fine anni Ottanta (cfr. *infra*). Appare chiaro che, in Italia, si è in una fase di transizione sia in fatto di quantità di gettito che di qualità/filosofia della tassazione coinvolta, con il previsto passaggio dall’IMU alla *Service Tax*.

Scegliendo come riferimento i 4 Paesi europei più significativi per un raffronto con l’Italia (Gran Bretagna, Germania, Francia e Spagna) si procede ora a effettuare tale raffronto sugli aspetti più significativi: quantità, tipologia, peculiarità, problematiche coinvolte (vedi questione catastale) per terminare con una disamina più approfondita del solo caso inglese, che è quello più significativamente vicino all’odierna esperienza italiana.

### 13.1

#### Le quantità e le incidenze coinvolte, con i “caveat” del caso

Fino al 2011 l’Italia figurava all’ultimo posto tra i principali Paesi europei quanto a valore assoluto del solo prelievo diretto sugli immobili (9,8 miliardi) e al penultimo quanto a peso sul PIL (0,62%, contro lo 0,45% della Germania). All’altro estremo, nello stesso anno, stavano Francia e Regno Unito con quasi 60(!) miliardi di euro di gettito. Includendo la tassazione indiretta così come specificata in tabella l’Italia veniva a superare di poco i 17 miliardi, rimanendo sempre dietro la Spagna, ma superando la Germania in termini di peso sul PIL. A distanze ancor più stratosferiche rispetto al solo prelievo

vo diretto si collocavano Francia e Regno Unito, con i loro 70-80 miliardi di incassi complessivi e il loro (approssimativo) 4% di PIL.

Con il 2012 il nostro Paese compie un deciso balzo in avanti, sfiorando i 24 miliardi di solo prelievo diretto su proprietari/occupanti, doppiando Spagna e Germania in valori assoluti. Da allora – e fino alla soluzione definitiva prevista per il 2014 – il nostro Paese sembra volere intraprendere un cammino che lo porterà a un approdo più vicino alle situazioni di Francia e Gran Bretagna che non a quelle del binomio Spagna-Germania, più prossimo all'Italia all'inizio del percorso.

I “caveat” riguardano in particolare i dati di Francia e Gran Bretagna. Nel primo caso vi è da precisare che il prelievo sugli immobili *del solo livello comunale* si aggirava nel 2011 sui 41 miliardi (quasi tutti sul “costruito”, incluso il “contributo speciale” sui capannoni), cioè il 70% circa del totale segnalato, ma pur sempre una cifra consistente. Nel caso della Gran Bretagna va detto che, almeno nell'anno considerato in tabella (dal 2013 le cose sono un po' cambiate, a favore degli Enti locali) i 59 miliardi indicati per l'imposta su proprietari/occupanti vanno accreditati solo per la metà agli Enti locali, quella corrispondente alla *council tax* (cfr. *infra*). L'altra metà, corrispondente ai *business rates* (cfr. *infra*), è stata praticamente nazionalizzata fin dal 1990 e nelle statistiche figura come trasferimento centrale. In conclusione: Francia e Gran Bretagna rimangono in Europa i due big del prelievo immobiliare gestito in completa autonomia dal livello comunale, con rispettivamente 41 e 30 miliardi circa di massa tributaria gestita. L'Italia li sta “inseguendo”, cosa che non sembrano intenzionati a fare né la Germania né la Spagna.

Tabella 13.1  
PRELIEVO DIRETTO E INDIRETTO SUI FABBRICATI NEI PRINCIPALI PAESI EUROPEI  
Milioni di euro e percentuale sul PIL

Tipo di imposta	2011					2012
	Francia	Germania	Regno Unito	Spagna	Italia	Italia
Imposte su proprietari/occupanti (escluse tasse rifiuti)	58.179	11.680	59.111	10.886	9.818	23.727
	2,91	0,45	3,38	1,02	0,62	1,52
Imposte d'atto su trasferimenti onerosi e locazioni	10.703	6.365	7.010	6.402	6.850	—
	0,53	0,25	0,40	0,60	0,43	—
Imposte su successioni e donazioni	8.610	4.246	3.345	2.161	497	569
	0,43	0,16	0,19	0,20	0,03	0,04

Fonte: dati e relative precisazioni di Banca d'Italia, Audizione nell'ambito dell'Indagine conoscitiva sulla tassazione degli immobili

## 13.2 Le diverse tipologie

Prelievi fondiari sono applicati in tutti i quattro Paesi a livello municipale e, in Francia, anche a livello di dipartimenti. Il quadro è articolato: mentre Germania e Spagna hanno, come l'Italia, una sola imposta su tutti gli immobili, Francia e Regno Unito sono caratterizzati da una pluralità di prelievi. Soggetto passivo è il proprietario in Germania (*Grundsteuer*) e Spagna (*impuesto sobre bienes inmuebles, IBI*), l'occupante nel Regno Unito (*council tax, CT e uniform business rate, UBR*) e, in Francia, l'occupante, se diverso dal proprietario (per *taxe d'habitation e cotisation foncière des entreprises, CFE*) o il proprietario (*taxe foncière, taxe d'habitation e CFE*). La base imponibile è calcolata in Germania e Spagna sul *valore catastale*, nel Regno Unito sul valore commerciale "catastizzato" (*council tax*) o su un canone convenzionale di locazione (*UBR*), in Francia sulla rendita catastale. Le aliquote sono proporzionali al valore, salvo per la *council tax*, che prevede cifre fisse differenziate per fasce di valore dell'immobile. Le somme pagate dalle imprese sono generalmente deducibili dalle imposte sul reddito.

## 13.3 Come spiegare il "poco" di Germania e Spagna dal quale ci stiamo allontanando?

Come ricordato, e come si constata già dalla tabella, già con l'IMU 2012, ma verosimilmente ancor più con l'ipotesi "Tares / Service Tax" del 2014 l'Italia è destinata ad allontanarsi dalle situazioni dei due Paesi dove l'incidenza della tassazione immobiliare è (e apparentemente rimarrà) minore, Germania e Spagna. Proprio a queste due situazioni si vuol dare ora uno sguardo, evidenziando le possibili ragioni di tale peculiarità

Quanto alla *Germania*, la ragione principale della sua bassa tassazione immobiliare locale in confronto ai Paesi confinanti (o quasi confinanti, come l'Italia) sta molto probabilmente nell'esistenza di un'altra fonte primaria di finanziamento comunale, ovvero di quella *Gewerbesteuer* (Imposta sulle attività economiche) che fino a due anni fa esisteva anche in Francia sotto forma di *Taxe Professionnelle* e che Sarkozy ha deciso subitaneamente di abolire. Al contrario le Associazioni dei Comuni tedeschi – di tutte le dimensioni – hanno perveracamente resistito ad analoga proposta che è stata loro avanzata sia dal Governo federale che dalla Confindustria tedesca, ripudiando l'ipotesi di sostituzione del gettito con compartecipazioni potenziate ai gettiti di IRES e IVA attribuiti al *Land* di appartenenza. Il manteni-

mento nel bilancio di tale voce consolidata e robusta, insieme con l'esistenza di un diffuso sistema tariffario per i servizi locali, ha probabilmente contribuito a mantenere entro minimi termini l'imposizione immobiliare, anche grazie a un sistema di valutazione obsoleto (cfr. *infra*).

Fatte le debite proporzioni si potrebbe dire altrettanto della *Spagna*, nella quale i municipi godono di una griglia di introiti alternativi all'IBI abbastanza robusta, a cominciare dall'IAE (imposta sulle attività economiche, ovvero l'IRAP spagnola, a dimensione locale e non regionale), per continuare con l'imposta sui veicoli meccanici e, soprattutto, con l'imposta sull'incremento di valore dei terreni urbani (in pratica, l'IVAF italiana degli anni Sessanta, poi abolita a favore della successiva INVIM). Se si aggiunge la mai abbandonata speranza di vedere confermata la disposizione costituzionale in base alla quale essi hanno diritto di partecipare in via stabile alle risorse della propria Comunità Autonoma, la "moderazione" dei Comuni spagnoli in termini di prelievo immobiliare locale può essere compresa.

#### 13.4

#### E come spiegare il "molto" (persistente) di Francia e Gran Bretagna?

Quanto alla *Francia*, apparentemente l'elevata mole della sua tassazione immobiliare confligge con la spiegazione dianzi fornita per la Germania, per la quale si è invocato come giustificativo della scarsità di gettito la presenza di una "seconda gamba" del bilancio locale quale la *Gewerbesteuer*. Nel caso francese concorrono alla spiegazione due fattori: i) il fatto che hanno competenza a tassare gli immobili non solo i Comuni, ma anche i Dipartimenti (da soli, essi introitano più di quanto hanno incassato i Comuni italiani nel 2011, ovvero 11 miliardi, tutti sul "costruito"); ii) la peculiarità francese consistente nella coesistenza, con la *taxe d'habitation*, di un debito d'imposta a carico dell'occupante oltre a quello a carico del proprietario, soluzione alla quale apparentemente si giungerà anche in Italia con la *Service Tax* nel caso degli immobili affittati.

Circa la Gran Bretagna, la spiegazione sembra risiedere soprattutto nella storia, nella quale i *rates* hanno dominato i bilanci locali per secoli fino agli anni Ottanta del secolo scorso, coprendo per oltre il 50% il costo di servizi municipali di grande spessore (la spesa locale ammonta oggi a circa 190 mld di euro, quasi il doppio di quella italiana). Venuta a mancare la componente *business rates*, confluita in pratica nel mare magnum dei *grants* centrali, è toccato alla *council tax* rappresentare in perfetta solitudine un livello di autonomia finanziaria locale appena dignitoso (meno del 20%!) a fronte di uno strapotere centrale che, fino al 2012, non ha concesso spazi

ulteriori di autonomia, quantomeno in Inghilterra (qualche concessione è stata fatta alla Scozia e all'Irlanda del Nord).

### 13.5

#### La questione degli aggiornamenti dei valori (catastali o non): i casi britannico e tedesco

Comune ai cinque Paesi, con qualche eccezione, è il problema dell'obsolescenza delle basi imponibili. Solo le basi imponibili di IBI (Spagna) e UBR (Regno Unito) sono adeguate periodicamente, mentre negli altri casi si rimedia con moltiplicatori (Germania) o aumenti della misura di prelievo (Francia e *council tax* del Regno Unito). La questione non è di poco conto, come testimoniano le conclusioni del Rapporto Lyons per la CT e le attuali discussioni vertenti sul tema in Germania.

Il Rapporto Lyons affermava al proposito che:

- la storia dimostra che è possibile, anche se non ideale, continuare a tassare gli immobili sulla base di valori superati, ma è sempre consigliabile agganciarsi a valori reali e aggiornati, e la tecnologia moderna lo consente;
- una prima rivalutazione dei valori immobiliari, fermi alle definizioni risalenti al 1993, avrebbe costituito già allora (il Rapporto è del 2007) una vera sfida, e il governo era invitato a procedere;
- una fonte di risorse pubbliche come era la CT andava assolutamente mantenuta, ma nell'obbligo di conservarne la credibilità aggiornando i valori.

Apparentemente, le raccomandazioni del Rapporto sono state ignorate, se le basi sono rimaste quelle del 1991 per Inghilterra, Scozia e Irlanda, mentre in Galles sono state aggiornate nel 2005, con riferimento a valori del 2003.

Ma la questione del ritardo nella rivalutazione dei valori catastali (veri e propri, in questo caso) investe soprattutto la Germania, la cui *Grundsteuer B* (quella sugli immobili) si compara direttamente con l'ICI e l'IMU. Trattasi di un'imposta basata sul valore stimato della proprietà (*Einheitswert*, ovvero "valore unitario"). L'*Einheitswert* è il frutto di una procedura di rivalutazione di valori di rendita catastale che risalgono al 1964 per i *Laender* occidentali e addirittura al 1935 per quelli orientali. Si applica poi un coefficiente (*Messzahl*) dello 0,35% ai valori "occidentali" e dello 0,5-1% ai valori "orientali" per definire una base imponibile (*Steuermessbetrag*), condivisa da Ufficio delle imposte e Comune di ubicazione dell'immobile. Ai valori

così ottenuti viene applicato il moltiplicatore (*Hebesatz*) stabilito dal Comune, onde ottenere l'ammontare definitivo dell'imposta dovuta. Come detto, l'*Hebesatz* varia in Germania da Comune a Comune, con minimi e massimi abbastanza eclatanti, tenendo conto che i valori più alti si trovano in genere nelle grandi città (per fare un esempio: il comune di Francoforte sul Meno applica per immobili residenziali un moltiplicatore pari al 460%, mentre un piccolo comune limitrofo – Eschborn – rimane al 140%).

Pur essendo riconosciuto come un giustificato e utile tributo comunale (garantisce fra l'altro maggiore programmabilità al bilancio di quanto non faccia la *Gewerbesteuer*, l'altra imposta locale) si riconosce in Germania che la *Grundsteuer B* necessita di una riforma dei parametri valutativi. La scelta, si afferma negli ambienti specializzati, dovrà essere fatta tra il metodo basato sulle superfici e quello basato sulla valorizzazione, che però dovrebbe essere effettuata con modalità semplificate: ma, si afferma, esiste anche una terza via, che combinerrebbe entrambe le soluzioni. C'è un *work in progress* in questo settore in Germania, con sperimentazioni in atto dal 2012, ma che al momento non è approdato a nessuna riforma normativa.

### 13.6

#### **Concludendo: l'esperienza britannica 1987-1992 (rates-poll tax-council tax) come illustre precedente del travaglio italiano 2011-2014 (ICI-IMU-service tax)**

Nella misura in cui il nostro Paese sembra avviato a sostituire il “semplice” mondo dell'ICI con quello, tuttora opaco ma ambizioso, di una *service tax* che, come la CT, andrà oltre il mero prelievo immobiliare, si ritiene utile e istruttivo richiamare quelli che sono stati i tratti distintivi della situazione britannica. Essi ci sembrano particolarmente meritevoli di menzione per lo spettatore-contribuente italiano dell'autunno 2013.

All'inizio (e fino al 1987) erano i *rates*, applicati sia alle abitazioni che agli edifici industriali, con aliquote a discrezione dell'ente locale (*county* o *district*). Nel triennio 1988-90 interviene l'ormai storica riforma thatcheriana della fiscalità locale che:

- in un primo tempo sopprime l'autonomia municipale in materia di *rates* sulle imprese, rimpiazzandola con l'*Uniform Business Rate*;
- successivamente rivoluziona la situazione esistente in materia di *domestic rates* (sulle abitazioni), consacrando una concezione del tutto nuova della tassazione delle famiglie.

È questo il punto nodale della filosofia thatcheriana: l'abbandono di

ogni riferimento alla nozione di capacità contributiva per optare in favore della nozione di *tax-price*, cioè di onere sopportato per contribuire al finanziamento dei servizi resi (*community charge*, nella versione popolare *poll tax*, comunque un'imposta capitolaria). Per ciascuna abitazione doveva essere calcolato un contributo, proporzionale al numero dei membri della famiglia e identico per ciascun maggiorenne. Inizialmente la somma era stata individuata in circa 50 sterline, a prescindere dal livello del reddito: dunque un'imposta capitolaria, corrispondente al dogma thatcheriano "you pay for what you get". Successivamente la tassa raggiunse le 300 sterline, generando uno scontento generale: alla fine del 1991 il contenzioso aperto con i contribuenti era enorme, in quanto oltre la metà del gettito atteso non era stato incassato. Si ebbero così le dimissioni della Thatcher e la nuova proposta, a opera del nuovo Premier Major, intervenuta il 6 marzo 1992, di creare la *council tax*, in vigore dal 1993 fino a oggi.

Proprio come i precedenti *rates*, la *council tax* è un'imposta sugli immobili abitativi, ma in questo caso fortemente personalizzata per tener conto delle capacità contributive. La valutazione degli immobili è fondata sulla loro appartenenza a una determinata "fascia", delle quali ne vennero create 8, designate dall'A alla H, in ordine crescente di valore che nelle intenzioni rimane, diversamente dalle prassi vigenti in Europa, un valore commerciale, di mercato, pur se "catastizzato". La *council tax*, quindi, non è più un'imposta patrimoniale – quali erano i *rates* – in quanto il pagamento è dovuto da parte di chiunque, a qualunque titolo detenga un immobile, a prescindere dal fatto che ne sia o meno proprietario. Per l'osservatore italiano può essere di interesse rammentare che la CT è correlata alla fruizione dei servizi locali, tra i quali primeggia la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti. L'ammontare del debito d'imposta è stabilito in base a parametri decisi a livello nazionale: per il contribuente della fascia A o H è una frazione (minore o maggiore di 1) del debito stabilito per la fascia D, quella standard (immobili il cui valore va dalle 68 mila alle 88 mila sterline, anno d'imposta 2012/2013). Non vengono, invece, disciplinati in modo specifico gli immobili cosiddetti "di lusso", cioè quelli con caratteristiche di particolare pregio.

Nonostante siano previste diverse agevolazioni che sanciscono cause di riduzione o esenzione dal pagamento (per single, studenti *full time*, occupanti a basso reddito eccetera), le principali critiche mosse al tributo, provenienti dal mondo accademico, dagli Enti locali e dagli esperti concernevano sin dall'origine proprio la sua equità. In sostanza si diceva (e si dice tuttora) che:

- la CT non è un tributo progressivo nel senso della proporzione tra imposta pagata e valori dell'immobile (in alcune aree la fascia A copre immobili-base, in altre immobili estesi e dotati di servizi migliori);
- il semplice legame tra valore dell'immobile e imposta pagata, quan-



d'anche esistente, non soddisfa sempre il principio dell'equità tra individui (da un lato si rileva che vi sono molti pensionati a reddito basso e fisso che abitano immobili di pregio; e dall'altro che molti proprietari-occupanti vedrebbero accresciuta l'equità da un passaggio di fascia della loro abitazione, ma ciò non varrebbe per altri contribuenti che danno in affitto le proprie abitazioni).

Fino al 2007 la sintesi dei pro e dei contro era che (parole del Libro Bianco di quell'anno) "la *council tax* fa il suo mestiere (di finanziare una pur bassa quota della spesa locale totale, *N. d. R.*) abbastanza bene, godendo certamente di una migliore accoglienza rispetto alla *poll tax*".

A suggerire correzioni e miglioramenti interviene, nel marzo 2007, il menzionato Rapporto Lyons (Lyons Enquiry), che espone alcune idee assai interessanti su come migliorare il sistema britannico di finanziamento delle comunità locali. Avendo già esposto quelle relative all'obsolescenza delle basi imponibili, estrapoliamo qui alcune delle altre riflessioni e raccomandazioni del Rapporto:

- le fasce di riferimento delle aliquote andrebbero aumentate sia all'inizio che alla fine della scala, onde far guadagnare al sistema una maggiore progressività (per ora solo il Galles ha seguito l'indicazione, adottando una fascia n. 9, con coefficiente ovviamente maggiorato rispetto alla fascia H);
- accanto alla caratteristica di imposta immobiliare di tipo patrimoniale la *council tax* dovrebbe mantenere anche quella di corrispettivo di servizi locali fruiti (questa natura ibrida dovrebbe essere mantenuta, afferma Lord Lyons, a patto che i contribuenti non esagerino con il pessimismo sulla non corrispondenza tra il valore percepito dei servizi goduti e l'esborso effettuato);
- la *council tax* ha ancora un futuro ruolo da svolgere nell'ambito della finanza locale britannica, sia da sola che insieme ad altri tributi, *a patto che si possa ridurre la sua pressione, soprattutto attraverso opportune agevolazioni per le posizioni più deboli, per le quali è apparsa spesso ingiusta e, alla lunga, insopportabile.*

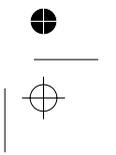
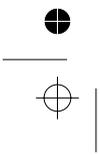
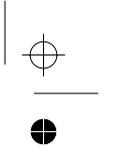
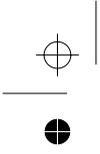
Quanto ai *rates* industriali il Rapporto Lyons si mostra favorevole all'introduzione di un'*addizionale locale* agli esistenti *uniform business rates* (UBR), ma a precise condizioni per quanto riguarda l'*accountability* del governo locale nell'uso dei proventi, la moderazione nella scelta delle aliquote, la contrattazione dell'uso del gettito tra società civile e *business community*, la collaborazione e la cogestione del tributo tra livelli di governo, e così via.

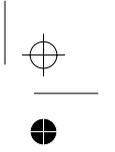
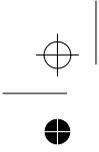


*Più o meno simile a quello britannico* testé descritto è il passaggio che il nostro Paese si appresta a compiere se le decisioni governative dell'estate 2013 verranno implementate:

- si verificherà certamente il *deja vu* britannico in materia di condivisione dell'onere di imposta tra proprietario e inquilino (problema che invece la Francia ha risolto con due distinte imposte);
- si verificheranno le opacità inglesi in fatto di incidenza del costo dei servizi comunali ricadenti nell'area del tributo, opacità moltiplicate in Italia dall'inserimento nella *service tax* di servizi indivisibili;
- un'incerta corrispondenza tra onere tributario sopportato e capacità contributiva (quella *ability to pay* di cui parla il Rapporto Lyons, a suo dire in gran parte non rispettata; un unico vantaggio avremo in Italia rispetto al modello britannico: là dove l'immobile *b* vale 10 volte l'immobile *a* anche il debito d'imposta è decuplicato, mentre nella *council tax* esso gode di un forte sconto, implicito nella scala dei parametri applicati alle "fasce").

Come e più della *council tax*, quindi, la *service tax* presenterà effetti redistributivi che rischieranno di penalizzare le famiglie più vulnerabili: per scongiurare tali effetti potranno-dovranno essere adottati alcuni accorgimenti coinvolgenti sgravi e/o esenzioni per i contribuenti non proprietari in dipendenza di parametri quali il reddito complessivo, la numerosità familiare ecc., proprio come oggi è previsto dalla normativa della *council tax*.





## Appendice statistica

I valori mostrati sono assoluti: in migliaia di euro per le tabelle da 1 a 4; in milioni di euro per le tabelle 5 e 6; la fonte è costituita da elaborazioni su dati SIOPE MEF-RGS.

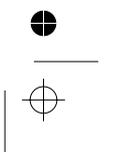
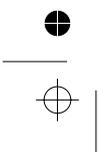


Tabella 1.a  
COMUNI. INCASSI 2012 PER VOCE ECONOMICA

	Abruzzo	Basilicata	Calabria	Campania	Emilia Romagna	Friuli Venezia Giulia	Lazio	Liguria	Lombardia	Marche
<b>Entrate tributarie</b>	766.078	301.032	939.139	3.228.081	2.840.934	529.066	4.473.001	1.444.440	5.933.694	902.560
Imposte di cui: compartecipazioni	415.998	115.161	383.538	1.370.093	2.072.725	377.242	3.019.252	933.477	3.772.688	500.747
Tasse	870	181	4.279	4.052	80	0	5.691	204	5.265	350
Tributi speciali e altre entrate tributarie proprie di cui: fondo di riequilibrio statale e regionale	180.407	58.743	175.033	710.798	255.777	149.099	925.319	276.524	1.061.968	182.119
	169.673	127.128	380.568	1.147.190	512.431	2.726	528.429	234.439	1.099.038	219.694
	57.536	75.635	186.119	327.942	321.211	0	305.694	182.059	629.416	99.500
<b>Entrate derivanti da contributi e trasferimenti correnti</b>	231.364	92.481	219.823	473.219	369.951	704.757	1.188.465	200.023	1.081.912	173.728
Contributi e trasferimenti correnti dallo Stato	176.225	24.509	103.181	271.387	169.757	18.691	574.287	63.843	467.835	52.221
Contributi e trasferimenti correnti dalle Regioni	44.717	57.738	103.052	167.720	84.406	635.426	569.420	111.458	474.866	89.572
Contributi e trasferimenti da parte di organismi comunitari e internazionali	229	300	651	1.285	6.851	234	1.990	908	1.088	957
Contributi e trasferimenti correnti da altri enti del settore pubblico	10.193	9.934	12.940	32.828	108.937	50.406	42.768	23.814	138.122	30.977
<b>Entrate extratributarie</b>	197.918	73.408	225.149	560.687	980.897	299.741	1.644.321	354.070	2.757.017	313.225
Proventi dei servizi pubblici	97.086	27.430	148.814	350.297	493.216	157.365	521.379	221.782	1.480.257	171.936
Proventi dei beni dell'ente	48.763	10.633	27.087	94.711	162.028	45.888	306.090	63.563	512.053	55.087
Interessi su anticipazioni e crediti	2.574	979	4.797	24.229	9.564	15.187	18.542	4.995	38.241	3.180
Utili netti delle aziende speciali e partecipate, dividendi di società e proventi diversi	49.495	34.365	44.452	91.451	316.089	81.301	798.310	63.729	726.467	83.021
<b>Entrate derivanti da alienazioni, da trasferimenti di capitale e da riscossione di crediti</b>	463.751	143.375	302.504	824.739	630.302	233.627	1.590.083	257.796	1.738.798	190.936
Alienazione di beni patrimoniali	18.838	10.366	23.186	78.247	90.947	25.435	49.945	27.054	260.494	33.790
Trasferimenti di capitale dallo Stato	301.839	22.033	49.118	114.335	66.934	3.179	53.941	25.714	212.026	14.540
Trasferimenti di capitale dalla Regione/Provincia autonoma	65.485	78.020	162.946	452.070	101.356	102.101	156.190	101.988	183.274	57.897
Trasferimenti di capitale dal Settore Pubblico	7.972	6.562	33.162	35.134	29.811	17.356	24.826	11.964	75.302	10.171
Trasferimenti di capitale da Altri Soggetti	60.413	23.356	32.889	132.156	250.964	27.813	1.183.101	87.791	613.670	69.976
Riscossione di crediti	9.204	3.037	1.204	12.797	90.290	57.743	122.080	3.286	394.034	4.563
<b>Entrate derivanti da accensione di prestiti</b>	155.177	134.486	534.658	1.036.357	205.898	165.905	834.370	150.189	497.243	223.252
di cui: anticipazioni di cassa	95.042	112.033	448.491	749.691	118.965	497	339.940	15.835	89.940	160.404
<b>Incassi da regolarizzare</b>	87.483	10.548	127.643	234.530	251	20	339.048	51.938	205.670	1.248

Tabella 1.b  
COMUNI. INCASSI 2012 PER VOCE ECONOMICA

	Molise	Piemonte	Puglia	Sardegna	Sicilia	Toscana	Trentino Alto Adige	Umbria	Veneto	Valle d'Aosta
<b>Entrate tributarie</b>	163.435	2.850.356	2.189.529	660.666	1.708.317	2.462.412	317.936	553.794	2.662.161	78.662
Imposte di cui: compartecipazioni	95.343	1.797.142	1.154.562	428.840	1.125.427	1.574.340	301.233	303.440	1.781.266	60.821
Tasse	296	54.907	1.319	0	25	260	0	207	2.482	0
Tributi speciali e altre entrate tributarie proprie	28.292	578.652	514.399	226.668	552.779	435.354	2.531	105.113	247.886	17.389
Tributi speciali e altre entrate tributarie proprie di cui: fondo di riequilibrio statale e regionale	39.800	474.562	520.568	5.158	30.111	452.719	14.171	145.240	623.009	452
	15.419	259.557	378.813	0	1.177	229.467	0	34.548	306.913	113
<b>Entrate derivanti da contributi e trasferimenti correnti</b>	53.484	321.139	568.766	1.167.822	2.239.655	253.833	715.380	94.897	447.004	126.398
Contributi e trasferimenti correnti dallo Stato	18.106	123.827	312.627	405.998	1.308.389	77.977	20.011	20.900	174.313	1.965
Contributi e trasferimenti correnti dalle Regioni	32.000	101.127	236.091	732.792	903.999	118.655	667.883	59.541	237.339	118.532
Contributi e trasferimenti da parte di organismi comunitari e internazionali	64	1.534	1.666	2.507	3.556	2.418	155	3.847	2.048	73
Contributi e trasferimenti da altri enti del settore pubblico	3.314	94.851	18.382	26.525	23.712	54.783	27.531	10.610	33.304	5.828
<b>Entrate extratributarie</b>	51.538	814.574	275.661	200.853	431.019	955.174	529.060	156.367	863.599	39.629
Proventi dei servizi pubblici	31.926	413.024	154.399	113.482	274.133	512.999	296.339	86.233	389.912	20.766
Proventi dei beni dell'ente	9.393	177.799	41.847	39.160	60.551	206.070	117.433	24.247	170.631	9.584
Interessi su anticipazioni e crediti	417	13.731	7.062	6.134	17.081	11.985	6.592	2.211	11.940	1.352
Utili netti delle aziende speciali e partecipate, dividendi di società e proventi diversi	9.802	210.020	72.353	42.077	79.253	224.120	108.697	43.676	291.117	7.927
<b>Entrate derivanti da alienazioni, da trasferimenti di capitale e da riscossione di crediti</b>	76.083	778.811	550.613	399.141	348.736	527.241	652.168	194.966	819.263	92.122
Alienazione di beni patrimoniali	4.237	293.723	35.502	19.777	37.353	70.771	50.816	27.123	242.596	3.102
Trasferimenti di capitale dallo Stato	9.649	40.150	69.625	21.253	62.839	33.977	579	8.285	70.516	148
Trasferimenti di capitale dalla Regione/Provincia autonoma	46.712	151.460	279.925	296.180	114.082	125.998	461.743	118.893	207.337	67.952
Trasferimenti di capitale dal Settore Pubblico	3.881	30.492	34.157	9.797	11.688	28.633	18.811	7.195	41.982	4.932
Trasferimenti di capitale da Altri Soggetti	11.044	217.816	126.419	51.294	113.254	222.646	95.753	32.977	243.044	9.492
Riscossione di crediti	561	45.170	4.984	840	9.520	45.217	24.466	492	13.789	6.497
<b>Entrate derivanti da accensione di prestiti</b>	52.806	489.002	369.258	40.082	1.231.016	272.787	148.962	269.926	259.481	10.196
di cui: anticipazioni di cassa	45.227	220.416	281.893	4.392	1.108.773	170.453	9.946	240.454	73.500	0
<b>Incessi da regolarizzare</b>	5.857	68.478	151.567	4	371.388	48.317	1.270	547	8.635	272

Tabella 2.a  
**COMUNI. PAGAMENTI 2012 PER VOCE ECONOMICA**

	Abruzzo	Basilicata	Calabria	Campania	Emilia Romagna	Friuli Venezia Giulia	Lazio	Liguria	Lombardia	Marche
<b>Spese correnti</b>	1.133.022	443.330	1.288.543	3.909.936	3.637.505	1.343.549	6.611.968	1.742.438	8.567.819	1.274.540
Personale	282.763	139.049	448.425	1.361.240	1.123.646	406.793	1.628.608	524.185	2.238.833	371.551
Acquisto beni di consumo e materie prime	56.310	16.578	75.397	114.285	94.883	44.538	123.686	46.592	189.246	70.272
Prestazioni di servizi e utilizzo di beni di terzi	593.145	208.460	535.598	1.762.867	1.590.746	588.850	4.017.640	899.839	4.737.795	616.777
Trasferimenti correnti	99.413	40.520	80.794	213.961	577.501	188.692	515.071	113.455	815.151	112.879
Interessi passivi e oneri finanziari diversi	58.630	22.160	84.914	252.284	114.819	70.704	148.333	85.168	336.636	61.971
Imposte e tasse	19.620	10.064	34.922	84.677	91.846	28.508	111.085	42.518	179.885	28.033
Altre spese	23.141	6.500	28.492	120.622	44.065	15.465	67.544	30.681	70.273	13.058
<b>Spese in conto capitale</b>	317.266	181.403	392.289	1.154.274	776.597	438.447	1.976.018	500.539	2.691.837	264.524
Acquisizioni di capitali (beni immobili e mobili, titoli)	280.376	153.590	352.978	1.037.434	605.508	363.294	1.882.932	447.873	1.927.272	238.925
Incarichi professionali esterni	4.336	2.073	3.778	9.248	10.950	8.431	20.496	5.069	41.390	2.571
Trasferimenti in conto capitale	28.158	25.167	31.974	49.880	112.549	16.555	57.429	26.904	239.134	19.737
Partecipazioni azionarie e conferimenti di capitale	602	190	2.892	47.427	3.374	62	3.573	18.816	114.483	176
Concessioni di crediti e anticipazioni nette	2.231	211	667	7.410	13.884	22.203	3.111	7	36.901	2.988
<b>Spese per rimborso di prestiti</b>	176.456	135.083	531.802	1.017.794	429.257	138.180	578.329	174.104	800.560	260.757
<b>Spese da servizi per conto di terzi</b>	121.660	94.653	181.054	617.892	414.888	155.702	783.448	169.579	934.227	162.615
<b>Pagamenti da regolarizzare</b>	85.814	10.010	115.826	240.378	195	7	318.545	51.282	205.120	1.258

Tabella 2.b  
**COMUNI. PAGAMENTI 2012 PER VOCE ECONOMICA**

	Molise	Piemonte	Puglia	Sardegna	Sicilia	Toscana	Trentino Alto Adige	Umbria	Veneto	Valle d'Aosta
<b>Spese correnti</b>	241.599	3.653.395	2.630.421	1.772.715	4.124.079	3.258.785	1.291.280	729.414	3.453.436	201.832
Personale	75.559	1.125.256	681.594	432.559	1.651.240	1.017.972	420.752	224.471	1.003.482	59.173
Acquisto beni di consumo e materie prime	18.906	103.151	56.814	52.618	98.468	110.429	96.015	26.740	95.408	9.564
Prestazioni di servizi e utilizzo di beni di terzi	104.113	1.663.531	1.447.916	880.871	1.675.290	1.544.133	410.059	355.600	1.591.631	91.174
Trasferimenti correnti	19.416	389.599	213.620	311.092	350.675	327.204	248.755	63.497	461.484	28.347
Interessi passivi e oneri finanziari diversi	7.769	256.609	98.958	41.673	137.005	139.863	60.357	35.838	168.772	7.791
Imposte e tasse	5.376	83.283	53.432	31.312	104.789	86.302	40.359	16.028	99.252	4.842
Altre spese	10.463	31.965	78.087	22.589	106.611	32.882	14.983	7.241	33.408	943
<b>Spese in conto capitale</b>	95.864	880.087	613.762	576.592	474.990	621.406	905.619	245.717	1.058.240	146.825
Acquisizioni di capitali (beni immobili e mobili, titoli)	82.529	754.030	575.264	541.681	427.778	530.060	780.107	161.212	924.636	105.279
Incarichi professionali esterni	288	19.964	6.127	10.386	12.479	12.499	26.825	1.357	19.681	22.064
Trasferimenti in conto capitale	9.735	53.430	28.229	24.008	11.769	59.265	65.996	79.882	98.814	4.101
Partecipazioni azionarie e conferimenti di capitale	3.174	31.318	880	444	22.112	3.602	11.382	2.918	10.388	1.333
Concessioni di crediti e anticipazioni nette	46	2.783	2.444	72	654	2.916	5.359	349	1.442	0
<b>Spese per rimborso di prestiti</b>	56.607	724.137	496.414	88.290	1.293.614	508.394	173.876	303.236	491.301	14.537
<b>Spese da servizi per conto di terzi</b>	36.201	417.231	287.825	179.322	682.499	327.115	156.548	92.272	386.066	26.338
<b>Pagamenti da regolarizzare</b>	6.605	69.654	150.766	501	339.437	45.524	536	484	9.461	12

Tabella 3.a  
PROVINCE. INCASSI 2012 PER VOCE ECONOMICA

	Abruzzo	Basilicata	Calabria	Campania	Emilia Romagna	Friuli Venezia Giulia	Lazio	Liguria	Lombardia
<b>Entrate tributarie</b>	109.691	49.544	152.850	495.783	386.832	41.154	471.977	124.473	970.639
Imposte	89.653	32.914	50.245	42.681	174.867	20.987	59.708	55.056	147.398
di cui compartecipazione IRPEF/IVA	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Tasse	269	25	897	85.642	573	152	3.764	9	851
Tributi speciali e altre entrate tributarie proprie	19.769	16.606	28.180	32.281	22.049	610	27.559	4.655	77.713
<b>Entrate derivanti da contributi e trasferimenti correnti</b>	59.427	69.815	116.756	283.227	235.254	253.670	175.184	171.085	223.037
Contributi e trasferimenti correnti dallo Stato	37.270	2.188	52.419	87.222	4.240	3.227	46.082	10.634	83.998
Contributi e trasferimenti correnti dalla Regione	14.671	60.192	61.810	193.688	219.571	247.642	123.666	139.671	116.433
Contributi e trasferimenti da organismi comunitari e internazionali	7.355	7.127	1.130	1.304	5.224	1.071	2.393	2.369	780
Contributi e trasferimenti correnti da altri enti del settore pubblico	131	308	1.397	1.012	6.219	1.730	3.043	18.411	21.827
<b>Entrate extratributarie</b>	23.231	6.126	26.841	30.454	53.881	47.212	32.804	27.706	138.024
Proventi dei servizi pubblici	5.353	516	2.185	8.860	14.664	7.680	9.598	4.489	34.864
Proventi dei beni dell'ente	5.628	1.113	5.286	9.172	8.126	2.819	11.605	7.973	18.693
Interessi su anticipazioni o crediti	652	366	4.348	2.610	4.489	5.644	3.159	379	8.899
Utili netti delle aziende speciali e partecipate, dividendi di società, proventi diversi	11.597	4.131	15.022	9.812	26.601	31.070	8.441	14.865	75.567
<b>Entrate da alienazione beni, trasferimenti di capitali e riscossioni crediti</b>	75.160	31.764	74.255	66.498	216.567	91.782	12.242	37.090	290.439
Alienazione di beni patrimoniali	971	1.004	320	345	25.319	13.088	353	5.281	64.283
Trasferimenti di capitali dallo Stato	37.922	796	17.571	13.177	4.256	1.776	6.518	6.333	10.495
Trasferimenti di capitali dalla Regione	25.903	29.738	43.627	47.320	98.112	28.373	3.474	17.146	145.440
Trasferimenti di capitali da altri enti del settore pubblico	4.886	226	12.236	3.735	13.555	5.004	1.484	2.229	13.144
Trasferimenti di capitali da altri soggetti:	1.637	0	501	0	11.840	418	0	33	25.804
Riscossioni di crediti	3.842	0	0	1.920	63.485	43.123	413	6.068	31.274
<b>Entrate derivanti da accensioni di prestiti</b>	8.813	22.134	77.730	41.245	26.602	25.572	42.145	6.628	105.447
di cui anticipazioni di cassa	0	12.755	30.041	11.378	0	0	3.843	0	0
<b>Incassi da regolizzare</b>	0	0	31	127	0	0	62	0	0

Tabella 3.b  
**PROVINCE. INCASSI 2012 PER VOCE ECONOMICA**

	Marche	Molise	Piemonte	Puglia	Sardegna	Sicilia	Toscana	Umbria	Veneto
<b>Entrate tributarie</b>	129.311	32.450	384.475	278.581	97.452	306.802	334.907	81.142	371.172
Imposte	115.176	17.280	105.215	43.481	61.153	112.689	222.422	15.881	30.474
di cui compartecipazione IRPEF/IVA	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Tasse	534	380	3.532	669	499	1.110	663	169	69
Tributi speciali e altre entrate tributarie proprie	13.601	14.789	26.371	16.530	534	1.885	28.137	13.646	32.859
<b>Entrate derivanti da contributi e trasferimenti correnti</b>	161.502	16.525	325.521	212.054	209.377	143.702	255.738	70.669	247.414
Contributi e trasferimenti correnti dallo Stato	7.985	13.783	13.832	51.457	77.852	90.293	12.129	8.571	79.044
Contributi e trasferimenti correnti dalla Regione	149.464	1.917	302.771	155.736	125.032	50.577	218.253	59.550	164.750
Contributi e trasferimenti da organismi comunitari e internazionali	1.303	715	3.927	1.056	2.930	1.949	837	1.537	1.418
Contributi e trasferimenti correnti da altri enti del settore pubblico	2.750	110	4.991	3.805	3.562	883	24.519	1.011	2.202
<b>Entrate extratributarie</b>	26.650	1.755	57.286	28.806	10.706	21.004	82.159	13.785	72.356
Proventi dei servizi pubblici	4.996	124	17.455	13.550	1.299	1.877	27.984	3.396	7.306
Proventi dei beni dell'ente	5.031	613	7.605	4.842	4.079	5.396	26.655	3.014	22.973
Interessi su anticipazioni o crediti	841	186	8.420	1.497	1.842	1.809	2.882	457	21.611
Utili netti delle aziende speciali e partecipate, dividendi di società, proventi diversi	15.781	832	23.807	8.917	3.487	11.923	24.637	6.919	20.466
<b>Entrate da alienazione beni, trasferimenti di capitali e riscossioni crediti</b>	61.870	6.310	89.156	65.370	23.052	75.459	145.384	15.585	154.964
Alienazione di beni patrimoniali	13.505	130	8.871	897	4.132	49	8.971	315	84.956
Trasferimenti di capitali dallo Stato	4.297	0	3.995	9.549	602	64.584	2.418	172	2.333
Trasferimenti di capitali dalla Regione	28.690	5.956	56.744	35.363	17.527	9.673	117.031	14.276	27.966
Trasferimenti di capitali da altri enti del settore pubblico	3.847	225	1.509	16.325	544	755	4.158	757	2.963
Trasferimenti di capitali da altri soggetti:	4.603	0	2.920	1.224	248	0	12.724	64	1.028
Riscossioni di crediti	6.928	0	15.116	2.011	0	398	84	1	35.718
<b>Entrate derivanti da accensioni di prestiti</b>	33.145	2.699	48.916	12.950	11.500	43.294	24.721	5.183	39.655
di cui anticipazioni di cassa	20.664	0	3.191	0	0	26.913	0	0	0
<b>Incassi da regolarizzare</b>	26	14	33.142	0	293	0	0	0	138

Tabella 4.a  
PROVINCE. PAGAMENTI 2012 PER VOCE ECONOMICA

	Abruzzo	Basilicata	Calabria	Campania	Emilia Romagna	Friuli Venezia Giulia	Lazio	Liguria	Lombardia
<b>Spese correnti</b>	172.604	139.979	303.187	815.211	541.016	308.217	643.712	298.121	1.110.345
Personale	60.427	39.129	125.675	151.349	169.008	57.780	199.934	74.396	248.679
Acquisto di beni	4.826	2.033	6.355	3.427	8.260	2.887	10.330	5.701	12.348
Prestazioni di servizi	63.228	83.239	75.202	541.398	180.274	170.864	280.260	179.444	505.456
Trasferimenti	20.589	7.731	39.064	40.540	144.949	57.473	88.390	21.278	231.638
Interessi passivi e oneri finanziari diversi	15.032	4.518	16.830	2.712	14.716	3.477	7.763	4.241	7.005
Imposte e tasse	4.985	2.857	8.577	12.144	14.140	5.668	15.361	6.456	21.588
Altre spese	3.516	472	5.875	40.025	3.780	3.837	8.588	3.061	12.839
<b>Spese in conto capitale lorde</b>	72.632	47.544	149.477	143.796	227.634	118.681	93.220	73.447	320.006
Acquisizione di capitali (beni immobili e mobili, titoli)	66.904	47.260	122.635	120.814	146.524	54.681	79.853	51.768	256.653
Incarichi professionali esterni	185	52	770	1.195	2.926	586	1.774	1.157	2.888
Trasferimenti di capitali	5.507	232	26.013	19.635	42.619	23.752	11.394	10.705	53.749
Partecipazioni azionarie e conferimenti di capitale	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Concessioni di crediti e anticipazioni netti	0	0	0	0	12.316	0	120	0	25
<b>Spese per rimborso di prestiti</b>	17.434	14.244	77.887	42.398	54.397	15.638	75.109	21.137	143.048
<b>Spese per servizi per conto di terzi</b>	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>Pagamenti da regolarizzare</b>	0	0	6.369	166	0	0	481	0	0

Tabella 4. b  
PROVINCE. PAGAMENTI 2012 PER VOCE ECONOMICA

	Marche	Molise	Piemonte	Puglia	Sardegna	Sicilia	Toscana	Umbria	Veneto
<b>Spese correnti</b>	291.659	45.229	766.617	464.181	239.271	461.030	683.492	165.907	536.866
Personale	82.032	19.044	171.713	113.616	77.603	217.570	175.091	55.133	114.833
Acquisto di beni	5.416	1.679	10.019	6.373	3.893	5.083	7.968	5.025	4.933
Prestazioni di servizi	119.732	19.017	348.755	218.884	86.801	160.300	366.664	51.119	233.060
Trasferimenti	58.254	2.084	174.305	82.814	48.780	29.089	88.185	39.671	128.327
Interessi passivi e oneri finanziari diversi	12.946	1.976	17.635	2.413	12.330	7.718	17.189	2.353	3.539
Imposte e tasse	6.409	1.330	14.242	9.522	6.026	17.118	15.733	4.173	11.892
Altre spese	6.870	98	1.543	12.753	3.778	19.016	8.431	1.896	9.592
<b>Spese in conto capitale lorde</b>	64.165	11.045	118.052	99.190	55.989	140.257	176.699	13.830	199.478
Acquisizione di capitali (beni immobili e mobili, titoli)	54.780	11.045	87.810	82.065	51.215	128.348	156.970	8.931	114.786
Incarichi professionali esterni	260	0	5.718	454	1.504	1.145	2.083	193	2.526
Trasferimenti di capitali	9.115	0	11.564	16.669	3.270	7.082	17.274	891	40.839
Partecipazioni azionarie e conferimenti di capitale	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Concessioni di crediti e anticipazioni netti	1	0	1.420	0	0	1.116	100	3.800	29.972
<b>Spese per rimborso di prestiti</b>	48.139	3.562	66.228	36.927	14.719	57.212	88.574	10.816	158.524
<b>Spese per servizi per conto di terzi</b>	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>Pagamenti da regolarizzare</b>	0	0	33.078	0	21	90	0	0	0

Tabella 5.a  
REGIONI. INCASSI 2008-2012 PER VOCE ECONOMICA E RIPARTIZIONE

	RSO Sud					RSO Nord					RSS Nord				
	2008	2009	2010	2011	2012	2008	2009	2010	2011	2012	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Incassi correnti</b>	31.758	28.991	26.703	38.566	31.360	64.511	59.909	64.783	64.362	57.004	14.649	20.405	13.888	15.717	14.208
Tributari	20.039	17.527	23.371	25.105	24.444	55.381	51.880	59.485	59.125	51.981	5.634	13.741	12.764	14.099	13.106
Tributari diretti	793	982	2.730	3.346	4.256	3.048	11.037	9.082	7.680	8.696	1.127	4.957	6.324	7.161	7.034
Tributari indiretti	19.246	16.545	20.641	21.759	20.187	52.334	40.844	50.404	51.445	43.285	4.507	8.784	6.440	6.938	6.072
Redditi di capitale	58	60	34	28	32	232	210	202	219	178	140	142	96	98	120
Trasferimenti correnti	11.522	10.805	3.051	11.129	6.469	8.299	7.218	4.659	4.475	3.562	8.642	6.324	790	745	748
Trasf. corr. da Stato	11.464	10.741	3.001	10.924	6.356	8.045	7.018	4.300	3.975	3.124	8.526	6.236	724	629	672
Altri incassi correnti	139	598	247	2.304	415	599	601	438	544	1.283	234	197	237	776	233
<b>Incassi di capitali</b>	15.747	6.482	5.838	2.617	4.872	2.634	2.263	1.709	1.198	2.136	567	387	411	340	413
Trasferimenti c/capitale	4.004	2.227	5.820	2.596	4.859	1.961	1.519	1.497	1.108	1.352	520	352	293	306	329
Trasf. cap. da Stato	3.771	2.125	3.665	2.150	3.686	1.837	1.500	1.402	848	1.226	436	300	251	254	263
Altri incassi di capitale	17	105	5	5	4	14	48	4	1	34	46	35	29	9	11
Riscossione crediti	11.726	4.149	12	16	9	659	696	208	89	749	2.315	964	90	25	74
<b>Accensione prestiti</b>	2.126	983	1.235	2.749	41	999	1.881	1.210	908	136	71	17	20	21	24
Partite di giro	9.110	8.648	11.415	7.963	9.702	28.976	18.563	19.220	18.440	17.943	1.821	1.949	1.889	1.735	1.942
Totale generale entrate	58.740	45.103	45.190	51.894	45.975	97.120	82.615	86.923	84.909	77.218	19.423	23.721	18.115	19.256	17.660

Tabella 5.b  
REGIONI. INCASSI 2008-2012 PER VOCE ECONOMICA E RIPARTIZIONE

	Centro					RSS Sud				
	2008	2009	2010	2011	2012	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Incassi correnti</b>	22.983	23.600	28.206	26.112	23.147	20.876	21.050	18.143	21.320	20.884
Tributari	18.939	19.794	25.493	22.985	21.077	12.389	11.070	15.343	16.728	16.685
Tributari diretti	657	2.359	3.281	3.910	4.420	6.801	1.525	8.415	9.009	8.420
Tributari indiretti	18.282	17.436	22.212	19.075	16.657	5.588	9.545	6.927	7.719	8.265
Redditi di capitale	73	79	48	54	141	230	240	45	41	44
Trasferimenti correnti	3.305	2.883	2.234	2.950	1.767	7.581	8.297	1.867	4.001	3.237
Trasf. corr. da Stato	3.174	2.808	2.091	2.739	1.538	7.373	8.201	1.722	3.933	3.040
Altri incassi correnti	665	844	431	123	162	676	1.443	888	550	917
<b>Incassi di capitali</b>	1.664	2.576	1.100	993	780	2.465	1.659	2.880	1.242	1.580
Trasferimenti c/capitale	1.359	1.194	1.079	965	762	2.458	1.661	2.037	1.190	1.535
Trasf. cap. da Stato	1.197	1.166	933	853	620	1.455	1.469	1.229	749	1.360
Altri incassi di capitale	25	82	14	4	4	7	8	681	28	19
Riscossione crediti	280	1.300	7	24	14	10.751	32	162	25	27
<b>Accensione prestiti</b>	6.405	639	766	732	4.660	2.642	15	696	818	296
Partite di giro	14.616	6.916	7.450	7.069	15.231	20.197	1.683	515	376	938
Totale generale entrate	45.667	33.730	37.522	34.905	43.819	56.931	24.439	22.594	24.089	24.015

Tabella 5.c  
REGIONI. INCASSI 2008-2012 PER VOCE ECONOMICA E RIPARTIZIONE

	RSO					RSS					Italia					
	2010	2011	2012	2010	2011	2012	2008	2009	2010	2011	2012	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Incassi correnti</b>	119.692	129.040	111.511	32.031	37.037	35.092	154.777	153.955	151.723	166.077	146.603					
Tributari	108.349	107.215	97.502	28.107	30.827	29.791	112.382	114.012	136.456	138.042	127.293					
Tributari diretti	15.093	14.936	17.372	14.739	16.170	15.454	12.426	20.860	29.832	31.106	32.826					
Tributari indiretti	93.257	92.279	80.129	13.367	14.657	14.337	99.957	93.154	106.624	106.936	94.466					
Redditi di capitale	284	301	351	141	139	164	733	731	425	440	515					
Trasferimenti correnti	9.944	18.554	11.798	2.657	4.746	3.985	39.349	35.527	12.601	23.300	15.783					
Trasf. corr. da Stato	9.392	17.538	11.018	2.446	4.562	3.712	38.582	35.004	11.838	22.100	14.730					
Altri incassi correnti	1.116	2.971	1.860	1.125	1.326	1.150	2.313	3.683	2.241	4.297	3.010					
<b>Incassi di capitali</b>	8.647	4.808	7.788	3.291	1.582	1.993	23.077	13.367	11.938	6.390	9.781					
Trasferimenti c/capitale	8.396	4.669	6.973	2.330	1.496	1.864	10.302	6.943	10.726	6.165	8.837					
Trasf. cap. da Stato	6.000	3.851	5.532	1.480	1.003	1.623	8.696	6.560	7.480	4.854	7.155					
Altri incassi di capitale	23	10	42	710	37	30	109	278	733	47	72					
Riscossione crediti	227	129	772	252	50	101	25.731	7.141	479	179	873					
<b>Accensione prestiti</b>	3.211	4.389	4.837	716	839	320	12.243	3.535	3.927	5.228	5.157					
Partite di giro	38.085	33.472	42.876	2.404	2.111	2.880	74.720	37.759	40.489	35.583	45.756					
Totale generale entrate	169.635	171.708	167.012	40.709	43.345	41.675	277.881	209.608	210.344	215.053	208.687					

Tabella 6.a  
REGIONI. PAGAMENTI 2008-2012 PER VOCE ECONOMICA E RIPARTIZIONE

	RSO Sud					RSO Nord					RSS Nord				
	2008	2009	2010	2011	2012	2008	2009	2010	2011	2012	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Pagamenti correnti</b>	30.919	29.615	27.901	30.024	30.086	60.250	56.772	58.217	63.630	57.297	10.663	12.949	11.736	12.261	11.949
Pag. correnti escl. trasf. sanità	6.095	6.660	6.418	6.702	7.120	16.614	12.485	13.301	19.325	11.947	6.382	7.929	7.106	7.356	7.039
Personale in servizio	930	951	865	797	727	677	776	749	723	699	2.103	2.148	2.178	2.170	2.163
Personale in quiescenza	18	20	18	17	14	3	0	4	4	3	32	25	6	7	8
Acquisto beni e servizi	808	913	1.200	1.294	1.466	1.019	1.024	1.633	1.563	1.916	678	753	640	691	634
Trasferimenti correnti	27.730	26.483	24.048	26.304	26.367	56.898	51.095	52.696	58.582	52.290	7.569	8.663	7.104	7.461	7.352
Trasf. correnti escl. trasf. sanità	2.906	3.528	2.565	2.982	3.401	13.262	6.808	7.781	14.277	6.941	3.288	3.643	2.473	2.556	2.442
Trasferimenti sanità	24.824	22.955	21.483	23.322	22.966	43.636	44.287	44.915	44.305	45.349	4.281	5.020	4.631	4.905	4.910
Interessi passivi	612	433	467	453	411	624	510	492	507	480	152	116	89	81	72
Altri pagamenti correnti	820	816	174	157	114	1.028	3.366	107	72	89	130	1.244	549	544	454
<b>Pagamenti di capitali</b>	18.798	8.880	3.991	4.241	4.621	5.794	5.620	4.701	4.043	4.548	4.415	4.532	4.328	4.125	3.482
Investimenti diretti	375	468	231	177	232	677	806	876	696	615	1.387	1.202	1.012	1.027	891
Trasferimenti c/capitale	4.830	5.944	3.678	4.011	4.299	4.024	4.071	3.522	3.072	3.538	2.951	3.228	3.063	2.965	2.393
Trasf. cap. a Stato	0	14	153	177	131	18	27	64	71	65	20	20	20	8	23
Trasf. cap. a Comuni e Prov.	1.882	2.476	1.542	1.292	1.592	1.296	1.205	1.426	1.146	939	1.006	1.121	939	769	677
Trasf. a imprese	1.543	2.038	856	808	1.048	1.062	1.235	1.164	763	891	912	1.043	1.007	969	766
Partecipazioni az. e conferimenti	11	11	3	14	0	29	39	96	12	20	119	83	97	43	31
Concess. crediti e anticip.	13.314	2.249	8	8	1	724	417	114	169	264	2.281	1.292	125	60	143
Altri pagamenti di capitale	268	208	72	32	89	340	287	93	94	111	77	103	31	30	23
<b>Rimborso prestiti</b>	2.072	987	1.978	3.364	648	736	793	728	780	962	279	385	332	333	324
Partite di giro	9.552	6.829	12.435	12.502	11.558	32.338	19.672	24.442	15.849	15.904	1.530	2.153	2.015	1.495	1.659
Totale generale pagamenti	61.341	46.312	46.306	50.350	47.121	99.118	82.857	88.088	84.302	78.711	19.287	21.393	18.550	18.214	17.413

Tabella 6.b  
REGIONI. PAGAMENTI 2008-2012 PER VOCE ECONOMICA E RIPARTIZIONE

	Centro					RSS Sud				
	2008	2009	2010	2011	2012	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Pagamenti correnti</b>	31.198	26.942	26.469	27.193	27.102	21.535	19.644	18.843	19.133	19.056
Pag. correnti escl. trasf. sanità	10.417	6.572	5.883	5.579	5.980	8.421	8.695	7.843	8.204	7.310
Personale in servizio	526	611	561	536	531	1.195	1.621	1.200	1.454	1.313
Personale in quiescenza	8	21	16	15	8	560	609	647	639	648
Acquisto beni e servizi	407	946	1.025	941	1.019	1.409	1.340	1.053	1.058	861
Trasferimenti correnti	29.545	24.367	22.941	24.376	24.192	16.863	15.265	14.524	14.528	14.588
Trasf. correnti escl. trasf. sanità	8.763	3.997	2.355	2.762	3.071	3.749	4.316	3.524	3.599	2.843
Trasferimenti sanità	20.782	20.370	20.586	21.614	21.121	13.114	10.949	11.000	10.929	11.745
Interessi passivi	445	635	730	711	673	351	361	327	337	369
Altri pagamenti correnti	267	363	473	68	60	1.157	449	119	163	505
<b>Pagamenti di capitali</b>	2.572	2.863	2.804	2.025	2.425	14.975	3.419	3.282	3.580	2.876
Investimenti diretti	128	152	206	149	148	1.192	1.328	1.019	1.017	973
Trasferimenti c/capitale	2.000	2.354	2.505	1.686	1.726	2.745	2.090	2.155	2.420	1.799
Trasf. cap. a Stato	41	36	58	70	60	1	5	40	76	64
Trasf. cap. a Comuni e Prov.	684	731	949	678	515	872	710	579	615	592
Trasf. a imprese	637	494	533	329	421	552	599	500	604	595
Partecipazioni az. e conferimenti	4	42	4	34	40	51	62	91	102	79
Concess. crediti e anticip.	304	294	30	115	462	10.798	17	17	41	25
Altri pagamenti di capitale	135	19	59	40	50	226	1	1	0	0
<b>Rimborso prestiti</b>	461	602	1.178	521	3.670	402	510	1.017	379	400
Partite di giro	11.115	4.319	7.567	4.635	11.904	20.254	986	617	1.323	909
Totale generale pagamenti	45.346	34.726	38.017	34.373	45.101	57.202	24.637	23.759	24.415	23.240

Tabella 6.c  
REGIONI. PAGAMENTI 2008-2012 PER VOCE ECONOMICA E RIPARTIZIONE

	RSO					RSS					Italia				
	2010	2011	2012	2010	2011	2012	2010	2011	2012	2008	2009	2010	2011	2012	
<b>Pagamenti correnti</b>	112.587	120.847	114.485	30.579	31.394	31.005	143.166	152.241	145.490	154.565	145.922	143.166	152.241	145.490	
Pag. correnti escl. trasf. sanità	25.602	31.606	25.047	14.949	15.560	14.349	42.341	47.166	39.396	47.929	42.341	40.551	47.166	39.396	
Personale in servizio	2.175	2.056	1.957	3.378	3.624	3.476	5.680	5.433	5.433	5.431	6.107	5.553	5.680	5.433	
Personale in quiescenza	38	36	25	653	646	656	682	681	681	621	675	691	682	681	
Acquisito beni e servizi	3.858	3.798	4.401	1.693	1.749	1.495	4.976	5.547	5.896	4.321	4.976	5.551	5.547	5.896	
Trasferimenti correnti	99.685	109.262	102.849	21.628	21.989	21.940	125.873	131.251	124.789	138.605	125.873	121.313	131.251	124.789	
Trasf. correnti escl. trasf. sanità	12.701	20.021	13.413	5.997	6.155	5.285	22.292	26.176	18.698	31.968	22.292	18.698	26.176	18.698	
Trasferimenti sanità	86.984	89.241	89.436	15.631	15.834	16.655	103.581	105.075	106.091	106.637	103.581	102.615	105.075	106.091	
Interessi passivi	1.689	1.671	1.564	416	418	441	2.055	2.089	2.005	2.184	2.055	2.105	2.089	2.005	
Altri pagamenti correnti	754	297	263	668	707	959	6.238	1.004	1.222	3.402	6.238	1.422	1.004	1.222	
<b>Pagamenti di capitali</b>	11.496	10.309	11.594	7.610	7.705	6.358	25.314	18.014	17.952	46.554	25.314	19.106	18.014	17.952	
Investimenti diretti	1.313	1.022	995	2.031	2.044	1.864	3.956	3.066	2.859	3.759	3.956	3.344	3.066	2.859	
Trasferimenti c/capitale	9.705	8.769	9.563	5.218	5.385	4.192	17.687	14.154	13.755	16.550	17.687	14.923	14.154	13.755	
Trasf. cap. a Stato	275	318	256	60	84	87	102	402	343	80	102	335	402	343	
Trasf. cap. a Comuni e Prov.	3.917	3.116	3.046	1.518	1.384	1.269	6.243	4.500	4.315	5.740	6.243	5.435	4.500	4.315	
Trasf. a imprese	2.553	1.900	2.360	1.507	1.573	1.361	5.409	3.473	3.721	4.706	5.409	4.060	3.473	3.721	
Partecipazioni az. e conferimenti	103	60	60	188	145	110	237	205	170	214	237	291	205	170	
Concess. crediti e anticip.	152	292	727	142	101	168	4.269	393	895	27.421	4.269	294	393	895	
Altri pagamenti di capitale	224	166	250	32	30	23	618	196	273	1.046	618	256	196	273	
<b>Rimborso prestiti</b>	3.884	4.665	5.280	1.349	712	724	3.277	5.377	6.004	3.950	3.277	5.233	5.377	6.004	
Partite di giro	44.444	32.986	39.366	2.632	2.818	2.568	33.959	35.804	41.934	74.789	33.959	47.076	35.804	41.934	
Totale generale pagamenti	172.411	169.025	170.933	42.309	42.629	40.653	209.925	211.654	211.586	282.294	209.925	214.720	211.654	211.586	