

La finanza territoriale

Rapporto 2017

RUBETTINO

Gruppo di coordinamento

IRES Piemonte: Renato Cagno, Santino Piazza

IRPET: Claudia Ferretti, Giuseppe Gori, Patrizia Lattarulo

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

Éupolis Lombardia: Antonio Dal Bianco

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

Liguria Ricerche: Manuela Basta, Germana Dellepiane, Luca Gandullia

Gli istituti di ricerca sul web

IRES Piemonte: www.ires.piemonte.it

IRPET: www.irpet.it

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

Éupolis Lombardia: www.eupolislombardia.it

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

Liguria Ricerche: www.liguriaricerche.eu

Parte prima
Analisi congiunturale

Introduzione

Il difficile equilibrio fra autonomia, disciplina fiscale e copertura dei fabbisogni

*Giampaolo Arachi*¹

La finanza pubblica italiana vive da anni in uno stato di riforma permanente che ha visto via via sovrapporsi sia provvedimenti ispirati ad un disegno strutturale, come quelli legati alla realizzazione del federalismo fiscale secondo il titolo V della Costituzione, sia misure dettate da pressioni contingenti, in particolare a seguito delle crisi che prima nel 2008 e poi nel 2011 hanno colpito l'economia mondiale e la zona euro in particolare.

L'affastellarsi di interventi ha creato un quadro frammentario dove alcune aree sono state riempite con una trama dal disegno particolarmente complesso (come nel caso dei trasferimenti perequativi ai comuni) mentre in altre non è ancora possibile cogliere un tratto coerente o definito (come nel caso dell'autonomia fiscale di regioni e comuni). In questo contesto, il Rapporto di finanza territoriale offre un riferimento prezioso per chiunque desideri comprendere le novità principali che hanno interessato il comparto degli Enti locali negli ultimi anni e cerchi delle fondate chiavi interpretative.

In particolare quest'anno i contributi dedicati all'analisi congiunturale contenuti nella prima parte del Rapporto consentono di individuare una serie di problemi che manifestano la difficoltà di conciliare la richiesta di un contributo degli enti locali al raggiungimento degli obiettivi di contenimento del deficit e della spesa delle pubbliche amministrazioni con la duplice esigenza di garantire adeguati spazi di autonomia fiscale e risorse sufficienti per la copertura dei fabbisogni.

Come osservano Ferretti, Gori e Lattarulo nel capitolo 2, il peso delle manovre di controllo dei conti pubblici a partire dalla crisi del 2008 è gravato soprattutto sugli enti territoriali. Il grafico 1 riporta le variazioni annue della spesa primaria (deflazionata utilizzando il

1. Università del Salento.

deflattore del PIL) rispettivamente per le Amministrazioni centrali e per le Amministrazioni locali.

Grafico 1. Spesa primaria per le Amministrazioni Centrali e Locali.
Variazioni% su valori deflazionati (anni 2007-2016)



Fonte: elaborazioni su dati Istat e Ameco

Dal 2009 il tasso di variazione della spesa primaria delle Amministrazioni Locali è stato sempre significativamente inferiore a quello delle Amministrazioni Centrali. Complessivamente fra il 2009 ed il 2015 la spesa primaria deflazionata registra una contrazione del 12% a livello locale contro il 3% a livello centrale. Nel dettaglio Ferretti, Gori e Lattarulo mostrano che i tagli hanno comportato nello stesso periodo una riduzione nominale della spesa primaria pari a al 10% per le Regioni, al 7% per i comuni e al 60% per le province.

La contrazione della spesa primaria è stata raggiunta attraverso l'operare congiunto di due meccanismi fondamentali: *i*) i vincoli di bilancio (principalmente attraverso il patto di stabilità interno e il patto per la salute); *ii*) i limiti e i tetti per alcune tipologie di spese a cui si aggiungono le norme sul pubblico impiego.

Questi meccanismi hanno operato in modo asimmetrico sulle diverse aree di spesa. La voce sulla quale gli enti territoriali hanno potuto intervenire con maggiore flessibilità sono stati gli investimenti.

Ferretti, Gori e Lattarulo documentano come nell'ambito di un chiaro trend decrescente degli investimenti fissi lordi della P.A., da un picco del 3,4% del PIL nel 2009 al 2,1% del 2015, la quota degli investimenti degli enti territoriali si sia ridotta dal 62% al 52%.

Gli autori evidenziano anche come non siano mancati i tentativi di contrastare queste tendenze. Molte speranze ha suscitato il superamento del Patto di stabilità interno che richiedeva di conseguire degli avanzi che gli enti locali ottenevano principalmente sacrificando gli investimenti. Nel 2016 il passaggio al vincolo del pareggio del saldo di competenza avrebbe dovuto concedere agli Enti territoriali maggior capacità di spesa con la possibilità, da un lato, di effettuare nuovi investimenti e, dall'altro, di saldare i pagamenti pregressi alle imprese per i quali si disponeva di risorse in cassa. Si aggiungevano inoltre meccanismi di flessibilità connessi alle modalità di calcolo del nuovo vincolo, in particolare l'inclusione nel saldo del fondo pluriennale vincolato, la non considerazione dell'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità come pure, di alcune tipologie di spesa ritenute prioritarie (edilizia scolastica e bonifica dei siti inquinati).

Un'ulteriore spinta agli investimenti degli Enti locali doveva venire dall'accelerazione della realizzazione di progetti dotati di risorse già assegnate e, quindi, velocemente impiegabili e spendibili anche attraverso un rafforzamento del ruolo dello Stato nella definizione di priorità e nel supporto sugli aspetti più tecnici delle procedure. In questa prospettiva si collocano i Patti per il Sud descritti da Capasso e Casolaro nel capitolo 5.

Com'è noto i Patti costituiscono degli accordi che si inseriscono nell'ambito della cooperazione inter istituzionale prevista dal Masterplan per il Mezzogiorno elaborato dal Governo nel corso del 2015. L'obiettivo dei Piani è il coordinamento dei diversi strumenti di programmazione e di pianificazione delle diverse fonti finanziarie già assegnate, per accelerare la spesa su progetti che le Regioni o le Città metropolitane hanno individuato come "prioritari". Le risorse provengono per circa un terzo dal Fondo di Sviluppo e Coesione e per il resto da fondi strutturali: alle Regioni viene quindi chiesto un cospicuo sacrificio sulle risorse europee a loro assegnate per contribuire alla realizzazione di una strategia di portata più ampia.

L'analisi dei singoli Piani condotta da Capasso e Casolaro fa emergere significative differenze territoriali nelle strategie adottate. Tuttavia

gli autori riescono ad individuare alcune linee comuni nel disegno dei Patti. Hanno prevalso soprattutto interventi negli ambiti delle infrastrutture fisiche e dell'ambiente. Tra le opere infrastrutturali risultano preponderanti quelle stradali, che da sole assorbono oltre metà delle risorse. In ambito ambientale i Patti sembrano rispondere alle numerose emergenze legate al ciclo dei rifiuti, alla gestione delle acque e al dissesto idrogeologico che hanno generato diverse procedure di infrazione comunitarie nei confronti delle regioni meridionali. Un peso minore è stato invece assegnato a linee di intervento che forse avrebbero potuto avere un maggiore impatto sistemico attraverso il potenziamento delle infrastrutture ferroviarie, portuali ed aeroportuali e il sostegno alla ricerca e all'innovazione.

Vari capitoli del Rapporto segnalano tuttavia come il superamento del Patto di Stabilità Interno e il tentativo di accelerazione della spesa attraverso l'intervento del governo centrale non sembrano aver prodotto gli effetti sperati. Il primo capitolo, dove Garganese, Di Stefano e Goffredo offrono una disamina accurata dei conti degli enti territoriali, evidenzia come le spese in conto capitale delle Amministrazioni locali siano tornate a contrarsi nel 2016, con una riduzione del 10,8%. Nel confronto tra il 2016 ed il 2015 risultano in diminuzione tutte le voci di spesa in conto capitale e particolarmente significativo è il calo degli investimenti fissi lordi, pari al 13,7%. Calano anche i pagamenti in conto capitale dei Comuni mentre meno negativo è l'andamento delle spese in conto capitale nei conti di cassa delle Regioni. Ma gli autori evidenziano come sia comunque evidente una caduta della spesa per investimenti fissi a fronte di un aumento dei trasferimenti in conto capitale ad altre Amministrazioni Pubbliche.

Quali possono essere le ragioni di tali andamenti? Nel capitolo 2 Ferretti, Gori e Lattarulo individuano alcune possibili spiegazioni. In primo luogo, per quanto riguarda i comuni, la variazione congiunturale della spesa in conto capitale ha degli andamenti molto differenziati fra diverse aree del Paese. In alcune regioni del Centro-Nord, la spesa comunale in conto capitale aumenta, a volte in modo significativo (Veneto, Emilia Romagna e Marche) Cala invece in modo sensibile nelle le regioni del Sud. Ma in questo caso la variazione è negativa è spiegata dal confronto con un anno, il 2015, di eccezionale accelerazione della spesa, in larga parte attribuibile alla fine del ciclo della programmazione comunitaria. In ogni caso, lo stock di investimenti

del 2016 delle regioni meridionali risulta estremamente basso e simile a quello osservato negli anni 2010-2012. Gli scarsi spazi finanziari legati alla disponibilità di saldi positivi e di avanzi di amministrazione possono avere acuito l'usuale difficoltà ad investire di questi territori.

Un ulteriore fattore che può aver ostacolato la spesa per investimenti può essere ricercato nell'eccesso di risparmio, calcolato come differenza fra saldo effettivo e saldo obiettivo, accumulato dai Comuni e stimato fra i 3 e i 4 miliardi. Alla riduzione di questi spazi di finanziamento inutilizzati dovevano concorrere le intese regionali nell'ambito delle quali enti locali e Regioni che ritenevano di non poter utilizzare gli spazi disponibili, potevano cederli ad enti che, al contrario, disponevano di spazi insufficienti. I risultati del primo anno di applicazione dello strumento non sono stati tuttavia molto incoraggianti. Gli spazi complessivamente ceduti nel 2016 sia a livello nazionale che locale ammontano a soli 213 milioni di euro. Oltre il 90% degli spazi complessivamente messi a disposizione appartiene alle amministrazioni del Centro-Nord nelle quali vengono realizzati i surplus più elevati e nelle quali è più consolidata la programmazione pluriennale. Al contrario, le regioni meridionali, risultano praticamente assenti in termini di spazi messi a disposizione sia a livello regionale che nazionale.

Infine, l'attività delle Amministrazioni Locali è stata probabilmente frenata dall'avvio di una riforma contabile complessa e dall'introduzione nell'aprile del 2016 del nuovo Codice dei contratti. Il nuovo Codice affronta in maniera organica molte delle criticità del *public procurement* incidendo in modo profondo sui processi e sulle pratiche delle amministrazioni. Tuttavia gli aggiustamenti richiesti al comportamento delle stazioni appaltanti e l'incertezza generata dall'uso estensivo di deleghe ai regolamenti attuativi emanati da Anac sembrano aver spinto ad un atteggiamento conservativo, che si è tradotto nel congelamento di gran parte delle gare. Ferretti, Gori e Lattarulo si interrogano sui possibili effetti positivi che le novità potranno avere nel medio/lungo periodo concentrandosi su quelle misure che cercano di ridurre i casi di ricontrattazione post-contrattuale intervenendo sulla progettazione, con l'obbligo di messa a gara dei lavori sulla base del progetto esecutivo, e sull'aggiudicazione, con l'accento posto sul criterio dell'offerta economicamente vantaggiosa. Con riferimento alla progettazione l'analisi dei dati dei lavori pubblici aggiudicati e conclusi sul territorio nazionale tra il 2011 e il 2015 mostra come i lavori per

cui l'oggetto della gara sia la sola esecuzione presentano in media una probabilità di ritardo e una entità dello stesso significativamente inferiori a quelli in cui la gara abbia per oggetto la progettazione più l'esecuzione. Meno chiari gli effetti associati alla scelta dalle modalità dell'offerta economicamente più vantaggiosa. La scelta di questo criterio sembra comportare una riduzione delle maggiorazioni di costo riscontrate a fine lavori. In particolare i vantaggi associati al ricorso al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa appaiono più consistenti nel caso dei lavori di importo inferiore al milione di euro per poi decrescere nella fascia 1 milione-2 milioni di euro e nella fascia compresa tra 2 milioni e la soglia comunitaria. Di segno opposto tuttavia gli effetti sui ritardi: l'offerta economicamente più vantaggiosa sembra comportare, su tutte le fasce di importo, eccetto la fascia 1-2 milioni di euro, una più alta media della durata dei ritardi. Infine, con riferimento alla qualificazione delle stazioni appaltanti.

Nel contesto di forte riduzione delle risorse sin qui delineato gli Enti locali sono ancora una volta chiamati a ricercare recuperi di efficienza che potrebbero derivare sia ridefinendo e aggregando il perimetro degli Enti locali o riorganizzando le modalità di gestione dei servizi al loro interno. A queste tematiche sono dedicati i capitoli 7 e 8 del Rapporto. Cagno, Dellepiane e Manzo ripercorrono le principali riforme che a partire dagli anni '90 hanno inciso sulla distribuzione delle competenze, funzioni e risorse degli Enti locali fino alla legge Delrio del 2014 illustrando le forme specifiche che queste hanno assunto in Piemonte e Liguria. L'attenta ricognizione compiuta dagli autori restituisce un panorama in cui le competenze risultano distribuite in modo difforme tra livelli istituzionali in diversi contesti territoriali a seguito delle diverse modalità di applicazione della normativa a livello regionale. Ne sono un esempio le Comunità Montane, in alcuni casi mantenute, in altri sopresse o trasformate e le funzioni provinciali riorganizzate o attribuite a Comuni e Città metropolitane o alle Regioni che hanno in questo modo esteso le proprie competenze anche a funzioni amministrative, in aggiunta alle tipiche funzioni programmatiche. Si evidenzia inoltre l'affermarsi di nuove forme di cooperazione, con il profilarsi di nuovi modelli di gestione delle funzioni e nuovi ruoli per gli enti stessi, come nel caso di unioni o di fusioni di Comuni.

Fontana affronta il tema della riorganizzazione delle partecipate pubbliche descrivendo le novità contenute nella nuova disciplina delle

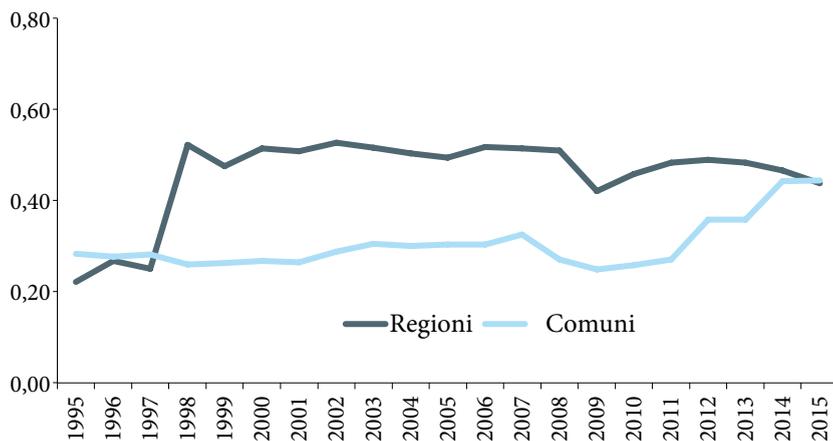
società partecipate. Il Testo unico sulle partecipate introduce alcune novità sostanziali, quali la revisione delle partecipazioni e la ricognizione, a cura di ciascuna società, dell'eventuale personale in eccesso, che dovrebbe essere inserito in elenchi per la mobilità tenuti in un primo periodo dalle Regioni e poi dallo Stato. Attraverso una simulazione del possibile impatto delle nuove regole sul panorama delle società partecipate dagli enti pubblici in Lombardia l'autore evidenzia come i limiti e i vincoli imposti alle società a partecipazione pubblica siano in alcuni casi facilmente individuabili e valutabili nel concreto mentre in altre ipotesi dipendano dall'interpretazione di termini normativi di carattere più incerto. In tali casi lo spazio discrezionale per gli enti pubblici che vogliono costituire una società, oppure acquistare o mantenere partecipazioni societarie, è più ampio. Allo stesso modo, non sono sempre ben definite le azioni richieste in capo alla pubblica amministrazione che detenga partecipazioni non rispondenti ai limiti di legge. Solo in alcuni casi, infatti, il Testo unico sembra ritenere inammissibile il mantenimento delle partecipazioni: ad esempio, una società che svolga un'attività palesemente diversa da quelle previste dalla legge, dovrebbe essere oggetto di dismissione o comunque di cessazione del relativo ramo di azienda, se non di modifica totale dell'attività svolta. Dove invece il Testo unico impone la «razionalizzazione» questa non comporta necessariamente come conseguenza la dismissione della partecipazione. Il termine «razionalizzazione» non conosce infatti un significato preciso nel diritto amministrativo o commerciale, per cui la società interessata può essere certamente oggetto di operazioni di integrazione con altre società, ma si può anche ipotizzare che la razionalizzazione avvenga tramite un piano che abbia come obiettivo il superamento delle condizioni di difformità dai parametri di legge.

Appare quindi sostanzialmente condivisibile la conclusione di Fontana secondo cui l'obiettivo di contenimento del fenomeno delle società partecipate dipenderà dall'interpretazione più o meno rigorosa che gli enti soci e, soprattutto, i soggetti deputati al controllo del sistema (sia a livello amministrativo che giurisdizionale) daranno alle indicazioni legislative.

La tensione fra le esigenze di riforma strutturale e quelle dettate dal consolidamento dei conti pubblici a seguito della crisi è tuttavia evidente anche sul lato delle entrate. Il grafico 2 illustra gli anda-

menti dell'indice di autonomia tributaria, calcolato come rapporto tra entrate tributarie e totale delle entrate di Regioni e Comuni dal 1995 al 2015.

Grafico 2. Grado di autonomia impositiva per Regioni e Comuni



Fonte: Di Caro e Monteduro (2017)

Per le regioni, l'indice di autonomia tributaria presenta negli anni più recenti un *trend* decrescente attestandosi nel 2015 a 43,8%, contro il un valore medio del 51% negli anni precedenti la crisi.

La progressiva riduzione nella quota delle entrate proprie è spiegata in primo luogo dalla forte riduzione del gettito derivante dalla componente privata dell'Irap a seguito della riduzione da parte del governo centrale dell'aliquota ordinaria e alla graduale erosione della base imponibile dell'imposta determinato in primo luogo dall'ampiamiento graduale della deducibilità del costo del lavoro. I margini di autonomia sono stati ulteriormente erosi dal blocco delle variazioni delle aliquote su tutti i tributi locali nella legge di stabilità 2016 e nella legge di bilancio 2017.

Il comparto dei Comuni mostra al contrario un *trend* crescente dell'indice di autonomia. L'andamento è influenzato principalmente dall'introduzione della Tasi ma maschera la significativa riduzione dei trasferimenti (9 miliardi in meno tra il 2012 e il 2015) per effetto dei

tagli al comparto. Come rilevato nel Rapporto l'autonomia fiscale dei Comuni ha in realtà costituito lo strumento per raccogliere una parte significativa del gettito destinato al risanamento dei conti pubblici.

Nonostante i numerosi interventi che si sono succeduti negli ultimi anni il quadro della finanza di Comuni e Regioni resta tuttavia largamente incompleto.

Per i Comuni nel 2016 si è verificata una netta inversione di tendenza con una flessione significativa del grado di autonomia impositiva a seguito dell'abolizione della Tasi sulle abitazioni principali. Altre misure hanno progressivamente eroso la base imponibile Imu, per effetto di esenzioni («imbullonati», terreni agricoli, cooperative edilizie per alloggi studenti), di abbattimenti di imponibile (immobili in comodato a figli e genitori) e di riduzioni di aliquote (immobili locati a canone concordato) (Di Caro e Monteduro, 2017). Nel Def 2015 il governo aveva annunciato un riordino complessivo dei tributi locali con l'obiettivo di semplificare il sistema unificando tutti prelievi locali immobiliari in una *local tax*. L'annuncio è tuttavia rimasto inattuato insieme alla prevista revisione del catasto che avrebbe dovuto superare le sperequazioni del prelievo tra i diversi territori, tra piccoli e grandi centri urbani, tra comuni turistici e non turistici, e tra tipologie abitative.

Paradossalmente, questo arretramento nell'autonomia impositiva che allontana dalla meta di un assetto stabile della finanza comunale avveniva mentre si andava completando un tassello fondamentale del federalismo fiscale, quello relativo ai meccanismi di perequazione. Con il consolidamento delle procedure di standardizzazione di fabbisogni e capacità fiscali, dal 2015 è stato avviato il meccanismo di riparto delle risorse del Fondo di Solidarietà Comunale (FSC) in attuazione della Legge Delega sul Federalismo fiscale (L. 42/2009). Il capitolo 3 di Gandullia e Taddei descrive il funzionamento del FSC e ne evidenzia le criticità attraverso la simulazione degli effetti sui comuni liguri.

I meccanismi che regolano il funzionamento del fondo sono caratterizzati da una elevata sofisticazione e complessità. Per ogni comune è stata realizzata una stima dei fabbisogni standard relativi alle funzioni fondamentali e della capacità fiscale. I fabbisogni di spesa rappresentano una misura dell'ammontare di spesa necessario a un ente per fornire il livello essenziale di beni e servizi per i quali è responsabile.

La stima ha richiesto la costruzione di un ampio database di dati Comunali e l'utilizzo di tecniche econometriche avanzate. La capacità fiscale misura invece il gettito ottenibile da un ente al netto dello sforzo fiscale autonomo e con un livello ordinario di *compliance*. Anche in questo caso è stato necessario ricorrere all'analisi econometrica dei dati di gettito dei singoli comuni.

Ma come osservano correttamente Gandullia e Taddei, nonostante l'eleganza delle tecniche utilizzate, la struttura finale del FSC tradisce il disegno contenuto della legge 42/2009. Quest'ultima prevedeva un doppio canale perequativo: la perequazione integrale dei fabbisogni, valutati a costi standard, per assicurare agli enti l'esercizio delle funzioni fondamentali; un tendenziale livellamento delle differenze tra le capacità fiscali dei diversi enti, cioè delle diverse dotazioni di entrate proprie, anch'esse standardizzate, per l'esercizio delle funzioni diverse da quelle fondamentali. Lo Stato avrebbe dovuto assicurare con propri fondi la perequazione integrale della differenza tra fabbisogni standard e capacità fiscali per le funzioni fondamentali, mentre le funzioni rimanenti sarebbero state perequate parzialmente in base ai differenziali di capacità fiscale mediante trasferimenti orizzontali tra Comuni.

La differenziazione della perequazione in due tipi di schemi, uno riguardante le funzioni fondamentali e uno riguardante le funzioni non fondamentali è stata disattesa. Il FSC viene ripartito attraverso uno schema unico che tiene conto per l'80% delle differenze tra fabbisogni standard e capacità fiscali, e per il rimanente 20% degli scostamenti delle capacità fiscali dal valore medio. Inoltre dal 2015 il fondo non è più alimentato da risorse dello Stato centrale (trasferimenti statali o compartecipazioni di comparto a tributi erariali), ma solo da quote di gettito fiscale attribuite a ciascun comune che vengono trattenute per la redistribuzione. La maggiore criticità non è tuttavia rappresentata dalla natura orizzontale o verticale del fondo quanto dalla circostanza che le risorse complessivamente stanziare potrebbero risultare insufficienti per il finanziamento integrale delle funzioni fondamentali. Tale eventualità non è da escludere data la redistribuzione di risorse che si realizzerebbe nel passaggio dalla spesa storica ai trasferimenti determinati unicamente in base ai fabbisogni e capacità fiscali. Sebbene le simulazioni prodotte dall'Ufficio Parlamentare di Bilancio (UPB, 2017) mostrino che gli scarti dalla spesa storica generati dall'utilizzo dei fabbisogni tendono a compensarsi con gli scarti generati dalle ca-

pacità fiscali, l'applicazione integrale dei nuovi meccanismi perequativi potrebbe produrre delle diminuzioni di risorse significative per alcune tipologie di comuni. Ad esempio si stima che municipalità fino a 1.000 abitanti subirebbero in media una diminuzione delle risorse proprie rispetto allo storico dell'8,5%.

Appare interessante in questo contesto la proposta di Gandullia e Taddei di prevedere una "soglia di solidarietà" al di sopra della quale termina il contributo del singolo Comune. La parte differenziale potrebbe o comportare una riduzione dell'ammontare del fondo, o essere compensata da un trasferimento verticale dallo Stato. Tale proposta sarebbe in grado di scongiurare che gli effetti perequativi possano generare situazioni di insostenibilità finanziaria ma ovviamente, richiederebbe una revisione delle attuali norme.

Nel comparto delle Regioni la situazione è ancora più precaria. In questo caso non solo è stata ridotta l'autonomia tributaria attraverso la già ricordata erosione della base imponibile dell'Irap ma si è ben lontani dal realizzare il sistema di perequazione interregionale.

All'analisi dell'Irap sono dedicati i capitoli 4 e 5 del Rapporto. Anfigeno, Boracchia e Gandullia mostrano, con riferimento alla Liguria, come i dati delle dichiarazioni Irap forniscano una base informativa preziosa che, opportunamente integrata con altre variabili economiche, consente di descrivere nel dettaglio la struttura economica del tessuto produttivo regionale e le interconnessioni con le economie delle altre regioni.

Piazza invece utilizza dati di contabilità nazionale per simulare gli effetti delle manovre regionali sull'Irap. La variabilità delle scelte regionali sulle aliquote segnala come le amministrazioni regionali abbiano ampiamente utilizzato la leva fiscale con l'obiettivo di influenzare il sistema produttivo territoriale. Le simulazioni mostrano una capacità differenziata degli enti di conciliare le esigenze del vincolo di bilancio e con gli obiettivi allocativi e redistributivi di politiche industriali specifiche, così come una diseguale capacità di monitorare l'imponibile territoriale. In alcuni casi la ricerca di gettito non impedisce un disegno razionale di interventi per il sostegno fiscale alle imprese, in altri manca uno o l'altro di questi obiettivi. Piazza sottolinea tuttavia che il ripristino della manovrabilità delle aliquote potrebbe stimolare un virtuoso processo di imitazione nei diversi territori. Non sono infatti emersi in passato

evidenti elementi di competizione fiscale sulle aliquote mentre la scelta della regione Lombardia di non modificare le aliquote applicate al settore finanziario mostra come possano essere in gioco anche considerazioni legate alle economie di agglomerazione preesistenti.

Entrambi i capitoli sottolineano tuttavia la necessità di un ripensamento complessivo del tributo. L'esclusione della componente relativa al costo del lavoro ha creato due problemi fondamentali. Il primo, è legato al meccanismo di riparto che continua ad essere basato sulla quota territoriale del monte salari attribuibile alle unità locali delle imprese ivi localizzate. Il secondo è sulla natura ed il ruolo dell'imposta. Disegnata in origine come tributo neutrale rispetto alle scelte di finanziamento e di impiego dei fattori nella sua formulazione attuale l'imposta è di fatto un prelievo sulla somma di profitti e interessi passivi, in linea con il modello di Comprehensive Business Income Tax (Cbit) proposto negli anni '90 dal Tesoro americano (Arachi et al. 2015). Se si tiene conto dell'esistenza dell'Ace, che di fatto esenta dall'Ires il rendimento ordinario del capitale investito, l'Irap rappresenta il prelievo minimo a cui è sottoposto il rendimento di un investimento localizzato nel nostro paese, quale che sia la sua fonte di finanziamento. Una eventuale revisione del tributo dovrà tenere conto degli sviluppi della tassazione delle società nei maggiori Paesi industrializzati. Sarà cruciale ad esempio verificare l'effettiva realizzazione della riforma proposta dall'amministrazione Trump che prevede per gli Stati Uniti un passaggio storico dall'approccio globale a quello territoriale per la tassazione delle multinazionali e l'esenzione del rendimento ordinario del capitale investito attraverso il modello della *cash flow tax*.

Per quanto riguarda la perequazione, resta inattuato il d.lgs. n. 68 del 2011 che, analogamente a quanto originariamente previsto per i Comuni, traccia due canali di perequazione distinti, uno per le spese attinenti alla garanzia dei Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP) nelle materie della sanità, assistenza, istruzione, trasporto pubblico locale (limitatamente, in quest'ultimo caso, alle spese in conto capitale) e uno per il resto delle spese regionali, incluse quelle relative alla fornitura di livelli di prestazioni superiori a quelli essenziali in materie LEP. Per ogni regione la spesa riconducibile ai LEP dovrà essere integralmente coperta da un trasferimento dal fondo perequativo. Sul resto della spesa si applicherà una perequazione delle capacità fiscali, peraltro limitata al 75%.

Anche per le Regioni sarebbe dunque necessario procedere alla definizione dei fabbisogni standard legati ai LEP. L'operazione più volte rinviata negli ultimi anni rischia ora di intersecarsi in modo improprio con il processo che scaturirà dalla richiesta di devoluzione di ulteriori funzioni, come previsto dall'art. 116 della Costituzione, da parte di Emilia Romagna, Lombardia e Veneto. Dalla struttura dei meccanismi perequativi dipende infatti l'impatto che l'autonomia differenziata potrà avere sui residui fiscali regionali, definiti come differenza tra il totale delle spese e il totale delle entrate pubbliche riferibili a un dato territorio. Ad esempio, se attuata, la perequazione integrale dei LEP garantirebbe l'invarianza dei residui fiscali qualora l'autonomia riguardasse competenze (ad esempio l'istruzione) coperte dalla definizione statale di livelli essenziali delle prestazioni.

Proprio l'analisi dei residui fiscali può infine consentire una valutazione complessiva dell'impatto differenziale che le manovre degli ultimi anni, descritte dal Rapporto, hanno avuto sui diversi territori. I trasferimenti impliciti nei residui fiscali (dalle regioni con residui negativi a quelle con residui positivi) assolvono a una duplice funzione: i) redistribuiscono risorse dalle regioni relativamente più ricche a quelle più povere al fine di sostenere percorsi di convergenza economica e sociale di lungo periodo; ii) assicurano ogni regione contro shocks macroeconomici idiosincratici di breve periodo anche al fine di favorire la ripresa nelle aree maggiormente colpite da eventi recessivi. Storicamente l'intervento pubblico nel nostro Paese è stato caratterizzato da livelli di redistribuzione elevati mentre più ridotto è stato il contributo assicurativo offerto ai territori (Arachi et al. 2010). Le politiche degli ultimi anni sembrano tuttavia aver inciso in modo significativo sulla dimensione e sulla distribuzione dei residui. Come evidenziato da una serie di recenti contributi (Arachi e Ferrario 2015 e Giannola e al. 2015) e dallo stesso Rapporto nel 2015, i flussi redistributivi, storicamente diretti dalle regioni del Centro-Nord a quelle del Sud, sono diminuiti a seguito della crisi. Ma più sorprendente è il dato documentato da Di Caro e Monteduro (2017) secondo cui durante la crisi è anche diminuita la capacità delle Amministrazioni Pubbliche di assorbire parte degli shock idiosincratici che colpiscono le singole regioni. Si tratta di tendenze preoccupanti per la cui comprensione saranno essenziali gli elementi informativi e di analisi delle future edizioni del Rapporto.

Bibliografia

- Arachi G., Bucci V., Florio C. (2015), *Gli interventi sulle imposte: incentivi alle imprese e attuazione della delega*, G. Arachi e M. Baldini (a cura di), *La finanza pubblica italiana. Rapporto 2015*, il Mulino
- Arachi, G. e Ferrario, C. (2015) "I falsi miti della pressione fiscale italiana", in «Italia-nieuropei», 2.
- Arachi, G., Ferrario, C. e Zanardi, A. (2010) *Regional redistribution and risk sharing in Italy: the role of different tiers of government*, in «Regional Studies», 44(1), 55-69.
- Di Caro P. e Monteduro M.T. (2017), *La finanza locale in tempo di crisi: verso un modello di decentramento più equo e sostenibile?*, G. Arachi e M. Baldini (a cura di), *La finanza pubblica italiana. Rapporto 2017*, il Mulino
- Giannola, A., Padovani, R. e Petraglia, C. (2015) "Spending Review e divari regionali in Italia", *Economia pubblica*
- UPB (2017) "Fabbisogni standard e capacità fiscali nel sistema perequativo dei comuni", *Nota di lavoro* n° 1, gennaio disponibile sul sito <http://www.upbilancio.it>

La finanza degli enti territoriali nel 2015 e 2016

Roberta Garganese¹, Roberta Di Stefano², Iary I.P Goffredo¹

1. Premessa: l'andamento dei principali saldi di finanza pubblica nel 2016

Nell'anno 2016 il PIL nazionale ha fatto registrare, rispetto all'anno precedente, una crescita dello 0,9% e i saldi nominali di finanza pubblica sono risultati piuttosto vicini agli obiettivi prefissati. In particolare, rispetto ai saldi di cassa del settore pubblico, possono richiamarsi i seguenti risultati principali:

- il saldo di parte corrente è risultato negativo, attestandosi a -5.849 milioni, facendo tuttavia registrare un miglioramento di oltre 2 miliardi rispetto al 2015. Tale miglioramento è imputabile principalmente all'aumento degli incassi correnti (5,2 miliardi, pari a +0,7%) e degli incassi in conto capitale (2,4 miliardi, +47,3%), legato anche all'aggiornamento 2010 del Sistema Sec, e al conseguente allargamento del perimetro delle unità istituzionali appartenenti al settore delle amministrazioni pubbliche rilevate dall'Istat (la c.d. Lista S13) per la compilazione delle statistiche di finanza pubblica;
- il saldo primario si è attestato, nel 2016, a 27.983 milioni, in miglioramento di quasi 3,1 miliardi rispetto al 2015, quando pure aveva segnato un incremento di circa 11,1 miliardi rispetto al 2014;
- il fabbisogno di cassa del settore pubblico, che misura l'eccedenza delle erogazioni sugli incassi derivanti dalle operazioni correnti, in conto capitale e finanziarie del settore pubblico, nel 2016 è risultato pari a 46.278 milioni (2,8% del PIL), in miglioramento di 5,7 miliardi rispetto al 2015.

Rispetto ai dati del conto economico, invece, si registra:

1. Ipres.
2. Istat.

- una diminuzione del saldo di parte corrente, corrispondente al «risparmio pubblico», che nel 2016 si è attestato a 9.889 milioni (0,6% del PIL), in diminuzione di oltre 8,7 miliardi rispetto al 2015, anno in cui il saldo era invece aumentato di circa 14,2 miliardi rispetto all'anno precedente. Il risultato del 2016 è riconducibile a un aumento delle spese correnti (+1,3% rispetto al 2015), cui ha fatto fronte un più modesto incremento delle entrate correnti (+0,7%);
- un saldo primario, pari all'indebitamento al netto della spesa per interessi, attestato nel 2016 a 25.463 milioni, ovvero l'1,5% del PIL;
- un rapporto tra l'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche – ovvero il saldo finale del conto economico delle AA.PP. calcolato dall'Istat sulla base dei criteri della competenza economica definiti dalle regole del Sec 2010 – e il PIL pari al 2,4% a fronte del 2,7% del 2015. In termini assoluti, l'indebitamento netto è migliorato di 3,4 miliardi rispetto all'anno precedente, passando dai 44.197 milioni del 2015 ai 40.809 milioni del 2016. L'indebitamento netto strutturale, corretto per il ciclo e al netto delle misure una tantum, nel 2016 è risultato essere pari all'1,2% di PIL, in risalita rispetto al 2015, anno in cui la stessa percentuale era pari allo 0,5%.

Tabella 1. Principali saldi di finanza pubblica. Anni 2014-2016 (dati in milioni di euro e in % di PIL)

Saldi di cassa del settore pubblico			
	2014	2015	2016
Saldo di parte corrente	-27.582	-7.863	-5.849
<i>(in % di PIL)</i>	-1,7	-0,5	-0,3
Saldo al netto delle partite finanziarie	-62.883	-47.385	-38.208
<i>(in % di PIL)</i>	-3,9	-2,9	-2,3
Saldo primario	13.750	24.891	27.983
<i>(in % di PIL)</i>	0,8	1,5	1,7
Fabbisogno del settore pubblico	-70.089	-52.008	-46.278
<i>(in % di PIL)</i>	-4,3	-3,2	-2,8

Saldi del conto economico delle amministrazioni pubbliche			
	2014	2015	2016
Saldo di parte corrente	4.443	18.603	9.889
<i>(in % di PIL)</i>	<i>0,3</i>	<i>1,1</i>	<i>0,6</i>
Saldo primario	25.378	23.869	25.463
<i>(in % di PIL)</i>	<i>1,6</i>	<i>1,5</i>	<i>1,5</i>
Indebitamento netto della PA	- 48.999	- 44.197	- 40.809
<i>(in % di PIL)</i>	<i>-3,0</i>	<i>-2,7</i>	<i>-2,4</i>
Indebitamento netto della PA corretto per il ciclo e al netto delle una tantum (in % del PIL)	-0,8	-0,5	-1,2
Debito pubblico			
	2014	2015	2016
Debito (a lordo dei sostegni)	2.137.240	2.172.850	2.217.909
<i>(in % di PIL)</i>	<i>131,8</i>	<i>132,1</i>	<i>132,6</i>

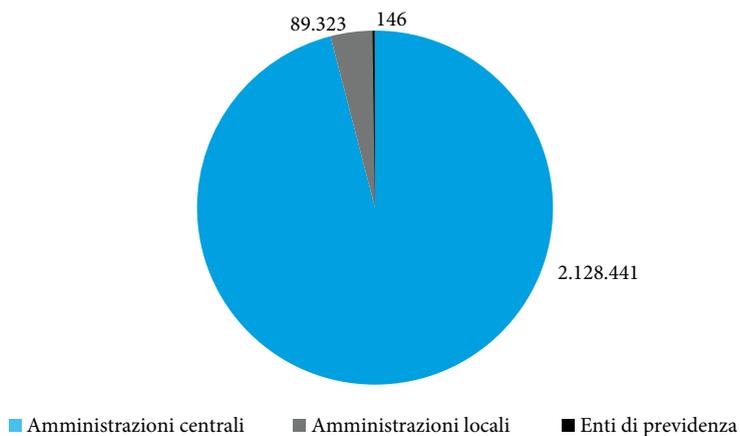
Fonte: RGS e Istat, 2017

Infine, rispetto al debito pubblico, ovvero allo stock delle passività finanziarie lorde delle amministrazioni pubbliche, si osserva un aumento, nel 2016, di 45.059 milioni, con un valore che continua a crescere dopo l'incremento già registrato tra il 2015 e il 2014 (oltre 35,6 miliardi).

Rispetto alla distribuzione per settore del complessivo ammontare del debito pubblico italiano, i più recenti dati forniti dalla Banca d'Italia attestano come la quasi totalità – ben il 96% – sia in capo alle amministrazioni centrali, mentre il 4% è detenuto dalle amministrazioni locali e una quota minima (146 milioni di euro) dagli enti di previdenza.

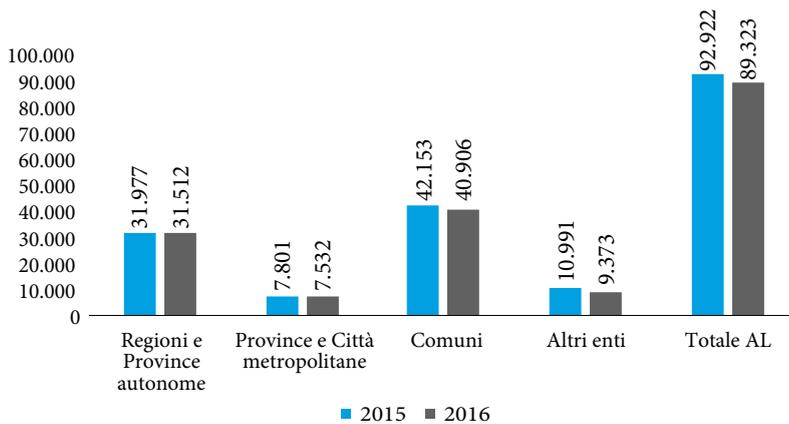
L'ulteriore suddivisione del debito delle amministrazioni locali tra i singoli comparti evidenzia una leggera prevalenza della quota a carico dei Comuni (40,9 miliardi) rispetto a quella relativa alle Regioni (31,5 miliardi), e attesta, per tali comparti e per tutti gli altri, una dinamica di progressiva riduzione.

Figura 1. Debito delle amministrazioni pubbliche per settori (milioni di euro)



Fonte: Banca d'Italia, 2017

Figura 2. Debito delle amministrazioni locali per comparti (milioni di euro)



Fonte: Banca d'Italia, 2017

2. Il conto economico delle amministrazioni locali

Il conto economico delle amministrazioni locali riporta, per il 2016, un ammontare di spese totali pari a 239.947 miliardi di euro, in lieve calo rispetto a quelle del 2015 (-0,3%).

Le spese correnti, tuttavia, si confermano in crescita, passando da 208.905 miliardi del 2015 a 211.596 miliardi del 2016 (+1,3%).

Le voci di spesa corrente che hanno fatto registrare i maggiori incrementi sono quelle dei trasferimenti alle amministrazioni pubbliche, passati da 4,6 a 7,4 miliardi (+62%) e le prestazioni sociali, cresciute da 3,4 a 3,6 miliardi (+6,5%). Prosegue, invece, la contrazione degli interessi passivi, diminuiti del 6,4% dal 2015 al 2016.

Le spese in conto capitale delle amministrazioni locali, dopo aver fatto registrare nel 2015, un sensibile incremento rispetto all'anno precedente, sono tornate a contrarsi nel 2016, con una riduzione del 10,8% (da 31,7 a 28,3 miliardi). Nel confronto tra il 2016 e il 2015 risultano in diminuzione tutte le voci di spesa in conto capitale e particolarmente significativo è il calo degli investimenti fissi lordi.

La persistente riduzione degli investimenti pubblici, come è noto, costituisce da tempo, nella lettura della Corte dei conti, «uno dei principali elementi di preoccupazione del quadro di finanza pubblica, ulteriormente rafforzato, per il 2016, dalla violazione che ne può derivare per il rispetto dell'apposita clausola invocata dal nostro governo per ottenere margini di flessibilità nell'avvicinamento all'obiettivo europeo di medio termine»³.

Sul fronte delle entrate, l'ammontare totale si è attestato nel 2016 a 244.180 miliardi di euro, in lieve calo rispetto al 2015 (-0,9%).

In deciso calo le entrate in conto capitale non tributarie (-20,6%), mentre le entrate correnti sono risultate praticamente stazionarie (237.377 miliardi nel 2016 a fronte di 237.724 nel 2015) in virtù delle opposte dinamiche che hanno caratterizzato i trasferimenti alle amministrazioni pubbliche e le entrate tributarie.

I primi, infatti, sono risultati in aumento del 10,2%, passando da 92 miliardi del 2015 a 101.378 miliardi del 2016, mentre le seconde si sono ridotte dell'8,7%, passando da 107 miliardi del 2015 a 97 del 2016.

3. Corte dei conti (2017b), Rapporto 2017 sul coordinamento della finanza pubblica, p. 50.

Tabella 2. Conto economico delle amministrazioni locali 2014-2016. Valori in milioni di euro e variazioni%

	Risultati						Variaz.% 2016/2015
	In milioni			in % di PIL			
	2014	2015	2016	2014	2015	2016	
SPESE							
Redditi da lavoro dipendente	66.862	65.860	64.887	4,1	4,0	3,9	-1,5
Consumi intermedi	109.494	108.729	109.304	6,8	6,6	6,5	0,5
Prestazioni sociali	3.305	3.461	3.686	0,2	0,2	0,2	6,5
Trasferimenti a amministrazioni pubbliche	1.934	4.619	7.481	0,1	0,3	0,4	62,0
Altre spese correnti	22.760	23.282	23.473	1,4	1,4	1,4	0,8
Totale spese correnti netto interessi	204.355	205.951	208.831	12,6	12,5	12,5	1,4
Interessi passivi	3.415	2.954	2.765	0,2	0,2	0,2	-6,4
Totale spese correnti	207.770	208.905	211.596	12,8	12,7	12,7	1,3
Investimenti fissi lordi	20.042	21.427	18.482	1,2	1,3	1,1	-13,7
Trasferimenti a amministrazioni pubbliche	3.312	3.803	3.704	0,2	0,2	0,2	-2,6
Contributi agli investimenti	4.847	5.346	5.126	0,3	0,3	0,3	-4,1
Altre spese in conto capitale	1.723	1.218	1.039	0,1	0,1	0,1	-14,7
Totale spese in conto capitale	29.924	31.794	28.351	1,8	1,9	1,7	-10,8
Totale spese	237.694	240.699	239.947	14,7	14,6	14,3	-0,3
ENTRATE							
Tributarie	106.760	107.197	97.905	6,6	6,5	5,9	-8,7
Imposte dirette	35.700	37.066	38.622	2,2	2,3	2,3	4,2
Imposte indirette	71.013	70.084	59.240	4,4	4,3	3,5	-15,5
Imposte in conto capitale	47	47	43	-	-	-	-8,5

	Risultati						Variaz.% 2016/2015
	In milioni			in % di PIL			
	2014	2015	2016	2014	2015	2016	
Contributi sociali	1.183	1.223	1.220	0,1	0,1	0,1	-0,2
Trasferimenti da amministrazioni pubbliche	86.131	92.023	101.378	5,3	5,6	6,1	10,2
Altre entrate correnti	36.671	37.328	36.917	2,3	2,3	2,2	-1,1
Totale entrate correnti	230.698	237.724	237.377	14,2	14,4	14,2	-0,1
Trasferimenti da amministrazioni pubbliche	5.119	4.930	5.659	0,3	0,3	0,3	14,8
Altre entrate in conto capitale	3.640	3.584	1.101	0,2	0,2	0,1	-69,3
Totale entrate in conto capitale non tributarie	8.759	8.514	6.760	0,5	0,5	0,4	-20,6
Totale entrate	239.504	246.285	244.180	14,8	15	14,6	-0,9
Saldo primario	5.225	8.540	6.998	0,3	0,5	0,4	-18,1
Saldo di parte corrente	22.928	28.819	25.781	1,4	1,8	1,5	-10,5
Indebitamento netto	1.810	5.586	4.233	0,1	0,3	0,3	-24,2
PIL nominale	1.621.827	1.645.439	1.672.438				

Fonte: RGS, 2017

In effetti, come sottolineato dalla Corte dei Conti, «il profilo delle entrate è stato fortemente condizionato dalla manovra di finanza pubblica e dalla volontà di favorire una discesa della pressione fiscale, compensandone gli effetti sul gettito attraverso misure di natura straordinaria, prevalentemente orientate a recuperare risorse dall'ampia area dell'evasione»⁴.

Riflettendo il progressivo consolidamento del ciclo economico, le uniche entrate a essere cresciute sono le imposte dirette (+4,2%), mentre la riduzione delle imposte indirette (-15,5%) è stata determi-

4. Corte dei conti (2017b), Rapporto 2017 sul coordinamento della finanza pubblica, p. 51.

nata da misure quali l'abolizione della Tasi e la deduzione del costo del lavoro dalla base imponibile Irap.

3. I conti di cassa

Nei paragrafi che seguono si riporta l'analisi dei flussi finanziari delle Regioni⁵, dei Comuni e delle Province e Città metropolitane, condotta attraverso i dati consuntivi presenti nel sistema Siope relativi agli esercizi 2012-2016.

3.1 *Le Regioni*

Nel quinquennio 2012-2016 risultano incrementate tutte le voci di entrata delle Regioni, a eccezione esclusivamente di quelle relative ad alienazioni, trasferimenti di capitale e riscossione di crediti netti.

Tale incremento si lega nello specifico all'andamento delle quote di tributi erariali spettanti alle Regioni, mentre le imposte risultano in netto calo e le tasse in leggera crescita.

Le entrate tributarie, in particolare, sono complessivamente cresciute nel periodo considerato da 128 a 136 miliardi, con l'incremento più significativo registrato proprio nell'ultimo anno, tra il 2015 e il 2016.

Anche le entrate derivanti da contributi e trasferimenti correnti risultano in crescita nel quinquennio, anche se in questo caso la crescita si è concentrata prevalentemente tra il 2012 e il 2013, e ha riguardato soprattutto la voce trasferimenti correnti da amministrazioni pubbliche.

Al contrario, un netto calo ha interessato, nello stesso periodo, i trasferimenti in conto capitale da amministrazioni pubbliche, che sono complessivamente diminuiti da 7 miliardi del 2012 a 3,7 del 2016.

5. Per le Regioni si riportano gli incassi e i pagamenti relativi sia alla gestione ordinaria che a quella sanitaria.

Tabella 3. Regioni: entrate 2012-2016. Incassi in milioni di euro

	2012	2013	2014	2015	2016
Entrate Tributarie	128.684	155.950	128.683	129.876	136.405
Imposte	47.212	69.885	47.306	43.546	35.139
Tasse	6.504	6.051	6.603	6.380	6.564
Quota di tributi erariali spettanti alle Regioni a statuto ordinario	49.872	53.238	50.680	52.187	62.834
Tributi erariali spettanti alle Regioni a statuto speciale e alle province autonome	25.096	26.775	24.093	27.763	31.868
Entrate derivanti da contributi e trasferimenti correnti	15.784	22.284	20.081	22.935	22.384
Trasferimenti correnti da amministrazioni pubbliche	14.830	20.463	18.610	21.756	21.563
Trasferimenti correnti dall'estero	704	1.347	850	680	358
Trasferimenti correnti da altri soggetti	249	473	620	499	464
Entrate extratributarie	3.524	3.171	3.988	4.800	5.392
Redditi da capitale	515	575	734	683	629
Altre entrate correnti	3.010	2.597	3.254	4.116	4.763
Alienazioni, trasferimenti di capitale e riscossione di crediti netti	9.781	10.114	7.746	12.237	7.599
Alienazione di beni	71	112	122	868	129
Trasferimenti in conto capitale da amministrazioni pubbliche	7.185	5.942	4.619	5.263	3.704
Trasferimenti in conto capitale dall'estero	1.612	3.264	2.380	4.203	2.480
Trasferimenti in conto capitale da altri soggetti	40	24	17	53	108
Entrate per riscossioni di crediti	874	773	608	1.850	1.177
Entrate derivanti da mutui, prestiti o altre operazioni creditizie	5.157	18.239	14.547	10.004	5.492

Fonte: *Siope, dati estratti a luglio 2017*

Sul fronte spese si osserva, nel quinquennio, una crescita delle spese correnti, concentrata in particolar modo nel biennio 2015-2016 per effetto dell'aumento delle voci acquisto di beni e prestazioni di

servizi, imposte e tasse e trasferimenti ad amministrazioni pubbliche, e una sostanziale stabilità delle spese in conto capitale.

Tra le spese correnti si sottolinea la lieve contrazione delle spese di personale, ridottesi da 6,1 miliardi del 2012 a 5,9 miliardi del 2016, e la crescita, in particolare, di acquisti di beni e prestazioni di servizi e trasferimenti ad amministrazioni pubbliche (rispettivamente, da 5,8 miliardi del 2012 a 9,1 del 2016 e da 124,7 miliardi a 132 sempre nel quinquennio).

Nell'ambito delle spese in conto capitale, invece, il calo degli investimenti fissi è stato sostanzialmente compensato dall'incremento delle partecipazioni azionarie e conferimenti di capitale e dei trasferimenti in conto capitale ad amministrazioni pubbliche.

Tabella 4. Regioni: spese 2012-2016. Pagamenti in milioni di euro

	2012	2013	2014	2015	2016
SPESE CORRENTI	145.470	144.718	145.735	147.229	156.048
Disavanzo di amministrazione	119	162	189	4	3
Spese per organi istituzionali	801	830	689	516	545
Personale	6.115	6.063	5.864	5.787	5.976
Acquisto di beni e prestazioni di servizi	5.896	7.926	8.138	7.622	9.143
Utilizzo beni di terzi	192	201	185	171	173
Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche	124.768	122.044	122.909	125.743	132.065
Trasferimenti correnti ad altri soggetti	4.352	4.259	4.193	4.042	4.470
Interessi passivi e oneri finanziari diversi	2.005	2.096	2.185	1.973	2.017
Imposte e tasse	331	286	288	334	364
Oneri straordinari della gestione corrente	890	852	1.093	1.037	1.291
SPESE IN CONTO CAPITALE	17.951	19.720	17.348	17.766	18.078
Investimenti fissi	2.860	2.471	2.170	2.298	1.916
Trasferimenti in conto capitale ad amministrazioni pubbliche	9.281	11.522	9.759	9.590	11.608
Trasferimenti in conto capitale ad altri soggetti	4.473	4.326	4.164	4.356	3.803
Partecipazioni azionarie e conferimenti di capitale	170	267	276	180	302

	2012	2013	2014	2015	2016
Concessioni di crediti e anticipazioni	894	784	685	1.241	402
Fondi di riserva conto capitale	225	295	215	35	1
Fondi speciali conto capitale	47	54	79	66	47
SPESE PER RIMBORSO DI PRESTITI	6.004	11.321	7.326	11.858	6.245

Fonte: *Siope, dati estratti a luglio 2017*

Infine, nella tabella che segue, si presenta il confronto per macro-area territoriale dei principali indicatori di spesa e di entrata relativi alla gestione ordinaria delle Regioni per l'anno 2016.

Rispetto al rapporto tra spese in conto capitale e spese totali, si sottolinea come la percentuale più elevata si registri nel Nord-Est (0,3%), seguito dal Sud (0,27%), dove «pesano» soprattutto i maggiori fondi strutturali e di sviluppo e coesione destinati agli investimenti. Più basse, invece, risultano le percentuali dell'Italia centrale e delle Isole (in entrambi i casi 0,11%).

Particolarmente eterogenei risultano i valori degli indicatori delle entrate, con una dipendenza da trasferimenti decisamente più elevata al Sud (0,3%) e più bassa nel Nord-Est (0,08%), valori cui naturalmente corrispondono, in maniera inversamente proporzionale, indicatori di autonomia tributaria più elevati nel Nord-Est (1,29) e più bassi al Sud (0,77).

Tabella 5. Comparto Regioni: indicatori aggregati per ripartizione territoriale (media ponderata). Anno 2016

	Nord-Est	Nord-Ovest	Centro	Sud	Isole
Indicatori delle spese					
Spese in conto capitale / spese totali	0,30	0,17	0,11	0,27	0,11
Spesa per personale / spese correnti	0,14	0,10	0,10	0,11	0,14
Indicatori delle entrate					
Dipendenza da trasferimenti	0,08	0,16	0,12	0,30	0,13
Altri indicatori					

	<i>Nord-Est</i>	<i>Nord-Ovest</i>	<i>Centro</i>	<i>Sud</i>	<i>Isole</i>
Autonomia tributaria	1,29	0,92	0,78	0,77	0,96

Fonte: Siope, dati estratti a luglio 2017

3.2 I Comuni

Tra le principali voci di entrata dei Comuni, nel quinquennio 2012-2016 si osserva una crescita delle entrate tributarie, un calo di quelle da contributi e trasferimenti correnti, delle entrate extratributarie e una significativa contrazione di quelle da alienazioni e trasferimenti di capitali.

Nell'ambito delle entrate tributarie spicca l'incremento della voce «tasse», complessivamente cresciuta da 6,6 miliardi del 2012 a 8,9 del 2016 (nell'ultimo biennio, però, si rileva per tale voce una riduzione di circa un miliardo).

Tra le entrate derivanti da contributi e trasferimenti correnti, particolarmente significativa è stata la riduzione dei contributi e trasferimenti dallo Stato, passati da 4,3 miliardi del 2012 a 2,9 del 2016, nonostante la crescita registrata nell'ultimo biennio.

Infine, tra le entrate extratributarie, si sottolinea il dato positivo relativo ai proventi dei beni dell'ente, cresciuti da 2,1 a 4,8 miliardi, e la forte riduzione degli utili netti di aziende speciali e partecipate, ridottisi da 3,3 miliardi a 608 milioni di euro.

Tabella 6. Comuni: entrate 2012-2016. Incassi in milioni di euro

	2012	2013	2014	2015	2016
Entrate Tributarie	34.995	32.841	37.659	36.370	35.568
Imposte	21.583	17.653	22.258	21.713	20.019
Tasse	6.685	8.355	9.055	9.710	8.912
Tributi speciali e altre entrate tributarie proprie	6.727	6.833	6.286	4.947	6.637
<i>di cui: Fondo di riequilibrio statale e regionale</i>	<i>3.411</i>	<i>4.827</i>	<i>5.027</i>	<i>3.992</i>	<i>5.676</i>

	2012	2013	2014	2015	2016
Entrate derivanti da contributi e trasferimenti correnti	10.724	13.234	9.514	8.630	9.796
Contributi e trasferimenti correnti dallo Stato	4.386	6.690	3.424	2.657	2.912
Contributi e trasferimenti correnti dalle Regioni	5.546	5.732	5.292	5.036	5.840
Contributi e trasferimenti di organismi comunitari e internazionali	32	41	33	36	42
Contributi e trasferimenti correnti da altri enti del settore pubblico	760	772	636	710	840
Entrate extratributarie	11.724	12.255	10.450	11.039	11.499
Proventi dei servizi pubblici	5.963	5.920	5.604	5.770	5.881
Proventi dei beni dell'ente	2.183	2.155	2.128	4.636	4.899
Interessi su anticipazioni e crediti	201	563	120	97	112
Utili netti aziende speciali e partecipate, dividendi e proventi diversi	3.378	3.617	2.159	536	608
Alienazioni, trasferimenti di capitale e riscossione di crediti netti	10.815	9.228	8.201	10.648	8.222
Alienazione di beni patrimoniali	1.403	982	1.032	1.016	739
Trasferimenti di capitale dallo Stato	1.181	1.818	1.317	1.896	1.413
Trasferimenti di capitale dalla Regione/ Provincia autonoma	3.332	3.090	3.062	4.445	3.085
Trasferimenti di capitale dal settore pubblico	444	527	473	605	396
Trasferimenti di capitale da altri soggetti	3.606	2.698	2.221	2.118	2.166
Riscossione di crediti (escl. prel. bancari)	850	113	94	72	68
Entrate derivanti da accensione di prestiti (nette)	2.795	4.478	4.380	2.153	1.414

Fonte: Siope, dati estratti a luglio 2017

Rispetto alle spese, risultano in lieve aumento sia quelle correnti che quelle legate al rimborso di prestiti, mentre in deciso calo sono le spese in conto capitale.

Nello specifico, tra le spese correnti si osserva una contrazione delle spese per il personale, diminuite da 15,2 miliardi del 2012 a 13,9 del 2016, mentre un sensibile aumento ha interessato le spese per prestazioni di servizi, passate da 25,3 a 26,9 miliardi.

Nell'ambito delle spese in conto capitale, la rilevante contrazione osservata si lega essenzialmente alla dinamica della voce «acquisizione di capitali», diminuita da 12,1 miliardi del 2012 a 8,5 del 2016.

Tabella 7. Comuni: spese 2012-2016. Pagamenti in milioni di euro

	2012	2013	2014	2015	2016
SPESE CORRENTI	51.310	56.090	55.770	52.906	52.080
Personale	15.217	14.922	14.467	14.084	13.902
Acquisto di beni	1.500	1.512	1.470	1.264	1.207
Prestazioni di servizi	25.316	28.669	29.085	27.646	26.956
Trasferimenti	5.171	6.568	6.310	5.753	5.787
Interessi passivi e oneri finanziari diversi	2.190	2.055	1.896	1.901	1.686
Imposte e tasse	1.156	1.239	1.138	1.242	1.427
Altre spese	759	1.124	1.353	1.016	1.115
SPESE IN CONTO CAPITALE	14.312	13.510	10.934	12.674	10.973
Acquisizione di capitali (beni immobili e mobili, titoli)	12.173	11.399	9.116	9.985	8.566
Incarichi professionali esterni	240	231	173	165	158
Trasferimenti di capitali	1.043	1.002	931	832	882
Partecipazioni azionarie e conferimenti di capitale	279	134	209	85	90
Concessioni di crediti e anticipazioni nette	106	58	201	97	88
SPESE PER RIMBORSO DI PRESTITI	8.393	9.042	9.454	13.314	12.703

Fonte: Siope, dati estratti a luglio 2017

Infine, rispetto agli indicatori di spesa e di entrata, si riscontra una percentuale tra spese in conto capitale e spese totali più bassa per i Comuni dell'Italia centrale e delle Isole (in entrambi i casi 0,07%).

L'incidenza della spesa per il personale sulla spesa corrente è piuttosto omogenea in tutte le aree territoriali (mediamente pari allo 0,26%), a eccezione dei soli Comuni isolani, dove la percentuale è pari allo 0,33%.

Anche rispetto alle entrate, si osserva una dipendenza da trasferimenti decisamente più elevata nelle Isole (0,39%), a fronte di valori delle altre aree territoriali che si attestano mediamente intorno allo 0,16%.

Infine, l'indicatore di autonomia tributaria fa registrare valori più elevati a Sud (0,75%) e nel Nord-Ovest (0,7%).

Tabella 8. Comparto Comuni: indicatori aggregati per ripartizione territoriale (media ponderata). Anno 2016

	<i>Nord-Est</i>	<i>Nord-Ovest</i>	<i>Centro</i>	<i>Sud</i>	<i>Isole</i>
Indicatori delle spese					
Spese in conto capitale / spese totali	0,16	0,12	0,07	0,13	0,07
Spesa per personale / spese correnti	0,26	0,26	0,26	0,27	0,33
Indicatori delle entrate					
Dipendenza da trasferimenti	0,18	0,10	0,16	0,15	0,39
Altri indicatori					
Autonomia tributaria	0,65	0,70	0,69	0,75	0,57

Fonte: Siope, dati estratti a luglio 2017

3.3 Le Province e le Città metropolitane

Il 2016 costituisce il secondo anno di rendicontazione delle Città metropolitane – come l'esercizio precedente sono solo 9 le Città metropolitane attive, in quanto Reggio Calabria ha mantenuto ancora per tale esercizio lo status precedente – affiancate dalle preesistenti

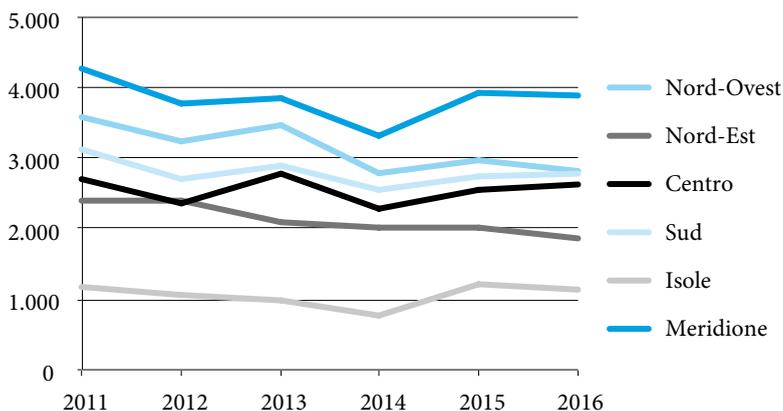
Province⁶. I flussi finanziari delle due tipologie di enti evidenziano differenze nel Paese nella attuale struttura del finanziamento. Differenze talvolta notevoli – anche in questo caso favorevoli per gli enti del Nord-Est – ma che vanno considerate con cautela: sia per il processo di assestamento delle competenze regionali attribuite agli enti (le funzioni non fondamentali), sia per la natura di cassa del dato analizzato, che sconta possibili tempistiche diverse e ritardi nei pagamenti tra i livelli di governo.

Gli incassi totali delle Province, includendo tra queste anche le Città metropolitane, rilevano una riduzione del 4,7% nel quinquennio, passando da 11.780 milioni di euro nel 2012 a 11.222 milioni nel 2016 (-2,4% rispetto all'esercizio precedente). La ripartizione geografica che registra la riduzione più consistente nei cinque anni è quella del Nord-Est (-23,3%), mentre Centro, Sud e Isole presentano variazioni positive, rispettivamente, +11,6%, +2,5 per cento e +6,0% (se si considera il Meridione nel complesso la crescita risulta pari a +3,5%). Nell'ultimo biennio crescono gli incassi del Centro-Sud

6. La legge di stabilità per l'anno 2016 (l. 28 dicembre 2015, n. 208) prevede in materia di enti locali l'introduzione di alcune importanti novità, tra le quali il principio del pareggio di bilancio, abrogando di conseguenza la disciplina del patto di stabilità interno degli enti locali stessi, e la non inclusione delle spese sostenute dagli enti per interventi di edilizia scolastica effettuati a valere sull'avanzo di amministrazione e su risorse rinvenienti dal ricorso al debito. L'esclusione opera nel limite massimo di 480 milioni di euro. Gli spazi finanziari sono attribuiti secondo un preciso ordine prioritario per le spese sostenute per gli interventi di edilizia scolastica avviati da Province e Città metropolitane nell'ambito delle risorse assegnate ai sensi dell'articolo 1, comma 467, della legge 23 dicembre 2014, n.190. Gli enti beneficiari dell'esclusione e il relativo importo sono individuati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, sentita la Conferenza Stato-città e autonomie locali. Alle Province e Città metropolitane delle Regioni a statuto ordinario è attribuito un contributo complessivo di 475 milioni di euro nell'anno 2016, di cui 245 milioni di euro alle Province e 250 milioni alle Città metropolitane, finalizzato al finanziamento delle spese connesse alle funzioni relative alla viabilità e all'edilizia scolastica. Con decreto del Ministero dell'Interno, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze e il Ministro delegato per gli Affari regionali e le autonomie, sentita la Conferenza Stato-città e autonomie, è stabilito il riparto del contributo tenendo conto anche degli impegni desunti dagli ultimi tre rendiconti disponibili relativi alle voci di spesa in esame. Inoltre, è prevista l'istituzione, per il 2016, di un fondo con la dotazione di 60 milioni di euro nello stato di previsione del Ministero dell'Interno, di cui il 66% è destinato alle Province delle Regioni a statuto ordinario che non riescono a garantire il mantenimento della situazione finanziaria corrente per l'anno 2016.

(+2,8 % e +1,6%). Il Meridione riduce i propri incassi dello 0,8% (fig. 3).

Figura 3. Province e Città metropolitane: entrate 2012-2016 per ripartizione. Totale incassi⁷ (valori in milioni di euro)

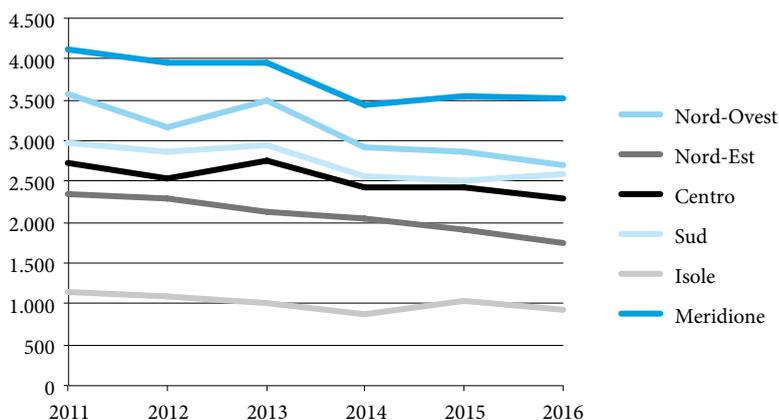


Fonte: Siope, dati estratti a luglio 2017

I pagamenti totali presentano una riduzione del 14,5% nel quinquennio passando da 11.968 milioni di euro nel 2012 a 10.229 milioni nel 2016. La ripartizione geografica del Nord-Est rileva la riduzione più consistente negli ultimi cinque anni (-24,4%), mentre quella più contenuta è registrata per le Isole (-9,9%, -11,2% se si considera il Meridione). Rispetto al 2015, i pagamenti totali diminuiscono del 4,7%, l'unica ripartizione geografica a risultare in crescita è quella del Sud (+2,8%). Il Meridione nel complesso riduce le spese di cassa dell'1% (fig. 4).

7. Gli incassi devono intendersi inclusivi degli importi delle entrate da servizi per conto di terzi e degli incassi da regolarizzare.

Figura 4. Province e Città metropolitane: spese 2012-2016 per ripartizione. Totale pagamenti⁸ (valori in milioni di euro)



Fonte: Siope, dati estratti a luglio 2017

Il valore pro-capite maggiore delle entrate correnti si registra nelle Province centrali (176,3 euro per abitante, dato medio nazionale pari a 136,1 euro); per le Città metropolitane il valore più elevato si rileva nella ripartizione del Centro (165,8 euro, dato medio pari a 150,7 euro). Tutte le Province e Città metropolitane delle restanti ripartizioni geografiche mostrano valori inferiori al dato medio nazionale (tab. 9).

Tabella 9. Province e Città metropolitane: entrate correnti 2016 pro-capite per ripartizione. Incassi in euro

	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Mezzogiorno	Isole	Italia
Province	133,6	126,9	176,3	134,1	115,7	136,1
Città metropolitane	150,2	114,3	165,8	148,7	-	150,7
Province e Città metropolitane	140,2	124,9	171,6	139,2	115,7	140,6

Fonte: Siope, dati estratti a luglio 2017

8. I pagamenti devono intendersi inclusivi degli importi delle spese da servizi per conto di terzi e dei pagamenti da regolarizzare.

Nel 2016 le incidenze dei trasferimenti erariali e di quelli regionali (correnti) sul totale delle entrate correnti risultano mediamente pari, rispettivamente, al 14,7% e al 26,2%, superiori al dato nazionale nelle Province centromeridionali e nelle Città metropolitane del Mezzogiorno per i trasferimenti statali e in quelle del Nord-Est, Centro e Isole (solo nel caso delle Province) per i trasferimenti regionali. Il totale dei trasferimenti correnti incide sulla somma delle entrate correnti e in conto capitale, in media, per il 38% delle Province e per il 43,6% delle Città metropolitane, incidenza che presenta un valore inferiore alla media nelle Province di Nord e Mezzogiorno e nelle Città metropolitane del Centro-Nord.

Tabella 10. Province e Città metropolitane: incidenza dei trasferimenti sulle entrate correnti. Anno 2016 (valori percentuali)

	<i>Nord-Ovest</i>	<i>Nord-Est</i>	<i>Centro</i>	<i>Mezzogiorno</i>	<i>Isole</i>	<i>Italia</i>
Province						
% trasferimenti correnti Stato	10,6	7,8	18,5	21,3	16,4	14,7
% trasferimenti correnti Regione	20,9	30,6	30,1	19,1	33,2	26,2
% trasferimenti totali Regione su entrate totali	22,2	30,2	33,2	25,8	34,9	28,7
Città metropolitane						
% trasferimenti correnti Stato	16,4	15,5	8,1	49,2	-	22,3
% trasferimenti correnti Regione	22,0	29,1	30,3	12,6	-	22,7
% trasferimenti Regione su entrate totali	21,1	31,9	31,0	12,6	-	22,9
Province e città metropolitane						
% trasferimenti correnti Stato	13,0	8,9	14,0	31,7	16,4	17,2
% trasferimenti correnti Regione	21,4	30,4	30,2	16,6	33,2	25,1
% trasferimenti regione su entrate totali	21,7	30,5	32,3	21,3	34,9	26,9

Fonte: Siope, dati estratti a luglio 2017

Le Città metropolitane, invece, mostrano pesi percentuali pari a 22,3% per i trasferimenti erariali e a 22,7% nel caso di quelli regionali, in media nazionale, con valori superiori al dato nazionale per gli enti presenti nel Mezzogiorno (per i trasferimenti da Stato) e nel Nord-Est e Centro (per i trasferimenti regionali) (tab. 10).

*Tabella 11. Province e Città metropolitane: indicatori territoriali delle spese 2016
Pagamenti in euro e incidenze %*

	<i>Nord-Ovest</i>	<i>Nord-Est</i>	<i>Centro</i>	<i>Mezzogiorno</i>	<i>Isole</i>	<i>Italia</i>
<i>Pagamenti correnti pro-capite</i>						
Province	120,8	107,4	140,0	114,1	90,8	114,5
Città metropolitane	112,8	99,3	119,4	111,2	-	112,9
Province e Città metropolitane	117,7	106,1	130,8	113,1	90,8	114,0
<i>Incidenza% personale su spesa corrente</i>						
Province	16,8	15,2	21,3	26,2	35,0	21,7
Città metropolitane	16,2	17,3	17,6	12,1	-	15,6
Province e Città metropolitane	16,6	15,5	19,8	21,4	35,0	19,9
<i>Incidenza % interessi passivi e oneri finanziari diversi su spesa corrente</i>						
Province	5,0	3,6	4,0	8,2	3,3	5,0
Città metropolitane	6,1	1,7	3,9	1,9	-	3,9
Province e Città metropolitane	5,4	3,3	3,9	6,0	3,3	4,6

Fonte: Siope, dati estratti a luglio 2017

Il valore pro-capite maggiore delle spese correnti si registra nelle Province centrali (140 euro, dato medio nazionale pari a 114,5 euro). Oltre quelle centrali, anche le Province nordoccidentali presentano valori superiori al dato medio nazionale. Le Città metropolitane mostrano l'importo più elevato nella ripartizione centrale (119,4 euro, rispetto al dato medio nazionale pari a 112,9 euro). Valori inferiori a quello nazionale si registrano nelle restanti ripartizioni.

Le spese di personale interessano mediamente il 21,7% delle spese correnti per le Province e il 15,6% per le Città metropolitane. A livello di ripartizione territoriale indici superiori si registrano nelle Province

meridionali (nelle Isole il valore maggiore pari a 35%) e in tutte le Città metropolitane centrosettentrionali (in quelle del Centro il dato maggiore pari a 17,6%).

Per quanto riguarda, invece, l'incidenza degli interessi passivi e oneri finanziari sui pagamenti correnti il valore medio nazionale è pari al 5,0% per le Province e a 3,9% per le Città metropolitane. Valori superiori si registrano nelle Province del Mezzogiorno e nelle Città metropolitane nordoccidentali. Le Province nordoccidentali e le Città metropolitane centrali presentano valori percentuali pari al corrispondente dato medio nazionale (tab. 11).

Le entrate tributarie rappresentano, nel complesso, il 48,8% delle entrate correnti (di cui il 95,6% è costituito dalle imposte), mentre i trasferimenti il 44,2% (di cui 56,7% riguarda i trasferimenti regionali). Le entrate per alienazione di beni patrimoniali costituiscono il 23,2% delle entrate in conto capitale (di cui il 43,1% è rappresentato da trasferimenti regionali). Se si scorporano i dati delle Città metropolitane da quelli delle Province si registrano valori percentuali che mostrano un comportamento inverso tra Province e Città metropolitane, ovvero se le Province registrano un valore superiore al dato medio nazionale per una determinata voce economica, le Città metropolitane rilevano un dato inferiore (per le Province, valori superiori si rilevano nel caso dell'incidenza delle entrate tributarie sulle entrate correnti e dei trasferimenti regionali correnti sul totale dei trasferimenti correnti e in conto capitale sul totale delle entrate per investimenti). Le riscossioni di crediti (al netto dei prelievi bancari) sono pari a 4,1% delle entrate per investimenti (dato inferiore a quello medio nazionale per le Province, superiore per le Città metropolitane) (tab. 12).

Nel 2016 le entrate tributarie diminuiscono del 13,8% nel quinquennio (-0,8% rispetto al 2015), in riduzione costante nel tempo e il loro peso sul totale delle entrate correnti risulta pari al 48,8%; in crescita è l'incidenza dei trasferimenti (da Stato e Regioni) sulle entrate correnti, arrivando a 42,2% nel 2016 (era 35,3% nel 2012). Diminuiscono le entrate in conto capitale (-38,2% nel quinquennio, -7,6%, rispetto all'esercizio precedente), così come si riduce la loro incidenza sul totale generale delle entrate (14,1 per cento nel 2012, 9,9% nel 2016). Per quanto riguarda le spese, i pagamenti correnti diminuiscono del 13,5% nel periodo 2012-2016 (+1,4% rispetto all'esercizio 2015). Le spese totali per investimenti si riducono del 37% nel quinquennio (-16,3%

nell'ultimo biennio). Poche sono le voci economiche che presentano una variazione positiva nel periodo 2012-2016, tra queste si segnalano il totale della categoria contributi e trasferimenti correnti (+16,5%) e le voci entrate da trasferimenti erariali correnti (+114,4%) e quelli di capitali a imprese e privati (+109,5%), le spese per trasferimenti correnti (+68,2%), per gli interessi passivi (+108,4%), per le altre spese correnti (+235,5%) e per le partecipazioni azionarie e conferimenti di capitale, voci economiche che presentano variazioni positive anche rispetto all'esercizio precedente (tab. 13).

Nel 2016, calcolando la differenza tra le entrate finali (al lordo delle anticipazioni di cassa) e le spese finali, si rileva una situazione di saldo positivo sia per le Province sia per le Città metropolitane, con le eccezioni delle Province nordoccidentali (-1 milione di euro) e delle Città metropolitane nordorientali (-6 milioni di euro). Considerando, invece, le accensioni di prestiti al netto delle anticipazioni di cassa alle eccezioni precedenti, per le quali si rileva un importo diverso del saldo nel caso delle Province nordoccidentali (-31 milioni di euro) e la conferma di quello delle Città metropolitane nordorientali, si aggiunge quella delle Province del Mezzogiorno (-183 milioni di euro).

Riferimenti bibliografici

Banca d'Italia (luglio 2017), Finanza pubblica: fabbisogno e debito.

Corte dei conti (2017a), Relazione sulla gestione finanziaria degli enti territoriali per l'esercizio 2015, Deliberazione n. 4/SEZAUT/2017/FRG.

Corte dei conti (2017b), Rapporto 2017 sul coordinamento della finanza pubblica.

RGS (2017), Annuario statistico della Ragioneria Generale dello Stato.

RGS (2017), Documento di Economia e Finanza.

Tabella 12. Province e Città metropolitane: indicatori territoriali delle spese 2016. Incassi in milioni di euro

	CITTÀ METROPOLITANE										Italia Prov + CM		
	PROVINCE					CITTÀ METROPOLITANE							
	NO	NE	Ce	Mez	Is	Italia	NO	NE	Ce	Mez	Is	Italia	
Entrate tributarie	691	634	507	626	359	2.817	487	102	493	257	-	1.339	4.156
Imposte	677	617	475	515	356	2.640	484	102	493	255	-	1.334	3.974
Tasse	5	1	2	11	2	21	-	-	-	2	-	2	23
Tributi speciali e altre entrate tributarie proprie	3	1	4	28	1	37	3	-	-	-	-	3	40
Fondo sperimentale statale di riequilibrio	6	15	26	72	-	119	-	-	-	-	-	-	119
Contributi e trasferimenti correnti	475	504	592	515	389	2.475	384	96	356	452	-	1.288	3.763
Trasf. dallo Stato	138	97	218	261	127	841	156	33	72	360	-	621	1.462
Trasf. dalla Regione	272	380	356	234	258	1.500	210	62	270	92	-	634	2.134
Trasf. da organismi comunitari e internazionali	4	5	3	3	3	18	2	1	2	-	-	5	23
Trasf. da altri enti del settore pubblico	61	22	15	17	1	116	16	-	12	-	-	28	144
Entrate extratributarie	138	102	82	86	28	436	82	15	41	23	-	161	597
Alienazioni, trasferimenti di capitale e riscossione di crediti	152	215	163	207	47	784	81	22	42	19	-	164	948

	PROVINCE										CITTÀ METROPOLITANE			Italia
	NO	NE	Ce	Mez	Is	Italia	NO	NE	Ce	Mez	Is	Italia	Prov + CM	
Alienazione di beni patrimoniali	46	38	37	21	5	147	40	7	21	5	-	73	220	
Trasf. dallo Stato	16	20	20	30	10	96	4	2	2	11	-	19	115	
Trasf. dalla Regione	51	60	90	136	29	366	8	13	19	3	-	43	409	
Trasf. dal settore pubblico	11	8	5	1	-	25	5	-	-	-	-	5	30	
Trasf. da altri soggetti	26	68	10	16	2	122	10	-	-	-	-	10	132	
Riscossione di crediti (escl. prel. bancari)	1	21	1	3	1	27	12	-	-	-	-	12	39	
Accensione di prestiti nette	14	18	14	31	13	90	2	-	2	6	-	10	100	

Fonte: Siop, dati estratti a luglio 2017

Tabella 13. Province e Città metropolitane: dinamica complessiva entrate e spese 2012-2016. Incassi e pagamenti in milioni di euro

	2012	2013	2014	2015	2016	Var.% '16/'12
Entrate Tributarie	4.819	5.196	4.303	4.188	4.156	-13,8
Contributi e trasferimenti correnti	3.230	3.600	2.959	3.403	3.763	16,5
Contributi e trasferimenti correnti dallo Stato	682	759	491	846	1.462	114,4
Contributi e trasferimenti correnti dalla Regione	2.405	2.615	2.298	2.405	2.134	-11,3
Entrate extratributarie	701	718	597	593	597	-14,8
<i>totale entrate correnti</i>	<i>8.750</i>	<i>9.513</i>	<i>7.858</i>	<i>8.183</i>	<i>8.516</i>	<i>-2,7</i>
Alienazioni, trasferimenti di capitale e riscossione di crediti nette	1.533	1.608	1.180	1.026	948	-38,2
Alienazione di beni patrimoniali	233	482	173	189	220	-5,6
Trasferimenti di capitali dallo Stato	187	138	163	109	115	-38,5
Trasferimenti di capitali dalla Regione	752	652	556	538	409	-45,6
Trasferimenti di capitali da altri enti del settore pubblico	88	100	-	34	30	-65,9
Trasferimenti di capitali da imprese e privati	63	70	47	42	132	109,5
Riscossioni di crediti (escl. prel. bancari)	210	52	-	18	39	-81,4
Accensione di prestiti nette	578	338	286	314	100	-82,7
Spese correnti	7.987	7.618	7.323	6.816	6.909	-13,5
Personale	2.153	2.046	1.956	1.798	1.372	-36,3
Acquisto di beni, servizi e prestazioni servizi	3.790	3.587	3.187	2.820	2.411	-36,4
Trasferimenti	1.303	1.231	1.355	1.464	2.191	68,2
Interessi passivi e oneri finanziari diversi	154	385	347	206	321	108,4
Imposte e tasse	178	169	161	152	124	-30,5
Altre spese	146	200	288	375	490	235,5
Spese in c/capitale lorde	2.125	2.733	1.677	1.599	1.339	-37,0

	2012	2013	2014	2015	2016	Var.% '16/'12
Acquisizione di capitali (beni immobili e mobili, titoli)	1.643	1.763	1.261	1.182	1.053	-35,9
Incarichi professionali esterni	25	18	15	9	11	-56,0
Trasferimenti di capitali	300	528	255	203	230	-23,3
Partecipazioni azionarie e conferimenti di capitale	-	305	222	4	5	-
Concessioni di crediti e anticipazioni netti	49	12	16	26	4	-91,8
Rimborso di prestiti	946	1.067	792	788	762	-19,4

Fonte: Siope, dati estratti a luglio 2017

Vincoli europei, riforma del patto di stabilità e rilancio degli investimenti pubblici

Claudia Ferretti¹, Giuseppe F. Gori¹, Patrizia Lattarulo¹

Premessa

La necessità di rafforzare la credibilità del nostro Paese in Europa, l'urgenza di affrontare la crisi dei debiti sovrani hanno indotto gli ultimi governi ad adottare misure molto restrittive sui conti pubblici. A causa, certo, di una fragilità dei nostri conti particolarmente critica, le misure intraprese sono state più pesanti di quanto riscontrato in altre realtà internazionali, tanto da ridurre l'effetto anticiclico della spesa pubblica e da incidere negativamente sulle prospettive di ripresa economica. Nell'ultimo periodo è cresciuta la consapevolezza della contraddizione tra rigore dei conti pubblici e ripresa economica e si è affermata l'urgenza di agganciare i deboli segnali di ripresa economica. Maggiore attenzione è stata rivolta agli enti territoriali, proprio per la loro capacità di attivazione diffusa del sistema produttivo e di promozione di misure di protezione sociale. In realtà, a una analisi più attenta, l'azione di controllo sui conti si traduce tuttora in un accentramento delle leve di spesa e di entrata degli enti territoriali e le azioni intraprese stentano a manifestare gli effetti attesi sulla ripresa degli investimenti.

Gli impatti delle misure adottate dal lato delle risorse finanziarie dipendono anche dalla rapida ed efficace entrata a regime delle riforme strutturali avviate. Al contrario, le amministrazioni vivono una fase di transizione che cade in un periodo molto critico per il rilancio del Paese.

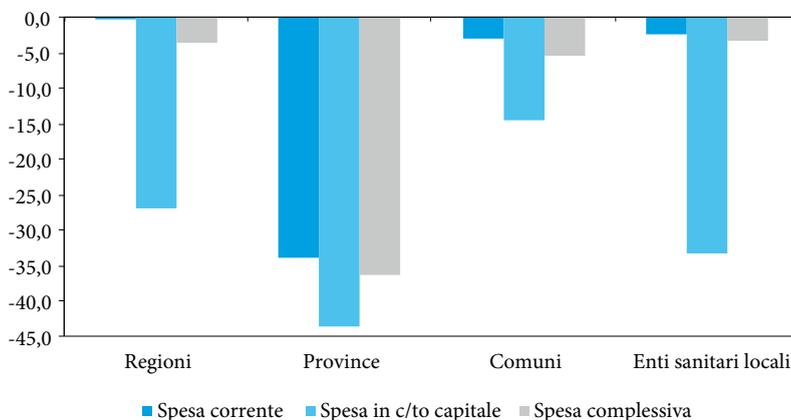
1. Irpet

1. Conti pubblici e contributo degli enti al risanamento

Dal 2009 la spesa primaria della pubblica amministrazione subisce un freno in valori nominali e si contrae in valori reali. Tutte le funzioni di spesa si riducono (spese generali, difesa, ordine pubblico, affari economici, sociale...) con l'unica eccezione della spesa per prestazioni sociali (+18% in valori nominali).

Il processo di risanamento dei conti pubblici grava soprattutto sugli enti territoriali, il patto di stabilità è lo strumento normativo attraverso il quale si regola la partecipazione degli enti al risanamento e a questo si aggiungono ulteriori tagli alle risorse.

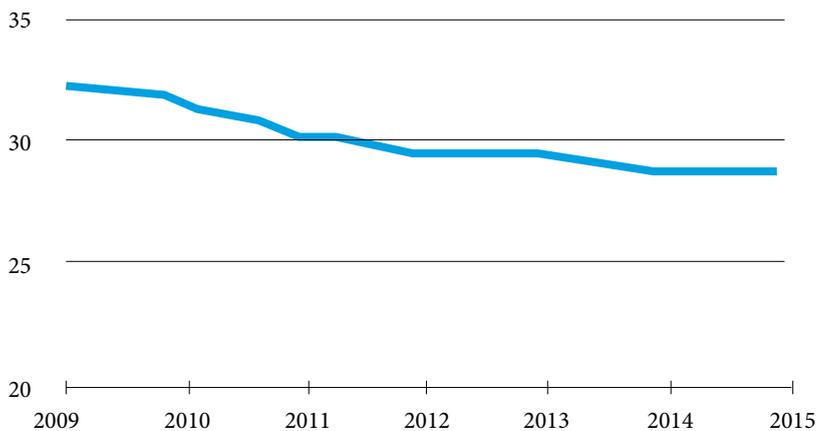
Grafico 1. La spesa delle regioni, province, comuni ed enti sanitari
Variazioni nominali 2015-2010



Fonte: Istat

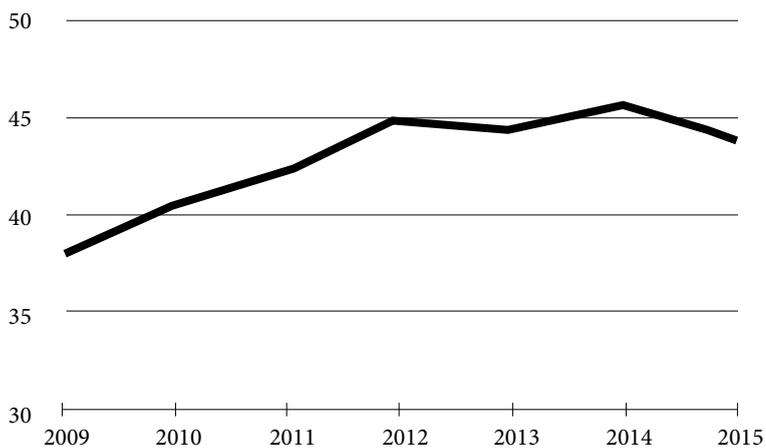
La riduzione della componente locale sulla spesa della pubblica amministrazione è particolarmente evidente e continua dal 2009, mentre l'autonomia fiscale diventa, negli anni del patto di stabilità, il modo in cui gli enti raccolgono risorse presso i cittadini da destinare al risanamento dei conti pubblici (Ires Piemonte, Irpet, Srm, Éupolis Lombardia, Ipres, Liguria Ricerche, 2016).

Grafico 2. Autonomia di spesa – quota spesa locale



Fonte: Istat

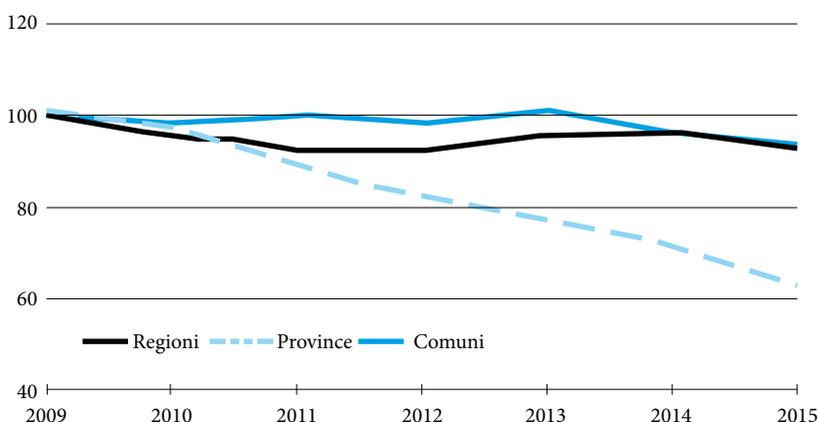
Grafico 3. Autonomia tributaria – quota tributi locali su totale spesa aapp su totale aapp



Fonte: Istat

Nel corso degli ultimi anni, dunque, il peso delle manovre di controllo dei conti pubblici ha gravato sugli enti territoriali: comuni e province, prima, e regioni, più recentemente. Al controllo della spesa e ai tagli si è sovrapposto l'avvio di un processo di riforma istituzionale, destinato a modificare gli attuali assetti, ridefinendo le competenze soprattutto di questi ultimi due livelli di governo. Queste riforme, avviate sul piano finanziario, sono state interrotte dal recente Referendum popolare, lasciando una situazione in larga parte compromessa. La spesa primaria delle province si è ridotta di oltre il 60% dal 2009 al 2015, la spesa delle regioni del 10% e quella dei comuni del 7%.

*Grafico 4. Spesa primaria delle pubbliche amministrazioni
Numeri indice 2009=100 in euro costanti*



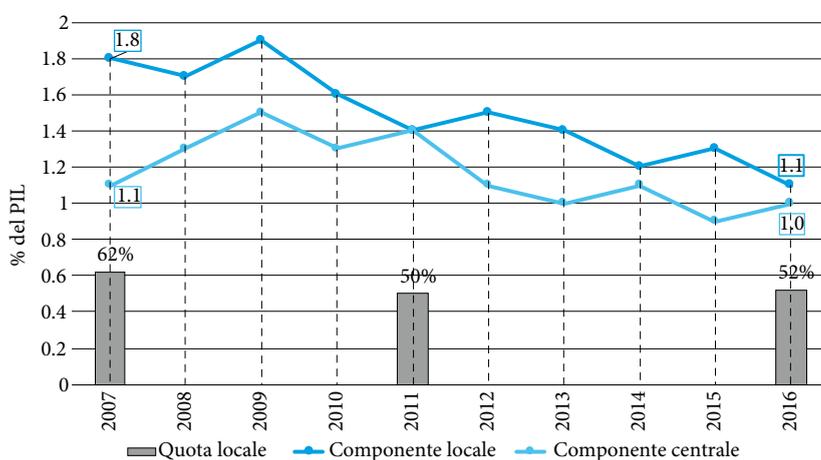
Fonte: Istat

Il patto di stabilità, i tagli alle risorse e la riforma della contabilità hanno portato a un contributo dei comuni al risanamento oggi superiore agli 11,7 miliardi di euro annui; le province e le città metropolitane contribuiscono con oltre 5 miliardi e le regioni con oltre 10 miliardi (pari rispettivamente al 6,5%, 70% e 18% della spesa primaria di questi enti) (Fonte: Ifel, Upi, Comitato delle regioni).

La voce sulla quale gli enti sono potuti intervenire con maggiore flessibilità per far fronte alla necessità di contrazione della spesa è quella degli investimenti. Ecco perché gli investimenti – già scarsi – nel

nostro Paese si riducono pesantemente e, in modo particolare, si riducono gli investimenti degli enti territoriali, mentre rimane pressoché stabile la quota dell'amministrazione centrale. Il capitale pubblico perso complessivamente nel periodo è pari a 70 miliardi. Gli investimenti degli enti locali pesavano per il 62% nel decennio precedente e rappresentano oggi il 52% del totale degli investimenti pubblici. È utile ricordare, inoltre a questo punto, che il contributo al debito degli enti locali è pari al 6% del debito pubblico totale.

Grafico 5. Componente locale e centrale degli investimenti pubblici



Fonte: elaborazioni su dati Eurostat

2. La congiuntura: il superamento del patto, le misure per gli investimenti e la ripresa mancata

Negli ultimi anni una serie di misure hanno cercato di contrastare la caduta degli investimenti; il superamento del Psi, la concentrazione degli investimenti e infine il processo di centralizzazione. Queste misure vengono descritte nella sezione presente.

Nonostante l'introduzione di queste misure, verrà evidenziato, nei capitoli successivi, come la spesa per investimenti sia calata tra il 2015 e il 2016. Alla dinamica degli investimenti, sempre nelle sezioni

seguenti, si proveranno ad associare due possibili cause, cioè il difficile avvio della riforma dei conti pubblici (cap. 2) e l'introduzione del codice degli appalti (cap. 3).

L'analisi dei dati congiunturali non può prescindere da un generale inquadramento delle norme che regolano i bilanci degli enti. Come ampiamente dibattuto anche in altre sedi, tra le misure più rilevanti introdotte dalla legge di stabilità per il 2016 vanno considerate l'abolizione del patto di stabilità e la sua sostituzione con il saldo finale di competenza, a questo si accompagna l'inclusione del fondo pluriennale vincolato (a eccezione della parte finanziata con debito) tra gli aggregati utili ai fini della determinazione del saldo finale.

In particolare, la legge n. 208 del 2015 segna il superamento del patto di stabilità interno per gli enti locali e il passaggio a un vincolo univoco del saldo di bilancio non negativo per regioni, comuni, province e città metropolitane. In precedenti contributi sul tema² è stato più volte ribadito come il passaggio al cosiddetto saldo di finanza pubblica avrebbe rappresentato per gli enti locali una occasione favorevole per riprendere una politica di ripresa della spesa in conto capitale. Negli anni precedenti, infatti, il meccanismo del patto – parallelamente ai tagli delle risorse – richiedeva risultati di avanzo che le amministrazioni conseguivano principalmente sacrificando gli investimenti. A differenza del passato e per la prima volta, nel 2016 era sufficiente produrre un saldo di sola competenza «non negativo».

A questo aspetto sicuramente di rilievo, si aggiungevano meccanismi di flessibilità connessi alle modalità di calcolo del nuovo vincolo, in particolare l'inclusione nel saldo del fondo pluriennale vincolato, la non considerazione dell'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità, come pure, limitatamente al triennio 2017-2020, di alcune tipologie di spesa ritenute prioritarie (edilizia scolastica e bonifica dei siti inquinati). Inoltre, il passaggio al saldo di competenza ha creato forti aspettative sul fronte dei pagamenti in conto capitale poiché viene definitivamente liberata la cassa dal vincolo del patto degli anni precedenti (UPB, 2017).

Nonostante gli accorgimenti indicati, la riforma del patto di stabilità non può, però, essere definita una norma espansiva, dal momento che a regime la spesa in conto capitale dovrà essere finanziata solo

2. Tra questi, Ferretti C., Lattarulo P. (2016a).

dalle entrate in conto capitale (oneri di urbanizzazione, cessioni di patrimonio e trasferimenti in c/capitale) e il ricorso all'indebitamento, la modalità più naturale per il finanziamento degli investimenti, sarà possibile solo in deroga alle norme generali. È quanto previsto nella legge di bilancio 2017, che – proprio in deroga alla nuova norma, quindi in via transitoria – prevede la possibilità per gli enti in buona salute finanziaria di ricorrere all'indebitamento nei limiti dei saldi positivi e consente di utilizzare gli avanzi di amministrazione ereditati dal passato.

A titolo di esempio, si consideri che, a fronte di una spesa in conto capitale pari a 12,7 mld di euro nel 2015, le entrate in c/capitale che andranno a finanziare in modo strutturale gli investimenti, ammontano nel 2015 a 10,4 miliardi. Come dicevamo, però, dal 2017 al 2020 vengono resi disponibili spazi finanziari importanti per gli investimenti degli enti locali, attraverso concessioni di spesa da parte del governo su risorse degli enti – che a regime tenderanno ad annullarsi – e accelerazione della spesa dei fondi di coesione.

Tabella 1. Risorse legge di bilancio 2017

	LEGGE DI BILANCIO 2017-2020		A REGIME
	% comuni	Importo totale bilancio 2015	
E c/cap (oneri, cessioni patrimonio, trasf. in c/cap)	100%	10,4 miliardi	Confermato
Avanzo di amministrazione, nei limiti concessi dalla l. bilancio 2017	67%	Fino a max 700 mln (importo avanzo 2,5 miliardi)	Spazi finanziari concessi dal governo ai comuni che hanno disponibilità
Indebitamento nel limite del saldo > 0	77%	3,3 miliardi	Principio del pareggio di bilancio spinge gli spazi di indebitamento ad annullarsi
Piano periferie Patti per lo sviluppo	Regioni del Sud e città metro	1,6 mld nazionali aggiuntivi Fondi di coesione FSC	Accelerazione e concentrazione della spesa in rapporto diretto centro-comuni

Nel loro complesso le amministrazioni locali non hanno incontrato difficoltà ad adeguarsi al nuovo saldo, sicuramente meno oneroso del

patto. Anzi, così come avveniva precedentemente sotto i vincoli del Psi, sia i comuni che le regioni conseguono saldi positivi ben oltre gli obiettivi richiesti (di 3,9 miliardi per i comuni e di 4,2 miliardi per le regioni³), dimostrando, piuttosto – come diremo tra breve –, difficoltà nel rilancio della spesa. Naturalmente molto più complessa è la situazione di province e città metropolitane per le quali le maggiori difficoltà riscontrate nel rispettare i saldi (soprattutto per le province) sono anche la conseguenza del complicato processo di trasformazione che ha investito il livello di governo di area vasta.

Il quadro delle nuove regole si accompagna anche ad altre azioni che mettono in evidenza come negli ultimi anni l'interesse per la progressiva riduzione degli investimenti locali sia stato decisamente molto elevato.

In particolare, le scelte politiche sono andate nella direzione:

1. dal un lato, di privilegiare alcuni specifici ambiti di investimento (edilizia scolastica, dissesto idrogeologico, sviluppo dei territori nelle regioni del Mezzogiorno, periferie urbane), ritenuti indispensabili per lo sviluppo del Paese;
2. dall'altro, di velocizzare gli investimenti, anche attraverso un processo – da un lato – di accentramento e – dall'altro – di supporto al territorio. Infatti, pur mettendo al centro la dimensione locale, le scelte politiche sono andate nella direzione di un rafforzamento del ruolo dello Stato attraverso la concessione dal centro di spazi di spesa, la gestione dei fondi per la coesione sociale Fsc, ma anche con la creazione di strutture di supporto (come «Italia sicura», i comitati di indirizzo e controllo per la gestione dei patti, la task force per l'edilizia scolastica) con lo scopo anche di affiancare gli enti locali negli aspetti più tecnici delle procedure da utilizzare.

Una pluralità, dunque, di misure e risorse che esprime una volontà nei confronti del riavvio degli investimenti anche se l'esito di tali scelte stenta a tradursi nei risultati sperati, almeno sulla base dei dati del 2016 confrontati con quelli del 2015.

Ma se i segnali non appaiono a prima vista incoraggianti, occorre sottolineare come nel corso del 2016 siano anche state messe in atto altre procedure che possono in qualche modo aver ostacolato le scelte

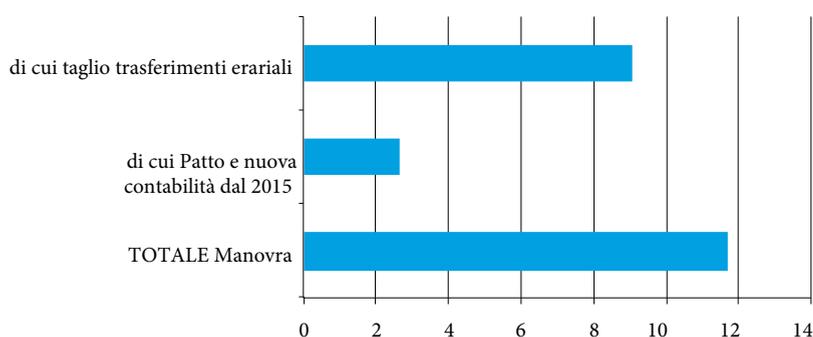
3. Corte dei conti (2017).

dei singoli enti in materia di investimenti. In primo luogo la riforma contabile e l'armonizzazione comportano cambiamenti importanti ai quali l'amministrazione fatica ad adeguarsi. Inoltre, nella prima metà dell'anno entra in vigore il nuovo codice dei contratti che, nell'apportare importanti novità, causa alcune criticità che possono aver contribuito a un rallentamento dei contratti.

- La congiuntura dei comuni

Seppure le misure introdotte con la legge di bilancio sembrano concludere una fase legislativa caratterizzata in modo quasi esclusivo da norme di «controllo dei conti», i comuni si trovano comunque nel 2016 ad affrontare la pesante eredità lasciata dalle manovre che si sono succedute nel corso degli ultimi 5 anni. Infatti i tagli perpetrati fino al 2015 e conclusi proprio nel 2016, assieme ai vincoli del patto e alla nuova contabilità portano a una riduzione di risorse pari a oltre 11 miliardi di euro (il 6,5% della spesa primaria). In altre parole, i comuni hanno assicurato un contributo rilevante al risanamento della finanza pubblica, contributo ritenuto da molti sproporzionato rispetto al peso del comparto e rispetto al ruolo che questi enti svolgono nella fornitura dei servizi sociali e nell'attivazione di investimenti locali.

Grafico 6. Contributo dei Comuni al risanamento della finanza pubblica locale. 2010-2016. Miliardi di euro

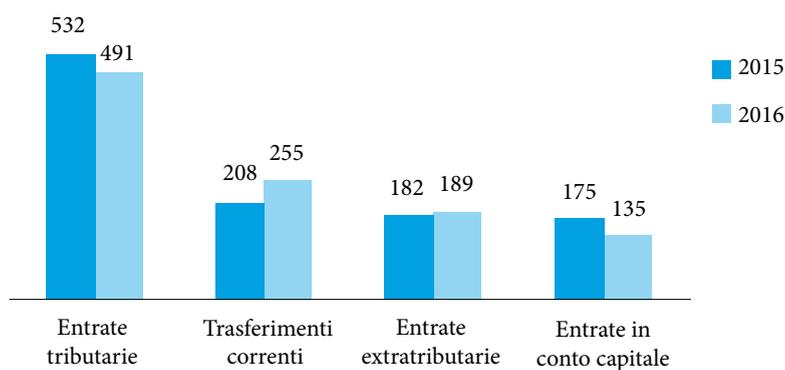


Fonte: Ifel

Guardando alle entrate degli enti si osserva come l'eliminazione della Tasi (ben accettata dagli enti, in quanto rappresentava una imposta non finalizzata a finanziare la spesa locale ma piuttosto al risanamento dei conti⁴) abbia evidentemente ridotto le entrate tributarie e incrementato il fondo di solidarietà comunale a compensazione del mancato gettito. A questo proposito occorre specificare che, nonostante il fondo venga contabilizzato all'interno delle entrate tributarie, i dati riportati di seguito vengono ottenuti inserendo questo stesso fondo all'interno dei trasferimenti erariali, poiché di fatto viene regolato esclusivamente da meccanismi perequativi definiti a livello statale. Per tale motivo, «l'effetto Tasi» definisce un incremento dei trasferimenti complessivi. Contestualmente aumentano sia le entrate extratributarie, così come accadeva anche in passato, mentre diminuiscono quelle in conto capitale.

Al di là della dinamica delle diverse fonti di entrata, uno degli aspetti più significativi del 2016 riguarda proprio l'abolizione della Tasi. Tale disposizione, infatti, seppure molto gradita ai cittadini, pone questioni estremamente rilevanti in merito all'autonomia finanziaria degli enti, che risultano sempre più vincolati da scelte definite dall'alto⁵. Tale circostanza appare, tra l'altro, aggravata dal perpetuarsi anche per il 2017 del blocco delle aliquote su tutti i tributi locali.

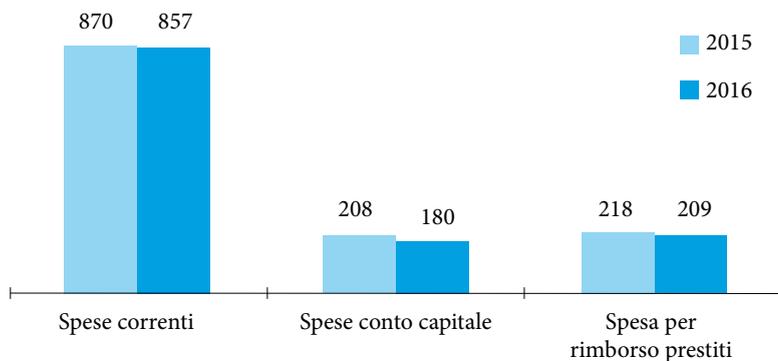
Grafico 7. Entrate dei comuni 2015 e 2016. Riscossioni pro capite in euro



Fonte: elaborazioni su dati Siope

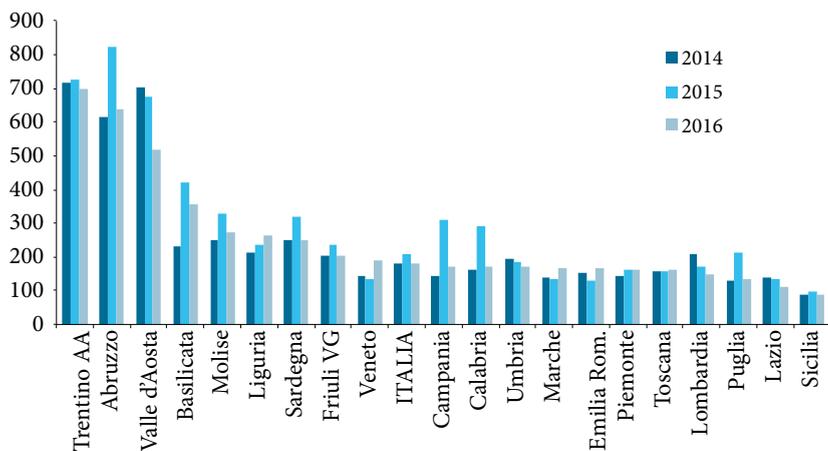
4. Lattarulo P., Petretto A. (2016).
5. Ferretti C., Lattarulo P. (2016b).

Grafico 8. Spese dei comuni 2015 e 2016. Pagamenti pro capite in euro



Fonte: elaborazioni su dati Siope

Grafico 9. Spesa in conto capitale dei comuni delle regioni a statuto ordinario. Pagamenti. Variazioni% 2016/2015



Fonte: elaborazioni su dati Siope

Guardando invece alle spese, si osserva come i pagamenti del 2016 siano inferiori a quelli del 2015 in tutte e tre le categorie analizzate. In particolare, nonostante le aspettative, la spesa in conto capitale nazionale risulta sostanzialmente immutata rispetto al 2014, anno in

cui era pienamente in vigore il Patto di Stabilità Interno. Il confronto con il 2015, invece, ribadisce ancora una volta l'anomalo andamento di quest'anno da attribuire esclusivamente alla fine del ciclo della programmazione comunitaria (Ferretti C, Lattarulo P in "La finanza territoriale. Rapporto 2015").

Naturalmente il dato aggregato nasconde andamenti territorialmente differenziati tra regioni. Gli enti di alcune regioni, infatti, hanno nel loro complesso dato luogo a un aumento, seppur limitato, degli investimenti (Basilicata, Veneto, Liguria, Emilia Romagna), mentre al contrario in altre regioni, e tra queste la Lombardia -trainata dal suo capoluogo - e il Lazio, la spesa in conto capitale continua a decrescere.

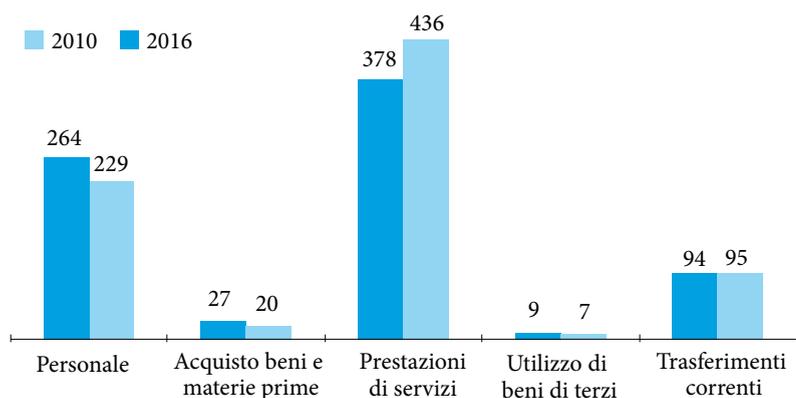
Le dinamiche appena osservate, inoltre, non sono il frutto di comportamenti sistematici che consentano di individuare possibili determinanti che hanno agevolato/impedito gli investimenti di alcune tipologie di enti rispetto ad altri (es. per dimensione demografica o per collocazione geografica, o solidità di bilancio ...). Infatti, da alcune approfondimenti effettuati a livello di singolo ente, l'andamento degli investimenti risulterebbe indipendente rispetto alle diverse dimensioni prese in considerazione, quali la dimensione demografica, la collocazione geografica (Nord/Sud), l'appartenenza a Città metropolitane, ma anche rispetto a variabili di bilancio, quali indicatori di solidità di bilancio e la spesa per il personale. Soprattutto sulle scelte delle amministrazioni non sembra aver agito in modo sistematico e significativo la reale possibilità di investire rappresentata in modo sintetico, nella nostra analisi, dal saldo finale di cassa (si ricorda che nel 2016 potevano investire gli enti che avevano saldo di competenza positivo e disponibilità di cassa). È evidente, dunque, che l'effetto dell'intervento espansivo va letto in una ottica pluriennale, tenendo conto dei numerosi interventi normativi che hanno avuto luogo nel periodo.

La riduzione della spesa corrente, invece, risulta diffusa in quasi tutte le regioni e le uniche eccezioni riguardano i comuni delle Marche, Molise, Basilicata e Calabria, dove in ogni caso l'aumento dei pagamenti è comunque relativamente esiguo.

La disaggregazione della spesa corrente per categoria, analizzata a distanza di un quinquennio, mette in evidenza come la riduzione di parte corrente sia determinata principalmente dalle regole sul turnover che influiscono evidentemente sulla spesa del personale. Naturalmente alle difficoltà riscontrate dagli enti nell'assumere personale dipendente,

corrisponde un incremento – non di pari livello – della spesa per la prestazione dei servizi.

Grafico 10. Spesa corrente per categoria. 2010 e 2016 Valori pro capite in euro



Fonte: elaborazioni su dati Siope

– I risultati del saldo finale di competenza dei comuni e i patti di solidarietà

Come più volte ribadito, a partire dal 2016 le amministrazioni territoriali sono tenute a conseguire un saldo non negativo in termini di sola competenza tra entrate e spese finali, sia in fase di previsione che di rendiconto. Ai fini della determinazione dell'equilibrio complessivo tra entrate e spese finali, la legge di bilancio ha previsto l'inclusione per il solo anno 2016 del saldo riferito al fondo pluriennale vincolato (al netto della quota costituita con entrate da indebitamento); una regola questa che è stata poi resa strutturale a decorrere dal 2020⁶.

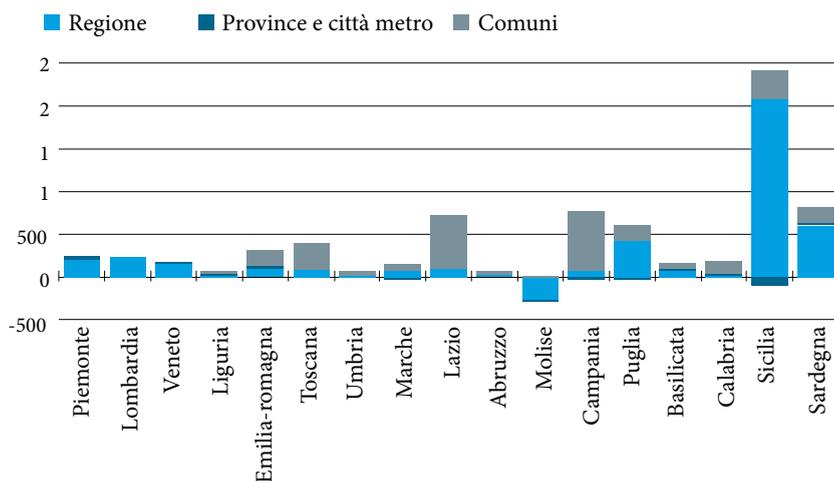
In caso di mancato conseguimento del saldo, la legge di stabilità per il 2016 ha previsto che nell'anno successivo a quello dell'inadempienza i comuni siano assoggettati a una riduzione del fondo di solidarietà in misura pari all'importo corrispondente allo scostamento registrato. Inoltre gli enti inadempienti non possono impegnare spese

6. Ferretti C., Lattarulo P. (2016c).

correnti in misura superiore all'importo dei corrispondenti impegni imputati all'anno precedente a quello di riferimento né ricorrere all'indebitamento per gli investimenti, né procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa e di somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto.

Il meccanismo del saldo finale ha rappresentato sicuramente un beneficio per i comuni, poiché i dati evidenziano una riduzione del numero di enti non rispettosi del saldo obiettivo. Tale risultato è ancora più positivo se si considera che dal 2016 viene ampliata anche agli enti con una popolazione inferiore a 1.000 abitanti la platea dei soggetti sottoposti ai vincoli di finanza pubblica. Ma se il numero di enti che rientrano all'interno del saldo obiettivo aumenta, ancora elevato è l'eccesso di risparmio accumulato dai comuni (dai 3 ai 4 miliardi di *overshooting*). È evidente, quindi, che gli enti incontrano ancora difficoltà nel programmare un efficiente utilizzo di tutti gli spazi finanziari a disposizione.

Grafico 11. Saldo regionale consolidato. Saldo effettivo-saldo obiettivo per tipologia di ente e per regione (overshooting). Milioni di euro

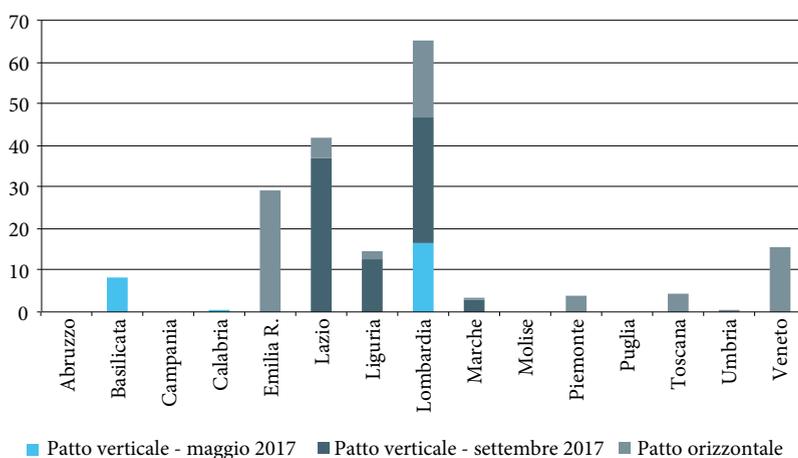


Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Inoltre l'eccesso di risparmio si realizza in tutti gli ambiti regionali anche se è particolarmente rilevante per il Lazio (627 milioni), la Campania (688 milioni) e la Lombardia (480 milioni); mentre gli enti del Molise ottengono il risultato più vicino all'obiettivo programmato con un margine positivo di soli 21 milioni. Non sono solo i comuni a presentare un «eccesso di risparmio» ma analoghe difficoltà di spesa vengono manifestate dalle amministrazioni regionali, anch'esse soggette a regole rigide e a vincoli contabili.

Uno strumento che dovrebbe consentire un ridimensionamento dell'*overshooting* e che in generale potrebbe rappresentare una opportunità di governo delle risorse a scala territoriale è rappresentato dalle intese regionali. Occorre infatti ricordare come con il nuovo vincolo di finanza pubblica viene introdotto questo strumento di solidarietà territoriale, che molto da vicino ricorda l'esperienza dei patti verticali e orizzontali.

Grafico 12. Spazi ceduti a livello regionale. Valori in migliaia di euro



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

I risultati del primo anno di applicazione dello strumento non sono molto incoraggianti e risentono soprattutto delle restrizioni di bilancio delle regioni e delle difficoltà di bilancio che le riguardano. La modalità di condivisione degli spazi finanziari tra enti attraverso le Intese regionali

è molto promettente, ma ancora poco efficace. In sostanza, gli enti di una regione, compresa la regione stessa, sono tenuti al rispetto della regola del pareggio di bilancio in solido, in modo aggregato, lasciando margini di azione ad un uso più efficiente delle risorse tra territori ed interventi.

Le difficoltà di bilancio sofferte dalle regioni negli ultimi anni hanno per lo più impedito una loro partecipazione finanziaria, ostacolando l'attivazione dello strumento e anche il ruolo di governance. Anche gli incentivi statali rivolti alle regioni sopravvenuti nel corso dell'anno si sono dimostrati tardivi.

Gli spazi complessivamente ceduti nel 2017 sia a livello regionale che locale ammontano a soli 187 milioni di euro, di cui la metà (108 milioni) viene messo a disposizione dalle regioni durante le due fasi temporali di maggio e settembre, mentre i restanti 80 milioni di euro vengono ceduti dagli enti locali. Gli spazi ceduti nel 2017 sono stati superiori a quanto richiesto, a testimonianza delle difficoltà di investimento degli enti. Le realtà più attive sono quella della Regione Emilia, che mette in opera una efficace politica di incentivo di carattere pattizio nei confronti degli enti del territorio, e quella della Regione Lombardia, che ha recuperato gli spazi non utilizzati dai comuni per restituirli al territorio attraverso il patto verticale. Nel caso del Lazio il 93% del *plafond* messo a disposizione dalla Regione è stato assorbito da Roma Capitale.

- I risultati delle province e delle città metropolitane

L'esito della consultazione referendaria avvenuta alla fine del 2016, che tante conseguenze ha generato nello scenario politico-istituzionale del Paese, ha reso necessario ripensare alla possibilità di applicazione della «legge Delrio» (l. 56/2014), che prevedeva, tra l'altro, il riordino delle funzioni provinciali e un nuovo modello ordinamentale delle province, definite quali «enti territoriali di area vasta», con organi di secondo livello eletti indirettamente.

Altre tappe del percorso legislativo statale hanno poi causato il progressivo contenimento del ruolo delle province. Con la legge n. 190/2014 (legge di stabilità 2015) si è definito il concorso delle province e delle città metropolitane alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, imponendo loro una riduzione della spesa corrente di 1.000 milioni di euro per l'anno 2015, di 2.000 milioni di euro per l'anno 2016 e di 3.000 milioni di euro «a decorrere dall'anno 2017».

Ciascuna provincia e città metropolitana ha dovuto quindi versare ad apposito capitolo di entrata del bilancio dello Stato un ammontare di risorse pari ai predetti risparmi di spesa. In caso di mancato versamento del contributo è stato affidato all'Agenzia delle entrate il compito di provvedere al conseguente recupero nei confronti delle province e delle città metropolitane interessate, a valere sui versamenti dell'imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore o, in caso di incapienza, a valere sui versamenti dell'imposta provinciale di trascrizione.

Una pressione che si è dimostrata insostenibile tanto che il governo e il Parlamento hanno dovuto mettere in campo strumenti eccezionali e urgenti per cercare di riportare alla normalità il quadro finanziario di province e città metropolitane. Per il 2015 e il 2016 sono state per questo previste misure straordinarie a favore di questi enti, sia di carattere finanziario che di tipo contabile, quali la possibilità di approvare il solo bilancio annuale, la possibilità di rinegoziare i mutui contratti con la Cassa depositi e prestiti e la possibilità di utilizzare gli avanzi di amministrazione (liberi, destinati e perfino vincolati) per il raggiungimento degli equilibri.

Ma insieme alle misure che vanno in aiuto a questi enti, ce ne sono altre che ne vanno a condizionare le scelte. A decorrere dal 1° gennaio 2015, infatti, si è vietato alle province delle regioni a statuto ordinario di ricorrere a mutui per spese non rientranti nelle funzioni fondamentali, effettuare spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e di rappresentanza, procedere ad assunzioni a tempo indeterminato, anche nell'ambito di procedure di mobilità, acquisire personale attraverso l'istituto del comando, attivare rapporti di lavoro nell'ambito degli uffici di supporto agli organi di direzione politica e ricorrere a incarichi a contratto, instaurare rapporti di lavoro flessibile, attribuire incarichi di studio e consulenza.

Si è prevista inoltre, dall'entrata in vigore della citata legge di stabilità (1° gennaio 2015), una riduzione del 30% e del 50% della dotazione organica, rispettivamente, delle città metropolitane e delle province (salvo che per le province montane, pari al 30%), parametrata alla spesa del personale di ruolo, tenuto conto delle funzioni attribuite ai predetti enti dalla legge Delrio (56/2014). Si è così dato corso al farraginoso e complesso procedimento per la ricollocazione all'interno delle regioni e degli enti locali delle unità soprannumerarie per gli

anni 2015 e 2016, che solo da poco ha esaurito la sua seconda fase nella quasi totalità delle regioni.

Nel 2015 e 2016, dunque, con i risparmi derivanti dall'attuazione della legge 56/2014 e i prelievi delle manovre economiche, il comparto di province e città metropolitane ha contribuito al risanamento dei conti pubblici per oltre 600 milioni di euro.

Il quadro appena descritto ha determinato conseguenze dirette sul raggiungimento del saldo finale di competenza. Infatti, secondo i dati del monitoraggio di RGS, gli enti mostrano dati di previsione del saldo molto negativi: -503 milioni le province e -90 milioni le città metropolitane. Nel corso dell'anno si assiste però a un aggiustamento che porta le città metropolitane a conseguire un saldo positivo anche piuttosto consistente (90 milioni), mentre per le province il saldo finale migliora ma non sufficientemente per consentire al complesso degli enti di risultare adempiente.

*Tabella 2. Il saldo finale di competenza di province e città metropolitane. 2016
Valori in migliaia di euro e%*

	Province			Città metropolitane		
	Previsione	Gestione	Var. %	Previsione	Gestione	Var. %
Entrate finali	8,143,989	6,751,093	-17.1	3,063,213	2,817,955	-8.0
Entrate finali + Entrate FPV	2,356,340	2,356,340	0.0	755,405	755,405	0.0
Spese finali	11,003,430	9,248,506	-15.9	3,909,085	3,482,990	-10.9
Saldo di finanza pubblica	-503,101	-141,073	-72.0	-90,467	90,370	-199.9
Obiettivo 2016	-40,621	-40,621		-3,439	-3,439	
Differenza	-462,480	-100,452		-87,028	93,809	

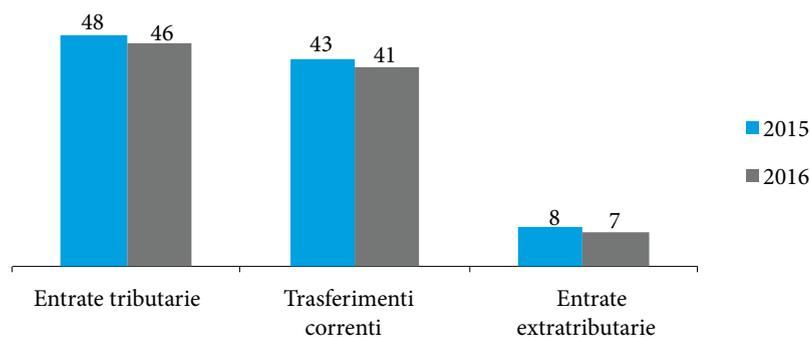
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Guardando in particolare al complesso delle province e al confronto dei dati Siope sulle entrate nel biennio 2015-2016, si osserva come, coerentemente rispetto alle aspettative, si riducano tutte le voci di entrata: i tributi scendono del 3,2%, mentre i trasferimenti e le entrate extratributarie del 5%.

Contestualmente si riducono i livelli di spesa pro capite, in particolare quella per investimenti (-21%) a ulteriore dimostrazione delle

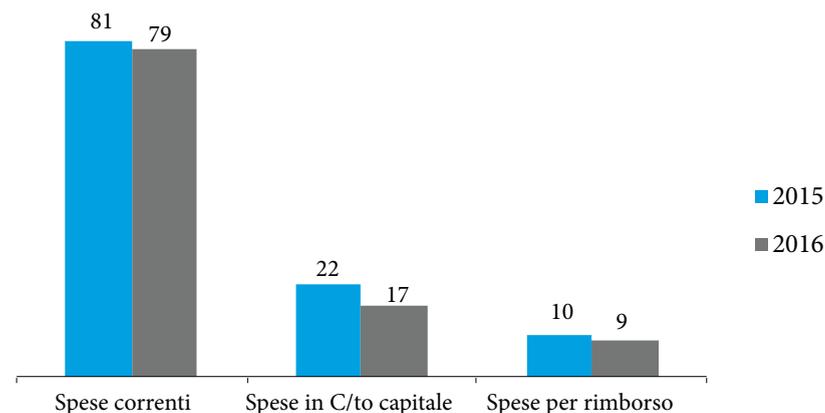
difficoltà riscontrate da questi enti durante il processo di trasformazione che li ha riguardati.

Gráfico 13. Entrate delle province. Riscossioni pro capite in euro



Fonte: elaborazioni su dati Siope

Gráfico 14. Spese delle province. Pagamenti pro capite in euro



Fonte: elaborazioni su dati Siope

Rispetto alle province, le città metropolitane presentano nel 2016 una condizione sicuramente più vantaggiosa rispetto a quella dell'anno precedente, anche a seguito dei mancati tagli che erano stati definiti nella legge di stabilità del 2015. In particolare, in questi enti

aumentano sia le entrate tributarie (prevalentemente a seguito degli incrementi delle aliquote sul tributo ambientale e sull'Ipt) ma soprattutto i trasferimenti correnti (+61%), per effetto della partecipazione all'assegnazione di fondi nazionali e europei. A questo proposito è importante ricordare che, per le città metropolitane, è previsto uno specifico Programma operativo plurifondo nazionale, il PON «Città Metropolitane 2014-2020», rivolto alle principali aree urbane e che conta su una dotazione finanziaria di 892 milioni di euro. Di questi, 588 provengono da risorse comunitarie, in particolare 466 dal Fondo europeo di sviluppo regionale (Fesr) e 142 dal Fondo sociale europeo (Fse), a cui si aggiungono 304 milioni di euro di cofinanziamento nazionale. Il programma è rivolto a quattordici città metropolitane, le dieci istituite dalla Delrio a cui si sommano le quattro delle regioni a statuto speciale ovvero Cagliari, Catania, Messina e Palermo.

Tabella 3. Fondi comunitari (FESR e FSE) PON metro 2014-2020 - Milioni di euro

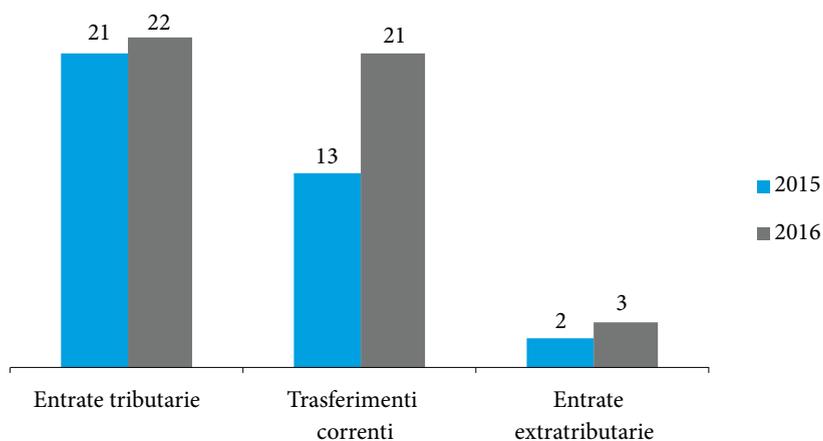
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Totale
Fesr + Fse	0	150	84	86	88	89	91	588

Fonte: elaborazioni su dati Agenzia per la coesione territoriale

Occorre comunque precisare che il PON Metro non rappresenta lo strumento esclusivo di concentrazione delle risorse dei fondi strutturali nelle aree urbane; concorrono infatti a definire il quadro delle risorse destinate agli ambiti urbani i Piani operativi regionali (POR) Fesr e Fse.

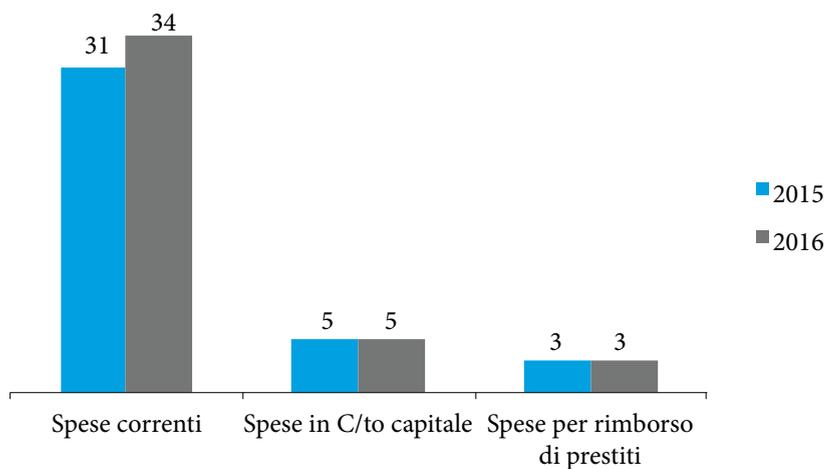
La dinamica crescente delle entrate ha determinato, per questi enti nel loro complesso, un obiettivo sicuramente molto significativo e cioè il rispetto degli equilibri di finanza pubblica, che probabilmente non sarebbe stato garantito senza l'intervento dei fondi nazionali e regionali. Infatti l'incremento della spesa corrente avvenuta durante lo stesso biennio (+10,6%) è quasi esclusivamente da imputare all'aumento dei trasferimenti correnti in uscita a favore dei comuni collocati all'interno della città metropolitana avvenuto sempre a seguito dell'adesione ai bandi per i fondi europei.

Grafico 15. Entrate delle città metropolitane - Riscossioni pro capite in euro



Fonte: elaborazioni su dati Siope

Grafico 16. Spese delle città metropolitane - Pagamenti pro capite in euro



Fonte: elaborazioni su dati Siope

3. La riforma del codice dei contratti pubblici e la mancata ripresa dei lavori

Nonostante le molte attese, l'andamento degli investimenti nel 2016 è stato deludente. L'Istat certifica una riduzione degli investimenti fissi lordi della PA tra 2016 e 2015 di -4,5%, composto da +9,5 dell'amministrazione centrale e -13,7 delle amministrazioni territoriali. La presenza di rilevanti «eccessi di risparmi» o *overshooting* sottolinea le difficoltà degli enti nell'attivare la spesa, pur disponendo delle risorse (o spazi finanziari) necessarie. Tra le possibili cause viene spesso richiamata la difficoltà o incapacità di programmazione della spesa da parte degli enti locali, che – dunque – sembra aver subito un peggioramento negli ultimi anni.

È necessario, a questo punto, interrogarsi su quali siano i fattori che hanno condotto a questo presunto peggioramento della capacità amministrativa locale e come intervenire per invertire questa tendenza, così da potenziare l'effetto anticiclico della spesa pubblica e la capacità infrastrutturale del Paese.

Tra i fattori che certamente non hanno agevolato l'attività delle amministrazioni, è possibile includere l'avvio di una riforma contabile complessa, e forse ancora non ben assimilata dalle amministrazioni, e l'introduzione nel 2016 (aprile) di una profonda riforma del codice dei contratti.

Uno degli effetti più evidenti della crisi del comparto pubblico, dovuta alla stringenza dei vincoli di bilancio e all'impossibilità di adottare contromisure efficaci nel breve periodo, ha proprio a che fare con il settore del *public procurement*: negli anni del Psi, infatti, al fine di non incidere su altri capitoli di spesa, le amministrazioni hanno agito sul fronte degli investimenti, rinunciando a programmare nuovi lavori e, in molti casi, ritardando il pagamento e il completamento di quelli già avviati.

La difficile fase congiunturale e la conseguente ridotta capacità di spesa delle amministrazioni pubbliche hanno determinato, negli ultimi anni, un forte rilancio del tema dell'efficienza e della qualificazione della spesa per investimenti. Il contesto recessivo ha infatti sollevato da più parti il richiamo a misure che tendessero a migliorare l'identificazione delle priorità di investimento che corrisponde all'impiego ottimale delle risorse finanziarie, garantendo in questo modo una

rapida ed efficace risposta alle necessità che emergono dal territorio e prevenendo al contempo i fenomeni di corruzione, di incremento ingiustificato del costo finale dell'opera e di allungamento dei tempi di esecuzione.

In questo quadro si inserisce il varo del nuovo codice dei contratti pubblici, la riforma approvata con il d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, che attua la delega conferita al governo per l'attuazione delle nuove direttive europee del 2014 nel settore dei contratti pubblici e per il riordino della disciplina nazionale.

Molti degli interventi di modifica della normativa sugli appalti contenuti nella riforma sono infatti tesi a ridurre l'incidenza del fenomeno delle varianti in corso d'opera, attraverso un incremento della completezza contrattuale. Si tratta sia di interventi che hanno a oggetto il singolo lavoro e la singola gara, sia di interventi che agiscono in maniera più diretta sulla configurazione di «mercato». Rientrano tra i primi gli interventi sul fronte della qualità progettuale e delle procedure di aggiudicazione, mentre rientrano tra i secondi quelli rivolti a incrementare la qualificazione delle stazioni appaltanti e delle imprese⁷.

La riforma affronta in maniera organica molte delle criticità del mercato del *procurement* italiano e anche per questo incide sui processi e sulle pratiche delle amministrazioni in modo molto rilevante. La fase di avvio della riforma, dunque, si è inserita proprio sull'attesa ripresa della domanda di lavori pubblici⁸. Nell'ultimo anno, il valore dei bandi a livello nazionale si è ridotto di circa 5,6 miliardi di euro, più del 50% dei quali si sono concentrati nel comparto comunale.

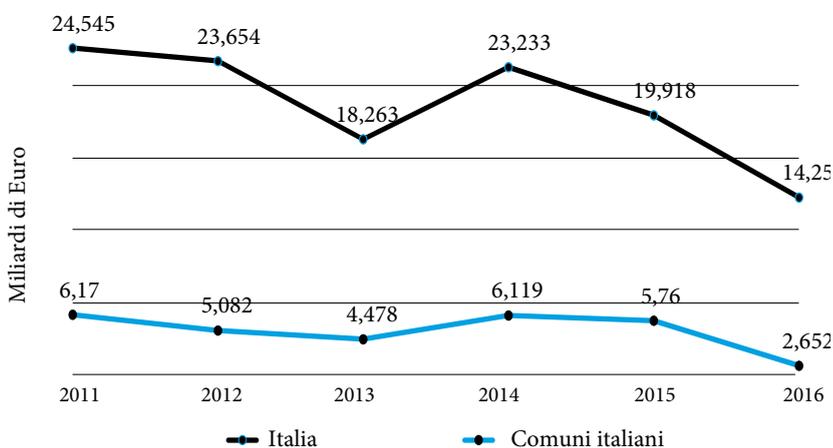
Le cause del rallentamento nell'avvio di nuovi lavori che l'introduzione del codice ha comportato sul sistema risiedono, in parte, nel dettato dei singoli articoli, che prevedono aggiustamenti onerosi al comportamento delle stazioni appaltanti, quali un'applicazione più estensiva del criterio dell'offerta economicamente vantaggiosa o l'obbligo di mettere a gara i lavori sulla base del progetto esecutivo, in parte – e su un piano più generale –, nella difficoltà del sistema ad

7. Per un'analisi sintetica dei contenuti delle Direttive europee sul procurement in un'ottica economica, si veda Saussier e Tirole (2015).

8. Si veda a questo proposito anche il contributo di Giorgiantonio, Pasetto e Rotondi (2017).

assimilare la novità di una riforma basata sul principio della cosiddetta *soft law*, ovvero la cui applicazione è in gran parte delegata ai regolamenti attuativi emanati da Anac. In questo senso, l'incertezza generata dall'introduzione del codice unitamente al ritardo nell'emanazione delle linee guida hanno probabilmente indotto molte stazioni appaltanti a un atteggiamento conservativo, che si è tradotto nel congelamento di gran parte delle gare.

Grafico 17. Stazioni appaltanti italiane e comuni italiani, valore delle procedure avviate (CIG) di importo superiore a 40.000 Euro, serie storica 2011-2016



Con il d.lgs. 56 del 19 aprile 2017, cosiddetto «correttivo», a un anno esatto dall'introduzione del codice, alcuni di questi temi sono stati affrontati con l'obiettivo di introdurre elementi di elasticità che favorissero la ripresa del mercato, in alcuni casi al prezzo di un indebolimento della portata riformatrice del nuovo codice. Tuttavia, l'ulteriore intervento del legislatore non sembra aver determinato, almeno fino a oggi, l'effetto sperato di stimolo alla domanda delle stazioni appaltanti. I primi tre trimestri del 2017 hanno infatti fatto registrare un valore totale di procedure avviate pari a 9,6 miliardi di euro, inferiore di un miliardo di euro al già basso valore registrato nel 2016 (10,7 miliardi di euro).

Sul fronte dei comuni, che rappresentano una quota importante del mercato e che hanno finora mostrato le maggiori difficoltà nel dialogare con la riforma, valgono considerazioni del tutto simili, sebbene

in questo caso il valore del 2017 sia per ora non inferiore ma in linea con il dato del 2016 (circa 2 miliardi di euro).

Tabella 4. Stazioni appaltanti italiane, valore Cig di importo superiore a 40.000 euro, dato trimestrale 2013-2017.

<i>Trimestre</i>	2013	2014	2015	2016	2017
I	3,87	3,39	3,934	2,579	2,911
II	4,015	8,849	4,601	4,159	4,155
III	4,876	4,649	5,781	3,985	2,585
IV	5,613	6,411	5,666	3,795	-
Totale	18,374	23,299	19,982	14,518	9,651

Tabella 5. Comuni italiani, valore Cig di importo superiore a 40.000 euro, dato trimestrale 2013-2017.

<i>Trimestre</i>	2013	2014	2015	2016	2017
I	1,088	1,06	1,131	733	520
II	1,06	1,92	1,381	656	860
III	1,037	1,159	1,367	657	600
IV	1,345	2,029	2,105	1,117	-
Totale	4,53	5,214	5,984	3,163	1,98

Parte di questa persistenza dell'effetto negativo del codice è probabilmente da imputare alla discrasia tra il dettato normativo e i regolamenti attuativi Anac. Le stazioni appaltanti – per l'incertezza nell'interpretazione di alcuni punti (rilevanti) del codice – preferiscono rimandare l'avvio delle procedure, nell'attesa di un aggiornamento delle linee guida Anac che accolga le novità introdotte dal correttivo.

Vogliamo adesso considerare in maggior dettaglio i tre punti della riforma che a nostro avviso rappresentano al contempo i principali fattori di efficientamento del sistema e i principali fattori di incertezza nella domanda di lavori pubblici nel breve periodo: progettazione, criterio dell'offerta economicamente vantaggiosa e qualificazione delle stazioni appaltanti.

– La progettazione

Una novità del nuovo codice ritenuta tra le più importanti è quella contenuta nell'articolo 59 c.1, che riguarda l'obbligo di messa a gara dei lavori sulla base del progetto esecutivo⁹. A questo riguardo, l'intenzione del legislatore è quella di limitare l'incidenza di sospensioni e varianti in corso d'opera agendo sul fronte della definizione progettuale¹⁰. Accanto all'obbligo di aggiudicazione sulla base del progetto esecutivo, lo stesso articolo 59 prevede il divieto di affidamento congiunto della progettazione e dell'esecuzione¹¹. Questa specifica prescrizione ha l'obiettivo di riaffermare la centralità del progetto e togliere all'impresa la possibile eccessiva autonomia derivante dall'incidere sia sulla definizione del progetto che sulle modalità della sua realizzazione.

In merito a questo punto, il correttivo al codice ha tuttavia introdotto alcune importanti eccezioni, volte ad alleggerire l'impatto che l'obbligo di progettazione esecutiva e il divieto di appalto integrato possono avere in termini di oneri aggiuntivi di tempo e costo per le stazioni appaltanti. Vengono previste infatti una progettazione semplificata per interventi di manutenzione ordinaria di importo fino a 2,5 milioni di euro (art. 23 comma 3-bis) e la possibilità di porre a gara sulla base della sola progettazione definitiva nel caso in cui l'elemento tecnologico o innovativo delle opere oggetto dell'appalto sia prevalente rispetto all'importo complessivo dei lavori (art. 59 comma 1-bis).

In via di principio, è certo possibile obiettare che non sia tanto (o solo) la carenza nella definizione progettuale quanto piuttosto la qualità progettuale la determinante principale delle inefficienze in fase di esecuzione. In relazione a questo specifico punto, il nuovo codice (art. 23) ha affrontato il nodo spinoso della ri-definizione dei livelli di progettazione, rivolgendo un'attenzione maggiore alla individuazione dei contenuti delle diverse fasi progettuali. Nel nuovo schema, definito con decreto del ministero delle Infrastrutture e dei

9. «[...] Gli appalti relativi ai lavori sono affidati, ponendo a base di gara il progetto esecutivo, il cui contenuto, come definito dall'articolo 23, comma 8, garantisce la rispondenza dell'opera ai requisiti di qualità predeterminati e il rispetto dei tempi e dei costi previsti. [...]».

10. Si veda, a questo proposito, Decarolis e Palumbo (2015).

11. A eccezione dei casi di affidamento a contraente generale, finanza di progetto, affidamento in concessione, partenariato pubblico-privato, contratto di disponibilità.

Trasporti, un ruolo di primaria importanza viene attribuita alla prima delle tre fasi, che vede il progetto preliminare di fatto sostituito da un irrobustito e meglio definito progetto di fattibilità tecnica ed economica (anche finalizzato a definire gli obiettivi e le caratteristiche dell'intervento da realizzare, attraverso l'individuazione e l'analisi di tutte le possibili soluzioni progettuali alternative). A conferma dell'ispirazione generale della riforma, improntata a incentivare una più precisa identificazione delle priorità di investimento da parte delle stazioni appaltanti, sulla base del comma 5, art. 23 del codice, tale progetto di fattibilità tecnico-economica deve essere preceduto da una decisione da assumere da parte della stazione appaltante in sede di pianificazione sulle «specifiche esigenze da soddisfare e prestazioni da fornire» (c.d. quadro esigenziale).

La centralità del tema della progettazione è confermata dal fatto che il governo, individuando proprio questa come fattore primario di blocco alla ripartenza della spesa per investimenti (soprattutto delle piccole stazioni appaltanti) è recentemente intervenuto su più fronti, istituendo il fondo per la progettazione definitiva ed esecutiva nelle zone a rischio sismico (art. 41-bis d.l. 50/2017) e il fondo per la progettazione di interventi sul dissesto (ministero dell'Ambiente) diretto a favorire l'efficace avanzamento delle attività progettuali delle opere di mitigazione del rischio idrogeologico.

Tuttavia, né gli effetti negativi congiunturali (di rallentamento della domanda di lavori pubblici) né quelli positivi di efficientamento del sistema introdotti dalle prescrizioni relative alla fase progettuale sono a oggi valutabili ricorrendo ad analisi di natura quantitativa. È invece possibile provare a dare un'indicazione sulla relazione riscontrata in passato tra la prestazione a base di gara (ovvero se sola esecuzione o appalto integrato di progettazione ed esecuzione) e gli indicatori di efficienza della fase di esecuzione. Questo al fine di verificare se l'aggiudicazione della sola esecuzione lavori comporti o meno un vantaggio in termini di minore incidenza di casi di maggiorazione di costo o ritardo nella conclusione dei lavori.

Utilizzando il dato dei lavori pubblici aggiudicati e conclusi sul territorio nazionale tra il 2011 e il 2015, abbiamo adottato uno tra gli approcci di inferenza causale più comunemente utilizzati (*propensity score matching*). In particolare, suddividendo i lavori pubblici in due gruppi definiti dalla prestazione a base di gara (sola esecuzione

o appalto integrato), abbiamo verificato il sussistere di significative differenze tra i due gruppi¹² in termini di incidenza ed entità di un aumento di costo e in termini di incidenza ed entità di un ritardo nell'esecuzione dei lavori. Al fine di garantire una piena confrontabilità tra i due gruppi di lavori, il confronto è stato effettuato successivamente all'implementazione di una procedura di abbinamento. In questo modo è stato possibile calcolare la media tra le differenze nel valore di ciascuna delle quattro variabili risposta tra osservazioni «gemelle», ovvero tra lavori con caratteristiche simili, distinte unicamente dal fatto che l'oggetto della gara sia la sola esecuzione o la progettazione più l'esecuzione¹³.

La tabella seguente riporta il risultato dell'analisi. La prima colonna della tabella presenta la stima della differenza nella media delle variabili risposta (in riga) tra i lavori per i quali la modalità scelta è stata quella di sola esecuzione e quelli per i quali è stata di progettazione e esecuzione.

Tabella 6. Sola esecuzione vs appalto integrato. Aggiudicazioni di lavori pubblici conclusi di importo pari o superiore a 40.000 Euro. Average treatment effect on treated

ATET	Coef.	AI robustStd. Err.	P>z	[95% Conf. Int.]		N
Incidenza scostamento importo	-6,7*	3,43	0,052	-13,42	0,04	27,264
Scostamento % importo	-1,4	0,98	0,137	-3,40	0,46	27,264
Incidenza ritardi	-6,2***	2,32	0,008	-10,76	-1,64	43,314
Scostamento % tempo	-14,1***	5,39	0,009	-24,69	-3,56	43,314

Significatività: *p< 0,10, **p< 0,05, ***p< 0,01

12. O meglio, abbiamo verificato il sussistere dell'effetto dell'assegnazione casuale di un lavoro al gruppo «sola esecuzione» rispetto all'assegnazione al gruppo «appalto integrato».

13. Le caratteristiche che abbiamo considerato al fine di rendere effettivamente confrontabili i lavori appartenenti ai due distinti gruppi sono la durata prevista, la tipologia di lavoro, il settore di appartenenza dell'opera, la natura giuridica della stazione appaltante, la procedura di scelta del contraente, il criterio di aggiudicazione, la regione nella quale è localizzato l'intervento.

Alla modalità di sola esecuzione è associato un effetto medio di riduzione della probabilità di ritardo, ovvero un'incidenza del fenomeno dei ritardi inferiore di 6 punti percentuali rispetto alla modalità di progettazione ed esecuzione (appalto integrato). Allo stesso modo, la modalità di sola esecuzione sembra comportare significativi vantaggi (-14%) sul fronte dell'entità del ritardo.

Si noti inoltre che, sebbene non statisticamente significative o caratterizzate da un livello di significatività ridotto, le differenze tra le medie dei due gruppi nell'incidenza dello scostamento di importo e nel valore percentuale di tale scostamento, presentano segno negativo (rispettivamente -6,7% e -1,4%). La nostra analisi evidenzia, dunque, un effetto significativo della tipologia di prestazione sull'entità e sull'incidenza dei ritardi confermando, almeno sulla base dell'evidenza riscontrabile ex ante all'applicazione della riforma, la validità della strada intrapresa dal legislatore.

– Il criterio di aggiudicazione

Una delle novità più sostanziali della riforma è l'accento che questa pone sul criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente vantaggiosa basata sulla qualità. In particolare, quest'ultimo viene elevato dal nuovo codice a «criterio guida». L'idea di fondo è che il criterio alternativo, quello del massimo ribasso, non sia in grado di selezionare il costruttore che garantisca il miglior bilanciamento tra qualità e prezzo, comportando maggiori aggiustamenti postcontrattuali.

Le indicazioni della prima versione del codice prevedevano che il criterio del massimo ribasso fosse ancora implementabile esclusivamente per i lavori di importo inferiore al milione di euro. Il decreto correttivo ha modificato questa prescrizione innalzando a 2 milioni di euro la soglia sotto la quale è possibile ricorrere al criterio del massimo ribasso (fermo restando l'obbligo, che vige per tutti i contratti, di messa a gara del progetto esecutivo).

In realtà entrambe le scelte in merito al criterio possono determinare significative distorsioni del mercato e, in ultima analisi, scarse *performances* dei contratti. Se il criterio del massimo ribasso può favorire dinamiche collusive, il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa può favorire corruzione, essendo legata a una maggior discrezionalità della stazione appaltante.

Proviamo qui a mettere in luce alcuni degli aspetti di efficienza legati alla scelta del criterio di aggiudicazione. L'obiettivo è quello di comprendere se i dati identifichino o meno un margine di efficienza recuperabile mediante lo *switch* tra i due criteri. L'analisi è particolarmente utile in corrispondenza dei lavori che a seguito della riforma, in base alla loro dimensione finanziaria, dovranno essere necessariamente aggiudicati mediante il ricorso al criterio dell'offerta economicamente vantaggiosa.

Nel periodo 2011-2017, le aggiudicazioni di lavori pubblici di importo superiore al milione di euro (due milioni di euro) e inferiore alla soglia comunitaria¹⁴ hanno rappresentato circa l'8% (il 3%) del totale delle aggiudicazioni di lavori pubblici di importo superiore ai 40.000 euro. Il 63% (60%) di queste è stato aggiudicato ricorrendo al criterio del massimo ribasso. Il numero di aggiudicazioni che sarebbero teoricamente coinvolte dalle prescrizioni del nuovo codice in tema di obbligatorio ricorso al criterio dell'offerta economicamente vantaggiosa si aggira dunque intorno al 3% (2%) del totale. Un numero esiguo di contratti che però rappresenta circa il 14% (8,5%) dell'importo totale bandito.

Una prima analisi descrittiva del fenomeno delle maggiorazioni di costo e dei ritardi sulle aggiudicazioni di lavori pubblici, evidenzia come il ricorso al criterio del massimo ribasso non sia inferiore a quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa sotto il profilo dell'efficienza in fase di esecuzione. Concentrandosi sulle aggiudicazioni di lavori di importo superiore al milione di euro, emerge infatti come sia l'incidenza degli scostamenti sia la loro media registrino valori più bassi in corrispondenza del massimo ribasso. In particolare, le gare aggiudicate con criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa registrano un'incidenza dei casi di scostamento di tempo pari all'85% e una percentuale media di scostamento dell'80% contro un'incidenza del 78% e una media del 59% registrate in corrispondenza delle gare aggiudicate con il criterio del massimo ribasso. Le conclusioni non cambiano nella sostanza prendendo in considerazione i lavori di importo superiore ai due milioni di euro. Tuttavia, un'analisi di tipo descrittivo non consente di trarre conclusioni univoche sul ruolo esercitato dal criterio di aggiudicazione nel condizionare le *performances* in fase di esecuzione.

14. L'analisi di questo paragrafo prescinde dai lavori di importo superiore alla soglia comunitaria. Per questi lavori, infatti, peraltro numericamente scarsi, non si pone l'alternativa tra i due criteri di aggiudicazione.

A questo proposito, al fine di giungere a una conclusione maggiormente fondata sul piano causale, abbiamo effettuato un'analisi dello stesso tipo di quella riportata nel paragrafo precedente. In questo specifico esercizio, abbiamo considerato le stesse quattro variabili risposta, che identificano i nostri indicatori di efficienza in fase di esecuzione¹⁵ e abbiamo distinto l'analisi per i lavori che ricadono nella fascia di importo 40 mila euro-1 milione, 1 milione-2 milioni e 2 milioni-5.225 milioni.

Il risultato dell'analisi permette di concludere che la scelta del criterio riveste un ruolo significativo nel determinare le maggiorazioni di costo riscontrate a fine lavori, delineando così una netta superiorità del criterio dell'offerta economicamente vantaggiosa nella dimensione finanziaria dell'efficienza. Sul fronte delle maggiorazioni di costo, i vantaggi associati al ricorso al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa appaiono però più consistenti nel caso dei lavori di importo inferiore al milione di euro per poi decrescere nella fascia 1 milione-2 milioni di euro e nella fascia compresa tra 2 milioni e la soglia comunitaria.

Tabella 7. Offerta economicamente più vantaggiosa vs massimo ribasso. Aggiudicazioni di lavori pubblici conclusi. Average treatment effect on treated

	Classe di importo								
	40mila-1mln			1mln-2mln			2mln-5,225mln		
	Coef.	P>z	N	Coef.	P>z	N	Coef.	P>z	N
Average Treatment Effect on Treated									
Incidenza scostamento importo	-4,81***	0,00	26,198	1,00	0,85	689	-2,25	0,74	407
Scostamento % importo	-2,30***	0,00	26,198	-5,17**	0,01	689	-5,32*	0,06	407
Incidenza ritardi	1,13	0,38	41,274	0,95	0,83	1,304	3,65	0,50	764
Scostamento % tempo	5,89**	0,02	41,274	0,82	0,92	1,304	19,04**	0,03	764

Significatività: * $p < 0,10$, ** $p < 0,05$, *** $p < 0,01$

15. Le caratteristiche che abbiamo considerato al fine di rendere effettivamente confrontabili i lavori appartenenti ai due distinti gruppi sono la durata prevista, la tipologia di lavoro, il settore di appartenenza dell'opera, la natura giuridica della stazione appaltante, la procedura di scelta del contraente e la regione nella quale è localizzato l'intervento. Tra queste, a differenza dell'analisi descritta nel paragrafo precedente, non figura il criterio di aggiudicazione, che rappresenta adesso la variabile in base alla quale sono distinti i due gruppi sotto osservazione.

Sul fronte dei ritardi, l'offerta economicamente più vantaggiosa sembra comportare, su tutte le fasce di importo eccezion fatta per la fascia 1-2 milioni di euro, una più alta media della durata dei ritardi. Alla luce di questi risultati non pare possibile inferire uno specifico effetto della modifica al rialzo della soglia da 1 milione di euro a 2 milioni operata dal correttivo. È vero infatti che la classe di importo che viene esclusa dall'obbligo di ricorso all'offerta economicamente più vantaggiosa non presenta un profilo sostanzialmente diverso dalle altre classi di importo. È vero però, allo stesso tempo, che la modifica introdotta dal correttivo esclude una significativa platea di progetti (l'1% del numero e il 5% dell'importo totale) dai vantaggi in termini di efficienza associabili all'abbandono del criterio del massimo ribasso.

Un ultimo aspetto rilevante riguarda proprio i contratti di importo tra 1 e 2 milioni di euro. Escludendoli dall'obbligo di ricorso all'offerta economicamente vantaggiosa, il correttivo ha contestualmente aggiunto l'obbligo di ricorso a una procedura ordinaria, nel caso in cui si voglia utilizzare il criterio del massimo ribasso. La comprensibile intenzione di questa misura è quella di limitare gli effetti sull'efficienza complessiva che deriverebbero dal ricorso al massimo ribasso in questa fascia di importo, compensando con l'obbligo di ricorrere a una procedura caratterizzata da un maggior grado di trasparenza. Il caso dell'introduzione di questa prescrizione rappresenta però un esempio abbastanza indicativo di quanto detto in precedenza a proposito dell'effetto congiunturale della riforma dei contratti pubblici. Molte amministrazioni hanno infatti sospeso la loro attività di *procurement* nell'attesa che venga chiarito il dubbio riguardo l'obbligo di utilizzare le procedure ordinarie. In particolare, dal dettato della norma non è chiaro se tale prescrizione valga per tutte le gare di importo inferiore ai 2 milioni di euro o solo per quelle di importo compreso tra un milione e 2 milioni. Il ministero delle Infrastrutture ha chiesto all'Anac di riscrivere e mettere in consultazione le linee guida n. 2 sull'offerta economicamente più vantaggiosa.

– *La qualificazione delle stazioni appaltanti*

Risolvere, almeno in parte, il problema della carenza oggettiva di risorse limitando gli sprechi/aumentando l'efficienza, significa anche superare il problema della crescente asimmetria tra le conoscenze

tecniche dei soggetti che operano nelle stazioni appaltanti più piccole e le relative controparti dei settori produttivi che operano nel campo del *public procurement*. L'esigenza di razionalizzazione è dunque anche in parte esigenza di qualificazione dei soggetti pubblici del mercato degli appalti, la cui inadeguatezza – dovuta all'alta frammentazione e alle diffuse carenze organizzative (più del settanta per cento dei comuni è al di sotto dei cinquemila abitanti) – è vista come primaria determinante dell'inefficiente e inefficace gestione della spesa pubblica e della penetrazione dei fenomeni corruttivi.

Uno degli aspetti più rilevanti della riforma del codice (il Titolo III) riguarda infatti il tema della qualificazione delle stazioni appaltanti¹⁶. In termini generali, il riordino sembra tenere conto del *trade-off* tra la frammentazione della domanda di lavori pubblici espressa dal territorio e l'affidabilità delle piccole stazioni appaltanti che intercettano tale domanda. Da un lato prevede infatti un incremento sostanziale dell'azione di monitoraggio, di indirizzo e di interdizione dei livelli di governo più alti sulle piccole stazioni appaltanti – con Anac che agirà da vera e propria autorità di regolazione – ma dall'altro introduce

16. Il Titolo III del Codice (artt. 37-43) prevede: (i) la certificazione obbligatoria delle stazioni appaltanti per l'acquisizione di forniture e servizi di importo pari o superiore a 40.000 euro e di lavori di importo pari o superiore a 150.000 euro; (ii) in alternativa, la possibilità di ricorrere per l'acquisto di tali contratti, ad aggregazione di stazioni appaltanti qualificate come centrale di committenza qualificata (avvalendosi così della certificazione di un'altra stazione appaltante), a centrali di committenza qualificate o a soggetti aggregatori. In base al contenuto dell'articolo 38, in particolare, la certificazione, ovvero la qualificazione, è conseguita dalle stazioni appaltanti in rapporto alla tipologia e complessità del contratto e per fasce d'importo. Un elenco delle stazioni appaltanti qualificate è istituito presso Anac, che provvederà anche alla gestione dell'intero sistema di qualificazione. I requisiti tecnico-amministrativi, necessari per la qualificazione delle stazioni appaltanti, sono tesi a garantire che questa sia in grado di gestire al meglio tutte le fasi del ciclo di vita di un progetto, in particolare, ai sensi dell'art. 38 c. 3, a verificare che la stazione abbia adeguata: a) capacità di programmazione e progettazione; b) capacità di affidamento; c) capacità di verifica sull'esecuzione e controllo dell'intera procedura, incluso il collaudo e la messa in opera. Il codice distingue tra requisiti di base e requisiti premianti (art. 38 c. 4). I «requisiti di base» prevedono strutture organizzative stabili, presenza di dipendenti con specifiche competenze, sistemi di formazione e aggiornamento, numero di gare svolte nel triennio. I «requisiti premianti» includono l'attuazione di misure di prevenzione dei rischi di corruzione, sistemi di gestione in qualità degli uffici e dei procedimenti di gara, tecnologie telematiche nella gestione delle gare, applicazione di criteri di sostenibilità ambientale e sociale.

criteri che consentono alle piccole stazioni di operare in autonomia se sufficientemente organizzate.

Proprio per il fatto che il modello di accreditamento delle stazioni appaltanti non prende in considerazione la natura istituzionale e la dimensione degli enti, ma piuttosto requisiti di natura tecnica e organizzativa, tale esito dipenderà infatti dall'effettiva entità delle dinamiche «spontanee» di aggregazione delle piccole e medie stazioni appaltanti, che potranno dar vita a centrali di committenza qualificate, affiancandosi così ai soggetti aggregatori e alle grandi centrali di committenza nazionali o regionali. In questo quadro ancora indefinito, proprio le grandi stazioni appaltanti, e in particolar modo gli enti istituzionali che svolgeranno l'attività di soggetto aggregatore, si trovano inoltre di fronte alla necessità di definire gli strumenti per far fronte alla mole di procedure che le stazioni appaltanti più piccole potrebbero non poter più gestire in autonomia, garantendo così un adeguato soddisfacimento della domanda espressa dai territori.

A questo proposito, concentrandoci sul sottoinsieme dei contratti di lavori pubblici appaltati in Toscana, offriamo qui un primo quadro ricognitivo sulla domanda del comparto dei comuni, che rappresenta la quota del mercato regionale più rilevante in termini di numero e di importo e, al contempo, quella più frammentata.

Cerchiamo dunque, in questo modo, di fornire un'idea sulla misura nella quale le prescrizioni del codice possano determinare un rallentamento dell'attività di *procurement* delle stazioni appaltanti nella fase di transizione da una configurazione all'altra

Questo può consentire, d'altro canto, anche di mettere in luce alcuni elementi utili all'identificazione dei soggetti in grado di fungere da aggregatori di domanda in considerazione della loro passata attività di *procurement*, che è elemento centrale nell'ambito del nuovo sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti.

Tra i requisiti tecnico-amministrativi necessari per la qualificazione delle stazioni appaltanti in base al Titolo III del d.lgs. 18 aprile 2016, quello di più immediata quantificazione è il numero di gare svolte nel triennio precedente (nel quinquennio, a seguito del correttivo al codice). È solo sulla base di questa variabile che è possibile, soprattutto in assenza di una più precisa indicazione da parte del legislatore, definire un primo e provvisorio quadro conoscitivo della platea di stazioni appaltanti che potranno ambire alla

certificazione per gestire procedure relative a lavori di importo pari o superiore a 150.000 euro (o a servizi e forniture di importo pari o superiore ai 40.000 euro).

Restringiamo dunque l'analisi ai contratti di importo pari o superiore ai 150.000 euro. Solo per questi infatti, il nuovo codice prevede obbligo di certificazione della stazione appaltante. È logico supporre che il criterio di qualificazione «esperienziale» della stazione appaltante, definito sul numero di gare svolte, si riferisca proprio ai lavori per i quali è richiesta la certificazione¹⁷. A questo proposito, i comuni toscani rivestono, anche in questo specifico segmento del mercato, un ruolo centrale. I comuni hanno infatti avviato, nel triennio passato, il 35% delle procedure per il 16% dell'importo totale dei bandi/avvisi.

La domanda di lavori pubblici espressa dal comparto comunale è tuttavia strutturalmente caratterizzata da un'elevata frammentazione: l'importo medio delle procedure avviate dei comuni è infatti inferiore al 50% del valore medio registrato su tutte le procedure avviate nel triennio (circa 400 mila euro contro i 900 mila euro medi).

Questo dato trova ulteriore conferma nel momento in cui, venendo al tema della qualificazione e dell'esperienza dei singoli comuni, verifichiamo la distribuzione delle procedure per singola stazione appaltante. Solo 31 comuni su 276 (l'11%) hanno infatti registrato nel triennio 2014-2016 almeno 9 procedure perfezionate, ovvero almeno 3 procedure in media all'anno, mentre solo 6 (il 2%) più di 30 procedure.

Dal quadro appena delineato emerge come il comparto dei comuni toscani esprima una domanda complessivamente limitata di lavori pubblici di importo superiore alla soglia di qualificazione. Questo aspetto, dovuto con tutta probabilità anche agli effetti della crisi (a oggi non completamente esauriti), potrebbe inficiare la loro capacità di operare in autonomia nel prossimo futuro, ma molto dipenderà dalla stringenza dei criteri di qualificazione che sono ancora in via di definizione. Proprio il settore dei lavori potrebbe dunque configurarsi come un ambito nel quale i comuni più piccoli trarrebbero beneficio dalla centralizzazione della fase di aggiudicazione incentivata dal nuovo codice. Tuttavia, per sua natura, il mercato

17. A proposito della relazione tra esperienza di procurement ed efficienza in fase di esecuzione si veda Gori, Lattarulo e Mariani (2017).

dei lavori è caratterizzato da un basso livello di standardizzazione delle prestazioni. Quest'ultimo aspetto suggerisce che il livello di aggregazione ottimale potrebbe situarsi in corrispondenza di centrali uniche di committenza che comprendano un numero limitato di comuni, in modo da garantire equilibrio tra efficienza delle procedure e rispondenza alle eterogenee necessità dei territori.

La recente approvazione del c.d. correttivo (d.lgs. 56/2017) ha introdotto su questo specifico tema una rilevante novità: il numero di gare svolte verrà computato su base quinquennale anziché triennale. A questo proposito, riteniamo utile proporre una comparazione tra la distribuzione dei comuni per numero di gare svolte nelle due ipotesi: quella originaria su base triennale e quella su base quinquennale. Questo ci permette di formulare alcune ipotesi sulle intenzioni del legislatore e sull'effetto che la modifica introdotta potrà comportare sulla qualificazione delle stazioni appaltanti. La quota di comuni che non registra nemmeno una procedura infatti si dimezza (passando dal 24% dell'ipotesi triennale al 12% di quella quinquennale). A questo corrisponde un pari incremento della quota dei comuni che hanno svolto almeno una procedura nel quinquennio e non più di una procedura all'anno. Questo fa legittimamente pensare che, almeno sul fronte del criterio esperienziale, le intenzioni dello stesso legislatore possano essere di fissare una soglia minima di gare non superiore all'unità. Ammesso che il caso toscano possa considerarsi rappresentativo del quadro nazionale, la novità introdotta dal correttivo sembra dunque volta a ridurre la platea di comuni che potrebbe essere esclusa dalla qualificazione non in virtù di una scarsa, ma addirittura di una nulla esperienza specifica di *procurement*.

In conclusione, anche in merito al tema della qualificazione delle stazioni appaltanti, il legislatore si è trovato di fronte alla necessità di indebolire l'impianto originale della riforma per venire incontro a un quadro contingente di complessiva stagnazione della spesa per investimenti. Il prossimo futuro fornirà risposte più concrete in merito all'efficacia di questi interventi. Permetterà soprattutto di valutare con maggior precisione se, una volta entrato a regime, il nuovo assetto normativo produrrà effetti in termini di aggregazione e centralizzazione delle committenze, ma anche in termini di irrobustimento organizzativo/professionale e, in senso lato, qualitativo delle stazioni appaltanti italiane.

Bibliografia

- Corte dei conti (2017), *Rapporto 2017 sul coordinamento della finanza pubblica*, aprile.
- Decarolis F., Palumbo G. (2015), *Renegotiation of public contracts: An empirical analysis*, in «Economics Letters», 132, pp. 77-81.
- Ferretti C., Lattarulo P. (2016a), *Comuni più liberi di spendere*, in «lavoce.info», 22 gennaio.
- Ferretti C., Lattarulo P. (2016b), *Legge di Stabilità 2016. L'impatto della manovra sui Comuni*, in «Osservatorio Regionale sul Federalismo Fiscale, Note e Contributi», 7/2015, ISSN 2464-9139, IrpetET, Firenze.
- Ferretti C., Lattarulo P. (2016c), *Le novità delle legge di Bilancio 2017*, Irpet, Firenze.
- Giorgiantonio, C., Pasetto, A., Rotondi, Z. (2017), *Il 2017 sarà l'anno della ripresa delle infrastrutture?*, in *La Finanza Pubblica Italiana. Rapporto 2017*, a cura di Arachi, G., Baldini, M., il Mulino, Bologna.
- Gori G.F., Lattarulo P., Mariani M. (2017), *Understanding the procurement performance of local governments: A duration analysis of public works*, in *Environment and Planning C: Politics and Space*, 0263774X16680109.
- Ires Piemonte, Irpet, Srm, Éupolis Lombardia, Ipres, Liguria Ricerche (2016), *La finanza territoriale. Rapporto 2016*, Università: economia – Open access, Franco Angeli, Milano, ISBN: 9788891747990.
- Lattarulo P., Petretto A. (2016), *Contributi sulla riforma dell'imposizione locale in Italia*, Biblioteca di testi e studi (1103), Carocci, Roma.
- Upb, *Rapporto sulla programmazione di bilancio 2017*.
- Saussier S., Tirole J. (2015), *Strengthening the efficiency of public procurement*, in «Les notes du Conseil d'analyse économique», n. 22, French Council of Economic Analysis.

Decentramento ed equità territoriale: il Fondo di solidarietà comunale 2017 e l'impatto sulla finanza comunale in Liguria

Luca Gandullia¹ e Andrea Taddei²

1. La Legge 42/2009 e l'attuale sistema perequativo

La perequazione fiscale si pone l'obiettivo di ridurre le disparità fiscali tra giurisdizioni dello stesso livello intese come differenze nella capacità di disporre di entrate per soddisfare le esigenze di spesa dei propri residenti. Dato che spesso la capacità impositiva dei governi locali è limitata e visto che le necessità di spesa e le risorse dei vari enti sul territorio non hanno i medesimi livelli, la perequazione è diventata un tema sempre più importante non solo nelle realtà federali ma anche nei Paesi con un certo grado di decentramento amministrativo e fiscale.

In Italia l'attuale sistema di perequazione comunale si sostanzia nel Fondo di solidarietà comunale (Fsc). Il meccanismo con cui tale impianto opera tradisce quello che originariamente era il disegno della legge delega sul federalismo fiscale (l. 42/2009). In primo luogo la suddetta legge all'art. 13 prevedeva l'istituzione di due fondi perequativi: uno a favore delle province e delle città metropolitane e uno a favore dei comuni. In entrambi i casi l'alimentazione sarebbe stata garantita da un fondo perequativo dello Stato alimentato dalla fiscalità generale. Per quanto riguarda le funzioni fondamentali, la dimensione del fondo sarebbe stata determinata dalla differenza tra il totale dei fabbisogni standard per tali funzioni e il totale delle entrate standardizzate spettanti a comuni e province al fine di addivenire al superamento della spesa storica.

1. Liguria Ricerche Spa e Università di Genova.

2. Anci Toscana e Mef – Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Per un approfondimento delle tematiche trattate si veda Gandullia L., Taddei A. (2017) da cui discende il presente articolo.

La ripartizione di detto fondo sarebbe dovuta avvenire secondo due indicatori:

- per la parte corrente, un indicatore di fabbisogno finanziario calcolato come differenza tra il valore standardizzato della spesa corrente al netto degli interessi e il valore standardizzato del gettito dei tributi ed entrate proprie di applicazione generale;
- per la parte in conto capitale, un indicatore di fabbisogno di infrastrutture.

La perequazione delle funzioni non fondamentali, invece, avrebbe dovuto basarsi sulla parziale perequazione delle differenze nelle capacità fiscali, tenendo conto della dimensione dell'ente e della sua partecipazione a forme di associazionismo comunale.

Ne derivava quindi un sistema perequativo misto, dove lo Stato avrebbe dovuto assicurare con propri fondi la perequazione integrale (verticale) della differenza tra fabbisogni standard e capacità fiscali per le funzioni fondamentali, mentre le funzioni rimanenti sarebbero state perequate parzialmente basandosi sui differenziali di capacità fiscale mediante trasferimenti orizzontali tra comuni.

Risulta chiaro come quanto descritto dell'originale schema perequativo solo in parte trovi rispondenza nell'attuale sistema. La prima differenza risiede nell'assenza della perequazione del *gap* infrastrutturale e quindi di come i trasferimenti si limitino alla parte corrente.

Una seconda differenza risiede nella distribuzione in un solo schema di riparto attuale rispetto agli originali due sistemi di trasferimenti distinti: uno integrale verticale per le funzioni fondamentali e uno parziale orizzontale per le altre funzioni.

A tale proposito è fondamentale rilevare come, a seguito del d.lgs. 23/2011, sia venuto meno il contributo statale, contravvenendo a quanto previsto nella legge delega. Secondo tale successivo provvedimento l'alimentazione del fondo perequativo diventa di pertinenza dei comuni a prescindere dal tipo di funzione perequata e quindi di natura esclusivamente orizzontale. Ciò comporta un forte patto solidaristico tra enti del medesimo livello di governo in quanto una parte di essi contribuisce al finanziamento della parte restante di enti.

Disattesa è stata anche la differenziazione della perequazione in due tipi di schemi, uno riguardante le funzioni fondamentali e uno riguardante le funzioni non fondamentali, in quanto lo schema a oggi

è unico. Al fine di tenere in considerazione le due tipicità, le assegnazioni perequative sono state calcolate nell'attuale Fondo di solidarietà comunale per l'80% sulla base delle differenze tra fabbisogni standard e capacità fiscali, mentre il rimanente 20% sulla base degli scostamenti delle capacità fiscali dal valore medio.

Alcune ultime considerazioni sulle differenze attiene al superamento del criterio della spesa storica, al target perequativo e alle effettive risorse del Fondo. Originariamente la legge delega, mediante l'apporto di risorse centrali, prevedeva il superamento del criterio della spesa storica attraverso la ripartizione perequativa basata su fabbisogni standard e capacità fiscali: anche quando l'attuale fondo arriverà a regime (2021) vi sarà sempre una componente di riparto legata ai criteri storici come nel seguito di questo lavoro sarà dimostrato.

Il Fondo di solidarietà comunale può essere scomposto sostanzialmente in tre parti: l'alimentazione; la parte perequativa e il ristoro Imu-Tasi.

Per quanto riguarda l'alimentazione, questa rappresenta un'anticipazione di risorse che serve per portare a capienza il fondo cosicché si possa addivenire nell'anno alla redistribuzione delle risorse tra gli enti. Fino all'anno 2015 il prelievo avveniva nella misura del 38,23% del gettito Imu 2014 stimato così come previsto dell'art. 3 comma 3 del Dpcm del 10 settembre 2015. A partire dal 2016 il prelievo si è ridotto al 22,43%. L'«anticipo» per dare capienza al Fondo viene trattenuto dal gettito Imu del comune da parte di Agenzia delle entrate e quindi non vi è altra modalità di concedere tali risorse se non con tale tributo che, nonostante la sua presenza in ogni comune, ha una base imponibile che è in ogni caso diversamente distribuita, soprattutto da quando la componente dell'abitazione principale è esente per qualsiasi tipo di imposizione immobiliare (tranne le abitazioni di lusso di cat. A/1, A/8 e A/9).

Infine, da un lato maggiormente teorico e politico, su quella parte di gettito che viene prelevata dall'Imu «lorda» vi sono le aspettative dei cittadini affinché un tributo da loro pagato verso la propria municipalità abbia poi un riverbero in termini di beni e servizi sul territorio stesso. Politicamente ogni cittadino potrebbe chiedere conto al comune anche per quella parte di entrata prelevata. La parte perequativa viene anch'essa trattenuta, ma a valere sul ristoro Tasi Imu.

La componente perequativa è la parte che va a redistribuire le risorse del fondo e che a partire dal 2015 prevede che la ponderazione avvenga sui fabbisogni standard e sulle capacità fiscali, andando a superare progressivamente fino al 2021 il criterio della spesa storica. Tali aspetti saranno approfonditi nel prossimo paragrafo.

La componente finale del Fondo 2017, come avvenuto anche nel Fsc 2016 è quella del ristoro del gettito Tasi da abitazione principale e delle agevolazioni Tasi e Imu. A seguito, infatti, dell'abolizione della Tasi prima casa (oltre a quella Imu sui terreni agricoli di proprietà di imprenditori agricoli) voluta con la legge di stabilità 2016 (l. 208/2015), lo Stato ha proceduto, nella medesima legge, a prevedere un ristoro di tale tributo a valere sul Fondo di solidarietà comunale in modo tale da non pregiudicare la dotazione di risorse degli enti.

2. La parte perequativa: il calcolo dei fabbisogni standard e delle capacità fiscali

Vi sono tre componenti che determinano l'algoritmo alla base del calcolo del trasferimento perequativo del fondo e sono: il fondo storico (TS), ovvero il flusso compensativo delle risorse storiche (rappresentate dal Fondo di solidarietà comunale per il 2014); la perequazione dei fabbisogni standard (TF), intesa come il flusso di trasferimento volto a colmare il divario positivo o negativo tra i fabbisogni standard delle funzioni fondamentali e le capacità fiscali; e l'equalizzazione pro capite della capacità fiscale (TP), intesa come il flusso di trasferimento finalizzato alla perequazione esclusiva delle capacità fiscali per le funzioni diverse da quelle fondamentali, ovvero volta ad annullare il divario (positivo o negativo) tra le risorse che il comune dispone in base alla propria capacità fiscale e quelle di cui disporrebbe se la sua capacità fiscale fosse pari a quella media pro capite della totalità dei comuni. Gli ultimi due elementi compongono la parte innovativa (TI) del Fondo e, aggiunti alla componente storica, formano il flusso totale del trasferimento che spetta a ciascun ente. Ognuno degli addendi, però, ha un peso statistico (s; f; p):

$$T = sTS + fTF + pTP \quad [2.1]$$

che viene ottenuto attraverso la combinazione di alcuni parametri volti a equilibrare alcuni aspetti del fondo:

- α che rappresenta la gradualità del fondo stesso nel passaggio dalla spesa storica a quella ponderata su fabbisogni standard e capacità fiscali (parametro di transizione);
- β che rappresenta la soglia limite entro cui ricomprendere nel calcolo del Fsc l'incidenza della parte innovativa anche a regime (nel 2021) e quindi preservare una parte di trasferimento basato sulle risorse storiche (parametro limite della componente innovativa);
- γ che rappresenta il peso relativo delle funzioni fondamentali e non fondamentali sul totale della spesa (parametro funzioni fondamentali).

I citati pesi (s ; f ; p) sono stati quindi definiti come:

$$s = \alpha + (1 - \alpha) (1 - \beta) \quad [2.2]$$

$$f = (1 - \alpha) \beta \gamma \quad [2.3]$$

$$p = (1 - \alpha) \beta (1 - \gamma) \quad [2.4]$$

Con la legge di bilancio 2017 (l. 232/2016 art. 1 comma 449) è stato sancito il definitivo passaggio della soglia di perequazione β al 50% rispetto al precedente 45,8%, rendendo strutturale la disposizione prevista solo in termini transitori per il 2016. Applicando queste modifiche all'equazione del Fondo si nota come la componente storica anche a regime non scomparirà mai del tutto.

Infatti con $\gamma = 0$ a regime

$$s = \alpha + (1 - \alpha) (1 - \beta) \quad [2.5]$$

diventa:

$$s = (1 - \beta) \quad [2.6]$$

e dato che a regime è pari a 0,5, ciò significa che la componente storica rappresenterà sempre il 50% dei pesi delle componenti nono-

stante si annulli. Per quanto riguarda i pesi relativi alle componenti innovative f e p, queste accresceranno il loro valore passando rispettivamente dallo 0,160 del 2017 allo 0,4 del 2021 e dello 0,040 del 2017 allo 0,1 del 2021.

Al fine di smussare gli effetti del passaggio dalla spesa storica a quella basata sulla componente «innovativa» è previsto un correttivo statistico volto a contemperare gli enti che maggiormente beneficiano da questo passaggio con quelli che ne vengono maggiormente danneggiati entro una variazione percentuale del $\pm 4\%$.

I fabbisogni standard

Nel meccanismo appena definito, il calcolo dei fabbisogni standard e delle capacità fiscali risulta tanto importante quanto di difficile definizione.

I fabbisogni di spesa rappresentano una misura dell'ammontare minimo di spesa necessario a un ente per fornire beni e servizi per i quali è responsabile. All'interno di uno stesso Paese i fabbisogni tra livelli locali di governo possono variare molto per due principali ragioni.

La prima perché alcune giurisdizioni possono erogare un range più vasto di beni e servizi rispetto ad altre. La seconda, e più importante, motivazione di differenziazione dei fabbisogni di spesa all'interno di uno stesso Stato riguarda i fattori che non sono direttamente controllabili dall'azione amministrativa dei vari livelli di governo.

Solo la parte di spesa necessaria per fornire un determinato livello di servizio pubblico che deriva da fattori sul quale il governo locale non ha alcun controllo rientra nel costo della fornitura del servizio. La sfida metodologica è quella di disaggregare i dati sulla spesa effettiva nella parte attribuibile ai costi del servizio (a volte indicata come «cost disability»), alla quota attribuibile alle preferenze locali o alle politiche riguardanti il livello della prestazione del servizio e alla parte attribuibile a inefficienze.

La metodologia di calcolo per il caso italiano è stata implementata da Ifel-Sose e si basa sul modello Regression Cost-Based Approach (Rca), attraverso il quale il fabbisogno standard è pari al valore atteso di una funzione di spesa o di costo stimata per ogni singola tipologia di spesa fondamentale comunale attraverso l'uso di regressioni econometriche.

Le funzioni sono state raggruppate in 8 macroaggregati.

La difficoltà nel disporre di variabili di output o di Lep per alcune funzioni ha costretto all'utilizzo di funzioni di spesa, utilizzando variabili indipendenti di scala dimensionale e di contesto, come ad esempio la popolazione o la montanità del territorio, e variabili indipendenti di carico come ad esempio il numero di immobili o il numero di pendolari. La variabile dipendente è stata la spesa unitaria spiegata come rapporto tra spesa storica e il set di variabili appena citate, mentre il fabbisogno standard effettivo è stato ottenuto moltiplicando la stima del valore unitario standardizzato per il fattore di carico o il fattore di scala. In questo approccio il livello del fabbisogno è indipendente dal livello dei servizi effettivamente offerti.

Nei casi in cui, invece, è stato possibile utilizzare la spesa per unità di output prodotto come variabile dipendente allora è stata utilizzata una funzione di costo. Con la revisione della metodologia del 2016 è stata introdotta anche una funzione di spesa «aumentata» ovvero una funzione di spesa dove il fabbisogno standard è indipendente dalla quantità dei servizi offerti a esclusione dei casi in cui il servizio non venga completamente erogato.

Il modello dei fabbisogni è il seguente:

$$y_i = \alpha + \beta^i X_i + \gamma^i W_i + \delta^i Z_i + \varepsilon_i \quad [2.7]$$

dove: X_i raccoglie le variabili di contesto relative alla domanda, relative all'offerta e relative ai fattori esogeni di carico; W_i sono le variabili obiettivo (prezzi e output); Z_i sono variabili relative a modelli organizzativi, scelte manageriali ed effetti fissi regionali il cui impatto viene poi neutralizzato.

Il modello di funzione di spesa è stato utilizzato per i servizi generali, polizia locale e viabilità e territorio; il modello di funzione di costo per l'istruzione pubblica, lo smaltimento rifiuti e gli asili nido; infine il modello della funzione di spesa «aumentata» ha riguardato la stima per il trasporto pubblico locale e per i servizi sociali (al netto degli asili nido).

In base al principio, più volte espresso nella letteratura, secondo il quale nel calcolo dei fabbisogni di spesa debba rientrare solo quella parte al di fuori del controllo e delle scelte amministrative dell'ente, lo *step* successivo della stima è stato quello di «sterilizzare» attraverso

un valore medio o normalizzato tutte quelle componenti rispondenti alla definizione appena data e che quindi non giustificassero la differenziazione dei fabbisogni tra i comuni. Il servizio smaltimento rifiuti è stato sterilizzato in quanto la Tari, per legge, prevede che la tariffa copra totalmente il costo, stornando, di fatto, il servizio in entrata e uscita per pari importo.

Deve essere notato come, inoltre, le eventuali compilazioni parziali o errate del questionario Ifel-Sose portino inevitabilmente a problematiche di qualità del dato che viene inserito nelle stime. Ad esempio, in alcuni casi si rilevano comuni a cui non viene imputata la presenza del servizio mentre in realtà viene gestito in unione dei comuni e non rilevato come tale.

Una volta stimati i fabbisogni standard per ogni settore di spesa attraverso i coefficienti ottenuti attraverso le regressioni, sono stati calcolati i coefficienti di riparto per ogni comune ottenuti ponendo in rapporto il comune con il totale del comparto. I coefficienti sono stati poi aggregati per ottenere un coefficiente di riparto relativo al complesso dei settori di spesa, utilizzando come pesi la quota di fabbisogno standard derivante dai valori attesi di ogni funzione.

Il calcolo delle capacità fiscali

Un efficiente impianto perequativo deve necessariamente partire dalla definizione e, successivamente, misurazione delle disparità nelle capacità fiscali degli enti, andando così a individuare le amministrazioni che sono suscettibili di beneficiare di un trasferimento volto a perequare queste differenze e quelle, invece, che per loro caratteristiche sono atte a contribuire al finanziamento dei trasferimenti. La capacità fiscale di un ente è definita come la capacità di poter raccogliere gettito dalle proprie basi imponibili. Per quanto sia lineare e semplice questa considerazione, implementare tale principio non risulta altrettanto agevole.

Per quanto riguarda il calcolo delle capacità fiscali sono state utilizzate due metodologie di stima: la Representative Tax System (Rts), già analizzata nel capitolo dedicato all'approfondimento teorico dello strumento della perequazione e la *Regression-based Fiscal Capacity Approach* (Rfca) (Di Liddo, Longobardi, Porcelli, 2014). Quest'ultima risulta essere un metodo nato e utilizzato nell'evenienza in cui non vi siano informa-

zioni precise sulle basi imponibili dei tributi oggetto della definizione della capacità fiscale e sulle aliquote legali standard qualora non vi sia una definizione o un livello definito da una normativa.

Il gettito standard è definito depurando il gettito effettivo dalla parte relativa allo sforzo individuale e imputando a tutti gli enti il valore dello sforzo standard, medio o mediano. Questo si rende necessario al fine di epurare componenti che fanno del gettito effettivo un indicatore imperfetto della capacità fiscale, come le scelte degli amministratori locali relativamente alle deduzioni, detrazioni, esenzioni e le aliquote che determinano lo sforzo fiscale (per l'autonomia amministrativa e finanziaria che resta).

Per quanto riguarda l'altra distorsione, ovvero il diverso livello di *compliance* tra i vari enti nel pagamento dei tributi da parte dei contribuenti, la modalità scelta per porvi rimedio è stata quella di considerare nel modello di stima del gettito una quota del *tax gap* intesa come la differenza tra gettito teorico e gettito effettivo di un'imposta, stimata applicando un'aliquota standard alla base imponibile potenziale e a quella effettiva. L'uso di questa componente deve essere ben pesata, soprattutto per il fatto che non tutto il *tax gap* è ascrivibile alla *compliance*: buona parte deriva da inefficienze da parte dell'amministrazione locale o centrale nel caso di dati «sporchi» nel catasto, dilazioni di pagamento «ad hoc» o a inefficienze nell'utilizzo di strumenti come i commi 335 e 336 della l. 311/2004 che permettono di procedere al giusto classamento di immobili che, attualmente, potrebbero essere esenti e che, invece, avrebbero tutte le caratteristiche per essere parte della base imponibile.

Le entrate dei comuni utilizzate nel caso del Fondo di solidarietà 2017 per stimare la capacità fiscale e che hanno quindi contribuito alla formazione del gettito standardizzato sono state:

- I. quelle dei tributi principali ovvero quelli a base imponibile immobiliare come l'Imu e la Tasi, e l'addizionale comunale all'Irpef per i quali la presenza di aliquote legali e di sufficienti informazioni sulle basi imponibili ha permesso l'utilizzo della tecnica Rts;
- II. quelle dei tributi secondari quali l'imposta sulla pubblicità (Icp) o canone sulla pubblicità (Cimp), la Tosap o la Cosap (occupazione del suolo pubblico); i diritti sulle affissioni; altre imposte e tasse e tributi speciali nonché, per chi le ha istituite, l'imposta di soggiorno e l'imposta di scopo;

- III. le entrate extratributarie al netto degli interessi attivi, degli utili da partecipate, dei proventi diversi e di quelle riguardanti i rifiuti;
- IV. la quota del tax gap riguardante l'Imu e la Tasi che per il 2017 è stata pari al 10% (è stata del 5% nel 2015 e nel 2016) a eccezioni dei comuni colpiti da eventi naturali avversi e da comuni con disallineamenti catastali per i quali è stato mantenuto il 5%³;
- V. le entrate da smaltimento rifiuti in misura della componente dei fabbisogni standard al fine di sterilizzare tale componente di costo⁴.

Nei casi II e III, nominati complessivamente come «capacità fiscale residuale» è stata utilizzata la metodologia Rcfa:

$$CFR_i = \alpha + X_i + M_i + P_i + S_i + T_i \quad [2.8]$$

dove CFR_i è la capacità fiscale residuale pro capite per il comune i , X_i è lo scostamento dalla mediana nazionale dei redditi diversi da quelli da fabbricati pro capite, M_i è lo scostamento dalla mediana nazionale del valore medio degli immobili al m² in stato normale così come da

3. Si tratta di 175 comuni colpiti da eventi sismici da aprile 2009 e di 12 comuni con potenziali disallineamenti catastali per effetto di variazioni amministrative.

4. In continuità con la stima effettuata per l'anno 2016, la capacità fiscale dei comuni delle regioni a statuto ordinario per l'anno 2017 è costituita dal gettito standardizzato delle seguenti componenti: i) Gettito dell'Imu per le abitazioni principali di lusso (categorie catastali A1, A8, A9) standardizzato sulla base dei dati catastali aggiornati all'anno 2013; ii) Gettito della Tasi per le abitazioni principali di lusso standardizzato sulla base dei dati catastali aggiornati all'anno 2013; iii) Gettito dell'Imu sugli altri immobili standardizzato sulla base dei dati di gettito riscosso nell'anno 2012 e aggiornato per la variazione dei dati catastali registrata nel 2013 rispetto al precedente anno; iv) Gettito della Tasi sugli altri immobili standardizzato sulla base dei dati di gettito Imu riscosso nel 2012 e aggiornato per la variazione dei dati catastali registrata nel 2013 rispetto al precedente anno; v) Tax Gap dell'Imu e della Tasi per i fabbricati diversi dall'abitazione principale, calcolato sulla base della differenza tra il gettito catastale ad aliquota standard (gettito teorico) e ottenuto attraverso il confronto tra i risultati delle simulazioni effettuate a partire dalla Banca dati integrata catasto-redditi nell'anno 2012, e il gettito effettivo standardizzato nell'anno 2012 (gettito effettivo); vi) Gettito dell'addizionale comunale Irpef standardizzato sulla base dei redditi imponibili per l'anno 2013, desumibili dalle dichiarazioni Unico-Persone fisiche presentate nel 2014; vii) Stima econometrica della capacità fiscale relativa al servizio di smaltimento rifiuti. Tale capacità fiscale è derivata dalla nuova stima dei fabbisogni standard; viii) Stima econometrica della capacità fiscale residuale: restano confermati (i) l'utilizzo del modello stimato nel 2014 con l'aggiornamento all'anno 2013 delle variabili utilizzate e la correzione effettuata a favore dei comuni di minori dimensioni.

banca dati Omi dell’Agenzia delle entrate, P_i è il numero dei pendolari in entrata nel comune, S_i è la presenza di seconde case e T_i è il numero di presenze turistiche medie giornaliere per abitante.

Mentre in alcuni casi l’individuazione dell’aliquota legale è stata semplice, nel caso dell’aliquota standard dell’addizionale comunale Irpef (che non ha un’aliquota minima, ciò significa che tutta la parte di gettito al di sopra del livello minimo (0%) dovrebbe essere considerato come sforzo fiscale) è stato deciso di considerare il valore centrale del *range* consentito dalla legge (0% - 0,8%) ovvero lo 0,4%.

Da quanto appena descritto emergono alcune considerazioni sulla costruzione dei fabbisogni standard e delle capacità fiscali:

- Dal lato dei fabbisogni, dovrebbero essere colte meglio alcune peculiarità dei comuni turistici e dei piccoli comuni. Per quanto attiene al problema delle località turistiche, queste hanno funzioni fondamentali uguali a quelle degli altri comuni a fronte di esigenze diverse e ulteriori (ad es. un diverso e più accurato arredo urbano e la necessità di fornire servizi aggiuntivi per lo sport e il tempo libero), servizi ulteriori che generano maggiore attrattività e conseguentemente maggiori entrate fiscali (in particolare dalle seconde case). Quindi dal lato spesa questo maggiore fabbisogno non viene computato completamente, in quanto riguarda funzioni non fondamentali, mentre, sul lato della capacità fiscale, la maggiore entrata viene computata completamente.
- Le peculiarità degli enti potrebbero trovare una correzione nei pesi attribuiti alle determinanti dei fabbisogni standard.
- Le aliquote medie dei tributi comunali principali (Imu, Tasi e Addizionale Irpef), sono risultate più alte rispetto a standard: una parte di questo gettito è ascrivibile non tanto alla volontà dei comuni di offrire beni e servizi per le funzioni fondamentali «sopra lo standard», quanto per contemperare la diminuzione di risorse e mantenere invariata l'erogazione dei servizi. Questa parte di sforzo fiscale «necessario», non partecipa a determinare la capacità fiscale degli enti. Ciò si conferma nel fatto che il totale dei fabbisogni standard è più alto del totale delle capacità fiscali.
- L'avversa congiuntura economica degli ultimi anni ha impoverito le basi imponibili e ha determinato una diminuzione dei pagamenti spontanei con un contestuale aumento dei ruoli, soprattutto nel comparto produttivo. Vi possono essere casi, quindi, dove basi

imponibili teoricamente ricche producono gettiti minori di quanto dovrebbe essere un dovuto d'imposta medio.

- Per quanto attiene le entrate stimate con la metodologia Rts e, nel dettaglio, Imu e Tasi deve essere sottolineato come nonostante vi sia la disponibilità della banca dati del catasto, non vi sia nessuna indicazione se l'immobile sia un'abitazione principale o secondaria. La soluzione adottata è stata quella di standardizzare il gettito in base ai pagamenti effettuati dai contribuenti mediante il modello F24, stimando poi la natura dell'abitazione mediante l'utilizzo congiunto dei dati riferiti alle dichiarazioni dei redditi.
- vi sono anche delle amministrazioni che non hanno volontariamente istituito alcuni tributi quali l'addizionale comunale all'Irpef e la Tasi sia nella componente degli altri immobili che in quella dell'abitazione principale. Sebbene in misura minoritaria rispetto al totale del comparto, tali eventualità non sono state considerate
- Viene escluso dal conteggio il ristoro Tasi Imu, si tratta comunque di risorse che erano gettito tributario e che, in un certo qual modo, configurano una potenzialità fiscale dell'ente. Anche la stessa Copaff ha rilevato come questo crei distorsioni favorendo i comuni che hanno beneficiato di più degli interventi normativi e che a parità di risorse si vedrebbero riconosciuto un *gap* superiore tra fabbisogni standard e capacità fiscale. Ciò andrebbe a sfavore, in particolare, dei comuni dove maggiore è la presenza di seconde case ovvero i comuni turistici.
- Se dal lato della capacità fiscale vi è una sterilizzazione di tutte quelle variabili legate a esigenze strutturali, dal lato dei fabbisogni questo non avviene per quelle spese per servizi a domanda individuale, dove c'è una contribuzione dei cittadini. Ciò comporta che la perequazione terrà conto di un maggior fabbisogno a coloro che erogano una maggiore quantità di servizio ma a fronte, anche, di una maggiore e contestuale contribuzione individuale: l'incentivo a istituire tariffe più alte, in quanto il comune che vuole mantenere basse tariffe e utilizzare la fiscalità generale per rendere più accessibili i propri servizi risulta per niente premiato ai fini della perequazione
- Il correttore statistico applicato al Fsc 2017 assolve al ruolo di ammortizzare gli effetti perequativi senza modificare nella sostanza la perequazione, infatti, per gli enti dove agisce viene solamente allungato il periodo di entrata a regime. Invece di concentrarsi sui meccanismi di correzione o di ammortizzazione, agendo a

valle del sistema perequativo, varrebbe la pena di concentrarsi di più nella fase di stima dei fabbisogni standard e della stima della capacità fiscale al fine di cogliere sempre di più e meglio le diverse peculiarità dei vari enti.

- Nel passaggio dalla vecchia alla nuova imposizione immobiliare (Ici-I-mu), l'idea del legislatore era stata quella di contemperare le risorse a disposizione degli enti. I tagli hanno, di fatto, spiazzato questo passaggio *revenue neutral* comportando delle implicazioni sulla stessa natura perequativa del Fondo di solidarietà comunale. «La presenza dei tagli, attribuiti ai comuni a valle della determinazione del fondo perequativo, fa sì che i trasferimenti complessivi (al netto delle compensazioni dei tributi soppressi) risultino negativi, ossia il comparto dei comuni trasferisce risorse allo Stato, per circa 650 milioni» (Upb, 2017).

La non considerazione di tale componente determina una distribuzione maggiormente proporzionale alle risorse storiche, mentre una sua inclusione avvicinerrebbe l'attuale distribuzione a quella dei fabbisogni standard. Ciò comporterebbe un effetto che tende a penalizzare i comuni con fabbisogni più bassi rispetto alle risorse storiche e viceversa.

Di rilievo è l'esclusione nel conteggio della capacità fiscale di quella parte di entrate extratributarie che derivano da particolari proventi. Il riferimento è a tutte quelle risorse che possono derivare dalla presenza di particolari infrastrutture di produzione di energia nazionale come centrali elettriche, geotermiche, eoliche ecc. (canoni), presenza di discariche, di sorgenti di acque minerali, di riserve naturali nazionali e parchi ecc. Sebbene vi sia un evidente impatto ambientale e sociale dovuto a esternalità negative è parimenti vero che tali entrate spesso superano le uscite legate a tali realtà e vengono utilizzate indistintamente per la spesa corrente. La non contabilizzazione di tali proventi nel calcolo della capacità fiscale sottostima le potenzialità di alcuni comuni riguardo le loro entrate proprie.

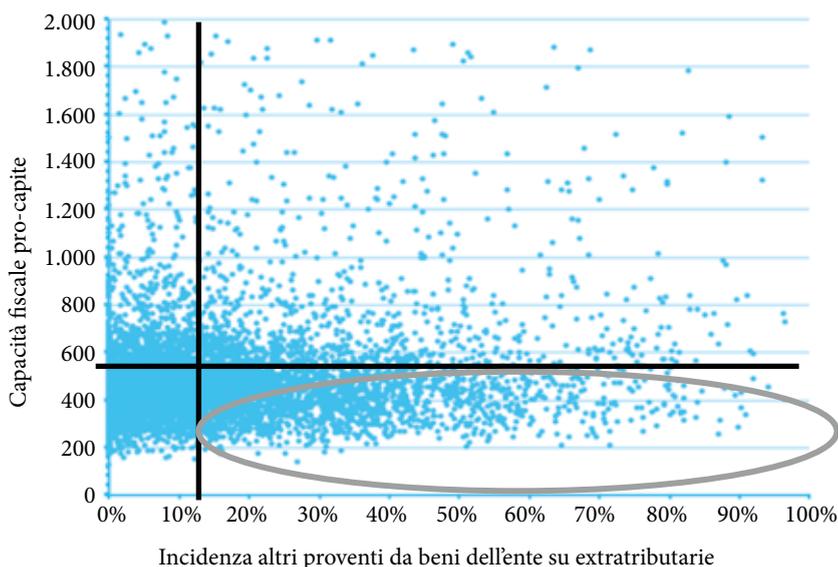
Volendo dare una grandezza di queste risorse, in base ai consuntivi di bilancio 2015 dei comuni delle Rso, i 6.449 comuni con record validi (su 6.633) rendono un valore di 1.462 milioni di euro nel caso degli altri proventi da beni dell'ente e di 1.584 milioni di euro nel caso degli altri proventi diversi dalla fattispecie precedente.

In alcuni casi l'entità di questa voce è talmente importante da far sì che le entrate extratributarie (al netto rifiuti) siano ben oltre il 100% delle

entrate tributarie al netto dei rifiuti e del Fsc. Un'adeguata considerazione di tale grandezza è necessaria al fine di giungere a una capacità fiscale corretta che, giustamente, tende a riconoscere maggior peso ai tributi comunali principali come Imu, Tasi e Addizionale comunale Irpef.

La rappresentazione *scatter plot* del grafico 2.1 mostra la correlazione tra capacità fiscale totale pro capite 2017 e l'incidenza della voce altri proventi su beni dell'ente rispetto alle entrate extratributarie pro capite 2015 (anno di Cccb più recente disponibile). Se andiamo a disegnare ulteriori due assi in concomitanza delle medie delle due variabili rappresentate, notiamo, oltre all'assenza di correlazione, come i comuni che si trovano nel IV quadrante risultino avere un'incidenza sopra la media della voce analizzata e una capacità fiscale pro capite sotto la media. Anche utilizzando il dato dei Cccb 2012, in coerenza con l'ultimo anno delle variabili utilizzate nel modello della Capacità fiscale residuale, il risultato sostanzialmente non cambia.

Grafico 2.1. Capacità fiscale totale 2017 e incidenza della voce «altri proventi di beni dell'ente» sulle entrate extratributarie (al netto della componente rifiuti) 2015. Valori pro capite in euro, accertato



Fonte: Elaborazioni su dati ministero dell'Interno

Tabella 2.1. Capacità fiscale 2017 per tipologia di tributo per classe dimensionale di comune Rso. Valori pro capite in euro

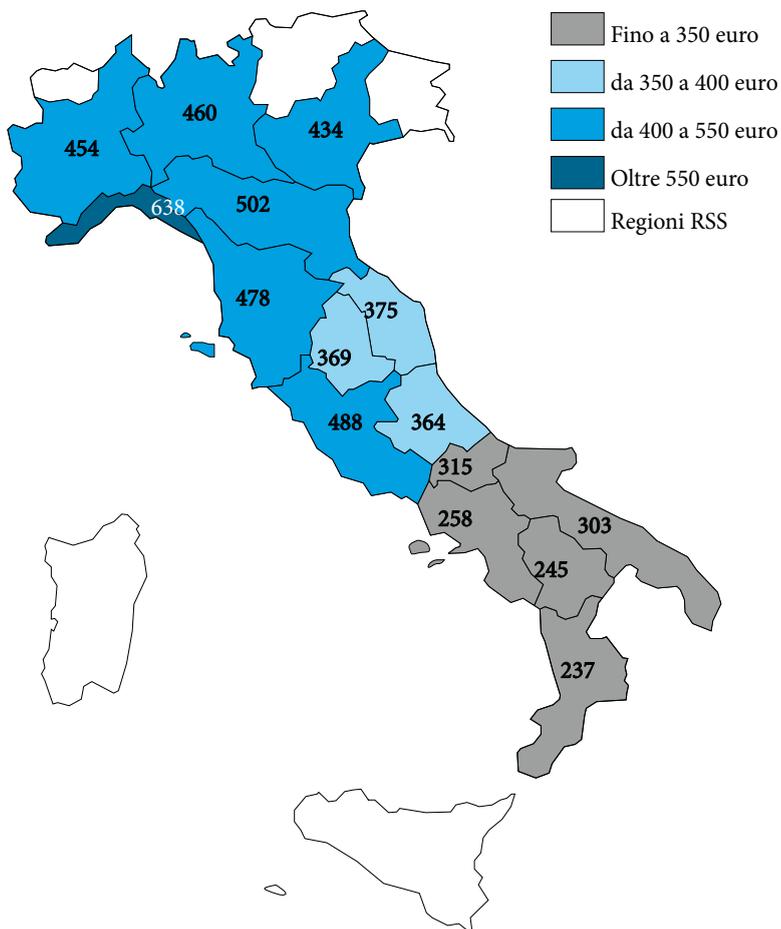
Fasce di popolazione	IMU	TASI	Add. IRPEF	Tax Gap	Capacità fiscale residuale	Rifiuti	Capacità Fiscale TOTALE	Capacità Fiscale TOTALE Senza Rifiuti
meno di 500 ab.	365	52	44	4	94	138	698	560
500-1.000 ab.	268	40	42	4	87	117	559	441
1.000-2.000 ab.	217	34	41	4	88	112	497	385
2.000-3.000 ab.	187	32	43	4	86	109	460	351
3.000-5.000 ab.	185	31	44	4	94	111	470	359
5.000-10.000 ab.	185	32	46	4	100	120	486	367
10.000-20.000 ab.	181	30	46	5	100	127	489	362
20.000-60.000 ab.	193	31	46	6	101	138	515	377
60.000- 100.000 ab.	200	32	50	8	109	152	551	399
100.000- 250.000 ab.	230	37	55	8	123	163	617	453
oltre 250.000 ab.	325	50	64	15	153	170	776	606
Totale	216	35	49	7	110	138	555	417

Fonte: Mef – Dipartimento delle Finanze

L'analisi della capacità fiscale per classe dimensionale delle municipalità e per regione di appartenenza fanno emergere alcune interessanti caratteristiche. La prima è l'andamento a «U» della capacità fiscale pro capite al netto dei rifiuti: escludendo il valore per i comuni più grandi e superiori ai 250 mila abitanti per cui il valore è pari a 606 euro pro capite, è la classe più piccola, quella dei comuni fino a 500 abitanti, a registrare il valore più alto e pari a 560 euro pro capite. In particolare, è la capacità fiscale connessa alla tassazione immobiliare (la più alta pro capite) a determinare questo risultato; le altre voci, infatti, e in particolare maniera l'addizionale Irpef sono tra le più basse di tutte le classi dimensionali comparate. Questo potrebbe far pensare a molte tipologie di comune appartenente a tale gruppo: dalla località turistica con molte seconde case ai borghi in abbandono con molte abitazioni diverse da

quelle principali non scarsamente vissute o in condizioni di decadenza. I valori più bassi della capacità fiscale si ritrovano invece in corrispondenza delle classi tra 2 mila e 3 mila abitanti (351 euro pro capite) e quella tra 3 mila e 5 mila abitanti (359 euro pro capite).

Figura 2.1. Capacità fiscale totale al netto della componente rifiuti. Valori pro capite in euro



Fonte: Mef - Dipartimento delle Finanze

Geograficamente, sono i comuni liguri in media a registrare la capacità fiscale pro capite più alta, raggiungendo i 638 euro. Seguono i comuni dell'Emilia Romagna con 502 euro pro capite, quelli del Lazio con 488 euro e quelli toscani con 478 euro. Tra 350 e 400 euro pro capite sono ricompresi i valori di Umbria, Marche e Abruzzo, mentre le rimanenti regioni a statuto ordinario evidenziano valori al di sotto dei 350 euro pro capite.

3. Gli effetti del Fondo e la situazione dei comuni liguri

Nella prima parte del lavoro si è fatto cenno al forte patto solidale che va a crearsi tra i comuni contribuenti e i comuni riceventi in un sistema di perequazione orizzontale. Risulta di sicuro interesse capire le caratteristiche di entrambe le categorie per il caso italiano del Fondo di solidarietà comunale 2017.

Al fine di comprendere meglio le risorse che effettivamente in termini contabili i comuni ricevono o elargiscono è utile necessario utilizzare il concetto di «Fondo netto». Come detto, tutte le amministrazioni comunali devono alimentare il fondo, a titolo di anticipazione, una quota pari al 22,43% del loro gettito Imu standard; successivamente la parte perequativa del fondo destina e ripartisce le risorse per parte in base al principio della spesa storica e per parte in base ai fabbisogni standard e capacità fiscali. Al fine di addivenire al fondo netto, la componente dell'alimentazione deve essere sommata algebricamente alla componente della perequazione. Ne deriva che un comune contributore vedrà trattenersi dalla sua Imu lorda una quota pari alla parte negativa della perequazione più la quota di alimentazione anticipata che non sarà restituita. La medesima considerazione va fatta anche per quei comuni che dal punto di vista perequativo ricevono una componente positiva ma che, a causa della quota di alimentazione, ottengono un fondo netto negativo.

Si ottengono, quindi, tre gruppi, quello con comuni che hanno perequazione negativa con fondo netto negativo, quello con comuni che hanno perequazione positiva ma fondo netto negativo e quello dei comuni sia con perequazione che fondo netto positivi.

Guardando ai soli comuni delle Rso, nel 2017 i beneficiari, ovvero le amministrazioni con fondo netto positivo sono 4.314, a cui vanno

ad aggiungersi altri 583 comuni di Sicilia e Sardegna (questi ultimi hanno un sistema di ripartizione basato al 100% sulla spesa storica). La quota netta percepita in termini assoluti è di 2.119 milioni di euro, 1.723 milioni se si considerano solo le Rso.

La situazione opposta è propria dei comuni che presentano assegnazioni nette negative che globalmente sono 2.314. Di questi, 1.181 comuni hanno avuto un fondo netto negativo con una perequazione positiva (l'alimentazione è stata superiore al riparto perequativo), mentre i restanti 1.133 hanno avuto sia alimentazione che perequazione negativi. Complessivamente queste amministrazioni con fondo netto negativo hanno contribuito alla composizione del Fsc per circa 2.346 mln di euro netti che salgono a 2.512 mln di euro considerando anche Sicilia e Sardegna. Considerando solo la parte perequativa senza l'alimentazione, il contributo è stato di 668 mln (719 mln di euro con Sicilia e Sardegna).

Le cartine 3.1 e 3.2 mostrano la dislocazione di queste municipalità nel Paese. Guardando alla suddivisione tra Fondo totale positivo e Fondo totale negativo si nota come i comuni con quest'ultima caratteristica siano principalmente costieri o montani e, in parte, turistici e di piccola dimensione. Dal lato regionale la maggiore concentrazione la si rileva in Piemonte, Lombardia, Liguria, Emilia Romagna, Veneto e Sardegna.

Considerando il fondo netto la rappresentazione cambia: i comuni colorati di blu scuro e blu chiaro sono «contributori netti» e la loro incidenza maggiore sul totale dei comuni interessati del Fsc si rileva in Lombardia (23,9%) e in Piemonte (21,0%); se invece si calcola l'incidenza rispetto al totale dei comuni della regione di appartenenza, i valori maggiori si registrano in Emilia Romagna (68,2%), Toscana (61,6%) e Liguria (60,9%).

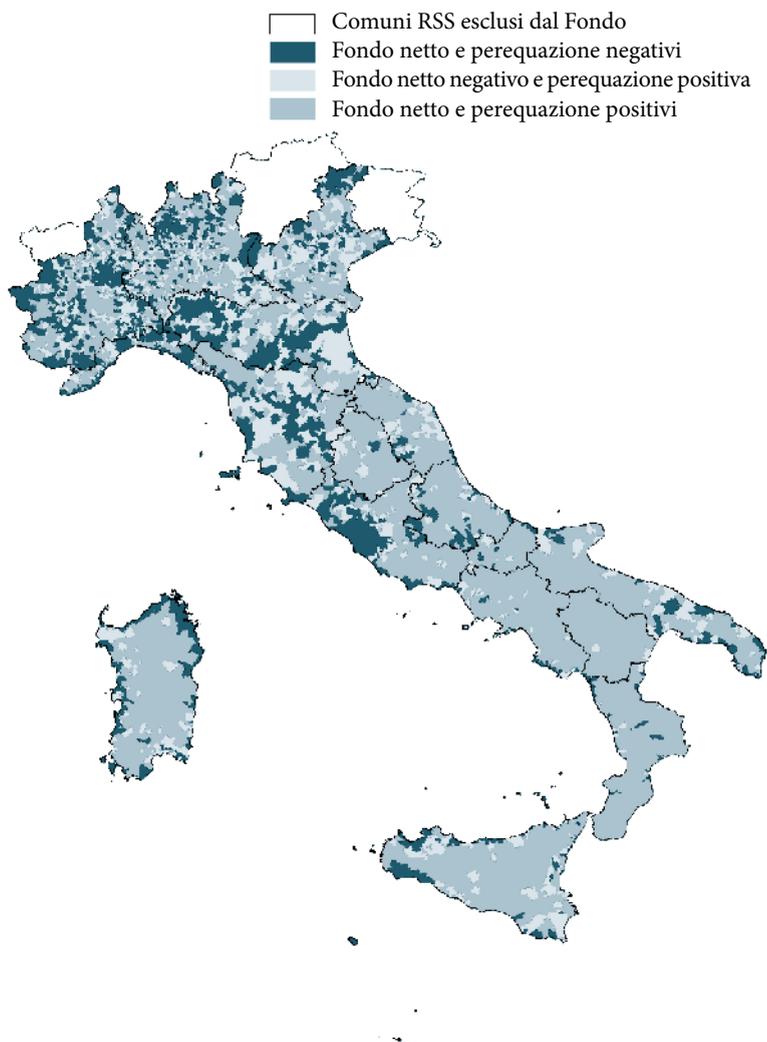
La dimensione comunale dove maggiore è l'incidenza di municipalità con fondo netto negativo rispetto al totale dei comuni della classe è quella compresa tra 5.000 e 10.000 abitanti (59,0%).

Figura 3.1. Fondo di solidarietà comunale 2017 per comune



Fonte: elaborazioni su dati ministero dell'Interno

Figura 3.2. Fondo di solidarietà comunale 2017 netto per comune



Fonte: elaborazioni su dati ministero dell'Interno

Tabella 3.1. Fondo netto 2017 per classe dimensionale. Valori assoluti

	Comuni Rso				Comuni Sicilia e Sardegna				Tot comuni
	di cui: Fondo netto negativo		Fondo netto positivo	Tot Rso	di cui: Fondo netto negativo ma perequazione positiva		Fondo netto positivo	Tot Sicilia e Sardegna	
	Fondo netto negativo	ma perequazione positiva	Fondo netto positivo	Tot Rso	Fondo netto negativo	ma perequazione positiva	Fondo netto positivo	Tot Sicilia e Sardegna	
Fino a 500 ab.	178	62	539	717	0	0	51	51	768
da 501 a 1.000 ab	230	91	671	901	7	4	98	105	1.006
da 1.001 a 3.000 ab.	503	246	1.521	2.024	28	10	219	247	2.271
da 3.001 a 5.000	243	129	677	920	28	16	88	116	1.036
da 5.001 a 10.000 ab.	548	300	465	1.013	49	20	57	106	1.119
da 10.001 a 20.000	366	221	250	616	39	13	31	70	686
da 20.001 a 50.000 ab.	191	98	126	317	24	15	28	52	369
da 50.001 a 100.000 ab.	35	22	48	83	6	4	7	13	96
da 100.001 a 500.000 ab.	18	12	14	32	2	2	3	5	37
Oltre 500.000 ab.	2	0	3	5	0	0	1	1	6
Totale complessivo	2.314	1.181	4.314	6.628	183	84	583	766	7.394

Fonte: elaborazioni su dati ministero dell'Interno

Tabella 3.2. Fondo netto 2017 per regione di appartenenza. Valori assoluti e percentuali

Regioni	Fondo netto negativo	di cui:		Fondo netto positivo	Totale complessivo	Incidenza % comuni con fondo netto negativo sul totale	Incidenza % comuni con fondo netto positivo sul totale
		Fondo netto negativo e perequazione positiva	Fondo netto positivo				
Piemonte	523	254	678	1.201	43,50%	56,50%	
Lombardia	598	324	928	1.526	39,20%	60,80%	
Veneto	264	166	311	575	45,90%	54,10%	
Liguria	143	37	92	235	60,90%	39,10%	
Emilia Romagna	227	114	106	333	68,20%	31,80%	
Toscana	170	84	106	276	61,60%	38,40%	
Umbria	13	12	79	92	14,10%	85,90%	
Marche	50	32	178	228	21,90%	78,10%	
Lazio	107	52	271	378	28,30%	71,70%	
Abruzzo	57	22	248	305	18,70%	81,30%	
Molise	12	7	124	136	8,80%	91,20%	
Campania	56	28	494	550	10,20%	89,80%	
Puglia	61	34	196	257	23,70%	76,30%	
Basilicata	5	4	126	131	3,80%	96,20%	
Calabria	28	11	377	405	6,90%	93,10%	
Totale Rso	2.314	1.181	4.314	6.628	34,90%	65,10%	
Sicilia	106	51	284	390	27,20%	72,80%	
Sardegna	77	33	299	376	20,50%	79,50%	
Totale complessivo	2.497	1.265	4.897	7.394	33,80%	66,20%	

Fonte: elaborazioni su dati ministero dell'Interno

In termini assoluti, invece, sono i comuni del Lazio che contribuiscono maggiormente in termini netti con oltre 459 milioni di euro anche se circa 421 milioni sono il fondo netto negativo del comune di Roma. Seguono i comuni della Lombardia con circa 379 milioni e quel-

li liguri con oltre 209 milioni di euro. Sono invece i comuni campani a beneficiare maggiormente del fondo in termini netti: l'ammontare è pari a circa 601 milioni di euro.

Tabella 3.3. Fondo netto 2017 per regione di appartenenza. Valori assoluti e pro capite in euro

	<i>Fondo netto</i>	<i>Fondo netto pro capite</i>
Piemonte	-97.134.821	-22
Lombardia	-379.253.206	-38
Veneto	-163.322.314	-33
Liguria	-209.163.935	-133
Emilia Romagna	-182.659.090	-41
Toscana	-157.670.483	-42
Umbria	27.416.606	31
Marche	9.470.165	6
Lazio	-459.729.899	-78
Abruzzo	6.260.003	5
Molise	15.064.428	48
Campania	601.564.401	103
Puglia	71.494.765	18
Basilicata	75.603.804	132
Calabria	219.574.818	111
TOT Rso	-622.484.757	-12
Sicilia	258.120.779	51
Sardegna	-28.442.034	-17
TOTALE	-392.806.011	-7

Fonte: elaborazioni su dati ministero dell'Interno

Concentrando l'analisi sui dati dei comuni della Liguria, si osserva come il risultato complessivo appena descritto dei 209 milioni si vada a definire in virtù di un prelievo Imu ai fini dell'alimentazione pari a

137 milioni di euro e di una parte perequativa negativa per circa 72 milioni di euro. In quest'ultimo caso, solo i comuni della città metropolitana di Genova presentano un valore positivo per circa 3 milioni di euro: ciò per parte è dovuto alla parte perequativa, nonché al fondo netto positivo del comune di Genova.

Tabella 3.4. Composizione del fondo netto 2017 per i comuni liguri per provincia di appartenenza. Valori assoluti e percentuali

<i>Province e cm</i>	<i>Alimentazione</i>	<i>Perequazione</i>	<i>Fondo netto</i>	<i>Fondo netto pro capite</i>
Genova	69.505.907	2.728.317	-66.777.590	-78
Imperia	21.126.166	-28.260.973	-49.387.139	-229
La Spezia	14.347.873	-2.412.516	-16.760.388	-76
Savona	32.313.259	-43.925.559	-76.238.818	-272
Totale	137.293.205	-71.870.730	-209.163.935	-133

Fonte: elaborazioni su dati ministero dell'Interno

Tabella 3.5. Fondo netto 2017 dei comuni liguri per provincia di appartenenza. Valori assoluti e pro capite in euro

<i>Province e CM</i>	di cui: Fondo		<i>Fondo netto</i>	<i>Totale</i>	<i>Incidenza %</i>	<i>Incidenza %</i>
	<i>Fondo netto</i>	<i>netto negativo</i>	<i>positivo</i>	<i>complessivo</i>	<i>Comuni con</i>	<i>Comuni con</i>
	<i>negativo e perequazione</i>				<i>fondo netto</i>	<i>fondo netto</i>
		<i>positiva</i>			<i>negativo sul</i>	<i>positivo sul</i>
					<i>totale</i>	<i>totale</i>
Genova	52	9	15	67	77,60%	22,40%
Imperia	25	4	42	67	37,30%	62,70%
La Spezia	23	7	9	32	71,90%	28,10%
Savona	43	17	26	69	62,30%	37,70%
Totale	143	37	92	235	60,90%	39,10%

Fonte: elaborazioni su dati ministero dell'Interno

Tabella 3.6. Composizione del fondo netto 2017 per i comuni liguri per classi dimensionale di appartenenza. Valori assoluti e percentuali

	Fondo netto negativo	di cui: Fondo netto negativo e perequazione positiva	Fondo netto positivo	Totale complessivo	Incidenza % comuni con fondo netto negativo sul totale	Incidenza % comuni con fondo netto positivo sul totale
Fino a 500 ab.	11	4	36	47	23,40%	76,60%
da 501 a 1.000 ab	24	6	29	53	45,30%	54,70%
da 1.001 a 3.000 ab.	47	16	18	65	72,30%	27,70%
da 3.001 a 5.000	16	3	3	19	84,20%	15,80%
da 5.001 a 10.000 ab.	25	5	3	28	89,30%	10,70%
da 10.001 a 20.000	12	1	1	13	92,30%	7,70%
da 20.001 a 50.000 ab.	6	1	0	6	100,00%	0,00%
da 50.001 a 100.000 ab.	2	1	1	3	66,70%	33,30%
Oltre 100.000 ab.	0	0	1	1	0,00%	100,00%
TOTALE	143	37	92	235	60,90%	39,10%

Fonte: elaborazioni su dati ministero dell'Interno

Se si analizzano i singoli comuni si nota come, infatti, l'incidenza maggiore di amministrazioni comunali con fondo netto negativo sia proprio nella città metropolitana di Genova (77,6%), mentre quella più bassa nei comuni della provincia di Imperia (37,3%). Globalmente i comuni con fondo netto negativo nella regione sono stati 143, di cui 37 hanno registrato un fondo netto negativo nonostante una perequazione positiva (la quota di alimentazione è stata superiore al riparto perequativo positivo). I restanti 92 comuni hanno registrato un fondo netto positivo.

Quanto appena visto è il risultato delle metodologie di calcolo dei fabbisogni standard e delle capacità fiscali (soprattutto di queste ultime nel caso ligure) i cui limiti sono stati posti in luce all'interno di questo lavoro. In particolare, la caratteristica di comune turistico risulta essere particolarmente svantaggiata dal calcolo del Fondo in quanto non vi è ancora un'adeguata ponderazione dell'effettivo carico che il turismo ha sui servizi, rischiando di ottenere fabbisogni basati sui residenti con una piccola ponderazione del turismo e osservare, invece, fabbisogni e capacità fiscali effettivi basati sul carico complessivo dei turisti.

Al fine di fornire maggior dettaglio per la situazione delle municipalità liguri, si propone il valore pro capite di ogni componente della capacità fiscale. Si nota immediatamente come il peso della componente immobiliare (Imu+Tasi) nelle varie tipologie di entrate che vengono considerate nel computo della capacità fiscale sia molto più alto della media dei comuni italiani delle Rso: 442 euro pro capite contro 251 euro pro capite. Ne deriva che la capacità fiscale complessiva al netto della componente rifiuti sia di 638 euro per i comuni liguri rispetto ai 417 della media nazionale.

Tabella 3.7. Capacità fiscale pro capite per classi di popolazione dei comuni liguri. Valori pro capite in euro

	<i>Imu</i>	<i>Tasi</i>	<i>Add. Irpef</i>	<i>Tax Gap</i>	<i>CF residuale</i>	<i>Rifiuti</i>	<i>CF Totale</i>	<i>CF Totale senza rifiuti</i>
meno di 500 ab.	487	66	43	4	83	163	845	683
500-1.000 ab.	423	58	45	2	96	142	766	623
1.000-2.000 ab.	492	67	47	4	111	160	881	721
2.000-3.000 ab.	401	56	51	4	101	133	746	613
3.000-5.000 ab.	439	63	56	5	126	151	839	689
5.000-10.000 ab.	470	67	54	4	126	160	881	721
10.000-20.000 ab.	603	84	55	5	138	175	1060	885
20.000-60.000 ab.	459	63	51	6	118	165	861	697
60.000- 100.000 ab.	233	37	59	8	131	128	596	468
oltre 250.000 ab.	289	44	66	10	148	147	703	556

	<i>Imu</i>	<i>Tasi</i>	<i>Add. Irpef</i>	<i>Tax Gap</i>	<i>CF residuale</i>	<i>Rifiuti</i>	<i>CF Totale</i>	<i>CF Totale senza rifiuti</i>
Totale Comuni Liguria	386	56	58	7	132	152	790	638
Totale Comuni RSO	216	35	49	7	110	138	555	417

Fonte: ministero dell'Economia e delle Finanze

4. La sostenibilità del Fondo di solidarietà comunale

L'attuale Fondo di solidarietà comunale è, come detto, ancora in una fase di transizione verso quella che dovrebbe essere la sua configurazione a regime nel 2021 quando la componente storica raggiungerà il peso di 0,5, quella relativa ai fabbisogni standard lo 0,4 e la correzione delle capacità fiscali lo 0,1.

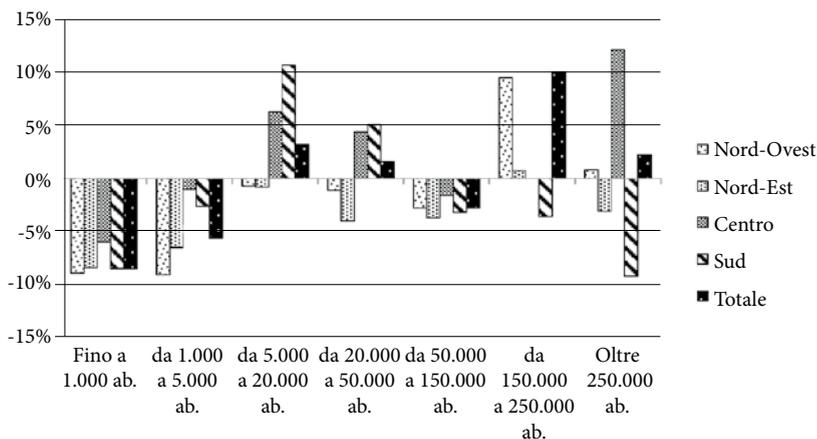
La simulazione del Fsc al 2021 svolta dall'Ufficio parlamentare di bilancio (2017) permette di comparare la situazione a regime con quella di un ipotetico Fondo basato solo sulla componente storica. I profili redistributivi che emergono vedono i comuni di piccola dimensione come quelli maggiormente penalizzati dal meccanismo perequativo. Le municipalità fino a 1.000 abitanti subirebbero una diminuzione delle risorse proprie rispetto allo storico dell'8,5%, mentre i comuni più grandi, al di sopra dei 250.000 abitanti sarebbero avvantaggiati con un incremento delle risorse del 2,2%.

L'impatto sui piccoli comuni rispetto al criterio della spesa storica per parte riguarda anche le scelte di finanza locale degli ultimi anni. In particolare, poiché i comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti sono stati esclusi da una quota significativa dei tagli (il d.l. 78 del 2010 incideva per 2.500 milioni tra il 2011 e il 2012 sui soli comuni soggetti al patto di stabilità, cioè con oltre 5 mila abitanti), le loro risorse storiche in media risultano superiori a quelle dei comuni con popolazione appena superiore.

Un'eventuale ipotesi di totale utilizzo della componente innovativa e di un completo annullamento della componente storica non farebbe altro che accentuare le dinamiche appena viste: i comuni fino a 1.000 abitanti vedrebbero una riduzione delle risorse del 17%, mentre i comuni oltre i 250.000 abitanti un incremento del 4,3% con risultati

estremi come quello di Roma che accrescerebbe la sua dotazione di risorse del 33% rispetto ai suoi livelli storici.

Grafico 4.1. Variazioni rispetto ai valori storici della perequazione a regime (Fsc 2021) per classe dimensionale. Valori percentuali



Fonte: Elaborazioni su Upb (2017)

L'analisi effettuata sul Fondo di solidarietà comunale rende un quadro dove, al di là delle considerazioni metodologiche e normative, si pongono quesiti sull'effettiva sostenibilità del sistema perequativo attuale e a regime. Rispetto a uno schema come quello della l. 42/2009 che auspicava maggiore autonomia finanziaria per i comuni, l'attuale contesto vede una diminuzione di questo indicatore, un ammontare importante di tagli subiti in termini di spesa corrente e un blocco della leva fiscale che impedisce di contemperare le risorse venute meno.

L'attuale sistema perequativo, ove non fossero contemplati dei cambiamenti, porterebbe, come visto, a un prelievo importante su alcune classi di comuni difficilmente sostenibile anche potendo utilizzare la leva fiscale che, si ricorda, per i tributi di molte municipalità è già posta all'aliquota massima consentita. Anche considerando eventuali recuperi di entrate evase per i comuni con *tax gap* più alto non sembra che possano essere esclusi casi di insostenibilità del meccanismo perequativo per alcuni comuni.

In alcuni casi si prospetta una situazione dove il prelievo perequativo possa intaccare quella parte di risorse destinate all'erogazione di beni e servizi e far sì che o si raggiunga un output più basso, o si superi quella soglia tale da provocare difficoltà nella sostenibilità del servizio, spesso esternalizzato per carenza di personale o per le contenute dimensioni del comune.

È stato evidenziato in questo lavoro come siano stati previsti dei meccanismi di correzione statistica per «le code» della distribuzione degli effetti da perequazione. Tuttavia questo meccanismo opera con la finalità di rendere meno diretto il passaggio dalla spesa storica ai fabbisogni standard e capacità fiscali, non ha niente di strutturale. Oltretutto, le risorse destinate a tale finalità smorzano solo l'effetto in quanto non vi è alcuna soglia di obiettivo perequativo da raggiungere, ma solo un limite entro il quale un comune può o meno avvalersi del correttivo. Da notare come questo modo di rettificare la perequazione principale abbia caratteristiche maggiormente consone ai trasferimenti verticali che non orizzontali. Le risorse derivano infatti dalla «coda» di distribuzione dove gli effetti sono più che positivi.

Al fine di impedire un aggravio perequativo difficilmente sostenibile per le municipalità, potrebbe essere implementata una «soglia di solidarietà» al di sopra del quale termina il contributo del singolo comune. La parte differenziale potrebbe o portare a una riduzione dell'ammontare del fondo, o a un intervento erariale attraverso trasferimenti. Tale ipotesi, ovviamente, comporta prerogative che non sono in linea con le attuali norme ma che hanno necessità di essere analizzate per scongiurare che gli effetti perequativi possano creare disequilibri e problematiche circa il mantenimento di un meccanismo pienamente solidale.

La citata soglia è di non facile definizione in quanto si scontra con problematiche di stima simili a quelle incontrate nella definizione di un quantitativo «standard» come i fabbisogni o di entrate standardizzate come le capacità fiscali. Il rapportare il prelievo alle entrate o alle spese, ad esempio, se per parte dà una misura di quante risorse in meno possono essere a disposizione dell'ente, dall'altra non entra nel merito dell'efficiente impiego di queste ultime e della virtuosità nella costruzione finanziaria dell'ente stesso. Quello che è possibile fare in una preliminare ipotesi di *policy* è quello di rappresentare l'attuale incidenza, correlandola a un indicatore che cerchi di approssimare

l'attuale sostenibilità finanziaria di parte corrente della municipalità a prescindere dalla modalità di utilizzo delle risorse proprie.

La scelta fatta è stata quella, in primo luogo, di calcolare l'incidenza della quota di alimentazione e di prelievo perequativo degli enti in base alle loro entrate proprie al netto della componente rifiuti e dell'eventuale Fondo di solidarietà comunale in entrata. L'inclusione nel calcolo delle entrate extratributarie si giustifica nel fatto che alcuni comuni registrano in questo titolo di bilancio entrate a volte anche particolarmente importanti e che li rendono maggiormente dotati di risorse rispetto ad altri enti: utilizzare solo le entrate tributarie non avrebbe colto tali fattispecie. L'indicatore di sostenibilità finanziaria corrente è stato invece calcolato come il risultato di un set di indicatori di bilancio volti ad approssimare l'effettiva solidità finanziaria del bilancio comunale. A tale proposito la scelta metodologica fatta è stata quella di avvalersi di un'analisi delle componenti principali. La prima componente risultante è stata poi standardizzata e utilizzata come indicatore riassuntivo del contenuto informativo dell'insieme di indicatori usati. I dati di riferimento sono gli ultimi tre consuntivi di bilancio disponibili (2013, 2014 e 2015) e i numeratori e i denominatori degli indici sono le medie del triennio citato. Dei 6.633 comuni delle Rso coinvolti appieno nel nuovo meccanismo perequativo, solo 6.404 sono stati analizzati a causa di dati *missing* nei bilanci consuntivi.

Nel dettaglio, sono stati scelti⁵:

- L'autonomia finanziaria
- La pressione finanziaria
- La rigidità strutturale

5. L'autonomia finanziaria è stata calcolata come il rapporto delle entrate tributarie ed extratributarie al netto della componente rifiuti e dell'eventuale attribuzione da Fsc sulle entrate correnti; la pressione finanziaria è stata calcolata come il rapporto delle entrate tributarie ed extratributarie al netto della componente rifiuti e dell'eventuale attribuzione da Fsc sulla popolazione; la rigidità strutturale è calcolata come il rapporto delle spese correnti per il personale, delle spese correnti per oneri finanziari (vecchio intervento 6) e delle quote capitali per il rimborso mutui e prestiti, prestiti obbligazionari e prestiti a medio-lungo (vecchi interventi dal 3 al 5) sulle entrate correnti; l'equilibrio di parte corrente è il rapporto tra entrate correnti e le spese correnti con aggiunte le quote capitali per il rimborso mutui e prestiti, prestiti obbligazionari e prestiti a medio-lungo (vecchi interventi dal 3 al 5); la sostenibilità del debito residuo è calcolata come il rapporto tra le entrate correnti e la consistenza finale al 31/12 dei debiti da finanziamento.

- L'equilibrio di parte corrente
- Le spese correnti pro capite
- La sostenibilità del debito residuo
- L'ammontare della cassa al 31/12 pro capite

Volutamente sono stati scartati indicatori che riguardassero la parte in conto capitale in quanto il prelievo del Fondo opera sul corrente e le risorse in conto capitale non possono finanziare il corrente. La scelta delle componenti principali ha seguito parzialmente la regola di Kaiser considerando solo la prima dove gli autovettori erano ben superiori a 1.

L'indicatore ottenuto è stato combinato con la singola risultanza del comune del fondo netto. Si nota come si possano considerare quattro casistiche:

1. L'indicatore è positivo e il fondo netto è positivo: in questo caso vi sarebbe un trasferimento perequativo in situazioni di sostenibilità di bilancio;
2. l'indicatore è positivo e il fondo netto è negativo: in questo caso si va a prelevare risorse da comuni con bilanci sostenibili finanziariamente;
3. l'indicatore è negativo e il fondo netto è positivo: in questo caso si va a perequare comuni in condizioni di bilancio non sostenibili nel medio periodo;
4. l'indicatore è negativo e il fondo netto è negativo: in questo caso il prelievo avviene su comuni con bassa sostenibilità finanziaria di bilancio.

Nel primo caso i comuni con tali caratteristiche sono stati 1.335; nel secondo caso 1.493, nel terzo 2.852 e nell'ultimo caso, il più importante, 724.

Tali dati sono stati anche incrociati con la capacità fiscale calcolata per ogni singolo comune con la metodologia Sose-Ifel. Nei casi «congrui» (2 e 3) la quasi totalità dei comuni ha una capacità fiscale rispetto alla media come atteso, ovvero superiore nel caso 2 e inferiore nel caso 3, mentre nel caso 1 la maggior parte dei comuni si colloca sotto la media per quanto riguarda la capacità fiscale.

Nell'ultimo caso, la maggior parte dei comuni evidenzia una capacità fiscale sotto la media (416 enti).

Tabella 4.1. Indicatore di sostenibilità con il fondo netto e la capacità fiscale per i comuni italiani

	<i>Capacità fiscale sotto la media</i>	<i>Capacità fiscale sopra la media</i>	<i>Totale complessivo</i>
Indicatore positivo e fondo netto positivo (caso 1)	951	384	1.335
Indicatore positivo e fondo netto negativo (caso 2)	385	1.108	1.493
Indicatore negativo e fondo netto positivo (caso 3)	2.614	238	2.852
Indicatore negativo e fondo netto negativo (caso 4)	416	308	724
Totale	4.366	2.038	6.404

Fonte: elaborazioni su dati ministero dell'Interno.

Per quanto riguarda i comuni liguri, è stato possibile svolgere l'analisi solo su 221 dei 235 comuni a causa della mancanza dei certificati consuntivi di bilancio per l'anno 2015. Nel «caso 4» sono rientrati 19 comuni mentre nel «caso 1» sono rientrati 36 comuni. Di questi 6 hanno registrato una capacità fiscale sotto la media (Masone (GE), Beverino (SP), Bolano (SP), Castelnuovo Magra (SP), Vezzano Ligure (SP) e Ortovero (SV)).

Tabella 4.2. Indicatore di sostenibilità con il fondo netto e la capacità fiscale per i comuni liguri

	<i>Capacità fiscale sotto la media</i>	<i>Capacità fiscale sopra la media</i>	<i>Totale complessivo</i>
Indicatore positivo e fondo netto positivo (caso 1)	14	22	36
Indicatore positivo e fondo netto negativo (caso 2)	7	106	113
Indicatore negativo e fondo netto positivo (caso 3)	32	21	53
Indicatore negativo e fondo netto negativo (caso 4)	6	13	19
Totale	59	162	221

Fonte: elaborazioni su dati ministero dell'Interno

Per analizzare ulteriormente i comuni con le maggiori potenziali difficoltà nella redazione e chiusura dei propri bilanci, si presenta

l'incidenza del Fondo netto sulle entrate proprie (entrate tributarie ed extratributarie al netto della componente rifiuti) del consuntivo 2015. Ne deriva che in 978 municipalità l'incidenza negativa del Fondo netto supera il 10% di tali entrate, percentuale che, al fine di proporre un paragone, è pari all'incidenza media nazionale del comparto comunale della Tasi sulle entrate proprie al netto dei rifiuti o dell'addizionale comunale all'Irpef sempre rispetto alle entrate proprie al netto dei rifiuti per l'anno 2015. Per la Liguria il numero di enti in questa situazione è di 95, cifra che supera il 40% del compresso dei comuni della regione.

Tabella 4.3. Numero di comuni italiani per incidenza del fondo netto sulle entrate proprie nette 2015 per classe dimensionale

	incidenza Oltre +10%	incidenza tra +5% e +10%	incidenza tra 0% e +5%	incidenza tra 0% e -5%	Incidenza tra il -5% e il -10%	Incidenza fino a -10%	Totale
Fino a 500 ab.	429	51	37	26	27	114	684
da 501 a 1.000 ab	516	72	65	45	42	131	871
da 1.001 a 3.000 ab.	1.084	228	170	139	104	237	1.962
da 3.001 a 5.000	411	118	127	75	53	105	889
da 5.001 a 10.000 ab.	201	89	158	174	151	198	971
da 10.001 a 20.000	106	51	85	144	104	107	597
da 20.001 a 50.000 ab.	61	30	33	67	46	75	312
da 50.001 a 100.000 ab.	22	8	18	12	16	6	82
da 100.001 a 500.000 ab.	4	4	6	8	5	4	31
Oltre 500.000 ab.	1		2		1	1	5
TOTALE	2835	651	701	690	549	978	6.404

Fonte: elaborazioni su dati ministero dell'Interno

Se andiamo a osservare l'incidenza del Fondo netto per i 724 comuni che sono stati ricompresi nella classe di enti con Fondo netto negativo e con un indicatore di sostenibilità basso (caso 4), sono 190 le municipalità con un'incidenza superiore al 10%. Per la Liguria, invece, dei 19 comuni del caso 4, sono 4 le amministrazioni con incidenze negative del fondo netto sulle entrate proprie superiori al 10%; nel

dettaglio sono: Casarza Ligure (GE), Neirone (GE), Magliolo (SV) e Pontinvrea (SV).

Tabella 4.4. Numero di comuni liguri per incidenza del fondo netto sulle entrate proprie nette 2015 per classe dimensionale

	<i>incidenza Oltre +10% tra +5% e +10%</i>	<i>incidenza tra 0% e +5%</i>	<i>incidenza tra 0% e -5%</i>	<i>Incidenza tra il -5% e il -10%</i>	<i>Incidenza fino a -10%</i>	<i>Totale</i>
Fino a 500 ab.	25	5	3	1	2	8
da 501 a 1.000 ab	16	4	9	2	2	18
da 1.001 a 3.000 ab.	7	6	5	7	10	23
da 3.001 a 5.000	1	0	2	2	1	12
da 5.001 a 10.000 ab.	0	1	2	3	4	18
da 10.001 a 20.000	0	1	0	1	0	10
da 20.001 a 50.000 ab.	0	0	0	1	0	5
da 50.001 a 100.000 ab.	0	0	1	0	1	1
Oltre 100.000 ab.	0	0	1	0	0	0
TOTALE	49	17	23	17	20	95

Fonte: elaborazioni su dati ministero dell'Interno

Quest'ultima sottocategoria dell'analisi dovrebbe rappresentare le situazioni estreme che potrebbero già oggi presentare serie problematiche finanziarie aggravate dal prelievo del Fondo di solidarietà comunale. La contabilizzazione del Fondo netto a carico di questi 190 comuni è di 135,8 milioni di euro, che scendono a 108,8 milioni se si considerano solo i comuni con capacità fiscale sotto la media. Quest'ultimo valore oltre che molto basso è vicino agli stanziamenti che annualmente lo Stato prevede per compensare gli aggravii eccessivi derivanti dal Fondo. Per i 4 comuni liguri il carico è di circa 1 milione di euro.

Considerando nell'interezza i 724 comuni, il loro Fondo netto totale risulterebbe pari a 244,5 milioni circa (6,3 milioni di euro per i 19 comuni liguri), mentre i 416 comuni di questi che hanno capacità fiscale al di sotto della media hanno un Fondo netto complessivo di 92,7 milioni circa (434 mila euro per i 6 comuni liguri).

Le cifre appena citate cercano di dare una misura di quello che potrebbe essere un intervento di massima per riallineare alcune situazioni fortemente negative nell'attesa di una implementazione dell'impianto del Fondo di solidarietà comunale.

L'ipotesi del calcolo è quella del 100% del Fondo netto ma in un ipotetico provvedimento si potrebbe o introdurre una gradualità nell'alleggerimento del Fondo netto dalla situazione più grave a quella meno grave, oppure una soglia al di sotto della quale si compia l'intervento con, però, le problematiche delle situazioni marginali che sempre esistono quando si pongono delle soglie statiche.

Risulta ovvio che, in una situazione di perequazione orizzontale come l'attuale, un intervento del genere dovrebbe comportare una riduzione della capienza del Fondo di solidarietà comunale o un'integrazione di risorse. Tuttavia, alla luce delle risorse necessarie nella configurazione del massimo intervento possibile, è ipotizzabile anche un intervento statale che possa porre rimedio a situazioni che in prospettiva non offrono sostenibilità e potranno comportare problematiche nell'erogazione di beni e servizi ai cittadini. Sebbene questo contravenga alle disposizioni presenti nel d.lgs. 23/2011 che prevedono che il Fondo operi senza aggravii per la finanza centrale, questa ipotesi risulterebbe in linea con la legge delega 42/2009 e sarebbe, come detto, di una portata altamente sostenibile per le risorse statali. Il confronto internazionale mostra come anche in Paesi totalmente federali come la Svizzera, il sistema di perequazione nazionale preveda una componente verticale (confederazione) oltre a quella orizzontale dei cantoni.

5. Conclusioni

Il nuovo sistema, con la sua nuova metodologia di calcolo e la sua natura orizzontale è stato calato in una realtà dove vigeva un meccanismo di trasferimenti verticali fino al 2013 e dove alto è stato il contributo del comparto per il risanamento della finanza pubblica (9 miliardi circa tra 2011 e 2015; 11 miliardi circa se si considerano gli effetti della nuova contabilità e dell'operare del Patto di stabilità interno).

Il percorso del nuovo sistema perequativo avrebbe richiesto un contesto meno restrittivo per la finanza comunale: l'esclusiva natura

orizzontale della perequazione richiede ulteriori sforzi agli enti e, comunque, dimostra sulla base della capacità fiscale totale come quest'ultima non riesca, a livello aggregato, a coprire i fabbisogni standard totali. Per parte questo è anche il risultato inevitabile della condizione di invarianza di risorse complessive per il livello comunale imposto al passaggio al nuovo sistema perequativo (fondo *closed-end*) e dalla contrazione degli spazi finanziari per il sistema delle autonomie dovuta alle manovre di consolidamento dei conti pubblici adottate negli ultimi anni, che hanno inciso in particolare sulle risorse dei fondi destinati alla perequazione.

Il venir meno della componente verticale scarica un onere sulle amministrazioni comunali che, da un lato permette una perequazione solo parziale, mentre dall'altro compie un ulteriore prelievo che comprende l'alimentazione e la componente perequativa. In alcune realtà europee, anche in quelle federali, accanto ai trasferimenti orizzontali esiste una componente di trasferimenti nazionali volti a perequare le situazioni particolarmente negative, a farsi carico dei disagi provocati da eventuali fasi di transizione del meccanismo perequativo o ad assicurare il raggiungimento di un certo livello percentuale di perequazione della singola capacità fiscale rispetto al valore medio. In Italia tutto questo è finanziato a livello orizzontale. In questo contesto risulta difficile pensare di riequilibrare una dotazione di risorse che rispetto al passato non ha più collegamenti e che forse non tornerà più su tali livelli. Le variazioni negative derivanti dalla perequazione possono incidere quindi in modo significativo e ciò è aggravato dall'assenza nella manovrabilità della leva fiscale, bloccata per il 2016 e 2017, soprattutto per quei comuni, quasi sempre medio piccoli, che hanno mantenuto la pressione fiscale su livelli più bassi. Ne consegue che l'attuale tipologia orizzontale dei trasferimenti perequativi, che si basa non su assegnazioni centrali ma su quote di gettito fiscale formalmente assegnate a ciascun comune e trattenute ai fini redistributivi, inasprisce i problemi di autonomia fiscale non risolti. La contemplazione dei trasferimenti orizzontali deve andare di pari passo con una devoluzione di responsabilità fiscale e amministrativa che in Italia, come detto, ancora non raggiunge un livello tale da permettere una solidarietà tra municipalità che sia da un lato accettata dai contributori e sufficientemente ampia per i riceventi.

È un percorso quello perequativo, quindi, che a oggi crea, anche in prospettiva, dubbi sull'effettiva sostenibilità per gli enti. Fermo restando il dovere solidaristico nel contribuire ad alleviare differenze fiscali non attribuibili alla condotta amministrativa dell'ente, dovrebbe essere garantito un meccanismo di prelievo che possa essere temperato a una sostenibile incidenza sul bilancio comunale. Quanto proposto analizza la sostenibilità di bilancio degli enti e la compara con quello che è il prelievo negativo totale operato dal Fondo. In molti casi la cifra si accompagna a una situazione finanziaria non sostenibile che nel medio periodo potrebbe portare a un peggioramento delle finanze comunali. L'idea è quella di un limite di prelievo che scatti nel momento in cui il bilancio comunale dimostri un basso indice di sostenibilità finanziaria e al superamento di un'incidenza percentuale sulle entrate proprie «massima». Ciò inevitabilmente comporta una riduzione del livello perequativo e dell'ammontare del fondo: questa diminuzione potrebbe essere coperta da una componente verticale (come in Svizzera per i «casi di rigore») senza aggravare ulteriormente la parte orizzontale.

La sostenibilità per il comparto comunale del Fondo di solidarietà risulta fondamentale al fine di non incrinare lo spirito di solidarietà intercomunale ed evitare la percezione per gli amministratori locali che tale meccanismo sia un ulteriore vessazione dopo una stagione di tagli e di contenimento dell'autonomia fiscale e amministrativa.

Bibliografia

- Ahmad E. (1997), *Financing Decentralized Expenditures: An International Comparison of Grants*, Edward Elgar, Cheltenham, United Kingdom.
- Anci Toscana (2016), *Il fondo di Solidarietà Comunale 2016*, Firenze.
- Arachi G., Zanardi A. (2009), *La perequazione delle regioni e degli enti locali*, in Guerra M.C., Zanardi A. (a cura di), *La finanza pubblica italiana. Rapporto 2009*, il Mulino, Bologna.
- Barro S.M. (1986), *State Fiscal Capacity Measures: A Theoretical Critique*, in Reeves H.C. (a cura di), *Measuring Fiscal Capacity*, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, MA, pp. 50-86.
- Bird R., Slack E. (1990), *Equalization: The Representative Tax System Revisited*, in «Canadian Tax Journal», n. 38, pp. 913-927.

- Bird R., Vaillancourt F. (2010), *Expenditure-Based Equalization Transfers*, in Martinez-Vazquez J. e Searle B. (a cura di), *Fiscal Equalization. Challenges in the Design of Intergovernmental Transfers*.
- Blochliker H., Merk O., Charbit C., Mizell L. (2007), *Fiscal equalization in oecd countries*, OECD network on fiscal relations across levels of government working papers.
- Boadway R. (2001), *Equalization Revisited: Its Role and Design*, 30th Annual Conference of the Atlantic Provinces Economics Association, Fredericton, New Brunswick, settembre.
- Boadway R. (2004), *The Theory and Practice of Equalization*, in «CESifo Economic Studies», 50 (n. 1), pp. 211-254.
- Boadway R., Flatters F. (1982), *Efficiency and Equalization Payments in a Federal System of Government: A Synthesis and Extension of Recent Results*, in «The Canadian Journal of Economics / Revue canadienne d'Economie», vol. 15, n. 4, pp. 613-633, novembre.
- Boothe P. (1998), *Finding a Balance: Renewing Canadian Fiscal Federalism*, C.D. Howe Institute, Toronto.
- Consiglio Federale Svizzero (2014), *Rapporto sull'efficacia 2012-2015 della perequazione finanziaria tra Confederazione e Cantoni*, Berna.
- Courchene T. (1970), *Interprovincial Migration and Economic Adjustment*, in «Canadian Journal of Economics», 3 (4), pp. 550-576.
- Dafflon B. (2004), *Fiscal Capacity Equalization in Horizontal Fiscal Equalization Programs*, in Boadway R., Shah A. (a cura di), *Intergovernmental fiscal grants: Principles and practice*, The World Bank.
- Dafflon B., Vaillancourt F. (2003), *Problems of Equalisation in Federal Systems*, in Blindenbacher R., Koller A. (a cura di), *Federalism in a Changing World: Learning from Each Other*, Queen's University Press, Kingston, Canada, pp. 395-411.
- Ebel R.D., Yilmaz S. (2003), *On the measurement and impact of fiscal decentralization*, in Martinez-Vazquez J. and Alms J. (a cura di), *Public Finance in "Developing and Transitional Countries*, Edward Elgar, Cheltenham, UK.
- Else P. (2003), *Fiscal Equalisation in the United Kingdom: Problems and Prospects*, in Färber G., Otter N. (a cura di), *Reforms of Local Fiscal Equalisation in Europe*, Speyerer Forschungsberichte, n. 232, Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung, Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften, Speyer, Bonn, pp. 225-253.
- Farber G., Otter N. (2003), *Reforms of local fiscal equalization in Europe*, Speyerer Forschungsberichte n. 232, Bonn.
- Gandullia L., Taddei A. (2017), *Il fondo di solidarietà 2017: effetti e sostenibilità per i comuni italiani*, XXIX Conferenza annuale Siep, Catania, 21-22 settembre.
- Garcia-Milà T., McGuire T. (2004), *Solidarity and Fiscal Decentralization*, Paper presentato alla conferenza annuale del National Tax Association, Chicago, novembre.
- Grazzini L., Petretto A. (2004), *Coordinamento e concorrenza fiscale nei processi di federalismo. Una rassegna teorica e alcune considerazioni sul caso italiano*, working paper Siep n. 318, maggio.

- Ifel (2016), *Capacità fiscali e fabbisogni standard: la nuova perequazione comunale per il 2017*, Studi e Ricerche.
- Ladd H.F. (1994), *Measuring Disparities in the Fiscal Condition of Local Governments*, in Anderson J.E. (a cura di), *Fiscal Equalization for State and Local Government Finance*, Praeger, Westport, CT, pp. 21-53.
- Ladd H.F., Reschovsky A., Yinger J. (1991), *Measuring the Fiscal Condition of Cities in Minnesota*, Report presentato alla Legislative Commission on Planning and Fiscal Policy.
- Lapcorella F. (2016), *Audizione presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale*, ottobre.
- Marchionni E., Pollastri C., Zanardi A. (2017), *Fabbisogni standard e capacità fiscali nel sistema perequativo dei comuni*, Nota di lavoro n. 1/2017, Ufficio Parlamentare di Bilancio, gennaio.
- Martinez-Vazquez J., Timofeev A., Boex J. (2006), *Reforming Regional-local Finance in Russia*, The World Bank, Washington D.C.
- Martinez-Vazquez J., Searle B. (2007), *Fiscal Equalization. Challenges in the Design of Intergovernmental Transfers*, Springer, New York.
- Mau Pedersen N.J. (2003), *Challenges of the Danish Fiscal Equalisation Scheme: Redistribution and Incentives*, in Färber G., Otter N. (a cura di), *Reforms of Local Fiscal Equalisation in Europe*, Speyerer Forschungsberichte, n. 232, Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung, Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften, Speyer, Bonn, pp. 131-162.
- Ministero dell'Economia e delle Finanze (2015), *La stima della capacità fiscale dei Comuni delle RSO*.
- Oates W.E. (1972), *Fiscal Federalism*, NYHarcourt Brace Jovanovich.
- Oates W.E. (1999), *An Essay on Fiscal Federalism*, in «Journal of Economic Literature», n. 37, pp. 1120-1149.
- Oecd (1999), *Taxing power of State and Local Government*, Paris.
- Petretto A. (2011), *Costi e fabbisogni standard nei Comuni: grande innovazione istituzionale o utopia?*, Osservatorio Regionale sul Federalismo fiscale, nota n. 6, Irpet.
- Reschovsky A. (2007), *Compensating Local Governments for Differences in Expenditure Needs in Horizontal Fiscal Equalization Program*, in Boadway R., Shah A. (a cura di), *Intergovernmental fiscal grants: Principles and practice*, The World Bank.
- Shah A. (1996), *A Fiscal Need Approach to Equalization*, in «Canadian Public Policy, Analyse de politiques», 22 (2), 99-115.
- Shah A. (2007), *A practitioner's guide to intergovernmental fiscal transfers in Horizontal Fiscal Equalization Program*, in Boadway R., Shah A. (a cura di), *Intergovernmental fiscal grants: Principles and practice*, The World Bank.
- Shah A. (2012), *Public services and expenditure need equalization: reflections on principles and worldwide comparative practices*, Policy Research Working Paper Series n. 6002, The World Bank.

- Smart M. (2007), *The Incentive Effects of Grants in Horizontal Fiscal Equalization Program*, in Boadway R., Shah A. (a cura di), *Intergovernmental fiscal grants: Principles and practice*, World Bank.
- Tannenwald R. (1999), *Fiscal Disparity among the States Revisited*, *New England Economic Review* July/August, pp. 3-25.
- Tiebout C.M. (1956), *A Pure Theory of Local Expenditures*, in «*Journal of Political Economy*», n. 64, pp. 416-424.

L'Irap in Liguria.

Analisi delle dichiarazioni fiscali 2015

Alessandro Anfigeno¹, Gian Lorenzo Boracchia², Luca Gandullia³

1. Introduzione

A distanza oramai di vent'anni dalla sua istituzione, l'Irap continua a essere un'imposta controversa: sebbene persistano solide le ragioni economiche che ne hanno sorretto l'istituzione nel 1997, l'imposta è stata oggetto di pesanti critiche e proposte di eliminazione. La sua soppressione o il ridimensionamento è stato anche oggetto di proposte di riforma fiscale nel corso degli anni, basti anche solo ricordare la legge n. 80 del 2003 di delega per la riforma tributaria laddove si prospettava la graduale eliminazione dell'Irap.

L'assenza di strumenti tributari alternativi, realisticamente assegnabili alle regioni, così come anche l'impossibilità di finanziarne la soppressione (il gettito Irap complessivo è di oltre 28 miliardi di euro) hanno di fatto reso impraticabile l'abbandono dell'Irap (Guerra, 2003; Bordignon, 2005). Gli interventi normativi statali succedutesi negli anni, con graduale scomparsa della componente «costo del lavoro», ne hanno ridimensionato la base imponibile, cambiando in modo significativo la fisionomia originaria dell'imposta, le potenzialità di gettito e gli effettivi margini di autonomia impositiva (Bosi e Guerra, 2017).

Nel mentre venivano formulate proposte di riforma o eliminazione dell'imposta, nel panorama internazionale crescevano l'interesse scientifico e l'impiego concreto di *local business taxes* come strumento di finanziamento dei livelli intermedi di governo (Bird, 1999, 2003 e 2005; McLure, 2000 e 2001). A testimonianza di ciò, ancora recentemente si è sviluppato un ampio dibattito negli Stati Uniti circa

1. Liguria Ricerche Spa.
2. Regione Liguria.
3. Liguria Ricerche Spa e Università di Genova.

l'auspicabile impiego di forme di *state general business taxes*, ossia di imposte decentrate sulle attività produttive ad ampia base imponibile, sul modello dell'Irap o di sue varianti, per il finanziamento degli Stati americani (Ebel *et al.*, 2016).

È comunque un dato di fatto che l'Irap ha svolto e continua a svolgere un ruolo di rilievo nel finanziamento delle regioni, dotandole di uno strumento di autonomia con larga base imponibile, ampie potenzialità di gettito e con una certa flessibilità nella fissazione delle aliquote d'imposta.

In questo contributo viene svolta un'analisi economica dell'Irap in Liguria sulla base delle dichiarazioni fiscali presentate nel 2015, con riferimento, quindi, ai redditi prodotti nel 2014. Le dichiarazioni fiscali Irap costituiscono un patrimonio informativo assai prezioso che, opportunamente integrato con altre variabili economiche, consente di conoscere più a fondo la struttura economica del tessuto produttivo ligure e le interconnessioni con le economie delle altre regioni. Al tempo stesso, le informazioni fiscali rappresentano uno strumento indispensabile per finalità di politica tributaria regionale e per il monitoraggio degli effetti delle manovre fiscali regionali (Ires, 2005; Irpet, 2014; Regione Lazio, 2016).

Sulla base delle informazioni fiscali a oggi disponibili, è quindi possibile disporre di una fotografia, sufficientemente aggiornata, dell'Irap in Liguria, articolata per tipologie di contribuenti e per settori di attività; inoltre, attraverso l'analisi dell'Irap «importata» in Liguria da imprese localizzate in altre regioni e di quella «esportata» da imprese liguri in altre regioni, è anche possibile far luce sull'interconnessione del sistema economico ligure con quello delle altre regioni.

2. L'Irap prodotta in Liguria nel 2014

L'analisi che si intende condurre esamina le dichiarazioni Irap presentate da soggetti residenti in Liguria oppure da soggetti non residenti in Liguria che producono, anche o esclusivamente, sul territorio regionale. L'attenzione dello studio è quindi concentrata sull'imposta prodotta e attribuita a Regione Liguria; non si prende cioè in considerazione, almeno in questa fase, il valore della produzione e quindi della corrispondente base imponibile realizzata al di fuori dei confini

regionali da contribuenti con domicilio fiscale in Liguria. Viceversa viene considerato il valore della produzione generato da soggetti non residenti che operano anche sul territorio regionale con proprie unità locali limitatamente al valore della produzione realizzato in Liguria; di essi non si conosce però il peso specifico della quota prodotta in Liguria rispetto al valore complessivo della produzione realizzata su tutto il territorio nazionale.

La capacità fiscale regionale ligure in termini di Irap è il focus di questa analisi generale che presenta il contributo del settore privato e di quello pubblico, regionali ed extra regionali, alla formazione del gettito della Liguria nel 2014.

Per l'anno d'imposta 2014, accanto all'aliquota d'imposta ordinaria del 3,9% per i soggetti passivi privati e dell'8,5% per gli enti pubblici, erano previste aliquote agevolate per gli enti non profit (3%) e per il settore agricolo (1,9%). Maggiorazioni di aliquota erano vigenti per le banche e le società finanziarie (5,57%), per le imprese di assicurazioni (6,82%) e per le imprese dei settori energetico e delle telecomunicazioni (4,82%).

In termini effettivi i soggetti privati residenti nel 2014 risultano assoggettati a un'aliquota media del 3,95%, mentre i soggetti non residenti a un'aliquota media del 4,14%. Il range complessivo rileva un minimo del 3,63% per gli enti non commerciali non liguri e un massimo per le società di capitali non residenti pari al 4,15%.

Per il periodo d'imposta 2014 in Liguria sono state presentate 86.722 dichiarazioni Irap con valore della produzione positivo a cui corrisponde una base imponibile pari a circa 15,2 miliardi di euro per una corrispondente imposta dovuta di oltre 751 milioni di euro. Il gettito corrisponde alla seconda maggiore entrata tributaria del bilancio e la sua base imponibile rappresenta una percentuale di circa il 34% del prodotto interno lordo della Liguria.

Tabella 1. Riepilogo delle principali grandezze riferite all'Irap per gli anni 2013 e 2014

<i>Anno</i>	<i>N.ro dichiarazioni</i>	<i>Imposta netta</i>	<i>Base imponibile</i>	<i>Imposta media</i>	<i>B.I. Media</i>
2013	91.327	€ 801.752.906	€ 16.031.495.623	€ 8.779	€ 175.538
2014	86.722	€ 751.019.426	€ 15.213.476.016	€ 8.660	€ 175.428

L'imposta media dovuta dai contribuenti che hanno prodotto in Liguria nell'anno risulta pari a 8.747 euro per un imponibile medio di 175.428 euro. Rispetto all'anno d'imposta precedente, malgrado i valori medi si mantengano costanti, il numero di contribuenti che presentano dichiarazione con valore della produzione positivo diminuisce del 5% e si riduce il gettito in misura equivalente.

L'universo delle dichiarazioni Irap della Liguria per l'anno d'imposta 2014, articolato secondo le principali voci oggetto di analisi (valore della produzione, base imponibile e imposta netta), mostra una sostanziale coincidenza dell'importo complessivo del valore della produzione netta con l'ammontare dell'imponibile ai fini Irap. Tale rilievo conferma l'insussistenza di applicazione o impiego di forme di deduzione o detrazione fiscali definiti a livello regionale da parte dei contribuenti liguri in campo Irap e ci permette quindi di affermare la sostanziale coincidenza dell'ammontare relativo al valore della produzione netta (definita secondo i dettami del d.lgs. n. 446/1997) e l'ammontare della base imponibile ai fini Irap.

Il calcolo dell'indice di correlazione lineare applicato alla serie storica 2001-2014 restituisce un legame fortemente significativo tra gettito Irap e PIL regionale; vi sono indubbiamente altri fattori che influiscono sull'andamento di queste variabili e non consentono, da questo tipo di analisi, deduzioni su rapporti di dipendenza e causalità tra un aggregato e l'altro. Anche le manovre statali di incursione sulla base imponibile Irap allontanano il valore complessivo effettivo dalle sue determinanti deprimendo l'indice di correlazione.

2.1 Irap privata e pubblica prodotta da soggetti residenti e non residenti

La disciplina dell'imposta regionale sulle attività produttive, come noto, annovera come soggetti d'imposta sia gli enti della pubblica amministrazione sia soggetti aventi natura giuridica privata (società di capitali, società di persone, enti non commerciali) e persone fisiche esercenti attività di natura imprenditoriale o professionale. La normativa Irap stabilisce diverse tipologie di aliquote da applicarsi in modo differenziato tra i contribuenti in ragione sia della natura giuridica del soggetto oppure in virtù della attività economica svolta.

Tabella 2. La distribuzione dell'imposta dovuta e della base imponibile in Liguria in ragione della natura del soggetto per gli anni 2013 e 2014

<i>Anno 2013</i>	<i>Numero dichiarazioni</i>	<i>Imposta dovuta</i>		<i>Base imponibile</i>	
Irap Privata	90.614	€ 493.804.811	61,59%	€ 12.405.543.609	77,38%
Irap Pubblica	713	€ 307.947.862	38,41%	€ 3.625.952.014	22,62%
Irap Totale	91.327	€ 801.752.673		€ 16.031.495.623	

<i>Anno 2014</i>	<i>Numero dichiarazioni</i>	<i>Imposta dovuta</i>		<i>Base imponibile</i>	
Irap Privata	86.023	€ 480.891.386	64,03%	€ 12.031.953.041	79,09%
Irap Pubblica	699	€ 270.128.040	35,97%	€ 3.181.522.975	20,91%
Irap Totale	86.722	€ 751.019.426		€ 15.213.476.016	

La distribuzione dell'imposta raccolta presso i contribuenti mostra come circa il 64% del gettito nell'anno fiscale 2014 sia derivante da attività economiche svolte da soggetti privati, mentre il 36% proviene dall'universo delle pubbliche amministrazioni, malgrado queste rappresentino meno dell'1% dei soggetti passivi. Per contro la base imponibile Irap deriva per quasi l'80% dal mondo produttivo privato. In questo caso la differenza sconta anche le diverse aliquote che vengono applicate, la più elevata pari all'8,50% si riferisce alle amministrazioni pubbliche. La formazione del valore della produzione nelle amministrazioni pubbliche raggiunge, al netto delle deduzioni e delle percentuali di calcolo di legge, un importo che è di circa 4,5 milioni di euro a fronte di un dato privato pari a poco meno di 140 mila euro.

Tabella 3. Valori medi di Irap privata e pubblica per gli anni 2013 e 2014

Irap Privata	€ 5.590,27	€ 139.869,02
Irap Pubblica	€ 386.449,27	€ 4.551.535,01
Irap Totale	€ 8.660,08	€ 175.428,10

Il confronto tra i valori complessivi riferiti all'anno di imposta 2013 e 2014 mostra una contrazione sia della base imponibile che dell'imposta dovuta, a fronte di una cospicua riduzione del numero di dichiarazioni con valore della produzione positivo.

Nel dettaglio però si riscontra come la flessione dell'Irap in ambito privato risulti pari mediamente al 3% mentre in ambito pubblico è di circa il 13%. In termini assoluti la perdita di gettito è dovuta per il 75% alla riduzione dell'Irap pubblica. Questo fenomeno può rappresentare l'effetto dei vincoli imposti alle amministrazioni pubbliche centrali e locali in termini di assunzioni di personale e di applicazione di vincoli al turnover che hanno di fatto prodotto una contrazione significativa dei dipendenti pubblici, parametro fondamentale per il calcolo dell'imposta dovuta da parte degli enti.

Tabella 4. La distribuzione dell'imposta e della base imponibile in Liguria tra soggetti residenti e non residenti

Anno 2014		Numero Dichiarazioni	Imposta dovuta	Base imponibile
Residenti	<i>Pubblica</i>	649	€ 175.668.110	€ 2.067.730.287
	<i>Privata</i>	83.005	€ 353.168.452	€ 8.947.463.942
Totale		83.654	€ 528.836.562 70,42%	€ 11.015.194.229 72,40%
Non Residenti	<i>Pubblica</i>	50	€ 94.459.930	€ 1.113.792.688
	<i>Privata</i>	3.018	€ 127.722.934	€ 3.084.489.099
Totale		3.068	€ 222.182.864 29,58%	€ 4.198.281.787 27,60%
Totale		86.722	€ 751.019.426	€ 15.213.476.016

L'analisi della distribuzione di gettito e imponibile riferito a soggetti residenti in Liguria e soggetti non residenti mette in evidenza il fatto che circa il 30% dell'imposta attribuita alla regione è riferita ad attività produttive realizzate sul territorio regionale da soggetti aventi sede legale fuori regione.

Malgrado il 96,4% delle dichiarazioni Irap provenga da contribuenti liguri, la presenza economica privata da fuori regione fornisce un contributo particolarmente significativo al gettito regionale. La dimensione aziendale qui gioca un ruolo fondamentale; infatti i soggetti non residenti con appena 3.000 dichiarazioni rappresentano

oltre 4 miliardi di base imponibile che genera 222 milioni di imposta dovuta; di contro le oltre 83 mila dichiarazioni di contribuenti liguri rappresentano 11 miliardi di imponibile (più del doppio dei non residenti) e circa 530 milioni di imposta dovuta.

Come già osservato in precedenza, il confronto con il 2013 rileva una contrazione delle dichiarazioni con valore della produzione positivo a cui corrisponde anche una flessione della base imponibile Irap di quasi 1 miliardo di euro mentre l'imposta si riduce di 50 milioni complessivi. La diminuzione percentuale del gettito Irap mostra effetti diversi non soltanto dal confronto tra pubblico e privato ma anche tra soggetti residenti e non residenti. La flessione dell'Irap privata si concentra sulle dichiarazioni dei non residenti con una riduzione che sfiora il 6% mentre nell'Irap pubblica si assiste a una diminuzione di quasi il 18% dei soggetti residenti, a conferma della possibile tesi circa l'effetto prodotto sulle amministrazioni locali dai vincoli sull'assunzione di personale. L'oscillazione dell'Irap privata risponde invece agli andamenti congiunturali dell'economia e conseguentemente risulta più sensibile alle variazioni e alle turbolenze del quadro macroeconomico generale.

Tabella 5. La distribuzione dei valori medi di imposta e base imponibile in Liguria tra soggetti residenti e non residenti

Anno 2014		Imposta media	Base imponibile media
Residenti	<i>Pubblica</i>	€ 270.675,05	€ 3.186.025,10
	<i>Privata</i>	€ 4.254,79	€ 107.794,28
<i>Totale</i>		€ 6.321,71	€ 131.675,64
Non Residenti	<i>Pubblica</i>	€ 1.889.198,60	€ 22.275.853,76
	<i>Privata</i>	€ 42.320,39	€ 1.022.030,85
<i>Totale</i>		€ 72.419,45	€ 1.368.409,97
Totale		€ 8.660,08	€ 175.428,10

La distribuzione dei valori medi di imposta e base imponibile conferma quanto già evidenziato nella distribuzione per totali: i soggetti con residenza fiscale fuori dalla Liguria, sia in ambito pubblico che privato, raggiungono valori che sono all'incirca dieci volte superiori a quelli corrispondenti ai soggetti con residenza in Liguria. La parcellizzazione delle attività produttive locali appare in tutta la sua evidenza e conferma le caratteristiche del tessuto economico ligure, formato in prevalenza da realtà di piccole

dimensioni. Al contrario il contributo al gettito regionale dei soggetti non residenti proviene da realtà aziendali di medie e grandi dimensioni.

3. L'Irap privata per tipologia di contribuente

L'osservazione delle dichiarazioni Irap presentate dai soggetti privati per l'anno d'imposta 2014, in totale 86.023, mostra, come già rilevato in precedenza, una netta prevalenza di dichiarazioni presentate da soggetti residenti in Liguria (oltre il 96%). L'Irap privata, che ammonta a 480 milioni di euro, ovvero circa il 64% del gettito complessivo e l'80% in termini di base imponibile, segue una distribuzione differente tant'è che appena il 3,5% dei contribuenti, la quota dei soggetti non residenti, produce il 26,5% del gettito e il 25,6% dell'imponibile, segnalandone una presenza assai significativa nel tessuto produttivo regionale.

La distribuzione dei soggetti per tipologia ovvero per natura giuridica restituisce risultati differenti se da un lato si osserva il numero delle dichiarazioni presentate oppure se si esaminano i valori di imponibile o di imposta netta dovuta.

Grafico 1. Distribuzione percentuale delle dichiarazioni Irap per natura giuridica dei soggetti

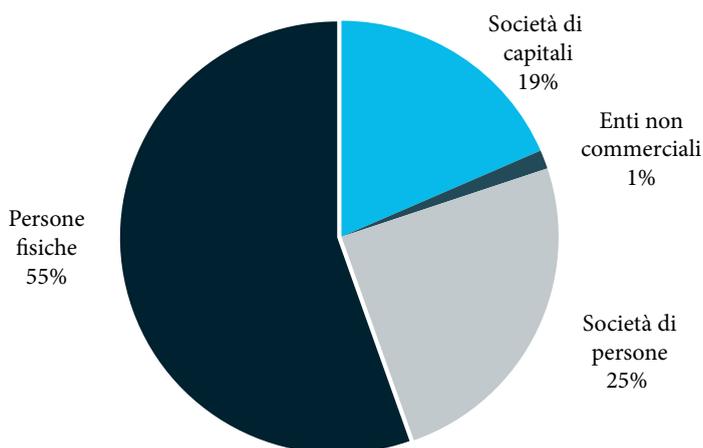
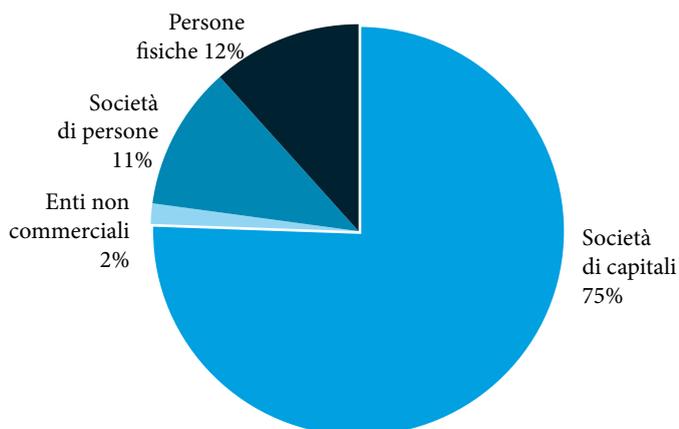


Grafico 2. Distribuzione percentuale del gettito Irap per natura giuridica dei soggetti



In termini di dichiarazioni presentate da soggetti privati, infatti, la tipologia più numerosa è rappresentata dalle persone fisiche con oltre il 55% delle dichiarazioni; tuttavia questa categoria di soggetti produce appena il 12% dell'imposta dovuta. Viceversa le società di capitali, che rappresentano appena il 18% delle dichiarazioni presentate, versano il 75,2% del gettito complessivo.

Le società di persone con il 25% delle dichiarazioni presentate rappresentano invece l'11% del gettito prodotto, mentre gli enti non commerciali costituiscono da entrambi i punti di osservazione una categoria «residuale» che rappresenta circa l'1% dei contribuenti della Liguria.

La differenziazione dei soggetti per natura giuridica si conferma altresì, rispetto all'incidenza in ciascuna categoria di coloro che hanno sede legale fuori dalla Liguria. I non residenti rappresentano oltre il 13% delle dichiarazioni delle società di capitali a cui corrisponde circa il 33% del gettito e il 35% dell'imponibile; nelle restanti tipologie i soggetti con sede legale fuori dalla Liguria non rilevano né in termini di dichiarazioni presentate né di imposta dovuta o imponibile oppure, come nel caso degli enti non commerciali, malgrado incidano sul totale dei contribuenti non rappresentano importi significativi dal punto di vista del gettito.

Tabella 6. L'Irap privata tra residenti e non residenti

<i>Irap Privata 2014</i>	<i>Numero dichiarazioni</i>	<i>Imposta dovuta</i>		<i>Base imponibile</i>	
Residenti	83.005	€ 353.168.452	73,44%	€ 8.947.463.942	74,36%
Non Residenti	3.018	€ 127.722.934	26,56%	€ 3.084.489.099	25,64%
Totale	86.023	€ 480.891.386		€ 12.031.953.041	

Le società di capitali rappresentano la categoria di soggetti di maggior rilevanza in termini di base imponibile e gettito. Va rilevato in particolare che in questo ambito il gettito viene determinato per circa un terzo grazie all'attività in Liguria di soggetti non residenti che da soli rappresentano la quasi totalità del gettito d'imposta privato realizzato da imprese non liguri (97,6%).

L'Irap privata in Liguria si genera quindi prevalentemente tramite attività economiche condotte dalle società di capitali, in cui determinante è il contributo dei soggetti non residenti, a cui corrispondono anche valori medi di base imponibile e imposta decisamente più elevati rispetto ai soggetti residenti. Il gettito medio raggiunge i 61 mila euro mentre l'imponibile sfiora 1,5 milioni di euro a fronte di un dato regionale di 428 mila euro. La dimensione media aziendale, misurata in termini di valore della produzione netta, delle società di capitali aventi sede legale fuori dalla Liguria è oltre due volte maggiore delle società liguri.

Tabella 7. L'Irap per le società di capitali tra residenti e non residenti

<i>Società di capitali</i>	<i>Numero dichiarazioni</i>	<i>Imposta dovuta</i>		<i>Base imponibile</i>	
Residenti	13.720	€ 237.905.369	64,28%	€ 5.902.586.344	66,01%
Non Residenti	2.190	€ 132.201.166	35,72%	€ 3.039.182.367	33,99%
Totale	15.910	€ 370.106.535		€ 8.941.768.711	

Anche per gli enti non commerciali e assimilati ricoprono un ruolo non marginale i soggetti non residenti. Essi costituiscono il 10% della categoria e concorrono per oltre il 13% al gettito complessivamente prodotto dal settore.

Tabella 8. L'Irap per gli enti non commerciali tra residenti e non residenti

<i>Enti non comm.li</i>	<i>Numero dichiarazioni</i>	<i>Imposta dovuta</i>		<i>Base imponibile</i>	
Residenti	1.060	€ 6.768.861	86,70%	€ 176.669.474	86,59%
Non Residenti	148	€ 1.038.426	13,30%	€ 27.349.473	13,41%
Totale	1.208	€ 7.807.287		€ 204.018.947	

Le società di persone annoverano oltre 21 mila dichiarazioni a cui corrisponde un imponibile di poco superiore a 1,4 miliardi di euro; in questo caso oltre il 97% del valore della produzione proviene da soggetti residenti in Liguria, confermando la correlazione tra complessità dei processi produttivi, articolazione organizzativa e societaria e livello di espansione dell'attività oltre i confini regionali. I valori medi calcolati su imposta e base imponibile mostrano una differenza significativa tra soggetti residenti e non residenti: questi ultimi infatti dichiarano volumi più che doppi rispetto ai soggetti con sede legale in Liguria.

Tabella 9. L'Irap per le società di persone tra residenti e non residenti

<i>Società di persone</i>	<i>Numero dichiarazioni</i>	<i>Imposta dovuta</i>		<i>Base imponibile</i>	
Residenti	21.069	€ 53.752.056	97,70%	€ 1.392.909.156	97,72%
Non Residenti	215	€ 1.268.213	2,30%	€ 32.549.850	2,28%
Totale	21.284	€ 55.020.269		€ 1.425.459.006	

Le persone fisiche dichiaranti comprendono prevalentemente imprese individuali e liberi professionisti che sono inscindibilmente legati al territorio ove esercitano la propria attività. Tale considerazione è confermata dall'alta concentrazione di residenti (98,6%) in questa categoria e dal contributo residuale offerto alla formazione della base imponibile da parte di soggetti aventi domicilio fiscale fuori dalla Liguria. I valori medi registrati sono i più bassi tra tutte le categorie giuridiche considerate.

Tabella 10. L'Irap per le persone fisiche tra residenti e non residenti

<i>Società di persone</i>	<i>Numero dichiarazioni</i>	<i>Imposta dovuta</i>		<i>Base imponibile</i>	
Residenti	47.032	€ 56.010.030	98,45%	€ 1.488.167.045	98,49%
Non residenti	699	€ 881.229	1,55%	€ 22.785.102	1,51%
Totale	47.731	€ 56.891.259		€ 1.510.952.147	

4. L'Irap per settore di attività economica

L'analisi dell'Irap per settore di attività economica viene affrontata secondo la classificazione delle attività economiche adottata dall'Istat (codici Ateco 2007, utilizzati dal contribuente in sede di dichiarazione).

Da un esame complessivo emerge come il settore che raccoglie il maggior numero di dichiarazioni è quello del «commercio all'ingrosso e al dettaglio» con circa 20 mila soggetti dichiaranti e un valore della produzione che raggiunge 1,8 miliardi di euro (12% circa del totale); seguono le «costruzioni» con 13 mila dichiarazioni e poi le «attività professionali e tecniche» con quasi 9 mila. Con riguardo alla distribuzione di base imponibile e imposta il valore della produzione più elevato si registra nella categoria C «attività manifatturiere» con circa 2,4 miliardi di euro e 91 milioni di gettito; dopo il «commercio», segue la categoria H «trasporto e magazzinaggio» con quasi 1,4 miliardi a fronte di tremila dichiarazioni. Altro dato che merita menzione è costituito dal settore finanziario (banche, assicurazioni) che rappresentano un miliardo di imponibile a fronte di una numerosità di soggetti pari a circa 1.500 unità. Tale dato non sorprende essendo legato a due fattori esplicativi: l'alto valore aggiunto delle attività finanziarie e l'aliquota più elevata con cui viene tassata la base imponibile, determinando valori di gettito relativamente più elevati di altre categorie. In Liguria va ricordato che con la manovra fiscale e finanziaria del 2005 si operò un incremento, nella misura massima allora consentita, nei confronti dei questi soggetti.

Una sottolineatura a parte merita la categoria economica O «amministrazione pubblica e difesa; assicurazione sociale obbligatoria»: in

questo gruppo ricadono principalmente gli enti dell'amministrazione pubblica statale, regionale e locale la cui aliquota impositiva è fissata per legge all'8,50% ovvero a un tasso più che doppio rispetto all'aliquota ordinaria vigente per il settore privato. Tale differenza impositiva comporta la determinazione di un'imposta dovuta estremamente più elevata, in termini medi unitari, malgrado l'esiguità dei soggetti ricadenti in questa categoria.

Tabella 11. Le principali grandezze delle dichiarazioni Irap liguri divise per categoria ATECO

<i>Categoria ATECO 2014</i>	<i>Numero dichiarazioni</i>	<i>Imposta dovuta</i>	<i>Base imponibile</i>
A Agricoltura, Silvicoltura e Pesca	4.133	€ 3.171.862,19	€ 150.468.113,11
B Estrazione di Minerali da Cave e Miniere	38	€ 546.255,07	€ 14.034.236,45
C Attività Manifatturiere	6.239	€ 91.361.647,82	€ 2.397.807.501,17
D Fornitura di Energia Elettrica, Gas, Vapore e Aria Condizionata	124	€ 24.143.887,89	€ 493.912.747,58
E Fornitura di Acqua; Reti Fognarie, Attività di Gestione dei Rifiuti	230	€ 15.459.935,46	€ 380.661.225,21
F Costruzioni	13.104	€ 34.129.088,64	€ 883.502.394,72
G Commercio all'Ingrosso e al Dettaglio; Riparazione Autoveicoli	20.164	€ 71.060.740,39	€ 1.849.375.091,48
H Trasporto e Magazzinaggio	3.405	€ 53.916.468,55	€ 1.378.042.063,97
I Attività dei Servizi di Alloggio e di Ristorazione	8.605	€ 32.878.499,42	€ 686.501.274,04
J Servizi di Informazione e Comunicazione	1.643	€ 17.230.248,93	€ 419.270.647,74
K Attività Finanziarie e Assicurative	1.576	€ 51.893.760,93	€ 1.064.901.787,51
L Attività Immobiliari	5.041	€ 11.289.795,02	€ 293.080.413,40
M Attività Professionali, Scientifiche e Tecniche	8.989	€ 34.089.680,92	€ 857.964.684,54
N Noleggio, Agenzie di Viaggio, Servizi di Supporto alle Imprese	3.310	€ 15.249.803,71	€ 389.901.139,55

	<i>Categoria ATECO 2014</i>	<i>Numero dichiarazioni</i>	<i>Imposta dovuta</i>	<i>Base imponibile</i>
O	Amministrazione Pubblica e Difesa; Assicurazione Sociale Obbl.	427	€ 206.330.898,81	€ 2.458.495.616,63
P	Istruzione	678	€ 14.089.731,47	€ 194.781.916,43
Q	Sanità e Assistenza Sociale	3.775	€ 58.839.976,73	€ 921.051.964,96
R	Attività Artistiche, Sportive, di Intrattenimento e Divertimento	1.530	€ 7.407.927,48	€ 184.471.682,74
S	Altre Attività di Servizi	3.705	€ 7.828.976,83	€ 192.662.735,25
T	Attività di Famiglie e Convivenze Come Datori di Lavoro per Personale Domestico; Produzione di Beni e Servizi	2	€ 4.899,05	€ 126.521,43
U	Organizzazioni ed Organismi Extraterritoriali	2	€ 95.340,68	€ 2.462.258,11
TOTALE		86.722	€ 751.019.426,00	€ 15.213.476.016,00

Tabella 12. Le principali grandezze delle dichiarazioni Irap liguri divise per categoria ATECO (Irap privata)

	<i>Categoria ATECO (PRIVATA) 2014</i>	<i>N.ro dichiarazioni</i>	<i>Imposta dovuta</i>	<i>Base imponibile</i>
A	Agricoltura, Silvicoltura e Pesca	4.100	€ 2.031.001	€ 119.001.421
B	Estrazione di Minerali da Cave e Miniere	37	€ 349.777	€ 11.099.322
C	Attività Manifatturiere	6.189	€ 58.500.523	€ 1.896.365.250
D	Fornitura di Energia Elettrica, Gas, Vapore e Aria Condizionata	123	€ 15.459.770	€ 390.623.088
E	Fornitura di Acqua; Reti Fognarie, Attività di Gestione dei Rifiuti	229	€ 9.899.278	€ 301.055.326
F	Costruzioni	12.998	€ 21.853.476	€ 698.739.677
G	Commercio all'Ingrosso e al Dettaglio; Riparazione Autoveicoli	20.001	€ 45.501.483	€ 1.462.623.942
H	Trasporto e Magazzinaggio	3.378	€ 34.523.695	€ 1.089.858.582
I	Attività dei Servizi di Alloggio e di Ristorazione	8.535	€ 21.052.701	€ 542.936.478

	<i>Categoria ATECO (PRIVATA) 2014</i>	<i>N.ro dichiarazioni</i>	<i>Imposta dovuta</i>	<i>Base imponibile</i>
J	Servizi di Informazione e Comunicazione	1.630	€ 11.032.841	€ 331.590.541
K	Attività Finanziarie e Assicurative	1.563	€ 33.228.518	€ 842.203.865
L	Attività Immobiliari	5.001	€ 7.229.061	€ 231.789.879
M	Attività Professionali, Scientifiche e Tecniche	8.917	€ 21.828.242	€ 678.542.549
N	Noleggio, Agenzie di Viaggio, Servizi di Supporto alle Imprese	3.283	€ 9.764.726	€ 308.362.941
O	Amministrazione Pubblica e Difesa; Assicurazione Sociale Obbl.	424	€ 132.117.424	€ 1.944.361.945
P	Istruzione	673	€ 9.021.911	€ 154.048.087
Q	Sanità e Assistenza Sociale	3.744	€ 37.676.306	€ 728.436.682
R	Attività Artistiche, Sportive, di Intrattenimento e Divertimento	1.517	€ 4.743.431	€ 145.893.984
S	Altre Attività di Servizi	3.675	€ 5.013.036	€ 152.372.080
T	Attività di Famiglie e Convivenze Come Datori di Lavoro per Personale Domestico; Produzione di Beni e Servizi	2	€ 3.137	€ 100.063
U	Organizzazioni ed Organismi Extraterritoriali	2	€ 61.048	€ 1.947.338
TOTALE		86.023	€ 480.891.386	€ 12.031.953.041

Limitando l'analisi alla sola componente privata dell'Irap, il dato complessivo ci restituisce innanzitutto la geografia regionale del settore produttivo, concentrato per circa il 60% del fatturato in quattro macro categorie di attività: manifatturiero, commercio, trasporto e attività delle professioni tecniche e scientifiche. Tale concentrazione riguarda tanto i soggetti residenti che quelli non residenti, sebbene le dimensioni aziendali risultano significativamente differenti. Questo è un dato costante confermato in tutto lo svolgimento dell'analisi dove emerge che l'iniziativa produttiva proveniente da fuori Liguria risulta più strutturata e solida dal punto di vista dell'organizzazione dei processi produttivi, della natura giuridica e del volume d'affari.

Tabella 13. Le principali grandezze delle dichiarazioni Irap liguri divise per categoria ATECO (Contribuenti residenti)

Categoria ATECO (residenti) 2014	N.ro dichiarazioni	Imposta dovuta	Base imponibile
A Agricoltura, Silvicoltura e Pesca	4.103	€ 2.114.060	€ 125.280.472
B Estrazione di Minerali da Cave e Miniere	95	€ 226.154	€ 7.432.232
C Attività Manifatturiere	5.820	€ 41.237.350	€ 1.314.605.463
D Fornitura di Energia Elettrica, Gas, Vapore e Aria Condizionata	164	€ 8.920.681	€ 230.784.686
E Fornitura di Acqua; Reti Fognarie, Attività di Gestione dei Rifiuti	282	€ 8.583.216	€ 263.911.982
F Costruzioni	8.810	€ 17.036.064	€ 543.793.900
G Commercio all'Ingrosso e al Dettaglio; Riparazione Autoveicoli	16.983	€ 33.748.645	€ 1.078.967.767
H Trasporto e Magazzinaggio	8.535	€ 29.988.631	€ 937.116.392
I Attività dei Servizi di Alloggio e di Ristorazione	7.689	€ 11.538.291	€ 369.150.551
J Servizi di Informazione e Comunicazione	2.351	€ 6.365.537	€ 202.524.204
K Attività Finanziarie e Assicurative	1.485	€ 9.590.426	€ 251.509.328
L Attività Immobiliari	3.282	€ 5.741.249	€ 182.669.123
M Attività Professionali, Scientifiche e Tecniche	11.534	€ 29.819.813	€ 821.648.245
N Noleggio, Agenzie di Viaggio, Servizi di Supporto alle Imprese	2.230	€ 5.891.919	€ 189.660.779
O Amministrazione Pubblica e Difesa; Assicurazione Sociale Obbl.	360	€ 92.972.716	€ 1.366.674.683
P Istruzione	2.060	€ 15.287.361	€ 288.795.322
Q Sanità e Assistenza Sociale	2.184	€ 24.870.291	€ 488.377.922
R Attività Artistiche, Sportive, di Intrattenimento e Divertimento	2.653	€ 6.241.080	€ 192.271.528
S Altre Attività di Servizi	2.379	€ 2.976.789	€ 91.786.247
Attività di Famiglie e Convivenze			
T Come Datori di Lavoro per Personale Domestico; Produzione di Beni e Servizi	0	€ 0	€ 0

	<i>Categoria ATECO (residenti) 2014</i>	<i>N.ro dichiarazioni</i>	<i>Imposta dovuta</i>	<i>Base imponibile</i>
U	Organizzazioni ed Organismi Extraterritoriali	8	€ 18.179	€ 503.113
TOTALE		83.005	€ 353.168.452	€ 8.947.463.942

Tabella 14. Le principali grandezze delle dichiarazioni Irap liguri divise per categoria ATECO (Contribuenti non residenti)

	<i>Categoria ATECO (non residenti) 2014</i>	<i>N.ro dichiarazioni</i>	<i>Imposta dovuta</i>	<i>Base imponibile</i>
A	Agricoltura, Silvicoltura e Pesca	35	€ 18.335	€ 956.793
B	Estrazione di Minerali da Cave e Miniere	4	€ 45.244	€ 1.465.214
C	Attività Manifatturiere	323	€ 15.519.238	€ 531.016.580
D	Fornitura di Energia Elettrica, Gas, Vapore e Aria Condizionata	21	€ 7.760.618	€ 197.550.371
E	Fornitura di Acqua; Reti Fognarie, Attività di Gestione dei Rifiuti	11	€ 164.201	€ 11.585.851
F	Costruzioni	273	€ 2.120.833	€ 69.226.886
G	Commercio all'Ingrosso e al Dettaglio; Riparazione Autoveicoli	680	€ 7.968.200	€ 269.573.322
H	Trasporto e Magazzinaggio	265	€ 13.261.294	€ 412.947.426
I	Attività dei Servizi di Alloggio e di Ristorazione	227	€ 1.574.982	€ 52.349.496
J	Servizi di Informazione e Comunicazione	139	€ 5.305.976	€ 149.220.698
K	Attività Finanziarie e Assicurative	101	€ 13.873.874	€ 359.782.090
L	Attività Immobiliari	105	€ 617.872	€ 20.751.088
M	Attività Professionali, Scientifiche e Tecniche	263	€ 3.033.426	€ 84.818.105
N	Noleggio, Agenzie di Viaggio, Servizi di Supporto alle Imprese	240	€ 2.863.789	€ 91.268.164
O	Amministrazione Pubblica e Difesa; Assicurazione Sociale Obbl.	27	€ 51.544.641	€ 766.601.151

	<i>Categoria ATECO (non residenti) 2014</i>	<i>N.ro dichiarazioni</i>	<i>Imposta dovuta</i>	<i>Base imponibile</i>
P	Istruzione	34	€ 112.575	€ 3.598.475
Q	Sanità e Assistenza Sociale	96	€ 931.039	€ 32.218.392
R	Attività Artistiche, Sportive, di Intrattenimento e Divertimento	72	€ 159.281	€ 5.156.590
S	Altre Attività di Servizi	99	€ 764.268	€ 22.207.793
T	Attività di Famiglie e Convivenze Come Datori di Lavoro per Personale Domestico; Produzione di Beni e Servizi	0	€ 0	€ 0
U	Organizzazioni ed Organismi Extraterritoriali	3	€ 83.248	€ 2.194.614
TOTALE		3.018	€ 127.722.934	€ 3.084.489.099

L'attività manifatturiera assorbe una quota importante di produzione in Liguria, ma presenta uno dei divari maggiori tra imprese liguri e imprese non residenti: le prime mostrano un valor medio di imponibile che risulta quasi dieci volte inferiore alle imprese non liguri. Lo stesso fenomeno, seppur attutito, si registra nelle costruzioni. Questo settore in Liguria raccoglie circa tredicimila imprese con un valore della produzione netta di poco inferiore a 800 milioni di euro; anche in questo caso però le imprese liguri mostrano una dimensione aziendale media pari a un quinto delle stesse realtà con sede fuori dalla Liguria. Nel settore del trasporto e magazzinaggio l'attività produttiva con sede in Liguria registra un fatturato di circa 800 milioni di euro mentre le imprese del settore provenienti da fuori regione arrivano a poco più della metà di questo valore. Anche in questo caso però la dimensione media aziendale dà ragione alle imprese non residenti con valori notevolmente più elevati.

Un altro settore di peso nell'economia regionale è costituito dal commercio all'ingrosso e al dettaglio che registra il numero più elevato di contribuenti in Liguria.

Il valore della produzione netta raggiunge il ragguardevole importo dei 2 miliardi di euro, prodotto per la maggior parte da imprese locali (il piccolo commercio in questo ambito risulta dominante e fornisce ancora un contributo determinante per la composizione dei

valori regionali); anche in questa sezione dell'economia l'impresa non residente mostra valori medi associabili per lo più alle attività economiche della grande distribuzione, del commercio all'ingrosso di medio-grande dimensione.

Nell'ambito dei settori economici di nicchia le attività che sono quasi esclusivamente prerogativa di imprese liguri sono l'istruzione privata, l'assistenza sociale e la sanità, le attività artistiche sportive e di intrattenimento e l'agricoltura.

5. Le attività multimpianto

L'analisi dell'Irap a livello regionale permette di far luce su una particolare categoria di soggetti passivi, che esercitano la propria attività in unità locali, stabilimenti e uffici localizzati in più regioni. Questi soggetti sono sinteticamente definiti come esercenti attività «multimpianto». Dal punto di vista fiscale infatti i contribuenti che rientrano in questa categoria si trovano a dover pagare l'Irap a più di una amministrazione regionale sulla base del volume dell'attività svolta in ciascuna di esse.

Le informazioni circa questa realtà rilevante dal punto di vista tributario, almeno ai fini Irap, è dedotta dai modelli di dichiarazione; nel quadro denominato IR il contribuente è tenuto a ripartire la base imponibile e l'imposta determinate nei quadri precedenti in ragione della distribuzione territoriale della propria attività, individuata dai diversi codici numerici associati a ogni regione. Il quadro IR quindi fornisce tutti gli elementi necessari per identificare e qualificare le attività multimpianto di soggetti contribuenti che esercitano attività produttiva in più di una regione. È sufficiente che siano compilati almeno due diversi righe del quadro del modello, contenenti due codici regione diversi, per ricadere nel caso citato.

I dati che sul modello dichiarativo vengono raccolti si riferiscono al valore della produzione (frutto della combinazione tra componenti positive e componenti negative), base imponibile Irap attribuita alla singola regione, nonché aliquota specifica riferita all'attività economica esercitata e imposta lorda e netta dovuta⁴.

4. La ripartizione territoriale della base imponibile, determinata nei quadri IQ, IP, IC, IE e IK (sezioni II e III), in funzione della regione (o della provincia autonoma) di

Queste informazioni ci permettono di valutare più in dettaglio il contributo alla realtà economica regionale di soggetti provenienti da fuori regione, così come il ruolo svolto dalle imprese liguri che operano anche fuori dalla Liguria.

La tabella sottostante illustra la distribuzione territoriale complessiva delle dichiarazioni Irap, dell'imposta e dell'imponibile di pertinenza della Regione Liguria. Da questo quadro non emerge il contributo delle multimpianto in quanto esse sono sia imprese liguri che non liguri. Soprattutto, alla luce dei dati a disposizione pare opportuno concentrare l'analisi di questi soggetti soltanto con riferimento all'Irap privata.

Tabella 15. Distribuzione dell'Irap in Liguria per sede legale del contribuente

<i>Regione</i>	<i>N.ro dichiarazioni</i>	<i>Imposta dovuta</i>	<i>Base imponibile</i>
Liguria	83.654	€ 528.836.562	€ 11.015.194.229
Lazio	387	€ 143.122.019	€ 2.234.461.966
Lombardia	991	€ 35.816.006	€ 915.702.666
Piemonte	734	€ 18.771.442	€ 426.400.068
Veneto	119	€ 7.453.996	€ 170.750.114
Emilia Romagna	198	€ 5.327.511	€ 137.456.234
Friuli Venezia Giulia	43	€ 4.435.725	€ 124.380.791
Toscana	294	€ 4.145.539	€ 102.475.792
Altre	302	€ 3.110.626	€ 86.654.156
Totale	86.722	€ 751.019.426	€ 15.213.476.016

Con riferimento all'Irap complessiva emerge una forte incidenza dei soggetti aventi sede legale nel Lazio che producono in Liguria; malgrado si tratti di un numero limitato di dichiarazioni rispetto al volume complessivo (0,4%) rappresentano una fetta significativa

produzione e la ripartizione della corrispondente imposta netta dovuta avvengono nel quadro IR del modello dichiarativo. Qualora il valore della produzione debba essere assoggettato a diverse aliquote tra quelle previste dai commi 1 e 1-bis dell'articolo 16 e dal comma 1 dell'articolo 45 (tenendo conto delle eventuali variazioni previste dalle normative regionali), va effettuata una distinta ripartizione delle quote del valore della produzione assoggettabili ad aliquote diverse.

dell'imponibile (il 14,7%) che produce un gettito a favore della Liguria corrispondente al 19,1% del gettito complessivo. I contribuenti lombardi con quasi mille dichiarazioni (il numero assoluto più elevato dei contribuenti fuori regione) si collocano al secondo posto di questa classifica con un imponibile che sfiora il miliardo di euro e oltre 35 milioni di gettito a favore della Liguria. Al terzo posto si collocano i contribuenti residenti fiscalmente in Piemonte con oltre 700 dichiarazioni e 426 milioni di imponibile a cui corrispondono quasi 19 milioni di euro di imposta.

Dall'esame dei valori medi di imponibile e imposta emergono differenze significative in relazione alla regione di appartenenza: tranne il dato dei contribuenti toscani tutte le altre attività di contribuenti fuori regione presentano un valore medio di imposta superiore al dato ligure di dieci volte; fra essi occorre segnalare il dato del Lazio con 369 mila euro e il Friuli Venezia Giulia con 103 mila oltre al Veneto con 62 mila euro. Gli imponibili più elevati si ritrovano anche questa volta in Lazio (quasi 5,8 milioni di euro), Friuli (circa 2,9 milioni), Veneto (1,4 milioni) e Lombardia (924 mila euro).

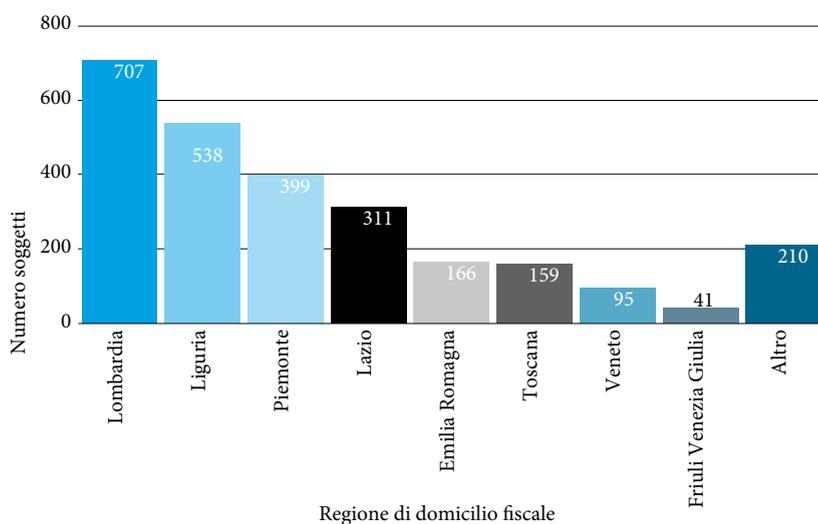
La tabella 15, congiuntamente a elaborazioni effettuate considerando le singole dichiarazioni Irap, mette anche in evidenza un altro aspetto interessante che caratterizza le imprese con sede legale fuori regione; le poco più di 3.000 aziende non residenti sono costituite per l'87% da soggetti multimpianto. Questa percentuale raggiunge il 95,3% nel caso delle imprese friulane, l'87,4% delle laziali, l'84,6% delle emiliane, il 79,8% delle venete, il 71,6% delle lombarde e circa il 55% delle piemontesi e delle toscane.

Tabella 16. Distribuzione per regione delle multimpianto in Liguria (IRAP privata) con imposta dovuta e base imponibile

<i>Regione</i>	<i>N.ro dichiarazioni</i>	<i>Imposta dovuta</i>	<i>Base imponibile</i>
Emilia romagna	166	€ 4.943.514	€ 127.953.861
Friuli venezia giulia	41	€ 4.432.936	€ 124.309.287
Lazio	311	€ 48.169.638	€ 1.101.995.038
Liguria	538	€ 56.082.434	€ 1.362.897.573
Lombardia	707	€ 30.924.306	€ 794.088.988

Piemonte	399	€ 17.123.419	€ 387.026.127
Toscana	159	€ 3.369.079	€ 83.173.135
Veneto	95	€ 7.368.792	€ 168.565.401
Altre	210	€ 2.237.876	€ 67.181.394
Totale	2.626	€ 174.651.994	€ 4.217.190.804

Irap privata - La distribuzione territoriale dei contribuenti liguri per Irap privata qualificati come multimpianto



I contribuenti liguri qualificati come multimpianto per Irap privata sono poco più di 500. L'imponibile complessivamente generato risulta pari a quasi 800 milioni di euro ovvero a un gettito di imposta di poco più di 35 milioni di euro. In termini di territorio i contribuenti liguri sono più diffusi in Piemonte, Lombardia e Lazio, ma dal punto di vista del valore della produzione il 37% sul dato complessivo viene realizzato in Sicilia, l'11% in Piemonte e nel Lazio mentre il 9,5% in Lombardia. Sicilia e Lazio si distinguono anche per i valori medi più elevati insieme a Calabria e Campania. In queste regioni pare che le realtà produttive condotte dai liguri siano di medio-grandi dimensioni.

Il gettito prodotto dalle imprese multimpianto in Liguria ammonta complessivamente a 174 milioni di euro.

Dal punto di vista numerico le loro dichiarazioni rappresentano appena il 3% del totale delle dichiarazioni Irap Liguria 2014; i soggetti con sede legale in Liguria sono il 20,5% su poco più di 2.600 dichiarazioni multimpianto, il 26,9% hanno sede in Lombardia, il 15% circa in Piemonte e quasi il 12% nel Lazio mentre registrano una discreta frequenza quelle con sede in Emilia Romagna (6,3%) e Toscana (6,1%), le restanti sono polverizzate nelle altre regioni. La distribuzione delle dichiarazioni in base alla sede legale d'impresa non corrisponde a quella che si profila quando si esamina la base imponibile dichiarata oppure l'imposta dovuta. In questi casi il peso specifico dei contribuenti laziali sale al 26,1% in termini di valore della produzione netta e viceversa i contribuenti lombardi scendono al 18,8% del totale, il Piemonte registra il 9,2% e delle regioni meno rilevanti soltanto il Veneto mantiene la sua quota pari al 4% dell'imponibile.

In termini assoluti il maggior contributo all'economia regionale arriva quindi dai soggetti aventi sede legale nel Lazio; qui hanno sede grandi imprese nazionali che operano su tutto il territorio italiano e quindi anche in Liguria. Ambiti di attività che registrano questo fenomeno sono il settore finanziario e quello energetico.

Focalizzando l'attenzione sulla suddivisione per categoria economica Ateco delle imprese multimpianto liguri si nota come la categoria che presenta il numero maggiore di dichiarazioni è la categoria G relativa alle attività inerenti al commercio (23,4%). Esse sono subito seguite dal settore manifatturiero (C), dal trasporto (H) e dalla categoria comprendente attività di noleggio (N) con rispettivamente il 12,6%, il 9,5% e il 9,4%. Le restanti categorie si attestano tra lo 0,1% e il 6,2%.

In ambito ligure e sulla base dei valori della produzione dichiarata il 70% dell'attività sembra concentrarsi in quattro sezioni Ateco ovvero l'attività manifatturiera con il 26,1%, le attività finanziarie e assicurative con il 20,1%, il commercio al dettaglio e all'ingrosso con il 12,1% e il trasporto e magazzinaggio con l'11,6%. In particolare l'attività manifatturiera realizzata in Liguria vede concentrarsi la produzione nei seguenti sotto ambiti che da soli rappresentano oltre il 50% della base imponibile Irap dell'intera sezione Ateco che da sola supera il miliardo di euro: cantieri navali per costruzioni metalliche e non metalliche (esclusi sedili per navi), fabbricazione di altre apparec-

chiature elettriche n.c.a., fabbricazione di altri apparecchi elettrici ed elettronici per telecomunicazioni, fabbricazione di armi e munizioni, fabbricazione di turbine e turboalternatori (incluse parti e accessori).

Nei settori produttivi indicati sopra le attività condotte da soggetti con sede in Liguria sono concentrate nell'ultima categoria che da sola rappresenta circa 200 milioni di euro di fatturato ovvero un quinto del volume complessivo in ambito manifatturiero.

L'altro settore produttivo maggiormente significativo è costituito dalle attività di intermediazione finanziaria e assicurativa che comprende il sistema bancario, del credito al consumo, delle società finanziarie e assicurative in genere. In questo ambito il ruolo rivestito dalle aziende con sede legale in Liguria è limitato a una quota pari al 18,7% in ragione dell'imponibile Irap. La sub categoria Ateco riferita al settore bancario in senso stretto rappresenta oltre il 65% del valore complessivo dove il contributo delle aziende liguri raggiunge circa il 24% del valore della produzione.

Tabella 17. Peso delle multimpianto liguri in relazione a numerosità e gettito prodotto divise per categoria economica ATECO

<i>Categoria ATECO</i>	<i>Percentuale numerosità</i>	<i>Percentuale gettito prodotto</i>
A Agricoltura, Silvicoltura e Pesca	4,0%	0,1%
B Estrazione di Minerali da Cave e Miniere	0,1%	0,0%
C Attività Manifatturiere	12,6%	26,1%
D Fornitura di Energia Elettrica, Gas, Vapore e Aria Condizionata	1,1%	8,2%
E Fornitura di Acqua; Reti Fognarie, Attività di Gestione dei Rifiuti	0,7%	1,3%
F Costruzioni	6,2%	2,7%
G Commercio all'Ingrosso e al Dettaglio; Riparazione Autoveicoli	23,4%	12,2%
H Trasporto e Magazzinaggio	9,5%	11,6%
I Attività dei Servizi di Alloggio e di Ristorazione	4,0%	1,7%
J Servizi di Informazione e Comunicazione	5,8%	6,1%
K Attività Finanziarie e Assicurative	4,5%	20,1%
L Attività Immobiliari	1,0%	0,1%
M Attività Professionali, Scientifiche e Tecniche	5,0%	4,1%

<i>Categoria ATECO</i>		<i>Percentuale numerosità</i>	<i>Percentuale gettito prodotto</i>
N	Noleggio, Agenzie di Viaggio, Servizi di Supporto alle Imprese	9,4%	2,8%
O	Amministrazione Pubblica e Difesa; Assicurazione Sociale Obbl.	0,0%	0,0%
P	Istruzione	1,4%	0,2%
Q	Sanità e Assistenza Sociale	4,6%	1,4%
R	Attività Artistiche, Sportive, di Intrattenimento e Divertimento	1,4%	0,3%
S	Altre Attività di Servizi	5,0%	0,8%
T	Attività di Famiglie e Convivenze Come Datori di Lavoro per Personale Domestico; Produzione di Beni e Servizi	0,1%	0,0%
U	Organizzazioni ed Organismi Extraterritoriali	0,0%	0,1%
(VUOTO)		0,2%	0,0%
TOTALE		100%	100%

Tabella 18. Produzione realizzata dalle multipianto liguri in Liguria e fuori Liguria

<i>Regione</i>	<i>Liguria</i>		<i>Totali</i>	
	<i>Imposta Dovuta</i>	<i>Base Imponibile</i>	<i>Imposta Dovuta</i>	<i>Base Imponibile</i>
Abruzzo	€ 7.970	€ 204.367	€ 1.784.296	€ 40.244.158
Basilicata	€ 58.401	€ 1.524.836	€ 477.701	€ 11.399.592
Bolzano	€ 168.672	€ 5.679.214	€ 8.130.882	€ 222.660.558
Calabria	€ 16.872	€ 429.645	€ 70.056	€ 1.553.634
Campania	€ 859.519	€ 22.223.873	€ 13.533.155	€ 304.713.522
Emilia romagna	€ 4.943.514	€ 127.953.861	€ 203.948.096	€ 4.059.813.418
Friuli venezia giulia	€ 4.432.936	€ 124.309.287	€ 52.497.170	€ 1.157.750.248
Lazio	€ 48.169.638	€ 1.101.995.038	€ 1.504.148.402	€ 32.422.748.712
Liguria	€ 56.082.434	€ 1.362.897.573	€ 90.755.140	2.140.019.252
Lombardia	€ 30.924.306	€ 794.088.988	€ 900.213.218	€ 22.236.817.083
Marche	€ 46.266	€ 1.186.287	€ 1.608.869	€ 44.781.410
Molise	€ 21.957	€ 563.000	€ 157.492	€ 3.338.906
Piemonte	€ 17.123.419	€ 387.026.127	€ 251.450.416	€ 7.787.421.747

<i>Regione</i>	<i>Liguria</i>		<i>Totali</i>	
	<i>Imposta Dovuta</i>	<i>Base Imponibile</i>	<i>Imposta Dovuta</i>	<i>Base Imponibile</i>
Puglia	€ 90.201	€ 2.417.772	€ 2.223.640	€ 56.716.979
Sardegna	€ 236.104	€ 12.273.259	€ 3.911.882	€ 219.865.556
Sicilia	€ 470.564	€ 12.053.236	€ 3.544.200	€ 84.410.826
Toscana	€ 3.369.079	€ 83.173.135	€ 70.752.519	€ 1.566.595.275
Trento	€ 30.647	€ 1.968.668	€ 1.094.436	€ 29.360.521
Umbria	€ 148.157	€ 4.540.711	€ 6.040.967	€ 151.770.013
Valle d'aosta	€ 82.546	€ 2.116.526	€ 179.780	€ 4.602.302
Veneto	€ 7.368.792	€ 168.565.401	€ 115.981.084	€ 3.305.513.686
Totale	€ 174.651.994	€ 4.217.190.804	€ 3.232.503.401	€ 75.852.097.398

6. L'interscambio fiscale tra la Liguria e gli altri territori

L'analisi del fenomeno «multimpianto» consente di far luce anche sull'interconnessione del tessuto economico regionale con le realtà economiche dei territori limitrofi. Il valore della produzione realizzato da imprese liguri su scala nazionale nel 2014 ammonta a poco meno di 800 milioni di euro, mentre la produzione realizzata in Liguria da soggetti residenti in altre regioni ammonta a oltre 2,1 miliardi di euro. L'economia regionale quindi, in una logica di scambio, beneficia ampiamente dell'iniziativa economica originata in altri territori del Paese. Il saldo è ampiamente a favore delle attività economiche provenienti da fuori regione.

La tabella 19 che riporta i valori relativi alla base imponibile delle cosiddette «multimpianto» in relazione alla regione di domicilio fiscale mette in luce i flussi di gettito di competenza regionale che si generano da soggetti non residenti e contestualmente il gettito prodotto da realtà aziendali liguri che realizzano la loro attività anche fuori regione. Questo saldo può esprimere, limitatamente a questa platea di contribuenti, l'interscambio fiscale tra la regione Liguria e le altre regioni, ossia una sorta di bilancia commerciale di natura «fiscale» che misura il posizionamento dell'economia ligure nel contesto nazionale.

Dall'analisi dei dati emerge un saldo negativo, pari a circa 2 miliardi di euro, da cui si deduce che il valore della produzione creato in Liguria dalle multimpianto è nettamente superiore allo stesso valore creato da imprese liguri fuori Regione. Il 50% di questo saldo è dovuto alla performance dell'interscambio fiscale con il Lazio (1,031 miliardi). Il «gap» positivo maggiore si realizza con la Campania ancorché su valori decisamente più contenuti (90 milioni di euro).

L'analisi effettuata a partire dal quadro IR del modello dichiarativo non esaurisce la valutazione del fenomeno di «esportazione/importazione» di imposta in quanto vi sono numerose imprese liguri che esercitano attività esclusivamente fuori regione come imprese di altre regioni che esercitano esclusivamente in Liguria. Tali soggetti, pur non essendo qualificati «multimpianto», danno un contributo rilevante alla quantificazione del saldo netto fiscale tra Liguria e resto del Paese.

Tabella 19. Il saldo fiscale Irap per la Liguria nell'anno 2014

<i>Regione</i>	<i>Valore della produzione netta delle imprese multimpianto liguri nelle diverse regioni italiane</i>	<i>Valore della produzione netta delle imprese multimpianto in Liguria</i>	<i>Saldo</i>
Abruzzo	€ 4.431.960	€ 204.367	€ 4.227.593
Basilicata	€ 9.580.515	€ 1.524.836	€ 8.055.679
Bolzano	€ 314.302	€ 5.679.214	-€ 5.364.912
Calabria	€ 29.456.576	€ 429.645	€ 29.026.931
Campania	€ 111.760.523	€ 22.223.873	€ 89.536.650
Emilia Romagna	€ 36.001.423	€ 127.953.861	-€ 91.952.438
Friuli Venezia Giulia	€ 35.332.274	€ 124.309.287	-€ 88.977.013
Lazio	€ 70.081.770	€ 1.101.995.038	-€ 1.031.913.268
Liguria	€ 1.362.897.573	€ 1.362.897.573	-
Lombardia	€ 141.175.728	€ 794.088.988	-€ 652.913.260
Marche	€ 3.727.048	€ 1.186.287	€ 2.540.761
Molise	€ 445.928	€ 563.000	-€ 117.072
Piemonte	€ 116.811.260	€ 387.026.127	-€ 270.214.867

<i>Regione</i>	<i>Valore della produzione netta delle imprese multimpianto liguri nelle diverse regioni italiane</i>	<i>Valore della produzione netta delle imprese multimpianto in Liguria</i>	<i>Saldo</i>
Puglia	€ 16.505.285	€ 2.417.772	€ 14.087.513
Sardegna	€ 17.770.016	€ 12.273.259	€ 5.496.757
Sicilia	€ 43.580.729	€ 12.053.236	€ 31.527.493
Toscana	€ 66.311.895	€ 83.173.135	-€ 16.861.240
Trento	€ 1.169.511	€ 1.968.668	-€ 799.157
Umbria	€ 6.751.424	€ 4.540.711	€ 2.210.713
Valle d'aosta	€ 4.475.918	€ 2.116.526	€ 2.359.392
Veneto	€ 61.437.594	€ 168.565.401	-€ 107.127.807
Totale	€ 2.140.019.252	€ 4.217.190.804	-€ 2.077.171.552

I dati di imposta e base imponibile ci restituiscono una geografia dei contribuenti multimpianto molto variegata per regione di provenienza: la dimensione media d'impresa risulta molto più elevata nel Lazio, con oltre 100 milioni di volume di produzione standard. Si conferma il carattere nazionale delle imprese operanti in Liguria provenienti da questa regione; volumi fra 20 e 30 milioni di euro si registrano in Lombardia, Veneto, Piemonte, Emilia, Friuli e Provincia Autonoma di Bolzano. La dipendenza dell'economia regionale dall'iniziativa economica privata proveniente da fuori regione pare quindi di tutta evidenza e con esso anche l'indice di concentrazione della produzione delle multimpianto in un numero circoscritto di soggetti.

Bibliografia

- Bennett R.J., Gunter Krebs, eds. (1988), *Local Business Taxes in Britain and Germany*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden.
- Bird, R.M. (1999), *Rethinking Subnational Taxes: A New Look at Tax Assignment*, Working Paper n. WP/99/165 of the International Monetary Fund, December.
- Bird, R.M. (2001), *Subnational revenues: Realities and Prospects*, International Studies Program, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University, September.

- Bird, R.M. (2003), *A New Look at Local Business Taxes*, in «Tax Notes International», May, pp. 695-711.
- Bird, R.M. (2005), *A Look at Local Business Taxes*, in «State Tax Notes», 36, May, pp. 685-698.
- Bird, R. and McKenzie K. (2001), *Taxing Business: a Provincial Affair?*, Commentary n. 154, C.D. Howe Institute, Toronto, November.
- Bordignon M. (2005), *L'IRAP funesta*, sul sito www.lavoce.info.it.
- Bosi P., Guerra M.C. (2017), *I tributi nell'economia italiana*, il Mulino, Bologna.
- Commissione parlamentare consultiva in materia di riforma fiscale (1999), *Attività conoscitiva sull'IRAP. Relazione finale approvata dalla Commissione*, settembre.
- Ebel R.D., Luna L., Murray M. (2016), *State General Business Taxation One More Time: CIT, GRT, Or VAT?*, in «National tax Journal», 69 (4).
- Falzi S., Gandullia L., Morich C. (2016), *Il processo di sviluppo dell'autonomia tributaria e finanziaria regionale: l'esperienza della Regione Liguria dalle riforme di fine anni '90 a oggi*, in *La finanza territoriale, Rapporto 2016*, Franco Angeli, Milano.
- Ghezzi L., Petretto A., Sciclone N. (2011), *Una possibile manovra sull'IRAP regionale*, Osservatorio Federalismo Fiscale, Irpet, Firenze.
- Giannini S., Guerra M.C. (2001), *Requiem per la riforma Visco?*, in Bernardi L. (a cura di), *La Finanza pubblica italiana. Rapporto 2001*, il Mulino, Bologna.
- Giannini S., Guerra M.C. (2005), *L'IRAP è morta. Viva l'IRAP*, sul sito www.lavoce.info.it.
- Guerra M.C. (2003), *Il difficile addio all'IRAP*, sul sito www.lavoce.info.it.
- Ires (2005), *L'Irap in Piemonte. Analisi delle dichiarazioni 1999 e 2000*, Contributi di ricerca, Torino.
- Irpet (2014), *L'Irap come strumento per le politiche industriali regionali: un'analisi normativa comparata*, Firenze.
- Joumard I. and Kongsrud P.M. (2003), *Fiscal Relations Across Government Levels*, in «OECD Economic Studies», n. 36, 2003/1.
- Marè M. (1998), *Strumenti per l'autonomia tributaria delle regioni*, in Buglione E., Patrizi V. (a cura di), *Governo e governi*, Giuffrè, Milano.
- McLure C.E. (1980), *The State Corporate Income Tax: Lambs in Wolves' Clothing*, in Aaron H.J. and Boskin M.J, eds, *The Economics of Taxation*, The Brookings Institution, Washington, pp. 327-346.
- McLure C.E. (1998), *The Revenue Assignment Problem: Ends, Means, and Constraints*, in «Public Budgeting and Financial Management», vol. 9, n. 4, pp. 652-83.
- McLure C.E. (2000), *Tax Assignment and Subnational Fiscal Autonomy*, Bulletin for International Fiscal Documentation, Ibfd, December.
- McLure C.E. (2001), *The Tax Assignment Problem: Ruminations on How Theory and Practice Depend on History*, in «National Tax Journal», 54 (2), pp. 339-364.
- Musgrave R. (1983), *Who Should Tax, Where and What?*, in McLure C. (ed.), *Tax Assignment in Federal Countries*, Centre for Research on Federal Financial Relation, Australian National University, Canberra.

- Panteghini P.M. (2005), *La tassazione delle società*, il Mulino, Bologna.
- Pola G., ed. (1991), *Local Business Taxation: An International Overview*, Vita e Pensiero, Milano.
- Regione Lazio (2016), *L'Irap nel Lazio*, Roma.
- Regione Veneto (2005), *L'Irap nel Veneto*, Venezia, febbraio, mimeo.

La strada stretta dell'autonomia tributaria delle regioni a statuto ordinario. Una riflessione a partire dagli effetti delle manovre proprie sull'Irap nel 2015

*Santino Piazza*¹

1. Introduzione

Le modifiche legislative introdotte dalla normativa nazionale sulla definizione dell'imponibile Irap hanno ormai raggiunto un limite «insuperabile». Nell'attuale versione, tali modifiche rendono opache le motivazioni originarie con cui l'imposta è stata introdotta (Commissione Gallo, 1996) e in particolare le caratteristiche che ne hanno giustificato l'introduzione come strumento dell'autonomia fiscale regionale, accanto all'addizionale sull'imposta sulle persone fisiche (Irap).

La legge di stabilità 2015 ha previsto l'eliminazione integrale dalla base imponibile Irap del costo del lavoro per i dipendenti a tempo indeterminato (la quota eccedente le deduzioni attive sul costo del lavoro medesimo) con l'intento di abbassare il cuneo fiscale e incentivare ulteriormente l'occupazione, con attenzione particolare a quella con caratteristiche di maggior stabilità. La profonda crisi economica che ha investito il nostro Paese ha contribuito a mettere al primo posto dell'agenda di governo la riduzione del cuneo fiscale sulla componente del lavoro, strategia invocata pure dalla Commissione europea (Cswd, 2016). Sono state inoltre introdotte numerose forme di alleggerimento del *tax burden* per tipologie di attività e settori, non ultimo il settore bancario e assicurativo, nella speranza di rendere meno oneroso il recupero dei livelli di attività caratteristici del periodo pre crisi.

L'impegno con cui negli ultimi anni i governi che si sono succeduti hanno perseguito tali obiettivi non sempre però si è accompagnato a una specifica attenzione per le ragioni del decentramento tributario. Come notato dopo la legge di stabilità del 2015 (Arachi et al., 2015),

1. Ires Piemonte.

con la modifica più recente alla definizione di imponibile (ovvero il taglio del costo del lavoro) tali ragioni non hanno più spazio, e l'intento originario che concedeva alle regioni margini di manovra per effettuare politiche di sostegno all'occupazione o politiche settoriali sembra vanificato. D'altra parte, si sono accumulate riforme della definizione di imponibile per determinati settori e imprese, al netto del taglio del costo del lavoro, tali da rendere opaco il calcolo del riparto territoriale, e ostacolare la manovrabilità regionale concessa ai territori.

Non è stato, almeno a nostra conoscenza, sufficientemente considerato l'effetto delle scelte regionali settoriali in maggiorazione (o diminuzione) rispetto all'aliquota standard sui gettiti Irap derivanti esclusivamente dal margine di autonomia tributaria concesso su questa imposta. Le simulazioni ufficiali pubblicate dal Mef sui dati di gettito 2008 da manovra autonoma sono state pubblicate dalla Copaff nel 2010 prive di specifici approfondimenti degli effetti dello sforzo fiscale o delle politiche settoriali regionali e non sono state pubblicate le fonti di dati necessarie per confrontare i gettiti da manovre regionali, in serie storica e nell'approfondimento settoriale (si veda, per una sintesi delle problematiche generali sull'Irap, Arachi e Zanardi, 2005, Bordignon, 2009², Arachi et al., 2012, Crespi et al., 2013, Panteghini e Parisi, 2013, e da ultimo Arachi et al., 2016).

Valuteremo attraverso una proxy della base imponibile Irap basata sul valore aggiunto settoriale gli effetti di gettito delle manovre autonome regionali sulle aliquote Irap utilizzando i dati di contabilità territoriale Istat al 2014, ultimo anno disponibile. Dove possibile, attraverso informazioni qualitative si indicherà il possibile impatto asimmetrico sui gettiti da manovra autonoma determinato dagli interventi statali e gli effetti degli shock economico-produttivi che hanno colpito i sistemi produttivi territoriali. L'analisi è basata su elementi indiretti, non disponendo dei dati regionali provenienti dall'anagrafe fiscale sull'andamento dell'imponibile Irap settoriale. Solo la disponibilità di questa fonte permetterà una quantificazione degli effetti attribuibili al ciclo economico e all'impatto asimmetrico delle modifiche alla definizione di imponibile.

2. Il dibattito attorno ai destini dell'Irap sul sito lavoce.info continua da anni ed è ricco di argomentazioni pro e contro la sua eliminazione.

Le uniche analisi che, a nostra conoscenza, hanno approfondito le ragioni dell'autonomia tributaria in materia di Irap secondo l'approccio utilizzato nel presente lavoro sono state quelle di Ambrosiano (2005), Ghezzi et al. (2011) e Provvedi (2014). Quest'ultimo lavoro, di cui il presente rappresenta una parziale estensione, è l'unico che ha tentato, attraverso una descrizione approfondita, di legare gli spazi di manovrabilità concessi alle regioni sulle aliquote e gli altri strumenti fiscali (in particolare le deduzioni) con le informazioni sugli imponibili settoriali. L'autonomia, in forma di incentivi fiscali applicati ai settori o a specifiche tipologie o attività d'impresa, sull'imposta è stata filtrata nel rapporto a cura di Provvedi (2014) attraverso la lente delle politiche industriali regionali.

Si indicherà nel contributo come la variabilità delle manovre regionali sulle aliquote confermi l'ampio utilizzo della leva fiscale da parte di alcune amministrazioni regionali per agire lungo le dimensioni allocative e distributive per i settori e le tipologie di impresa caratterizzanti il sistema produttivo territoriale. Le simulazioni di gettito evidenziano, oltre all'impatto esogeno delle manovre nazionali sulla definizione di imponibile e degli andamenti settoriali congiunturali, una capacità differenziata degli enti di conciliare le esigenze del vincolo di bilancio e della manipolazione della leva fiscale per politiche industriali specifiche, così come una diseguale capacità di monitorare l'imponibile territoriale. In alcuni casi l'esigenza legata al gettito si combina con un disegno complessivo di interventi per il sostegno fiscale alle imprese, in altri manca uno o l'altro di questi obiettivi.

Si stima che più della metà dell'imponibile teorico Irap fosse stato già eroso nel periodo 2006-2011 (Crespi et al., 2013) ma la definitiva amputazione introdotta dalla legge di stabilità 2015 lascia pochi margini di manovra alle amministrazioni territoriali. In alcune di queste, in particolare Lombardia, Emilia Romagna e Veneto, il menu residuale per l'autonomia decisionale sembra ancora molto più ampio di quanto lo sia nelle regioni in cui gli spazi di agibilità si sono ridotti nel corso degli anni a causa non solo delle dimensioni e caratteristiche dell'imponibile territoriale (il tema della sperequazione regionale dell'Irap è stato presente fin dall'inizio della discussione sul finanziamento delle regioni, si veda Messina, 2001, per una sintesi) ma pure per il blocco delle aliquote.

I diversi interventi che il legislatore nazionale ha imposto sulla definizione di imponibile settoriale, come nel caso delle modifiche al trattamento delle rettifiche di valore su crediti alla clientela per il settore finanziario avrebbero creato, oltre a un impatto di rilievo sull'imponibile soggetto a manovra autonoma (sul quale insistono quasi tutte le regioni e che comunque ha subito un impatto rilevante dalla crisi 2008-2014), rilevanti difficoltà informative in capo alle amministrazioni e potrebbero generare dubbi interpretativi in merito ai criteri del riparto territoriale delle deduzioni specifiche per questo settore introdotte nella legge di stabilità 2014. Infine, l'eliminazione dell'imposta per alcuni settori, come nel caso dell'agricoltura, ancorché l'aliquota standard settoriale fosse stata già ripetutamente abbassata, non appare coerente con la decisione di lasciare alle amministrazioni autonomia sulle scelte allocative al margine.

Il lavoro è strutturato come segue. Dopo una breve ricostruzione delle caratteristiche normative dell'imposta e la sua evoluzione a partire dalla fine degli anni Novanta, si descrivono i risultati delle simulazioni offerte dal ministero dell'Economia e Finanze sui gettiti Irap da manovra regionale al 2008. Viene quindi offerta una sintesi delle metodologie utilizzate per costruire le simulazioni a valori 2014 e una descrizione degli effetti di gettito e delle principali scelte settoriali nelle regioni a statuto ordinario. Seguono le conclusioni.

2. Introduzione ed evoluzione dell'Irap nell'ordinamento italiano: una breve ricostruzione storica

L'Irap (introdotta dal d.lgs. 446/1997) colpisce, a differenza dell'Iva e dell'Ires, il valore prodotto dalle imprese nella sua interezza, che può essere destinato a consumo, investimento o esportazioni. Il calcolo dell'imponibile è effettuato sottraendo ai ricavi lordi i costi intermedi e gli ammortamenti. Alcune importanti modifiche riguardano il calcolo per determinati settori di attività, come il settore finanziario (in particolare banche e assicurazioni). Per queste vi sono significative differenze nel calcolo del valore della produzione netta (si vedano gli articoli 6 e 7 del d.lgs. 446/1997). L'aliquota ordinaria in origine era fissata al 4,25%, per poi essere portata, con oscillazioni in alcuni anni poi rientrate, a 3,9% (dal 2007). Alcune maggiorazioni sono poi state

introdotte per il settore bancario e assicurativo e le imprese nei servizi a rete o similari che operano in concessione (in particolare, a partire dal 2011, come si indica nell'articolo 23, comma 5, del d.l. 98/2011).

L'impostazione di fondo, che animò la scelta di inserirla fra gli strumenti della tassazione regionale autonoma, fu quella di assimilarla alle entrate ispirate al criterio del beneficio, immaginando che anche le imprese dovessero partecipare alla compensazione dei costi per i beni pubblici di cui si avvalgono, in particolare nei territori ove il valore aggiunto si genera. Al netto delle critiche che ricevette fin dall'introduzione, si trovano elementi positivi nell'ispirazione originaria:

1. razionalizzazione e semplificazione del sistema dei contributi sanitari preesistenti, Ilor, Iciap e altre minori gravanti sulle imprese e sostituzione con imposizione su una larga base imponibile soggetta ad aliquota non elevata;
2. allargamento dell'autonomia tributaria regionale, cardine del sistema di finanziamento territoriale;
3. adeguamento del sistema di finanziamento della spesa sanitaria alla scelta solidaristica del sistema universale, abolendo i contributi sanitari in carico alle imprese e lavoratori.

Il sistema scelto si caratterizzava (almeno nelle intenzioni) per neutralità in merito alle scelte di finanziamento da parte delle imprese (indebitamento, capitale di rischio e autofinanziamento) e in merito ai fattori di input (capitale e lavoro), una moderata elasticità al ciclo economico, ovvero una certa stabilità rispetto a quanto accade al gettito da profitti, garantendo ai territori una protezione contro l'eccessiva volatilità e al contempo una moderata partecipazione alla crescita del prodotto, insieme all'adeguatezza del sistema di riparto territoriale, basato sulla quota di costo del lavoro (Commissione Gallo, 1996).

Il coinvolgimento delle regioni nelle politiche di sviluppo territoriale implicava la disponibilità di uno strumento fiscale utilizzabile, al margine, a supporto delle diverse strategie eventualmente messe in campo³ e comunque da utilizzare a copertura di spese non solo sanitarie. La fiscalità d'impresa rappresentava lo strumento più coerente con l'attribuzione alle regioni di una più ampia autonomia nel disegno

3. Il potenziale di concorrenza fiscale tra territori veniva limitato attraverso un limite alla possibilità di manovra autonoma regionale sull'aliquota rispetto a quella standard.

di politiche di sviluppo (dal punto di vista distributivo e allocativo. Si veda in proposito Ambrosiano, 2005). Ricordiamo che i maggior Paesi europei ammettono a livello decentrato una qualche forma di tassazione che colpisce il reddito d'impresa, ancorché il sistema preveda forme variabili di riparto e spazi di autonomia (per una rassegna, si veda Fossen e Bach 2007). Il caso dell'Irap costituiva un esempio innovativo e con buone proprietà rispetto a quanto la teoria della tassazione locale prevedeva (si veda ad esempio Bird, 2003). Tra gli argomenti a sostegno dell'originario schema di perequazione si sosteneva come si dovessero incentivare politiche regionali «dirette a fare aumentare le basi imponibili dei tributi propri e rafforzare la responsabilità politica nella gestione dei bilanci pubblici» (Giarda, 2001). D'altra parte una competizione tra territori sulla performance amministrativa in materia di incentivazione fiscale a supporto delle politiche settoriali regionali poteva condurre a esternalità positive anche nei confronti dei territori in ritardo. Questi ultimi avrebbero potuto sfruttare le politiche introdotte dalle amministrazioni migliori per modificare le proprie strategie fiscali al margine.

2.1 Una imposta odiata... ma di cui è difficile fare a meno

Consapevoli dell'elevato carico fiscale sul costo del lavoro, nei documenti della commissione di studio sull'applicazione dell'Irap (Commissione Gallo, 1996) si prevedeva che la scelta a favore della stessa fosse coerente con l'intento di ridurre il carico fiscale precedente. Si calcolava che l'aliquota totale incidente, sommando contributi sanitari a carico del datore di lavoro e del dipendente, nella situazione pre 1997, fosse pari al 10,6%, mentre l'introduzione dell'Irap l'avrebbe ridotta al 5,2% (Commissione Gallo, 1996). L'ex ministro Visco stimava in circa 0,7 punti di PIL lo sgravio di imposta a favore delle imprese conseguente al disboscamento, a favore dell'Irap, delle precedenti forme impositive (Visco, 2009).

Tale problematica faceva quindi da sfondo anche allora agli intendimenti del legislatore, ancorché le attuali riforme si intendano molto più incisive e lo scenario macroeconomico del tutto diverso. Rimane infatti ancora alto il cuneo fiscale in Italia, in un contesto di calo del potenziale produttivo molto rilevante, e l'argomento secondo cui l'«insopportabile» imposta sia tra le cause del nodo stretto intorno alla domanda e l'offerta di lavoro (si veda in proposito per il punto

di vista della Commissione europea, Mourre, 2009 e Dgfin, 2015) si somma alle proteste contro l'imposta da parte di quei soggetti passivi, in particolare quelli di piccola dimensione, originate dal meccanismo per cui anche in caso di perdite d'impresa l'imposta deve essere versata (Panteghini e Parisi, 2013 e Visco, 2009, per un confronto tra premesse dell'imposta ed esiti effettivi). Inaccettabilità sociale e crisi economica si sono mescolate nel determinare le pressioni a favore di un ridimensionamento dell'imposta.

Già dal 2007 (si pensi al cd. cuneo Irap introdotto nella dichiarazione d'imposta per il 2007) gli interventi del governo sulla definizione di imponibile (deducibilità dei contributi fiscali e deduzioni forfettarie) incidono in maniera sempre più rilevante sulla componente lavoro, ovvero un alleggerimento del cuneo fiscale (che, ricordiamo, si compone delle quote relative ai contributi sociali e previdenziali e imposte sul reddito dei lavoratori). In quel periodo si indica una rilevante diminuzione dell'aliquota implicita sulle imprese (si veda Crespi et al., 2013). Da ultimo, si è concretizzata l'abolizione completa di tale componente (in particolare quella relativa al costo del lavoro per dipendenti a tempo indeterminato) con la legge di stabilità del 2015, che a regime il governo stimava avere un effetto di calo del gettito tra il 20% e il 30% dell'attuale ammontare (Def, 2016)⁴ e un aggravio in termini di deficit comparabile.

In valore assoluto, si trattava, dal 2011 al 2014, di un calo di gettito pari a 3,1 miliardi di euro circa. Se utilizziamo le prime evidenze sull'andamento di cassa nazionale delle entrate Irap per il 2015 e 2016, provenienti dalle statistiche fiscali del Mef, al fine di simulare l'andamento dell'imposta di competenza nell'ultimo biennio, possiamo ipotizzare che il calo cumulato del gettito dal 2011 al 2016 potrebbe arrivare a circa 10,7 miliardi di euro correnti (lo 0,7% del PIL nazionale al 2016).

Ma nonostante la progressiva erosione dell'imponibile e lo stravolgimento della sua natura, non si è finora riusciti a rinunciare agli effetti di gettito dell'imposta. In aggregato, il gettito Irap a livello nazionale, ancorché fortemente ridimensionato dalla crisi economica e dagli interventi legislativi, era pari nel 2014 a circa 20,9 miliardi per la componente privata e 9,1 miliardi⁵ circa per quella pubblica.

4. Le stime del governo indicano per il 2016 un aggravio da attribuire al taglio della componente costo del lavoro pari a circa 4,6 miliardi.

5. Fonte Mef Statistiche fiscali, Imposta netta Irap anno 2014.

Il peso di questa entrata sul totale delle entrate regionali correnti e al netto delle partite di giro, nello stesso anno era pari, secondo i bilanci regionali, a poco più del 22%⁶ (circa il 16% se si esclude la pubblica amministrazione dal gettito totale Irap)⁷.

Non sarà semplice neppure eliminare questa imposta dal novero di quelle su cui le regioni hanno spazi di manovra autonomi. In accordo con le uniche/ultime stime, pubblicate nel 2010 dalla Copaff, sugli effetti di gettito delle manovre autonome territoriali, il peso in termini di gettito delle politiche fiscali regionali al 2008 era pari al 4,5% circa sul totale (limitando il calcolo alle sole regioni a statuto ordinario) del gettito Irap (tabella 1). Secondo le nostre simulazioni, presentate in tabella 4, nel 2014 la quota sul totale rappresentata dalle manovre autonome sarebbe pari a circa il 3,4%, tenendo conto degli effetti dell'eliminazione dalla base imponibile del costo del lavoro. I valori sarebbero quindi di tutto rispetto, ancorché ridotti rispetto al gettito da addizionale regionale Irpef derivante da manovre regionali. Questo si può stimare in una quota del 20% circa rispetto a 11,4 miliardi di euro correnti da attribuire all'addizionale regionale. Per avere un termine di riferimento, ricordiamo come quest'ultima costituisca il 7,5% dell'imposta netta totale Irpef calcolata dal Mef al 2014 (Dati Mef- Statistiche fiscali).

3. Una prima quantificazione degli effetti di gettito delle manovre Irap nelle regioni italiane: le stime Mef al 2008

Le stime Copaff (tabella 1) pubblicate nel 2010 relative all'anno di imposta 2008 (anno di riferimento che consente una comparabilità in termini di aliquota ordinaria⁸) indicavano rilevanti differenze di gettito tra le regioni, legate alle dimensioni dell'imponibile (totale e settoriale) e allo sforzo fiscale. Si andava da 8 milioni circa in Umbria, a più di 500 milioni in Lazio⁹.

6. Dato Copaff, bilanci regioni 2014. Accertamenti.

7. Il peso del gettito della PA è stato desunto dai Mef, Statistiche fiscali anno imposta 2014.

8. Al 3,9%.

9. Ricordiamo che il totale delle manovre regionali è dato dal saldo tra manovre in aggiunta e in sottrazione rispetto alla aliquota standard fissata dallo Stato, che per il 2008 era pari a 3,9%, mentre nel 2007 era pari al 4,25%.

Ancorché il confronto tra regioni già nel 2008 fosse compromesso dal fatto che alcune di queste furono costrette¹⁰ a innalzare l'aliquota ordinaria per i piani di rientro dai disavanzi sanitari, non si deve oscurare l'effetto dell'incremento della sperequazione dell'imponibile a livello territoriale. La crisi economica ne avrebbe incrementato la dispersione regionale e i ripetuti interventi in modifica della definizione di imponibile e di aliquota potrebbero averla esacerbata.

Si nota in tabella 1, utilizzando le simulazioni effettuate dal Mef per la Commissione Copaff (2010), come i valori in gioco nelle manovre regionali, in quota sul totale del gettito regionale Irap, siano di tutto rilievo in particolare nelle regioni vincolate ai piani di rientro (già dal 2006). Si notano punte che arrivano all'11%, sempre come quota sul totale, nelle regioni Lazio e Abruzzo, coinvolte nei ripiani di bilancio.

Tabella 1. Simulazioni Mef/Copaff sugli effetti di gettito delle manovre regionali sull'Irap. Anno 2008. (in milioni di euro correnti)

	<i>Irap</i>	<i>-di cui manovra</i>	<i>peso% manovra su totale</i>
Abruzzo	678	74,3	11,0%
Basilicata	218	-0,3	-0,1%
Provincia BZ	434	-24,5	-5,6%
Calabria	621	0	0,0%
Campania	2.229	203	9,1%
Emilia	3.154	61,3	1,9%
Friuli	794	-32,4	-4,1%
Lazio	4.612	516,2	11,2%
Liguria	924	23,1	2,5%
Lombardia	8.629	194,9	2,3%
Marche	931	95,4	10,2%
Molise	138	11,9	8,6%
Piemonte	2.754	50,6	1,8%

10. In particolare dal periodo di imposta successivo al 31 dicembre 2006.

	<i>Irap</i>	<i>-di cui manovra</i>	<i>peso% manovra su totale</i>
Puglia	1.377	121,9	8,9%
Sardegna	688	-27,8	-4,0%
Sicilia	1.822	58,6	3,2%
Toscana	2.237	46,7	2,1%
Provincia TN	365	-36,3	-9,9%
Umbria	446	7,9	1,8%
Valle d'Aosta	95	-0,7	-0,7%
Veneto	3.261	47	1,4%
totale regioni SO	32.209	1.454	4,5%
totale Regioni SS e province autonome	4.198	-63	-1,5%
Totale	36.407	1.391	3,8%

Fonte: Copaff su elaborazioni Mef

A partire dai primi anni Duemila si è avuto un aumento della variabilità tra territori e all'interno degli stessi nella gamma di politiche sulle aliquote, e quindi dell'estensione crescente dell'utilizzo dello strumento fiscale per politiche allocative e distributive differenziate. Nel 2003 su 16 regioni che intervenivano sull'aliquota, tutte in esenzione o riduzione per specifici settori, solo 3 imponevano incrementi di aliquota su specifici settori. A seguito dello sblocco del congelamento delle aliquote, e delle ulteriori riforme introdotte nel biennio 2006-2007, su 19 regioni che intervenivano per l'anno di imposta 2017, 6 erano le regioni con maggiorazioni, le altre limitandosi ad agevolazioni o esenzioni specifiche, mentre nel 2013 praticamente tutte le regioni a statuto ordinario imponevano manovre aggiuntive, e tutte presentavano incrementi, oltre che agevolazioni ed esenzioni, non limitati ai settori bancario e assicurativo¹¹, con un significativo

11. Dal punto di vista distributivo, si era cercato di moderare l'effetto inizialmente favorevole per il settore bancario e assicurativo dell'introduzione dell'Irap (si veda Convevole, 2005), attraverso un aggravio di aliquota limitato a tali settori. Le regioni si erano adeguate, come si può notare dal gettito in tabella 1 risultante dalle maggiorazioni esclusivamente applicate al settore finanziario. Nel caso del Piemonte il gettito, attribuibile

aumento della variabilità all'interno delle regioni della gamma di settori (per singolo settore Ateco a 4 e 5 cifre) oggetto di maggiorazioni. Nel 2013 solo una regione presentava esclusivamente esenzioni o agevolazioni. In Lattarulo e Provvedi (2014) si fornisce un saggio dell'ampia gamma di manovre regionali al 2013. La variabilità per settore che si rileva negli ultimi anni dimostra attenzione crescente da parte dei territori verso il sistema produttivo locale e la necessità di mettere in campo manovre di politica industriale differenziate.

3.1 I dati territoriali. Gettito da manovre regionali autonome al 2014

L'effetto di gettito simulato nella tabella 4 (a valori correnti) si basa sulle scelte fiscali del 2015 (Agenzia delle entrate, 2015). Limiteremo nel seguito l'approfondimento a un sottoinsieme di regioni a statuto ordinario (escludendo le regioni a statuto speciale, in ragione delle specificità normative che separano il regime di finanziamento del decentramento regionale per questi territori rispetto a quelli a statuto ordinario), ovvero a quelle che si caratterizzano per l'adozione di strategie sufficientemente diversificate di maggiorazione o diminuzione delle aliquote di competenza svincolate dai piani di rientro per disavanzi sanitari. In questo modo si intende offrire una prima valutazione dello sforzo delle amministrazioni regionali di differenziare le politiche fiscali a livello verticale e orizzontale nei contesti produttivi locali e i relativi effetti in termini di gettito. Ancorché escluse dall'analisi di dettaglio le regioni in piano di rientro, offriremo uno sguardo di sintesi agli effetti sul gettito da manovra in questi territori prima di approfondire i dati delle regioni non in piano di rientro.

3.2 Metodologia. Applicazione delle aliquote regionali per anno di imposta 2015 ai dati di contabilità territoriale di fonte Istat 2014

Non sono disponibili le informazioni di fonte fiscale necessarie per valutare in dettaglio i gettiti conseguiti dalle regioni per effetto delle manovre locali sulle aliquote Irap (sia in maggiorazione che agevolazione). Per valutare gli effetti in termini di gettito totale che,

a una maggiorazione limitata a questo settore, era pari a circa 51 milioni, ovvero l'1,8% del gettito totale, nella stima Copaff del 2008.

nelle diverse regioni, le politiche fiscali locali in materia di Irap hanno determinato abbiamo simulato una entrata di competenza totale da manovra propria a valori correnti 2014, ovvero l'anno precedente a quello in cui è stato eliminato dall'imponibile il costo del lavoro, basandoci sull'ultimo dato di contabilità regionale disponibile (di fonte Istat) e sulle manovre sulle aliquote adottate dalle amministrazioni regionali per l'anno d'imposta 2015. L'effetto della manovra statale sull'eliminazione del costo del lavoro si assume pari alla quota regionale del costo del lavoro sul valore aggiunto a livello settoriale¹². Ricordiamo che il margine di autonomia sull'aliquota rispetto allo standard (3,9% per i settori sottoposti ad aliquota ordinaria, 4,65% per il settore bancario e 5,9% per quello assicurativo) è per le regioni contenuto nella fascia +/-0,92%, oltre alla possibilità di agire sulle deduzioni per il costo del lavoro.

Nelle simulazioni si applicano le aliquote regionali, in maggiorazione (o diminuzione)¹³ rispetto all'aliquota ordinaria della regione *i*-esima applicata a un settore produttivo *m* (a esclusione del settore dell'agricoltura, della silvicoltura e della pesca). Il valore aggiunto Istat, ovvero l'imponibile di riferimento, per ogni settore *S* (VA_{is}) ai prezzi di base è il risultato della differenza tra il valore della produzione di beni e servizi delle branche produttive e il valore dei beni e servizi intermedi consumati da queste (materie prime e ausiliarie impiegate e servizi forniti da altre unità produttive). Corrisponde alla somma delle retribuzioni dei fattori produttivi e degli ammortamenti. Quest'ultima componente, come vedremo oltre, distanzia la definizione di imponibile Irap da quella di valore aggiunto di contabilità territoriale. Nel nostro esercizio di simulazione abbiamo assunto quote di ammortamento allineate alla media nazionale per settore. Una semplificazione estrema, a causa dell'assenza di informazioni a livello regionale per settore Ateco.

Si propone una pesatura per approssimare il valore aggiunto territoriale di un sotto-settore *m* su cui vengono applicate le τ , attraverso le informazioni sulle quote di addetti per settore e regione di fonte

12. Costo del lavoro e valore aggiunto di fonte contabilità regionale Istat, anno 2014.

13. In pochi casi si è determinato il gettito da aliquota in diminuzione, ovvero nel caso delle regioni a statuto speciale e per i pochi settori nelle regioni a statuto ordinario i cui codici erano sovrapponibili ai settori *S* della contabilità regionale.

Istat. La pesatura dei macro settori S di contabilità regionale, formulata in termini di addetti alle unità locali di fonte censuaria (Censimento industria e servizi Istat, 2011) è uguale a $QL_{i,m\in S} = \frac{A_{i,m}}{A_{i,S}}$.

Si intende così ponderare l'imponibile, ancorché parzialmente, per il ruolo differente che un settore m ha nel territorio in termini di addetti. La procedura ha il merito di ridurre o aumentare il peso del valore aggiunto per i sotto-settori implicati (m) rispetto al totale di ogni settore S di contabilità regionale. L'unica eccezione alla metodologia utilizzata è quella del Piemonte, dove il calcolo, limitato ai valori aggiunti del settore bancario e assicurativo (K64 e K65 nella classificazione Ateco a 2 cifre), è stato effettuato sul solo valore aggiunto delle imprese disponibili nel database Aida al 2014, non utilizzando il fattore QL, in ragione di una eccessiva sovrastima del valore aggiunto di contabilità regionale per i due sotto-settori risultante dall'applicazione della pesatura ai dati Istat.

Ricordiamo che la base di partenza per effettuare le simulazioni, ovvero i valori aggiunti di contabilità regionale, è costruita su un dettaglio settoriale (S) (disponibile a livello regionale) pari a 29 settori Ateco, mentre il dettaglio settoriale disponibile a partire dal censimento delle imprese e dei servizi 2011 arriva a 89 settori. Il valore aggiunto stimato per i settori interessati dalle manovre nella regione i-esima è $\widehat{VA}_{i,m\in S} \approx QL_{i,m\in S} VA_{i,S}$ sotto la condizione che $\sum_{m\in S} QL_{m\in S} = 1$. Per il calcolo del gettito da manovra regionale $\widehat{G}_{i,t}$ si utilizza il valore aggiunto stimato e quindi per ogni settore $\widehat{g}_{m\in S} = \tau_m \widehat{VA}_{m\in S}$ su cui insiste la manovra aggiuntiva. Si ha quindi $\sum_{m\in S} \widehat{g}_{m\in S} = \widehat{g}_S$ e infine $\sum_S \widehat{g}_S = \widehat{G}_{i,t}$.

Al fine di giustificare l'utilizzo del valore aggiunto di contabilità regionale (di fonte Istat) quale proxy della base imponibile Irap, e la scelta di utilizzare per la pesatura territoriale il coefficiente QL, ricordiamo brevemente la formula di calcolo dell'imposta. Il riparto dell'imponibile Imp_i in caso di impresa multi-impianto, il coefficiente per la regione i-esima, è pari alla quota delle retribuzioni (e gli utili in caso di collaboratori)¹⁴ distribuiti ai dipendenti operanti all'interno di un territorio per il soggetto passivo, e si applica al Valore della produzione netta (Vpn) secondo la definizione $Imp_i = \alpha_i Vpn$, dove il Vpn si compone dei ricavi d'impresa, a cui sono sottratti i costi intermedi,

14. Per le banche e assicurazioni il riparto avviene in quota depositi/titoli e premi territorializzati.

gli ammortamenti e l'insieme delle deduzioni integrali per lavoro dipendente e altre quali quelle forfettarie e altre minori. La nozione di valore aggiunto di contabilità nazionale si esprime come valore della produzione aggregata per settore al netto dei beni intermedi, ovvero quei beni che servono da input per altre produzioni. Questa non è del tutto congruente con la definizione di imponibile Irap, ma costituisce l'unica, e la migliore, risorsa disponibile su cui basare le simulazioni sul gettito da manovra regionale. In particolare, il trattamento degli ammortamenti a livello settoriale rende problematica la congruenza finale, oltre alla presenza delle deduzioni nella base Irap, in particolare nell'articolazione settoriale. In assenza di alternative praticabili, si è deciso di mantenere il valore aggiunto di fonte Istat quale base per le simulazioni e operare con un criterio di ponderazione per simulare l'effetto degli ammortamenti.

Tabella 2. Denominazione estesa dei settori S di contabilità territoriale Istat.

<i>Codice Nace rev. 2 (S)</i>	<i>Denominazione</i>
A01_02	produzioni vegetali e animali, caccia e servizi connessi, silvicoltura
A03	pesca e acquicoltura
B	industria estrattiva
C10T12	industrie alimentari, delle bevande e del tabacco
C13T15	industrie tessili, confezione di articoli di abbigliamento e di articoli in pelle e simili
C16T18	industria del legno, della carta, editoria
C19T21	fabbricazione di coke e prodotti derivanti dalla raffinazione del petrolio, fabbricazione di prodotti chimici e farmaceutici
C22_23	fabbricazione di articoli in gomma e materie plastiche e altri prodotti della lavorazione di minerali non metalliferi
C24_25	attività metallurgiche, fabbricazione di prodotti in metallo, esclusi macchinari e attrezzature
C26T28	fabbricazione di computer e prodotti di elettronica e ottica, fabbricazione di apparecchiature elettriche, fabbricazione di macchinari e apparecchiature n.c.a
C29_30	fabbricazione di mezzi di trasporto
C31T33	fabbricazione di mobili, altre industrie manifatturiere, riparazione e installazione di macchine e apparecchiature

<i>Codice Nace rev. 2 (S)</i>	<i>Denominazione</i>
D	fornitura di energia elettrica, gas, vapore e aria condizionata
E	fornitura di acqua, reti fognarie, attività di trattamento dei rifiuti e risanamento
F	costruzioni
G	commercio all'ingrosso e al dettaglio, riparazione di autoveicoli e motocicli
H	trasporti e magazzinaggio
I	servizi di alloggio e di ristorazione
J	servizi di informazione e comunicazione
K	attività finanziarie e assicurative
L	attività immobiliari
M	attività professionali, scientifiche e tecniche
N	attività amministrative e di servizi di supporto
O	amministrazione pubblica e difesa, assicurazione sociale obbligatoria
P	istruzione
Q	sanità e assistenza sociale
R	attività artistiche, di intrattenimento e divertimento
S	altre attività di servizi
T	attività di famiglie e convivenze come datori di lavoro per personale domestico, produzione di beni e servizi indifferenziati per uso proprio da parte di famiglie e convivenze
Totale settori contabilità regionale	
29	

Fonte: Contabilità territoriale Istat

Non potendo acquisire informazioni dettagliate su dati provenienti dall'anagrafe fiscale relativi alle tipologie di impresa impattate dalle agevolazioni così come alle specifiche deduzioni sull'imponibile introdotte dalle regioni, non si è potuto procedere in tutte le regioni e settori alla sottrazione dai valori risultanti dalla manovra in maggiorazione ai gettiti determinati dalle diminuzioni di aliquota. Inoltre il dettaglio settoriale a cui fanno riferimento le manovre regionali in alcuni casi è più fine di quanto consentito dalla disaggregazione settoriale con cui è stato costruito il quoziente QL. Infine la legge istitutiva dell'Irap

impone per le imprese concessionarie diverse da quelle di costruzione e gestione di autostrade e trafori una aliquota al 4,2% (+0,3% rispetto all'aliquota ordinaria), su cui le regioni possono intervenire con maggiorazioni o agevolazioni. Si tratta spesso di imprese che operano nei settori con valore aggiunto medio più elevato, ovvero i settori D ed E della classificazione Nace rev. 2 in tabella 2, e le rimodulazioni di aliquota imposte dalle regioni potrebbero modificare sensibilmente i gettiti. Non avendo informazioni sulla differenziazione delle imprese nei settori relativi che operano o non operano in concessione all'interno dei territori, si limita il potenziale informativo delle simulazioni di gettito.

3.3 Regioni in piano di rientro. Sintesi degli effetti delle manovre proprie sull'imponibile Irap

Abruzzo, Lazio, Campania, Calabria, Puglia e Molise (tabelle 3 e 4) presentano valori di gettito di rilievo, in proporzione al loro imponibile. I valori degli aggregati in questi casi sono determinati dal fatto che l'aliquota maggiorata si applica su tutto l'imponibile locale, escluse alcune agevolazioni per tipologia d'impresa o luogo di pertinenza dell'unità locale non rilevanti dal punto di vista del valore aggiunto aggregato (cooperative sociali, imprese operanti in comuni montani e simili). Come si vede nella tabella 4, le maggiorazioni di aliquota, generalizzate, vanno da un minimo di 0,92% a un massimo di 1,07% (per due sole regioni, Campania e Molise). A livello settoriale, le uniche agevolazioni sono quelle consentite dalla legge nazionale, con alcune agevolazioni a livello territoriale, per lo più concesse al settore non profit.

L'effetto delle maggiorazioni imposte dai piani di rientro sul gettito, anche tenendo conto dell'abbattimento di imponibile deciso dalla manovra statale al 2015, nonostante le piccole dimensioni di alcune economie regionali colpite dall'aumento generalizzato, come si vede in tabella 4, continua a essere rilevante. Per l'Abruzzo si stima un gettito da maggiorazione attorno ai 41 milioni di euro a valori correnti 2014, mentre per la Calabria si avrebbe un valore superiore a 39 milioni. Per il Molise si indica un valore attorno ai 9 milioni. L'effetto delle maggiorazioni è significativo in Lazio e Campania, e si può stimare rispettivamente pari a 346 e 231 milioni circa. Quest'ultima regione ottiene il gettito da maggiorazione con applicazione di un'aliquota generalizzata all'1,07%, contro lo 0,92% del Lazio. Nel con-

fronto (tabella 3) con i gettiti calcolati sui dati di imponibile Irap ripartiti per regione di produzione di fonte ministero delle Finanze, si nota come la differenza più rilevante si concentri in Campania. Le stime da noi presentate superano di circa 90 milioni quelle simulate sui dati di imponibile Irap per l'anno di imposta 2014 (tabella 3).

Tabella 3. Regioni in piano di rientro. Confronto gettiti simulati su differenti basi imponibili. Anno imposta 2014.

<i>Maggiorazione aliquota base</i>	<i>Regione</i>	<i>Ns. gettito stimato su base VA corrente Istat</i>	<i>Gettito calcolato su imponibili Mef</i>
0,92	Abruzzo	41,3	41,3
0,92	Calabria	39,5	26,8
1,07	Campania	231,0	137,4
0,92	Lazio	346,6	334,0
1,07	Molise	9,3	6,7
0,92	Puglia	88,0	86,1
0,92	Sicilia	98,4	87,6

Fonte: elaborazioni su dati Istat e Mef¹⁵

In tabella 3 (ultima colonna) abbiamo inserito un indicatore di stress fiscale regionale, ovvero lo scarto dalla media nazionale del saldo di parte corrente ottenuto nel quadriennio 2011-2014¹⁶. I valori peggiori, come ci si poteva attendere, sono quelli che risultano nelle regioni in piano di rientro, ancorché, come vedremo, vi sia una rilevante eterogeneità tra le regioni a statuto ordinario non in piano di rientro.

Non approfondiremo ulteriormente le manovre locali in queste regioni, tenuto anche conto della ridotta importanza dei gettiti sottratti alla manovra dalle agevolazioni al margine decise dalle regioni su singole tipologie di impresa a fronte di un obbligo di aumento generalizzato della leva fiscale sull'intero imponibile per contribuire al ripiano dei disavanzi sanitari.

15. Imponibili Irap ripartiti per regione al netto della PA disponibili su: http://www1.finanze.gov.it/finanze2/analisi_stat/index.php?tree=2015.

16. Fonte: Relazione finanziaria Enti locali 2014. Corte dei conti.

Tabella 4. Stima del gettito delle manovre regionali sulla base del valore aggiunto 2014 e delle aliquote regionali per l'anno di imposta 2015 (al netto della manovra statale 2015). In mln di euro correnti

<i>Maggiorazione per le regioni in manovra di rientro</i>	<i>Aliquota in maggiorazione o minorazione</i>	<i>Regione</i>	<i>Gettito stimato manovra (su base VA corrente 2014)**</i>	<i>Var% 08-14</i>	<i>Indice di dispersione delle manovre settoriali</i>	<i>Saldo di parte corrente: media 2011-2014***</i>
Rientro	0,92	Abruzzo	41,3	-44,4		-0,6
		Liguria	8,7	-62,3	5,7	-0,5
		Basilicata	0,4	-	5,0	1,1
Rientro	0,92	Calabria	39,5	-		-2,3
Rientro	1,07	Campania	231,0	13,8		-6,7
		Emilia Romagna	33,9	-44,7	6,3	0,6
	*	Friuli V.G.	-14,7	-		3,0
Rientro	0,92	Lazio	346,6	-32,9		-12,8
	-1,22/-1,6	Trentino A.A.	-158,9	-		10,2
		Lombardia	63,4	-67,5	2,9	2,3
	0,83	Marche ¹	46,6	-51,2		-0,1
Rientro	1,07	Molise	9,3	-21,8		-0,5
Rientro	0,92	Puglia	88,0	-27,8		0,5
	-0,97	Sardegna	-37,0	-		3,8

<i>Maggiorazione per le regioni in manovra di rientro</i>	<i>Aliquota in maggiorazione o minorazione</i>	<i>Regione</i>	<i>Gettito stimato manovra (su base VA corrente 2014)**</i>	<i>Var% 08-14</i>	<i>Indice di dispersione delle manovre settoriali</i>	<i>Saldo di parte corrente: media 2011-2014***</i>
Rientro	0,92	Sicilia	98,4	67,9		-7,8
		Toscana	81,4	74,3	39,5	-5,1
		Umbria	4,2	-46,8	5,4	-0,3
		Veneto	18,7	-60,2	2,9	4,8
	*	Valle d'Aosta	-0,1	-		1,5
		Piemonte	5,2	-89,7	2,9	-2,9

*Fonte: Elaborazioni dell'autore su dati di contabilità regionale Istat, * Regioni che non hanno manovrato sull'aliquota ma agito esclusivamente su agevolazioni settoriali, ** Stima al netto delle agevolazioni per cooperative e altre forme giuridiche non profit,*

****Scarto dalla media Italia=1 (fonte: Corte dei conti) la Regione Marche ha optato per un aumento generalizzato dell'aliquota*

3.4 Regioni a statuto ordinario non in piano di rientro

Le regioni a statuto ordinario che hanno mantenuto valori di gettito tra i 30 e i 90 milioni di euro circa, secondo le nostre simulazioni, sono l'Emilia-Romagna, la Toscana, la Lombardia e le Marche. L'Umbria, il Piemonte, la Liguria, la Basilicata e il Veneto presentano valori di gettito inferiori ai 20 milioni di euro (tabella 4, colonna 4). Le regioni che hanno sofferto maggiormente del calo di gettito nel periodo 2008-2014 sono state la regione Liguria, la regione Lombardia e la regione Piemonte. Quella che invece è stata maggiormente premiata in termini di gettito è la regione Toscana, in ragione dello sforzo fiscale rilevante effettuato nel periodo in analisi.

3.4.1 Regione Emilia-Romagna

La manovra autonoma in Emilia-Romagna genererebbe un valore aggregato, a prezzi 2014, pari a circa 34 milioni di euro. Anche se in diminuzione rispetto al 2008, come accade in quasi tutte le altre del Centro-Nord, questa regione sarebbe tra quelle che sono riuscite a mantenere un gettito robusto in termini relativi nel 2014. Il totale dei sotto-settori colpiti¹⁷ è di 46 (11 settori nella codifica Nace rev. a 2 cifre). L'indice di diffusione delle manovre (ovvero l'indicatore che si riferisce alla quota di settori colpiti sul totale dei settori Ateco) è pari a 6,3, il secondo più elevato dopo la Toscana. A differenza di quest'ultima, dal 2008 al 2015 il campo di applicazione delle manovre ai settori e il numero e la tipologia di agevolazioni non ha subito mutamenti di rilievo, rimanendo pressoché immutato il quadro delle politiche regionali in materia. La regione Emilia-Romagna gode di una situazione di bilancio tra le migliori, con un indicatore di saldo corrente quadriennale di poco inferiore a 1, il terzo dopo il Veneto e la Lombardia. Tra i settori colpiti dalle maggiorazioni di aliquota (0,92%) troviamo la produzione e fornitura di energia elettrica e gas, un settore che conta, restringendo l'analisi alle società di capitali¹⁸, circa il 70%

17. Apparatì di approfondimento e tabelle dettagliate sui sotto-settori colpiti da manovra in maggiorazione e agevolazione per tutte le regioni considerate nel contributo sono disponibili su: <http://finanzaterritoriale.irespiemonte.it>.

18. La fonte utilizzata è quella del database Aida-Bureau Van Dijk aggiornato a luglio 2017, su informazioni relative ai bilanci 2015.

delle imprese caratterizzate da ricavi al di sopra dei 100.000 euro, con una presenza diffusa sul territorio, al netto della presenza di uno dei player più rilevanti a livello nazionale nel settore. Troviamo inoltre le attività di raffinazione di petroli e similari, con una concentrazione lungo la costa e in alcune province dell'interno. Un settore molto importante in termini di specializzazione territoriale, ovvero il gruppo di imprese attive nella produzione di prodotti chimici per l'agricoltura (e prodotti similari), è tra quelli che ha subito la maggiorazione dello 0,92%. Quest'ultimo settore, limitando l'analisi alle società di capitali, genera più di 4 miliardi di ricavi lordi, secondo i dati di bilancio al 2015. Un terzo importante settore su cui è stata applicata la maggiorazione è quello farmaceutico, che nel territorio presenta importanti impianti produttivi. Altri due settori che subiscono una maggiorazione sono il settore finanziario e il settore delle telecomunicazioni, che ricomprende tutte quelle società che operano nella consulenza IT (non solo nelle reti di comunicazione) per le aziende. Si tratta di settori con presenza diffusa sul territorio, ancorché di dimensioni non comparabili con i settori a specializzazione territoriale prevalente. Notiamo come il dettagliato elenco delle imprese nel settore finanziario soggette a maggiorazione risente di una attenta ricognizione dei soggetti passivi che possono ricadere nel perimetro, incerto, limitato dal legislatore nazionale all'attività bancaria e assicurativa. Nel caso delle società assicurative e finanziarie, al netto delle società di tipo cooperativo che offrono servizi finanziari agli associati, il gruppo di imprese soggetto a maggiorazione comprende anche le società di intermediazione e brokeraggio assicurativo e simili, diffuse sul territorio. Infine, sono soggette a maggiorazione le aziende che operano nel settore della raccolta e smaltimento dei rifiuti solidi pericolosi, sulle quali, non disponendo di informazioni sulle attività in concessione all'interno dei settori impattati dalla maggiorazione, non si è potuto procedere a un calcolo specifico nelle simulazioni. La Regione Emilia-Romagna non ha esteso in maniera diffusa il regime di agevolazioni, mantenendo solo quelle, diffuse in tutte le regioni, in vigore per le cooperative sociali e le onlus (per un totale di 3 tipologie di agevolazione). Nella maggioranza dei settori colpiti il valore aggiunto per addetto è piuttosto elevato, come si nota in figura 1. Come le altre regioni che hanno esteso le maggiorazioni al settore finanziario, l'effetto specifico della caduta dell'imponibile Irap (variazione 2012-2014) indicato dai dati

nazionali (linea azzurra in figura 1) avrebbe impattato anche l'imponibile relativo in questa regione, ma, come per le altre regioni, non è possibile dare una quantificazione specifica all'impatto idiosincratco della erosione di imponibile sul calo di gettito attribuibile esclusivamente a questo settore. Il legislatore regionale ha deciso di mantenere le maggiorazioni entro un confine settoriale piuttosto limitato, senza toccare le specializzazioni tradizionali del territorio emiliano, ovvero la produzione di prodotti di ceramica e terracotta (che sul territorio conta un rilevante numero di medie e grandi aziende) e la produzione di macchine e similari (rispettivamente i settori della classificazione Ateco C23 e C28). Non sono state applicate maggiorazioni sui settori a elevata specializzazione locale, ma a differenza del caso toscano le dimensioni medie delle unità locali nei settori a alto QLS (quoziente di specializzazione regionale, basato sullo scostamento delle quote di addetti per settore nei territori rispetto alla media nazionale)¹⁹ non colpiti dalle manovre sono più elevate. In entrambi i settori «risparmiati» una quota superiore (settori C23 e C28) al 15% delle unità locali nei due settori hanno più di 50 dipendenti²⁰. Ricordiamo, per paragone, come in Toscana i settori del tessile abbigliamento e della pelletteria, con elevato QLS territoriale, avessero un numero di unità locali con più di 50 dipendenti pari a una quota di poco inferiore al 5% secondo il censimento Istat 2011. Terza tra le specializzazioni locali non toccate dalla maggiorazione in Emilia-Romagna, ancorché il grado di specializzazione sia minore rispetto a quella di altre regioni, almeno secondo l'indicatore QLS da noi utilizzato, la produzione di veicoli da trasporto (C29). Questa è però caratterizzata da valore aggiunto per addetto tra i più elevati in Italia per il settore, ovvero 115 euro per addetto contro i 70 in Piemonte, una delle regioni con elevato indicatore QLS per il medesimo comparto settoriale. Anche il settore del turismo, ancorché caratterizzato da imponibile medio più basso degli altri settori a specializzazione elevata, non è stato colpito da manovre in maggiorazione.

19. Il QLS in ogni regione e per settore S si calcola come: $QLS_{i,S} = \frac{A_{i,S}}{\frac{A_i}{A_{i,w}}}$. A sono gli addetti

nella regione i-esima alle unità locali di fonte Istat, Censimento industria e servizi 2011.

20. Su dati Istat Censimento imprese e servizi 2011.

3.4.2 *Regione Marche*

Le Marche hanno optato per un regime di maggiorazione di aliquota indistinto, pari a +0,83% rispetto all'aliquota base, che colpisce tutti i settori eccetto quelli previsti dalla legge nazionale (d.lgs. 446/1997). A partire dal nuovo livello (4,73%), ha poi operato per agevolazioni settoriali, o relative a specifiche tipologie di impresa o di attività dell'impresa, diminuendo con differente intensità l'aliquota massima applicata. Il gettito simulato è pari a circa 47 milioni di euro, a valori correnti 2014. La manovra con maggiorazione diffusa avrebbe garantito un gettito superiore a quello di altre regioni del Centro-Nord ma a prezzo di uno sforzo fiscale di tutto rilievo. Il trade-off tra esigenze dettate dal vincolo di bilancio e mantenimento delle agevolazioni offerte a un'ampia selezione di tipologie di imponibile, legate a specifiche tipologie di impresa in settori su cui la regione ha specializzazioni territoriali rilevanti o comunque su cui il legislatore ritiene vi sia potenziale incentivante con strumenti fiscali, appare nell'attuale contesto macroeconomico e legislativo di difficile stima. A fronte di un significativo incremento di aliquota, ricordiamo come nel frattempo siano intervenuti i vincoli alla manovrabilità imposti dal centro e l'erosione dell'imponibile dettata dalle ripetute manovre nazionali. Dal punto di vista del bilancio regionale, le politiche rimodulate in agevolazione, di cui i nostri calcoli non possono esaurire gli effetti, non dovrebbero alterare eccessivamente l'obiettivo di mantenere un gettito coerente con quello da noi calcolato anche nell'ultimo biennio (2015-2016) su cui è calata la scure del taglio del costo del lavoro dall'imponibile. Tra i settori colpiti dalla maggiorazione vi sono anche i settori di punta tradizionali in regione (pelletterie e abbigliamento, produzione di calzature e articoli da viaggio, ovvero i settori C13-15, le industrie del «bianco», settori C26-28 e i produttori di mobili, ovvero i settori C31-33, tutti come si vede in figura 2 dotati di QLS superiore all'unità, ovvero specializzazione superiore alla media italiana). Tra questi, a parità di specializzazione, ve ne sono alcuni dove la presenza di grande impresa è più rilevante. La quota di imprese con addetti superiori ai 50 rispetto al totale regionale è più che doppia nel settore degli elettrodomestici e dei mobili rispetto al tessile e abbigliamento. Il legislatore regionale sembra tenere in considerazione gli aspetti distributivi dell'imposta all'interno dei settori maggiormente polverizzati, ovvero il tessile abbigliamento e l'industria della pelletteria. Viene

diminuita l'aliquota massima per specifiche attività di impresa che operano all'interno di questi settori, su cui il territorio esprime un quoziente di localizzazione elevato. È il caso ad esempio delle attività svolte in conto-terzismo, o dell'agevolazione per specifiche dimensioni d'impresa. Vengono mantenuti i regimi di agevolazione per le cooperative sociali, e non viene sfruttato tutto lo spazio in aumento disponibile sull'aliquota per i settori bancario e assicurativo (si applica al settore bancario e assicurativo un incremento limitato allo 0,83%, inferiore al massimo consentito). In totale, i settori agevolati sono di poco superiori a 32 e le tipologie di attività d'impresa su cui si applica la diminuzione di aliquota 9. Si diminuisce il regime di aliquota per le piccole imprese e per le imprese attive nell'intrattenimento e il turismo (con l'applicazione di agevolazioni da 4,13% a 3,9% rispetto all'aliquota ordinaria). Anche in questo caso, si confermano le agevolazioni su settori a elevata frammentazione produttiva e con ampia presenza di micro imprese.

L'estensione a una molteplicità di settori della maggiorazione avrebbe garantito un gettito robusto (tenuto conto delle dimensioni totali dell'imponibile regionale), a fronte di shock settoriali e fiscali di ampia portata, e insieme avrebbe consentito di mantenere le manovre di tipo industriale verticale e orizzontale sul territorio a una molteplicità di soggetti passivi, anche nei settori a basso valore aggiunto per addetto. Per le Marche l'amputazione dell'autonomia di scelta sull'imponibile non consente una regolazione più fine delle decisioni fiscali e vincola la capacità dell'amministrazione di sperimentare nuove forme di supporto al sistema produttivo locale che non penalizzi troppo le esigenze di bilancio. Ricordiamo in proposito come in regione Marche il vincolo di bilancio, approssimato dallo scarto dalla media del saldo di parte corrente 2011-2014 (-0,1), sia stato tra quelli maggiormente sotto pressione nel quadriennio (tabella 4).

3.4.3 *Regione Toscana*

La Toscana ha applicato nel 2015 una manovra diversificata in maggiorazione (+0,92%) su 39 settori, nella codifica Ateco 2007 a due cifre (5 di questi sono catalogati secondo la codifica Ateco 2002, qui riclassificati nella versione più recente della nomenclatura). In questa tabella sono elencati i sotto-settori contenuti nelle voci Ateco 2007 a due cifre indicate nelle manovre applicate dalla Toscana, ovvero una

quantificazione della platea potenziale di imprese a cui la maggiorazione può applicarsi, per un totale di 243 sotto-settori a 4 cifre Ateco. Per soli 6 settori nella classificazione Ateco a due cifre (per un totale di 103 sotto-settori) la maggiorazione è limitata alle sole società di capitali. Si tratta, per il settore del commercio, quale che sia la tipologia di prodotto venduto, e per i settori del turismo e della sanità, di maggiorazioni che hanno risparmiato i piccoli operatori.

L'esito in termini di gettito è superiore a 81 milioni di euro a valori correnti 2014. Questo risultato, oltre a essere il migliore in termini di gettito tra le regioni a statuto ordinario non vincolate a piani di rientro, è l'unico in crescita nel periodo 2008-2014 (+74% circa). Ricordiamo che nello stesso periodo tutte le regioni a statuto ordinario, in varia misura, hanno perso gettito, escludendo quelle in piano di rientro. Ancorché la base di partenza, l'anno 2008, sia calcolata su dati fiscali, e quindi non comparabile con le nostre simulazioni al 2014, le variazioni crediamo rispettino l'ordinamento finale. Rispetto al 2008 l'effetto sul gettito dell'incremento dello sforzo fiscale regionale, tenuto conto che per l'anno base d'imposta il numero di settori su cui la maggiorazione era attiva era inferiore (solo 4 settori, al netto delle attività finanziarie), pone la manovra toscana in controtendenza rispetto alla altre regioni a statuto ordinario non in piano di rientro.

La figura 3 mostra in maniera immediata l'ampio ventaglio di settori (con un indice di diffusione, ovvero la quota dei settori colpiti da manovra sul totale dei settori produttivi, pari a 34,5, il più alto tra le regioni) su cui sono state spalmate le manovre. Non risultano colpiti dalle manovre i 2 settori nel manifatturiero con quozienti di specializzazione locale superiori a 1,5 (definibili come settori a forte specializzazione)²¹ ovvero il tessile e abbigliamento (settore C13-15, con caratteristiche distrettuali e concentrato nel Pratese-Fiorentino) e il settore cartario (C16-18 fortemente concentrato nel Lucchese e nel Pistoiese). Non risultano colpiti inoltre i settori legati alla ristorazione e alberghi (settore I della classificazione in tabella 2), con rilevanti densità localizzative nelle località turistiche maggiormente attrattive della costa e dell'interno. La maggior parte delle maggiorazioni colpisce il settore dei servizi, all'interno del quale esistono specializzazioni locali

21. Definiamo settori a media specializzazione quelli con QLS maggiore di 1,5 e minore di 2, mentre a forte specializzazione quelli con QLS maggiore di 2.

(indicate dalle barre in azzurro chiaro nel grafico) non particolarmente differenti dalla media nazionale (che ricordiamo si indica con un valore pari all'unità di QLS), con l'eccezione dei due sotto-settori dedicati al noleggio e ai servizi per il turismo (appartenenti al settore N), comunque legati alla buona specializzazione regionale nel settore. I due sotto-settori ad alto valore aggiunto per addetto, su cui sono state applicate le maggiorazioni (segnalate in nero nella figura 3), sono il settore farmaceutico (C21) e l'estrattivo (B). Le scelte del legislatore regionale quindi, oltre al settore dei servizi, si concentrano nei comparti manifatturieri su cui esistono specializzazioni territoriali (come nel caso del settore estrattivo) o comunque su cui la regione mantiene presidi di eccellenza e ad alto valore aggiunto (settore farmaceutico, o della trasformazione legata al petrolchimico). Altri settori con imponibile di pregio su cui sono state applicate le maggiorazioni sono quelli classificati come D, ovvero la produzione e fornitura dei servizi a rete (gas, acqua elettricità ecc.), un settore tradizionalmente a valore aggiunto più elevato e a rilevante intensità di capitale per addetto (e con elevato imponibile medio) e come E, ovvero fornitura di acqua e servizi per il trattamento dei reflui. Come nel caso delle simulazioni per le altre regioni che hanno applicato una maggiorazione a questi settori, e in particolare a quello di tipo D, una difficoltà nel rilevare gli effetti di gettito secondo il dettaglio settoriale offerto dalla contabilità Istat (o dai database dei bilanci di impresa) consiste nell'impossibilità di scorporare le aziende che offrono servizi in concessione, tassate ad aliquota separata, e quindi ottenere l'effetto netto delle maggiorazioni che le regioni applicano, con manovra autonoma, su questo settore produttivo²².

Infine, per alcuni dei settori appartenenti ai servizi alle imprese, alla persona e per il turismo si restringe la platea dei settori colpiti alle sole società di capitali²³. Anche nel caso delle imprese concessionarie

22. Si segnala infine, come nel caso di altre regioni, il tentativo di svincolare la manovra regionale dalle strettoie normative imposte dalla nomenclatura Ateco tradizionale, estendendo a imprese miste la maggiorazione di aliquota che, a causa della specializzazione Ateco originaria, rimanevano escluse dalla maggiorazione applicata al settore finanziario. È il caso delle imprese con codice di attività Ateco 2007 elencato come 53.10, ovvero appartenente al settore dei servizi postali.

23. Non è possibile scorporare dal valore aggiunto da noi utilizzato come base per le simulazioni per il settore le imprese non di capitale, per verificare l'impatto sul gettito.

il legislatore ha deciso di non colpire le micro imprese, e il campo di applicazione delle maggiorazioni è stato ristretto alle sole società di capitali. Da ultimo, merita una nota l'assenza di manovre specifiche sul settore delle bevande, dove esistono eccellenze nella produzione vinicola. Ricordiamo in questo caso come la valutazione dell'imponibile settoriale potenziale da parte del legislatore regionale possa essere sterilizzata dall'eliminazione decisa dal legislatore nazionale dell'imposta per il settore agricolo, che potrebbe escludere alcune tra le più elevate concentrazioni di imponibile medio nel medesimo settore nei territori italiani²⁴.

Si confermerebbe nel caso della Toscana quanto rilevato in Proveddi (2014), ovvero la preferenza del legislatore per le maggiorazioni su settori maggiormente concentrati, rispetto ai settori altamente polverizzati in termini di valore aggiunto per addetto e dimensioni d'impresa.

Se da un lato lo sforzo fiscale ha reso disponibile un gettito aggiuntivo robusto, l'ampio ventaglio delle manovre applicate al comparto dei servizi²⁵ avrebbe garantito una sorta di «copertura» dai rischi degli shock settoriali, che hanno colpito duramente il settore manifatturiero nel periodo in esame²⁶. Nella figura 3 si incrociano i settori colpiti dalle manovre regionali (in nero) con gli indicatori della dinamica del valore della produzione netta (ovvero la variazione dell'imponibile fiscale ai fini Irap per settore a livello nazionale indicata dalla linea azzurra) e degli andamenti settoriali (la dinamica del valore aggiunto). La regione si caratterizza per la presenza di settori di attività sul territorio caratterizzati da non elevato valore aggiunto medio. La regione nel quadriennio 2011-2014 presenta uno scarto negativo del saldo di parte corrente²⁷ (-5,1) rispetto alla media nazionale, tra i più elevati nelle

24. Su questo fronte appare ancora da decifrare la norma di esenzione dall'imposta Irap contenuta nella l. 208/2015, e in che misura operi a favore di una esenzione totale anche per i redditi di impresa derivanti da coltivazioni nel settore vitivinicolo.

25. Ancorché approssimativa, la platea potenziale dei sotto-settori colpiti dalla manovra sui servizi avrebbe un peso sul valore aggiunto pari al 39% del totale.

26. Ricordiamo come la dinamica del valore aggiunto totale dei servizi al netto della pubblica amministrazione in Toscana (+2,5% la crescita in volume) è stata debolmente positiva, mentre quella del manifatturiero (-11,5 in volume), della produzione e distribuzione dei servizi a rete (-46%) e del settore estrattivo (-8%) sono state negative.

27. Ovvero la differenza tra entrate e spese al netto dei rimborsi per anticipazioni di cassa.

regioni a statuto ordinario non in piano di rientro (tabella 4 ultima colonna), a testimonianza di un elevato grado di stress finanziario. Il rispetto delle esigenze di bilancio, garantito dall'elevato sforzo fiscale plurisettoriale, è compatibile con il più elevato numero di manovre in diminuzione, o in alcuni casi di esenzione completa, per settori, tipologia di impresa o finalità meritevoli di sostegno regionale. Tra le manovre si indicano 17 tipologie di agevolazione, per tipi di impresa e settori. In particolare, merita una segnalazione la scelta di agevolare i soggetti passivi che decidono di partecipare a reti di impresa, quelle che acquisiscono certificazioni di tipo ambientale o che si trovano in aree di crisi e quelle che operano nei settori a medio-alta tecnologia. L'aliquota applicata, in diminuzione per le imprese che soddisfano questi criteri, fa parte di un pacchetto di agevolazioni incentivanti che rientrano tra le politiche industriali autonome regionali. Non siamo in grado di valutare isolatamente gli effetti di gettito in diminuzione derivanti da queste manovre in agevolazione, ma un approfondimento pare necessario, insieme a una valutazione dell'efficacia delle politiche fiscali della regione nel periodo considerato, per fornire ulteriori indicazioni sulle capacità delle amministrazioni di disegnare le politiche fiscali e monitorare gli imponderabili su cui si applica l'autonomia decisionale.

3.4.4 *Regione Lombardia*

La regione non ha optato per maggiorazioni di aliquota nei settori del manifatturiero e dei servizi non finanziari nel periodo 2008-2014, limitandosi al mantenimento delle due aliquote in maggiorazione per il settore bancario e assicurativo. L'indice di diffusione delle manovre in maggiorazione è quindi pari a 2,9, il più basso insieme a Veneto e Piemonte. Le ragioni del vincolo di bilancio indicherebbero una minore pressione sulla manovra sulle aliquote Irap, come indicato dal valore dello scarto dalla media del saldo corrente, che pone la Lombardia tra le regioni più virtuose nel quadriennio 2011-2014 (2,3 il valore rispetto alla media italiana). In merito alle scelte fiscali effettuate dal legislatore lombardo si nota come gli effetti della specializzazione produttiva locale, insieme alla prevalenza nel territorio di settori dotati di imponderabili pregiati, si trasferiscano sulla distribuzione potenziale del gettito Irap e sullo sforzo fiscale necessario all'amministrazione regionale per mantenere inalterato (o aumentare) il gettito. L'applica-

zione dell'aliquota in maggiorazione ai settori bancario e assicurativo produrrebbe nelle simulazioni da noi effettuate un gettito pari a circa 63 milioni di euro, al netto della manovra statale del 2015. Il calo di gettito che quantifichiamo nel periodo 2008-2014 in circa -67%, il terzo più elevato tra le regioni a statuto ordinario, indicherebbe l'effetto dello shock sull'imponibile medio di settore (finanziario) ai fini Irap (la linea azzurra in figura 4), non compensato dall'andamento del valore aggiunto settoriale. Il calo così rilevante quindi si sarebbe determinato in concomitanza con la diminuzione del valore della produzione netta settoriale, nel triennio 2012-2014, concentrandosi sul territorio l'effetto a causa della rilevante specializzazione locale rispetto alle altre regioni. Dal 2008 non ci sono state modifiche rilevanti alla determinazione settoriale delle politiche di maggiorazione, mentre sono state estese, anche se in misura contenuta, le agevolazioni per determinate tipologie di impresa (agevolazioni per start up e imprese attive nell'edilizia residenziale). La regione ha esteso le agevolazioni, in funzione di rilancio della competitività locale, alle imprese innovative che vengono avviate nel territorio, attraverso una diminuzione di aliquota pari a 1% rispetto a quella ordinaria. In Lombardia questa è l'unica agevolazione Irap esplicitamente orientata a una specifica opzione di politica per le imprese non limitate ai settori sanitario, dell'istruzione e dell'assistenza. In regione la realtà delle imprese che erogano servizi alla collettività in regime misto (non solo nella sanità, ma anche nei servizi dell'istruzione e nel terzo settore), e su cui la regione ha un tradizionale interesse, è di dimensioni rilevanti, e quindi gli effetti delle 6 agevolazioni potrebbero essere non trascurabili in termini di gettito²⁸.

Con uno sforzo fiscale concentrato esclusivamente su alcuni dei settori su cui la Lombardia ha un netto vantaggio competitivo e gode di forti economie di agglomerazione (il coefficiente di specializzazione QLS del settore finanziario infatti è superiore a 1,5, e il peso in termini di valore aggiunto del settore sul totale, pari a circa l'8% è il più alto in Italia) l'amministrazione manterrebbe un gettito superiore ai 60 milioni di euro pur in presenza del taglio del costo del lavoro. Per avere un ordine di grandezza relativa, il valore

28. La regione Lombardia ha previsto penalizzazioni nel territorio lombardo per gli esercizi che installano giochi d'azzardo (+0,92%).

è superiore a quello ottenuto da una regione come le Marche, che deve però inasprire l'aliquota su tutto l'imponibile territoriale. Non solo la dimensione dell'imponibile favorisce il mantenimento di un buon livello di gettito a parità di sforzo fiscale, ma non sarebbe difficile per l'amministrazione regionale ampliare il menu delle maggiorazioni con uno sforzo fiscale minimo per superare lo scoglio dell'abbattimento del costo del lavoro dall'imponibile e compensare il gettito in caduta. In figura 4 si può apprezzare la struttura delle specializzazioni QLS in Lombardia, e la loro diffusione, oltre al settore finanziario, estesa in settori con livelli di valore aggiunto per addetto medio-alti. La concentrazione nello stesso territorio di un elevato numero di specializzazioni, con alta presenza di imprese di dimensione medio-grande e produttività maggiore della media nazionale, favorirebbe, a parità di sforzo fiscale teorico, un gettito più elevato e, qualora fosse conservata l'attuale versione dell'imposta, amputata del costo del lavoro, un'ampia scelta di sotto-settori con maggior dotazione di capitale per addetto, almeno in termini relativi, rispetto alle altre regioni su cui applicare maggiorazioni.

3.4.5 *Regione Veneto*

Insieme alla Lombardia e al Piemonte è l'unica regione, tra quelle più industrializzate del Centro-Nord, a non aver optato per un regime di maggiorazione di aliquota plurisettoriale, mantenendo l'aggravio dello 0,92% solo per i settori bancario e assicurativo. Il gettito simulato è pari a circa 19 milioni di euro a valori 2014. Il calo di gettito sarebbe stato di poco superiore al 60% dal 2008. Non vi sono state significative modifiche al campo di applicazione delle manovre regionali nello stesso periodo. Il calo dell'imponibile settoriale (il valore della produzione netta ai fini Irap) ha colpito anche il potenziale di gettito che in questa regione è limitato al settore finanziario, come nel caso lombardo (e, vedremo, piemontese), in assenza di recupero di gettito da altri imponibili. L'indice di stress di bilancio (4,8) indica una situazione di salute finanziaria al di sopra della media italiana. L'amministrazione veneta ha concesso un numero di agevolazioni (o esenzioni) tra i più elevati (8 tipologie) alle imprese del settore cooperativo sociale, insieme ad alcune agevolazioni concentrate sulle imprese giovanili e a conduzione femminile.

3.4.6 Regione Liguria

La Regione Liguria ha concentrato settorialmente le maggiorazioni di imposta su alcune delle specializzazioni tradizionali del tessuto economico locale, ovvero le imprese del settore della raffinazione dei petroli, della produzione e fornitura di energia gas e vapore e del siderurgico (e trattamento dei metalli). Ha maggiorato l'aliquota anche in settori quali i servizi bancari e assicurativi²⁹, come nelle altre regioni, e sulle imprese nel settore delle telecomunicazioni fisse e mobili. L'indice finale di diffusione è pari a 5,7, ovvero si posiziona a un livello intermedio rispetto alle altre regioni. Nel caso ligure, come si nota in figura 6, sono state colpite da maggiorazioni imprese in comparti a elevato valore aggiunto medio, ma che non presentano più caratteri di accentuata specializzazione locale, se si fa eccezione per il settore della raffinazione petrolifera. Si nota con evidenza l'assenza del settore (H50) dei trasporti marittimi e del settore (C30) della fabbricazione di altri mezzi di trasporto (cantieristica, materiale ferrotranviario e aeronautico e altri mezzi di trasporto) tra quelli colpiti dalle manovre. Il settore dei trasporti marittimi nel territorio presenta una specializzazione elevata in termini di addetti, e le prime 4 imprese per fatturato operanti in regione da sole incidono per il 70% circa del fatturato totale settoriale. Il settore della fabbricazione di altri mezzi di trasporto è anch'esso caratterizzato da un numero ridotto di grandi imprese (attive nella costruzione di mezzi ferroviari e nella cantieristica dedicata alla navigazione da diporto), con fatturato al di sopra dei 200 milioni di euro (a valori di bilancio 2015), e numerose piccole-medie imprese attive nella cantieristica navale. L'effetto sul gettito simulato, nonostante la pluralità di settori coinvolti, è debole, nel confronto con le altre regioni e nella dinamica 2008-2014. Al 2014 si calcola un gettito inferiore a 9 milioni, in calo del 62% circa rispetto al 2008. Tra le regioni a statuto ordinario è il terzo calo più intenso, inferiore solo a quello piemontese e lombardo. Dal periodo di imposta 2008 le politiche in maggiorazione e i settori di applicazione non sono stati modificati.

Gli effetti asimmetrici degli shock agli imponibili Irap settoriali e l'idiosincratia crisi dei comparti produttivi su cui la regione godeva di specializzazioni tradizionali avrebbero colpito in maniera rilevante l'imponibile selezionato dall'amministrazione per applicare le mano-

29. E per i servizi finanziari effettuati da entità miste (come il servizio postale).

vire in maggiorazione. Il gettito da noi stimato potrebbe subire ulteriori diminuzioni ipotizzando il protrarsi di crisi aziendali nel settore del credito bancario, già duramente colpito come si mostra in tabella 5, dove il calo del 15% del valore aggiunto settoriale a prezzi costanti assume caratteristiche uniche nel Nord Italia (nel triennio 2012-2014 il calo tocca il -18%). Inoltre le imprese di dimensione elevata basate in Liguria all'interno dei settori della raffinazione, della produzione e distribuzione di energia e del siderurgico potrebbero registrare ulteriori diminuzioni del debito d'imposta Irap, a seguito del protrarsi della crisi settoriale, per processi di fusione e/o liquidazione aziendale o altri effetti derivanti da riorganizzazione aziendale, a cui si potrebbe attribuire un ulteriore calo del debito d'imposta totale. Già in altri contesti territoriali (come ad esempio in Toscana) abbiamo visto come la scelta del legislatore si concentri sui settori a elevato valore aggiunto medio e concentrati, anche se non dotati di specializzazione territoriale molto forte. Nel caso ligure però non tutti i settori, tra quelli su cui la regione ha una specializzazione più elevata in termini di addetti e con rilevante concentrazione in termini dimensionali, sono stati colpiti da maggiorazione.

In sintesi, per la Liguria intense crisi settoriali e volatilità nella legislazione fiscale nazionale potrebbero aver condizionato il gettito finale determinato dalle scelte del legislatore regionale, con effetti asimmetrici resi più intensi dall'andamento dei settori legati al mercato energetico, oltre all'effetto dell'erosione di imponibile per il settore bancario. Andrebbe testata l'ipotesi secondo cui i settori del petrolifero e dell'estrattivo, che in alcuni casi sono attivi anche nel settore della produzione e distribuzione di energia elettrica, caratterizzati in regione da rilevante concentrazione (pochi player che presentano elevati valori della produzione), potrebbero aver subito gli effetti sul conto economico della dinamica delle quotazioni dei prezzi dei petroliferi e derivati, oltre che dalle condizioni di domanda. Ricordiamo che in regione le imprese di capitali registrate nel database Aida a nostra disposizione (circa 80 imprese in questi settori) presentano una media di ricavi pari a circa 158,9 milioni e una mediana pari a circa 2,3 milioni, con una forte asimmetria a favore delle imprese di grandi dimensioni (le prime 6 imprese nei tre settori hanno ricavi pari all'83% circa del totale nel 2014). Gli shock subiti da poche grandi imprese potrebbero aver influito in maniera determinante sul debito d'imposta aggregato.

Queste ipotesi, del tutto esplorative, dovranno essere messe alla prova utilizzando i dati di gettito provenienti dall'anagrafe fiscale relativi alle imprese dei settori colpiti da manovra che producono in impianti posizionati in regione. La Regione Liguria ha applicato agevolazioni solo ai settori (3 tipologie) legati alla cooperazione e al volontariato, escludendo agevolazioni settoriali con finalità di politica industriale. Si veda in proposito l'approfondimento dei dati Irap relativi alla regione Liguria in questo volume (a cura di Anfigeno, Boracchia e Gandullia).

3.4.7 Regione Piemonte

La Regione Piemonte ha optato per due sole tipologie di maggiorazione, ovvero le manovre dedicate ai settori bancario e assicurativo, similmente a quanto avviene per il Veneto e la Lombardia. Il coefficiente di dispersione è pari a 2,9. Non sono state modificate le aliquote per settori diversi da quello finanziario, e sono applicate agevolazioni (per un totale di 8) alle tipologie di impresa coinvolte nella cooperazione e nell'assistenza e beneficenza, così come alle imprese operanti in comuni marginali³⁰. Il gettito simulato è pari a poco più di 5 milioni di euro a valori correnti 2014, il più basso tra le regioni del Nord comparabili. Dal 2008 il calo sarebbe stato pari a circa il 90%, il più elevato nelle regioni a statuto ordinario che non hanno utilizzato la leva Irap per i piani di rientro. Se si fa eccezione per l'introduzione di alcune agevolazioni per territorio dove si svolge l'attività di impresa, il campo di applicazione delle politiche sulle aliquote è rimasto quello del 2008. Come si nota in figura 7, le specializzazioni settoriali più importanti, in termini di presenza sul territorio di addetti alle unità locali, o i settori con valore aggiunto più elevato, non hanno subito aggravii di aliquota. Il caso piemontese conferma la rilevanza degli shock asimmetrici determinati dagli interventi statali sulla definizione dell'imponibile, che possono aggravare gli effetti di gettito in maniera differenziata tra territori, insieme all'andamento ciclico dei settori oggetto delle manovre.

Per i settori colpiti da manovra regionale, banche e assicurazioni, ricordiamo come si modifichi la considerazione ai fini Irap delle svalutazioni su crediti. Queste prima del 2013 risultavano deducibili nei

30. Anche in Piemonte si è scelto di disincentivare l'installazione di apparecchi da gioco negli esercizi commerciali attraverso manovre fiscali in agevolazione.

limiti dello 0,30% del valore nominale complessivo dei crediti erogati, mentre l'eccedenza rispetto alla quota calcolata applicando la percentuale dello 0,30% risultava deducibile nei diciotto anni successivi in quote costanti. Ma la legge di stabilità 2014 (all'art. 1, comma 160, della legge n. 147 del 27 dicembre 2013) ha introdotto una norma per cui le rettifiche di valore verso la clientela sono deducibili nell'esercizio in cui sono imputate in bilancio e nei quattro successivi, mentre quelle realizzate mediante cessione a titolo oneroso sono deducibili integralmente nell'esercizio di realizzo. Questa modifica alla definizione di imponibile settoriale avrebbe influenzato il gettito finale in tutte le regioni che hanno maggiorato l'aliquota standard per banche e assicurazioni, ma con intensità differenziata (non solo in Piemonte, ma come si è notato per la Liguria e la Lombardia), in ragione dell'idiosincratico ciclo settoriale territoriale e dalla specializzazione relativa rispetto alla media nazionale.

Queste norme, comuni a tutte le regioni, sono da includere tra le determinanti delle modifiche al gettito da manovra propria regionale derivante dai settori assicurativo e finanziario, ma il risultato in Piemonte potrebbe essere stato influenzato anche da elementi diversi. Il riparto dell'imponibile, il valore di α per il calcolo di Imp_p , per i settori bancario e assicurativo è basato, semplificando all'estremo, rispettivamente sull'ammontare dei depositi e premi territorializzati. Questo criterio non è esente da critiche, ma nel caso piemontese può essere richiamato per notare come nel periodo in cui si è verificato il calo di gettito più rilevante, ovvero a partire dal 2012, non vi sia stata una modifica altrettanto significativa del riparto territoriale dell'imponibile riferito al settore bancario e assicurativo. Per i premi nei rami danni e vita, secondo l'Ivass³¹, il peso della regione sul totale nazionale è rimasto attorno all'8,2-8,6%. Tenuto conto che la regione ospita operatori del settore di grandi dimensioni e che il valore aggiunto settoriale nel triennio in questione (2012-2014) ha recuperato alcune delle posizioni perse (+4% in termini reali)³², rimane da approfondire il meccanismo che ha condotto a una così drammatica caduta del gettito territorializzato.

31. Istituto per la Vigilanza sulle Assicurazioni. Reportistica sulla distribuzione regionale dei premi nei diversi anni.

32. Fonte: contabilità regionale Istat.

Tabella 5. Valore aggiunto territoriale del settore banche e assicurazioni a prezzi costanti. Variazioni% 2008-2014

<i>Regioni</i>	<i>Var.% 08-14</i>
Piemonte	-1,0
Liguria	-15,0
Lombardia	9,4
Veneto	8,8
Emilia-Romagna	13,2
Toscana	0,3
Umbria	2,0
Marche	12,2
Basilicata	-3,6
Italia	4,0

Fonte: Contabilità territoriale Istat

In sintesi, la concentrazione delle manovre in maggiorazione di aliquota (che ricordiamo è concessa dalla legge fino allo 0,92% rispetto alle aliquote ordinarie) su un'unica tipologia di imponibile (il settore finanziario), dove la regione registra un calo del valore aggiunto pari a -1% in termini reali tra il 2008 e il 2014 (tabella 5), unica a subire un calo in volume con la Liguria e il Friuli tra le regioni del Nord comparabili, e su cui cala la scure statale dell'introduzione delle deduzioni settoriali per alleggerire il carico fiscale delle imprese bancarie e assicurative in quota parte dei crediti deteriorati, avrebbe compresso il gettito piemontese in maniera rilevante. La decisione di bloccare la manovrabilità delle aliquote impedisce al legislatore regionale una diversificazione degli imponibili per contrastare la caduta di gettito da manovra autonoma.

Appare necessario un approfondimento dei differenziali territoriali nei gettiti garantiti dalle manovre in maggiorazione su questo settore, facendo riferimento a dati accessibili da tutte le amministrazioni regionali, in ragione della complessità dei meccanismi di riparto dell'imponibile, che nel caso specifico non si basano sulla quota degli addetti alle unità locali.

3.4.8 Regione Umbria

La Regione Umbria ha maggiorato l'aliquota in 33 settori (compresi all'interno di 8 settori nella classificazione Nace rev. a 2 cifre). Oltre alle maggiorazioni sui settori bancario e assicurativo, ha effettuato manovre in maggiorazione per i settori della produzione e fornitura di energia (D) e le telecomunicazioni. Sono state inoltre coinvolte le imprese in due settori specifici (codici Ateco 41.10 e 42.99), ma di questi non disponiamo di sufficienti informazioni per valutare il peso in termini di gettito. L'indice di diffusione delle manovre è pari a 5,4. Il gettito simulato è pari a 4 milioni di euro circa, in flessione rispetto alle stime 2008 di circa il 47%. Dal 2008 non si rilevano differenze nelle politiche fiscali e nei settori colpiti così come nelle agevolazioni. Non sono presenti agevolazioni settoriali ma esclusivamente agevolazioni per le tipologie di impresa cooperativa e onlus, non solo operanti nel settore sociosanitario e educativo (per un totale di 4 tipologie). Le specializzazioni locali, in termini di addetti, non sono dotate di imponibili di particolare «pregio» dal punto di vista dell'Irap. Vi è una quasi totale coincidenza tra settori sottoposti a shock sui valori di imponibile ai fini Irap e settori colpiti dalle maggiorazioni (figura 8).

3.4.9 Regione Basilicata

La Regione Basilicata ha applicato aliquote in maggiorazione a 14 sotto-settori, concentrati nei comparti su cui la regione ha una effettiva specializzazione, ovvero l'estrattivo e le attività a supporto delle attività di estrazione di idrocarburi e gas, la raffinazione, e la produzione e trasmissione di gas ed energia elettrica. Questa è l'unica regione a non aver maggiorato l'aliquota base per i settori finanziario e assicurativo. Non è stato colpito da maggiorazione il settore a specializzazione più elevata, ovvero il comparto della fabbricazione autoveicoli, con QLS superiore a 1,5 (figura 9). Ricordiamo come le unità locali nel settore della fabbricazione di autoveicoli e rimorchi secondo il censimento Istat del 2011 appartengono per più del 25% alla classe di addetti superiore alle 100 unità. Sono state agevolate 2 tipologie impresa (onlus e cooperative operanti nel sociale) e sono quindi assenti politiche mirate a specifici settori locali. Dal punto di vista della concentrazione del valore aggiunto, i settori dell'estrattivo e della produzione e trasmissione di energia pesano per una quota superiore all'11% del valore aggiunto totale nel 2014. In termini di gettito, il valore assoluto stimato è pari a meno di

0,5 milioni di euro, il più basso tra le regioni a statuto ordinario non in piano di rientro. Le stime al 2008 fornite dal Mef (tabella 1) riportano un dato di gettito negativo, legato al fatto che in quel periodo le uniche manovre regionali venivano effettuate in agevolazione, ed erano assenti le manovre in maggiorazione qui simulate. Non solo le ridotte dimensioni dell'imponibile locale e la manovra sul costo del lavoro 2015 quindi giustificerebbero valori di gettito relativamente bassi³³, ma, come nel caso della Liguria, l'andamento ciclico del settore estrattivo e della raffinazione potrebbe aver compresso in maniera rilevante il valore della produzione netta in regione. I dati di gettito provenienti dall'anagrafe fiscale consentirebbero di verificare il valore effettivo al 2014, ma l'andamento peculiare dei settori e gli shock a cui l'imponibile settoriale regionale ai fini Irap è stato sottoposto nel biennio 2012-2014 dovrebbero rendere le nostre simulazioni una stima ragionevole.

4. Conclusioni

Gli shock che hanno colpito gli imponibili Irap nelle regioni analizzate nel presente lavoro si possono sintetizzare, semplificando, in due tipologie. A seguito di crisi produttive legate al ciclo economico o a specifici shock alle specializzazioni locali tradizionali, gli imponibili locali hanno subito rilevanti diminuzioni. Vi sono poi gli effetti asimmetrici dell'erosione dell'imponibile generati dalle decisioni del legislatore nazionale, come ad esempio l'abbattimento della quota di costo del lavoro o, nell'ultimo triennio, le specifiche norme introdotte in reazione alle crisi del settore finanziario (per non citare quelle che sono state introdotte negli anni a partire dalla seconda metà degli anni Duemila). In particolare, per il settore bancario e assicurativo, il permesso di dedurre a partire dal 2013 una quota maggiore delle rettifiche di bilancio (conseguenti alla emersione dei cosiddetti crediti deteriorati) avrebbe colpito maggiormente le regioni che si sono affidate esclusivamente a maggiorazioni in questo settore, senza contare gli effetti delle crisi degli istituti bancari che riducono unità locali e addetti.

33. Si deve tenere conto che una maggiorazione spalmata sull'interno imponibile territoriale darebbe un gettito teorico pari a circa 44 milioni.

Alcune regioni, ovvero quelle che hanno mantenuto la concentrazione delle manovre su pochi settori, sono state pesantemente colpite da entrambi (Liguria, Piemonte, Lombardia e Veneto) o solo dalle crisi (congiunturali o strutturali) determinate dal ciclo settoriale (piccole regioni come la Basilicata, ad esempio). La sperequazione negli imponibili settoriali rende però differenziata la capacità di queste di reagire adeguatamente alla caduta dei gettiti da manovra propria. In un lavoro non pubblicato, abbiamo stimato come maggiorazioni ai settori a elevata specializzazione, su cui la Lombardia mantiene sistemi produttivi con robusta concentrazione di imprese medie e grandi (si veda la figura 4), produrrebbero un gettito aggiuntivo molto elevato, anche nettizzando l'imponibile dal costo del lavoro. Per le regioni intermedie del Nord, e in particolare quelle che hanno subito rilevanti shock produttivi e caratterizzate da specializzazioni settoriali su imponibili medi non particolarmente elevati, una simulazione simile effettuata applicando maggiorazioni solo a settori con specializzazioni produttive superiori alla media nazionale indica come il gettito alternativo non sarebbe altrettanto robusto, tenuto conto delle dimensioni delle economie coinvolte (in particolare per il Piemonte e la Liguria³⁴). In alcune regioni del Centro-Nord quindi la spinta al recupero di gettito da fonti alternative, sotto la pressione del fabbisogno, si scaricherebbe in maniera eccessiva sull'addizionale regionale Irpef, nel caso in cui si inaridissero ulteriormente i trasferimenti compensativi dal centro.

Il gettito più robusto da noi simulato nel lavoro, tenuto conto delle dimensioni dell'imponibile, si rileva nelle regioni che hanno optato per una diffusione plurisettoriale delle maggiorazioni, e queste, in particolare la Toscana e le Marche, sono anche quelle che hanno garantito un ricorso più ampio a manovre in agevolazione settoriale e per singole tipologie di impresa. I risultati delle simulazioni sul gettito da manovra propria in queste regioni confermano l'esistenza di differenti capacità nei territori di monitorare l'imponibile e modulare politiche fiscali che tengano conto contemporaneamente del vincolo di bilancio e della possibilità di incentivare specifici settori o tipologie di impresa. Le diseguali performance amministrative potrebbero però stimolare un virtuoso processo di imitazione nei diversi territori. Dovrebbe a tal proposito essere ripristinata la manovrabilità delle aliquote e si

34. Dati e simulazioni disponibili presso l'autore.

dovrebbe rendere meno intrusivo il processo di modifica alle definizioni di imponibile da parte del legislatore nazionale, e rendere meno incerto il relativo *tax design*. Nel caso dell'Irap, il cantiere è aperto ininterrottamente dalla sua istituzione, e oggi il confine delimitato dalla struttura d'imposta appare di dubbia compatibilità con l'autonomia residuale delle regioni.

A questo proposito, i nodi problematici legati al meccanismo di riparto si vanno ingrossando. La ridefinizione dell'Irap lascia in eredità, dal punto di vista del meccanismo di riparto dell'imponibile, l'urgenza di ripensare la territorializzazione. Si è scelto di scorporare la quota di lavoro a tempo indeterminato dalla definizione di imponibile, e l'attuale sistema di riparto dell'imponibile totale, ovvero tutto il reddito prodotto, nettizzato dal costo del lavoro, continua a essere basato sulla quota territoriale di personale (o meglio, il monte salari relativo) attribuibile alle unità locali delle imprese ivi localizzate. Nel caso del settore bancario, le conseguenze delle manovre statali appaiono esiziali sui gettiti. Ma i costi informativi sarebbero lievitati in maniera rilevante. Si è mostrato come nel caso specifico dei gettiti Irap territorializzati generati dal settore bancario e assicurativo, l'analisi dell'erosione di imponibile da attribuire a una o all'altra delle due tipologie di shock sopra descritte è resa particolarmente difficile dall'assenza di logiche trasparenti nel riparto degli imponibili a livello territoriale e quindi nell'indisponibilità di informazioni adeguate. Le più recenti modifiche dell'imponibile pongono quindi rilevanti richieste informative in carico alle regioni, premiando quelle meglio attrezzate a verificare ex ante gli effetti delle manovre regionali e, tenendo conto del rilevante ritardo con cui si ottiene la disponibilità dei dati fiscali (in media, la pubblicazione ufficiale delle dichiarazioni Irap sul sito del Mef avviene dopo 3 anni dall'anno di imposta effettivo), lasciano al margine i territori che volessero adeguarsi alle pratiche migliori anche senza accedere alle fonti di anagrafe fiscale dettagliata. Tali complicazioni informative non rendono agevole la stesura dei preventivi, come è ovvio pensare, specie nelle more dell'adozione del nuovo dettagliato sistema dei conti regionali (almeno nella parte dedicata alla gestione non sanitaria). Rende invero difficile anche il rapporto con l'amministrazione centrale, stante la difficoltà di ottenere tempestivi aggiornamenti sull'effettiva quantificazione delle decisioni legislative che hanno a oggetto un imponibile condiviso tra livelli di governo.

Le scelte settoriali delle regioni sull'aliquota propria non in tutti i casi hanno privilegiato settori con concentrazione rilevante e valore aggiunto medio più elevato (come nel caso della Toscana). In diversi territori (come nel caso emiliano e veneto), a differenza di quanto notato in altre analisi (Provvedi, 2014), si è notato come le amministrazioni hanno optato per non estendere a settori che presentano dimensioni di impresa relativamente elevate e valore aggiunto medio superiore alla media nazionale le maggiorazioni. Le motivazioni dell'esclusione di alcuni settori, e in particolare quelli più concentrati e dotati di imponibile di pregio, dalle maggiorazioni, al netto dell'influenza del livello preesistente di stress fiscale, meritano un approfondimento ulteriore, tenuto conto che potrebbero valere considerazioni strategiche da parte delle amministrazioni regionali non attribuibili solo a decisioni di tipo allocativo o orientate alla possibilità di esportare imposta. Anche nel caso di regioni con dimensioni di imponibile ridotte si può ipotizzare che se si fosse scelto di imporre le maggiorazioni anche a settori a elevata specializzazione produttiva e dimensione di impresa si sarebbe ottenuto un gettito alternativo non disprezzabile, tenuto conto del livello raggiunto nel 2014 e delle dimensioni totali dell'imponibile potenziale (come nel caso della Basilicata)³⁵.

Non sembrano essere rilevanti considerazioni legate alla competizione orizzontale sulle aliquote, e il caso lombardo rispetto alla decisione di non modificare le aliquote applicate al settore finanziario mostra come possano essere in gioco anche considerazioni legate alle economie di agglomerazione preesistenti. Le simulazioni per quest'ultima regione indicano come a una distribuzione territoriale già ampiamente sperequata, una delle tare iniziali dell'Irap ma non per questo la fonte unica dei problemi successivi della gestione del tributo, si aggiunge a seguito del taglio del costo del lavoro una differenziazione ancor più marcata tra territori con imprese ad alta intensità di capitale e imprese con alta concentrazione di lavoro, con ulteriori differenziazioni in base alla dimensione aziendale. Le manovre ulteriori delle regioni, e nulla vieta che, al netto del protrarsi del blocco imposto dal centro alla manovrabilità delle aliquote locali, possano esserne ulteriormente proposte, dovranno intervenire su un imponibile ancora più frammentato, con ampie sperequazione tra settori e all'interno di

35. Dati aggiuntivi disponibili presso l'autore.

questi, falsando la neutralità tra gli input produttivi tipica dell'imponibile nella versione iniziale e ponendo qualche dubbio sulla coerenza «orizzontale» dell'equità impositiva. La regione Lombardia, insieme al Veneto e all'Emilia-Romagna appaiono maggiormente attrezzate per scegliere le eventuali manovre in maggiorazione a partire da un menu sufficientemente ampio di settori con buona dotazione di capitale per addetto. Una ulteriore asimmetria *de facto*, ma esacerbata dalle decisioni del legislatore nazionale.

Altro discorso, non tema di queste note, è quello sull'efficacia della variabilità delle scelte fiscali nei diversi territori, variabilità che è cresciuta nel tempo. Anche se ci si limitasse ai territori non obbligati a manovre anche sull'aliquota standard dal ripiano dei disavanzi sanitari, ci si può attendere eterogeneità nei successi e negli insuccessi delle regioni nel garantire un ambiente ottimale alle imprese localizzate sul territorio, così come la condivisione con queste, e con i loro dipendenti, degli incrementi, o decrementi, di benessere connessi alle policy implementate (oltre che ovviamente al ciclo macroeconomico). Seppure questo rimanga un nervo scoperto e ancora tutto da analizzare, il rimedio per i fallimenti, così come l'incremento di benessere derivante dai successi dovrebbero rimanere dentro il recinto della responsabilità fiscale territoriale. Per alcune regioni, che hanno garantito livelli di gettito adeguati a fronte di estese agevolazioni per politiche verticali e orizzontali a favore del sistema produttivo locale, conculcare l'autonomia tributaria attraverso il blocco delle aliquote o attraverso frequenti interventi sulla definizione di imponibile (o al limite la cancellazione definitiva dell'imposta su questa tipologia di imponibile) non sembra essere il miglior modo per premiare l'azione svolta sul fronte dell'autonomia tributaria al margine.

Riteniamo in ogni caso che la competizione tra territori, uno dei cardini che giustificano l'introduzione di strumenti fiscali, attraverso una formula perequativa che ne lasci libera una quota e favorisca le politiche di spesa autonome, dovrebbe continuare a fornire una delle chiavi per modellare gli strumenti della fiscalità autonoma regionale. Un ulteriore approfondimento dell'evoluzione e della struttura delle manovre proprie sulle aliquote Irap, assieme al riconoscimento delle pratiche migliori, e dei problemi che possono ostacolarle, dovrebbero accompagnare la riflessione sulla riapertura del cantiere della fiscalità autonoma regionale.

Figura 1. Emilia Romagna

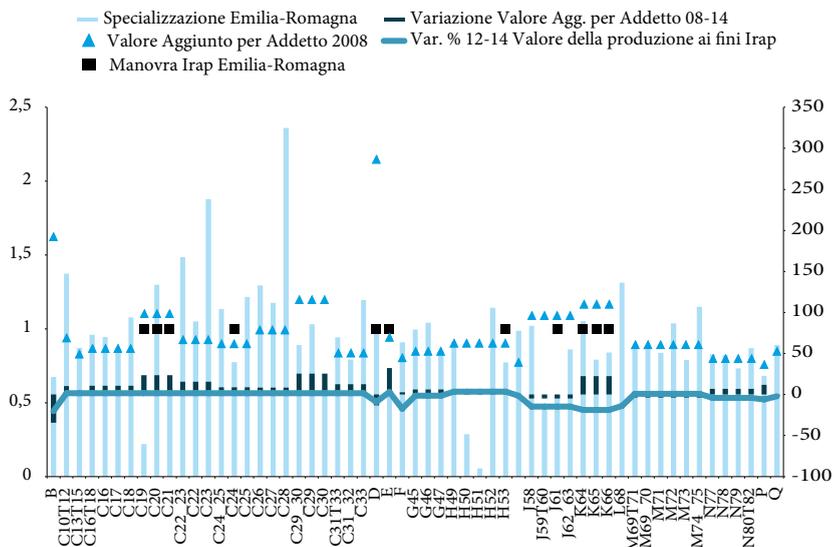


Figura 2. Marche

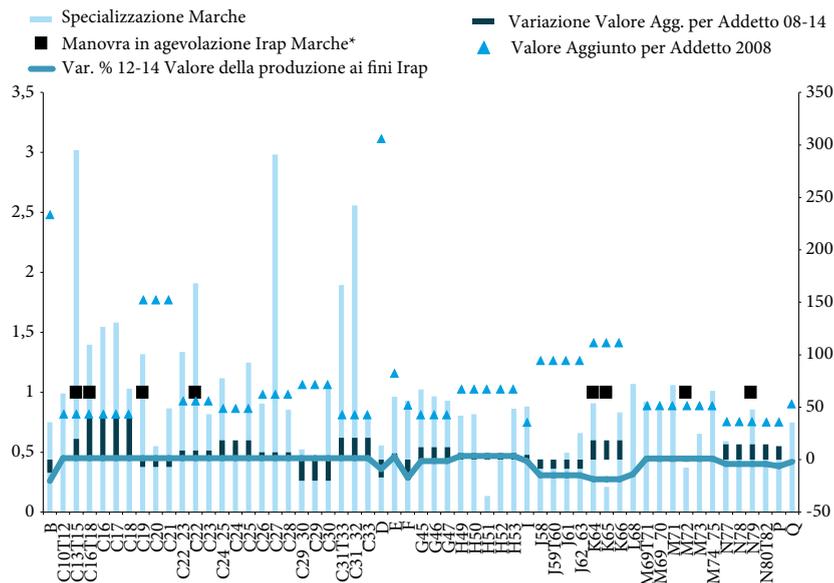


Figura 3. Toscana

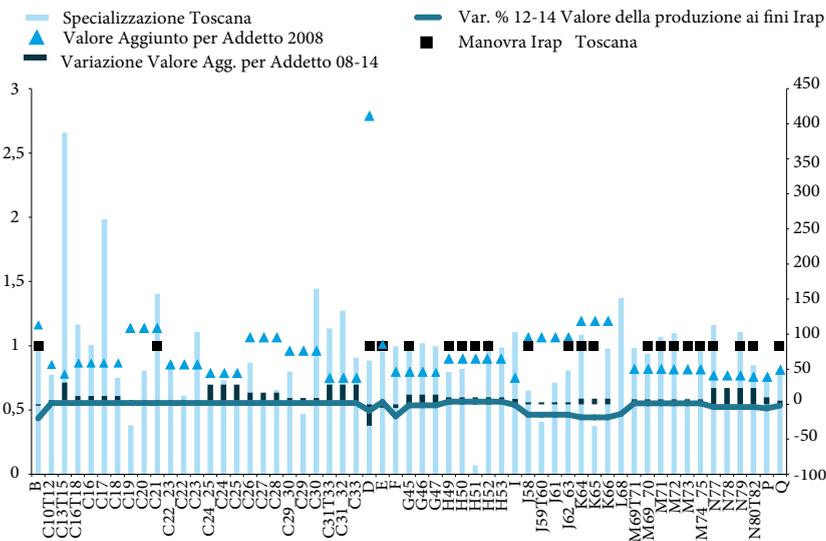


Figura 4. Lombardia

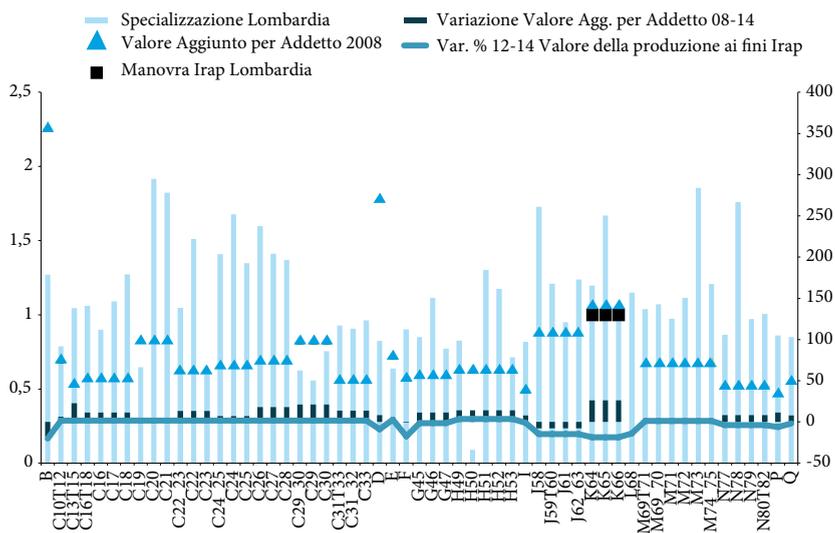


Figura 5. Veneto

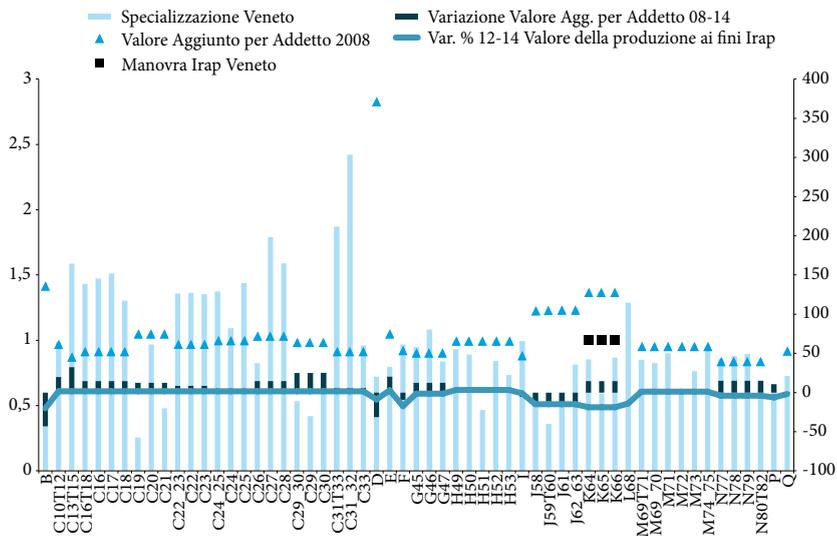


Figura 6. Liguria

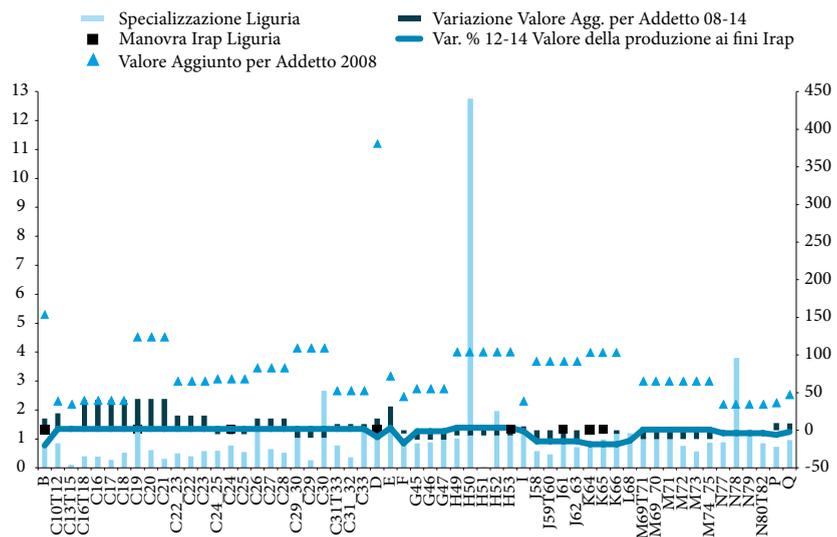


Figura 7. Piemonte

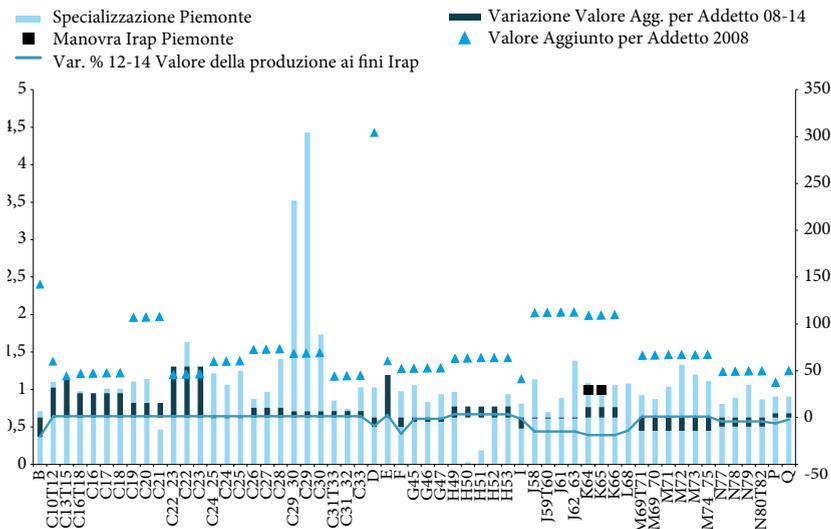


Figura 8. Umbria

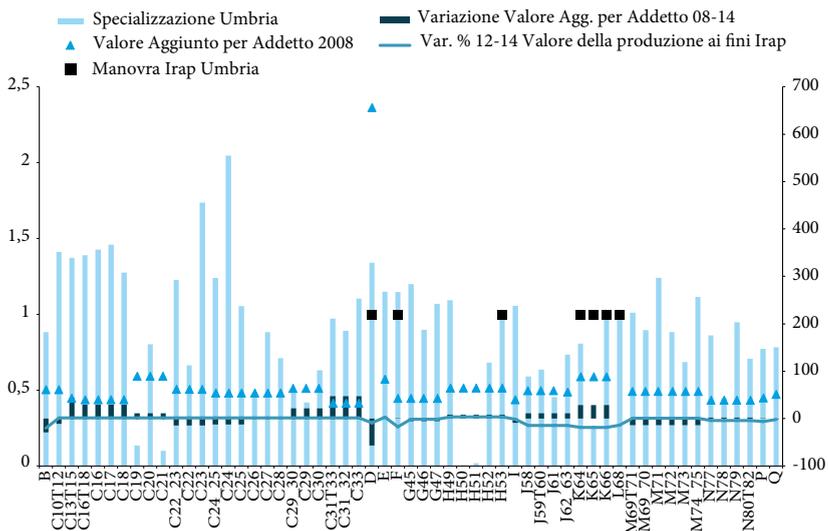
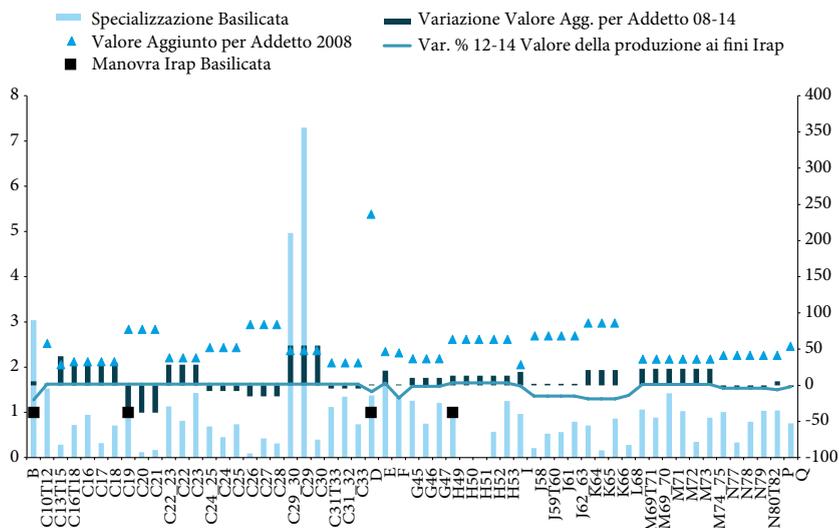


Figura 9. Basilicata



Bibliografia

- Agenzia delle entrate (2015), *Istruzioni per la compilazione della dichiarazione Irap*, scaricabile presso: <http://www.agenziaentrate.gov.it/wps/content/nsilib/nsi/documentazione/archivio/archivoschedeadempimento/schede+adempimento+2015/dichiarare+2015/dichiarazione+irap+2015/modelli+irap2015>.
- Ambrosiano M.F., *La breve stagione dell'autonomia regionale*, in *lavoce.info*, 25 aprile 2005.
- Arachi G., Bucci V., Longobardi E., Panteghini P., Parisi M.L., Pellegrino S., Zanardi A. (2012), *Fiscal Reforms during Fiscal Consolidation: The Case of Italy*, in «FinanzArchiv: Public Finance Analysis», vol. 68 (4), December, pp. 445-465.
- Arachi G., Bucci V., Fiorio C. (2015), *Gli interventi sulle imposte: incentivi alle imprese e attuazione della delega*, in *La finanza pubblica italiana. Rapporto 2015*, il Mulino, Bologna.
- Arachi G., Pisani S., Santoro, A. (2016), *Il sistema tributario: tra stimoli agli investimenti e contrasto all'evasione*, in *La finanza pubblica italiana. Rapporto 2016*, il Mulino, Bologna.
- Arachi G., Pisani S., Santoro A. (2012), *Il sistema tributario: alla caccia del gettito senza un disegno complessivo*, in *La finanza pubblica italiana. Rapporto 2012*, il Mulino, Bologna.
- Arachi G., Zanardi A. (2005), *Irap: dove sono le regioni?*, in *lavoce.info*, 25 luglio 2005.
- Bird R. (2003), *A new look at local business taxes*, Tax Notes International.
- Bordignon M. (2009), *Fuori dal Pantano dell'Irap*, *lavoce.info*, 30 ottobre 2009.

- Commissione Gallo (1996), *Proposte per la realizzazione del federalismo fiscale, Relazione Finale*, Edizioni Il fisco.
- Commission Staff Working Document – CSWD (2016), *Country Report Italy 2016*.
- Convenevole R., *Il nodo dell'Irap*, in lavoce.info, 25 luglio 2005
- Crespi F., Di Majo A., Paziienza M.G. (2013), *Le riforme dell'imposizione diretta sulle imprese italiane, Economia dei servizi*, vol. 2, maggio-agosto 2013. Def, Documento di Economia e Finanza, 2016, Ministero dell'Economia.
- Directorate Economic and Financial Affairs and Taxation and Customs Union – DGFIN (2015), *Tax Reforms in EU Member States 2015. Tax policy challenges for economic growth and fiscal sustainability*, European Economy Institutional Paper.
- Fossen F.M., Bach S. (2007), *How Should Local Governments Tax Local Business? Lessons from an International Comparison and a Microsimulation Analysis for Germany*, DIW Discussion Paper, n. 717.
- Ghezzi L., Petretto A., Sciclone N. (2011), *Una possibile manovra sull'Irap regionale*, in «Note e contributi Irpet», n. 4.
- Giarda P. (2001), *Le regole del federalismo fiscale nell'articolo 119: un economista di fronte alla nuova costituzione*, in Siep WP, 115/2001.
- Messina G. (2001), *Decentramento fiscale e perequazione regionale. Efficienza e redistribuzione nel nuovo sistema di finanziamento delle regioni a statuto ordinario*, Temi Banca d'Italia.
- Panteghini P., Parisi M.L. (2013), *L'Irap funesta che strozza le imprese*, lavoce.info, 7 marzo 2013.
- Provvedi B. (2014), *L'Irap come strumento per le politiche fiscali regionali: un'analisi normativa comparata*, Rapporto Irpet Toscana.
- Provvedi B., Lattarulo P. (2014), *Un taglio all'Irap. E all'autonomia delle regioni*, in lavoce.info, 11 novembre 2014.
- Visco V. (2009), *Le ragioni dell'Irap*, in lavoce.info, 23 ottobre 2009.

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

Salvio Capasso¹, Agnese Casolaro¹

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

Nell'ambito degli strumenti a disposizione degli enti territoriali per il controllo dell'indebitamento, a partire dalla fine degli anni '90 un importante ruolo è stato assegnato al Patto di Stabilità Interno che, istituito come risposta ai vincoli imposti dall'Unione Europea in materia di finanza pubblica, ha determinato annualmente gli obiettivi posti a carico degli enti interessati.

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

La norma è stata modificata quasi annualmente fino al 2015, anno in cui attraverso il Disegno di Legge di Stabilità per il 2016 (legge n. 208/2015) si è stabilito il suo abbandono con l'introduzione del vincolo del pareggio di bilancio.

Con le nuove disposizioni, quindi, tutti gli enti territoriali (a prescindere dal numero di abitanti) sono tenuti a conseguire un saldo non negativo in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali (articolo 1, comma 710). La legge 208/2015 ha, inoltre, confermato i cosiddetti patti di solidarietà, ossia i Patti regionali verticali e orizzontali, grazie ai quali le Città metropolitane, le Province e i Comuni possono beneficiare di maggiori spazi finanziari ceduti, rispettivamente, dalla regione di appartenenza e dagli altri enti locali. È confermato,

1. Srm, www.sr-m.it.

altresì, il patto nazionale orizzontale che consente la redistribuzione degli spazi finanziari tra gli enti locali a livello nazionale.

Inoltre, limitatamente all'anno 2016, sono state previste alcune esclusioni di entrate e di spese dagli aggregati rilevanti ai fini della determinazione del predetto saldo di finanza pubblica.

Il superamento del Patto di stabilità avrebbe dovuto concedere agli enti territoriali maggior capacità di spesa con la possibilità, da un lato, di effettuare nuovi investimenti e, dall'altro, di saldare i pagamenti pregressi alle imprese per i quali si disponeva di risorse in cassa.

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

Tuttavia, la nuova norma ha introdotto anche nuovi vincoli che, sotto alcuni punti di vista, possono risultare rigidi in merito alla possibilità di nuovi investimenti tanto quanto lo era il Patto di stabilità. I vincoli da rispettare fanno riferimento agli impegni e agli accertamenti.

Va comunque precisato che per l'anno 2016 non è stato posto nessun limite ai movimenti di cassa, come invece avveniva negli anni precedenti. Quindi, gli enti con una disponibilità hanno potuto pagare le spese di investimento che erano state avviate negli anni precedenti (i cd. residui passivi) ma che non erano state ancora pagate per non sfiorare i limiti posti dal Patto di stabilità fino all'anno 2015.

Il vincolo introdotto con la legge 208/2015 contiene, poi, tutta una serie di correzioni e per dimostrare che l'ente predispone un bilancio rispettoso dei limiti stabiliti, al bilancio di previsione deve essere allegato un prospetto contenente le previsioni di competenza inserite nel bilancio preventivo. Questo prospetto contiene, nel dettaglio le voci di entrata e di spesa che incidono sul rispetto del saldo previsto dalla nuova normativa.

Dall'applicazione dei limiti descritti emerge come l'avanzo di amministrazione può essere applicato solo nella misura e nei limiti che consentano di rispettare l'equilibrio previsto da questo prospetto. L'avanzo disponibile può essere destinato a finanziare l'estinzione di mutui, riducendo la futura spesa corrente e agevolando, di conseguenza, il rispetto dei vari vincoli di bilancio. Per contro, l'utilizzo dell'avanzo per dare copertura finanziaria a un debito fuori bilancio dovrà sottostare ai limiti posti dalla nuova normativa; ciò significa che

le relative spese incideranno sul saldo che l'ente è tenuto a rispettare. Anche l'accensione dei mutui potrà avvenire sempre e solo nel rispetto di questi limiti.

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

Pur se in linea con la struttura storica del capitolo, le analisi risentono di alcune novità legate alla disponibilità o meno dei dati; in particolare:

- per il mercato dei mutui: rispetto alle precedenti edizioni è stato conseguito un importante miglioramento della tempestività dell'informazione, che viene ora resa disponibile con un anticipo di un anno. Sono quindi disponibili anche i dati per l'anno 2016.
- per il mercato del PPP: non sono più disponibili i dati sulle operazioni di PF, di conseguenza non sarà più possibile monitorarne lo stato dell'arte.

Prosegue, inoltre, l'approfondimento dedicato ai fondi comunitari e, nello specifico, l'attenzione viene posta sui Patti per il Sud che, mettendo insieme risorse già assegnate, puntano ad accelerarne la spesa attraverso il loro impiego per interventi prioritari.

Come l'esperienza dimostra, 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. I Patti in esame rappresentano, quindi, uno strumento per meglio utilizzarli e, al contempo, per cercare di colmare almeno in parte il ritardo temporale che caratterizza la spesa della nuova Agenda 2014-2020.

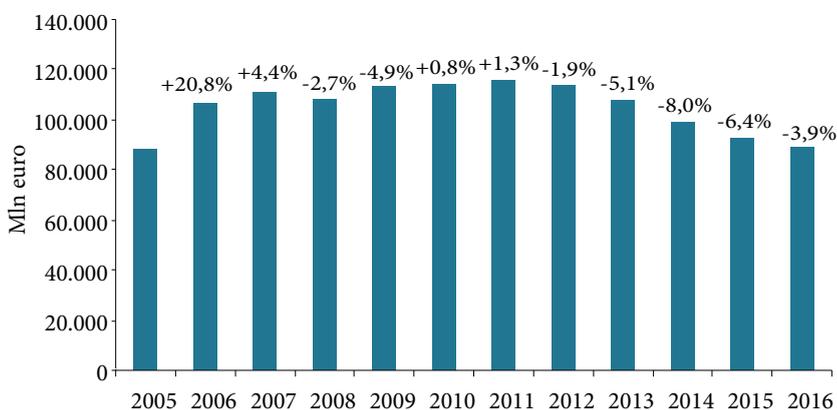
Tutte le analisi elencate faranno riferimento, per quanto possibile, alle Amministrazioni comunali, provinciali e regionali.

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

2. Lo sviluppo dell'indebitamento degli enti locali e territoriali

I dati della Banca d'Italia per il 2016 registrano un indebitamento complessivo delle Amministrazioni locali pari a 89,1 miliardi di euro con un calo del 3,9% rispetto al dato dell'anno precedente; calo dovuto in parte a dei reali processi di efficientamento e in parte a una riduzione degli investimenti effettuati.

Grafico 1. Andamento del debito delle Amministrazioni locali: analisi del trend (Valori assoluti in mln di euro)

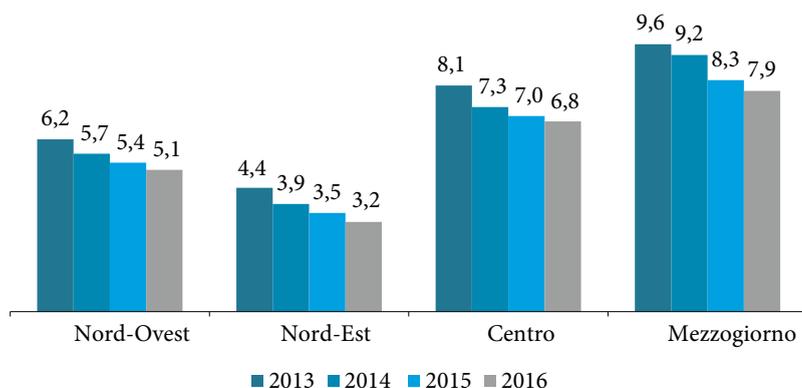


Fonte: nostra elaborazione su dati Istat e Banca d'Italia, 2017

Nonostante sia in diminuzione, l'entità del debito è rilevante, rappresentando il 5,7% del PIL. Il dato nazionale, tuttavia, rispecchia solo in parte la situazione delle singole macro aree; osservandone la sfusione, infatti, si nota come tale peso è pari al 3,2% nel Nord-Est ma raggiunge il 6,8% nel Centro e il 7,9% nel Mezzogiorno.

In ogni caso, il peso dell'indebitamento sul PIL è in calo in tutte le ripartizioni con una diminuzione che, nell'arco degli ultimi 4 anni (2013-2016), va da 1,1 p.p. in meno nel Nord-Ovest a 1,7 p.p. in meno nel Mezzogiorno.

Grafico 2. Il debito delle Amministrazioni locali: il peso sul PIL per macro area (Valori%)



Fonte: nostra elaborazione su dati Istat e Banca d'Italia, 2017

In termini assoluti, il maggior indebitamento si concentra nelle regioni del Mezzogiorno, con oltre 28,3 miliardi di euro pari al 31,8% del totale, seguite da quelle del Nord-Ovest con il 29,2% e da quelle del Centro con il 26%.

Considerando, invece, il valore pro capite, la macro area con l'indebitamento più alto è il Centro con oltre 1.900 euro per abitante, seguita da Nord-Ovest e Mezzogiorno. È, comunque, evidente la forte attività di riduzione del debito con dei tassi di calo che raggiungono il 7,2% del Nord-Est. In termini di valori assoluti, è il Mezzogiorno la macro area con la riduzione più alta con un calo di quasi 1,2 miliardi di euro in meno rispetto al 2015 (-4%).

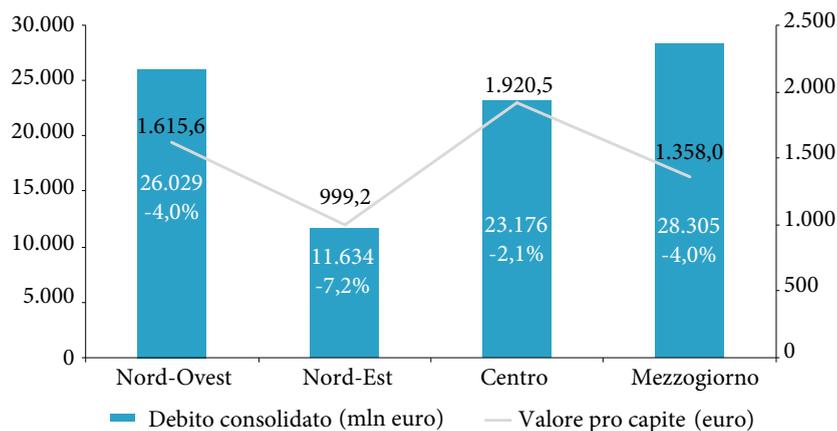
Scendendo ancor più nel dettaglio territoriale, a livello regionale è il Lazio l'area con il maggior indebitamento con oltre 14 miliardi di euro; rispetto al dato pro capite, invece, prevale il Piemonte con un indebitamento di 2.855 euro per abitante.

In valori assoluti, seguono Piemonte e Lombardia, entrambi con un indebitamento superiore a 10 miliardi di euro. In termini pro capite, seguono invece Lazio e Campania con 2.389 e 1.792 euro per abitante.

Considerando le sei regioni a maggior indebitamento, la Toscana è quella con la riduzione più elevata rispetto al 2015 con un calo del 4%;

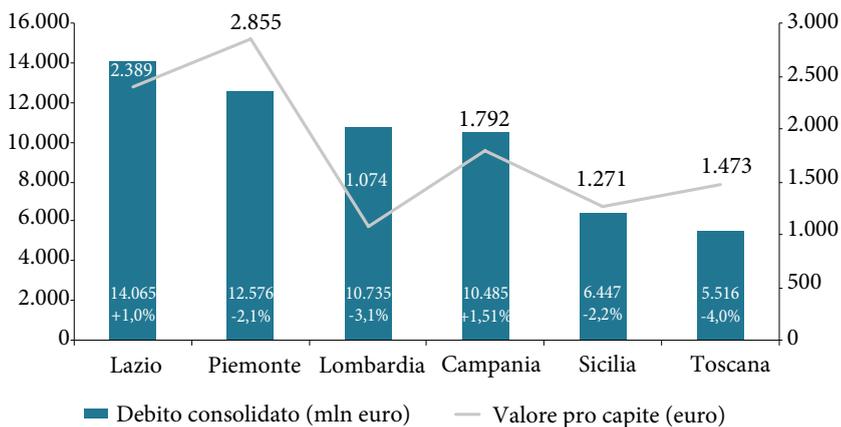
segue la Lombardia con un -3,1% e, quindi, Sicilia (-2,2%) e Piemonte (-2,1%). Per il Lazio e la Campania, invece, il debito è in aumento.

Grafico 3. Il debito delle amministrazioni locali: distribuzione per macro area nel 2016



Fonte: nostra elaborazione su dati Istat e Banca d'Italia, 2017

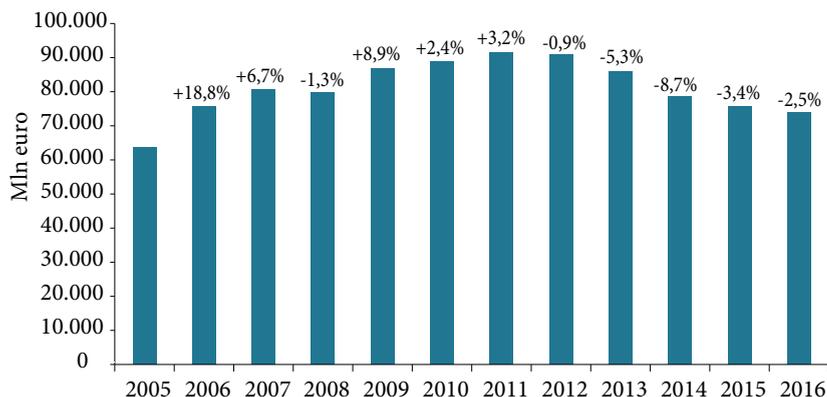
Grafico 4. Il debito delle Amministrazioni locali: le regioni italiane con maggior debito



Fonte: nostra elaborazione su dati Istat e Banca d'Italia, 2017

Analizzando, sotto altro punto di vista, la natura dell'indebitamento e, quindi, i singoli strumenti a esso sottostanti, emerge come oltre l'80% dell'ammontare complessivo è riferito a prestiti e, in particolare, circa il 73% è relativo a prestiti con Istituti Finanziari residenti e con Cassa Depositi e Prestiti.

Grafico 5. Il debito delle Amministrazioni locali: l'andamento nel periodo 2005-2016



Fonte: nostra elaborazione su dati Istat e Banca d'Italia, 2017

Come già osservato per l'indebitamento complessivo, anche la dinamica della consistenza dei prestiti alle Amministrazioni locali è in calo negli ultimi anni con una diminuzione di quasi il 20% rispetto al 2011, anno in cui si è registrato il maggior valore in termini assoluti dell'ultimo decennio.

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

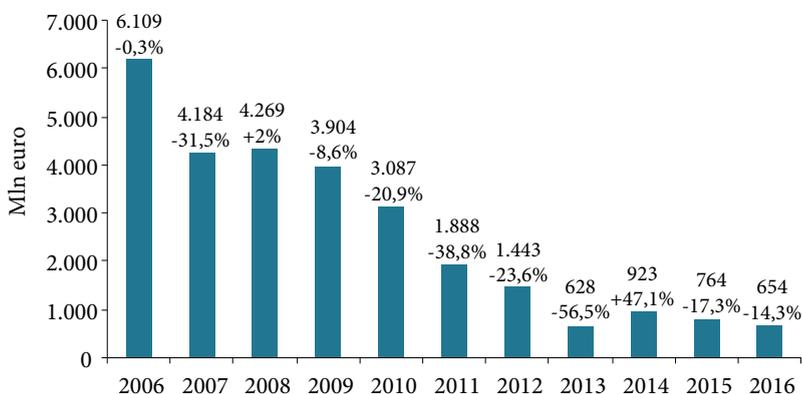
In un contesto caratterizzato dai consumi fermi e dalla diminuzione degli investimenti, anche il mercato dei mutui ne ha risentito, registrando, nel periodo 2006-2016, un calo quasi costante che ha portato a una perdita di oltre il 90% rispetto al valore iniziale. L'inversione di tendenza più recente si è registrata nel 2014 con un +47,1%

rispetto all'anno precedente, ma i successivi due anni hanno ripreso la tendenza in diminuzione.

In particolare, i risultati dell'*Indagine sui mutui contratti dagli Enti locali per il finanziamento degli investimenti*², diffusa dalla Ragioneria generale dello Stato, mostrano (per il 2016) un livello di nuove concessioni pari a 654 milioni di euro, valore che fa registrare una contrazione decennale del 14,3% rispetto al 2015.

La regione che ricorre in misura prevalente allo strumento del mutuo è il Lazio il 14% delle emissioni complessivamente registrate per il 2016 (92 milioni di euro); a seguire la Lombardia con l'11,9% e il Piemonte con l'11,3%.

Grafico 6. Mutui concessi agli enti locali per investimenti (2006-2016)

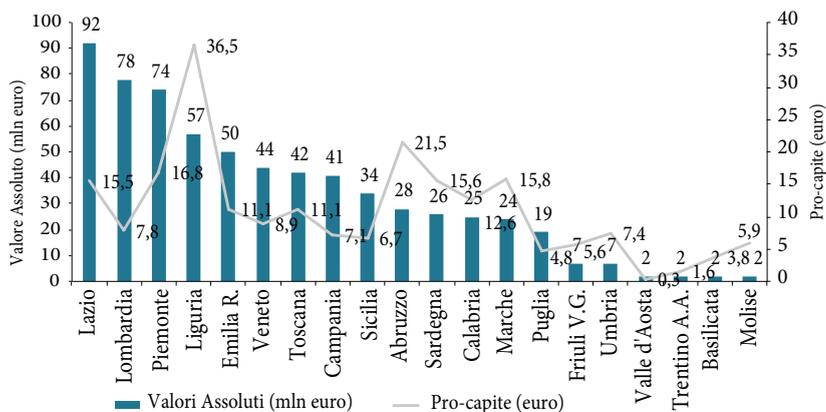


Fonte: RGS - Ministero Economia e Finanze, 2017

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

2. RGS, *Indagine sui mutui contratti dagli Enti Territoriali per il finanziamento degli investimenti*, 2017.

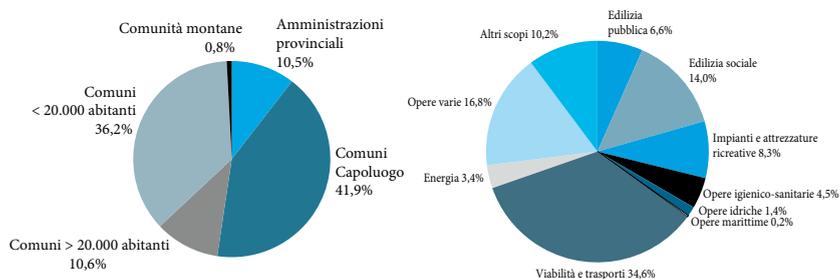
Grafico 7. La distribuzione regionale dei mutui concessi agli enti locali nel 2016



Fonte: RGS - Ministero Economia e Finanze, 2017

Sotto il primo aspetto, considerando il dato cumulato 2009-2016, si osserva come la tipologia di ente con il maggior ricorso sia stata quella dei Comuni Capoluogo che hanno stipulato mutui per oltre 5,5 milioni di euro su un totale di 13,3 milioni; a seguire i Comuni con una popolazione inferiore ai 20 mila abitanti.

Grafico 8. Mutui concessi per classi di enti (volumi) e per oggetto nel periodo 2009-2016



Fonte: elaborazione Srm su dati RGS - Ministero Economia e Finanze, 2017

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

In riferimento all'oggetto dell'intervento finanziario, invece, dai dati si rileva come il 34,6% dei volumi complessivamente richiesti tra il 2009 e il 2016 è destinato a interventi per la viabilità e i trasporti; una quota del 14% ha riguardato l'edilizia sociale e una del 6,6% l'edilizia pubblica.

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; variazioni caratterizzate da un maggior ricorso al mercato dei capitali.

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

In una recente indagine del ministero dell'Economia e delle Finanze³ si legge, infatti, come negli ultimi tre anni non si sono registrate emissioni.

Un'ulteriore possibilità è quella del ricorso al capitale privato attraverso interventi di *Project Financing*. I dati messi a disposizione dall'Osservatorio nazionale del partenariato pubblico privato promosso da Unioncamere, Dipe-Utff e Ance e realizzato dal Cresme hanno via via mostrato il crescente interesse delle Amministrazioni pubbliche per il coinvolgimento di soggetti privati che, grazie al loro ruolo attivo nella realizzazione dei progetti, possono costituire un'im-

3. *Ibidem*.

portante spinta agli investimenti. Per avere un'idea dell'ampiezza del mercato di tale strumento basti pensare che, per il 2014 (ultimo anno con dati disponibili), rispetto al mercato complessivo delle gare per opere pubbliche, le gare di PPP rappresentano quasi 20% del numero di iniziative e circa il 15% dell'importo complessivamente attivato. Tuttavia, col tempo sono emerse anche una serie di carenze strutturali di carattere normativo, burocratico e contrattuale, oltre che di sostenibilità di alcuni investimenti, che hanno limitato e limitano le concrete possibilità applicative di tale strumento.

Altra importante possibilità è il ricorso ai fondi comunitari. Come già illustrato in passato, per il periodo 2014-2020 e in considerazione del solo Fesr, l'Italia ha a disposizione risorse per un ammontare pari a 20,6 miliardi di euro, dei quali l'83% destinato alle regioni del Mezzogiorno⁴. I ritardi registrati dall'avvio di tale programmazione sono considerevoli e, anche per cercare di colmare il terreno perso, sono stati stipulati i Patti per il Sud, dei nuovi strumenti che, partendo da risorse già disponibili, puntano a dare una spinta all'attuazione di interventi ritenuti strategici per i singoli territori e, quindi, ad accelerarne la relativa spesa.

4.1 *I Patti per il Sud*

Nell'ambito della cooperazione interistituzionale prevista dal Masterplan per il Mezzogiorno elaborato dal Governo nel corso del 2015, si collocano i Patti per il Sud, degli accordi che, mettendo insieme risorse già assegnate con precedenti strumenti di programmazione o comunque disponibili (provenienti da POR e PON 2014-2020, Fondo di sviluppo e coesione – FSC ecc.), consentono di spendere subito le risorse per progetti che le Regioni o le Città metropolitane hanno individuato come «prioritari».

In base alle indicazioni fornite dal Masterplan del Governo ogni patto definisce:

4. Tra le otto regioni dell'area la quota più consistente di risorse Fesr è assegnata a Sicilia (3,418 mld), Campania (3,085 mld), Puglia (2,788 mld) e Calabria (1,529 mld). Alla Sardegna vanno 465,5 mln, alla Basilicata 413 mln, all'Abruzzo 115,7 mln e al Molise 52,9 mln.

1. la visione che la regione o la Città ha del proprio futuro e che condivide col Governo (aree di industrializzazione o reindustrializzazione, bonifiche e tutela ambientale, agricoltura e industria agroalimentare, turismo e attrattori culturali, servizi e logistica, infrastrutture e servizi di pubblica utilità);
2. la ricognizione degli strumenti e delle risorse a disposizione (interazione tra PON e POR, intervento centrale col Fondo Sviluppo e Coesione, Accordi di Programma tra le istituzioni coinvolte e Contratti di sviluppo con le imprese del territorio, altri strumenti a disposizione di Invitalia);
3. gli interventi prioritari e la tempistica di realizzazione;
4. la governance del processo (snellimenti amministrativi, definizione delle reciproche responsabilità, individuazione di un responsabile chiaro dell'esecuzione del piano).

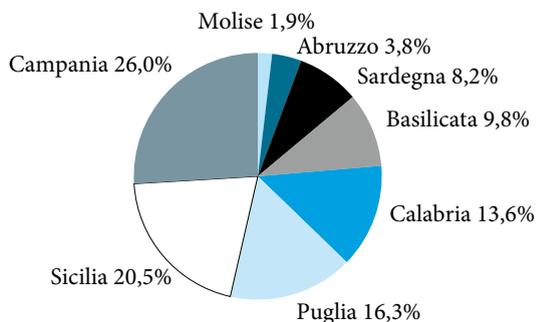
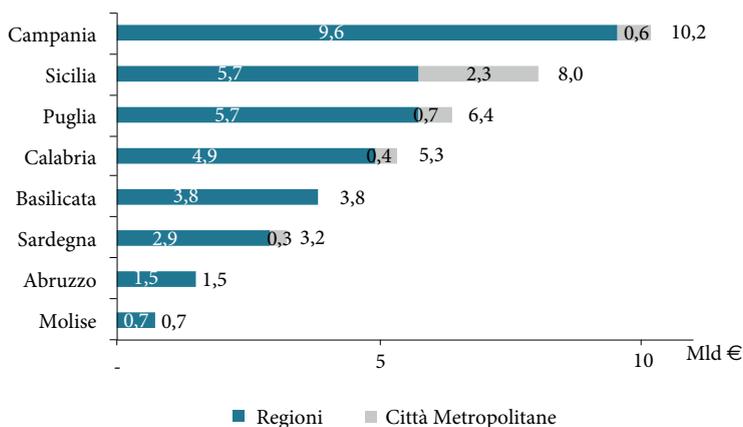
Con la sottoscrizione degli accordi, tutte le parti interessate intendono, quindi, dare un rapido avvio e garantire l'attuazione degli interventi considerati strategici, promuovendo un efficace coordinamento tra i diversi strumenti di programmazione e di pianificazione e tra le diverse fonti finanziarie disponibili, nonché tra i diversi soggetti istituzionali interessati.

Nella pratica, i patti traducono le linee guida del governo in programmi operativi declinandoli in interventi concreti. Si tratta, nello specifico, di 15 patti (8 con le Regioni e 7 con le Città metropolitane⁵) per un ammontare complessivo di investimenti pari a 39,2 miliardi di euro, destinato prevalentemente a infrastrutture di trasporto, opere di messa in sicurezza antisismica o contro il dissesto idrogeologico, edilizia scolastica, beni culturali, ambiente e riqualificazione urbana. A questi si aggiunge il Contratto Istituzionale di Sviluppo (CIS) di Taranto.

Di tutte le risorse previste, 13,4 miliardi (il 34,2% del valore complessivo) derivano dal Fondo Sviluppo Coesione 2014-2020 e sono ripartite tra le diverse Amministrazioni secondo quanto stabilito dalla delibera Cipe 26/2016 che prevede, altresì, che l'obbligo giuridicamente vincolante per l'affidamento dei lavori deve essere assunto entro il 31 dicembre 2019, pena la revoca delle risorse assegnate ai relativi interventi.

5. Si tratta, nello specifico, di tutte le 8 regioni del Sud e delle Città metropolitane di Napoli, Reggio Calabria, Bari, Palermo, Catania, Messina e Cagliari.

Grafico 9. Risorse complessive assegnate ai Piani per il Sud in valore assoluto (mld euro) e %



Fonte: elaborazione Srm su dati presidenza del Consiglio dei ministri, 2016

Il restante 65,8% deriva da fondi strutturali, prelevati dai diversi Programmi Operativi, con le Regioni che, quindi, accettano di fare un cospicuo sacrificio sulle risorse europee a loro assegnate per contribuire alla realizzazione di una strategia di portata più ampia.

In riferimento alle ripartizione delle risorse per area tematica, le risorse sono state prioritariamente destinate all'area «infrastrutture» che assorbe il 35% del totale se si considerano le risorse complessive (37% di quelle del solo Fsc); seguono le aree «ambiente», «sviluppo economico e produttivo», «turismo, cultura», e, in minor percentua-

le, alle aree «occupazione, inclusione sociale ecc.» e «rafforzamento della PA», in quanto a queste ultime sono state già assegnate risorse significative provenienti dai fondi europei.

Tabella 2 - Patti per il Sud: risorse Fsc 2014-2020 per amministrazione beneficiaria

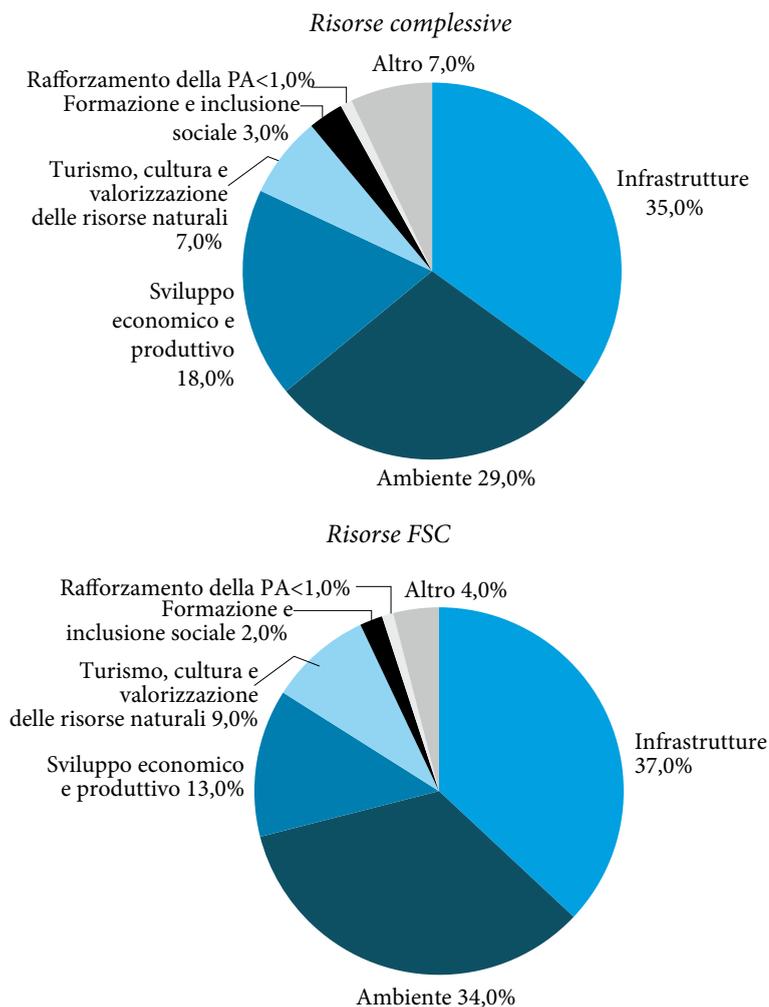
Amministrazione beneficiaria	Risorse Fcs 2014-20	
	Milioni euro	quota%
Regione Abruzzo	753,4	5,6
Regione Basilicata	565,2	4,2
Regione Calabria	1.198,7	8,9
Città di Reggio Calabria	133,0	1,0
Regione Campania	2.780,2	20,7
Città di Napoli	308,0	2,3
Regione Molise	378,0	2,8
Regione Puglia	2.071,5	15,4
Città di Bari	230,0	1,7
Regione Sardegna	1.509,6	11,3
Città di Cagliari	168,0	1,3
Regione Siciliana	2.320,4	17,3
Città di Catania	332,0	2,5
Città di Messina	332,0	2,5
Città di Palermo	332,0	2,5
Totale FSC	13.412,0	

Fonte: elaborazione Srm su dati presidenza del Consiglio dei ministri, 2016

Per le opere infrastrutturali emerge una priorità per quelle stradali, che da sole assorbono oltre metà delle risorse; minore attenzione viene assegnata poi a quelle ferroviarie e, soprattutto, a quelle portuali e aeroportuali, tracciando una visione d'insieme che, sotto alcuni aspetti, coglie solo parzialmente le esigenze di sviluppo produttivo e di mobilità nei territori.

Per quanto riguarda, invece, gli interventi in ambito ambientale, la concentrazione di risorse è da collegare in parte all'esigenza di fare fronte alle numerose emergenze manifestatesi (rifiuti, acqua, bonifiche, dissesto idrogeologico) che hanno generato diverse procedure di infrazione comunitarie nei confronti delle regioni meridionali.

Grafico 10. Patti per il Sud: ripartizione delle risorse per area tematica (valori%)



Fonte: elaborazione Srm su dati presidenza del Consiglio dei ministri, 2016

Molta attenzione è stata, quindi, dedicata a interventi per un miglioramento dell'infrastrutturazione fisica dei territori in esame, a discapito di quella componente immateriale da più parti definita come strategica. Basti pensare al ridotto peso che assumono gli interventi a sostegno della ricerca e dell'innovazione, soprattutto alla luce del Piano Industria 4.0 e, quindi, dei nuovi paradigmi che si delineano a livello nazionale.

Dall'analisi dei singoli piani emergono, comunque, differenze territoriali spesso significative anche in termini di strategie adottate.

Con riferimento specifico alla Campania, i due Patti ivi operanti (gestiti dalla Regione e dalla Città metropolitana di Napoli) mobilitano, di risorse FSC, 3,088 miliardi e, complessivamente, 10,188 miliardi, considerando anche gli altri fondi. Come per le altre situazioni, l'investimento infrastrutturale la fa da padrone, soprattutto per Napoli, dove sono previsti rilevanti interventi sulla metropolitana e sulle ferrovie, nonché sulla riqualificazione di alcuni quartieri popolari e di edifici pubblici e scolastici. Il capitolo ambientale riguarda, per Napoli, la raccolta differenziata, mentre un nuovo parco archeologico, insieme alla ristrutturazione del Real Albergo dei Poveri e alla riqualificazione degli edifici del centro storico riguardano il capitolo «turismo e cultura».

Il Patto per la Campania si occupa di trasporto ferroviario regionale e riqualificazione della viabilità extraurbana, provinciale e interprovinciale. L'area relativa all'ambiente affronta l'emergenza dei rifiuti e della «terra dei fuochi», l'attuazione del piano delle bonifiche e la tutela idrogeologica. Rispetto allo sviluppo produttivo, che assorbe una quota di risorse leggermente superiore a quella generale dei Patti per il Sud, sono previsti investimenti in settori produttivi essenziali quali: aerospazio, agroindustria, automotive e cantieristica, moda e abbigliamento. Sono previsti l'avvio del Credito di Imposta e delle procedure per l'istituzione di una Zona Economica Speciale per le aree portuali e retroportuali di Napoli e Salerno. Gli interventi prevedono anche incentivi alle PMI e riqualificazione delle aree industriali, mediante l'introduzione della banda larga.

Nelle altre regioni, va segnalato il caso della Calabria, in cui l'area tematica più pesante finanziariamente, perlomeno rispetto alla quota FSC di finanziamento, è quella relativa all'ambiente. Infatti, si finanzia il Programma Calabria sicura, che investe tutte le problematiche relative al rischio idrogeologico, la protezione costiera, la bonifica e

messa a norma delle discariche e dei siti inquinati, il potenziamento degli impianti di depurazione, il completamento del piano regionale dei rifiuti, la ridefinizione del programma per completare gli schemi idrici regionali, il potenziamento e monitoraggio delle reti idriche.

Lo stesso avviene in Sicilia, dove l'area tematica «ambiente» riguarda in larga misura il settore della depurazione idrica, seguito dagli impiantistica per i rifiuti.

In Abruzzo, il tema turismo-cultura incide per il 29,7% sul totale del finanziamento FSC, ben oltre il 9,2% nazionale. Anche in considerazione della presenza del Parco nazionale, le azioni considerate strategiche mirano a migliorare l'accessibilità alle aree ad alta vocazione turistica; realizzare opere di manutenzione, valorizzazione delle strutture culturali e artistiche di rilievo, promuovere uno sviluppo turistico integrato e sostenibile anche con il recupero e la ristrutturazione degli antichi borghi e il rilancio delle microimprese artigianali ed enogastronomiche, sviluppare la montagna e realizzare opere di viabilità ciclopedonale.

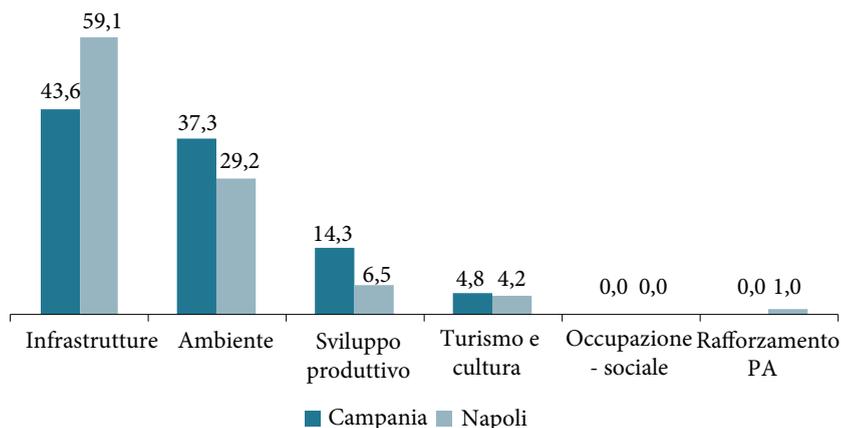
La particolarità della Puglia è quella di dedicare il 10,6% della quota FSC al capitolo occupazione e inclusione sociale, anche in questo caso ben al di sopra della media complessiva per tale area tematica, per finanziare il programma regionale di reddito minimo garantito (denominato «reddito di dignità», o RED).

Infine, la Basilicata dedica quasi un quinto del suo patto al settore dello sviluppo economico e produttivo, con azioni finalizzate a sviluppare i settori della strategia S3 regionale (Automotive, Aeronautico, Turistico), sostenendo le PMI per un rafforzamento produttivo, sia in ambito nazionale che ai fini dell'internazionalizzazione, anche tramite le attività di ricerca e innovazione delle imprese. Anche la Sardegna dedica una quota relativamente rilevante di risorse (circa il 22%) a tale area tematica, anche se una quota di risorse per tale area è in realtà destinata ad ammortizzatori sociali, quindi a interventi più sociali che produttivi.

Va ricordato, peraltro, che il quadro dei Patti per il Sud sin qui esposto deve tenere conto anche del Contratto Istituzionale di Sviluppo per Taranto, stipulato nel dicembre 2015 per un valore di 882,2 mln di euro, destinati a 33 progetti urbani. Per il suo valore finanziario, legato alle peculiari problematiche di riconversione economica e ambientale della città, il CIS Taranto supera la postazione finanziaria destinata

ai patti per le Città metropolitane, e ha quindi un impatto potenzialmente molto rilevante.

Grafico 11. Valori finanziari assegnati ai Patti per la Campania e Napoli per area tematica, ripartizione percentuale



Fonte: nostra elaborazione su dati Act

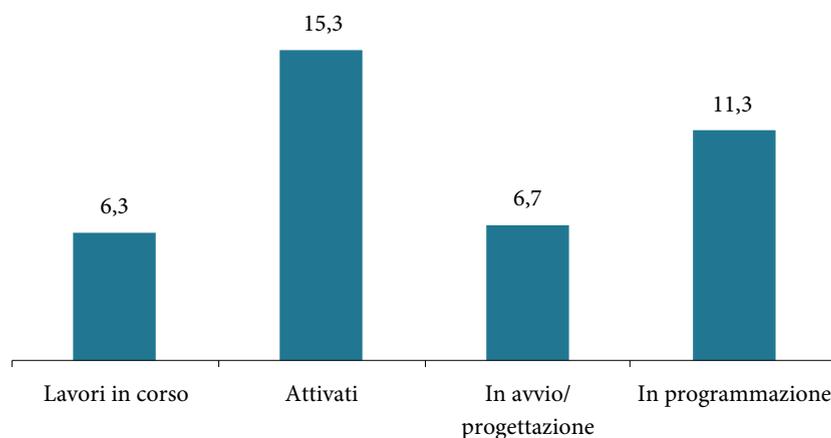
Le risorse previste sono destinate, per il 47,2%, a infrastrutture portuali e trasportistiche, nell'intento di rilanciare il ruolo di Taranto come porto container. Un altro 36,2% è destinato al settore della salute e dell'ambiente, con particolare riferimento al risanamento dell'area siderurgica. Il 12,4% va a progetti di riqualificazione urbana, con particolare riferimento al quartiere Tamburi, edilizia scolastica e beni e attività culturali. Il residuo 4,2% va alla riqualificazione dell'arsenale navale.

Lo stato di avanzamento complessivo dei Patti per il Sud è stato illustrato il 16 maggio 2017 dal ministro De Vincenti. Si tratta, per la lentezza della tempistica dei lavori pubblici tipica del nostro Paese, di una situazione relativamente confortante, anche se non scevra da situazioni locali di particolare criticità, che potrebbero trasformarsi in progetti incagliati. Da aprile 2016, data delle prime stipule dei Patti, a maggio 2017, quindi in 13 mesi, il 16% dell'importo dei progetti, ovvero 6,3 miliardi per 691 progetti, è già entrato nella fase dei lavori (che però, strutturalmente, è la più lenta a completarsi). Il 39% dell'importo

dei progetti (ovvero 15,3 miliardi) è già attivato, quindi di fatto è nella fase dei bandi di appalto, il 17% è in avvio o in progettazione, mentre circa 11 miliardi, ripartiti su 572 progetti, ovvero il 28%, sono ancora nella fase della programmazione, e quindi rappresentano la parte più critica e da monitorare con maggiore attenzione.

Il CIS Taranto, dal canto suo, a maggio 2017 evidenzia una situazione migliore (derivante dal fatto che il CIS è partito a dicembre 2015, quindi quattro mesi prima rispetto ai primi patti stipulati, e oltre un anno prima degli ultimi): infatti, l'1,7% dei progetti, per 15,3 milioni di euro, è già concluso, il 49,8% è in esecuzione e il 2,9% in affidamento. Rimane però, a quasi un anno e mezzo dall'avvio, una quota non indifferente, pari al 45,6%, di risorse in fase di programmazione o progettazione.

Grafico 12. Ripartizione delle risorse assegnate ai patti per stato di avanzamento (al netto del CIS Taranto), valori in miliardi di euro maggio 2017



Fonte: nostra elaborazione su dati ministero della Coesione territoriale e del Mezzogiorno

Considerazioni conclusive

Le misure adottate negli ultimi anni in materia di investimenti hanno puntato per lo più a contenere in modo significativo la dinamica evolutiva della spesa per ricondurre l'andamento dei conti pubblici

su un sentiero di continuo e graduale rientro del debito pubblico nei parametri comunitari. I limiti posti dal Patto di Stabilità, in particolare, riducendo la capacità diretta degli enti di acquisire debito, hanno di fatto avuto il principale effetto di ridurre gli investimenti, pur stimolando gli enti stessi a cercare forme di indebitamento alternative per continuare, comunque, a investire.

L'abbandono del Patto di Stabilità a favore del principio del pareggio di bilancio ha cambiato tale scenario, configurando nuove possibilità ma anche nuovi limiti.

Per quanto riguarda i singoli strumenti analizzati, si assiste a un nuovo calo dei mutui. Dopo l'inversione di tendenza del 2014 (+47,1% sull'anno precedente con 923 milioni di nuove concessioni), l'ultimo biennio riporta infatti dei valori nuovamente decrescenti con una perdita complessiva di circa il 30% dei volumi.

In un'ottica di lungo periodo, riprende l'andamento in calo che ha caratterizzato l'intero decennio 2007-2016 (e che ha visto due sole inversioni di tendenza nel 2008 e nel 2014) portando a un decremento complessivo di quasi l'85%.

Diventa, quindi, sempre più importante il ricorso ad altri strumenti quali il capitale privato e i fondi comunitari.

Per questi ultimi, in particolare, si assiste di fatto all'avvio dei nuovi programmi 2014-2020 che mostrano un notevole ritardo da recuperare. Dopo il picco registrato nel 2015, in connessione con la chiusura del ciclo 2007-2013, nel 2016 la spesa dei programmi comunitari è, infatti, diminuita sia come conseguenza dei ritardi del ciclo precedente sia per le novità introdotte dai regolamenti comunitari circa l'adozione dei nuovi programmi.

Per colmare, almeno in parte, tale gap si è puntato sui Patti per il Sud, visti come strumenti d'accelerazione della spesa in relazione al loro legame con progetti non solo considerati «prioritari» dalle regioni o dalle Città metropolitane interessate, ma anche dotati di risorse già assegnate e, quindi, velocemente impiegabili e spendibili.

Sembra, quindi, essere stato colto in parte l'auspicio di una maggior celerità della spesa rispetto alle passate programmazioni. Appare ora importante concentrarsi sul proseguimento di tale percorso, evitando ostacoli e rallentamenti.

Riferimenti bibliografici

Un ringraziamento all'Osservatorio nazionale del partenariato pubblico privato, promosso da Unioncamere, Dipe-Utfp e Ance e gestito da Cresme Europa Servizi, per aver concesso l'utilizzo dei dati sul *Project Financing*.

- Aa.Vv. (Anni vari), *Guida agli Enti locali*, Il Sole 24 Ore.
- Banca d'Italia (Anni vari), *Relazione Annuale*, Roma.
- Banca d'Italia (Anni vari), *Economie regionali. L'economia delle Regioni italiane*, Roma.
- Banca d'Italia (Anni vari), *Supplementi al Bollettino Statistico. Debito delle Amministrazioni locali*, Roma.
- Banco di Napoli (Anni vari), *Rassegna Economica*, Napoli.
- Cassa depositi e prestiti (Anni vari), *Bilanci CDP*, Roma.
- Confindustria – SRM (Anni vari), *Check Up Mezzogiorno*, Roma.
- Governo italiano, *Patti per il Sud*.
- Governo italiano (2016), *Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019*, Roma.
- Governo Italiano (2014), *Accordo di partenariato 2014-2020*, Roma.
- Intesa Sanpaolo (Anni vari), Servizio studi, *Finanza Locale Monitor*.
- Mef-RGS (Anni vari), *Indagine sui mutui contratti dagli Enti territoriali per il finanziamento degli investimenti*, Roma.
- Osservatorio PF (Anni vari), *Il Partenariato Pubblico Privato in Italia*, Note mensili, Roma.
- Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica (2016), *Ricognizione e aggiornamento sull'andamento dei Patti per il Sud stipulati dal Governo con le Regioni del Mezzogiorno e con le Città metropolitane*, Roma.
- Presidenza del Consiglio dei Ministri – Agenzia per la Coesione Territoriale (2017), *Masterplan Patti per il Sud*, atti della Conferenza stampa del 16 maggio 2017.
- Srm (Anni vari), *Dossier Unione Europea Studi e Ricerche*, Napoli.
- Srm (Anni vari), *Rassegna Economica*, Napoli.
- Srm (2004), *La finanza pubblica locale nel Mezzogiorno ed il ruolo del sistema bancario: province e comuni*, Napoli.
- Srm (dal 2005 al 2011), *Il finanziamento degli investimenti degli Enti Locali: gli strumenti ed il loro utilizzo*, in *La Finanza Locale in Italia*, Franco Angeli, Milano.
- Srm (dal 2012 al 2016), *Il finanziamento degli investimenti degli Enti Locali e Territoriali: gli strumenti ed il loro utilizzo*, in *La Finanza Territoriale in Italia*, Franco Angeli, Milano.
- Svimez (Anni vari), *Rapporto annuale sull'economia del Mezzogiorno*, il Mulino, Bologna.

Riordino territoriale: i casi di Piemonte¹ e Liguria²

Renato Cogno³, Germana Dellepiane⁴, Valentina Manzo⁴

Provvisorietà e frequenza dei mutamenti normativi sono aspetti spesso richiamati quando si tratta di descrivere lo stato del governo locale. Basti pensare ai ripetuti cambiamenti subiti, in pochi anni, dall'imposizione sulla prima casa: una fonte di entrata che riveste un ruolo significativo – politico oltre che economico – nella vita dei Comuni italiani e di molti Paesi. Oppure all'incertezza che data da tempo sul destino delle Province.

Questo capitolo vuole descrivere le evoluzioni che recentemente hanno toccato il governo locale e le sue funzioni nel Paese, specificando anche l'attuazione seguita in due regioni: Piemonte e Liguria.

L'attuale fase di cambiamento del governo locale va collegata a diverse «ondate» normative, che hanno avuto diversi gradi di successo e che verranno ricordate nei loro principi ispiratori.

1. Il decentramento amministrativo

Un primo percorso di riforma coincide con il *decentramento amministrativo* avviato alla fine degli anni '90: si puntava a una redistribuzione di competenze – appunto, amministrative – tra Stato centrale ed

1. Si ringrazia per le informazioni fornite: Vilma Ariano, Laura Di Domenico, Carlo Giacometto, Ezio Elia, Erminia Falcitelli, Renato Ferrero, Maria Gambino (Regione Piemonte); Roberto Capobianco (Provincia di Biella), Giovanna Goffredo (Provincia di Novara); Gianni Moggi (Provincia di Alessandria); Marco Orlando (Città metropolitana).

2. Si ringrazia per le informazioni fornite: Teresa Anfosso, Marina Garbarino, Damiano Penco, Alessio Saso, Elena Zunino (Regione Liguria), Elisabetta Garbarino (Alfa Liguria - Agenzia Regionale per il lavoro, la formazione e l'accreditamento).

3. IRES Piemonte

4. Liguria Ricerche S.p.a.

enti territoriali. L'obiettivo era una semplificazione di procedure e una maggior aderenza ai bisogni locali nell'attuazione di alcune politiche, fino ad allora gestite da strutture ministeriali, talvolta decentrate sul territorio.

Dal 1997, con la seconda ondata di *decentramento amministrativo* (una delle due leggi «Bassanini»), lo Stato delega ai governi locali ulteriori funzioni, tra le quali la gestione di parte della rete stradale Anas. Molte Regioni organizzano le nuove funzioni delegando alle Province importanti compiti come nella formazione professionale, nei servizi di trasporto pubblico, nell'agricoltura, la caccia e pesca (es: permessi), quindi nella tutela dei suoli e dell'ambiente (es.: concessioni per impianti; controlli sulle emissioni), oltre al caso citato dei servizi di collocamento e politiche attive del lavoro.

I processi di decentramento amministrativo hanno avuto una intensa fase di preparazione e una altrettanto intensa fase attuativa, che ha richiesto un impegno comune dei vari apparati statali e delle amministrazioni regionali a cui sono state delegate le funzioni.

L'attuazione sui territori è risultata differenziata. Alcune Regioni, come il Piemonte, hanno delegato una gamma maggiore di compiti e funzioni: le entrate correnti delle Province piemontesi derivavano per oltre il 40% da trasferimenti finanziari della Regione, un'incidenza che si ritrova solo in Emilia-Romagna e Toscana, mentre in Lombardia o Veneto la quota era di quasi la metà.

Il decentramento di alcune funzioni in Piemonte

La manutenzione ordinaria e straordinaria delle strade. È una delle competenze principali delle Province, classificata come tra le funzioni fondamentali. In Piemonte riguarda ben 13 mila km a fronte dei 671 km delle strade statali, gestite da Anas; sono oltre 55 mila km le strade comunali, generalmente di rilevanza soprattutto locale. Le Province hanno ricevuto in gestione la cura della viabilità dal 2001, a seguito del decentramento amministrativo. Nel 2014 in Piemonte la viabilità assorbiva metà della spesa in conto capitale (27 mln di euro su 52 complessivi) del bilancio provinciale ed era il servizio con maggior spesa corrente (92 mln di euro su 633 complessivi) e un consistente numero di addetti assegnati, pari a

955. Negli ultimi anni gli investimenti delle Province si sono ridotti molto e con essi la manutenzione stradale: la spesa in conto capitale è scesa a 42 mln di euro nel 2015 e 24 mln di euro nel 2016, rispetto a valori anche doppi negli anni precedenti.

Interventi per l'agricoltura. Le politiche che riguardano le produzioni agricole sono molteplici, e costituiscono un campo importante dell'intervento comunitario, nonché degli accordi internazionali. Coinvolgono quindi molti livelli di governo: l'Unione europea, gli Stati centrali, le Regioni, gli enti locali. Comprendono l'erogazione di compensazioni economiche nel caso delle avversità atmosferiche, interventi di sostegno del reddito delle famiglie delle imprese agricole, le quote di produzione e compensazioni relative a esse, incentivi e contributi per migliorie, controlli. In concreto richiede attività di amministrazione (istruttorie, erogazioni, raccolte dati, pareri, autorizzazioni, vigilanza) che veniva svolta dalle Regioni sul territorio con propri uffici dedicati. Successivamente alcune funzioni amministrative sono state delegate alle Province e in ambito montano direttamente alle Comunità montane. In Piemonte occupavano 281 addetti delle Province, e 36 delle Comunità montane ed erano coperti da finanziamenti regionali dedicati per il personale e il funzionamento della delega.

Tra le altre funzioni amministrative che la Regione Piemonte ha delegato alle Province vi sono le *politiche sociali* (registri degli operatori, funzioni di vigilanza), i *beni culturali* (cataloghi), il *turismo* (iniziative di promozione), la *caccia e la pesca* (autorizzazioni, vigilanza).

Interventi per la formazione professionale. Compongono una funzione ben consolidata delle Province piemontesi. Si va dall'individuazione dei fabbisogni formativi, al coordinamento con le politiche del lavoro (es. per i contratti apprendistato) e la redazione di piani territoriali, al coordinamento dell'orientamento professionale e scolastico, quindi alle attività connesse ai corsi: riconoscimento delle agenzie formative e dei corsi, predisposizione di bandi e finanziamento, controllo e liquidazione per gli stessi, controllo di corsi non finanziati, commissioni d'esame. Occupavano 140 addetti delle Province e assorbivano 110 milioni nel 2014.

In Piemonte per diversi anni ha operato l'Osservatorio sulla riforma amministrativa con compiti di analisi e monitoraggio del processo di decentramento e semplificazione. Era affiancato da un

Comitato tecnico ristretto costituito da dirigenti e funzionari di diversi settori, sia della Regione che delle Autonomie locali e funzionali, che seguivano i processi, e si è avvalso del contributo di esperti, Istituti, Centri di ricerca, Università e Fondazioni culturali. Si è occupato di processi di semplificazione, dell'attuazione degli sportelli unici per le attività produttive, dell'uso della conferenza dei servizi, dell'evoluzione delle forme associative, del ruolo delle autonomie funzionali, dell'analisi dei trasferimenti finanziari tra regione ed enti locali, dei procedimenti per gli accordi di programma e per i contratti di fiume. Ha curato aggiornamenti di settore sugli assetti in divenire delle competenze amministrative.

La nuova legge regionale di riordino riprende in capo alla Regione gran parte degli interventi per l'agricoltura, anche se il personale rimane distaccato sul territorio, presso gli uffici provinciali. Con il riordino, dal 2016, sono state riassunte in capo alla Regione buona parte delle altre attività citate. Nel caso della formazione professionale vi è un diverso regime sul territorio: il budget e il personale rimangono nella competenza della Città metropolitana, mentre nel territorio extra torinese sono riassunte in capo alla Regione.

2. Il decentramento politico

Un'altra grande traiettoria di riforma è stata la riscrittura del Titolo V della Costituzione che redistribuisce le competenze di tutti i livelli di governo: le materie di competenza legislativa delle Regioni rispetto a quelle dello Stato; i livelli essenziali delle prestazioni da definire e finanziare da parte dello Stato; l'individuazione delle funzioni fondamentali (FF) del governo locale; inoltre specifica che tutte le funzioni amministrative spettano agli enti locali. In secondo luogo vengono indicati i principi per finanziare quelle competenze: l'abolizione del sistema basato su trasferimenti di risorse dallo Stato, a favore di un sistema basato su sole risorse proprie, affiancato da trasferimenti con sola natura perequativa.

L'attuazione concreta di questi principi è stata lenta, travagliata e richiederà ancora tempo. E i processi andranno anche in direzioni diverse da quelle originali. La precisa definizione delle competenze dei diversi livelli di governo da parte dello Stato ha tardato di quasi

vent'anni (le FF degli enti territoriali sono definite negli ultimi anni con decretazione d'urgenza) e non è ancora completa; similmente, i livelli essenziali delle prestazioni che lo Stato dovrebbe garantire su tutto il territorio faticano a essere esplicitati.

La specificazione delle funzioni e competenze degli enti è risultata subordinata a quella delle risorse, anziché precederla. Infatti il bisogno di dotare gli enti locali di risorse proprie è stato affrontato, anche con successo, dall'istituzione di alcuni tributi propri⁵, seguito dai principi introdotti nel 2001 in Costituzione (il Titolo V) e dalle successive norme di attuazione (le legge delega 42 del 2009 e i successivi provvedimenti delegati), che hanno riguardato Comuni, Province e Regioni. Il provvedimento è rilevante perché introduce, per la prima volta, criteri per definire il fabbisogno finanziario degli enti ovvero il fabbisogno standard di spesa e le capacità fiscali standard. Di fatto il ruolo di questi criteri viene ridimensionato e verranno usati soprattutto per finalità perequative.

Gli sviluppi dell'autonomia finanziaria degli enti e del federalismo fiscale, ingredienti necessari del decentramento politico, rimangono subordinati alle politiche di *spending review* e alla responsabilità fiscale verso il livello europeo. È la nuova stagione dei patti di stabilità interna con i conseguenti vincoli nelle scelte organizzative degli enti territoriali.

3. Il riassetto istituzionale degli enti locali

Tentativi di definizione complessiva delle *funzioni*, dei *procedimenti* e delle *risorse* per farvi fronte per Comuni e Province, sono in corso dal 1990, con la legge 142, che toccava tutti questi aspetti. Sono l'oggetto anche della più recente legge 56/2014, cd. Delrio. Di fatto è un cantiere permanente. La transitorietà delle norme che regolano il funzionamento degli enti più vicini ai cittadini trova conferma nelle vicende del Testo Unico degli Enti Locali. La prima versione del Tuel è stata emanata nel 2000, ma il documento è in continuo divenire, per le

5. A partire dagli anni '90, si sono progressivamente introdotti cespiti impositivi propri degli enti, come l'introduzione dell'Irap per le regioni, dell'imposta sulla Rca per le province; dell'Ici ai comuni.

modifiche più o meno importanti che intervengono ogni anno, spesso nella manovra economica. Viene considerato come «una mappa» dei temi e degli assetti istituzionali propri del governo locale, taluni dei quali risultano però del tutto virtuali. Ad esempio la Città metropolitana era prevista già nella legge 142 del 1990, così come alcuni strumenti per superare la frammentazione comunale: l'attuazione era rimessa largamente alla volontarietà degli enti locali interessati e alle iniziative delle Regioni e ha avuto esiti parziali. Nel 2007 viene avviato il progetto di Codice delle Autonomie, per specificare le funzioni fondamentali degli enti locali, i modelli di gestione (come ambiti territoriali per la gestione associata e sportelli unici), individuare percorsi semplificati per gli enti minori, razionalizzare gli uffici decentrati dello Stato, razionalizzare o eliminare – da parte delle Regioni – gli enti intermedi come i consorzi e i parchi. Ma l'avanzamento del progetto viene superato dalla crisi economica e dall'affermarsi della *legislazione ad hoc* con obiettivi di riduzione della spesa pubblica. Nel dibattito e nei provvedimenti si affermano gli obiettivi della *riduzione dei costi della rappresentanza politica* (amministratori e consiglieri negli enti elettivi e membri presso gli organismi partecipati) e della *semplificazione istituzionale* (e l'eliminazione o razionalizzazione di consorzi, comunità montane, imprese pubbliche locali partecipate, province). Un cambiamento realizzato, più specifico negli obiettivi, è stato quello che ha portato, dal 1993, all'elezione diretta dei sindaci e dei presidenti delle giunte provinciali.

3.1 *La trasformazione delle Province*

Le Province nascono con poche competenze, differenziate e molto specifiche. Negli anni '90 sono state progressivamente potenziate. Dal 2014 sono state interessate da un drastico riassetto, propedeutico addirittura a una possibile soppressione. È opportuno ripercorrerne brevemente la vicenda istituzionale.

Il Testo Unico del 1934 assegnava alle Province *alcune specifiche competenze*: assistenza e beneficenza (ciechi, sordomuti, infanti); i laboratori di igiene e profilassi; l'assistenza ai malati di mente; la viabilità; la gestione e le sedi e il personale non docente dell'istruzione superiore. La nascita delle regioni porta a un lento ma progressivo conferimento di nuove funzioni alle stesse. Nel 1977 si aggiungono funzioni nella tutela ambientale.

Le funzioni di tutela dell'ambiente

La legislazione nazionale e quelle regionali hanno attribuito alle Province diverse competenze. Riguardano: utilizzo delle risorse idriche e minerali; prevenzione e riduzione dei fenomeni di inquinamento fisico e chimico dell'aria, delle acque superficiali e sotterranee, del suolo e protezione delle risorse naturali; risparmio energetico e incentivazione della produzione di energia da fonti rinnovabili; prevenzione della produzione e riduzione dei rifiuti alla fonte e coordinamento della loro gestione integrata; informazione e diffusione di dati ambientali e territoriali; valutazioni e pareri in seno alle molteplici procedure autorizzative e concessorie; coordinamento delle attività di vigilanza e controllo in materia.

Alcune competenze si intrecciano ai procedimenti autorizzatori degli Sportelli Unici Attività Produttive. Sono funzioni confermate dalla legge 56/2014 quali competenze fondamentali.

Inoltre, come per i sindaci, a partire dal 1993 anche i presidenti delle giunte provinciali sono direttamente eletti dai cittadini. Le Province assumono la veste di *ente a finalità generale*. A fianco dei *servizi di area vasta* (es.: manutenzione delle strade, degli edifici scolastici superiori), esercitano ruoli di rilevanza politica: *coordinamento degli enti locali* su questioni specifiche (smaltimento dei rifiuti, sedi scolastiche, reti e linee di trasporto pubblico) oppure nell'uso del territorio (approvazione varianti parziali Prgc).

Talune erogano *assistenza tecnica agli enti locali minori* (nella progettazione di opere pubbliche) e sviluppano attività di *supporto e promozione*: verso la pratica sportiva dei giovani, nello stimolo all'imprenditorialità o per le attività economiche locali. In alcune regioni, e anche in Piemonte, vengono istituite nuove Province.

Le funzioni di area vasta

Non hanno una codificazione precisa. Con riferimento al tipo di attività contemplate possono riguardare la programmazione di settore, la pianificazione e gestione di servizi, la realizzazione

e manutenzione di infrastrutture, il controllo su comportamenti pubblici o privati, attività promozionali, forme di consulenza. Il loro oggetto può spaziare dai servizi al territorio, ai servizi alla persona, alla promozione di sviluppo economico. Diverse anche le soluzioni istituzionali praticate in Europa per la loro presa in carico: talvolta è un ente intermedio, di rango costituzionale tra Stato/Regioni e i Comuni; altrove costituisce uno di due soli livelli di governo⁶. Di fatto non esiste un'evidenza univoca sul bisogno di un ente locale per gestire queste funzioni, né sulle caratteristiche che dovrebbe avere: elettivo o meno, istituito per legge nazionale o regionale, oppure costituito dai comuni membri.

È però diffusa una differenziazione delle funzioni se il contesto su cui si esercitano è metropolitano: in molti Paesi nelle aree metropolitane sono attivi specifici livelli di governo con poteri rilevanti sugli enti che ne fanno parte. Questa differenziazione finora è mancata in Italia, nonostante sia presente nel dibattito da vent'anni. È uno degli obiettivi della riforma del 2014.

Negli anni più recenti, con la «legislazione della crisi» e obiettivi di contenimento della spesa pubblica, si introducono diversi propositi di riforma per questo ente: la soppressione, la riduzione del loro numero (secondo una proposta governativa passavano da 86 a 51 enti); la trasformazione in organo elettivo di secondo grado. L'enfasi è posta sul costo degli organi politici. Alcuni di questi propositi e alcune carenze dell'assetto istituzionale italiano trovano soluzione nella legge 56 del 2014.

3.2 *La riorganizzazione delle funzioni provinciali nella legge 56/2014*

La legge 7 aprile 2014 n. 56 «Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni» cd. legge Delrio delinea confini e competenze dell'ordinamento degli enti locali (Città metropolitana, Province, Unioni e fusioni di Comuni) con il fine di adattarlo «ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza»

6. Nel Regno Unito non ci sono le regioni; in Francia le regioni hanno avuto fino a poco tempo fa un ruolo limitato; nel dibattito recente si discute il possibile «marriage» con i *Départments*.

(art. 1, comma 1). Questa riforma ha istituito le città metropolitane di Roma, Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria e ha trasformato le Province in enti di secondo grado. Allo stesso tempo ha introdotto una nuova disciplina in materia di unioni e fusioni di comuni. La ratio della l. 56/2014, come riportato nella relazione di accompagnamento al relativo disegno di legge, è di raffigurare «una Repubblica delle autonomie fondata su due soli livelli territoriali di diretta rappresentanza dalle rispettive comunità: le regioni e i comuni. A questi si accompagna un livello di governo di area vasta, chiaramente collocato in una visione funzionale più a una razionale e coerente organizzazione dei comuni insistenti sul territorio che non a un livello di democrazia locale espressione della comunità metropolitana»⁷.

La legge 56/2014 aveva stabilito al 31 dicembre 2014 il termine ultimo per le Regioni per approvare le proprie leggi di riordino delle funzioni delegate o trasferite alle Province. Nel settembre 2014, per rendere più celere tale adempimento, Governo, Regioni, Province e Comuni hanno siglato, in sede di Conferenza unificata, un accordo nel quale veniva stabilito che il 31 dicembre non rappresentava più la data per l'approvazione delle leggi regionali di riordino, ma il limite temporale per la presentazione di idonee iniziative legislative⁸. La legge, dopo aver dedicato i primi articoli al riordino delle funzioni delle province, contiene alcune prime disposizioni di adeguamento legislativo in specifici settori.

Allo stato attuale, tutte le Regioni a statuto ordinario hanno approvato le leggi di riordino delle funzioni non fondamentali delle province in attuazione della l. 56/2014 e in particolare, nell'ordine: Toscana, Umbria, Marche, Liguria, Calabria, Lombardia, Emilia-Romagna, Abruzzo, Piemonte, Veneto, Puglia, Basilicata, Campania, Molise e Lazio.

Dal punto di vista del ruolo funzionale, per le Province era⁹ proposto un ridimensionamento delle competenze: *tutela dell'ambiente; servizi di trasporto pubblico; costruzione e gestione strade provinciali; reti ed*

7. Consiglio Regionale del Lazio, *L'attuazione della legge Delrio (l. 56/2014)*, Focus sulle leggi regionali, febbraio 2016.

8. Upinet, *L'attuazione della legge 56 in ambito regionale* (www.upinet.it)

9. La legge le regola in via transitoria, perché in attesa degli esiti del referendum confermativo sulla proposta di legge di revisione della Costituzione. Referendum che tuttavia ha espresso un esito negativo sulla proposta.

edifici scolastici; assistenza agli enti locali; pari opportunità; pianificazione territoriale provinciale di coordinamento. Le Province non hanno competenza nel governo del territorio, salvo per questa ultima funzione elencata. Possono svolgere funzioni diverse, ma vanno ripensate e attribuite con specifiche modalità di finanziamento, a cura di Stato e regioni, nonché dei comuni appartenenti.

Per entrambi gli enti di area vasta, è ridefinito il *sistema di rappresentanza*, che diventa di secondo grado: sono i sindaci e consiglieri comunali a eleggere il Consiglio provinciale e il Consiglio metropolitano, sulla base di liste composte da loro stessi. Il numero dei consiglieri provinciali varia a seconda della fascia della popolazione, da un minimo di 10 a un massimo di 16. Viene anche abolita la giunta provinciale. Al contempo, degli atti più importanti, lo statuto richiede l'approvazione da parte dell'assemblea di tutti i sindaci, tenuta a fornire anche un parere consultivo per il bilancio e il Dup annuale. Questa nuova provincia viene ribattezzata «Casa dei Comuni».

Le norme successive alla legge di riforma, in vista della modifica costituzionale attesa, hanno avviato un *forte ridimensionamento* delle Province connesso al minor numero di funzioni fondamentali loro attribuite. Riducendo le competenze, il Parlamento ha ridotto anche le risorse finanziarie garantite da legge statale, seppur attraverso il gettito di tributi propri. Una riduzione avvenuta in modo repentino che ha generato squilibri finanziari: dimezzate le risorse, ma non i costi connessi al personale in servizio presso gli enti. Squilibri parzialmente sanati da successive manovre correttive.

Quelle che oggi sono definite funzioni fondamentali e le funzioni per il mercato del lavoro non assorbivano più della metà della spesa corrente delle province nel 2013; quindi la rimanente quota di spesa corrente serviva per le funzioni non fondamentali e per le attività di amministrazione e controllo: ma il finanziamento di queste attività non è più garantito dallo Stato.

Infatti la legge di stabilità per il 2015 (l. 190/2014) ha decretato una riduzione secca e uniforme delle dotazioni organiche: -30% nelle Province trasformate in Città metropolitane e -50% nelle altre Province. Quindi dai 42.700 dipendenti presenti a fine 2013 si sarebbe passati a 23.500 unità. Tale riduzione imposta nelle dotazioni organiche di personale è stata alla base della richiesta del Governo alle Province di forti contributi alla finanza pubblica: 1 miliardo nel 2015 e due e tre miliardi rispettivamente per il 2016 e 2017, su una spesa corrente totale che nel 2013 era di 7,5 miliardi.

Le dotazioni sono ridefinite con riferimento alle funzioni fondamentali delle Province. I dipendenti eccedenti riguardano quindi funzioni non

fondamentali e diventano oggetto dal 2015 di un processo di riallocazione: oltre 4.200 a riposo, quasi 6.000 presso regioni e comuni; 5.300 presso i centri per l'impiego; quindi in altri comparti del pubblico impiego (es. uffici giudiziari) con procedure di mobilità.

Per alcune funzioni il riassetto è tutt'ora da definirsi: per i centri per l'impiego (che assorbivano 230 mln di euro circa per personale, 220 mln di euro circa per le altre spese di funzionamento) la riforma costituzionale, poi rifiutata, avrebbe sancito una diversa ripartizione delle competenze statali e regionali, con riassegnazione allo Stato delle funzioni, finora a carico di Province. Attualmente lo Stato copre due terzi di tali spese, e il restante è a carico delle Regioni.

Si è verificato uno sfasamento tra gli effetti delle riduzioni imposte, operative dal gennaio 2015, e la ridefinizione delle competenze e dei relativi mezzi di finanziamento da parte di Stato e Regioni, che ha occupato il 2015 e il 2016, ed è tutt'ora in completamento.

Il caso Liguria

Sinteticamente il percorso normativo seguito da Regione Liguria è il seguente:

RIORDINO FUNZIONI NON FONDAMENTALI PROVINCE				
Atto regionale	Comune	Provincia	Città metropolitana	Regione
<p>Legge regionale 10 aprile 2015 n. 15 "Disposizioni di riordino delle funzioni conferite alle Province in attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56 (disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni)".</p>	<p>Difesa del suolo: funzioni di manutenzione, progettazione, esecuzione, gestione di opere di difesa del suolo che non siano di competenza regionale; realizzazione/collauda opere di bonifica montana.</p> <p>Sport, cultura e spettacolo: per quanto concerne i servizi di interesse locale;</p>	<p>Difesa del suolo: assistenza tecnica amministrativa ai Comuni (tramite convenzione).</p>	<p>Difesa del suolo: assistenza tecnico amministrativa ai Comuni (tramite convenzioni).</p>	<p>Difesa del suolo: Turismo; F o r m a z i o n e professionale; Caccia e pesca; Sport, cultura e spettacolo per quanto c oncerne le funzioni che richiedono esercizio unitario.</p>

RIORDINO FUNZIONI NON FONDAMENTALI PROVINCE

<i>Atto regionale</i>	<i>Comune</i>	<i>Provincia</i>	<i>Città metropolitana</i>	<i>Regione</i>
Legge regionale 29 dicembre 2015, n. 27 Legge di stabilità della Regione Liguria per l'anno finanziario 2016				Polizia provinciale: la Regione esercita le funzioni di vigilanza venatoria e di vigilanza sull'esercizio della pesca anche avvalendosi di personale della polizia provinciale appositamente individuato.
Legge regionale 30 dicembre 2016, n. 34 Legge di stabilità della Regione Liguria per l'anno finanziario 2017				Polizia provinciale: da l 1° marzo 2017 il personale della Polizia Provinciale è trasferito alle Regioni per l'esercizio delle funzioni di protezione civile, antincendio boschivo, controllo faunistico, vigilanza venatoria e sull'esercizio della pesca.
Legge regionale 6 giugno 2017, n. 12 Norme in materia di qualità dell'aria e di autorizzazioni ambientali	Qualità dell'aria e autorizzazioni ambientali: adozione delle misure di risanamento relativamente alla limitazione della circolazione di veicoli a motore; autorità competente al rilascio di specifici titoli abilitativi.	Qualità dell'aria e autorizzazioni ambientali prescrizione dei punti di misura per il monitoraggio delle sorgenti industriali; autorità competente al rilascio di specifici titoli abilitativi.	Qualità dell'aria e autorizzazioni ambientali: prescrizione dei punti di misura per il monitoraggio delle sorgenti industriali; autorità competente al rilascio di specifici titoli abilitativi.	Qualità dell'aria e autorizzazioni ambientali: funzioni amministrative relative alla valutazione e alla gestione della qualità dell'aria; adotta gli atti di indirizzo e coordinamento per l'esercizio delle funzioni in materia di autorizzazioni ambientali; adotta le autorizzazioni di carattere generale per gli impianti e i settori di attività che usufruiscono di procedure semplificate in materia di inquinamento atmosferico.

La legge regionale 15/2015

Il 26 marzo 2015 il Consiglio regionale della Liguria ha approvato il disegno di legge di riordino delle funzioni delle Province.

Il provvedimento regionale, la legge regionale del 10 aprile 2015, n. 15, che dà attuazione alla legge 56/2014 prevede il riassorbimento delle funzioni delegate dalla regione alle province in alcune materie: caccia, pesca, turismo, formazione e difesa del suolo. La legge dispone inoltre il riassorbimento del personale attualmente impegnato nella Città metropolitana e nelle tre Province, che svolgeva attività legate alle funzioni delegate.

Erano escluse dall'ambito di applicazione della legge le funzioni di polizia provinciale le funzioni riguardanti i centri per l'impiego e le funzioni concernenti le politiche attive del lavoro, in attesa dell'emanazione di ulteriori disposizioni nazionali in materia.

La legge dopo aver stabilito che «le funzioni che non sono oggetto di riordino sono esercitate dalle province e dalla Città metropolitana di Genova ai sensi della legislazione vigente» (art. 1, comma 3), attribuisce alla Regione «le funzioni già esercitate dalle province e dalla Città metropolitana» in materia di difesa del suolo, turismo, formazione professionale, caccia e pesca e, per quanto attiene le funzioni che richiedono una gestione unitaria a livello regionale, cultura, sport e spettacolo (nelle stesse materie spettano ai comuni invece «i servizi di interesse locale»), nonché prevede «che i comuni esercitino le funzioni a essi attribuite di norma in forma associata e tramite convenzioni con le province e con la Città metropolitana per l'utilizzo del relativo personale i cui costi sono posti a carico degli enti richiedenti» (art. 6). Viene ottimizzato e intensificato «il ruolo della Città metropolitana di Genova quale ente di governo del territorio metropolitano e di coordinamento dei comuni che la compongono»; Regione e Città metropolitana di Genova possono concordare, anche tramite intese, le principali azioni e progetti di interesse della città metropolitana per il sostegno allo sviluppo economico e la dotazione infrastrutturale strategica del territorio.

In materia di turismo la legge regionale prevede che la Città Metropolitana, i Comuni, gli enti Parco regionali valorizzino le risorse turistiche del proprio territorio in armonia con la programmazione turistica regionale (art. 33). La funzione di promozione dell'immagine unitaria e complessiva della Liguria, inoltre, è esercitata dalla Regione anche attraverso l'Agenzia In Liguria.

In materia di difesa del suolo, i piani di bacino e la programmazione degli interventi sono adottati previa acquisizione del parere della Città metropolitana che si esprime entro quarantacinque giorni dalla comunicazione dei contenuti dei piani e dei programmi che hanno a oggetto vincoli, azioni e interventi da svolgersi sul territorio della città metropolitana. Decorso inutilmente il termine, la Regione procede all'adozione degli atti di propria competenza. Nel territorio della città metropolitana le funzioni fondamentali che restano alle Province sono in tal caso attribuite alla Città medesima (art. 3). Sono invece di competenza dei Comuni, in forma singola o associata, gli interventi di manutenzione lungo i corsi d'acqua per la parte compresa nel territorio comunale e che possano rappresentare un pericolo per la pubblica sicurezza; la progettazione, l'esecuzione, la manutenzione e la gestione di opere di difesa del suolo che non rientrino nelle competenze della Regione di concessionari e quelle attinenti alle aree e ai manufatti di loro proprietà, incluse le opere di pronto intervento; la realizzazione e il collaudo delle opere di bonifica montana previste dalla legge forestale regionale (art. 13).

Relativamente alla funzione della formazione professionale, la Regione inizialmente si avvaleva dell'Agenzia regionale per i servizi educativi e del lavoro (Arsel) che è stata sostituita dal 2016 dall'Agenzia regionale per il lavoro, la formazione e l'accreditamento (Alfa). Dopo l'approvazione della legge Delrio, che ha ridefinito i confini e le competenze delle amministrazioni locali, la precedente giunta regionale aveva deciso di svolgere le competenze in materia di formazione professionale, che prima spettavano alle Province, trasferendone poi la gestione ad Arsel, la quale avrebbe dovuto anche esercitare il ruolo di organismo intermedio del Fondo sociale europeo (Fse). La neonata agenzia era chiamata a svolgere compiti che fino a quel momento spettavano alle amministrazioni provinciali dovendo quindi acquisire competenze molto tecniche e complesse inerenti anche alla formazione e alla gestione dei fondi europei. Poiché l'obiettivo della nuova giunta regionale era conseguire la maggior omogeneizzazione possibile delle politiche attive del lavoro e della formazione, si è pensato a una nuova organizzazione e a un potenziamento del nuovo ente Alfa che ha strutturato e coordinato l'esperienza di Arsel e l'apporto delle nuove professionalità pervenutegli dalle amministrazioni provinciali. Questa riforma intende garantire la gestione delle sedi provinciali di

Alfa in modo efficiente affinché diventino punti di riferimento per il territorio¹⁰.

In materia di caccia e pesca la Regione stabilisce i criteri per la corretta disciplina della pesca nelle acque interne e provvede al mantenimento o all'adeguamento delle popolazioni di tutte le specie di mammiferi e uccelli viventi allo stato selvatico nel suo territorio a un livello corrispondente alle esigenze ecologiche del territorio stesso.

La legge, dopo aver dedicato i primi articoli al riordino delle funzioni delle Province, contiene alcune specifiche disposizioni di adeguamento legislativo in alcuni specifici settori.

Il «trasferimento di risorse umane, beni, risorse finanziarie, strumentali, organizzative e dei rapporti attivi e passivi connessi all'esercizio delle funzioni oggetto di riordino è effettuato sulla base di accordi tra gli enti interessati», sentite con riferimento al trasferimento del personale, le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative. La legge in esame include, inoltre, i criteri definiti in sede di osservatorio regionale competente in materia, in base ai quali gli accordi in questione devono essere adottati (art. 7).

Il trasferimento, disciplinato dalla legge, doveva essere compiuto entro due date:

Il 1° luglio 2015, data a partire dalla quale è iniziato il trasferimento del personale, delle funzioni e delle risorse finanziarie (art. 8, comma 1). Il personale a tempo indeterminato è trasferito direttamente alla Regione o enti agli strumentali che ricevono le funzioni escludendo dal trasferimento il personale della Città metropolitana per cui sia previsto il pensionamento entro il 31 dicembre 2016 (anche con l'utilizzo dei requisiti «pre Fornero» del decreto legge 101/2013); il passaggio in Regione riguarda personale individuato di norma fra quello che svolge da almeno tre anni le funzioni trasferite. Sempre l'articolo 8 stabilisce inoltre che dalla data del trasferimento competono alla regione le entrate extratributarie e le altre risorse collegate allo svolgimento delle quattro funzioni, comprese quelle assegnate dallo Stato e che il personale trasferito continui a operare nella sede della Città metropolitana con gli strumenti e le tecnologie che già utilizzava, fino alla definizione

10. Alcune delle informazioni qui riportate sono tratte da Legautonomie, *L'attuazione della Legge Delrio e la riallocazione delle funzioni delle Province*.

dei rapporti fra Regione e Città metropolitana sul trasferimento di proprietà di beni immobili, mobili e dotazioni d'ufficio.

Il 31 dicembre 2015, data entro la quale dovevano essere stipulati gli accordi per individuare beni, mobili e immobili, personale, a tempo indeterminato e determinato, risorse strumentali e organizzative, comprese le quote di partecipazione azionaria delle società interessate, connessi all'esercizio delle funzioni da trasferire (art. 10, comma 1). L'articolo 10 prevede che le competenze su procedimenti e attività avviati prima del passaggio delle funzioni e delle opere per le quali sia già stato avviato il procedimento per affidarne la realizzazione restano di competenza della Città metropolitana con le relative risorse e avvalendosi a titolo gratuito del personale trasferito alla Regione, secondo le modalità stabilite dagli specifici accordi in merito.

Accordi con le Province in relazione alla legge regionale 15/2015

In applicazione delle disposizioni contenute nella legge regionale 10 aprile 2015 n. 15 la Regione ha provveduto a deliberare un accordo con ciascuna delle tre Province liguri e con la Città metropolitana di Genova.

Per quanto riguarda la Provincia della Spezia con dgr 717 del 29 maggio 2015 è stato approvato l'accordo tra Regione Liguria, Arsel, Agenzia In Liguria e la Provincia della Spezia avente a oggetto il trasferimento del personale, dei beni e delle risorse finanziarie e altre disposizioni conseguenti. A decorrere dal 1° luglio la dotazione organica della giunta regionale è stata rideterminata sulla base del numero e dei profili dei dipendenti a tempo indeterminato da trasferire dalla Provincia della Spezia consistenti in 54 unità.

Con dgr 718 del 29 maggio 2015 è stato siglato l'accordo tra la Regione Liguria, Arsel, Agenzia In Liguria e la Provincia di Imperia. La dotazione organica della giunta regionale, in seguito al trasferimento delle unità di personale a tempo indeterminato, con decorrenza 1° luglio 2015, è stata ulteriormente ampliata di n. 34 unità da trasferire.

È stato sancito un accordo, con deliberazione della giunta regionale n. 24 del 25 giugno 2015, anche con la Provincia di Savona

per il trasferimento del personale presso la Regione Liguria, la cui dotazione organica è stata ampliata di ulteriore 48 unità.

Inoltre, con successiva nota prot. n. 0020672 del 26 giugno 2015 il Comune di Loano ha espresso la propria volontà di assumere con procedura di mobilità n. 1 unità di personale in servizio presso la Provincia di Savona – Servizio Iat a partire dal 30 giugno 2015. La procedura ha avuto esito positivo.

Con dgr n. 25 del 30 giugno 2015, ai sensi della l.r. 10 aprile 2015 n. 15, è stato approvato l'accordo tra Regione Liguria, Arsel, Agenzia In Liguria e Città metropolitana di Genova per il trasferimento del personale, dei beni e delle risorse finanziarie e altre disposizioni conseguenti. Il numero di unità di personale da ricollocare presso la regione corrisponde a n. 79.

Ognuno di questi quattro accordi regola il passaggio di proprietà e le condizioni di utilizzo dei beni immobili, beni mobili registrati, arredi, beni strumentali, archivi, beni e attrezzature informatiche attraverso la predisposizione di specifici elenchi.

Funzione di polizia provinciale

La legge regionale 15/2015, inizialmente escludeva dal suo ambito di applicazione la funzione della polizia provinciale in attesa dell'emanazione di ulteriori norme a livello nazionale.

A livello nazionale, l'articolo 5 del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, coordinato con la legge di conversione n. 125 del 6 agosto 2015 recante «*Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali. Disposizioni per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio. Razionalizzazione delle spese del Servizio sanitario nazionale nonché norme in materia di rifiuti e di emissioni industriali*», contiene importanti novità in materia di polizia provinciale delineando un percorso di ricollocazione più articolato e coordinato con il processo di riordino di funzioni avviato per l'attuazione della legge 56/2014. Il suddetto articolo prevede, al primo comma, che il personale appartenente ai corpi e ai servizi di polizia provinciale transiti nei ruoli degli enti locali comunali per l'esercizio delle funzioni di polizia municipale e, al secondo comma, che gli enti di area vasta e le Città metropolitane possano individuare e trattenere entro il 31 ottobre 2015 il personale di polizia provinciale

necessario per l'esercizio delle loro funzioni fondamentali. Inoltre, le leggi regionali, in tema di riordino, anch'esse da emanare entro il 31 ottobre 2015, possono riallocare le funzioni di polizia amministrativa locale e destinare parte del personale di polizia provinciale allo svolgimento delle funzioni trasferite, come ad esempio la vigilanza su caccia e pesca. Il personale di polizia provinciale non individuato o non riallocato entro il 31 ottobre 2015, secondo quanto stabilito dalla norma, viene trasferito ai comuni, singoli o associati per lo svolgimento delle funzioni di polizia municipale. Il transito deve avvenire nei limiti della relativa dotazione organica e della programmazione triennale dei fabbisogni di personale, in deroga alle disposizioni in materia di limitazioni alle spese e alle assunzioni di personale. Gli enti interessati, Province e Città metropolitane da un lato e Comuni destinatari dall'altro, devono accordarsi sulle modalità di avvalimento immediato del personale da trasferire dai ruoli originari a quelli assegnati. Fino a totale assorbimento del personale di polizia provinciale, sui Comuni riceventi grava il divieto, a pena di nullità delle relative assunzioni, di reclutare personale con qualsivoglia tipologia contrattuale per esercitare le funzioni di polizia locale. L'unica eccezione è prevista per le assunzioni di personale a tempo determinato per lo svolgimento di funzioni di polizia locale, esclusivamente per esigenze di carattere strettamente stagionale e per periodi non superiori a cinque mesi nell'anno solare non prorogabili.

Relativamente alla Regione Liguria, in una prima fase l'articolo 27 della legge regionale 29 dicembre 2015 n. 27 «*Legge di stabilità della Regione Liguria per l'anno finanziario 2016*» stabiliva che la regione, vista la sua titolarità sulla funzione di vigilanza venatoria e di vigilanza sull'esercizio della pesca potesse, pur non acquisendo direttamente il personale della polizia provinciale, avvalersi di tale personale attraverso apposite convenzioni stipulate con le Province e Città metropolitana di Genova. Successivamente l'articolo 10 della legge regionale 34 del 2016 «*Legge di stabilità della Regione Liguria per l'anno finanziario 2017*» ha previsto che per intensificare le attività di presidio e tutela del territorio regionale, il personale della polizia provinciale in avvalimento presso la Regione è trasferito alla Regione stessa a partire dal 1° marzo 2017, non solo per il controllo di caccia e pesca, ma anche per le funzioni di protezione civile, an-

tincendio boschivo, controllo faunistico. Il comma 2 dell'articolo 10 prevede che al personale delle Province e della Città metropolitana trasferito alla Regione si applichi il trattamento economico e giuridico stabilito dalla legge 56/2014 e successive modificazioni e integrazioni. Il trasferimento a Regione non riguarda il personale di polizia provinciale che le singole Province hanno deciso di mantenere nel proprio organico; considerando che il mantenimento è una scelta del tutto discrezionale si rilevano in Liguria situazioni diversificate: le Province di Savona e La Spezia hanno deciso di non mantenere la funzione di polizia provinciale mentre la Provincia di Imperia e della Città metropolitana di Genova hanno mantenuto questa funzione e parte del relativo personale. Anche il trasferimento del personale e dei beni strumentali riguardante questa funzione è attuato attraverso accordi tra la Regione e gli enti di area vasta. In particolare, ai sensi della l.r. 27 dicembre 2016, n. 34 è stato siglato, con deliberazione della giunta regionale del 24 febbraio 2017, un accordo tra la Regione Liguria, la Città metropolitana di Genova e le Province liguri avente a oggetto il trasferimento del personale e dei beni: il personale a tempo indeterminato da trasferire, con decorrenza 1° marzo 2017, alla regione è di 20 unità di cat. C, profilo professionale «Istruttore tecnico amministrativo», da impiegare per le funzioni di cui all'articolo 10 della l.r. 34/2016. L'accordo prevede che le Province liguri trasferiscano, in comodato d'uso gratuito, alla Regione le porzioni immobiliari quale sede per lo svolgimento delle funzioni trasferite. I beni mobili, registrati e strumentali, le attrezzature d'ufficio e le attrezzature informatiche e telefoniche di proprietà delle Province e della Città metropolitana di Genova connesse all'esercizio della funzione di vigilanza venatoria e sull'esercizio della pesca sono individuati con decreto del dirigente regionale competente e trasferiti, in proprietà alla Regione entro il 31 maggio 2017.

Qualità dell'aria e autorizzazioni ambientali

L'ultima competenza che è stata trasferita dalle Province alla Regione è quella riguardante la qualità dell'aria e le autorizzazioni ambientali.

In tema di competenze, è stato infatti approvato, il 29 maggio 2017, il disegno di legge n. 149 divenuto legge regionale 12/2017, che è intervenuto sul riordino della disciplina regionale in tale ambito. Il provvedimento rivede anche il sistema delle sanzioni amministrative in coerenza con il principio «chi inquina paga»: i soggetti che non trasmettano i dati in maniera conforme ai provvedimenti autorizzativi adottati, o che non osservino le prescrizioni dispensate dai provvedimenti autorizzativi sono tenuti al pagamento di una sanzione, da euro 2.500,00 a euro 10.000,00, accertata da Arpal. Sono assegnate alla competenza regionale tutte le attività di monitoraggio della qualità dell'aria, la zonizzazione del territorio, la classificazione di zone e agglomerati, la valutazione della qualità dell'aria, la redazione di piani e misure per il raggiungimento dei valori limite e per il mantenimento del relativo rispetto e la redazione di piani di azione. Alla Regione passano definitivamente la strumentazione da tutte le Province e da Città metropolitana, e anche il relativo personale, che diventa regionale. Il testo di legge attribuisce ai comuni la competenza in materia di Autorizzazione unica ambientale per gli impianti di trattamento delle acque reflue urbane con una durata di 15 anni a fronte degli attuali 4 e il rinnovo tacito delle autorizzazioni allo scarico delle acque reflue domestiche, andando così incontro alle richieste provenienti dagli enti e dai cittadini. Vengono, inoltre, affidati ad Arpal la gestione e il controllo della rete di misura della qualità dell'aria e dei modelli di valutazione, la gestione del centro emissioni, le determinazioni analitiche tramite i laboratori e altre attività di supporto alla regione¹¹. Ai sensi della legge regionale 12/2017 è stato siglato, con dgr del 7 giugno 2017, n. 447, un accordo tra Regione Liguria, Città metropolitana di Genova, Province liguri e Arpal avente a oggetto il trasferimento di personale e di beni per la valutazione e la gestione della qualità dell'aria. Il numero di personale da trasferire a tempo indeterminato, dalla Città metropolitana di Genova a Regione corrisponde a n. 2 unità di personale, mentre ad Arpal devono essere assegnate n. 6 unità di personale.

Complessivamente, considerando gli accordi relativi al trasferimento del personale siglati tra la Regione Liguria, Città metro-

11. L.r. Regione Liguria n. 12/2017.

politana e le Province liguri, la dotazione organica della Regione è passata da 1.229 a un totale di 1.469 dipendenti di diverso profilo professionale.

Il riassetto delle Province in Piemonte

Fino al 2014 le Province piemontesi occupavano complessivamente 4.150 dipendenti. Una parte consistente delle spese provinciali e del personale era finanziato da risorse della Regione. Il cd. fondo unico (l.r. 44/2000 e l.r. 17/1999) era volto a coprire soprattutto i *costi di funzionamento*, innanzitutto di personale, per gestire l'insieme delle funzioni delegate. Quindi vi erano i *fondi di esercizio* per le singole materie trasferiti dalle singole direzioni regionali di settore: per entità delle risorse, la formazione professionale, il trasporto pubblico, il lavoro e i centri per l'impiego, l'edilizia scolastica, gli incentivi e contributi in agricoltura e per lo sviluppo rurale, alcuni servizi sociali, i controlli e attività in campo ambientale, la caccia e la pesca, la promozione del turismo, le politiche giovanili. La parte rimanente delle spese e del personale era invece finanziato soprattutto dal gettito dei tributi propri.

La Regione Piemonte ha dato attuazione alla legge Delrio attraverso la l.r. 23/2015. Attraverso un apposito osservatorio, in cui partecipano tutti gli enti coinvolti, ha sviluppato un intenso confronto con le province, che ha condotto alla firma di un accordo quadro¹². Il processo si è svolto prima dell'esito referendario del 2016, e porta a un *riordino delle funzioni non fondamentali* tenendo conto del riassetto imposto nel 2015 e in modo compatibile con le eventuali modificazioni implicate dalla modifica costituzionale in itinere, cioè le diverse competenze legislative statali e regionali e le attribuzioni dei nuovi «enti di area vasta».

12. Allegato alla dgr 1-2692 del 23 dicembre 2015.

Funzioni riprese e funzioni lasciate

La legge regionale ha ripreso al suo interno alcune funzioni precedentemente conferite alle Province. Le principali sono quelle concernenti l'agricoltura, che occupavano 281 addetti nelle Province e alcune decine nelle Comunità montane; quindi la formazione professionale, con 140 addetti, e i centri per l'impiego, con 574 addetti¹³.

Sono ritornate alla competenza regionale anche gli specifici interventi sociali gestiti dalle province; le funzioni per le *attività estrattive*, per i *beni e le attività culturali*, per l'energia, per il turismo e per il *vincolo idrogeologico*: qui gli addetti coinvolti sono in numero inferiore e la riallocazione riguarda attività di indirizzo, programmazione, monitoraggio e vigilanza.

Ha confermato alle province altre attività/funzioni amministrative in precedenza conferite: ad esempio gli interventi promozionali in materia di turismo, sport e montagna; oppure le competenze in materia di caccia, pesca e parchi.

- I compiti di controllo in materia di fauna selvatica, popolazioni ittiche, specie vegetali protette e funghi (es.: guardie ittico-venatorie e ambientali) sono esercitati da personale delle Province, che viene però rimborsato dalla Regione perché svolge anche compiti di polizia amministrativa connessi alle diverse funzioni.
- Ha conferito o delegato nuove competenze in materia di energia, di autorizzazione per attività estrattive relativamente a cave e torbiere, in materia di acque minerali e termali e di foreste.
- Per le funzioni in materia ambientale (assetto idrogeologico, disciplina delle acque e piccole derivazioni, raccolta dei rifiuti, altro) il denso intreccio di competenze statali, regionali e locali, ha portato a individuare una regolazione diversa, per cui la Regione copre il 40% delle spese provinciali 2015 del personale addetto.
- Per gestire le funzioni conferite individua 3 ambiti territoriali ottimali: oltre a quello cuneese, un ambito comprende i territori astigiano e alessandrino, mentre un altro quello dei territori

13. Qui il personale è distaccato all'Agenzia Piemonte Lavoro; vi è però l'eccezione a favore della città metropolitana, vedi oltre.

delle rimanenti 4 province del nord-est. Per realizzare la gestione associata di funzioni è richiesta la stipula con le Province di accordi per ogni ambito. Attualmente vi sono bozze di accordo per le materie di caccia e pesca, e cave e torbiere.

- Per le funzioni relative al *trasporto pubblico locale* si conferma l'assetto vigente e il ricorso all'Agenzia di mobilità regionale. Per la *gestione integrata dei rifiuti urbani* vi è una delega a regolare in modo unitario regionale gli impianti di recupero e smaltimento.
- Il provvedimento definisce poi la specificità di provincia montana per il Verbano-Cusio-Ossola, con l'attribuzione di ulteriori competenze connesse soprattutto a piani di forestazione e piano di sviluppo.
- Alla Città metropolitana il provvedimento regionale riconosce il ruolo di «sviluppo strategico del territorio metropolitano, di gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione»; quindi «l'azione di governo del territorio metropolitano e di coordinamento dei Comuni che lo compongono e delle loro forme associative [...]». Vengono mantenute le funzioni nella formazione professionale e orientamento e nell'ambiente, in quanto connesse al tema dello sviluppo socio-economico. La gestione dei centri per l'impiego metropolitani rimane in attesa di definizione.
- Viene ribadito il bisogno di concordare intese o altri strumenti di programmazione negoziata con la Regione.

L'accordo quadro citato, sottoscritto con le Province, ha definito le modalità del passaggio del personale e indicato i contingenti interessati: 780 addetti sono trasferiti nei ruoli regionali; 145 afferiscono alle funzioni di polizia provinciale e vigilanza, in ruolo alle Province ma rimborsati dalla Regione. La consistenza del personale, pari a 1.671 addetti nel 2014, subisce queste variazioni: 122 addetti sono trasferiti alla Regione, 117 diventano anch'essi regionali, ma operano in distacco presso la Città metropolitana per l'esercizio delle funzioni regionali, come altri 43 addetti alla polizia locale. Infine i 265 addetti ai servizi per il lavoro sono attualmente in dotazione all'agenzia regionale. Questa fase transitoria, precedente agli esiti del referendum sulla revisione costituzionale, ha favorito un processo di mobilità volontaria verso la Regione. Processo che ha impoverito alcuni enti di

alcune professionalità: oggi vi sono Province che segnalano la carenza di figure dirigenziali nelle funzioni di governo del territorio; altre la carenza dei cantonieri.

Attualmente (aprile 2017) l'assetto di alcune competenze (servizi impiego, ambiente) è ancora incerto; inoltre sono state presentate proposte di revisione della legge 56.

3.3 I servizi di prossimità nei contesti frammentati

Si tratta dei servizi pubblici utilizzati con maggior frequenza dai cittadini, che richiedono vicinanza al luogo di residenza. Per individuarli si può far riferimento alle funzioni fondamentali definite per i comuni. I comuni medi e grandi si occupano direttamente di gran parte di questi. Anche quando i servizi a rete sono forniti da imprese pubbliche sovracomunali, le singole amministrazioni curano l'esecuzione dei contratti, le istruttorie per le facilitazioni tariffarie, i controlli sul servizio reso, e possono anche fornire servizi aggiuntivi. Gli stessi comuni medi e grandi curano i servizi specifici presso le proprie scuole elementari e medie e sono i capofila degli enti gestori dei servizi sociali. Ma cosa avviene nei territori frammentati?

Le funzioni fondamentali dei Comuni

Un primo gruppo di funzioni sono quelle connesse ai *servizi locali di interesse generale* (come le opere di manutenzione urbana) e ai servizi a rete¹⁴. Quindi il sistema locale dei *servizi sociali*; infine l'*edilizia scolastica non provinciale* e l'*organizzazione e gestione dei servizi scolastici*, come le mense e i servizi di trasporto scolastico.

Altre funzioni sono quelle del catasto, attualmente mantenute dallo Stato; la *pianificazione urbanistica ed edilizia in ambito comunale* nonché la *partecipazione alla pianificazione territoriale* di livello sovracomunale; le attività in ambito comunale, di pianificazione di *protezione civile e di coordinamento* dei primi soccorsi. Quindi

14. Più precisamente: l'organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale; l'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi

le funzioni di *polizia municipale e di polizia amministrativa* locale; la tenuta dei *registri di stato civile e di popolazione* e compiti in materia di *servizi anagrafici* nonché in materia di *servizi elettorali*, nell'esercizio delle funzioni di competenza statale.

Completano la lista l'organizzazione generale dell'*amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo* e i *servizi in materia statistica*.

3.4 *Le comunità montane*

Le comunità montane (d'ora in poi ccmm) sono una pratica di cooperazione longeva. Istituite negli anni '70 da una legge nazionale, anche sulla base della precedente pratica dei consigli di valle, che erano organismi di autogoverno in ambito montano riconosciuti per lo svolgimento di attività agro-silvo-pastorale. Le ccmm vengono disciplinate da legge nazionale (1994) e successive normative regionali. Dal punto di vista istituzionale le Comunità montane sono enti locali costituiti tra Comuni montani e parzialmente montani, non necessariamente della stessa provincia, il cui scopo è la promozione e la valorizzazione delle zone montane e la conservazione del territorio e delle ricchezze ambientali attraverso l'esercizio di funzioni proprie e di funzioni conferite e l'esercizio associato delle funzioni comunali.

L'esperienza piemontese

In Piemonte vengono istituite nell'ambito delle zone montane omogenee individuate dalla regione (47 zone, successivamente modificate). Negli anni '90 operavano 48 ccmm e comprendevano 558 comuni. La dimensione media non era elevata: un terzo delle stesse aveva meno di diecimila residenti. E non oltre 14 mila residenti in media, a fronte di valori ben superiori in Lombardia, ma anche in Veneto, Emilia-Romagna e Toscana; anche il numero medio di comuni membri era ridotto nel caso piemontese.

Le esperienze sviluppate in Piemonte sono risultate molto diverse. In primo luogo svolgono le funzioni speciali delegate dal-

la Regione¹⁵ (come gli interventi di sistemazione idrogeologica e idraulico-forestale) per le quali dispongono di un finanziamento apposito¹⁶.

Molte Comunità montane hanno attivato iniziative per lo sviluppo locale attingendo anche a fondi comunitari (es. la promozione di caseifici di valle o la promozione turistica; la attivazione di sportelli unici per le attività produttive); con il programma comunitario Leader, hanno promosso o preso parte ai Gruppi di azione locale.

I Gruppi di azione locale (Gal) sono nati all'inizio degli anni '90 grazie all'iniziativa comunitaria Leader I, integrata dal 2007 nei Piani di sviluppo rurale. Operano come agenzie di sviluppo territoriale e assumono la forma di società costituite da soci pubblici e privati, perlopiù in forma consortili o cooperativa a r.l.; la quota di maggioranza del CdA deve appartenere a soggetti privati, al di là del capitale conferito. Dovrebbero rappresentare gli interessi economici e sociali dell'area di loro competenza, ed esprimere una strategia elaborata localmente. Per il 2014-2020 si devono focalizzare su almeno 3 dei 4 ambiti tematici proposti dalla regione: turismo, filiere, servizi, valorizzazione patrimonio culturale-naturale. Hanno a disposizione una quota della dotazione finanziaria riservata a Leader e possono attingere a diverse misure dello sviluppo rurale. In Piemonte attualmente sono costituiti 14 gruppi. Gli ambiti prevalenti sono turismo e filiere. Complessivamente, per l'attuale periodo di programmazione hanno a disposizione 66 milioni di euro di fondi comunitari e pubblici al quale si aggiungono 34 milioni di euro di quota privata.

Alcune ccmm hanno anche gestito servizi su delega da parte dei Comuni, come i servizi tecnici, la protezione civile, il trasporto scolastico: pratica non uniforme, variabile sul territorio e nel tempo.

Infine i Comuni di alcune ccmm di dimensione medio-grande¹⁷ hanno affidato loro la gestione dei servizi sociali: in questi casi le ccmm assommavano le tre funzioni, con distinte modalità di

15. Nel provvedimento in vigore, cioè la l.r. 3/2014, tali funzioni sono (art. 3): a) sistemazione idrogeologica e idraulico-forestale; b) economia forestale; c) energie rinnovabili; d) opere di manutenzione ambientale; e) difesa dalle valanghe; f) turismo in ambiente montano; g) artigianato e produzioni tipiche; h) mantenimento dei servizi essenziali; i) servizio scolastico; l) incentivi per l'insediamento nelle zone montane.

16. 11 milioni nel 2016.

17. Val Sesia, Pinerolese, Alta Langa, Valli Gesso, Vermenagna, Pesio e Bisalta.

finanziamento: attuatore delle politiche per la montagna, gestione associata di funzioni comunali, ente gestore dei servizi sociali.

La legislazione nazionale d'emergenza¹⁸ nel 2007 impone un percorso di revisione e riduzione delle comunità montane, contestuale alla riduzione – di almeno un terzo – dei trasferimenti erariali a loro favore. In due anni le Regioni avviano i cambiamenti e scelgono soluzioni diverse: in Liguria sono soppresse, in Lombardia, dove peraltro avevano dimensione superiore, sono mantenute. In Piemonte il riassetto del 2008 mira all'accorpamento, individuando 22 ambiti omogenei per dare origine a nuovi enti con il nome di Agenzie di sviluppo.

La tenuta di questi accorpamenti è stata limitata: pochi dei nuovi enti sono sopravvissuti nella loro interezza. Tra essi la Valle Stura, la Valsesia, l'Alta Langa. Infatti nel 2012 la regione dispone la trasformazione delle Comunità in Unioni montane: si tratta di Unioni di Comuni, sorta di consorzio multifunzionale introdotto dal 1990 per superare la frammentazione comunale attraverso la gestione associata di funzioni (discussa nel paragrafo seguente). Le Unioni montane assommano anche il ruolo di attuatore delle politiche regionali per la montagna. Ma il processo è stato lasciato alla volontarietà: quando tutti i Comuni erano d'accordo, le Unioni montane sono subentrate agevolmente ai preesistenti enti, assorbendo il personale e tutte le obbligazioni e competenze attive e passive delle precedenti comunità. Ma nella maggior parte dei casi, i Comuni hanno scelto di costituire 2, 3 anche 5 nuove Unioni per ogni ambito delle ccmm accorpate. Le nuove Unioni montane sono state avviate parallelamente al commissariamento della comunità di origine, e nel 2015 sono state ripartite pro quota e liquidate le obbligazioni e competenze.

Il processo di riforma ha richiesto tempo e oggi può dirsi concluso: tutti¹⁹ i 524 comuni montani prendono parte a una Unione montana, che attualmente sono 54. I 230 dipendenti delle precedenti ccmm sono stati ricollocati: le nuove Unioni montane ne hanno assorbiti 119, 36 dipendenti sono stati trasferiti ai ruoli regionali, a

18. La legge n. 244 – Finanziaria 2008 (articolo 2, commi 16-22).

19. A marzo 2017 risultava non inserito un solo comune. Peraltro, come si dirà, le unioni sono accordi ancora precari, soggetti a modifiche, fuoriuscite e nuovi inserimenti, e talvolta, chiusure.

seguito della ripresa in carico delle competenze in materia agricola già delegate; 50 dipendenti sono addetti a funzioni socio-sanitarie²⁰; mentre per i restanti è stato attivato un percorso di mobilità cofinanziato²¹ presso il comparto dei Comuni, anche non montani.

L'esperienza ligure

In Liguria, le Comunità montane nascono ai sensi delle l.r. 15/1973 «*Disciplina delle Comunità Montane*» e 27/1973 «*Delimitazione delle zone omogenee ai sensi e per gli effetti della Legge 3 dicembre 1971 n. 1102*», emanate dalla Regione Liguria dopo l'istituzione delle Comunità montane. Con la l.r. 6/1978 la Regione delega alle Comunità montane e ai Comuni riuniti in consorzi le funzioni amministrative in materia di agricoltura, foreste, economia montana. Successivamente sono stati ridefiniti gli ambiti territoriali delle Comunità montane e identificati quelli dei consorzi dei Comuni operanti sul territorio. In seguito, con la l.r. 20/1996 «*Riordino delle Comunità Montane*», la maggior parte dei consorzi dei comuni è stata soppressa o accorpata alle Comunità montane. Negli ultimi anni il ruolo delle Comunità montane è stato messo in discussione e in alcune regioni sono state ridimensionate o sopresse. In Liguria, tra il 2008 e il 2011, si è assistito a una riduzione da 19 a 12 e poi alla soppressione di tutte le Comunità e gli enti montani operanti sul territorio: con l.r. 24/2008 «*Disciplina di riordino delle Comunità montane, disposizioni per lo sviluppo della cooperazione intercomunale e norme a favore dei piccoli Comuni*», sono state sopresse le Comunità montane della Riviera Spezzina e della Val Petronio mentre le restanti dodici Comunità montane sono state sopresse dal 1° maggio 2011 con l.r. 23/2010. Contemporaneamente sono state revocate le deleghe attribuite ai quattro restanti consorzi di Comuni in materia di agricoltura. Le necessarie disposizioni di attuazione e la disciplina degli effetti dovuti alla soppressione, con particolare

20. Sette ccmm svolgevano anche funzione di ente gestore dei servizi sociali; altre due (Valle Maira e Valle Grana) lo svolgevano attraverso una unica convenzione.

21. Attraverso un contributo regionale decennale, decrescente: dal 70% del costo del dipendente nei primi 3 anni, al 20% nel decimo anno.

riferimento alle procedure per la liquidazione, al trasferimento delle funzioni, del personale e degli archivi e alle modalità di definizione della dotazione finanziaria per l'esercizio delle funzioni delegate, sono state demandate a una successiva legge regionale, la l.r. 7/2011 recante «*Disciplina di riordino e razionalizzazione delle funzioni svolte dalle Comunità montane soppresse e norme di attuazione per la liquidazione*», il cui Titolo II è completamente dedicato alla riattribuzione delle funzioni esercitate dalle comunità montane soppresse.

Le funzioni sono state assegnate ai seguenti enti:

- la Regione, per le funzioni in materia di agricoltura e antincendio boschivo;
- i Comuni (anche in convenzione fra loro e con la Provincia competente per territorio), per le funzioni in materia di vincolo idrogeologico;
- le Province, per le funzioni in materia di opere di bonifica montana;
- i Comuni per le funzioni già svolte dalle Comunità montane soppresse per conto dei Comuni.

A partire dal 1° maggio 2011 per quanto riguarda al Programma regionale di sviluppo rurale (Psr), tutte le funzioni in precedenza svolte dalle Comunità montane e dai consorzi di Comuni diventano di competenza del Settore Ispettorato agrario regionale che esercita tutte le funzioni amministrative in materia di agricoltura, foreste, economia montana e antincendio boschivo mediante quattro sedi provinciali e quindici sportelli per il territorio, in diversi casi ospitati nelle preesistenti sedi delle Comunità montane. Le norme di attuazione per la soppressione delle Comunità montane dispongono che²² «ai Commissari liquidatori compete la gestione e il trasferimento degli archivi delle Comunità montane, nel rispetto delle disposizioni vigenti in materia e in particolare del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della l. 6 luglio 2002, n. 137) e successive modificazioni e integrazioni (l.r. 7/2011, art. 9, c. 6)». La giunta regionale, con deliberazione dell'8 luglio 2011, n. 768, ha disposto le prime indicazioni generali per la liquidazione delle soppresse comunità montane ai sensi della legge regionale n. 7 del 12 aprile 2011.

22. Regione Liguria, *Comunità montane ed enti montani della Liguria*, 2016.

Contemporaneamente si è assistito a un intenso lavoro di studio, pianificazione e progettazione dei Parchi, fortemente condiviso con le comunità locali, che ha attirato a sé risorse e apportato diverse operazioni di recupero ambientale, di restauro e riuso di edifici e infrastrutture, di promozione di attività tradizionali e innovative, con benefici per l'ambiente e per l'economia e con un effetto dimostrativo di grande importanza. Molti piccoli Comuni montani considerano il Parco come un'opportunità per sviluppare interventi e iniziative a beneficio del territorio e delle comunità locali e prendono parte in maniera costruttiva alle attività degli enti di gestione. I Parchi svolgono, a seguito della soppressione delle comunità montane, un maggior ruolo di stimolo e di collaborazione per le piccole comunità contribuendo allo sviluppo del territorio. Gli enti Parco svolgono funzioni operative a servizio dell'amministrazione regionale, sia come soggetti che mettono in pratica le politiche ambientali regionali in materia di tutela e valorizzazione delle risorse naturali, sia come soggetti che compiono servizi sovraordinati delegati dalla Regione e come soggetti gestori di beni demaniali regionali (Regione Liguria, documento: *Comunità montane ed enti montani della Liguria*).

3.5 Unioni e fusioni di comuni

Le Unioni e fusioni di Comuni sono state oggetto di molti atti normativi a partire dai primi anni '90, quando sono state disciplinate da una specifica legge, la legge nazionale 142/1990, che assegnava all'Unione una funzione di fase prodromica alla successiva fusione da realizzarsi entro dieci anni pena il venir meno dell'Unione medesima.

La legge 56 del 2014 di riforma degli enti locali, oltre a istituire le Città metropolitane e ridefinire il sistema delle province, ha apportato delle modifiche alla disciplina sulle unioni e fusioni di comuni. Nel dettaglio, il comma 4 e i commi da 104 a 115 dell'articolo 1 dettano disposizioni in materia di unioni di comuni, mentre i commi da 116 a 134 riguardano le fusioni di comuni. La loro nascita deriva dal bisogno di stimolare le aggregazioni di comuni, soprattutto di quelli di piccole dimensioni, per semplificare la struttura amministrativa del Paese, riducendo il numero di comuni e tentando di attuare economia di scala e di scopo. Le Regioni hanno il compito di individuare i livelli ottimali di esercizio associato di funzioni comunali, di promuovere e agevolare l'associazionismo. Misure di incentivazione per le unioni e le fusioni di comuni sono previste dalle

Regioni e dallo Stato nella forma di contributi e di agevolazioni sia per i Comuni che stipulano convenzioni o che formano unioni di comuni, sia per quelli che danno vita a fusioni di comuni.

Le Unioni sono enti locali formati da due o più Comuni per l'esercizio associato di funzioni e servizi di loro competenza. L'adesione a un'Unione implica che il servizio o la funzione siano sottratti alla titolarità diretta del Comune per essere trasferiti all'Unione stessa. L'Unione può essere scelta liberamente da qualsiasi Comune come forma associativa e facoltativa per la gestione di alcune funzioni. L'unione rappresenta inoltre uno degli strumenti individuati dal legislatore per l'adempimento dell'obbligo della gestione associata delle funzioni fondamentali riguardanti i comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti. In questo caso l'unione costituita deve raggiungere il limite demografico minimo di 10.000 abitanti ovvero di 3.000 abitanti se i Comuni appartengono o sono appartenuti a Comunità montane, fermo restando che, in tal caso, le Unioni devono essere formate da almeno tre Comuni, e salvi il diverso limite demografico ed eventuali deroghe in ragione di particolari condizioni territoriali, individuati dalla regione. Il limite non si applica alle Unioni di Comuni già costituite.

Tab.1. Dati regionali sulle Unioni dei Comuni

<i>Regione</i>	<i>Numero unioni di comuni</i>	<i>% di unioni rispetto al totale nazionale</i>	<i>Numero di comuni</i>	<i>Numero di abitanti</i>
Valle d'Aosta	8	0,015	73	93521
Piemonte	110	0,2056	785	1381543
Lombardia	76	0,1421	271	645615
Veneto	43	0,0804	227	1147218
Liguria	23*	0,043	107	158127
Emilia Romagna	42	0,0785	270	2523132
Trentino	1	0,0019	3	2951
Friuli Venezia Giulia	18	0,0336	146	940218
Toscana	22	0,0411	143	895088
Marche	19	0,0355	118	426148
Umbria	1	0,0019	8	39272
Lazio	20	0,0374	100	203846
Abruzzo	12	0,0224	67	235967

Campania	15	0,028	90	470261
Molise	8	0,015	54	98415
Basilicata	2	0,0037	16	60048
Puglia	23	0,043	113	1042743
Calabria	10	0,0187	52	153073
Sicilia	47	0,0879	178	824147
Sardegna	35	0,0654	284	702715
Totale	535	1	3105	12044048

Fonte: Anci, marzo 2017

* la deliberazione del Consiglio dell'Unione Terre Verticali n. 07 del 25 marzo 2017 avente a oggetto lo scioglimento dell'Unione dei Comuni delle Terre Verticali con decorrenza 30.06.2017

Le Unioni di Comuni in Liguria

Rispetto alla normativa nazionale, la giunta regionale, con delibera n. 1398 del 14 novembre 2014 ha stabilito deroghe ai limiti demografici alle Unioni di Comuni e alle convenzioni tra Comuni: il limite demografico dei 10.000 abitanti è fissato in 3.500, il limite demografico dei 3.000 abitanti stabilito per le forme associative (unioni e convenzioni) appartenuti a Comunità montane è fissato in 2.100 abitanti. L'Unione in questo caso può essere formata da soli due Comuni sulla base di comprovate particolari situazioni territoriali e geografiche. Inoltre la delibera prevede che le unioni e le convenzioni possono comunque essere istituite e attivate qualunque soglia demografica raggiungano qualora vi partecipano almeno cinque Comuni (come da rettifica intervenuta con dgr n. 1447 del 18 novembre 2014).

La Liguria è composta da 235 Comuni con una popolazione residente di 1.565.307 (31 dicembre 2016).

A oggi ci sono 22 unioni di comuni (7 per Genova, 8 per Imperia, 4 per Savona, 1 a cavallo tra le province di Imperia e Savona, 2 per La Spezia) formate da 104 comuni e la popolazione residente nei comuni in unione è di 138.773 abitanti. La prima Unione di Comuni è nata il 30 aprile 2011 «Unione della Valle Stura, Orba e Leira» composta da 5 comuni (Campo Ligure, Masone, Mele, Rossiglione e Tiglieto) con popolazione poco superiore a 13.000 abitanti. Alla fine del 2015 erano

presenti 24 Unioni di Comuni con il coinvolgimento di 111 amministrazioni locali, ma nel 2016 si è sciolta l'Unione delle Palme e degli Ulivi in provincia di Savona che era formata dai comuni di Boissano, Toirano e Loano mentre nel 2017 si è sciolta l'Unione dei Comuni delle Terre Verticali in provincia della Spezia che comprendeva i comuni di Monterosso al Mare, Pignone, Riccò del Golfo di Spezia e Riomaggiore.

Lo sviluppo delle gestioni associate in Piemonte

Il processo avviene con la regia della Regione, che usa diversi strumenti. Da diversi anni è prevista un'incentivazione finanziaria alle gestioni in forma associata: un contributo annuo, che viene erogato su richiesta degli enti, nel rispetto di specifici criteri²³. È prevista una verifica, dopo un anno dai contributi, per accertare i risultati in termini di efficacia, efficienza ed economicità.

Più recentemente il processo è stato perfezionato con la *Carta delle Forme associative* del Piemonte: le proposte di Unione provenienti dai Comuni vengono verificate e, se rispettano i requisiti, inserite nella Carta. L'inserimento può anche essere revocato se i requisiti non sussistono più, ad esempio per la fuoriuscita di un comune. La Carta viene aggiornata periodicamente. Dalle 29 Unioni inserite nella 2ª edizione nel 2014, alle 88 alla fine del 2015, fino alle 106 Unioni, comprendenti 768 comuni, nel 2016 (sesto stralcio della Carta).

Le Unioni presenti possono quindi partecipare al bando annuale che eroga contributi commisurati a vari criteri. È previsto anche un monitoraggio con l'accertamento dei risultati della gestione associata: le Unioni devono fornire una rendicontazione a consuntivo delle spese sostenute²⁴.

Il Settore autonomie locali della Regione gestisce il complesso degli interventi e monitora i processi attuati dagli enti interessati. Le Unioni

23. Requisiti richiesti dalla l.r. n. 11/2012: rispetto dei limiti demografici minimi stabiliti rispettivamente in 3.000 e 5.000 abitanti; Statuto che sancisca lo svolgimento di almeno due funzioni fondamentali delle 9 previste, quindi che indichi le risorse umane e finanziarie per garantirne lo svolgimento e infine che preveda organi di governo dell'ente formati legittimamente avendo garantito la rappresentanza delle minoranze.

24. Per ogni singola funzione fondamentale è richiesta la descrizione analitica delle spese sostenute nell'anno 2016 in relazione alla corrispondente funzione, gli estremi dei provvedimenti d'impegno per le spese, quindi l'importo delle stesse ed eventuali fatture.

contribuite nel 2016 sono state 79 con 572 comuni membri, quindi una dimensione media di 7 comuni e quasi 8.900 residenti complessivi, variabili da meno di duemila per la più piccola Unione a oltre 47 mila residenti.

Il numero medio di funzioni svolte, tra quelle ammesse a contribuzione, è di 3,4: un valore che si rivela superiore in pianura (4,3 funzioni per unione) e si riduce per le unioni montane (2,7 funzioni). Le funzioni più diffuse, presenti in almeno un terzo delle Unioni, sono: la protezione civile, la polizia municipale, i servizi e l'edilizia scolastici, la strumentazione urbanistica ed edilizia²⁵. L'interesse alla forma associata non è frequente per le funzioni amministrative e contabili e neppure per quelle in materia di uso del suolo. Mentre le rimanenti funzioni connesse ai servizi a rete e ai servizi sociali, anche nei piccoli comuni, sono esercitate attraverso imprese pubbliche ed enti gestori.

Si tratta di una realtà ancora fluida: vi sono casi di comuni che fuoriescono da un'Unione per entrare in altra; per altre Unioni l'iscrizione alla Carta dopo l'accertamento dell'assenza dei requisiti; 3 Unioni si sono estinte. In secondo luogo un quarto delle Unioni inserite nella Carta non partecipa al bando annuale per l'incentivazione economica: ciò legittima il sospetto che si tratti di entità non più vitali o che non rispettano i requisiti minimi richiesti.

Dal 2015 le fusioni di Comuni sono al centro del dibattito pubblico sulle riforme orientate a superare l'inadeguatezza dimensionale degli enti locali. I vincoli di tipo gestionale (turnover del personale limitato, informatizzazione e codice digitale, nuova normativa sulla trasparenza, sugli appalti e sui contratti) e la riduzione di risorse pubbliche sono sempre meno sostenibili per entità piccole, con risorse amministrative spesso minime. Gli amministratori di questi enti risultano così tenuti a svolgere una pluralità di compiti e funzioni con mezzi sempre più limitati. E i territori caratterizzati da elevata frammentazione si avviano quindi a un progressivo indebolimento istituzionale. Un indebolimento peraltro non generalizzato: in alcuni contesti dimensionali e socio-economici, si sono sviluppate nuove alleanze o nuove ipotesi di rafforzamento istituzionale; le fusioni realizzate sono in aumento in Emilia Romagna e in diverse altre regioni.

25. Le altre funzioni ammesse sono: l'organizzazione della gestione finanziaria, contabile e di controllo; il trasporto e altri servizi pubblici locali; i servizi sociali; la statistica.

Il processo di fusione dei Comuni è, invece, un percorso legislativo regionale che consente di accorpate due o più comuni contigui in un nuovo Comune che continui l'amministrazione dei servizi comunali in un territorio più vasto. Il processo di fusione è avviato dai consigli comunali interessati che richiedono alla giunta regionale di presentare un progetto di legge in Assemblea legislativa per la fusione dei Comuni. Durante l'iter del progetto di legge si svolge un referendum consultivo in tutti i comuni coinvolti in cui i cittadini possono esprimersi a favore o contro la fusione. Dopo l'esito del referendum, l'assemblea legislativa decide se approvare il progetto di legge oppure se farlo decadere. Tale scelta viene effettuata per razionalizzare la spesa, ottimizzare il funzionamento istituzionale, diminuire i costi della burocrazia e rendere più efficiente l'amministrazione. In questo caso si parla di vero riordino territoriale che non viene imposto dall'alto ma scelto e condiviso dagli enti locali favorendo quindi lo sviluppo volontario di forme di integrazione fra amministrazioni comunali.

La legge 56/2014 considera, inoltre, la fusione per incorporazione, mediante la quale la soppressione dei Comuni non avviene con l'istituzione di un nuovo Comune ma per incorporazione con la conseguenza che il Comune incorporante conserva la propria personalità succedendo in tutti i rapporti giuridici al Comune incorporato mantenendo così continuità giuridica.

Nel 2017 in Italia sono state approvate 14 fusioni di comuni, di cui quattro per incorporazione per un totale di 31 comuni soppressi. Il numero complessivo dei comuni italiani è diminuito di ventuno unità passando da 7.998 a 7.978 comuni. Le regioni interessate ai processi di fusione di comuni nel 2017 sono state Calabria (1), Emilia-Romagna (1), Lombardia (3), Marche (4), Piemonte (1), Toscana (3) e Veneto (1). A seguito di referendum consultivi favorevoli sono previste, a partire dal 1° gennaio 2018, nuove fusioni di comuni in Emilia-Romagna (1), Liguria (1), Piemonte (2) e Trentino-Alto Adige (6).

Le fusioni di Comuni in Liguria e Piemonte

La giunta regionale ligure ha approvato la legge 29 marzo 2017, n. 4: «*Disposizioni in materia di referendum popolari regionali. Modifiche della legge regionale 28 novembre 1977, n.44 (norme di attuazio-*

ne dello Statuto sull'iniziativa e sui referendum popolari)» riguardo la fusione dei Comuni. Il provvedimento, che adatta la legislazione regionale ad alcune disposizioni nazionali, stabilisce inoltre che le operazioni di voto si svolgono dalle ore 7 della domenica e terminano alle ore 23 dello stesso giorno, possono partecipare al referendum consultivo i cittadini di uno Stato membro dell'Unione europea, residenti nei comuni interessati alla consultazione. Per i referendum consultivi, obbligatori per l'istituzione di nuovi Comuni, per la fusione di Comuni e mutamenti di circoscrizioni, la giunta regionale ha approvato un emendamento per alzare il quorum dal 30% vigente «alla maggioranza degli aventi diritto al voto».

Infatti l'11 giugno 2017 i cittadini dei comuni di Montalto Ligure e Carpasio in provincia di Imperia nella Valle Argentina hanno preso parte al referendum consultivo per la fusione tra le due comunità. A Carpasio ha risposto sì il 77,08% dei votanti con un'affluenza alle urne del 57,14% degli aventi diritto. Ha prevalso il sì anche a Montalto Ligure con il 76,92% e affluenza del 49,16%. La fusione approvata decorrerà dal primo gennaio 2018. Il nuovo Comune si chiamerà Montalto-Carpasio e, in base ai dati del censimento del 2016, avrà una popolazione legale di 517 abitanti. Con tale processo di fusione amministrativa, nei prossimi anni il numero dei comuni della Liguria diminuirà di un'unità, passando da 235 a 234 comuni.

<i>Comuni interessati</i>	<i>Residenti al censim. 2011 (pop. legale)</i>	<i>Residenti al 01.01.2017</i>	<i>Superficie</i>	<i>Densità al 01.01.2017</i>
Carpasio	153	163	16,3 km ²	10 ab./km ²
Montalto Ligure	364	397	13,7 km ²	29 ab./km ²
Montalto Carpasio (IM)	517	560	30,0 km ²	19 ab./km ²

Sempre in Liguria, in un precedente referendum del febbraio 2014, i cittadini avevano votato per unire Castelnuovo Magra e Ortonovo, nello Spezzino, nel nuovo Comune di Luni. A Ortonovo il 93% si era dichiarato favorevole, invece a Castelnuovo Magra il 66% aveva detto di no. Il referendum ha avuto, quindi, esito negativo.

La Regione Liguria, come previsto da disposizioni collegate alla legge di stabilità 2017, ha abrogato l'articolo 12 della legge regionale 21 marzo 1994, n. 12, che regolava i contributi straordinari per le fusioni di comuni, diversamente da legge nazionale che prevede incen-

tivi a sostegno delle fusioni in una logica di razionalizzazione delle spese, ottimizzazione delle risorse e miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza dell'azione amministrativa, a beneficio delle comunità locali. Sono mantenuti i contributi per i comuni che abbiano avviato i procedimenti di fusione avvenuti entro il 31 dicembre 2016.

In Piemonte risultano 6 le fusioni realizzate, con la soppressione di 14 Comuni; vi sono altre 5 proposte in itinere. La dimensione delle fusioni non è elevata: l'ente di maggior dimensione costituito (Lessona) ha 2.835 residenti.

3.6 *Il riassetto funzionale*

Come si è visto con il caso dei servizi per l'impiego e dello stesso processo di decentramento amministrativo, altri mutamenti dell'intervento pubblico locale riguardano le sue specifiche funzioni. Tali cambiamenti a volte si sviluppano «dal basso», attraverso l'iniziativa di singoli attori. L'esempio principale può essere la costituzione di enti *ad hoc*, specializzati in specifiche funzioni. Tra i comuni e le loro imprese e strutture operative si sono via via sviluppate diverse forme di cooperazione, proprio a partire da alcune specifiche funzioni: il trasporto pubblico, i servizi idrici e la depurazione delle acque, la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti urbani.

Lo sviluppo di strutture con specifica missione, costituite dagli enti locali, sono presenti, da sempre, anche al di fuori delle aree metropolitane. È il caso delle società partecipate. Soprattutto nel Centro-Nord del Paese gli enti locali partecipano a tantissime imprese, consorzi, fondazioni, di varia dimensione, dedicate a compiti specifici: dai servizi a rete, alla gestione di aeroporti, alla progettazione di servizi digitali. La legislazione nazionale spinge ad accrescere la trasparenza su queste realtà²⁶. Ad esempio gli enti locali devono dare evidenza pubblica, nei loro documenti programmatici e nei loro siti web, alle attività cui partecipano, indicando i risultati economici degli ultimi tre anni. La nuova contabilità richiede inoltre anche un bilancio consolidato, che integri cioè il bilancio dell'ente proprietario con entrate e uscite nette degli organismi partecipati. Recentemente si sono emanate norme per avviare una razionalizzazione per questi soggetti, considerata la loro

26. Nel 2014 uno dei gruppi di lavoro nazionali per la *spending review* ne contò 453 con bilanci e circa 100 senza documenti o non più attive.

numerosità²⁷ e le performance economiche talvolta negative. Sono stati individuati anche dei criteri minimi per il mantenimento delle società, in termini di soglia di fatturato minimo che le partecipate dovranno raggiungere²⁸. Si prevede che circa 3 mila società siano a rischio chiusura al 30 giugno 2017, quando scatterà l'obbligo di razionalizzare le partecipazioni.

Altri casi importanti di riassetto funzionale riguardano i servizi sociali e quelli per l'impiego.

Il sistema integrato di interventi e servizi sociali in Piemonte e il percorso verso il Sia

Un altro grande riassetto di tipo funzionale ha riguardato i servizi sociali dei comuni, sui quali la regione svolge un ruolo di indirizzo e coordinamento e di cofinanziamento²⁹. Da tempo la Regione promuove una gestione secondo ambiti dimensionali adeguati: è stata indicata la soglia dei 40 mila residenti. Il processo si è sviluppato nel tempo: gli enti gestori erano 67 nel 1999, si sono ridotti a 58 e consolidati in 54 nel 2016. La natura giuridica di queste entità è diversa: 37 sono consorzi tra comuni, 2 convenzioni tra comuni, 3 Asl, 2 Unioni di comuni, 5 unioni montane; infine i 3 comuni capoluogo di Torino, Novara e Asti che gestiscono i servizi in modo autonomo.

Attualmente gli enti gestori realizzano la gran parte degli interventi socio-assistenziali dei Comuni e anche alcune *politiche di promozione regionale*, come i diversi interventi destinati al sostegno degli anziani non autosufficienti e loro famiglie, che si sono sviluppate nel tempo in modo differenziato sul territorio. Esiste una re-

27. Circa 7.000 nel Paese.

28. Decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175: Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica.

29. Effettua il riparto agli stessi delle risorse statali e di quelle proprie; gestisce l'accreditamento dei servizi assistenziali e dei soggetti erogatori, e l'accreditamento delle strutture residenziali; definisce standard strutturali e gestionali dei presidi; cura gli interventi nell'area socio-sanitaria in raccordo con la Direzione sanità; indirizza la formazione del personale del settore. La regione promuove inoltre propri interventi, che per la realizzazione vengono affidati ai comuni singoli, agli enti gestori, alle Asl, a organismi del terzo settore.

portistica annuale sugli enti gestori che fornisce informazioni sugli utenti, sulla spesa, sulle entrate da contributi dei comuni membri, sulle professionalità impiegate.

La spesa complessiva (2014) dei 53 enti gestori è stata pari a 468 mln di euro. Le prestazioni a maggior spesa sono le integrazioni di rette per il ricovero in strutture e centri diurni (126 mln di euro per 12 mila beneficiari), il servizio sociale professionale e le attività di segreteria sociale (52 mln di euro), l'erogazione di voucher e altri contributi economici (55 mln di euro per 55 mila beneficiari), le prestazioni di assistenza domiciliare, semplice o integrata (38 mln di euro per quasi 20 mila beneficiari), l'educativa territoriale e gli inserimenti lavorativi (38 mln di euro). Il finanziamento di quelle prestazioni proviene per il 30% dalla Regione, e per il 22% dai Comuni³⁰. Della parte rimanente, il 21% sono tariffe pagate dagli utenti; quindi da altri enti pubblici, soprattutto le Asl a compensazione del costo di alcune prestazioni socio-sanitarie. Operano con 3.810 persone dipendenti e 6.500 operatori di cooperative, enti locali e altri soggetti. Gestiscono direttamente anche alcune strutture. Questi enti gestori sono oggi investiti dall'avvio della misura di contrasto alla povertà (Sia – Sostegno per l'inclusione attiva) intesa come estensione di un'iniziativa sperimentata nel 2015 in alcune grandi città. Per attuarla è necessaria l'attivazione di servizi di accompagnamento ai beneficiari, composti da équipe multidisciplinari operanti nei diversi servizi sanitari, sociali e per il lavoro. A tal fine è stata proposta l'individuazione dei Distretti di coesione sociale³¹ coincidenti, nei limiti della praticabilità, con quelli sanitari, al fine di rendere più efficiente e omogeneo il sistema delle risposte ai cittadini. Ai 30 ambiti territoriali per i Dcs si riconducono i distretti sanitari e gli oltre 50 enti gestori. Ogni ambito territoriale ha individuato un soggetto istituzionale capofila con funzioni di rappresentanza, raccordo e collaborazione interistituzionale. Si tratta di un'operazione ambiziosa, che punta a integrare la gestione di interventi afferenti a diverse funzioni e filiere istituzionali: i servizi socio-assistenziali degli enti gestori e dei comuni, i servizi sanitari di competenze Asl, nonché i servizi per il lavoro dei centri per l'impiego.

30. Solo le risorse effettivamente trasferite, esclusa cioè la spesa gestita direttamente dai tre comuni di Torino, Novara e Asti, che operano singolarmente come enti gestori.

31. Dgr 9 maggio 2016, n. 29-3257.

3.7 Centri per l'impiego: il caso ligure

Le politiche attive del lavoro sono le iniziative attuate dalle istituzioni, nazionali e locali, per promuovere e incentivare l'occupazione e l'inserimento lavorativo. I centri per l'impiego rappresentano la fonte principale per accedere alle informazioni in materia di politiche sul lavoro a livello territoriale. Le loro attività sono destinate ai cittadini disoccupati, ai lavoratori beneficiari di strumenti di sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro e a rischio occupazione e ai lavoratori occupati in cerca di nuova occupazione. La riforma sul mercato del lavoro avviata con il «Jobs act» non è stata in grado di definire il modello di governance che si è creato in questo settore originando problemi di funzionalità ed efficienza dei centri per l'impiego di cui le province e le città metropolitane sono state titolari per oltre 15 anni e che oggi continuano a gestire in via transitoria. Dopo la mancata approvazione del referendum costituzionale, con il quale si voleva intervenire sul riparto delle competenze legislative in questo settore ponendo in capo alla legislazione esclusiva dello Stato la materia delle politiche attive, è emerso il bisogno di chiarire quale sarà il punto di arrivo di questa fase transitoria prolungata e che vede una serie di soggetti tra cui lo Stato, le Regioni, le Province e le Città metropolitane senza un quadro definito sulla governance territoriale. Fino al 2014 i centri per l'impiego sono stati in capo alle province con il coordinamento delle regioni, ma, successivamente, la legge Delrio ha tolto questa competenza alle province, così come alle neonate città metropolitane, in previsione di assegnarla, attraverso una riforma costituzionale, allo Stato centrale e in particolare all'Anpal, l'Agenzia nazionale per il lavoro. L'esito negativo della riforma costituzionale con il referendum dello scorso 4 dicembre ha arrestato questo processo, così come il ruolo di Anpal, nata ufficialmente il primo gennaio 2017. Le Regioni hanno assunto su di sé, attraverso una convenzione stipulata con lo Stato, l'onere temporaneo della gestione che, mediante un'ulteriore convenzione, è stata trasferita alle Province.

Riguardo la Regione Liguria, l'8 febbraio 2017 la giunta regionale ha approvato la delibera n. 93 in merito all'inserimento nel repertorio regionale delle figure professionali che dovranno essere presenti all'interno dei centri per l'impiego sia pubblici che privati, che sono sette: operatore all'accoglienza e ai servizi info-orientativi di base per

una prima presa a carico dell'utente; operatore di assistenza e accompagnamento alla nuova impresa o al lavoro autonomo; operatore di accompagnamento al lavoro per l'inserimento formativo e lavorativo; operatore ai servizi di incontro tra domanda e offerta di lavoro; operatore all'orientamento specialistico per servizi personalizzati di progettualità occupazionale e formativa; tecnico della gestione e sviluppo dei servizi per il lavoro e mediatore culturale. È stato quindi possibile determinare una mappatura delle competenze e delle relative figure professionali necessarie per un'adeguata offerta di servizi di politiche attive del lavoro, servizi che possono essere svolti anche da enti privati, autorizzati e accreditati. In Liguria, entro la fine del 2017 si intende arrivare al riconoscimento dei profili professionali di coloro che hanno lavorato nei centri per l'impiego, successivamente saranno riconosciuti anche coloro che hanno acquisito le stesse competenze in altri enti.

4. Conclusioni

Già da tempo le problematiche più affrontate e discusse relative allo stato del governo locale riguardano la frammentazione comunale e le forme di governo metropolitano, temi peraltro trattati sia dalla legge 142 del 1990 che dalla legge Delrio del 2014. Oggi la metafora più adeguata relativa a tale tema potrebbe essere quella dell'intreccio.

Questo perché innanzitutto si profila un panorama non omogeneo sul territorio, in considerazione delle diverse modalità di applicazione della normativa a livello regionale. Il caso delle Comunità montane, in alcuni casi mantenute, in altri soppresse o trasformate, è un esempio di come, allo stato attuale, le competenze siano distribuite in modo difforme tra livelli istituzionali.

Inoltre, con la recente riorganizzazione/riattribuzione delle funzioni provinciali, le Regioni hanno ampliato e diversificato le proprie competenze, estendendole anche a funzioni amministrative, in aggiunta alle tipiche funzioni programmatiche dell'ente.

Appare pertanto evidente che nel tempo si sono susseguite e sperimentate nuove forme di cooperazione, con il profilarsi di nuovi modelli di gestione delle funzioni e nuovi ruoli per gli enti stessi; ma per vedere la trama dell'intreccio, occorre ancora tempo. È la sfida dei prossimi anni.

Le società a partecipazione pubblica in Lombardia alla luce del nuovo testo unico

Marco Fontana¹

1. Introduzione: il testo unico e i suoi possibili effetti

La nuova disciplina statale sulle società a partecipazione pubblica (d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175) può essere considerata innovativa sotto due distinti profili. Si tratta infatti, prima di tutto, di un intervento di riordino, con l'introduzione di un «testo unico» che racchiude le disposizioni fondamentali di un settore normativo caratterizzato negli ultimi anni da una stratificazione di previsioni legislative sparse in diverse fonti. D'altra parte, il nuovo testo unico introduce anche alcune novità sostanziali, in continuità con la tendenza già abbracciata dal legislatore da almeno un decennio, volta a una maggiore razionalizzazione e disciplina del fenomeno delle società partecipate da soggetti pubblici. Il testo unico prevede l'avvio per i soci pubblici, come già avvenuto nel 2014 anche sulla scorta delle indicazioni derivanti dal «Programma di razionalizzazione» del commissario straordinario per la revisione della spesa² (cd. piano Cottarelli), di un processo di «revisione straordinaria» da avviarsi con un apposito piano entro il 30 settembre 2017, nonché un processo di «razionalizzazione» annuale in caso di sussistenza di partecipazioni non compatibili con i principi della nuova disciplina. Il testo unico impone altresì una ricognizione, a cura di ciascuna società, dell'eventuale personale in eccesso, che dovrebbe essere inserito in elenchi per la mobilità tenuti in un primo periodo dalle regioni e poi dallo Stato. Anche per tale adempimento il termine di legge è il 30 settembre 2017, ma (data la natura non

1. Eupolis Lombardia.

2. Commissario Straordinario per la revisione della spesa (2014), *Programma di razionalizzazione delle partecipazioni locali*, Roma, 7 agosto 2014, disponibile in <http://revisionedellaspesa.gov.it>.

perentoria del termine), un'intesa in sede di conferenza unificata ha stabilito una proroga al 30 novembre 2017.

Il presente contributo si pone l'obiettivo di individuare i possibili effetti delle nuove regole sul panorama delle società partecipate dagli enti pubblici aventi sede in Lombardia. A tal fine, dopo una breve ricostruzione (paragrafo 2) dell'evoluzione normativa in materia e degli elementi fondamentali della disciplina dettata dal testo unico (così come modificata da un recente intervento correttivo³), si analizzeranno, sulla base delle nuove regole, alcuni dati sulle società partecipate lombarde, al fine di identificare il numero di società potenzialmente non conformi ai parametri dettati dalla normativa (paragrafo 3)⁴. Verranno inoltre forniti alcuni dati riguardanti la composizione degli organi amministrativi delle società partecipate dalle PA lombarde, alla luce degli obblighi imposti dal testo unico (paragrafo 4).

Come verrà evidenziato nelle conclusioni (paragrafo 5), la previsione dell'impatto effettivo della nuova disciplina sulle società partecipate dagli enti lombardi incontra però due ostacoli.

Il primo dipende dall'interpretazione delle previsioni contenute nel testo unico: come si vedrà, infatti, solo in alcuni casi queste ultime contengono parametri oggettivi in base a cui valutare l'ammissibilità di una partecipazione societaria. In altri casi, invece, essa è legata a parametri più discrezionali (come la tipologia di attività svolta dalla società stessa), che rendono meno netti i confini tracciati dal testo

3. D.lgs. 16 giugno 2017, n. 100, «*Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, recante testo unico in materia di società a partecipazione pubblica*».

4. I dati analizzati sono ricavati ed elaborati dal database disponibile sul portale «Open Data» del dipartimento del Tesoro presso il ministero dell'Economia e delle Finanze (Mef), che ha pubblicato recentemente (giugno 2017) l'aggiornamento dei dati al 2015 (http://www.dt.tesoro.it/it/attivita_istituzionali/cartolarizzazioni/partecipazioni_amm_pubbliche/open_data/index.html). Tale database, anche nella logica della riforma, dovrebbe costituire la risorsa principale e più facilmente accessibile per avere indicazioni certe su società (e altre forme di impresa) partecipate (art. 15, comma 3, Testo unico). I dati sono trasmessi direttamente dalle amministrazioni obbligate e quindi la completezza del database dipende dal tasso di adempimento degli enti obbligati alla trasmissione dei dati, oltre che, ovviamente, dalla qualità e dalla completezza dei dati trasmessi. Su questo specifico punto, i dati del 2015 sembrano essere caratterizzati da un miglioramento nel tasso di adempimento degli enti pubblici obbligati aventi sede nel territorio regionale lombardo tra 2014 e 2015. Il tasso di adempimento registrato per il 2015 è pari, infatti, al 90% (1.652 enti adempienti su 1.835), mentre nel 2014 si fermava al 78,4% (1.451 su 1.852).

unico. Il secondo problema riguarda invece l'attuazione dei piani di revisione/razionalizzazione: da un lato, infatti, la «razionalizzazione» imposta dal testo unico non si traduce necessariamente nella dismissione della partecipazione (tramite alienazione o liquidazione), potendo teoricamente concretizzarsi in azioni per «correggere» i parametri non compatibili con le previsioni legislative (Pozzoli, 2016), ad esempio attraverso operazioni straordinarie (fusioni o cessioni di rami di azienda) o piani di sviluppo (ad esempio, per l'aumento del fatturato) o ancora una semplice revisione della governance (per modificare il rapporto dipendenti-amministratori). Dall'altro lato, anche quando la razionalizzazione debba consistere effettivamente nella dismissione della partecipazione, le sue modalità di attuazione, e le relative conseguenze, dipendono da fattori quali la liquidità della partecipazione, la sua appetibilità per gli eventuali soci (pubblici e privati) esistenti o per il mercato. Tutti questi fattori richiederebbero un'analisi delle singole situazioni. Per tali ragioni, prevedere gli impatti, soprattutto a livello occupazionale, non è semplice: non è detto, infatti, che a una partecipazione difforme rispetto ai parametri di legge corrisponda una società da liquidare, con i connessi problemi in relazione alla destinazione del personale.

2. L'evoluzione normativa in materia di società partecipate

Nel panorama italiano si riscontra un'ampia diffusione di società (ossia enti volti all'esercizio di attività economica, come disciplinati dal codice civile⁵) partecipate da pubbliche amministrazioni. Il fenomeno si è sviluppato soprattutto tra anni Novanta e Duemila (Galanti, 2016, Montemurro, Santo, 2017) e ha coinvolto in larga parte il livello degli enti regionali e locali, inizialmente anche su impulso di una normativa che favoriva il ricorso agli strumenti di diritto privato per l'esercizio di funzioni e servizi tradizionalmente riservati all'amministrazione (Galanti, 2016). Proprio questa ambivalenza degli enti costituiti in

5. La definizione generale del contratto di società è contenuta all'art. 2247 del codice civile, che recita come segue: «con il contratto di società due o più persone conferiscono beni o servizi per l'esercizio in comune di un'attività economica allo scopo di dividerne gli utili».

forma societaria, al confine tra diritto pubblico e diritto privato, pone però diverse questioni sul piano della tutela della concorrenza e del rispetto delle limitazioni proprie delle pubbliche amministrazioni (Ibba, 2016, Goisis, 2013). Con riguardo al primo profilo, le società pubbliche rischiano di sfruttare indebitamente il vantaggio competitivo dato dall'operare sul mercato in regime di esclusiva e con un patrimonio direttamente connesso a risorse pubbliche, beneficiando dei sussidi incrociati e della riduzione del rischio di impresa derivante dalla particolare condizione in cui la società opera. Con riguardo al secondo profilo, invece, il rischio è che l'utilizzo dello strumento societario da parte di soggetti pubblici si traduca, più che in un modello di efficienza basato su flessibilità e autonomia organizzativa, in un mezzo per sfruttare la natura formalmente privata dell'ente societario per eludere i vincoli propri delle amministrazioni pubbliche: vincoli innanzitutto finanziari, ma relativi anche alle modalità di reclutamento del personale, alla scelta di fornitori e contraenti, alla conoscibilità e alla trasparenza dei processi organizzativi e decisionali.

Sulla base di questa consapevolezza, nell'ultimo decennio il legislatore italiano ha cercato di regolare il fenomeno in due sensi.

Da un lato, si è cercato di evitare che l'attività delle società a partecipazione pubblica si estendesse anche in settori diversi da quelli di competenza degli enti soci, per scongiurare conseguenze dannose per la concorrenza: a tal fine, il d.l. 4 luglio 2006, n. 223, affermava il principio generale dell'esclusività dell'attività e del divieto di partecipazione in altre società, per le società che esercitavano servizi strumentali a favore dei propri enti pubblici soci oppure attività amministrativa esternalizzata, mentre nel 2007 veniva disposta la necessità di una «stretta correlazione» tra attività della società e finalità dell'ente, ripresa e specificata dal nuovo testo unico (legge 24 dicembre 2007, n. 244). Con tali principi il legislatore ha sostanzialmente limitato la libertà privata degli enti pubblici e la libertà di azione delle società da questi costituite.

D'altra parte, gli interventi statali hanno cercato di ricondurre la disciplina delle società controllate da pubbliche amministrazioni ai vincoli e agli schemi propri del diritto pubblico, affermando l'obbligo di acquisire lavori, servizi e forniture tramite le procedure a evidenza pubblica (art. 32 d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, ossia il codice dei contratti pubblici vigente fino ad aprile 2016), l'obbligo di reclutamento di

personale secondo gli schemi propri del pubblico impiego o comunque con procedure trasparenti e non discriminatorie (art. 18 d.l. 25 giugno 2008, n. 112), l'inserimento delle società partecipate nel perimetro del bilancio consolidato degli enti territoriali (art. 11-bis d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118), la previsione di limiti al numero e ai compensi degli organi di direzione e di controllo delle società (art. 4, comma 4, d.l. 6 luglio 2012, n. 95), l'imposizione di obblighi di pubblicità e trasparenza (d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33), il divieto di attribuzione di incarichi di vertice nelle società a chi abbia o abbia svolto incarichi politici o di vertice in enti pubblici (d.lgs. 8 aprile 2013, n. 39).

A queste misure fondamentali se ne sono aggiunte molte altre, funzionali soprattutto all'esigenza di contenimento della spesa e di responsabilizzazione finanziaria delle società e degli enti partecipanti: esempi di tali regole sono l'applicazione di obblighi di centralizzazione delle procedure di acquisto per le società inserite nel conto economico della pubblica amministrazione (art. 1, comma 7, d.l. 6 luglio 2012, n. 95) e il divieto per l'ente partecipante di ripianare sistematicamente le perdite della società partecipata (art. 6, comma 19, d.l. 30 luglio 2010, n. 78).

La legge di stabilità per il 2015 (legge 23 dicembre 2014, n. 190), recependo in parte le indicazioni contenute nel piano Cottarelli e sulla base dei rilievi formulati nelle relazioni della Corte dei conti sugli organismi partecipati dagli enti territoriali⁶, ha introdotto un obbligo di ricognizione e razionalizzazione delle società partecipate in capo a diverse pubbliche amministrazioni, sulla base di alcune indicazioni più o meno oggettive fornite dalle previsioni normative stesse.

In questo contesto, con il d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175, è stato emanato il «*Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica*», entrato in vigore il 23 settembre 2016 in attuazione della delega contenuta negli articoli 16 e 18 della già legge di riforma generale della pubblica amministrazione (legge 7 agosto 2015, n. 124, cd. legge Madia). La delega, in particolare, attribuiva al governo il compito di raccogliere in un'unica fonte legislativa le numerose disposizioni già

6. La Corte dei conti, sez. autonomie, pubblica ogni anno una relazione sugli organismi partecipati dagli enti territoriali, in cui ha evidenziato, tra l'altro, le «dimensioni preoccupanti» del fenomeno, «tali da richiedere interventi radicali per limitarne l'impatto sulla finanza pubblica e gli effetti distorsivi sull'economia generale». Cfr. Corte dei conti (2016), deliberazione n. 27/SEAUT/2016/FRG, *Gli organismi partecipati dagli Enti territoriali – Relazione 2016*.

esistenti, coordinando il loro contenuto, eliminando eventuali antinomie e risolvendo eventuali contrasti interpretativi.

L'attuazione del testo unico è stata interrotta da un intervento della Corte costituzionale, che con la sentenza 25 novembre 2016, n. 251, ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 16 della legge Madia, nella parte in cui, pur trattando di materie di competenza anche delle regioni, non ha previsto lo strumento dell'intesa in sede di conferenza unificata. La pronuncia di incostituzionalità non ha avuto effetti diretti immediati sul testo unico, ma ha di fatto costretto il governo a intervenire con un nuovo decreto legislativo «correttivo» (d.lgs. 16 giugno 2017, n. 100) come suggerito dalla stessa Corte costituzionale e nell'esercizio di un potere già previsto dalla legge delega. Il decreto correttivo ha rivisto, in generale in senso più ampliativo, alcune delle disposizioni previste inizialmente dal testo unico, che si illustreranno in parte nel presente contributo.

Il testo unico, come è proprio di tale tipo di intervento legislativo, ha come scopo immediato la codificazione delle disposizioni già presenti nelle numerose fonti legislative che regolavano la materia, elencate sopra solo in parte. In senso analogo, il decreto recepisce alcuni orientamenti giurisprudenziali nell'ambito della disciplina delle società a partecipazione pubblica: viene, infatti, esplicitato che gli amministratori delle società sono soggetti al regime di responsabilità previsto ordinariamente per le società di capitali, mentre l'espressa previsione di responsabilità erariale è limitata agli amministratori e ai dipendenti delle società *in house* (art. 12); viene inoltre affermata la soggezione delle società a partecipazione pubblica alle procedure concorsuali (art. 14)⁷.

Il testo unico introduce anche alcune novità rispetto alla disciplina precedente, ispirate in larga parte all'obiettivo di razionalizzazione e diminuzione del numero delle società partecipate,

7. Prima dell'entrata in vigore del testo unico si rinvenivano due indirizzi in giurisprudenza: un primo indirizzo affermava la non fallibilità delle società partecipate da pubbliche amministrazioni (e in particolare delle società *in house*, legate da un vincolo stringente all'amministrazione socia), rifacendosi ai principi della sentenza Cass. civ., S.U., n. 26283/2013. Un altro indirizzo propendeva invece per l'assoggettabilità al fallimento, riferendosi invece alla natura privata e all'assunzione di rischio connesse allo strumento societario (cfr. Cass. civ., sez. I, 27 settembre 2013, n. 22209 e Corte app. Napoli, 27 maggio 2013).

nonché al miglioramento dell'efficienza dei meccanismi di governance delle stesse, secondo finalità dichiarate di contenimento della spesa pubblica e volte alla tutela della libera concorrenza (Piperata, 2017).

In particolare, il testo unico prevede:

- limiti di tipo sostanziale, che riguardano l'ammissibilità del ricorso allo strumento societario da parte delle PA;
- indicazioni di carattere procedurale, tra cui sono rilevanti i piani e i provvedimenti che le PA socie devono assumere in merito alla revisione delle partecipazioni detenute e alla ricognizione del personale, gli oneri motivazionali più stringenti con riguardo alla decisione di costituire nuove società, nonché di acquistare o mantenere partecipazioni esistenti;
- regole sulla governance della società (ad esempio, in materia di organi amministrativi), sulla gestione del personale e sui rapporti (soprattutto di tipo finanziario) tra società ed enti pubblici soci.

3. Revisione straordinaria, razionalizzazione, criteri di ammissibilità delle partecipazioni pubbliche e situazione in regione Lombardia

Come accennato *supra*, uno degli adempimenti fondamentali imposti dal testo unico è la «revisione straordinaria» delle partecipazioni societarie, che deve essere avviata da ciascuna amministrazione pubblica titolare di partecipazioni con un apposito provvedimento di ricognizione entro il 30 settembre 2017 (art. 24 testo unico). Rispetto alla previsione della normativa precedente, l'obbligo di effettuare un'analisi sulle partecipazioni societarie detenute, con un'eventuale ulteriore razionalizzazione, viene reso annuale (art. 20). Ogni amministrazione deve dunque verificare (in via transitoria e poi periodicamente) se le partecipazioni societarie da essa detenute corrispondano ai criteri di ammissibilità fissati dal testo unico. Nel presente paragrafo, dopo aver fornito alcune indicazioni sul numero di partecipazioni societarie (e corrispondenti società) risultante dal database del Mef (paragrafo 3.1), si analizzano alcuni dati della realtà lombarda alla luce di tali criteri, per verificare i possibili effetti della disciplina.

3.1 Numero delle partecipazioni societarie e media partecipazioni per ente

Il d.lgs. 175/2016 prende in considerazione le partecipazioni societarie, dirette o indirette⁸, delle «amministrazioni pubbliche», definite dal decreto come le amministrazioni di cui all'art. 1, co. 2, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 (testo unico sul pubblico impiego)⁹, i loro consorzi o associazioni per qualsiasi fine istituiti, gli enti pubblici economici e le autorità portuali¹⁰.

Il testo unico si applica, inoltre, solo alle partecipazioni di tipo societario, sulla base di una definizione di «società» basata sulla nozione del codice civile¹¹, con esclusione dunque di altri soggetti, aventi

8. Ossia partecipazioni detenute tramite una società o un organismo controllato (cfr. la definizione di «partecipazione indiretta» di cui all'art. 2, co. 1, lett. g) del testo unico). La menzione della partecipazione indiretta tramite organismo controllato (oltre che tramite società controllata) non è però riproposta nella definizione di «società a partecipazione pubblica» (art. 2, co. 1, lett. n), circostanza che crea qualche problema interpretativo: le società a partecipazione pubblica sono, infatti, definite come «le società a controllo pubblico, nonché le altre società partecipate direttamente da amministrazioni pubbliche o da società a controllo pubblico». Le definizioni di «partecipazione», «partecipazione indiretta» e «società a partecipazione pubblica» non sembrano dunque perfettamente coordinate.

9. Com'è noto, tale disposizione elenca «le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300».

10. I dati Mef considerano le amministrazioni individuate ai sensi dell'art. 1, comma 2, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 (Testo unico sul pubblico impiego), più quelle comprese nel cd. settore S13, ossia l'insieme delle amministrazioni considerato dall'Istat per la redazione del conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche (Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2016). L'ambito di soggetti pubblici cui si applica il Testo unico risulta dunque non totalmente coincidente rispetto a quello considerato dal Mef, oltre che più esteso rispetto al precedente intervento legislativo statale finalizzato alla razionalizzazione delle società partecipate (la legge 190/2014, già citata al paragrafo 1.2., all'art. 1, co. 611 e ss. prendeva infatti in considerazione le regioni, le province autonome di Trento e di Bolzano, gli enti locali, le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, le università e gli istituti di istruzione universitaria pubblici e le autorità portuali).

11. La nozione di «società» considerata dal testo unico, leggermente ampliata a seguito del decreto correttivo, comprende «gli organismi di cui ai titoli V e VI, capo I, del libro V del codice civile, anche aventi come oggetto sociale lo svolgimento di attività consortili, ai sensi dell'articolo 2615-ter del codice civile» (art. 2, co. 1, lett. l). La normativa cui rinvia tale previsione comprende soltanto le società di persone e di capitali, le società cooperative e le società con oggetto consortile (che sono state incluse dal decreto correttivo espressamente nella definizione di «società» del testo unico).

forme giuridiche diverse da quella societaria, partecipati direttamente o indirettamente da enti pubblici (come ad esempio aziende speciali, associazioni, fondazioni, istituzioni ecc.) che sono invece considerate nei dati Mef (Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2016).

La scelta compiuta con il testo unico è dunque quella di considerare come un unico insieme, regolabile in quanto tale, le diverse ipotesi di partecipazioni societarie detenute (e società partecipate) da amministrazioni pubbliche, adottando come criterio distintivo la natura societaria del soggetto considerato¹².

Secondo i dati disponibili nel database Mef¹³ (riassunti nella tabella 1 e, come già scritto, aggiornati al 2015), le partecipazioni societarie detenute da amministrazioni pubbliche lombarde sono 8.437, la maggior parte delle quali (7.617) di titolarità dei comuni.

La media delle partecipazioni per ciascun ente socio è in generale pari a 5,5 (in totale gli enti soci considerati dal database sono 1.540); se si considerano però solo le camere di commercio, la media delle partecipazioni societarie detenute è superiore a 20 (21,7), mentre negli enti di area vasta (città metropolitane e province) è pari a 18,7. La media di partecipazioni per ente socio, considerando la serie storica dei dati Mef dal 2012, risulta essersi stabilizzata dopo il 2012 su un valore attorno al 5,5 (figura 1)¹⁴.

12. Entrambe le nozioni (società e amministrazione socia) rischiano però di escludere dalla disciplina puntuale introdotta dal d.lgs. 175/2016 altre figure e modalità attraverso cui gli enti pubblici possono svolgere la propria attività: si pensi ad esempio al caso di una fondazione di diritto privato, istituita da un ente pubblico, che a sua volta detiene partecipazioni in società che svolgono servizi a favore dello stesso ente pubblico. Tali partecipazioni rischiano di sfuggire alla disciplina specifica dedicata alle partecipate, in quanto la fondazione difficilmente può rientrare nella nozione di «amministrazione pubblica» prevista dal testo unico (Longobardi, 2015).

13. Il data base del Mef considera le forme giuridiche di società per azioni, società a responsabilità limitata, società consortile e società cooperativa. Nella categoria residuale che identifica le forme giuridiche non riconducibili alle altre categorie considerate dal database («altro») compare anche una società semplice, forma giuridica che non è ammessa dal testo unico, e due società di diritto straniero. Nelle analisi del presente contributo non si considereranno questi tre soggetti, in quanto poco rilevanti ai sensi del testo unico (che considera solo società di diritto italiano e, come detto, non ammette la forma della società di persone, cui appartiene la società semplice).

14. Nella valutazione della serie storica bisogna però ricordare che il numero degli enti presi in considerazione dal database è variato negli anni (cfr. nota 3).

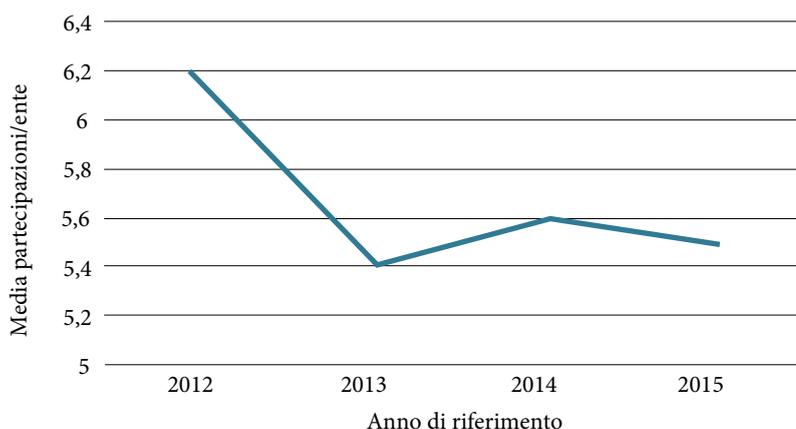
Tabella 1. Partecipazioni societarie PA lombarde, 2015

Tipologia amministrazione	N. PA	N. partecipazioni societarie	Media partecipazioni/PA
Altre amministrazioni locali	7	24	3,4
Automobile Club d'Italia	9	23	2,6
Aziende di servizi alla persona	1	1	1,0
Camere di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura e Unioni delle Camere di Commercio regionali	13	282	21,7
Città Metropolitane e Province	12	224	18,7
Comuni	1.451	7.617	5,2
Enti locali del Servizio Sanitario	8	10	1,3
Regione	1	27	27,0
Unioni di Comuni e Comunità Montane	31	139	4,5
Università	7	90	12,9
Totale	1.540	8.437	5,5

Fonte: elaborazione da dati Mef

Dai dati esaminati risulta dunque che le amministrazioni pubbliche lombarde (soprattutto camere di commercio, regione ed enti di area vasta, ma, in misura minore, anche i comuni) detengono in media più di una partecipazione societaria. La titolarità di più partecipazioni societarie non è di per sé vietata dal testo unico, ma, tra i parametri da valutare (in termini piuttosto discrezionali per la PA socia) per procedere alla loro razionalizzazione si trovano sia l'esistenza di «partecipazioni in società che svolgono attività analoghe o simili a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali», sia una più generale «necessità di aggregazione di società aventi a oggetto le attività consentite» (art. 20). Il testo unico dunque invita le PA a valutare attentamente l'esistenza di partecipazioni in diverse società che determinano un'inefficiente duplicazione delle attività o, più in generale, la possibilità di intraprendere percorsi di aggregazione delle società partecipate.

Figura 1. Media partecipazioni per amministrazione pubblica, Lombardia, 2012-2015



Fonte: elaborazione da dati Mef

Nella valutazione del numero delle partecipazioni societarie detenute dalle PA lombarde, occorre considerare, inoltre, il numero di partecipazioni in società che risultino cessate, dichiaratamente inattive, oppure in corso di liquidazione o oggetto di procedure concorsuali (tabella 2): in tali casi, le procedure di razionalizzazione possono considerarsi come già avvenute (società cessate), in corso di esecuzione (società in liquidazione o soggette a procedure concorsuali), o ancora da avviarsi necessariamente (società inattive¹⁵).

Tabella 2. Partecipazioni societarie PA lombarde in società inattive, cessate, in liquidazione o oggetto di procedure concorsuali, 2015

Tipologia amministrazione	N. partecipazioni societarie	N. partecipazioni in società inattive	N. partecipazioni in società in liq./ proc. conc.	N. partecipazioni in società cessate
Altre amministrazioni locali	24	1	2	0
Automobile Club d'Italia	23	0	1	0

15. Anche se in alcuni casi le società potrebbero risultare inattive perché non hanno ancora avviato l'attività (Mef, 2016).

<i>Tipologia amministrazione</i>	<i>N. partecipazioni societarie</i>	<i>N. partecipazioni in società inattive</i>	<i>N. partecipazioni in società in liq./ proc. conc.</i>	<i>N. partecipazioni in società cessate</i>
Aziende di servizi alla persona	1	0	0	0
Camere di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura e Unioni delle Camere di Commercio regionali	282	2	50	8
Città Metropolitane e Province	224	3	36	3
Comuni	7.617	205	654	167
Enti locali del Servizio Sanitario	10	0	0	1
Regione	27	0	3	1
Unioni di Comuni e Comunità Montane	139	4	18	2
Università	90	3	11	1
Totale	8.437	218	775	183

Fonte: elaborazione da dati Mef

3.2 Numero delle società partecipate

Alle 8.437 partecipazioni societarie detenute dalle amministrazioni pubbliche lombarde corrispondono 1.061 società. La media di soci pubblici (diretti o indiretti) per società partecipata è dunque pari a 8. All'ipotesi di una società pluripartecipata da soci pubblici il testo unico collega l'ipotesi di «controllo analogo congiunto» (art. 2), in cui le PA (anche se con partecipazioni minoritarie) possono esercitare la forma di controllo richiesta dal codice dei contratti pubblici per gli affidamenti diretti cd. *in house* (d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50). Tale modalità di controllo è alla base, ad esempio, dell'affidamento del servizio idrico integrato in ambiti territoriali ottimali a società che presentano un numero di soci pubblici superiore a cento (come Como Acqua Srl o Cap Holding Spa e la sua controllata Amiacque Srl, Pavia Acque Scarl, Uniacqua Spa).

Rispetto alla situazione nel 2014, nel 2015 si riscontra una diminuzione del numero delle società partecipate sia in termini assoluti

(da 1.092 a 1.061 società), sia elaborando il dato per tenere conto del diverso tasso di adempimento da parte degli enti titolari di partecipazioni tra il 2014 e il 2015 (cfr. nota 3): se si considera, infatti, il numero di società partecipate ogni 100 enti adempienti, si passa da 72 società nel 2014 a 64 nel 2015 (tabella 3).

Tabella 3. Partecipazioni societarie PA lombarde in società inattive, cessate, in liquidazione o oggetto di procedure concorsuali, 2015

Anno	N. PA adempienti	N. società partecipate	N. società partecipate ogni 100 PA
2014	1.451	1.092	72
2015	1.652	1.061	64

Fonte: elaborazione da dati Mef

3.3 I parametri finanziari e dimensionali

Il d.lgs. 175/2016 prevede alcuni parametri economico-finanziari e dimensionali che determinano l'obbligo di avvio della «razionalizzazione» delle partecipazioni societarie interessate (art. 20). In particolare, le fattispecie rilevanti corrispondono a:

- partecipazioni in società prive di dipendenti o con un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti;
- partecipazioni in società che abbiano chiuso in perdita quattro dei cinque esercizi precedenti, salvo che si tratti di società che gestiscono servizi di interesse generale;
- partecipazioni in società che nel triennio precedente abbiano conseguito un fatturato medio non superiore a un milione di euro.

Quest'ultima soglia è stata ridotta a euro 500.000, fino al piano successivo al triennio 2017-2019, dal decreto correttivo (d.lgs. 100/2017), che ha dunque reso meno stringenti i vincoli finanziari in questo specifico punto.

L'analisi dei dati Mef permette di verificare quali partecipazioni societarie rischiano di non rispettare i parametri di cui sopra. I parametri rilevanti vengono riassunti nella tabella 4.

Tabella 4. Partecipazioni in società che rientrano nei criteri dimensionali di razionalizzazione (società), 2015

<i>Criterio di razionalizzazione rilevante</i>	<i>N. partecipazioni societarie (n. società corrispondenti)</i>
N. partecipazioni in società senza addetti (n. società)	1.189 (188)
N. partecipazioni in società con meno di 5 addetti (n. società)	1.450 (270)
N. partecipazioni in società con risultato negativo ultimo quadriennio (n. società) ¹⁶	484 (92)
N. partecipazioni in società con media valore della produzione inferiore a 500.000 euro (n. società) ¹⁷	1.170 (243)
N. partecipazioni in società con media valore della produzione inferiore a 1 mln euro (n. società) ¹⁸	669 (104)
N. partecipazioni in società con almeno un indice dimensionale di razionalizzazione (n. società)¹⁹	2.360 (439)
N. partecipazioni in società inattive (n. società)	44 (12)

16. Si fa presente che in questo caso si tiene conto di qualsiasi società, data l'impossibilità di individuare esattamente la qualificazione dell'attività svolta sulla base dei dati disponibili. Come già rilevato, però, il criterio del risultato di esercizio negativo non si applica alle società che gestiscono servizi di interesse generale.

17. Per il calcolo della media si prendono in considerazione anche le società che non hanno dichiarato il valore della produzione in nessun dei tre anni considerati (9 società, corrispondenti a 10 partecipazioni), così come quelle per cui il dato risulta mancante per uno o due dei tre anni, anche se il valore della produzione medio risulterebbe maggiore di 500.000 euro considerando i soli due anni in cui il dato è presente (rientrano in tale condizione 13 società, corrispondenti a 23 partecipazioni).

18. Anche in questo caso vengono considerate anche le società in cui il dato risulta mancante per uno o due dei tre anni, anche se il valore della produzione medio risulterebbe maggiore di 1 milione di euro considerando i soli due anni in cui il dato è presente (rientrano in tale condizione 7 società, corrispondenti a 14 partecipazioni).

19. Ai fini di tale parametro, rispetto al requisito relativo alla dimensione del fatturato, vengono considerate le sole società con valore della produzione medio inferiore o uguale a 500.000 euro, in quanto, come visto, si tratta del requisito di immediata applicazione.

<i>Critério di razionalizzazione rilevante</i>	<i>N. partecipazioni societarie (n. società corrispondenti)</i>
N. partecipazioni in società cessate (n. società)	65 (21)
N. partecipazioni in società oggetto di procedure concorsuali (n. società)	28 (15)
N. partecipazioni in società in liquidazione (n. società)	397 (64)
Totale partecipazioni in società da razionalizzare (n. società)	1.826 (327)

Fonte: elaborazione da dati Mef

Come mostrato dalla tabella, dall'analisi dei dati Mef risulta che 188 società (corrispondenti a 1.189 partecipazioni) non dichiarano la presenza di dipendenti, mentre 270 società (per 1.450 partecipazioni) segnalano un numero di addetti inferiore a 5. Sembra quindi che ben 458 società, in cui le amministrazioni lombarde detengono 2.639 partecipazioni, abbiano un numero di dipendenti inferiore al numero massimo di componenti dell'organo amministrativo (5 membri) ammesso dall'art. 11 del testo unico, come si vedrà *infra* (paragrafo 4).

Per quanto riguarda i risultati di esercizio (perdita in quattro degli ultimi cinque esercizi), si rileva che 92 società (484 partecipazioni) risultano aver chiuso l'esercizio in perdita dal 2012 al 2014 e mostrano un margine operativo netto (differenza tra valore della produzione e costi della produzione) negativo per il 2015²⁰.

Con riferimento invece al fatturato medio, prendendo in considerazione il valore della produzione (parametro che, stando alla giurisprudenza contabile più recente²¹, non corrisponde esattamente al concetto di fatturato ma è comunque indicativo) si nota che 243 società (con 1.170 partecipazioni pubbliche) hanno chiuso gli esercizi 2013, 2014 e 2015 con un valore della produzione medio annuo che non supera i 500.000 euro, mentre per 104 società (in aggiunta alle

20. Tale ultimo dato non corrisponde al risultato di esercizio (non disponibile per i dati 2015) ma è comunque indicativo dell'andamento delle società interessate.

21. Si veda Corte dei conti, sez. contr. Emilia-Romagna, del. 28 marzo 2017, n. 54.

precedenti), con 669 soci pubblici, lo stesso parametro non supera il milione di euro.

Le società che rientrano in almeno uno dei parametri considerati²² sono 439 (corrispondenti a 2.360 partecipazioni), cui si possono sottrarre i numeri relativi alle società inattive (computate *supra*), quelle cessate, in liquidazione o scioglimento, oppure ancora oggetto di procedure concorsuali. Il numero che risulta identificare le società che potrebbero, sulla base dei dati Mef, essere obbligate ad avviare un processo di razionalizzazione è 327 (corrispondente a 1.826 partecipazioni), ossia quasi un terzo del totale.

3.4 *Il limite della «stretta necessità» e l'elenco delle attività esercitabili*

Pur affermando il principio, già esistente nella normativa previgente, per cui alle società a partecipazione pubblica si applica in via residuale la disciplina sulle società di diritto comune (art. 1, comma 3²³), il testo unico prevede diversi limiti speciali per le società controllate o partecipate da amministrazioni pubbliche: anche tali limiti devono essere assunti, come visto in precedenza, quale parametro fondamentale per il processo di revisione straordinaria e l'eventuale razionalizzazione periodica che le amministrazioni pubbliche devono attuare, oltre che per valutare la costituzione di nuove società o l'acquisto di partecipazioni in società già esistenti.

Il d.lgs. 175/2016 ripropone innanzitutto, all'art. 4, il requisito generale – già esistente in precedenza²⁴ – per cui l'attività svolta dalla società partecipata deve essere «strettamente necessaria» per il perseguimento delle finalità istituzionali dell'ente socio.

Con riguardo alla disciplina previgente al testo unico, la giurisprudenza ha interpretato tale principio affermando, in generale, l'inammissibilità di ipotesi in cui una società partecipata da amministrazioni pubbliche operi sul mercato esercitando una normale attività di im-

22. Considerando come riferimento per il valore della produzione la soglia dei 500.000 euro.

23. La disposizione riprende il principio stabilito dall'art. 4, co. 13, del d.l. 6 luglio 2012, n. 95.

24. All'art. 3, comma 27, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria per il 2008).

presa in regime di libera concorrenza (la pronuncia più importante in questo senso è Consiglio di Stato, Ad. Plen., 4 agosto 2011, n. 17); d'altra parte, lo stesso impianto normativo ammetteva espressamente la partecipazione in società esercenti servizi pubblici locali (rivolti, in quanto tale, alla cittadinanza), servizi strumentali (rivolti non alla cittadinanza ma alla PA socia) e in altre ipotesi specifiche previste dalla legge (ad esempio, per l'attività di centralizzazione delle committenze).

Il requisito della «stretta necessarietà» implica comunque una valutazione discrezionale dell'amministrazione, che, nel caso della revisione straordinaria, per mantenere una partecipazione deve chiarire le ragioni per cui l'attività svolta dalla società corrispondente sia «strettamente necessaria» per il perseguimento delle sue finalità.

Il testo unico ha introdotto però un'ulteriore limitazione con riguardo alle attività che possono essere svolte dalle società partecipate. L'articolo 4, comma secondo, del d.lgs. 175/2016 contiene infatti un'elencazione puntuale delle attività che possono essere esercitate, che comprende:

- la produzione di servizi di interesse generale²⁵;
- la progettazione, realizzazione e gestione di opere pubbliche sulla base di accordi di programma o in partenariato con i privati, in conformità alle previsioni del codice dei contratti pubblici;
- l'autoproduzione di beni e servizi «strumentali» per l'ente socio di riferimento e di committenza;
- la valorizzazione del patrimonio immobiliare delle amministrazioni socie (in questo caso, l'oggetto sociale deve essere esclusivo);
- le funzioni di «gruppo di azione locale» previste da due regolamenti europei²⁶ per la gestione di progetti finanziati da fondi europei;

25. Categoria di origine europea e definita dall'art. 2, co. 1, lett. h, come «le attività di produzione e fornitura di beni o servizi che non sarebbero svolte dal mercato senza un intervento pubblico o sarebbero svolte a condizioni differenti in termini di accessibilità fisica ed economica, continuità, non discriminazione, qualità e sicurezza, che le amministrazioni pubbliche, nell'ambito delle rispettive competenze, assumono come necessarie per assicurare la soddisfazione dei bisogni della collettività di riferimento, così da garantire l'omogeneità dello sviluppo e la coesione sociale, ivi inclusi i servizi di interesse economico generale». I servizi di interesse economico generale sono invece definiti dalla lettera i) come «i servizi di interesse generale erogati o suscettibili di essere erogati dietro corrispettivo economico su un mercato».

26. Regolamenti (Ue) del Parlamento europeo e del Consiglio 17 dicembre 2013, n. 1303/2013 e 15 maggio 2014, n. 508/2014.

- la gestione di spazi fieristici e l'organizzazione di eventi fieristici;
- la realizzazione e la gestione di impianti di trasporto a fune per la mobilità turistico-sportiva eserciti in aree montane;
- gli *spin off* e *start up* universitari previsti dalla l. 30 dicembre 2010, n. 240.

Il d.lgs. 100/2017 (decreto correttivo) ha aggiunto alle attività esercitabili (i) la specificazione che i beni e i servizi «strumentali» possono riferirsi anche all'esercizio delle funzioni dell'ente di riferimento; (ii) la produzione di energia da fonti rinnovabili; (iii) la gestione di aziende agricole con finalità didattiche da parte di università.

Il testo unico prevede poi specifiche ipotesi per cui l'art. 4 non si applica, come ad esempio in caso di:

- società costituite quali «sperimentazioni gestionali» per la collaborazione tra pubblico e privato in ambito sanitario, ai sensi dell'art. 9-bis del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502 (art. 26, comma 6);
- «società costituite per il coordinamento e l'attuazione dei patti territoriali e dei contratti d'area per lo sviluppo locale, ai sensi della delibera Cipe 21 marzo 1997», fino al completamento dei relativi progetti (art. 26, comma 7);
- società individuate nominalmente all'allegato A del d.lgs. 175/2016 (anch'esso modificato dal decreto correttivo), tra cui alcune società partecipate da Regione Lombardia, dal Comune di Milano e dalla Città Metropolitana di Milano (Expo 2015 Spa, Arexpo Spa, Finlombarda Spa, Finlombarda Gestioni Sgr Spa);
- società aventi come oggetto sociale esclusivo la gestione di fondi europei per conto dello Stato o delle regioni (art. 26, comma 6).

Anche l'ambito delle esclusioni è stato esteso dal decreto correttivo, che ha previsto una serie di ipotesi specifiche (es. società costituite per la realizzazione di progetti di ricerca finanziati con fondi europei, o che gestiscono case da gioco già costituite) in cui non trovano applicazione parti più o meno ampie della disciplina del testo unico, tra cui l'art. 4 (cfr. art. 26 modificato).

Il testo unico prevede, inoltre, la possibilità di escludere singole società dall'applicazione dei vincoli introdotti dall'art. 4, con decreto

motivato del presidente del Consiglio dei ministri, fermo restando il criterio generale della «stretta necessarietà». Il decreto correttivo ha esteso tale potere ai presidenti di regione e delle province autonome di Trento e Bolzano per le società partecipate detenute dagli enti di riferimento.

Un'ulteriore estensione, introdotta dal decreto correttivo, dell'ambito delle attività che possono essere esercitate dalle società a partecipazione pubblica, consiste in una deroga per le società affidatarie di servizi economici di interesse generale a rete sulla base di una gara pubblica: tali società possono svolgere la loro attività «anche fuori dall'ambito territoriale di riferimento» dell'ente partecipante (art. 4, comma 9-bis).

Con riguardo al tipo di attività esercitate dalle società partecipate da enti lombardi, i dati Mef offrono due indicazioni utili, anche se non esaustive: le divisioni Ateco (categorie di attività economica rilevante ai fini statistici e fiscali) delle società e l'oggetto degli affidamenti provenienti dai soci pubblici di riferimento.

La tabella 5 mostra la suddivisione delle società partecipate sulla base delle attività dichiarate secondo le categorie Ateco. Posto che tali suddivisioni hanno necessariamente un connotato molto generale, fondato su classificazioni di imprese private, si può notare come le categorie che corrispondono alle maggiori ricorrenze attengano a settori che possono ricondursi ai servizi di interesse generale (in ambito energetico, idrico, dei rifiuti e dei trasporti – cfr. divisioni D, E, H), ai servizi strumentali (divisione M riferita ai servizi professionali). Altre categorie sembrano apparentemente meno compatibili con le indicazioni derivanti dal testo unico (come ad esempio la divisione G riferita al commercio all'ingrosso e al dettaglio, o la divisione K riferita alle attività finanziarie e assicurative): la compatibilità andrebbe però valutata alla luce delle attività concretamente esercitate dalle società interessate, sulla base dell'oggetto sociale e dei destinatari dell'attività stessa²⁷.

27. Nell'attività di commercio al dettaglio possono rientrare, ad esempio, le partecipazioni in società che gestiscono farmacie.

Tabella 5. Suddivisione società partecipate da enti lombardi sulla base del codice Ateco, 2015

<i>Attività</i>	<i>N. Società (n. partecipazioni)</i>
A – Agricoltura, silvicoltura e pesca	8 (58)
C – Attività manifatturiere	28 (140)
D – Fornitura di energia elettrica, gas, vapore e aria condizionata	130 (1.214)
E – Fornitura di acqua; reti fognarie, attività di gestione dei rifiuti e risanamento	143 (3.166)
F – Costruzioni	63 (294)
G – Commercio all'ingrosso e al dettaglio; riparazione di autoveicoli e motocicli	111 (209)
H – Trasporto e magazzinaggio	100 (780)
I – Attività dei servizi di alloggio e di ristorazione	15 (53)
J – Servizi di informazione e comunicazione	43 (201)
K – Attività finanziarie e assicurative	37 (257)
L – Attività immobiliari	50 (201)
M – Attività professionali, scientifiche e tecniche	160 (939)
N – Noleggio, agenzie di viaggio, servizi di supporto alle imprese	58 (457)
O – Amministrazione pubblica e difesa; assicurazione sociale obbligatoria	1 (1)
P – Istruzione	14 (18)
Q – Sanità e assistenza sociale	16 (72)

<i>Attività</i>	<i>N. Società (n. partecipazioni)</i>
R – Attività artistiche, sportive, di intrattenimento e divertimento	31 (80)
S – Altre attività di servizi	9 (58)
Non specificato	44 (231)
Totale	1.061 (8.437)

Fonte: elaborazione da dati Mef

La tabella 6 riguarda invece le 14 attività oggetto di affidamento che si ripetono con più frequenza. In questo caso vengono indicati in modo più preciso le attività effettivamente svolte dalle società (o almeno quelle svolte su incarico degli enti soci). I dati confermano la prevalenza di attività riconducibili ai servizi di interesse generale, in particolare nel settore dei rifiuti, del servizio idrico integrato, energetico²⁸, dei trasporti²⁹.

Tabella 6. Suddivisione attività oggetto di affidamento a società partecipate da PA lombarde in base al numero di affidamenti, 2015

<i>Oggetto affidamento</i>	<i>N. affidamenti</i>
Attività di raccolta, trattamento e smaltimento dei rifiuti; recupero dei materiali	760
Raccolta, trattamento e fornitura di acqua	743
Gestione delle reti fognarie	340
Produzione di gas; distribuzione di combustibili gassosi mediante condotte	159

28. Nel caso del settore energetico possono considerarsi come servizi di interesse generale la distribuzione di gas ed energia elettrica, o l'illuminazione pubblica; sono invece tendenzialmente riconducibili più a ipotesi di «servizi strumentali» la gestione di servizi a favore delle PA (quali fornitura di vettori energetici, servizi di efficienza energetica ecc.).

29. I dati mostrati si riferiscono a una porzione degli affidamenti (quelli più frequenti), che possono anche essere più di uno per un unico ente socio. Per questo, la somma dei dati indicati dalla tabella 4 non corrisponde alle partecipazioni da cui deriva un affidamento, quantificate in 2.491 al paragrafo 3.2, né al numero totale di affidamenti (indicato alla tabella 5).

Oggetto affidamento	N. affidamenti
Produzione, trasmissione e distribuzione di energia elettrica	126
Altri trasporti terrestri di passeggeri	116
Lavori di costruzione specializzati	68
Produzione di software, consulenza informatica e attività connesse	44
Attività dei servizi d'informazione e altri servizi informatici	43
Commercio al dettaglio di medicinali in esercizi specializzati	41
Fornitura di vapore e aria condizionata	38
Cura e manutenzione del paesaggio	35
Attività di direzione aziendale e di consulenza gestionale	34
Attività di pulizia e disinfestazione	34
Totale	2.581

Fonte: elaborazione da dati Mef

3.5 *Gli oneri di motivazione e la valutazione economica sul ricorso alla società e sulla tipologia di affidamento*

Un ulteriore principio su cui insiste il testo unico è l'obbligo di attenta valutazione e analitica motivazione, anche sul piano economico-finanziario, nel caso un'amministrazione voglia mantenere le sue partecipazioni societarie nel procedimento di revisione straordinaria previsto per il 2017-2018 (art. 24, comma primo), oltre che nel caso in cui si voglia costituire una nuova società o acquistare nuove partecipazioni (art. 5, comma 1, testo unico). Si tratta di un limite che ha apparentemente un connotato più procedurale rispetto a quelli menzionati nei precedenti paragrafi, ma costituisce potenzialmente uno degli aspetti più decisivi per la reale razionalizzazione del fenomeno.

La valutazione della PA interessata deve riguardare, oltre alla corrispondenza tra l'attività della società partecipata e le finalità istituzionali dell'ente, le ragioni della scelta «anche sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria nonché di gestione diretta o esternalizzata del servizio» (art. 5, comma 1). Vi è da notare che anche questa previsione è stata modificata dal recente decreto correttivo, con

cui è stato eliminato il riferimento alla necessità di valutare possibili destinazioni alternative delle risorse pubbliche impiegate: a seguito di tale modifica, il disposto risulta meno stringente e meno coerente, anche dal punto di vista sintattico. In ogni caso, nella valutazione dell'opportunità di costituire, acquisire o mantenere la società va considerata la compatibilità della scelta con i principi suddetti, oltre che con i principi di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa, nonché con la disciplina di origine europea in materia di aiuti di Stato.

La valutazione sulla costituzione della società è direttamente connessa alla questione della tipologia di affidamento che la PA deve privilegiare per acquisire (o fornire) servizi per sé o il pubblico.

Nella normativa nazionale, il ricorso a un affidamento diretto a un organismo *in house* (societario o meno) o a una società a partecipazione mista pubblico-privata (con socio prescelto attraverso gara che riguardi sia l'acquisto della partecipazione che la gestione del servizio affidato cd. doppio oggetto) trova anche altri oneri procedurali, con principi simili a quelli inseriti nel testo unico:

- nel d.lgs. 50/2016 (codice dei contratti pubblici) si menziona la necessità di una valutazione sulla «congruità economica dell'offerta dei soggetti *in house*» in caso di servizi reperibili anche sul mercato in regime di concorrenza;
- il d.l. 179/2012, con riguardo ai servizi di interesse generale a rilevanza economica, impone invece una relazione che consideri l'adempimento dei requisiti di diritto europeo e indichi espressamente gli obblighi di servizio pubblico e le compensazioni previste.

L'affidamento diretto secondo il modello *in house* può avvenire, oltre che nel rispetto dell'onere di motivazione indicato, solo in presenza dei requisiti previsti dal diritto europeo (e oggi recepiti sia nel codice dei contratti pubblici che nel testo unico sulle società partecipate). Tali requisiti sono:

- la partecipazione totalitaria da parte dell'ente (o degli enti) che affida(no) il servizio, salvo diverse previsioni di legge sulla partecipazione di privati;
- almeno l'80% dell'attività della società svolta a favore del socio (o dei soci) partecipanti;
- l'esercizio da parte del socio pubblico, tramite opportuni strumenti di governance, di un controllo sulla società analogo a quello che ca-

ratterizza il rapporto con le sue articolazioni interne (nel caso di una pluralità di soci, tale controllo deve essere esercitato congiuntamente).

Per la valutazione della convenienza della modalità di affidamento, la dottrina economica si basa soprattutto sulla comparazione dei costi di produzione (in genere inferiori attraverso scelte che privilegiano l'esternalizzazione al privato) e dei costi di agenzia (o *transaction costs*), che riguardano il processo di selezione del contraente e i possibili problemi derivanti dalla incompletezza contrattuale (Cinquegrana, Migliardo, Sarno, 2016; Sebastiani, 2016). Tale valutazione dipende in larga parte dalle caratteristiche del servizio (dimensione, entità del finanziamento pubblico per la gestione, esistenza di fornitori di mercato).

Rispetto alle tre modalità di affidamento possibili (affidamento a società *in house*, affidamento a società mista pubblico-privata, esternalizzazione), i dati Mef vedono un generale predominio della prima modalità, come si evince dalla tabella 7.

Tabella 7. Modalità di affidamento servizi a società partecipate da enti lombardi, 2015

Modalità di affidamento	Numero affidamenti	Percentuale
Diretto	2.881	92%
Gara a doppio oggetto	32	1%
Gara	217	7%
Totale	3.130	100%

Fonte: elaborazione da dati Mef

Su 3.130 affidamenti considerati, ben 2.881, pari al 92% del totale, sono avvenuti in via diretta (*in house*). Gli affidamenti con gara sono 217 (pari al 7%), mentre la gara a doppio oggetto per la selezione del socio pubblico riguarda solo 32 casi (1% del totale).

Uno dei requisiti per gli affidamenti diretti secondo il modello *in house* è, come ricordato sopra, la presenza di una partecipazione pubblica di regola totalitaria. Analizzando i dati Mef, l'entità della partecipazione delle PA lombarde nelle società considerate è riassunta nella tabella 8.

Tabella 8. Entità partecipazioni societarie PA lombarde, 2015

Partecipazione	N. Società
Società con partecipazione diretta	
Socio unico	187
Pluripartecipata totalitaria	51
Pluripartecipata maggioritaria	152
Singolo socio pubblico maggioritario	52
Minoritaria	268
Totale dirette	710
Società con partecipazione indiretta	
Maggioritaria	115
Minoritaria	354
Totale indirette	469
Totale dirette e indirette	1.179³⁰

Fonte: elaborazione *Éupolis Lombardia* da dati *Mef*

La tabella mostra l'entità delle partecipazioni del socio pubblico nelle diverse società considerate dal database *Mef*. Prima di tutto occorre specificare che il database, così come il testo unico, considera sia le partecipazioni dirette che quelle indirette (tramite società o altro organismo a sua volta partecipato dal socio pubblico).

Delle 710 società partecipate direttamente, in 187 casi vi è un socio unico pubblico (con partecipazione al 100%); in 51 è invece una pluralità di soci pubblici che detiene il 100% della società; in 204 casi il socio pubblico lombardo ha comunque la maggioranza delle quote (in 52 casi vi è un singolo socio pubblico, mentre in 152 è una pluralità di soci ad avere la maggioranza), in 268 casi gli enti pubblici lombardi hanno invece una partecipazione minoritaria.

30. La somma di partecipazioni dirette e indirette (1.179) non corrisponde al numero totale delle società partecipate (1.061) comprende anche i 118 casi in cui le società sono partecipate sia direttamente che indirettamente.

Per quanto riguarda le partecipazioni indirette, su 469 gli enti pubblici lombardi detengono la maggioranza delle quote in 115 casi, mentre hanno una partecipazione minoritaria in 354 casi.

In tutti i casi in cui gli enti pubblici non detengono 100% della partecipazione, vi potrebbe essere una problematica con riguardo al primo dei tre requisiti, sopra ricordati, per gli affidamenti *in house*. Vi è da sottolineare che la tabella considera solo le partecipazioni delle amministrazioni lombarde e quindi potrebbe esserci una partecipazione pubblica extraregionale, o ancora vi potrebbero essere delle partecipazioni degli enti che non hanno comunicato i dati al ministero. In ogni caso, l'analisi dei dati mostra che la partecipazione totalitaria dei soci pubblici (lombardi) non sussiste nella maggior parte dei casi.

4. Gli organi amministrativi

A seguito della disamina relativa ai criteri di «razionalizzazione» imposti dal testo unico, ci si può soffermare brevemente su alcuni dati in materia di governance delle società. Sul punto, il d.lgs. 175/2016 prevede, da un lato, una serie di atti particolari di gestione e controllo, tra cui viene dato rilievo ai programmi di valutazione di rischio della crisi aziendale (art. 6); dall'altro, nuove regole in materia di organi amministrativi (art. 11).

Con riguardo a tale secondo aspetto, il testo unico introduce il principio per cui l'organo amministrativo delle società in controllo pubblico è, di norma, monocratico (amministratore unico). Tale principio può essere però derogato, a seguito delle modifiche introdotte dal decreto correttivo, con una delibera motivata dell'assemblea societaria, in relazione a specifiche ragioni di adeguatezza organizzativa e tenendo conto delle esigenze di contenimento dei costi. L'assemblea può optare per un organo di tre o cinque membri, oppure adottare uno dei sistemi alternativi di amministrazione e controllo previsti dal codice civile (dualistico o monistico). Prima dell'intervento del decreto correttivo, le ipotesi di deroga erano demandate a un atto attuativo del governo. La disposizione disciplina anche i limiti al compenso degli amministratori (da stabilirsi nello specifico secondo criteri dettati con decreto del Mef), il divieto per i

dipendenti delle amministrazioni controllanti di assumere l'incarico di amministratore della società, nonché i limiti entro cui i dipendenti e amministratori delle società controllanti possono essere nominati amministratori delle controllate.

La tabella 9 riassume la composizione degli organi amministrativi nelle società partecipate da enti lombardi, sulla base dei dati Mef 2015.

Tabella 9. Numero componenti organi amministrativi società partecipate da enti lombardi, 2015

<i>N. componenti organi amministrativi</i>	<i>Ricorrenza</i>
>5	41
4-5	55
2-3	119
Amministratore unico	198
Totale	413³¹

Fonte: elaborazione da dati Mef

Come si nota dalla tabella, su 413 società considerate, 198 indicano un organo amministrativo monocratico, 119 hanno due o tre amministratori (di solito tre), 55 quattro o cinque, solo 41 eccedono la soglia (da considerarsi massima alla luce del nuovo testo unico) di cinque amministratori.

5. Conclusioni

Dall'analisi compiuta sulle regole fondamentali del testo unico si può osservare come i limiti e i vincoli da esso imposti alle società a partecipazione pubblica siano in alcuni casi facilmente individuabili e valutabili nel concreto (come nel caso delle soglie relative al numero di dipendenti, al risultato di esercizio e al fatturato medio), mentre

31. I dati Mef relativi agli organi si riferiscono solo a 413 società, rispetto alle 1.061 prese in considerazione finora. Sulle informazioni relative all'organo amministrativo dunque il tasso di adempimento delle PA obbligate risulta di molto inferiore.

in altre ipotesi dipendano dall'interpretazione di termini normativi di carattere più incerto. In tali casi lo spazio discrezionale per gli enti pubblici che vogliono costituire una società, oppure acquistare o mantenere partecipazioni societarie, è più ampio: si pensi, per esempio, al requisito della «stretta necessarietà», o all'individuazione di alcune delle attività esercitabili dalle società (come la nozione di «servizi di interesse generale»).

Allo stesso modo, non sono sempre ben definite anche le azioni richieste in capo alla pubblica amministrazione che detenga partecipazioni non rispondenti ai limiti di legge. Solo in alcuni casi, infatti, il testo unico sembra ritenere inammissibile il mantenimento delle partecipazioni: ad esempio, una società che svolga un'attività palesemente diversa da quelle previste dalla legge, dovrebbe essere oggetto di dismissione o comunque dovrebbe cedere il relativo ramo di azienda, se non modificare totalmente l'attività svolta. Dove invece il testo unico impone la «razionalizzazione» (come nel caso dei limiti finanziari e dimensionali menzionati nei precedenti paragrafi), questa non comporta necessariamente come conseguenza la dismissione della partecipazione. Il termine «razionalizzazione» non conosce infatti un significato preciso nel diritto amministrativo o commerciale, per cui la società interessata può essere certamente oggetto di operazioni di integrazione con altre società, ma si può anche ipotizzare che la razionalizzazione avvenga tramite un piano che abbia come obiettivo il superamento delle condizioni di difformità dai parametri di legge.

In conclusione, si può affermare che l'obiettivo di contenimento del fenomeno delle società partecipate dipenderà dall'interpretazione più o meno rigorosa che gli enti soci e, soprattutto, i soggetti deputati al controllo del sistema (sia a livello amministrativo che giurisdizionale) daranno alle indicazioni legislative.

Per quanto riguarda l'analisi effettuata sulla realtà lombarda sulla base dei dati Mef, la previsione dell'impatto effettivo del nuovo testo unico risente, oltre che delle variabili interpretative e attuative sopra descritte, anche di qualche riserva sulla qualità e la completezza dei dati disponibili nel database consultato (come, ad esempio, in tema di società titolari di affidamenti, dati di bilancio, numero effettivo di addetti). Tenendo in mente tali precisazioni, si può comunque fornire un quadro di sintesi della quantificazione delle partecipazioni societarie che potrebbero rientrare nei criteri previsti per la «razionalizzazione»

connotati da maggiore oggettività (ossia i criteri «dimensionali» analizzati al paragrafo 3.3). La tabella 10 contiene tale sintesi e aggiunge il numero di addetti riconducibili alle società interessate.

Tabella 10. Sintesi partecipazioni in società che rientrano nei parametri dimensionali per la razionalizzazione e numero di addetti coinvolti, 2015

<i>Tipologia società</i>	<i>N. partecipazioni (n. società)</i>	<i>N. addetti società interessate</i>
Partecipazioni in società con almeno un indice «dimensionale» di razionalizzazione	1.826 (327)	2.367

Fonte: elaborazione da dati Mef

Il numero degli addetti coinvolti in processi di razionalizzazione risultante dall'analisi svolta, pari a 2.367³², non è necessariamente indicativo dei dipendenti che potrebbero avere esigenza di essere ricollocati a esito dei processi di razionalizzazione, per le ragioni già illustrate: la razionalizzazione, come più volte specificato, non equivale infatti necessariamente alla dismissione della società.

In ogni modo, i numeri indicati nell'ultima tabella evidenziano come le regole del nuovo testo unico possano effettivamente portare a una maggiore efficienza del sistema delle società partecipate lombarde: molto dipenderà però, come già detto, dalle scelte operate dai singoli soci pubblici.

Le regioni possono avere un ruolo importante nel generale processo di razionalizzazione del sistema, soprattutto nell'indirizzo delle decisioni assunte in tal senso dagli enti locali (che, come visto per il caso lombardo, detengono il maggior numero di partecipazioni societarie).

Una prima competenza significativa è affidata alle regioni dallo stesso testo unico, proprio in materia di personale: presso di loro dev'essere infatti istituito, secondo le modalità stabilite da un decreto attuativo, l'elenco del personale in eccesso delle società a controllo

32. Un recente studio, basato sui dati Mef aggiornati al 2014, ha individuato invece 2.729 addetti di società partecipate non più attive o in via di liquidazione in Lombardia, nonché 886 addetti di società attive che svolgono servizi «strumentali» (cfr. il paragrafo 3.4), ma che rientrano nei criteri di razionalizzazione previsti dall'art. 20 del testo unico (Montemurro, Santo, 2017).

pubblico aventi sede nel territorio regionale, a seguito della ricognizione obbligatoria da effettuarsi (a carico delle stesse società) entro il termine originario del 30 settembre 2017, prorogato – come già ricordato – al 30 novembre 2017 a seguito di un'intesa in sede di conferenza unificata. Per sei mesi a decorrere da tale data, le regioni dovranno gestire l'elenco e agevolare processi di mobilità del personale in ambito regionale.

Un altro ruolo importante per le regioni può derivare però anche dall'esercizio delle loro competenze normative e amministrative nel settore dei servizi di interesse generale. Come visto, infatti, un numero considerevole di società partecipate opera in tale settore. Le regioni possono indirizzare operazioni di integrazione aventi a oggetto tali società, attraverso l'individuazione degli ambiti ottimali per la gestione dei servizi di interesse generale, valorizzando anche il livello di governo amministrativo provinciale, nei sensi indicati dalle leggi nazionali in materia (Anselmi, Mazzola, 2016). Riprendendo l'esempio già citato del servizio idrico integrato in Lombardia, l'esigenza di gestione associata e integrata del servizio in ambiti sovramunicipali può portare a processi di integrazione di piccole realtà societarie affidatarie *in house*, in un'ottica di economia di scala e gestione più efficiente del servizio.

Bibliografia

- Anselmi D., Mazzola M.R. (2016), *L'organizzazione territoriale ottimale e l'ente di governo*, in Vigneri A. e Sebastiani M. (a cura di), *Società pubbliche e servizi locali*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, pp. 51-68.
- Cinquegrana G., Migliardo S., Sarno D. (2016), *Comparative analysis of private and public provision of the water and waste services by the Italian municipalities*, in «Economia Pubblica», 3, pp. 149-176.
- Commissario straordinario per la revisione della spesa (2014), *Programma di razionalizzazione delle partecipazioni locali*, Roma, 7 agosto 2014, disponibile in <http://revisionedellaspesa.gov.it>.
- Galanti M.T. (2016), *Sindaci e manager nel capitalismo municipale*, il Mulino, Bologna.
- Goisis F. (2013), *Il problema della natura e della lucratività delle società in mano pubblica alla luce dei più recenti sviluppi dell'ordinamento nazionale ed europeo*, in «Diritto dell'economia», pp. 41-89.
- Ibba G.C. (2015), *L'impresa pubblica in forma societaria fra diritto privato e diritto pubblico*, in «Analisi giuridica dell'economia», pp. 409-420.

- Longobardi N. (2015), *Amministrazioni pubbliche e fondazioni di diritto privato*, in «Amministrazione in cammino» www.amministrazioneincammino.luiss.it.
- Mef, Dipartimento del Tesoro, Patrimonio della PA (2016), *Partecipazioni delle amministrazioni pubbliche (dati 2014)*, http://www.dt.tesoro.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/programmi_cartolarizzazione/patrimonio_pa/RapportoPartecipazioni_DatiAnno2014.pdf.
- Montemurro F., Santo D. (2017), *Le società partecipate e i criteri di razionalizzazione*, paper Ires-Cgil, http://www.cgil.it/admin_nv47t8g34/wp-content/uploads/2016/01/Primo-Rapporto-sul-sistema-delle-societ%C3%A0-partecipate-Luglio-2017-.pdf.
- Piperata G. (2017), *La partecipazione delle pubbliche amministrazioni a società di capitali nel nuovo disegno di riforma: modelli, procedure e limiti*, in Cerioni F. (a cura di), *Le società pubbliche nel Testo Unico – D. Lgs. 19 agosto 2016, n. 175*, Giuffrè, Milano, pp. 1-40.
- Pozzoli S. (2016), *Taglio delle partecipazioni con parametri «flessibili»*, in «Quotidiano Enti Locali & PA», 14 novembre.
- Sebastiani M. (2016), *La valutazione economica delle scelte di affidamento*, in Vigneri A. e Sebastiani M. (a cura di), *Società pubbliche e servizi locali*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, pp. 273-290.

Parte seconda
Investimenti pubblici e crescita

Crescita e investimenti

*Marcello Degni*¹

Introduzione

La democrazia cognitiva ha bisogno di inclusione, che dà forza, insieme alla deliberazione, al processo democratico. «L'intreccio dei due fattori, nella paritaria partecipazione di tutti alla formazione deliberativa della opinione e della volontà, giustifica [...] una divisione del lavoro tra le procedure della consultazione e quelle della decisione» (Habermas, 2013). Per rendere il primo elemento effettivo, e non finzione caricaturale, come sono stati per lo più i processi partecipativi sui bilanci pubblici, attivati in Italia in questi anni, «è necessario affrontare un lavoro [...] lungo e difficile: creare le condizioni affinché ogni cittadino (prima di esprimersi) possa autonomamente farsi un'idea di ciò che succede». Per questo sono necessari lo sviluppo e la ripresa degli investimenti, pubblici e privati. Serve una pubblica amministrazione performante, in grado di implementare efficaci politiche pubbliche nel campo dell'innovazione, della ricerca, della digitalizzazione, della formazione, della gestione dei sistemi complessi. Senza crescita non può esserci inclusione e, senza inclusione, la democrazia cognitiva langue.

Crescere un punto in più

Sotto questo profilo l'Italia presenta delle specificità negative. Al nostro Paese è richiesto uno sforzo aggiuntivo: crescere un punto in più, per riagganciare il resto dell'Europa. Del resto i numeri parlano chiaro, come mostra la tabella 1, riferita alla variazione del prodotto in vari Paesi.

1. Consigliere della Corte dei conti.

Tabella 1 - Tassi di crescita reali (variazione anno su anno)

Paesi	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
	<i>ante euro</i>		<i>Anni precedenti la grande crisi finanziaria</i>									
Italia	1,1	1,9	1,4	1,5	3,7	1,9	0,5	0,0	1,7	0,9	2,2	1,7
Francia	1,1	2,2	3,4	3,3	3,7	1,8	0,9	0,9	2,5	1,8	2,5	2,3
Germania	0,8	1,7	1,9	1,9	3,1	1,5	0,0	-0,4	1,2	0,7	3,7	3,3
Spagna	2,5	3,9	4,5	4,7	5,0	3,7	2,7	3,1	3,3	3,6	4,1	3,5
Irlanda	9,7	11,3	8,9	11,0	10,6	5,0	5,4	3,7	4,2	6,1	5,5	5,0
Grecia	2,4	3,6	3,4	3,4	4,5	4,2	3,4	5,9	4,4	2,3	5,5	3,5
Portogallo	3,7	4,4	5,1	4,1	3,9	2,0	0,8	-0,9	1,6	0,8	1,4	2,4
Paesi Bassi	3,4	4,3	3,9	4,7	3,9	1,9	0,1	0,3	2,2	2,0	3,4	3,9
Belgio	1,4	3,7	1,9	3,5	3,7	0,8	1,4	0,8	3,3	1,8	2,7	2,9
Austria	2,5	2,3	3,8	3,5	3,7	0,9	1,7	0,9	2,6	2,4	3,7	3,7
Finlandia	3,6	6,2	5,0	3,9	5,3	2,3	1,8	2,0	4,1	2,9	4,4	5,3
Regno Unito	3,5	4,4	3,6	2,9	4,4	2,2	2,3	3,9	3,2	3,2	2,8	3,4
Unione (28)	1,9	2,9	2,9	2,9	3,9	2,0	1,3	1,5	2,6	2,2	3,4	3,2
Paesi	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
	<i>Anni della grande crisi</i>						<i>Anni successivi alla grande crisi</i>					
Italia	-1,2	-5,5	1,7	0,4	-2,4	-1,9	0,1	0,8	0,9			
Francia	-0,1	-3,1	1,7	2,0	0,0	0,2	0,9	1,1	1,2			
Germania	1,1	-5,1	4,0	3,3	0,7	0,4	1,6	1,7	1,9			
Spagna	0,9	-3,8	-0,2	0,1	-1,6	-1,2	1,4	3,2	3,2			
Irlanda	-2,2	-6,4	-1,1	2,2	0,2	-0,3	8,5	26,3	5,2			
Grecia	-0,2	-3,1	-4,9	-7,1	-7,0	-3,9	0,4	-0,2	0,0			
Portogallo	0,0	-2,9	1,9	-1,3	-3,2	-1,4	0,9	1,6	1,4			
Paesi Bassi	1,8	-3,7	1,5	0,9	-1,2	-0,8	1,4	2,3	2,2			
Belgio	1,0	-2,8	2,3	1,8	-0,1	0,2	1,6	1,5	1,2			
Austria	1,4	-3,8	1,8	2,8	0,9	0,3	0,6	1,0	1,5			
Finlandia	0,3	-8,5	3,4	2,8	-1,0	-1,4	-0,6	0,0	1,9			
Regno Unito	-0,8	-5,2	1,7	1,1	0,3	1,7	3,1	2,2	1,8			
Unione (28)	0,4	-4,5	2,0	1,6	-0,4	0,1	1,7	2,2	1,9			

Fonte: Eurostat

Dal 1996 al 2016 l'Italia ha avuto un tasso di crescita sempre inferiore al 2 per cento (con l'eccezione del 2000, in cui è stato del 3,7 e del 2006, in cui è stato il 2,2). Negli anni della grande crisi (2008-2014) il PIL italiano è diminuito in termini reali di 8,8 punti. Quello della Francia e Regno Unito registra un incremento (rispettivamente 1,6 e 1,9), mentre la Germania aumenta di ben 6,0 punti. La Spagna flette, ma molto meno dell'Italia (-4,4). Il valore medio del periodo vede l'Italia in leggero aumento (0,5), a fronte di + 1,7 dell'intera Unione dell'euro. Qualcosa in più di un punto di divario.

Come crescere un punto in più? La ragione del gap sta anche nella mancanza di politiche pubbliche adeguate a un Paese industriale moderno. E tre sono gli aspetti che di queste politiche rappresentano una parte fondamentale.

Stato innovatore, nuova tipizzazione del bilancio, sistema multilivello

Il primo, su cui si concentra questo contributo, è il tema dello Stato innovatore, alla luce della riflessione sviluppata recentemente da Mariana Mazzucato, nel suo libro del 2013². Un altro recente lavoro che si muove sulla stessa lunghezza d'onda è *La nuova geografia del lavoro* (2013), di Enrico Moretti. L'autore concentra la riflessione sul luogo in cui si vive, che può essere un centro d'innovazione, che stimola «buoni impieghi, talento e investimenti», o un luogo marginale, destinato a un declino crescente. L'analisi, centrata sugli Stati Uniti, è particolarmente interessante per l'Italia, che può rischiare di diventare per l'Europa quello che per gli Usa è «la terza America».

Il secondo aspetto attiene al nuovo processo decisionale di finanza pubblica, alla luce delle recenti riforme costituzionali, tra tagli lineari e riorganizzazione della pubblica amministrazione. Le recenti riforme del

2. La questione è stata approfondita anche nel libro collettaneo, curato da Mazzucato e Jacobs, *Ripensare il capitalismo* (Mazzucato, Jacobs, 2017), in cui si mette a fuoco la necessità di ripensare la politica di bilancio (fallimento dell'austerità e necessità, per la zona euro, di reintegrare politica monetaria e di bilancio), e di superare l'orizzonte di breve termine (l'evidenza empirica mostra una forte accentuazione dello *short termism* nelle valutazioni d'investimento). Si ribadisce inoltre il ruolo dello Stato come fattore chiave dell'innovazione (capitali pazienti) e la necessità di ridurre la disuguaglianza (fortemente accresciutasi negli ultimi anni) per favorire la crescita.

processo decisionale di bilancio, introdotte dal legislatore nel 2016, segnano il completamento di un lungo processo e pongono premesse interessanti. Tra i due diversi approcci che si sono intrecciati nell'ultimo ventennio (quello calibrato prevalentemente sul rispetto del vincolo di bilancio, da conseguire attraverso il controllo preventivo e un approccio autorizzatorio; e l'altro, fondato sulla responsabilizzazione dei centri di spesa e sul controllo fine dell'azione amministrativa), sembra, per la prima volta prevalere il secondo, e questo fa ben sperare³.

3. Le riforme della decisione di bilancio introdotte nel 2016 apportano innovazioni allo strumentario normativo che completano un ciclo avviatosi alla fine degli anni settanta (legge 468 del 1978) e che ha avuto uno snodo importante nella riforma costituzionale del 2012 (equilibrio di bilancio). La tesi è che le nuove norme possano consentire il ritorno a un processo decisionale razionalizzato, essenziale per valorizzare il bilancio come bene pubblico, e superare quella sorta di diritto provvisorio, instauratosi da oltre un decennio, che rende opache le decisioni e impedisce la corretta programmazione delle scelte pubbliche (Degni, De Ioanna, *Il bilancio è un bene pubblico*, Castelvecchi, 2017). Il bilancio è un bene pubblico essenzialmente per tre ragioni. Prima ragione, è il punto di equilibrio di un processo eminentemente politico, il cui fine ultimo, in una società complessa, è quello di comporre interessi diversi e fisiologicamente confliggenti. Seconda ragione, è un manufatto complesso, in cui si condensa un'esigenza di stabilità. Le decisioni del passato producono azioni e interventi che hanno bisogno di tempo per produrre effetti e non possono essere rimesse costantemente in discussione da un decisore sempre in cerca di nuovi obiettivi da realizzare. In questa dimensione contano molto gli specialismi, la consistenza delle basi informative, le tecniche di valutazione degli obiettivi. In altre parole è necessaria l'attivazione di uno strumentario fine che renda possibile al policy maker il controllo della sua azione e le correzioni necessarie per massimizzare efficienza ed equità. Terza ragione, è sostanza. Come ha detto, da ultimo, la Corte costituzionale (sentenza 10 del 2016) «anche attraverso i semplici dati numerici contenuti nelle leggi di bilancio e nei relativi allegati possono essere prodotti effetti innovativi dell'ordinamento... [che] costituiscono scelte allocative di risorse». Ciò significa che anche gli interventi sul bilancio dovuti a ragioni «tecniche» o «contabili» incidono, di solito, su diritti e aspettative pubbliche. Questi tre aspetti non sono nuovi. «Tutti i popoli che si rivendicarono a libertà posero a fondamento di essa il diritto di votare le imposte per mezzo dei loro delegati», scrivevano Mancini e Galeotti nel bel manuale *Norme e usi del Parlamento italiano*, in cui si narra degli accesi scontri tra la Camera elettiva e il Senato regio ogni qualvolta quest'ultimo metteva il naso nelle decisioni di natura tributaria. È il noto principio «no taxation without representation», alla base della nascita dei parlamenti, che spiega la forte connessione tra decisione di finanza pubblica e democrazia rappresentativa. Non a caso Orlando, nel 1911, afferma che il «diritto di bilancio è un concetto giuridico entrato nel diritto pubblico con l'affermarsi dello Stato costituzionale moderno». La questione della stabilizzazione del bilancio è stata affrontata storicamente con nettezza nel Regno unito «per la distinzione della parte permanente e transitoria del bilancio». Sulla seconda parte è più forte il discernimento e il sindacato parlamentare, mentre sulla prima si misura

Il terzo, infine, attiene al sistema multilivello. La parabola del

l'azione del governo. Il primo, ci dice Arcoleo nel 1880, «può bene segnare dei principii secondo i quali debba procedere il governo, in materia di finanza, ma al di là di questo è impossibile che il legislatore intervenga utilmente nei dettagli dell'amministrazione». La separazione tra indirizzo politico e gestione amministrativa è quindi un principio risalente, necessario per trovare un equilibrio tra esigenza di stabilità e innovazione.

La discussione tra forma e sostanza con riferimento al bilancio ha riempito scaffali. Intendere il bilancio come una legge formale significa interpretarlo come mera proiezione contabile della legislazione sostanziale. Basta leggere l'allegato al Def sulla formazione delle previsioni tendenziali per apprezzare, anche a prescindere dalla riforma costituzionale, l'elevato grado di convenzionalità nella quantificazione di molte partite finanziarie definite in base alla cosiddetta «legislazione vigente». Del resto, anche su questo punto, se il Graziani riteneva, nel 1911, che i «i più insigni cultori di diritto pubblico ritengono che il bilancio sia una legge soltanto per la sua forma, non pel suo contenuto materiale», il Majorana, di contro, sosteneva, nel 1886, che «il bilancio è una vera e propria legge e comprende la facoltà al governo di agire».

Per essere fino in fondo un bene pubblico, il bilancio deve essere il prodotto di una decisione trasparente, che non si concentri solo sui saldi, ma anche sulle politiche pubbliche e i programmi (e che non sia appesantita da microdecisioni); una scelta verificabile, in cui sia possibile definire la ripartizione delle risorse disponibili, e flessibile nella gestione, per meglio approssimare gli obiettivi. Infine una decisione comprensibile. Quest'ultimo è un elemento cruciale. Come sostiene Jurgen Habermas solo uno Stato democratico è in grado di fornire la garanzia istituzionale dell'osservanza generale delle norme; e il principio della «razionalità discorsiva» si trasforma in principio giustificativo della democrazia, sia pure nella forma mediata dalla rappresentanza; ma questa non può ridursi al mero «involucro» del diritto; è necessario un processo cognitivo alimentato da una presenza costante e intensa dell'opinione pubblica. E ciò è un elemento essenziale della decisione di bilancio, che regole troppo complesse e ambivalenti possono offuscare. Per questo è necessaria una costante azione di decodificazione, per favorire un'ampia partecipazione alle decisioni, e di semplificazione (per esempio delle metodologie legate al calcolo del saldo strutturale, troppo ambigue per puntuali ricette di politica di bilancio).

Il processo tratteggiato è sostanzialmente il contrario di ciò che si è verificato in Italia, segnatamente dal 2003, anno in cui, è stato interrotto (con il decreto taglia-spese) il processo di condivisione delle regole ed è stato prodotto il frutto avvelenato delle clausole di salvaguardia. Da quel momento si è instaurata una sorta di diritto provvisorio del bilancio. Il governo propone al Parlamento i documenti finanziari; si realizza una mediazione nella commissione bilancio; si riversa il risultato in un maxi emendamento sul quale è posta la questione di fiducia. Il risultato è una legislazione monca, che non riesce a esprimersi sulle politiche settoriali, catturata da emergenze e piccole questioni. La ragione sostanziale di quest'approccio distortivo va ricercata nel metodo utilizzato, da ribaltare completamente, che implica una contrattazione preliminare caratterizzata da una dinamica estenuante, cui fa da contrappeso una prassi attuativa molto statica, ingabbiata da un pervasivo controllo preventivo.

Le nuove regole introdotte nel 2016, a chiusura di un ciclo riformatore avviato da molto tempo, forniscono strumenti importanti per modificare la situazione. Si prevede una ripartizione *top down* degli spazi di flessibilità risultanti dalla governance europea della finanza pubblica; tra Def e presentazione di bilancio un Dpcm di ripartizione delle ri-

federalismo italiano, finalmente in fase di riconsiderazione critica, al termine di un quindicennio di corsa forsennata che ha prodotto

sorse tra i ministeri, in cui si dovrebbe tenere conto delle indicazioni (quantitative) del Parlamento, espresse nella risoluzione sul documento programmatico. Dalla decisione sulle politiche pubbliche si dovrebbe passare a quella sui programmi (unità di voto) nel corso della sessione di bilancio, attraverso un confronto tra commissioni di settore e amministrazioni di spesa, riconducendo a queste ultime molte attività assorbite nel corso degli ultimi anni dal Tesoro. La flessibilità nella gestione è assicurata dal potenziamento del bilancio di cassa, dalla sostituzione dei capitoli di spesa con le azioni (articolazioni dei programmi su cui rimodellare le unità amministrative), dall'affiancamento alla contabilità finanziaria (che il processo di armonizzazione sta facendo migrare verso quella economica) della contabilità economico-patrimoniale per misurare, attraverso uno strumentario fine (piano dei conti), le performance della macchina pubblica.

Ma il modello non potrà funzionare se non si riuscirà ad anticipare l'ossatura della manovra nel Def di aprile. Non si può affermare soltanto l'ammontare complessivo della manovra lorda, calcolata come spesso avviene, su saldi-obiettivo che già si pensa di modificare nella contrattazione degli spazi di flessibilità del patto. In questo modo si mortifica la programmazione di bilancio e si vanifica in radice l'intento razionalizzatore della riforma. Gli altri Paesi europei lo fanno; dobbiamo riuscire anche noi. A valle dell'approvazione del Def, che deve anticipare l'azione che s'intende attuare sulle politiche pubbliche, ricevute le raccomandazioni da Bruxelles, si deve impostare il bilancio per l'anno successivo del quale, prima dell'estate, va disegnata, salvo intese, la struttura. In questo modo la decisione di bilancio potrà spostarsi su un livello più fine, sia nel merito (politiche pubbliche, programmi e azioni), sia nel metodo (un processo razionalizzato che garantisce i necessari passaggi cognitivi).

Alla riorganizzazione del manufatto contabile si affianca la diluizione del concetto di copertura in quello più generale di equilibrio. Su questi due fuochi ruota la nuova tipizzazione del bilancio dello Stato, che dovrà essere consolidata nei prossimi anni; un percorso lungo, accidentato e, per molti aspetti, solo abbozzato. Nelle scelte intraprese si scorge però una chiara direzione di marcia, anche se passi indietro in un terreno in cui conta molto la sperimentazione sul campo, sono sempre possibili, soprattutto in un assetto amministrativo che preferisce istintivamente la risposta formale, la logica dell'adempimento a quella del risultato.

Il raccordo tra i soggetti istituzionali che formano la pubblica amministrazione è molto più chiaro. Il processo di armonizzazione dei bilanci pubblici procede e s'intravede un progressivo allineamento nei tempi e nella struttura dei manufatti contabili. Il bilancio è tornato a essere lo strumento principale della decisione di finanza pubblica; un bilancio triennale, raccordato alla pa, e stretto in una scansione stringente. Il bilancio integrato definisce le variazioni quantitative necessarie per approssimare gli obiettivi programmatici, che sono anche dei vincoli; e ciò è realizzato modificando le politiche pubbliche sulla base dell'indirizzo politico. Trova così compimento un processo avviatosi alla fine degli anni Settanta.

Il bilancio pubblico, nella sua nuova tipizzazione, vede ampliata, in potenza, la sua stabilizzazione, e si pone all'incrocio tra scelta politica, ben fondata e trasparente, e azione amministrativa, finalizzata al risultato. Per tradurre queste potenzialità della riforma in risultati effettivi, e rendere il bilancio fino in fondo un bene pubblico, è necessario un lungo lavoro, di cui la riforma rappresenta una buona premessa.

dissipazione di risorse pubbliche e contenzioso presso la Corte costituzionale, si è scontrata con il verdetto referendario del 4 dicembre 2016. Le competenze concorrenti non sono state eliminate, come si proponeva il legislatore costituente e non è stata istituita quella camera di compensazione tra gli interessi dei territori e quelli del centro che sarebbe stato il nuovo Senato. Le intuizioni contenute nel lavoro di Domenicantonio Fausto e Federico Pica (*Teoria e fatti del federalismo fiscale*, 2000) che, fin dall'inizio, navigando «*against the stream*», avevano colto i limiti profondi dell'intero processo di riorganizzazione della forma di Stato impostato frettolosamente nel 2001, pur avendo acquisito nuova attualità, restano ancora in larga parte inesprese⁴.

Il lavoro di Mariana Mazzucato è innovativo e fornisce elementi importanti (e nuovi) al ragionamento sulla scarsa produttività multifattoriale dell'Italia.

La lettura ci ha riportato all'insegnamento di Federico Caffè che, nelle sue bellissime *Lezioni di politica economica*, indicava le determinanti dell'intervento pubblico in una economia di mercato: la presenza di esternalità, la concentrazione tecnica e finanziaria dei mercati e, con riferimento alle limitazioni al commercio internazionale, l'esigenza di proteggere le industrie nascenti (o, per i Paesi in via di sviluppo, le economie nascenti).

Joseph Stiglitz individua nel suo manuale (*Economia del settore pubblico*, 1989) ben otto possibili cause di fallimento del mercato, «ciascuna delle quali è stata utilizzata per giustificare la possibilità di un intervento pubblico» (insufficiente concorrenza, esistenza di beni pubblici puri, presenza di esternalità, incompletezza dei mercati,

4. L'organizzazione del sistema multilivello, dopo il 4 dicembre, è rimasta in mezzo al guado e ha bisogno d'importanti (e complesse) riforme, essenziali per il miglioramento della produttività multifattoriale del Paese. I nodi irrisolti dal respingimento della riforma si aggiungono ad altri che ancora non erano stati aggrediti. Limitando la riflessione al versante istituzionale si rilevano evidenti necessità: il superamento della distinzione tra regioni ordinarie e speciali (ormai inattuale); il raggruppamento delle regioni (troppe e disomogenee); la semplificazione dei livelli di governo (abolizione delle province); la dimensione delle città metropolitane (da ancorare a criteri socio-economici); la fusione dei comuni (sotto la soglia dei 10.000 abitanti sono certe diseconomie di scala in ogni settore e il 70 per cento dei comuni italiani è sotto la soglia dei 5.000 abitanti); l'istituzione di una Camera delle regioni capace di dare vera rappresentatività alle domande dei territori, assorbendo le numerose sovrastrutture sedimentate in questi anni.

asimmetrie informative, elevato livello di disoccupazione, eccessiva sperequazione distributiva, presenza di beni meritori).

Il ragionamento della Mazzucato s'inserisce pienamente in questo solco, introducendo elementi nuovi. Una nuova prospettiva, che era stata offuscata dal *mainstream* liberista, ma anche dalla risposta difensiva incentrata sul «fallimento del mercato».

Scrivono la Mazzucato: «Se vogliamo descrivere qualcosa di positivo e visionario, dobbiamo usare una parola più audace e aggressiva, non un termine difensivo». «Invece di analizzare il ruolo attivo dello Stato nella correzione dei fallimenti del mercato (come enfatizzato da molti economisti progressisti, che individuano efficacemente questi fallimenti), è necessario costruire una teoria del ruolo che gioca lo Stato nella *creazione* dei mercati, più in linea con il lavoro di Karl Polanyi (*La grande trasformazione: le origini economiche e politiche della nostra epoca*, 1944), che sottolineava come il mercato capitalistico sia stato pesantemente influenzato, fin dal principio, dalle azioni dello stato».

L'opera di Polanyi, che risale al 1944, è richiamata nel libro della Mazzucato altre due volte. Nel capitolo su tecnologia, innovazione e crescita, per sostenere come il contributo dell'economista ungherese rilevi in particolare per «aver sfatato il mito della contrapposizione tra stato e mercato: il più capitalista di tutti i mercati, il mercato nazionale, è stato creato a forza dallo stato». E nelle conclusioni, in cui si afferma che il mercato nazionale non è stato creato «mediante spintarelle (*nudge*), ma con spinte vere e proprie».

La necessità è duplice. Ci troviamo a operare in un sistema profondamente instabile (soprattutto la funzione degli investimenti privati), che può essere stabilizzato mediante l'intervento pubblico (piace richiamare in proposito il testo di Fausto Vicarelli su *Keynes ovvero l'instabilità del capitalismo*, 1989). Nello stesso tempo, è forte l'esigenza di incrementare la produttività del sistema, possibile essenzialmente attraverso l'innovazione (Schumpeter, 1954). L'innovazione è però molto rischiosa e il settore privato, come dimostra la Mazzucato, non può farsene carico direttamente. In altre parole l'indubbio genio di Steve Jobs non avrebbe potuto manifestarsi, senza attingere alle innovazioni prodotte dalla ricerca pubblica.

Se questo è vero, non sono sufficienti obiettivi di tipo redistributivo, ma si devono associare a questi obiettivi di crescita, attraverso il forte stimolo all'innovazione, che il mercato non riesce a sostenere.

Insomma, bisognerebbe realizzare «un'agenda per la crescita che crei e simultaneamente ridistribuisca la ricchezza». Ci si può riuscire «mettendo insieme gli insegnamenti di Keynes e quelli di Schumpeter». Per fare questo è necessario «riallineare i costi e i ricavi della crescita economica per mettere un freno a una delle conseguenze più infauste del capitalismo odierno: la socializzazione dei rischi e la privatizzazione dei guadagni, non solo nel settore finanziario, ma anche in quello manifatturiero».

Secondo Caffè, «Schumpeter aveva fatto dell'imprenditore geniale e del banchiere ardito nell'assunzione dei rischi i due artefici dello sviluppo capitalistico», ma «il quadro che ci presentano seri studiosi delle istituzioni finanziarie contemporanee è ben diverso (T. Balogh, 1947)». «Il sistema finanziario-creditizio, essi osservano, è portato a seguire linee di condotta consuetudinarie; a dimostrare preferenza conscia o inconscia verso ciò che è abituale; ad attenersi, in definitiva, alla regola di "prestare a colui che ha", operando quindi nel senso della conservazione, anziché dell'innovazione». Queste considerazioni rafforzano l'esigenza dell'azione pubblica per stimolare l'innovazione, che il mercato evidentemente non riesce spontaneamente a sostenere. In altre parole l'azione pubblica va utilizzata per consentire alla genialità e all'ardimento di uscire allo scoperto.

A quale livello intervenire? «È il collegamento tra micro e macroeconomia che ancora manca nell'economia moderna», sostiene la Mazzucato. E, in effetti, è questo uno dei fuochi su cui si concentra la ricerca economica degli ultimi trent'anni (si rinvia, per un inquadramento del problema, all'ottimo volume di Claudio De Vincenti ed Enrico Marchetti, *Temi di macroeconomia contemporanea*, 2005). Dal «punto di vista empirico, questo collegamento esiste: non solo è vero che gli investimenti produttivi generano crescita, è vero anche che quando la spesa è più indirizzata, come per esempio verso la rivoluzione informatica negli anni Ottanta e Novanta, e magari verso la rivoluzione verde negli anni a venire, l'effetto del moltiplicatore keynesiano è più forte».

La determinante fondamentale della crescita è rappresentata dal progresso tecnico. Dal modello di Solow (1956), in cui questa variabile è considerata esogena, il tentativo di spiegarne il significato porta alla sua internalizzazione (Grossman e Helpman, 1991). Introducendo lavoro e tecnologia nella funzione di produzione si determinano dei

rendimenti di scala crescenti (non costanti, come nella funzione di produzione posta alla base del saldo strutturale di bilancio), che «possono contribuire a spiegare perché certe aziende o paesi registrano regolarmente *performance* migliori di altri», senza che si annulli il divario.

Si registra una correlazione diretta tra il valore di mercato delle aziende e le loro performance in termini d'innovazione (spese in ricerca e sviluppo e brevetti); ma l'innovazione resta un fattore molto incerto se correlato alla singola azienda. Per ridurre questa incertezza, al fine di indirizzare meglio la politica economica, sono considerati i «sistemi di innovazione», «dove quello che conta è capire come i vari tipi di imprese si inseriscono in un sistema a livello settoriale, regionale e nazionale». I sistemi d'innovazione sono «la rete di istituzioni del settore pubblico e di quello privato che con le sue attività e interazioni avvia, importa, modifica e diffonde, nuove tecnologie» (Freeman, 1995), ovvero «gli elementi e relazioni che interagiscono nella produzione diffusione e utilizzo di conoscenze nuove e economicamente utili». Un esempio italiano che può essere richiamato come momento di affermazione del livello «meso», è quello dei distretti industriali. I distretti si configurano come «un'agglomerazione d'impresе, in generale di piccola e media dimensione, ubicate in un ambito territoriale circoscritto e storicamente determinato, specializzate in una o più fasi di un processo produttivo, e integrate mediante una rete complessa di interrelazioni di carattere economico e sociale» (*ibidem*).

Come dare la spinta che serve alla crescita?

La prima risposta a questa domanda consiste in genere nell'incremento della spesa per investimenti⁵. Osserviamo, nella tabella 2, l'andamento degli investimenti in rapporto al PIL negli ultimi due decenni in alcuni paesi e nell'Unione europea.

Alcune differenze sono notevoli. Tra l'Europa da una parte e gli Usa e il Giappone dall'altra ci sono mediamente 0,5 e 1,1 punti di PIL a

5. Si tratta degli investimenti fissi lordi (al lordo del deprezzamento), cioè della «spesa per beni durevoli acquisiti per essere utilizzati in processi produttivi per un periodo superiore l'anno, al netto delle corrispondenti dismissioni».

favore dei secondi. Il valore medio dell'Italia, pari a 2,7 punti di PIL è inferiore, mediamente, di 1,1 punti rispetto alla Francia e di 0,9 rispetto alla Spagna. Francia e Spagna si collocano sensibilmente al di sopra della media Ue (rispettivamente +0,8 e + 0,6). In particolare la Francia ha mantenuto un elevato sostegno agli investimenti anche nell'ultimo biennio, a fronte della notevole decelerazione della Spagna (che li ha in pratica dimezzati rispetto agli anni immediatamente precedenti).

Tabella 2 - Investimenti (percentuale del PIL)

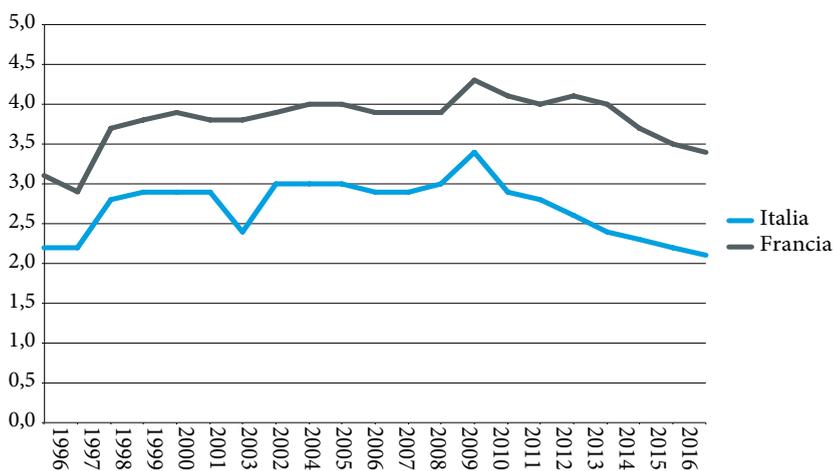
<i>Paesi</i>	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
	<i>ante euro</i>			<i>Anni precedenti la grande crisi finanziaria</i>								
Italia	2,2	2,2	2,8	2,9	2,9	2,9	2,4	3,0	3,0	3,0	2,9	2,9
Francia	3,1	2,9	3,7	3,8	3,9	3,8	3,8	3,9	4,0	4,0	3,9	3,9
Germania	2,1	1,9	2,3	2,4	2,3	2,3	2,2	2,1	1,9	1,9	2,0	1,9
Spagna	3,1	3,1	3,8	3,8	3,7	3,8	4,0	4,1	4,0	4,2	4,3	4,7
Irlanda	2,4	2,5	2,7	3,1	3,5	4,2	4,2	3,6	3,5	3,5	3,7	4,6
Grecia	2,9	3,1	5,1	5,4	5,1	5,9	4,9	5,9	5,7	4,4	5,7	4,9
Portogallo	4,6	5,3	5,1	4,9	4,6	5,0	4,6	4,4	4,4	4,1	3,4	3,2
Paesi Bassi	3,3	2,9	3,5	3,8	3,8	3,9	4,1	4,2	3,9	3,7	3,9	32,9
Belgio	1,7	1,7	2,1	2,4	2,4	2,2	2,1	2,2	2,1	2,1	2,0	2,0
Austria	2,8	2,0	2,9	2,8	2,7	2,4	2,6	2,5	2,4	2,9	2,9	3,0
Finlandia	2,8	3,0	4,1	3,9	3,5	3,4	3,7	3,8	3,9	3,7	3,4	3,5
Regno Unito	1,5	1,2	1,7	1,8	1,7	1,9	2,0	2,1	2,4	3,1	2,5	2,5
Unione (28)	2,5	2,3	2,9	2,9	2,9	3,0	2,9	3,1	3,1	3,2	3,2	3,2
Stati Uniti	3,7	3,6	3,5	3,6	3,6	3,7	3,8	3,8	3,8	3,7	3,7	3,8
Giappone	6,2	5,6	5,4	5,8	5,1	5,0	4,7	4,2	3,9	4,2	3,9	3,7
<i>Paesi</i>	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
	<i>Anni della grande crisi</i>						<i>Anni successivi alla grande crisi</i>					
Italia	3,0	3,4	2,9	2,8	2,6	2,4	2,3	2,2	2,1			
Francia	3,9	4,3	4,1	4,0	4,1	4,0	3,7	3,5	3,4			
Germania	2,1	2,4	2,3	2,3	2,2	2,2	2,1	2,1	2,1			
Spagna	4,6	5,1	4,7	3,7	2,5	2,2	2,1	2,5	1,9			

Paesi	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
	<i>ante euro</i>			<i>Anni precedenti la grande crisi finanziaria</i>								
Irlanda	5,2	3,7	3,3	2,4	2,0	2,0	2,2	1,7	1,8			
Grecia	5,6	5,7	3,7	2,5	2,5	3,4	3,7	3,9	3,1			
Portogallo	3,7	4,1	5,3	3,5	2,5	2,2	2,0	2,3	1,5			
Paesi Bassi	4,0	4,3	4,1	4,0	3,7	3,6	3,5	3,6	3,4			
Belgio	2,1	2,3	2,3	2,4	2,5	2,4	2,4	2,4	2,3			
Austria	3,3	3,4	3,3	3,0	3,0	3,1	3,0	3,0	3,0			
Finlandia	3,6	4,0	3,7	3,8	4,0	4,2	4,2	3,9	3,9			
Regno Unito	3,0	3,3	3,2	3,0	2,8	2,6	2,8	2,7	2,6			
Unione (28)	3,4	3,7	3,5	3,3	3,1	3,0	2,9	2,9	2,7			
Stati Uniti	4,0	4,2	4,1	3,9	3,6	3,3	3,2	3,2	....		
Giappone	3,6	4,1	0,9	3,7	3,8	4,1	4,2	4,0	....		

Fonte: Banca d'Italia

L'osservazione dei dati mostra una rilevante differenza dell'Italia rispetto al Paese più simile (la Francia), che destina una quota di risorse significativamente maggiore a questa voce (vedi grafico).

Investimenti Francia e Italia (% del PIL)



Le criticità s'infittiscono se dalla quantità si passa alla qualità degli investimenti. Il sistema di valutazione è molto carente. Non è quasi mai compiuta un'analisi costi-benefici in grado di valutare la redditività sociale del progetto che si pensa di finanziare. Solo investimenti di elevata qualità, attentamente selezionati, andrebbero finanziati, come ha lucidamente rilevato Claudio Virno (Virno, 2014). Sotto questo profilo l'approccio adottato dovrebbe essere notevolmente modificato, sia per garantire lo sblocco dei progetti già conosciuti, sia per utilizzare pienamente e in modo proficuo i fondi comunitari.

Quali investimenti devono essere sostenuti per stimolare la crescita? Quali, in altre parole, sviluppano un'elevata redditività sociale? Il libro di Moretti fornisce sul punto una chiara indicazione, attraverso l'analisi del caso americano che, come spesso accade, anticipa effetti riscontrabili, dopo un certo tempo, in altre aree (tra cui l'Europa). Alcuni grafici riportati nel libro mostrano una fortissima espansione dell'occupazione in quattro settori innovativi: internet, la produzione di software, la ricerca e sviluppo, la farmaceutica. Il settore legato a internet, nel decennio 2000-2010, «ha visto crescere i propri posti di lavoro del 634%, oltre 200 volte la crescita occupazionale fatta registrare dal resto dell'economia statunitense nello stesso periodo». Un balzo incredibile, che fornisce un'indicazione molto chiara sugli impulsi che dovrebbero caratterizzare la politica economica in Italia e in Europa. È stato stimato che, tra il 2004 e il 2008, un quinto della crescita americana «sia da ascrivere al solo settore di internet». In questo periodo, la crescita negli Usa è stata pari a 11,4 punti di PIL; di conseguenza circa 2,3 punti sarebbero stati determinati esclusivamente dall'apporto delle imprese di internet.

È cresciuto in modo «strabiliante» anche il settore della produzione del software, che pure ha subito forti processi di delocalizzazione (soprattutto in India). Qui l'occupazione è aumentata «del 562%, un incremento non così esplosivo come quello del settore internet, ma pur sempre trentatré volte maggiore di quello registrato nel resto del mercato del lavoro».

L'innovazione è trainante anche nel settore delle bioscienze («crescita occupazionale del 300% in venti anni»). Ingegneri biomedici, ricercatori medici, biochimici, biofisici saranno professioni molto richieste nei prossimi dieci anni, una chiara indicazione sull'orientamento da imprimere alle politiche formative (e produttive, altrimenti

saranno altri Paesi a utilizzare i talenti formati con le risorse dei contribuenti italiani ed europei). Ancora, l'«*advanced manufacturing*», «la sfera che va dalla robotica alla farmaceutica, dall'elettronica alla realizzazione di apparecchiature mediche d'avanguardia». Si tratta «delle imprese che creano il maggiore valore aggiunto e conseguono la più alta produttività».

Se analizziamo il livello delle spese per ricerca e sviluppo⁶ negli ultimi anni, la situazione dell'Italia non è tra le più rosee. La tabella 3 è, sotto questo profilo, eloquente.

Tabella 3 - Spesa per ricerca e sviluppo (percentuale del PIL)

Paese	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	V. medio
Italia	1,13	1,11	1,10	1,09	1,13	1,17	1,16	1,22	1,22	1,21	1,27	1,31	1,38	1,33	1,20
Francia	2,23	2,17	2,15	2,04	2,11	2,08	2,06	2,21	2,18	2,19	2,23	2,24	2,24	2,23	2,17
Germania	2,49	2,52	2,49	2,42	2,54	2,53	2,60	2,73	2,71	2,80	2,87	2,82	2,89	2,87	2,66
Regno Unito	1,82	1,75	1,68	1,57	1,74	1,75	1,69	1,74	1,68	1,68	1,61	1,66	1,68	1,70	1,70
Israele	4,75	4,36	4,26	4,05	4,51	4,52	4,39	4,12	3,94	4,02	4,16	4,15	4,27	4,25	4,27
Stati Uniti	2,66	2,66	2,54	2,51	2,65	2,63	2,77	2,82	2,74	2,77	2,71	2,74	2,76	2,79	2,70
Giappone	3,17	3,20	3,17	3,31	3,41	3,46	3,47	3,36	3,25	3,38	3,34	3,48	3,59	3,49	3,36

Fonte: Airi

Senza particolari oscillazioni la media annua italiana si attesta su 1,2 punti di PIL, poco più della metà della Francia (2,2). La Germania si avvicina a 2,7 punti, UK a 1,8; siamo il fanalino di coda dell'Europa. Nel confronto internazionale solo la Germania può competere con gli Stati Uniti (che si attestano su 2,7 punti di PIL); ma, fuori dell'Europa, c'è chi spinge molto più forte: il Giappone (3,4 punti) e Israele (4,3 punti).

Lo scenario è ancora più negativo se si considerano gli stanziamenti pubblici per R&S, ripilogati nella tabella 4.

6. Dati aggiornati sulle spese per ricerca e sviluppo si possono trovare sul sito dell'Airi (Associazione italiana per la ricerca industriale), <http://www.airi.it/pubblicazioni/rs-dati-statistiche-della-ricerca/>.

Tabella 4 - Stanziamenti pubblici per R&S (percentuale del PIL)

Paese	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	V. medio	Indice	Divario
Italia	....	....	....	0,64	0,59	0,62	0,61	0,62	0,59	0,56	0,55	0,53	0,52	0,51	0,58	83	
Francia	0,97	0,97	0,93	0,94	0,79	0,73	0,85	0,90	0,82	0,82	0,73	0,71	0,69	0,65	0,82	118	35
Germania	0,76	0,77	0,75	0,75	0,74	0,74	0,77	0,88	0,89	0,88	0,87	0,90	0,87	0,87	0,82	118	35
Regno Unito	0,71	0,69	0,67	0,65	0,64	0,63	0,61	0,63	0,60	0,56	0,54	0,57	0,56	0,54	0,61	89	5
Spagna	0,72	0,71	0,52	0,53	0,67	0,74	0,75	0,81	0,77	0,68	0,59	0,55	0,56	0,56	0,65	94	11
Media UE	0,73	0,73	0,69	0,69	0,66	0,66	0,69	0,75	0,73	0,70	0,68	0,68	0,67	0,65	0,69	100	17

Fonte: Airi

Anche in questo caso l'Italia è ultima, con una media annua nel periodo considerato di 0,58 punti di PIL (il 17 per cento in meno della media europea); La percentuale del divario sale al 35 per cento rispetto alla Francia e alla Germania.

La situazione peggiora ancora se si considera la spesa per R&S delle imprese (tabella 5).

Tabella 5 - Spesa per R&S delle imprese (percentuale del PIL)

Paese	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	V. medio	Indice	Divario
Italia	0,54	0,52	0,52	0,55	0,55	0,61	0,65	0,65	0,66	0,66	0,69	0,72	0,76	0,74	0,63	55	
Francia	1,41	1,36	1,36	1,31	1,33	1,31	1,29	1,36	1,37	1,40	1,44	1,45	1,45	1,45	1,38	119	65
Germania	1,72	1,76	1,74	1,74	1,78	1,77	1,80	1,84	1,82	1,89	1,95	1,90	1,95	1,95	1,83	158	104
Regno Unito	1,17	1,11	1,05	1,06	1,07	1,09	1,05	1,05	1,03	1,07	1,03	1,06	1,09	1,12	1,08	93	39
Spagna	0,54	0,57	0,58	0,60	0,67	0,71	0,72	0,70	0,69	0,69	0,68	0,67	0,65	0,64	0,65	56	2
Media Ue	1,11	1,18	1,16	1,09	1,11	1,11	1,11	1,12	1,13	1,17	1,21	1,21	1,24	1,23	1,16	100	45

Fonte: Airi

Le imprese italiane destinano all'innovazione una quota analoga a quella del settore pubblico (0,63 punti di PIL); molto meno delle imprese francesi (1,38 punti, più del doppio di quelle italiane), per non parlare delle tedesche, che spendono in media ben 1,83 punti di PIL, il triplo dell'Italia). Il divario risultante è ovviamente molto forte: 48 punti rispetto alla media Ue (in pratica la metà); 67 rispetto alla Francia, 106 rispetto alla Germania e 42 rispetto al Regno Unito. Cominciano a essere evidenti le ragioni della minore crescita italiana mostrata nella tabella 1. Uno scarso stanziamento pubblico per ricerca e sviluppo, condizionato dalla mancanza di politiche pubbliche (oltre che dalle restrizioni di bilancio), cui si aggiunge un apporto ancora minore del settore privato, frenato dai limiti strutturali del capitalismo italiano (scarsa dimensione delle imprese, sistema bancocentrico, preponderanza dei settori protetti) e da quelli della classe imprenditoriale nazionale, in affanno su mercati sempre più aperti e competitivi.

Si può fare qualcosa per invertire la rotta? I suggerimenti di Moretti lasciano aperti molti spiragli. Oltre alla necessità di selezionare con attenzione la redditività sociale degli investimenti e concentrare su questi le risorse disponibili (che non sono poche) e che, ora, restano inutilizzate o sono dilapidate in inutili interventi a pioggia, va rilevato che il settore dell'innovazione non è «soltanto scienza e tecnica». «Esso arriva a toccare i campi più disparati, come l'intrattenimento, l'industrial design, il marketing e persino la finanza». Segmenti di mercato in cui l'eccellenza italiana è apprezzata in tutto il mondo.

L'obiezione che si potrebbe fare, in prima battuta, a questo ragionamento, sta nella sua dimensione di nicchia. Quanti posti di lavoro potranno mai essere creati in questi settori (e in altri con simili caratteristiche)? Anche nel caso di politiche pubbliche ben strutturate, e di audaci azioni private, costruite sulla base del *know how* da queste prodotti, quale potrà essere l'impatto sulla forza lavoro di un grande Paese, abitato da milioni di persone? Si tratta di un nodo cruciale, che Moretti mette a fuoco. Il settore «*non traded*» resta quello che assorbe la «stragrande maggioranza dei lavori» ma, nel settore «*traded*» (cui appartiene «la maggior parte degli impieghi nell'ambito dell'innovazione»), la produttività, attraverso il progresso tecnologico, «ha la tendenza a crescere nel tempo». Per migliorare le condizioni dei lavoratori (e assorbire la disoccupazione) bisogna aumentare la produttività e ciò avviene solo nei settori «*traded*». Questo incremento si

propaga all'intero sistema e determina l'incremento delle retribuzioni (e dell'occupazione) anche nei settori «*non traded*». Moretti richiama nel suo libro una sua ricerca pubblicata sull'«*American Economic review*» (Moretti, 2010), in cui «mostra che per ogni nuovo posto nell'hi-tech creato in una città vengono a prodursi altri cinque posti fuori dell'ambito hi-tech nel lungo periodo».

Un moltiplicatore molto elevato; per questo l'innovazione può essere un forte motore della crescita (nonostante i posti di lavoro che distrugge, il saldo è largamente positivo). Le professioni innovative si fondano essenzialmente sulle persone. Fondamentale quindi è la formazione. Ne emerge una chiara indicazione per il *policy maker*: più investe in istruzione (e in particolare in quella maggiormente orientata all'innovazione), più contribuirà alla crescita del Paese.

Anche su questo fronte il nostro è un Paese in difficoltà. In una recente ricerca (Degni, Lagravinese, 2012) e nel saggio di Garganese e Grasso in questo volume, sul tema dell'istruzione il gap profondo dell'Italia emerge in maniera netta. I dati Ocse più recenti sull'istruzione (Ocse, 2016) ci dicono che nel 2013 la spesa totale per istruzione in Italia è stata del 4,0 per cento in termini di PIL, a fronte del 5,2 per cento della media dei Paesi Ocse. Un valore inferiore a quello della Germania (4,3), a quello della Francia (5,2) e a quello del Regno Unito (6,7).

Il gap complessivo potrebbe apparire, a una prima osservazione, temperato dal livello della spesa pro capite per studente in Italia, che è superiore alla media dei paesi Ocse. Ma, analizzando in dettaglio i livelli di spesa, dalla scuola primaria fino alla formazione universitaria, ci si accorge che la spesa italiana è nel complesso in linea con i principali partner europei come Francia e Germania, con differenze rilevanti nei rami alti dell'istruzione. In particolare, la spesa nei primi due livelli d'istruzione (scuola primaria e scuola secondaria) è molto simile a quella registrata negli altri Paesi industrializzati, mentre è nettamente inferiore la spesa destinata alla formazione universitaria e postuniversitaria. Questo dato è molto preoccupante anche perché un Paese che investe poco nel sistema universitario, e nella formazione dei propri giovani, difficilmente potrà nel futuro garantire dei livelli di sviluppo rilevanti. Si rende necessaria, quindi, una seria riflessione sull'allocazione e sull'ammontare della spesa da destinare

a questo settore dell'istruzione. Le recenti riforme universitarie hanno sortito scarsi risultati in termini di qualità dell'offerta formativa, generando soltanto importanti tagli di risorse. Non sorprende pertanto il crescente numero di giovani studenti italiani che dopo i primi anni di studio in Italia decidono di proseguire la loro formazione all'estero.

Si può quindi affermare che in Italia c'è un differenziale strutturale, pari a un punto di PIL, nella spesa per l'istruzione. In particolare, l'Italia si distingue per la sua posizione nella classifica riguardante la spesa pubblica per l'istruzione (in percentuale rispetto al totale della spesa pubblica): il nostro Paese è ultimo tra le trentatré nazioni considerate dall'Ocse⁷. Un obiettivo coerente con la crescita dovrebbe quindi, in un arco temporale ragionevole, porsi il problema del recupero di questo scostamento, restituendo al settore (soprattutto all'università) un ammontare di risorse di quest'ordine di grandezza.

Tale gap è ancor più radicato se si considera il confronto con le altre parti della spesa pubblica italiana. La diminuzione tra il 2008 e il 2013 è del 14 per cento; ma tale «diminuzione riflette non solo una riduzione della spesa pubblica complessiva in termini reali, ma anche un cambiamento nella distribuzione della spesa pubblica tra le diverse priorità pubbliche: per altri servizi pubblici la contrazione della spesa è stata inferiore al 2 per cento» (Ocse, 2016)⁸.

7. Il giudizio del rapporto Ocse su questa graduatoria è molto eloquente e non richiede ulteriori commenti: «*Public expenditure on education, as a percentage of total public expenditure, indicates the extent to which governments prioritise education in relation to other areas of investment, such as health care, social security, defence and security*».

8. Nel rapporto si afferma inoltre che in Italia il «corpo insegnante è il più anziano rispetto a tutti i Paesi dell'Ocse e registra una delle quote più basse d'insegnanti di sesso maschile». «Dai sei ai sette insegnanti su dieci sono ultracinquantenni, mentre otto insegnanti su dieci sono di sesso femminile». «Nel corso degli ultimi dieci anni, la proporzione dei giovani 20-24enni che non lavorano, che non studiano o che non seguono un percorso di formazione (i cosiddetti Neet) è aumentata di 10 punti percentuali, un aumento superiore rispetto a qualsiasi altro Paese dell'Ocse». «Nel 2014, in Italia gli iscritti ai programmi d'istruzione terziaria di ciclo breve a indirizzo professionalizzante, nonché a quelli a tempo parziale, rappresentavano ancora una proporzione trascurabile del totale di studenti dell'istruzione terziaria» (Ocse, 2016).

Innovazione e squilibri territoriali

Un'altra interessante intuizione di Moretti è quella riguardante il forte effetto di concentrazione (*clustering*) delle imprese ad alta tecnologia, che risulta essere più marcato di quelle manifatturiere. Un'impresa innovativa di successo attrae capitale umano specializzato, che rappresenta la risorsa principale («al centro ci sono le persone e tutto il resto ruota intorno a loro»). Non ci sono imponenti macchinari. Le imprese simili tendono a insediarsi nelle vicinanze, per disporre, con maggiore facilità, di manodopera qualificata. Anche i sistemi di finanziamento tendono a localizzarsi. Il *venture capitalist* non si limita a «staccare un assegno», ma segue da vicino il decollo dell'impresa innovativa. E questo implica prossimità, contatto. Lo sviluppo del sapere richiede vicinanza, interscambio, *coworking* («Niente può sostituire un gruppo di ingegneri riuniti a discutere attorno a una lavagna»). Si crea quindi una polarizzazione, amplificata dall'estensione indotta nei settori non innovativi localizzati nella stessa area geografica.

La polarizzazione tende a consolidarsi e a produrre differenze importanti (e crescenti) nei territori. È possibile rovesciare questo meccanismo? In altre parole, in un territorio molto dualistico, come l'Italia, è possibile forzare, in un'area depressa, un settore innovativo e fare agire l'effetto moltiplicativo che lo caratterizza come motore per il riequilibrio?

Alcune premesse sembrano favorevoli; non servono le imponenti strutture produttive, tipiche dell'industria manifatturiera, che difficilmente potrebbero essere implementate partendo da zero; occorrono laureati (ingegneri, biologi, statistici, fisici, informatici) la cui formazione (e specializzazione) potrebbe essere ottenuta intervenendo (non solo con risorse finanziarie) sul sistema universitario; servono aree, che potrebbero essere regolate in modo speciale, in cui localizzare incubatori e acceleratori d'impresa (per esempio l'area dismessa di Bagnoli o di Marghera); servono i grandi gruppi (italiani e non) del settore dell'innovazione e delle telecomunicazioni, in grado di fornire l'ossatura al grande campus dell'innovazione.

L'intervento dello Stato è essenziale. Unisce motivazioni tradizionali (riequilibrio territoriale, eliminazione del dualismo, una delle principali cause della minore crescita italiana rispetto agli altri Paesi europei) e nuove (lo Stato innovatore che assume su di sé il rischio

e crea le condizioni favorevoli al genio imprenditoriale). Una parte consistente dei fondi destinati all'Italia del piano d'investimenti prefigurato dalla Commissione Junker dovrebbe essere indirizzato verso un'impresa di questo genere. Sarebbe il modo giusto per impiegare i fondi comunitari: in interventi a elevata redditività sociale, finalizzati al riequilibrio e alla coesione.

Il progetto accennato è diverso dai tentativi del passato (peraltro, soprattutto nella prima fase, ricchi d'interessanti realizzazioni) di eliminare o ridurre drasticamente il divario tra Nord e Sud. In questo caso è preso di petto, come sostiene la Mazzucato, il tema dell'imprenditorialità che «come la crescita, è uno degli argomenti più sfuggenti dell'economia». La questione attiene la distinzione tra rischio (connaturato all'impresa) e incertezza (che non può essere valutata, poiché unica). Il progresso tecnico appartiene a questa fattispecie. I rendimenti degli investimenti in ricerca e sviluppo sono molto incerti e non possono essere spiegati con la teoria dei giochi (non è possibile individuare l'agente rappresentativo dalle dimensioni ottimali attorno al quale avviene una distribuzione «normale» d'impres). La conseguenza è che solo (o prevalentemente) lo Stato può finanziare la ricerca di base⁹. Lo Stato non solo ha finanziato i progetti di ricerca più rischiosi, «è stato spesso il motore primo delle innovazioni più radicali e rivoluzionarie», non limitandosi a «correggere i mercati», ma impegnandosi, come nei casi d'internet e delle nanotecnologie, a crearli¹⁰.

Progetti di questa caratura avrebbero i requisiti necessari per reclamare l'attivazione (o l'ampliamento) delle flessibilità contenute nel Patto di stabilità e crescita. Si tratta però, in tempi rapidi, di prendere ago e filo (guardando alle esperienze straniere) e iniziare a tessere.

Le prospettive d'investimento

L'analisi delle tendenze di lungo periodo della produttività totale dei fattori (Ptf), ricostruita recentemente dalla Banca d'Italia (*Rela-*

9. La ricerca di base negli Usa è stata finanziata nel 2008 per il 57% dal governo federale e solo per il 18% dalle imprese (Fonte: Mazzucato, Jacobs, 2017, p. 89).

10. In particolare si tratta delle «tecnologie di uso generale» che: sono pervasive, hanno costi decrescenti e performance crescenti, semplificano la generazione di «innovazione».

zione annuale, 2016), mostra un notevole ritardo del nostro Paese rispetto ad altre economie industriali, accumulato dalla seconda metà degli anni Novanta a oggi. Nel periodo che va dal 1995 al 2007 (l'anno precedente la grande crisi finanziaria) la Ptf cresce in Italia solo dello 0,2 per cento, a fronte dell'1,4 del Regno Unito, del 3,6 degli Stati Uniti, dello 0,7 della Germania e dello 0,8 della Spagna. Negli anni della grande crisi la Ptf flette in tutti i Paesi (eccetto che negli Usa, dove aumenta dello 0,5 per cento e in Spagna, dove resta ferma), ma nel nostro in misura maggiore (-0,9). Infine nell'ultimo triennio (2013-2016), a fronte dello 0,2 italiano si registra lo 0,7 del Regno Unito e lo 0,9 della Germania e della Spagna (la Francia migliora solo dello 0,3)¹¹.

La situazione potrebbe migliorare nel biennio 2017-2018. Dall'indagine annuale della Banca d'Italia (*Bollettino economico numero 3, 2017*), emerge che nel 2016 «gli investimenti hanno continuato ad aumentare sebbene a un ritmo inferiore a quello del 2015 (3,9 per cento, dal 6,7)»¹². A quest'azione hanno contribuito le misure d'incentivazione adottate dal governo (nuova Sabatini, per l'acquisto di macchinari e tecnologie digitali; credito d'imposta per le imprese meridionali che investono in beni strumentali; superammortamento dei beni strumentali), utilizzate dalle imprese che hanno incrementato gli investimenti. I programmi dichiarati per il 2017 si muovono nella stessa direzione, spinti dall'iperammortamento introdotto nella legge di bilancio per il 2017. «In prospettiva – sostiene la BI –, il processo di adeguamento tecnologico del capitale produttivo dovrebbe essere favorito dall'ulteriore espansione degli investimenti attesa da tutti i principali previsori per il biennio 2017-18, nonché dagli incentivi fiscali indirizzati ad agevolare l'acquisizione di beni strumentali tecnologicamente avanzati».

Nei documenti governativi (Def 2017) si trovano ulteriori riscontri sull'impatto del Piano nazionale industria 4.0 («tendenza all'automazione industriale che integra nuove tecnologie produttive per migliorare le condizioni di lavoro e aumentare la produttività degli impianti

11. Secondo la BI «il tasso di deprezzamento del capitale», «include anche una componente legata all'obsolescenza tecnologica» (che «sarebbe pari al 5 per cento l'anno»).

12. L'analisi precisa che «a differenza degli anni precedenti, l'espansione degli investimenti nel 2016 è riconducibile esclusivamente alle piccole e medie imprese (fino a 249 addetti) e in particolare a quelle, soprattutto manifatturiere, tra i 20 e i 49 addetti» (BI, 2017, p. 20).

e la qualità dei prodotti»). Il forte bisogno d'investimenti che incorporino nuove tecnologie è rilevato anche dall'indagine demoscopica commissionata dall'Associazione italiana dei produttori di macchine utensili e robot (Ucimu), che indica il consistente invecchiamento del parco macchine utensili dell'industria metalmeccanica italiana negli anni della recessione («l'età media è, infatti, salita da 10 anni e cinque mesi nel 2005 a 12 anni e otto mesi nel 2014»).

Nel Pnr 2017 è stimato l'impatto macroeconomico delle riforme strutturali rispetto allo scenario di base, che s'innestano sulla ripresa economica in atto (non è possibile distinguere ex post tra i due effetti). L'impulso al PIL del Piano industria 4.0 (stimato con i modelli quantitativi del Mef) è rilevante (1,2 punti a 5 anni, 1,9 a 10 e 4,1 nel lungo periodo)¹³.

Il grado di realizzazione degli investimenti pubblici programmati può essere valutato considerando l'attivazione della clausola di flessibilità riconosciuta all'Italia nel luglio 2016 e pari allo 0,25 per cento del prodotto. Per calcolare «l'uso effettivo dello spazio di bilancio per aumentare gli investimenti si pongono due questioni in particolare: la prima riguarda il principio dell'addizionalità, per cui il totale degli investimenti delle amministrazioni pubbliche non deve ridursi nel 2016 rispetto all'anno precedente; la seconda è relativa a quanto è stato effettivamente realizzato degli investimenti eleggibili ai fini del valore effettivo della clausola concessa per il 2016». (Upb, *Rapporto sulla programmazione di bilancio*, 2017). Gli investimenti fissi lordi nel 2016 sono calati del 4,5 per cento rispetto all'anno precedente e ciò è dovuto alla consistente flessione degli investimenti delle amministrazioni locali¹⁴ (-13,7), «solo parzialmente compensata dall'aumento degli investimenti delle amministrazioni centrali (+9,5 per cento), grazie

13. In un focus sul Pnr 2017 è stimato l'impatto delle singole misure. I provvedimenti per favorire gli investimenti innovativi (esenzione dei redditi da capitale per gli investimenti in attività finanziarie dei fondi pensione; istituzione dei piani individuali di risparmio (Pir), stimati con il modello Igem, contribuirebbero alla crescita nel lungo periodo per 0,9 punti (l'impatto sugli investimenti sarebbe di 2,9 punti). I provvedimenti per la finanza della crescita mostrano un impatto di 1,9 punti di prodotto nel lungo periodo (6,2 punti l'impatto sugli investimenti). L'impatto delle misure per investimenti innovativi contenute nella legge di bilancio per il 2017 (iperammortamento, proroga del superammortamento, potenziamento del credito d'imposta per attività di ricerca e sviluppo) sul prodotto nel lungo periodo è di 1,1 punti (sugli investimenti di 0,7).

14. In valore assoluto la flessione è dai 21.427 milioni di euro del 2015 ai 18.842 milioni di euro del 2016 (Def 2017, sezione seconda, pagina 10).

soprattutto alla spesa per forniture militari» (di questi temi si occupa il capitolo 2 della prima parte del presente Rapporto, a cura di Irpet Toscana, ma si veda anche l'analogo capitolo 2 del Rapporto 2016 *La Finanza Territoriale in Italia* (Ferretti C., Lattarulo P., Taddei A., 2016; Ferretti C., Lattarulo P., Taddei A., *Avanti piano con gli investimenti dei comuni*, in «lavoce.info», 27 gennaio 2017).

L'andamento cambia segno se le spese per investimenti fissi lordi si considerano al netto delle dismissioni immobiliari, s'integrano con i contributi agli investimenti delle imprese e, soprattutto, si depurano della quota Ue che, tra il 2015 e il 2016, registra una significativa flessione (da 3.062 a 300 milioni), dovuta alla chiusura del ciclo di programmazione 2007-2013. Con questi aggiustamenti la spesa delle ap per investimenti passa da 48.056 milioni del 2015 a 48.490 milioni nel 2016, con un incremento dello 0,9 per cento. I fattori congiunturali che hanno ostacolato la dinamica degli investimenti delle amministrazioni pubbliche, oltre alla richiamata flessione dei cofinanziamenti comunitari, va ricercata anche nella modificazione dello strumentario normativo (nuovo codice degli appalti, regola del pareggio per gli enti locali e completamento dell'armonizzazione). Queste innovazioni, superata la fase di assestamento, dovrebbero dare maggiore impulso alla dinamica dei prossimi anni¹⁵.

La questione degli investimenti dei comuni è approfondita nel richiamato Rapporto dell'Upb (oltre che dal capitolo 2 di questo Rapporto), che s'interroga sulla natura temporanea o strutturale dei fattori connessi alla loro dinamica. Un fattore congiunturale, già richiamato, è la chiusura del ciclo di programmazione dei fondi comunitari 2007-2013, che aveva nel 2015 l'ultimo anno utile per evitare la perdita delle risorse. Il picco di pagamenti per spese in conto capitale, soprattutto nel Sud (dove sono consistenti i progetti cofinanziati¹⁶) è stato notevole

15. L'Upb aveva rilevato che «la spesa prospettata nel Dpb 2016 (5,15 miliardi, lo 0,3 per cento del PIL – poi ridimensionati dalla Commissione europea allo 0,25 per cento, circa 4,2 miliardi – cui erano associati, nel Dpb 2016, 6,15 miliardi di cofinanziamenti europei) appariva di entità notevole, soprattutto rispetto a quanto sperimentato nell'ambito della programmazione comunitaria 2007-2013, in particolare negli anni di avvio del ciclo della programmazione» (Upb, 2015). I risultati esposti nel Def indicano una spesa inferiore al margine di flessibilità accordato (3.498 milioni, pari allo 0,2 per cento).

16. Anche l'esclusione dei cofinanziamenti regionali dalla regola del pareggio ha permesso nel 2015 «un sensibile incremento da trasferimenti in conto capitale» ai comuni «da

e non era ripetibile nel 2016. Il fenomeno tradisce un impiego dei fondi comunitari poco efficiente, fondato sul conseguimento dell'obiettivo quantitativo (utilizzare le risorse per evitare il disimpegno) e non sulla qualità delle realizzazioni (che implicherebbe un'adeguata programmazione, assente anche nel nuovo ciclo 2014-2020). È un limite da superare, per fare in modo che questi interventi contribuiscano all'incremento della produttività multifattoriale del Paese e al riequilibrio strutturale.

Nel 2016 alcuni fattori transitori hanno esercitato, contrariamente all'anno precedente, un'azione di freno degli investimenti. L'inclusione del fondo pluriennale vincolato nel calcolo del pareggio di bilancio, «precondizione per un'adeguata pianificazione pluriennale degli investimenti», è avvenuta solo con la legge di stabilità (quindi tardivamente). L'entrata in vigore, nel mese di aprile, del nuovo codice degli appalti ha prodotto (Ance) una riduzione delle procedure di gara; oltre alla necessità di familiarizzare con le nuove norme la limitazione «dei bandi di gara ai soli lavori già in fase di progetto esecutivo validato», «avrebbe richiesto un repentino accrescimento della capacità progettuale degli enti» e ciò si è riflesso in una contrazione del numero e del valore delle gare (su questo tema si veda il paragrafo 2.3 della prima parte di questo Rapporto, a cura di Irpet Toscana)¹⁷.

Fattori di natura contabile hanno contribuito a deprimere il dato degli investimenti dei comuni nel 2016. Il passaggio al criterio della competenza finanziaria rinforzata dovrebbe produrre un maggiore allineamento con la cassa e ciò si dovrebbe tradurre in una revisione verso l'alto della spesa per investimenti degli enti locali. Nella stessa direzione va la regola del pareggio, che ha sostituito il patto di stabilità interno. Nel 2016 si è verificato un rilevante margine (oltre 6 miliardi)

destinare al pagamento della spesa per investimenti» (soprattutto nell'ultimo bimestre dell'anno). Inoltre, altri fattori congiunturali che hanno favorito i pagamenti per investimenti nel 2015 sono la disponibilità residua per il pagamento dei debiti commerciali (Degni, Ferro, 2016) e l'allentamento «dei vincoli del patto di stabilità interno, che ha consentito lo smaltimento di una parte degli avanzi di amministrazione fino ad allora accumulati, la previsione di piani straordinari d'investimento per specifiche finalità (per esempio sblocco di alcuni cantieri stradali, investimento informatico per l'innovazione contabile nelle amministrazioni locali, investimenti culturali per specifici poli museali e archeologici, interventi di riassetto idraulico)» (Upb, 2017).

17. Anche le linee guida dell'Anac e le direttive ministeriali devono essere pienamente metabolizzate.

rispetto all'utilizzo, da parte dei comuni, degli spazi disponibili per investimenti (dovuto principalmente dalla necessità di eseguire accantonamenti per entrate soggette ad alto rischio di esigibilità). L'andata a regime di questi meccanismi, che implicano importanti innovazioni della struttura amministrativa, autorizza un moderato ottimismo per gli anni futuri.

I contributi della seconda parte del rapporto

Nei saggi che compongono la seconda parte del volume le considerazioni svolte trovano conferma e importanti specificazioni. Nel capitolo su investimenti e ciclo economico Achilli e Casolaro mostrano il crollo verticale della spesa pubblica per investimenti durante la crisi, in particolare nel Mezzogiorno («gli investimenti al Sud sono calati del 40,9%, a fronte di una riduzione del 26,1% al Centro-Nord, per via di una contrazione del credito molto più forte rispetto al Centro-Nord, a sua volta legata a condizioni di rischio creditizio particolarmente gravi»). L'andamento degli investimenti pubblici, argomentano gli autori, «evidenzia una forte riduzione della componente della spesa in conto capitale gestita dalle Amministrazioni locali» e si estende a tutti i settori «tranne quello della difesa». La programmazione «ha dedicato uno sforzo insufficiente a fattori di sviluppo-chiave, come la promozione della R&S, il trasferimento tecnologico, i servizi avanzati di logistica integrata, l'educazione superiore e tecnico/professionale». Manca ancora una visione, che deve necessariamente avere un respiro europeo, che implica una revisione degli attuali orientamenti «per mettere in campo un programma di investimenti pubblici sostenuti dal bilancio europeo, anche in debito, tramite un rilancio dell'idea, troppo prematuramente abbandonata, degli eurobond».

Bedin e Piazza, con l'analisi del caso piemontese, focalizzano l'attenzione sul divario infrastrutturale registrabile tra le regioni del Centro-Nord, attraverso l'approfondimento (da sviluppare ulteriormente, integrando la dimensione trasportistica indagata con altre) dei «legami tra capitale pubblico locale e crescita» e «tra queste componenti e i divari infrastrutturali, anche alla luce di un rinnovato interesse per meccanismi trasparenti e condivisi di riparto delle risorse per il finanziamento della spesa in conto capitale nei diversi territori».

L'arretramento «in termini di crescita e competitività e, in prospettiva, la ripresa dopo lo shock economico e produttivo seguito alla crisi del 2008 potrebbe non consentire», argomentano gli autori, «il recupero delle posizioni perdute».

Gori analizza una questione specifica che influenza significativamente l'azione pubblica, qual è quella «dell'efficienza del mercato del *public procurement*» studiata a partire dai dati della Toscana. «La crisi – sostiene l'autore – ha aumentato la consapevolezza dell'importanza di tali investimenti per il rilancio dei sistemi economici locali e di quello nazionale, e al contempo ha favorito una maggior attenzione al tema della loro efficacia». Il limite, che il lavoro si propone di colmare, integrando l'approccio giuridico-normativo, è la mancanza di un sistema di indicatori, anche fondato su evidenze di natura statistica, che consentano di verificare la congruità dei contratti rispetto alle caratteristiche dei contratti simili». Il tema è quello della identificazione e stima di indicatori di rischio anomalia dei contratti, che si inserisce nella riflessione oggi in corso sui metodi di prevenzione e controllo di fenomeni di malfunzionamento del mercato (malfunzionamenti che trovano nella corruzione la forma più estrema).

Garganese e Grasso affrontano il tema della spesa per istruzione in Italia (spesa per investimenti, divario Nord-Sud, sistemi universitari regionali). «I principali indicatori – argomentano gli autori – confermano per l'Italia, su scala europea, performance non particolarmente lusinghiere, né con riferimento alla percentuale di spesa pubblica dedicata né in relazione ai profili di qualità del sistema». Il divario territoriale è profondo e «contribuisce a rendere ancora più drammatico il gap di sviluppo tra il Mezzogiorno d'Italia e il resto del Paese». Nonostante «alcuni sensibili progressi» recenti il «tasso di abbandono scolastico rimane nettamente superiore alla media dell'Ue, il numero di giovani laureati è il più basso in Europa e la spesa pubblica per l'istruzione, in rapporto al PIL, è fra le più basse del continente».

Infine, Goffredo e Dalbianco affrontano il tema cruciale rappresentato dallo sviluppo della banda ultralarga (Bul), riportando l'esperienza della regione Lombardia, che «ha dato seguito alla strategia nazionale attivando l'accordo di programma con il ministero dello Sviluppo economico per la predisposizione di opportune infrastrutture utili a garantire la connettività a banda ultra larga sul territorio regionale». Si tratta di un tema cruciale per lo sviluppo poiché, come sostengono gli

autori, «i sistemi produttivi non possono prescindere da un'efficiente dotazione infrastrutturale per le telecomunicazioni, che costituisce il principale strumento di invio, acquisizione e condivisione di informazioni utili a ogni livello».

In conclusione, dunque, la seconda parte del volume affronta, a partire da una ottica regionale, molti temi al centro della riflessione di oggi sul rilancio degli investimenti pubblici, offrendo una visuale ampia dal punto di vista tematico, settoriale e territoriale.

Bibliografia

- Arcoleo G. (1880), *Il bilancio dello Stato e il sindacato parlamentare*, Jovene.
- Corte costituzionale (2016), sentenza 10 del 2016.
- Balogh T. (1967), *Una società di ineguali*, Einaudi.
- Banca d'Italia (2016), *Relazione annuale 2016*.
- Banca d'Italia (2017), *Bollettino economico*, 3.
- Caffè F. (2008), *Lezioni di politica economica*, quinta edizione riveduta e aggiornata a cura di N. Acocella, Boringhieri.
- Mef (2017), *Documento di economia e finanza* (DEF).
- Degni M., De Ioanna P. (2017), *Il bilancio è un bene pubblico*, Castelvechi.
- Degni M., Ferro P. (2016), *Il ritardo nei pagamenti nelle amministrazioni pubbliche*, Castelvechi.
- Degni M, Lagranvinese R. (2012), *Istruzione e federalismo in Italia*, Edizioni Conoscenza.
- De Vincenti C., Marchetti E. (2005), *Temi di macroeconomia contemporanea*, Carocci.
- Fausto D., Pica F. (2000), *Teoria e fatti del federalismo fiscale*, il Mulino.
- Ferretti C., Lattarulo P., Taddei A. (2016), *L'abbandono del Patto di stabilità e i nuovi obiettivi di finanza pubblica: come cambia il contributo degli enti al risanamento*, in *Rapporto sulla finanza territoriale*, Franco Angeli.
- Ferretti C., Lattarulo P., Taddei A. (2017), *Avanti piano con gli investimenti dei comuni*, in «lavoce.info», 27 gennaio.
- Freeman C. (1995), *The 'National System Innovation' in Historical Perspective*, in «Cambridge Journal of Economics», XIX, 1.
- Grossman G., Helpman H. (1991), *Innovation and Growth in the Global Economy*, MIT Press.
- Habermas J. (2013), *Fatti e norme*, Laterza.
- Mazzucato M. (2014), *Lo Stato innovatore*, Laterza.
- Mazzucato M. (2017), Jacobs M. (a cura di) (2017), *Ripensare il capitalismo*, Laterza.
- Moretti E. (2010), *Local Multipliers*, in «American Economic Review», maggio.
- Moretti E. (2013), *La nuova geografia del lavoro*, Mondadori.

- Majorana A. (1886), *Teoria costituzionale delle entrate e delle spese dello Stato*, Loescher.
- Mancini M., Galeotti U. (1887), *Norme e usi del parlamento italiano*, Roma.
- Ocse (2016), *Education at a glance*, <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/9616041e.pdf?expires=1500645717&id=id&accname=guest&checksum=E-5953EFBB8CC6AE378C9F7EE07716792>.
- Orlando V.E. (1911), *Il contenuto giuridico della legge di bilancio*, in «Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione in Italia», pt. 1, pp. 268-276.
- Polanyi K. (2010), *La grande trasformazione*, Einaudi.
- Schumpeter J.A. (2001), *Capitalismo, socialismo e democrazia*, Etas.
- Solow R.M. (1956), *A contribution to the theory of Economic Growth*, in «Quarterly of Journal of Economics», febbraio, <http://piketty.pse.ens.fr/files/Solow1956.pdf%3E>.
- Solow R.M. (1969), *Progresso tecnico e funzione di domanda aggregata*, in *Problemi di macroeconomia*, a cura di M.G. Mueller, volume terzo, Etas Kompass, pp. 130-149.
- Stiglitz J. (1989), *Economia del settore pubblico*, Hoepli.
- Upb (2017), *Rapporto sulla programmazione di bilancio 2017*.
- Vicarelli F. (1977), *Keynes, l'instabilità del capitalismo*, Etas libri.
- Virno C. (2014), *Cosa blocca gli investimenti pubblici*, in «lavoce.info», 27 agosto 2014, <http://www.lavoce.info/archives/29531/blocca-gli-investimenti-pubblici/>.

Investimenti e ciclo economico in Italia: crisi e impatto sulla domanda aggregata

Riccardo Achilli¹, Agnese Casolaro¹

1. Premessa e obiettivi del capitolo

Obiettivo generale di questo capitolo è quello di analizzare l'impatto (pro o anticiclico, e in quale misura) che la dinamica degli investimenti, pubblici e privati, ha avuto sul ciclo economico recessivo del Paese negli ultimi anni, con un focus per tipologia e comparto della spesa per investimenti (pubblica/privata, in beni immobili/attrezzature e macchinari, pubblica/privata) e per territorio (cioè per ripartizione territoriale). Una volta analizzata la dinamica degli investimenti rispetto al ciclo, occorrerà guardare avanti, analizzando le iniziative europee (Fondo Juncker, prestiti BEI, politiche di coesione) rispetto al nostro Paese, e il loro effettivo impatto in termini di sostegno agli investimenti in questi ultimi anni. Il capitolo si chiuderà con una serie di proposte per una politica europea più aggressiva sul fronte del sostegno agli investimenti alle imprese di dimensione rilevante, anche in termini di mercato (Divella, Desantis ecc.), che hanno quindi un peso anche nel determinare investimenti.

Sulla base di detta premessa, in un primo paragrafo si propone un'analisi controfattuale. Si calcolerà il coefficiente di correlazione e l'incidenza degli investimenti sul PIL nel periodo 2000-2006 (periodo connotato da crescita vivace) e in quello 2007-2016, con l'ausilio dei dati Eurostat. I valori saranno poi posti in relazione all'intensità degli investimenti nei due periodi, misurata tramite il rapporto fra investimenti e addetti, per trarre lezioni significative circa l'impatto complessivo degli investimenti totali sulla crescita nella nostra economia.

Più in dettaglio, in seguito, si procederà ad analizzare la dinamica, rispetto al PIL, delle due macro-categorie di investimenti fissi lordi ri-

1. Srm, www.sr-m.it.

levate dai Conti nazionali (in immobili e attrezzature/impianti) e, sulla scorta dei Conti Pubblici Territoriali (però la serie storica, in questo caso, arriva solo fino al 2015) si potrà estrapolare il ruolo specifico degli investimenti pubblici (spesa pubblica in conto capitale) rispetto al ciclo.

Infine, con il supporto dei dati Eurostat, si analizzerà la dinamica degli investimenti pubblici per livello di governo (centrale/locale), per verificare se l'incidenza dell'azione di tali due livelli di governance sia cambiata in questi ultimi anni.

Nel secondo paragrafo si avvierà una discussione di politica economica, mirata ad analizzare l'impatto che le politiche europee di investimento hanno avuto, negli ultimi anni, sull'Italia, con focus specifico su quella del Sud: in particolare, si metteranno a confronto i valori di spesa dei fondi strutturali 2007-2013, degli interventi BEI e del fondo Juncker, con i valori complessivi di investimento pubblico destinati al Mezzogiorno del Paese. Più in generale, si analizzeranno, in forma sintetica, l'efficacia e i limiti di tali strumenti in termini di promozione della crescita economica e occupazionale.

Si guarderà poi al futuro con alcune considerazioni relative ai Patti per il Sud e, in particolare, alle loro prospettive di creazione occupazionale e di valore aggiunto (anche con l'ausilio dei coefficienti tecnici della matrice intersettoriale dell'economia italiana Istat).

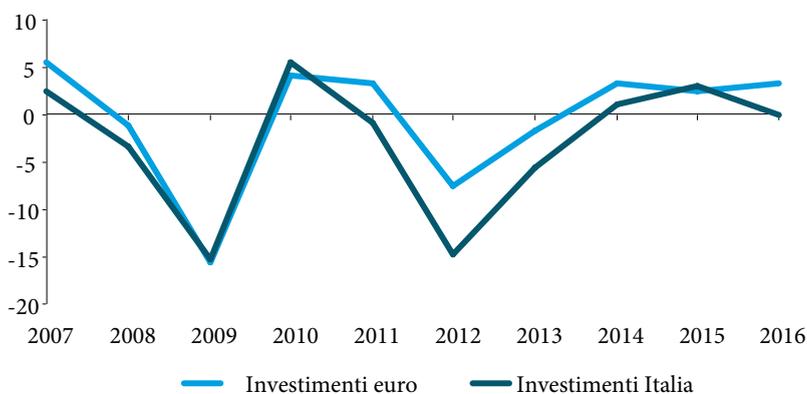
Si proporranno quindi, in conclusione, alcuni spunti per una nuova stagione europea degli investimenti, anche guardando agli effetti che il programma di investimenti pubblici dell'amministrazione Obama ha avuto sull'economia statunitense. In particolare, si esplorerà la possibilità di rilanciare gli eurobond per sostenere una nuova fase di investimenti pubblici a livello europeo.

2. Dinamica e impatto degli investimenti sul ciclo economico: quello che dicono i dati

Nel periodo 2007-2016, l'andamento in termini reali della formazione lorda di capitale, nell'economia italiana, segue il trend europeo, ma con una specifica, più ampia, oscillazione, specie nei due anni critici del 2009 e del 2012 quando, nel primo caso, la crisi del mercato finanziario si è ripercossa su credito bancario e investimenti, e nel secondo, quando le misure di austerità varate dal governo Monti hanno avuto un effetto

depressivo sull'economia particolarmente ampio. Ciò evidentemente dipende dall'ampiezza dell'aggiustamento macroeconomico richiesto ai conti pubblici italiani rispetto alla media dell'area euro. Ciò ha prodotto un effetto di trascinamento negativo tale per cui la variazione annuale reale degli investimenti in Italia sia rimasta negativa per cinque anni nel periodo 2007-2016, anziché per tre soli anni, come nella media dell'area euro. Ancora nel 2016, mentre a livello europeo la formazione lorda di capitale segnala una ripresa (+3,2%), l'andamento rimane pressoché nullo (-0,1%) in Italia, segnalando come la fase di stagnazione della crescita, per la nostra economia, non si sia ancora conclusa, soprattutto a causa del rapido deterioramento degli assetti del sistema bancario che, con l'esplosione del *non performing loans*, vede calare la capacità di erogazione di nuovo credito.

Grafico 1. Tassi annui di variazione della formazione lorda di capitale in Italia e nell'area euro, valori concatenati, anno di riferimento 2010

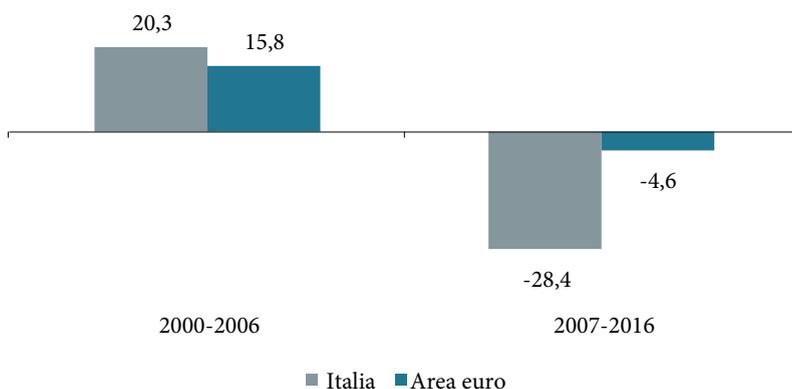


Fonte: nostra elaborazione su dati Eurostat

La decelerazione degli investimenti nel nostro Paese è evidente: dopo una fase, nel 2000-2006, in cui essi crescono più rapidamente della media dell'area euro, nel 2007-2017 il crollo complessivo è di 28,4 punti percentuali, a fronte di un più moderato (-4,6%) europeo. Un trend vivace di spesa di investimento, quindi, si trasforma, sotto l'effetto della crisi, in un calo molto forte, evidentemente per il cambiamento drammatico, e specifico al nostro Paese, delle condizioni

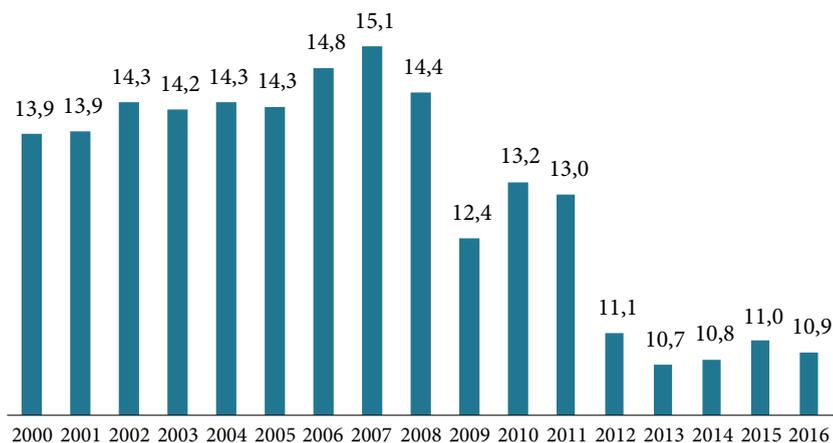
generali, come il pronunciato taglio della spesa pubblica o il rapido degrado degli assetti patrimoniali del sistema bancario.

Grafico 2. Tasso complessivo di variazione nei periodi 2000-2006 e 2007-2016 della formazione lorda di capitale in Italia e nell'area euro, valori concatenati, anno di riferimento 2010



Fonte: nostra elaborazione su dati Eurostat

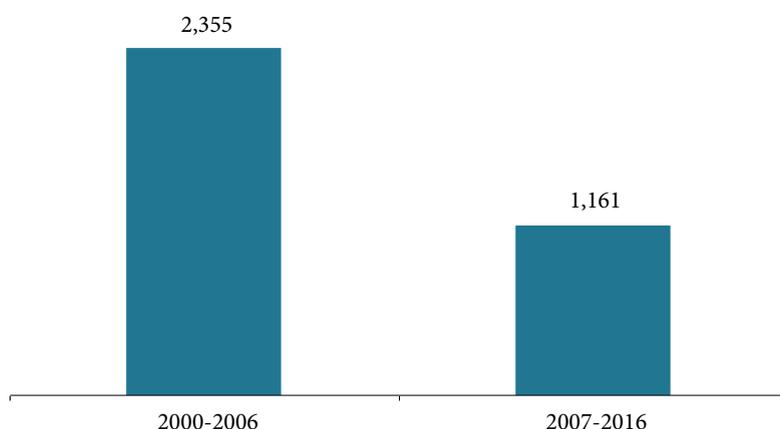
Grafico 3. Andamento annuo del rapporto fra formazione lorda di capitale e occupati in Italia, migliaia di euro a prezzi costanti



Fonte: nostra elaborazione su dati Eurostat

Parallelamente, il valore degli investimenti per addetto scende sistematicamente, dopo il picco di 15.100 euro per addetto raggiunto nel 2007, fino al minimo nel 2013 (10.700 euro) per poi ristagnare attorno a tale valore minimo (nel 2016 siamo ancora a 10.900 euro/occupato). Ciò significa che i processi produttivi dell'economia italiana sono sempre più poveri in termini di intensità di capitale, il che ha effetti soprattutto sui settori a maggiore intensità di capitale e di investimento, fra i quali rientrano, tipicamente, quelli a maggiore tasso innovativo e quelli dove le economie di scala portano a dimensioni medie di impresa più rilevanti.

Grafico 4. Coefficienti stimati di incidenza della dinamica degli investimenti sul PIL italiano nei periodi 2000-2006 e 2007-2016



Fonte: nostra elaborazione su dati Eurostat

Una simile riduzione dell'intensità di capitale nell'economia non può che ridurre il peso degli investimenti nel determinare il ciclo economico. Infatti, detto peso², fra periodo 2000-2006 e 2007-2016, si riduce nettamente, dimezzandosi. Ciò significa che la dinamica degli investimenti è sempre meno rilevante per spiegare quella del PIL, per il semplice fatto che l'ammontare di tale tipologia di spesa si riduce, e quindi, pur rimanendo prociclica, detta minore quan-

2. Ricavabile da una semplice regressione lineare fra andamento annuo del PIL e della formazione lorda di capitale.

tità può avere un effetto positivo sul PIL meno rilevante rispetto al passato. Di fatto, ciò si traduce in un peso più importante delle altre componenti di domanda nel determinare il ciclo economico e, in particolare, cresce la rilevanza della domanda estera, stante la stagnazione di quella interna.

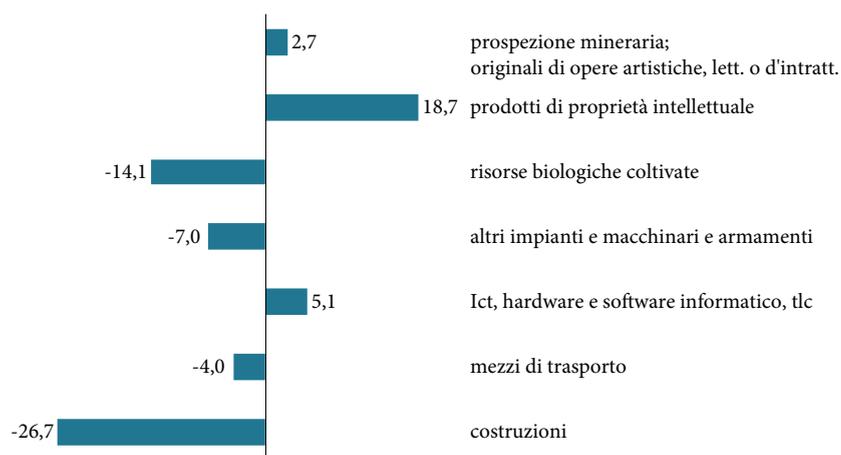
Tuttavia, ciò significa che la minore capacità di traino degli investimenti, legata alla loro riduzione, finirà, prima o poi, per incidere negativamente sulla competitività internazionale delle nostre produzioni, e quindi sulla capacità della domanda estera di fare da volano della crescita. In questo modo il gap di investimenti finirà in modo indiretto per pregiudicare le prospettive di crescita futura dell'economia italiana, via il canale della concorrenza internazionale.

Andando a esaminare l'andamento degli investimenti fissi lordi per categoria, nel periodo 2008-2015, si nota come siano soprattutto gli investimenti in costruzioni a subire una riduzione evidente, in linea con il carattere marcatamente prociclico del mercato immobiliare. In base ai dati dell'Osservatorio congiunturale dell'Ance, infatti, gli investimenti in nuove abitazioni sono crollati del 50% fra dicembre 2008 e settembre 2016, non compensati dalla crescita, alimentata dai forti sconti fiscali, di quelli in ristrutturazione di abitazioni esistenti (+30% sul medesimo periodo). Il calo dei prezzi sul segmento residenziale, che, secondo l'Istat, è del 14% fra gennaio 2010 e settembre 2016, indica come la domanda per nuovi immobili residenziali, frenata dalla stagnazione dei redditi e dal *credit crunch*, abbia trascinato con sé il calo degli investimenti. Anche il comparto immobiliare non residenziale privato subisce un calo del 25% degli investimenti, a causa della contrazione dell'attività produttiva.

Contrazione produttiva che, peraltro, si riflette anche nel calo (-4%) degli investimenti in mezzi di trasporto e di quelli in «altri impianti, macchinari e armamenti», colpendo, peraltro, anche l'importante industria nazionale delle macchine utensili, mentre si registra, nonostante la crisi, una crescita della spesa in conto capitale di tipo immateriale: gli investimenti informatici, Ict e di telecomunicazioni crescono del 5%, quelli relativi alla proprietà intellettuale addirittura del 18,7%. Sfatando un luogo comune, gli investimenti in R&S crescono del 20,9%, nonostante politiche pubbliche di sostegno a tale fondamentale fattore di competitività disorganiche, spesso insufficientemente finanziate, prive di un quadro programmatico

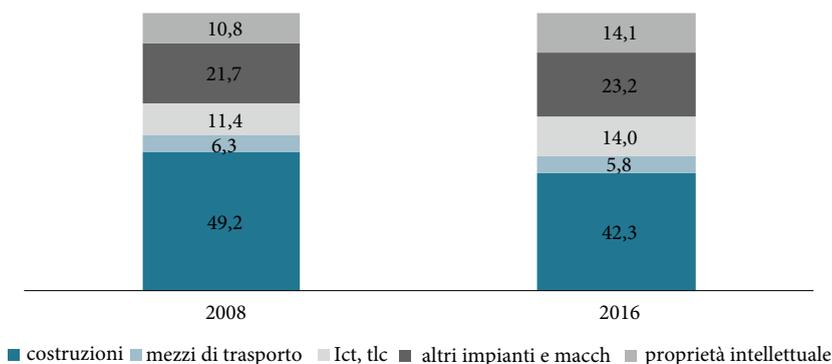
stabile di medio e lungo periodo. Evidentemente, le imprese italiane, nonostante la crisi, hanno percepito la rilevanza dell'investimento immateriale e innovativo, in un contesto in cui le economie industriali mature vanno sempre più in direzione di una smaterializzazione delle proprie produzioni (non di rado trasferite fisicamente in altri Paesi a più basso costo di produzione), tale per cui il maggior valore aggiunto si concentra nelle fasi non direttamente produttive (nell'ideazione, progettazione e sviluppo del prodotto, ricerca di mercato ecc.). Questa evoluzione, per certi versi postcapitalistica, che passa tramite la grande rivoluzione di Industria 4.0 e della pervasività delle tecnologie-chiave che, peraltro, sono basate soprattutto su piattaforme orizzontali come l'Ict, l'elettronica, il biotech, i nuovi materiali, la fotonica, implica quindi un crescente sforzo di investimento in R&S finalizzato proprio a uscire dalla crisi. Una crisi strutturale, di ciclo lungo che, come dai classici insegnamenti schumpeteriani, è legata a un cambiamento radicale, e in fase di emersione in questi anni, del paradigma produttivo.

Grafico 5. Tasso di variazione % complessivo degli investimenti fissi lordi per settore, periodo 2008-2015



Fonte: nostra elaborazione su dati Istat

Grafico 6. Incidenza percentuale settoriale sul totale degli investimenti fissi lordi per settore, anni 2008 e 2015



Fonte: nostra elaborazione su dati Istat

Tale processo di smaterializzazione produttiva implica che, durante la crisi, il peso delle costruzioni sul totale degli investimenti fissi lordi passa dal 49% del 2008 al 42% del 2016. Gli investimenti informatici e in Tlc, invece, aumentano la loro incidenza, dall'11,4% al 14%, così come quelli in proprietà intellettuale (che includono la R&S) che passano dal 10,8% al 14,1%. Si tratta di quote ancora non soddisfacenti per la competitività dell'economia italiana nello scenario futuro che si va delineando in base alla predetta rivoluzione tecnologica, ma che sono comunque indicative di un cambiamento profondo del sistema produttivo.

Dal punto di vista territoriale, le stime e le previsioni della Svimez indicano come la crisi abbia colpito in misura molto più forte l'area territoriale strutturalmente più debole, ovvero il Mezzogiorno: fra 2008 e 2015, gli investimenti al Sud sono calati del 40,9%, a fronte di una riduzione del 26,1% al Centro-Nord. La minore dinamica della spesa per investimenti al Meridione è il frutto di una contrazione del credito molto più forte rispetto al Centro-Nord, a sua volta legata a condizioni di rischio creditizio particolarmente gravi. Il rapporto fra sofferenze lorde e finanziamenti per cassa accordati, nel Mezzogiorno, al 2016, è pari al 17,4%, a fronte del 7,3% nel Nord-Ovest, del 9,5% nel Nord-Est e dell'11,6% nell'Italia centrale³. Il peso delle sofferenze

3. Fonte: Banca d'Italia.

negli istituti creditizi meridionali, amplificato da un ciclo economico particolarmente negativo che aumenta il rischio di non rimborso, fa sì che essi siano costretti a frenare l'erogazione di nuove linee di finanziamento per investimenti in misura molto superiore rispetto al resto del Paese, avvitando l'economia meridionale in una spirale negativa che ne ritarda inevitabilmente anche l'aggancio con la ripresa post crisi. Particolarmente pesante è il calo degli investimenti nell'agricoltura e nell'industria manifatturiera, mentre nelle costruzioni la riduzione è meno forte rispetto al dato del Centro-Nord, confermando come l'economia meridionale dipenda in modo cruciale dai finanziamenti pubblici per infrastrutture erogati, con maggiore intensità rispetto al resto d'Italia, tramite i fondi strutturali europei. Di fatto, la crisi accentua la dipendenza del ciclo economico meridionale dagli investimenti in infrastrutture, quindi da una modalità di specializzazione produttiva tradizionale, poco innovativa, tipica delle politiche di sviluppo di aree territoriali in ritardo.

I dati al 2016 indicano una ripresa degli investimenti anche al Sud e le previsioni Svimez per il biennio 2017-2018 indicano, per tale macroarea, un'accelerazione significativa degli stessi con un dato prossimo a quello del Centro-Nord per il 2017 e superiore allo stesso di un punto percentuale per il 2018.

Ancora una volta, specie per il 2017, la crescita degli investimenti al Sud sarà trainata in modo particolare dalla componente «costruzioni» (+1,7% sul 2016, a fronte del +1,6% del Centro-Nord) mentre la spesa in conto capitale per macchinari, attrezzature e mezzi di trasporto crescerà complessivamente, nel biennio 2016-2017, del 3,4%, a fronte del 4,9% del Centro-Nord, evidenziando la maggiore difficoltà del manifatturiero meridionale a riallinearsi con il ciclo economico generale.

L'andamento degli investimenti pubblici per livello di governo (centrale o regionale/locale) evidenzia, in Italia come in tutta l'area euro, una marcata centralizzazione nell'arco del periodo della crisi economica, con una forte riduzione della componente della spesa in conto capitale gestita dalle Amministrazioni locali. Centralizzazione della spesa per investimenti che, peraltro, in Italia, in linea con le forti riduzioni di trasferimenti statali a Regioni, Province e Comuni iniziata con il c.d. «federalismo fiscale» nel 2011, e con la ristrutturazione di alcuni livelli di governo (Province, spinta all'unione/fusione di piccoli Comuni) è particolarmente intensa. Probabilmente, tale spinta deri-

va da un tentativo di razionalizzazione della spesa per investimenti pubblici, legato alle politiche di austerità, che cerca di accentrare, e ridurre numericamente, i centri di spesa, anche al fine di ottenere economie di scala negli appalti e negli investimenti pubblici⁴. In un contesto complessivo di riduzione della spesa in conto capitale legato alla crisi, quella locale si riduce più rapidamente di quella centrale.

Tabella 1. Variazione % degli investimenti fissi lordi per settore, anni 2008-2015 e previsioni 2016-17

	2008-2016	2016	2017 (*)	2018 (*)	2008-2016	2016	2017 (*)	2018 (*)
	Mezzogiorno				Centro-Nord			
Agricoltura	-52,9	-3			-23,8	5,7		
Industria in s.s.	-33,6	5,2			-18	3,7		
Costruzioni	-34,6	8,7			-45,3	7,8		
Servizi	-34	2,5			-24,4	2,4		
Totale	-34,9	2,9	2	2,8	-23,4	3	2,2	1,8

(*): previsioni

Fonte: nostra elaborazione su dati Svimez

In termini di settori di spesa (Cofog), tutti i settori accusano marcate flessioni di investimenti pubblici fra 2007 e 2015, tranne quello della difesa, probabilmente a causa degli impegni internazionali del Paese nelle diverse missioni militari o di peace keeping degli ultimi anni e delle preoccupazioni circa la gestione dei flussi migratori (che vengono intercettati, in mare, da mezzi militari) e la sicurezza dal terrorismo internazionale. In particolare, le spese militari in senso stretto e la cooperazione militare internazionale risultano in crescita, mentre la ricerca militare pubblica rimane stazionaria su valori piuttosto modesti rispetto al resto dei grandi Paesi europei.

4. Si pensi ad es. alle stazioni appaltanti uniche, che rispondono esattamente a tali criteri.

Tabella 2. Incidenza % sul PIL e tasso di variazione % fra 2007 e 2015 degli investimenti pubblici per livello di governo

	2007	2015	Var. %
<i>Governo centrale</i>			
Area euro	1,2	1,1	2,2
Italia	1,1	0,9	-17,2
<i>Governi locali</i>			
Area euro	1,6	1,2	-16,1
Italia	1,8	1,3	-23,7

Fonte: nostra elaborazione su dati Eurostat

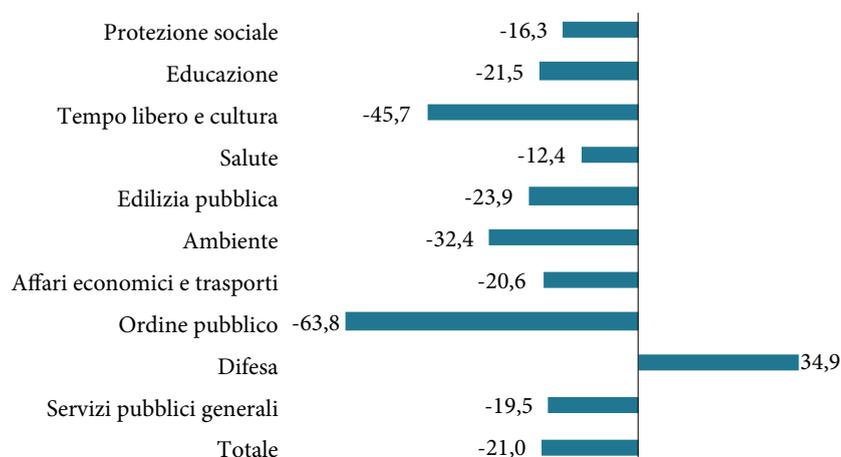
È, viceversa, molto forte la riduzione di investimenti nel settore dell'ordine pubblico e della sicurezza: la spesa in conto capitale per servizi di polizia è dimezzata, così come quella del sistema carcerario, e gli investimenti nei tribunali si riducono di quasi due terzi.

Molto forte è anche la contrazione di spesa nel settore della cultura e tempo libero. I servizi sportivi e ricreativi subiscono un taglio superiore al 50%, e quasi dimezzati sono anche gli investimenti in cultura. Una relativa migliore tenuta degli investimenti è invece assicurata dai servizi religiosi e comunitari, che comunque sono anch'essi in discesa.

Gli investimenti ambientali si riducono, nonostante gli impegnativi obiettivi di Kyoto e di Lisbona, assunti anche dall'Italia. Tutte le voci di tutela ambientale riscontrano una riduzione di investimenti, particolarmente grave nel settore della depurazione idrica (-54%), dell'abbattimento delle emissioni climalteranti (-43,5%) e della tutela della biodiversità (-29,6%). Così come in riduzione sono gli investimenti pubblici nel settore dell'economia: in tale comparto, le spese in conto capitale per opere pubbliche di tipo trasportistico si riducono del 19,4%, così come la R&S con finalità produttiva (-13,5%), penalizzando così le aree e i settori produttivi più tradizionali della nostra economia (dal Mezzogiorno ai settori tradizionali, ma di grande rilevanza per il nostro export, del made in Italy), che richiedono un ammodernamento infrastrutturale e un forte sostegno alla funzione innovativa, per riallinearsi alla rivoluzione tecnologica dettata da Industria 4.0. Il progressivo smantellamento del sistema degli incentivi

pubblici alle attività produttive, con l'esaurimento finanziario della legge 488/1992 e di altri provvedimenti incentivanti, si riflette in una riduzione del 34,7% degli investimenti pubblici per il sostegno del settore dell'industria in senso stretto e delle costruzioni. Solo gli investimenti pubblici in comunicazioni e Ict crescono (+5,4%) grazie ai diversi piani nazionali e regionali per lo sviluppo della banda larga, che forniscono un importante sostegno a tale settore. Anche la spesa sociale, sia essa per protezione sociale sia per educazione, edilizia pubblica o sanità, si riduce in misura significativa, rispecchiando il ridimensionamento dell'area del welfare pubblico, legato alle politiche di austerità.

Grafico 7. Tasso di variazione % fra 2007 e 2015 degli investimenti pubblici per settore di spesa Cofog



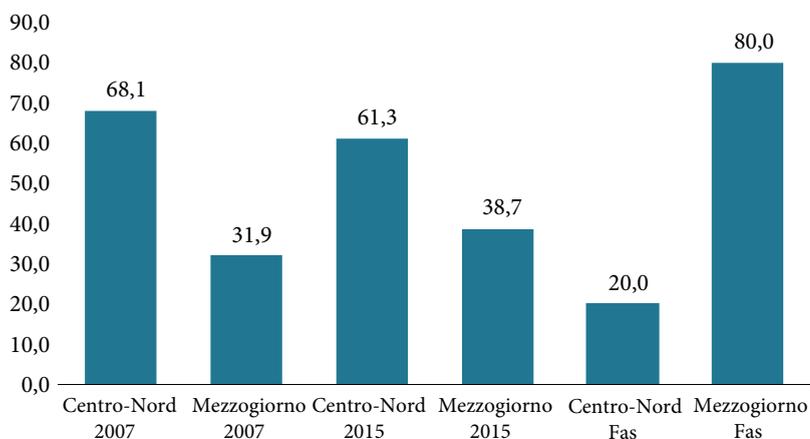
Fonte: nostra elaborazione su dati Eurostat

I conti pubblici territoriali forniscono uno spaccato originale, e di grande utilità analitica, sull'andamento territoriale della spesa pubblica per investimenti. Al 2015, ultimo dato disponibile, gli investimenti del settore pubblico allargato vanno, per il 61,3% al Centro-Nord e soltanto per il 38,7% al Mezzogiorno, nonostante il gap di sviluppo, che imporrebbe una maggiore concentrazione degli investimenti al Meridione, e nonostante la chiave di riparto dei fondi FAS, che pre-

vede che al Mezzogiorno debba essere indirizzato l'80% di tali fondi di investimento. Di fatto, differenze nella capacità fiscale fra regioni centrosetteentrionali e meridionali, per la quota che finanzia gli investimenti di regioni ed enti locali, scelte politiche, al di fuori dell'utilizzo del FAS, minori criticità in termini di Patto di Stabilità, e quindi maggiori margini di spesa, a favore degli enti regionali e locali centro settentrionali, favoriscono una distribuzione territoriale squilibrata della spesa in conto capitale.

Sebbene fra 2007 e 2015 la sproporzione si riduca leggermente (nel 2007, il Centro-Nord concentra più del 68% della spesa pubblica in conto capitale), grazie a una riduzione dei flussi di investimenti pubblici più marcata nelle aree centrosetteentrionali rispetto al Mezzogiorno⁵, essa rimane purtuttavia consistente.

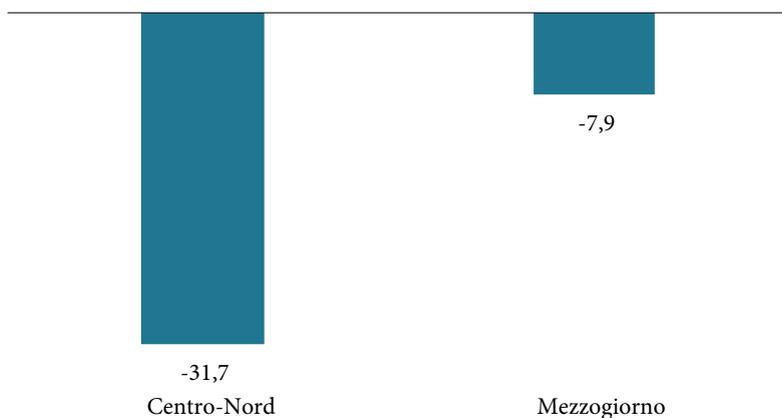
Grafico 8. Destinazione territoriale della spesa pubblica in conto capitale, anno 2015



Fonte: nostra elaborazione su dati Act/Conti pubblici territoriali

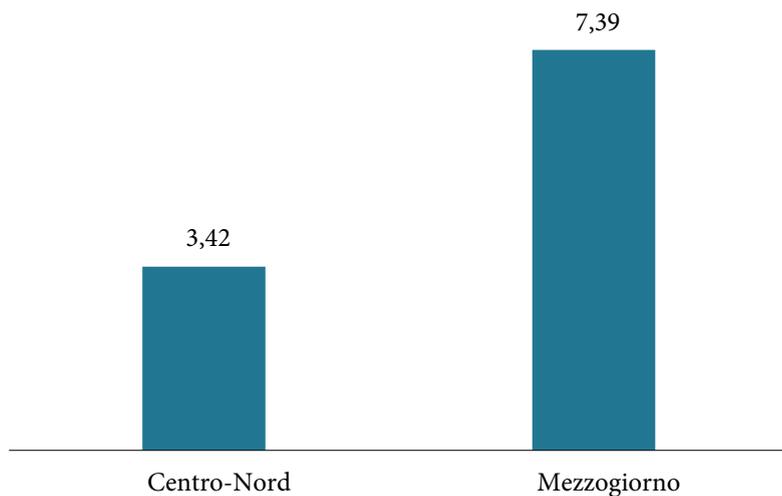
5. È ipotizzabile che la maggiore tenuta degli investimenti pubblici al Meridione sia probabilmente legata a flussi di spesa relativamente «rigidi» in termini di destinazione territoriale, come quelli dei fondi strutturali e del Fas.

Grafico 9. *Variazione % 2015-2007 della spesa pubblica in conto capitale per ripartizione*



Fonte: nostra elaborazione su dati Act/Conti pubblici territoriali

Grafico 10. *Quota sul PIL della spesa pubblica in conto capitale, per ripartizione, anno 2015*



Fonte: nostra elaborazione su dati Act/Conti pubblici territoriali

In termini di rapporto percentuale sul PIL, però, il Mezzogiorno presenta una elevata dipendenza della sua economia dagli investimenti pubblici, che rappresentano il 7,4% del suo PIL, più del doppio rispetto al Centro-Nord. Il ciclo economico differenziale del Meridione d'Italia, il cui PIL negli anni della crisi passa da un rapporto del 31% rispetto al Centro-Nord nel 2007 al 29,2% nel 2015, è quindi dipendente, in buona misura, anche da una insufficiente presenza di investimenti pubblici, «captati» in misura più intensa dalle altre aree del Paese.

Dal punto di vista della composizione per destinazione degli investimenti del settore pubblico allargato, prevalgono gli investimenti in previdenza e integrazione salariale, soprattutto al Centro-Nord, dove costituiscono quasi un terzo del totale. Ciò riflette la composizione anagrafica particolarmente anziana della popolazione del Centro-Nord, dove i pensionati incidono maggiormente sul totale. Seguono, ancora una volta con un vantaggio nella parte centrosettentrionale del Paese, gli investimenti in trasporti non stradali, mentre al contrario nel Mezzogiorno il 14% degli investimenti va alla rete viaria, configurando quindi modelli trasportistici molto differenziati, nei quali, al Sud, quello su gomma continua a essere nettamente prevalente, mentre il sistema di trasporti del Centro-Nord è più diversificato.

Dal punto di vista delle attività produttive, il 13% circa degli investimenti pubblici nel Mezzogiorno va a sostegno del sistema commerciale, mentre turismo e manifatturiero hanno una incidenza maggiore nel Centro-Nord, riflettendo i differenti modelli di specializzazione produttiva territoriale.

Va notato, invece, come gli investimenti pubblici nei fattori di sviluppo a maggior valore aggiunto, come la R&S, l'ambiente ed energia (cioè la green economy), la cultura, l'istruzione, hanno generalmente un'incidenza molto bassa, seppur lievemente migliore al Centro. Vi è da interrogarsi con una certa preoccupazione circa il futuro di un Paese nel quale gli investimenti in amministrazione generale oscillano fra il 5% al Nord e l'8,5% del totale al Sud (dove il peso della PA nell'economia è più alto) mentre il peso di quelli in R&S supera di poco l'1%.

Tabella 3. Ripartizione della spesa pubblica in conto capitale per settore di destinazione e ripartizione territoriale, valori %, anno 2015

	Centro Nord	Mezzogiorno
Amministrazione Generale	5,4	8,5
Sicurezza pubblica	1,5	1,5
Giustizia	0,3	0,5
Istruzione	3,4	3,1
Formazione	0,1	1,2
Ricerca e Sviluppo	1,2	1,2
Cultura e servizi ricreativi	2,6	2,4
Edilizia abitativa e urbanistica	4,0	5,3
Sanità	3,4	3,2
Interventi in campo sociale (assist. e benef.)	3,0	3,8
Servizio Idrico Integrato	0,7	2,1
Ambiente	2,3	2,5
Smaltimento dei Rifiuti	0,1	0,3
Altri interventi igienico sanitari	0,4	0,7
Lavoro	1,7	0,2
Previdenza e Integrazioni Salariali	32,8	21,8
Altri trasporti	12,5	7,2
Viabilità	7,9	14,0
Telecomunicazioni	1,0	0,4
Agricoltura	1,5	1,1
Pesca marittima e Acquicoltura	0,2	0,8
Turismo	1,1	0,4
Commercio	6,9	12,9
Industria e Artigianato	5,3	4,2
Energia	0,5	0,8

Fonte: nostra elaborazione su dati Act/Conti Pubblici Territoriali

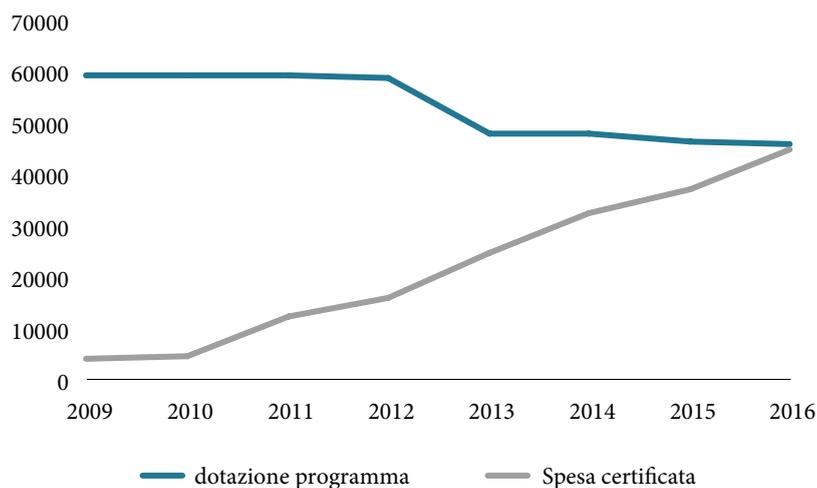
3. Le politiche di sostegno agli investimenti nel Mezzogiorno nel 2007-2013 e uno sguardo in avanti al 2014-2020

Completata l'analisi del quadro della dinamica e delle caratteristiche degli investimenti, privati e pubblici, durante il lungo periodo della crisi economica, si tratta ora, in primo luogo, di analizzare la dinamica degli investimenti pubblici nel Mezzogiorno, nel periodo 2008-2016, andando a fare qualche considerazione sul loro impatto, e poi di guardare in avanti, al fine di evidenziare direttrici di politica economica atte a rianimare il ciclo economico nella parte più debole del Paese, ovvero il Meridione.

Quando si pensa agli investimenti pubblici nel Mezzogiorno, lo strumento principale, per dimensione finanziaria e ampiezza programmatica, è quello dei fondi strutturali, e in particolare del ciclo di spesa 2007-2013, che si è esaurito, con le ultime spese, all'inizio del 2017. L'andamento della spesa su tale ciclo, che inizia a manifestarsi nel 2009, al completamento di tutta la fase della programmazione, subisce una accelerazione netta a partire dal 2013, al verificarsi dell'entrata a regime completa dei programmi e di una maggiore capacità di utilizzo degli stessi da parte dei beneficiari (dopo una fase iniziale di progettazione degli interventi, in cui l'assorbimento di spesa è necessariamente meno intenso, con la fase di attuazione degli stessi essa accelera). Di converso, per effetto di decurtazioni e disimpegni (tramite la regola dell' $n+2$) nonché di riprogrammazione, la dotazione complessiva dei fondi strutturali per l'Italia decresce da 59,4 miliardi nel 2009 a 45,8 nel 2016. Al 31 dicembre 2016, quindi, la spesa certificata, pari a 44,9 miliardi, incide per il 98% della dotazione disponibile a quella data, e per il 75,6% della dotazione iniziale.

Si tratta di un risultato molto importante, fra i migliori nei vari cicli di programmazione, e che tuttavia evidenzia una forte perdita di risorse (in parte recuperate tramite il Piano nazionale di azione e coesione del 2012) e una disomogeneità, per territorio e per fondo, dei risultati conseguiti, indicando come, da un lato, vi siano ancora importanti effetti di apprendimento nell'uso dei fondi strutturali da mettere a sistema, e dall'altro la spesa viene frenata dalle farraginosità della macchina amministrativa italiana (si pensi alla questione delle opere pubbliche e al numero di anni mediamente necessari per portarle a termine).

Grafico 11. Andamento della dotazione e della spesa certificata dei fondi strutturali nel periodo 2007-2013 in Italia (valori in milioni di euro)



Fonte: nostra elaborazione su dati Open Coesione

I programmi operativi più performanti sono generalmente quelli del Centro-Nord, spesso in overbooking: il PO Fesr Toscana ha il primato, con un target di spesa, al 31 dicembre 2016, del 125,6%, seguito da quello dell'Emilia-Romagna (123%) e da Valle d'Aosta, Piemonte e Trento. Anche i PO Fesr di Lazio, Veneto (in questo caso anche il PO Fse), Friuli-Venezia Giulia, Lombardia, Liguria, Marche e Abruzzo sono in overbooking, insieme al PO Fse Emilia-Romagna.

Il Programma operativo meridionale più performante è, invece, quello pugliese (111,5%), seguito dal PO Fesr Sardegna (che però nel ciclo in esame è considerata regione in phasing out e non meridionale) con il 106,5%, dal PO Fesr Basilicata (102,9%), dal PO Fse Campania (102,7%) e dal PO Fse Puglia (102,2%). Tutti gli altri programmi operativi meridionali hanno un target inferiore al 100%, con Calabria e Sicilia in condizioni di particolare ritardo. In Calabria, il PO Fesr arriva appena all'83,7% di spesa, mentre in Sicilia è all'86%.

I programmi a regia nazionale hanno un andamento molto diversificato: il POIN Energie arriva al 115,5%, seguito dal PON Sicurezza (102,8%). Istruzione, Azioni di Sistema e Competenze per lo Sviluppo

sono al 100%, mentre decisamente meno bene vanno i programmi Ricerca e Competitività (77,2%, fra i peggiori programmi), Governance (92,6%), Reti e Mobilità (94%) e Attrattori Culturali, Naturali e Turismo (95%).

Nell'insieme, la maggiore capacità del Centro-Nord di raggiungere e superare gli obiettivi di spesa dipende, oltre che da una migliore efficienza organizzativa di dette regioni, anche dalla minore dimensione finanziaria dei programmi da gestire, rispetto a quelli dell'Obiettivo Convergenza. Tuttavia, anche in ambito meridionale, i ritardi delle due regioni storicamente meno sviluppate (Calabria e Sicilia) si traducono, di fatto, in un'occasione persa per cercare di usare tale ciclo di programmazione per attivare processi di catch-up. I programmi a regia nazionale, nell'insieme, non sembrano essere stati particolarmente brillanti, e in alcuni casi sono dei fallimenti (come per il Pon Ricerca e Competitività) che si ripercuotono nell'incapacità di utilizzare i fondi strutturali per promuovere condizioni strutturali di maggiore competitività del territorio, nel caso di specie attraverso politiche di sostegno alla R&S, all'innovazione tecnologica ma anche ai sistemi locali di pmi. Ne consegue che non sembra esservi, necessariamente, una migliore efficienza gestionale nell'amministrare in forma centralizzata i fondi strutturali, perché ciò dipende, nell'ambito dei ministeri cui sono affidati i PON, dalla capacità operativa della singola Amministrazione, oltre che dal diverso grado di complessità specifica di ogni singolo programma.

Il quadro complessivo che emerge è che, seppur in un contesto relativamente soddisfacente in termini quantitativi, cioè di capacità di spesa, la qualità di tale spesa per il ciclo 2007-2013, sia in termini di sua ripartizione fra Centro-Nord e Meridione (e quindi di capacità di colmare il gap di sviluppo fra le due Italie) sia in termini di concentrazione sui fattori strategici dello sviluppo (R&S, innovazione, politiche industriali, reti logistiche, polarità territoriali culturali e turistiche – spesso sottovalorizzate, specie nel Sud) non appare altrettanto positiva. I grandi nodi gordiani dello sviluppo differenziale fra Mezzogiorno e Centro-Nord e, nel quadro della crisi economica di questi anni, della maggiore vulnerabilità della struttura economica e sociale meridionale agli effetti del ciclo non sono stati risolti in modo strutturale, talché all'inizio dell'attuazione della nuova programmazione 2014-2020, che vede i primi passi a fine 2016, il quadro degli

indicatori di Europa 2020 per l'Italia appare piuttosto sconcertante, se paragonato con i target che si sarebbero dovuti raggiungere a fine ciclo 2007-2013, soprattutto per quanto riguarda il tasso di occupazione, la povertà e il disagio sociale, la R&S e innovazione, mentre gli obiettivi educativi e ambientali hanno un andamento migliore.

Tabella 4. Risultati ottenuti dalla spesa dei fondi strutturali 2007-2013 sulla base degli indicatori di Europa 2020

		<i>Ultimo dato a consuntivo</i>	<i>Target</i>
Tasso occupazione	%	61,6	67
Spesa in R&S/PIL	%	1,33	1,53
Emissioni gas serra	milioni tonn. CO2 equiv.	272,4	294,4
% energia rinnovabile	%	17,5	17
% abbandoni scolastici	%	13,8	16
% titoli di educazione terziaria	%	26,2	26
Persone a rischio povertà	differenza assoluta sul 2008 in migl.	2.387	-2.200

Fonte: nostra elaborazione su dati Istat/Eurostat

Sul versante nazionale della programmazione, invece, agisce il Fondo Sviluppo e Coesione, che per il ciclo 2007-2013 è stato sottoposto a una programmazione unitaria con i fondi strutturali⁶, per cui ha concorso al raggiungimento degli obiettivi di cui alla tabella precedente. Le risorse FSC vengono impiegate per il finanziamento di strumenti rientranti in due gruppi principali:

- a. gli investimenti pubblici per infrastrutturazioni materiali e immateriali;
- b. gli incentivi a soggetti privati.

Il quadro programmatico e attuativo del FSC 2007-2013 è il seguente: l'81,6% delle risorse è andato al Mezzogiorno, ma solo il 21,8%

6. Le Amministrazioni titolari dovevano infatti compilare un Documento Unico di Programmazione.

delle risorse è stato speso nel Meridione, a fronte del 59% nel Centro-Nord. La relativa inefficienza di spesa delle Amministrazioni regionali meridionali titolari dei fondi ha quindi parzialmente annullato il vantaggio iniziale in termini di assegnazioni. Il costo realizzato nel Sud è infatti solo di poco superiore a quello del Centro-Nord, nonostante l'ampia disparità di risorse.

Nello specifico, a guidare la classifica della spesa rispetto alla dotazione netta del FSC sono amministrazioni del Centro-Nord: la Provincia Autonoma di Bolzano, con l'88,8%, l'Emilia-Romagna, con il 77,9%, la Toscana, con il 76,6%, la Liguria, con il 65,3%. Nel Mezzogiorno, la regione più performante, ovvero il Molise, ha uno stato di avanzamento di appena il 35,7%, seguita dalla Campania (32,6%) e dall'Abruzzo (31,7%). Calabria e Sicilia chiudono la classifica con percentuali irrisorie (rispettivamente, il 7,8% e il 6,6%).

Tabella 5. Andamento finanziario del FSC 2007-2013, valori in milioni di euro

	<i>Fsc Netto</i>	<i>Numero Progetti</i>	<i>Costo Totale Fsc Progetti in Monitoraggio</i>	<i>Costo Realizzato Fsc Progetti in Monitoraggio</i>	<i>Costo Realizzato Fsc su Costo Totale Fsc</i>	<i>Costo Realizzato Fsc su Fsc Netto</i>
Centro-Nord	2.492,80	8.785	2.857,11	1.684,26	58,95%	67,57%
Mezzogiorno	11.080,66	7.604	10.901,72	2.374,51	21,78%	21,43%
Italia	13.573,46	16.389	13.758,83	4.058,78	29,50%	29,90%

Fonte: nostra elaborazione su dati DEF

Analizzati i principali strumenti di sostegno agli investimenti pubblici territoriali per il 2007-2013, occorre adesso lanciare uno sguardo in avanti, verso la programmazione 2014-2020, con riferimento specifico a due strumenti innovativi, messi in campo dalla programmazione 2014-2020, ovvero il cosiddetto «fondo Juncker per gli investimenti» e i Patti per il Sud.

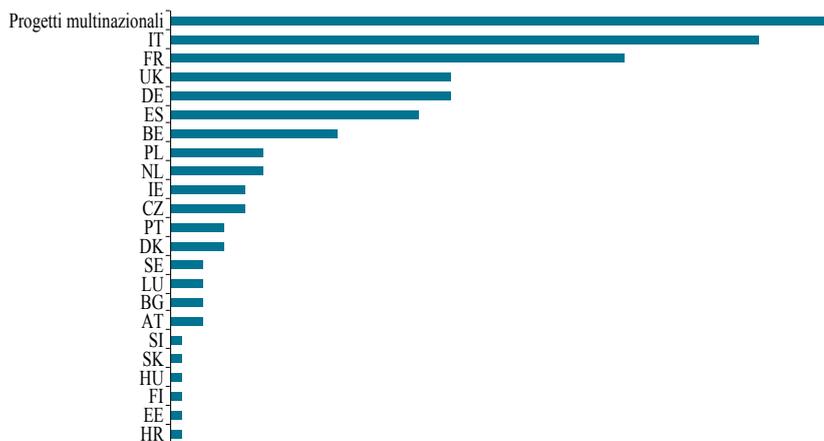
Con riferimento al primo, esso è stato lanciato nel novembre 2014 dal presidente della Commissione Jean-Claude Juncker con fondi pubblici del bilancio UE aventi un effetto-leva, mirato a mobilitare gli investimenti privati per almeno 315 miliardi di euro in tre anni a sostegno dell'economia reale. Il Piano Juncker mira a fare un primo, ancorché non sufficiente, passo per riportare il livello di investimenti dell'UE

lungo il sentiero della ripresa, puntando alla creazione di un fondo di garanzia (il Fondo Europeo per gli Investimenti Strategici – FEIS) che consentirebbe di attrarre capitali privati su progetti che, pur ritenuti prioritari, non sono attualmente finanziabili, sia a causa di vincoli regolatori sia per la presenza di limiti progettuali o profili di rischio che li rendono difficilmente finanziabili. L'impostazione è in qualche modo diametralmente diversa rispetto all'idea degli eurobond, avversata in sede politica da alcuni Stati membri, Germania in primis, perché mira a limitare al massimo il ricorso a fondi pubblici e a indebitamento, puntando a mobilitare investitori privati. Essa prevede che il FEIS sfrutti una leva di 211 miliardi di euro, complessivi tra 16 miliardi di euro di risorse UE (sottratti a Horizon 2020, Connecting Europe Facility, riserva di bilancio UE) e altri 5 miliardi di euro di risorse proprie della Banca Europea per gli Investimenti (BEI), generando un effetto moltiplicatore di 1:15 che consentirebbe così la mobilitazione di capitali privati per 315 miliardi di euro. Nella ripartizione, l'obiettivo potenziale è quello di attivare investimenti per 240 miliardi in progetti infrastrutturali e innovativi e altri 75 mld di euro da destinare alle PMI.

I risultati del Fondo Juncker vanno letti insieme a quelli dell'attività della Banca Europea per gli Investimenti, perché parte del più complessivo sforzo finanziario della UE per investire nel nostro Paese. Secondo l'ultimo report della BEI, di febbraio 2017, il sostegno del Gruppo BEI all'Italia nel 2016 è stato pari a 137 operazioni per 11,2 miliardi di nuova finanza, di cui 9,9 mld di prestiti BEI e 1,3 miliardi di garanzie ed equity provenienti dal FEI. Tale sostegno ha attivato progetti per 37,4 miliardi (di cui 24,1 BEI e 13,3 FEI). 35.900 pmi sono state sostenute dal gruppo BEI nel 2016, con una stima pari a 682.000 posti di lavoro sostenuti (ovviamente non creati, ma difesi tramite i prestiti erogati).

Nello specifico, il Piano Juncker, da aprile 2015 a inizio 2017, ha attivato 4,3 mld di prestiti e garanzie pubbliche per 28,5 mld di investimenti in Italia. L'Italia è stata quindi, al netto dei progetti multinazionali, il Paese europeo che più ha beneficiato del Piano Juncker, in termini di investimenti attivati (e quindi di valore finanziario dei progetti presentati) mostrando, quindi, come la vulgata comune circa una carenza di domanda di investimento come fattore esplicativo dei modesti livelli di spesa in conto capitale nel nostro Paese sia, in parte, poco veritiera, e connessa anche a un difficile reperimento di risorse nel sistema finanziario e creditizio.

Grafico 12. Investimenti attivati dal Fondo Juncker a gennaio 2017 per Paese beneficiario



Fonte: nostra elaborazione su dati Commissione Europea e BEI

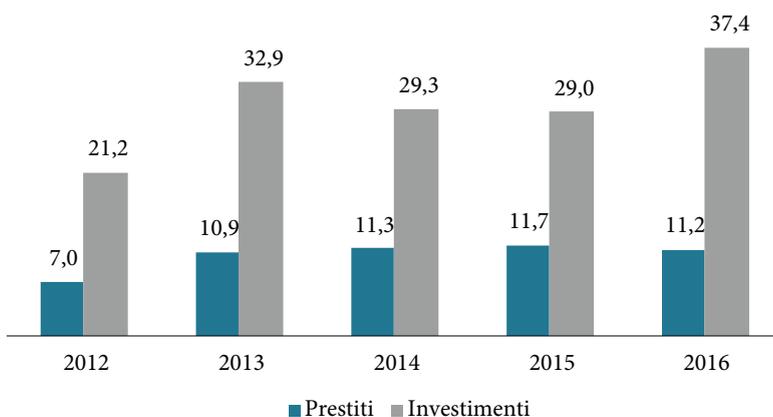
Oltre agli 11,2 mld di prestiti, sono stati siglati mandati fra BEI e Governo italiano per 0,5 mld che attiveranno operazioni per oltre 2 miliardi, di cui:

- 200 milioni Miur-Coesione: Fondo di fondi per R&S nel Sud Italia;
- 202,5 milioni SME Initiative: portafoglio di 1,2 mld per progetti PMI nel Sud e Isole;
- 100 milioni Italian Risk Sharing: plafond di 0,5 mld per progetti R&S di PMI e MidCap.

Nell'insieme, fra 2012 e 2016 la BEI ha fatto prestiti per 52,2 miliardi all'Italia, attivando 149,9 miliardi di investimenti, con un moltiplicatore di 2,87 fra risorse della banca e investimento privato indotto e un profilo di crescita dell'impegno finanziario, che è stato prezioso per contrastare il credit crunch delle banche italiane nel medesimo periodo.

Il grosso dei finanziamenti erogati nel corso del 2016 va alle PMI, per sostenere progetti di investimento ad alto rischio (come quelli in innovazione tecnologica) che sono difficili da ottenere nel circuito bancario ordinario. Un quinto dei prestiti va a progetti di infrastrutture di trasporto, il resto a settori come l'industria, l'energia e, in misura minore, l'istruzione.

Grafico 13. Andamento dei prestiti BEI e degli investimenti privati attivati, valori in miliardi di euro



Fonte: nostra elaborazione su dati BEI

Nell'immediato futuro, la BEI sta attivando con la CDP alcuni progetti di particolare interesse, quali:

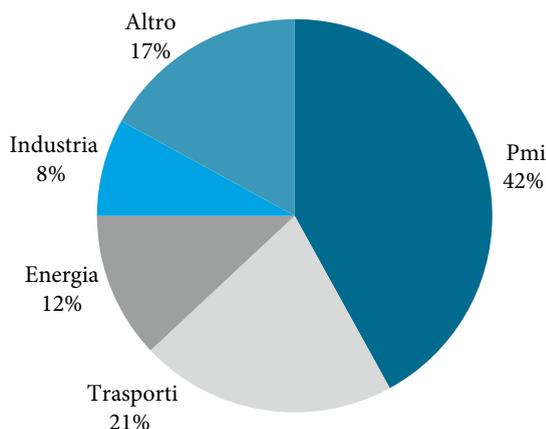
- Alpine Platform: Iniziativa CDP e FEI che prevede la creazione di un fondo equity multiregionale (Lombardia, Piemonte, Veneto) a sostegno dell'industria locale;
- COSME: piattaforma di risk sharing con una dotazione di 225 milioni di euro per sostenere nuovi investimenti di PMI per oltre 6,2 miliardi di euro;
- ITAtech: investimento congiunto FEI-CDP di 200 milioni di euro a sostegno di iniziative di technology transfer, in particolare spin off o start up originati da università o centri di ricerca italiani.

A breve saranno lanciate altre piattaforme BEI-FEI attualmente allo studio con CDP e focalizzate sul cambiamento climatico, il supporto alle MidCap attraverso strumenti di risk sharing e al cofinanziamento di grandi progetti infrastrutturali.

Nell'insieme, gli strumenti programmatici europei e nazionali per il sostegno agli investimenti pubblici nel Meridione che sono stati analizzati non sembrano aver sortito effetti significativi di supporto al catching-up rispetto al ritardo di sviluppo, e nemmeno a riequili-

brare una dinamica di investimento, pubblico e privato, che continua a favorire il Centro-Nord.

Grafico 14. Distribuzione dei prestiti BEI per settore



Fonte: nostra elaborazione su dati BEI

Di fatto, nessun programma pubblico di investimento può creare, da solo, un mercato favorevole alla spesa, soprattutto a quella privata e imprenditoriale. Condizioni di contesto strutturali negative contribuiscono a sterilizzare la spesa per investimenti nelle aree a maggior ritardo di sviluppo del Paese, creando un circolo vizioso fra condizioni strutturali ostili alla crescita e bassa spesa per investimenti, che impedisce di spezzare tale situazione strutturale. Tale situazione strutturale di svantaggio dipende da fattori come il maggior peso delle sofferenze negli istituti bancari e/o loro filiali operanti al Sud, la minore efficienza delle Amministrazioni regionali e locali del Sud nello spendere i fondi pubblici, la minore domanda di credito per investimenti che proviene dall'economia meridionale, che ha subito gli effetti della crisi in misura relativamente più grave rispetto al Centro-Nord, la minore propensione a investire che è strutturale nel tessuto produttivo del Meridione.

Alla elementare constatazione che un programma di investimenti pubblici, da solo, non può ovviare a condizioni strutturali che ne impoveriscono l'attuazione e l'impatto sul territorio, si aggiungono anche i difetti tipici della programmazione (sia europea che nazionale,

che nella fase 2007-2013 seguiva gli stessi criteri, essendo unica). Una programmazione tendenzialmente rigida e basata su assi e priorità di intervento uguali per tutte le regioni afferenti a un dato obiettivo comunitario, che consente quindi di godere di pochi margini di manovra per adattare gli interventi alle specificità locali. Che parte da una struttura iniziale, concepita nel 2006-2007, che quindi non tiene conto del cambiamento radicale dello scenario macroeconomico indotto dalla crisi, e che ha quindi richiesto cospicue (e spesso farraginose) riprogrammazioni in corso d'opera, per costruire, nei vari programmi operativi, dei pacchetti di intervento anticiclici di emergenza.

Va altresì rilevato come il focus principale della programmazione, incentrato su infrastrutture e incentivi alle imprese (e, in quota FSE, su una formazione professionale non sempre allineata ai fabbisogni effettivi, presenti e soprattutto prospettici, del sistema produttivo), ha dedicato uno sforzo insufficiente a fattori di sviluppo-chiave, come la promozione della R&S, il trasferimento tecnologico, i servizi avanzati di logistica integrata, l'educazione secondaria e terziaria e tecnico/professionale. Quando sono stati dedicati interi programmi operativi a tali tematiche (ad esempio il PON Ricerca e Competitività) spesso tali programmi sono stati quelli con il peggior stato di avanzamento, evidenziando una difficoltà programmatica, tipica della nostra Amministrazione Pubblica, quando si tratta di passare da generici incentivi agli investimenti a una politica industriale più mirata, selettiva e complessa. Da questo punto di vista rileva una perdita di capacità di programmazione, ma anche l'incertezza, la transitorietà e la difficoltà gestionale degli strumenti a disposizione per fare interventi di sostegno ai fattori di competitività strutturale «rari». La vicenda di Industria 2015, e dei progetti di innovazione industriale che ne dovevano costituire lo strumento attuativo, e che è rimasta sostanzialmente sulla carta, con dati attuativi marginali, è emblematica. Così come anche lo scarso successo degli strumenti di promozione delle reti di impresa, che avrebbero dovuto sostenere l'associazione inter imprenditoriale su progetti di investimento complessi e di grandi dimensioni, mette a nudo la peculiare difficoltà di fare sistema fra soggetti diversi, che è tipica del nostro Paese.

Quanto sopra riguarda le politiche pubbliche di sostegno agli investimenti per il recente passato, che servono, nelle loro luci e ombre, a dare una chiave di spiegazione (fra le tante) sia all'insufficiente volume di investimenti destinati al Mezzogiorno sia all'insufficiente qualità

degli stessi, con riferimento ai fattori strutturali di competitività, come il supporto alla R&S (talché, per tale aggregato, la crescita degli investimenti privati analizzata nella prima parte di questo capitolo può ricondursi a strategie imprenditoriali non sufficientemente supportate dal soggetto pubblico, anche in termini di «cliente evoluto» che alimenta la domanda di innovazione, riflettendo sul fatto che uno strumento specifico di sostegno alla domanda pubblica di innovazione, come il *precompetitive public procurement*, è stato introdotto solo con la programmazione 2014-2020 dei Fondi europei).

Per il ciclo 2014-2020, uno strumento-chiave per il sostegno pubblico agli investimenti, specie nel Mezzogiorno e nelle aree-obiettivo dei fondi strutturali, è costituito dai Patti per lo sviluppo⁷.

In questa sede ci si soffermerà su due aspetti dei Patti: le scelte effettuate nell'allocazione delle risorse in termini di aree tematiche e i risultati a oggi raggiunti anche rispetto al complesso della programmazione 2014-20.

Rispetto all'ampio ventaglio di interventi possibili, che grosso modo riprende gli obiettivi tematici della programmazione 2014-2020, la concentrazione degli interventi previsti nei diversi Patti stipulati evidenzia scelte strategiche molto chiare. Poco meno del 40% dei fondi, infatti, è destinato a infrastrutture. Segue, con il 36% circa, il tema ambiente-energia. Molto ridotto è poi il finanziamento agli altri ambiti. In particolare, l'obiettivo riferito a occupazione, istruzione, formazione e lotta alla povertà riceve solo il 2,5% delle risorse. Il rafforzamento della PA appena lo 0,1%.

Mentre negli ambiti delle politiche del lavoro e sociali la ristretta dotazione di fondi è giustificabile con la presenza di altri strumenti finanziari destinati specificamente a tali questioni (il PON Inclusion Sociale, i PO FSE delle diverse regioni) e lo scarso finanziamento delle azioni di potenziamento della PA è compensato dalla presenza, nelle regioni, dei PRA (Piani di Rafforzamento Amministrativo), appare piuttosto preoccupante la sottodotazione di risorse per il capitolo relativo al sistema produttivo. E, in particolare, poiché la gran parte di tali risorse sarà destinata a incentivi alle imprese più o meno generici, appare pressoché irrisorio il finanziamento della R&S e dell'innovazione e trasferimento tecnologico.

7. Per un approfondimento sui Patti per il Sud si veda il capitolo «Il finanziamento degli investimenti degli Enti locali e territoriali: gli strumenti e il loro utilizzo» compreso nella prima parte del Rapporto.

Mentre la prevalenza degli investimenti infrastrutturali rivela un approccio alle politiche di sviluppo ancora basato sul concetto (tipico, peraltro, della prima fase della Cassa per il Mezzogiorno) di costruzione dell'armatura territoriale primaria per l'attivazione di processi di sviluppo, la spinta sui fattori immateriali dello sviluppo, come la ricerca, la conoscenza, l'istruzione e la cultura appare insufficiente, disegnando una filosofia da opere pubbliche (che riguarda anche il capitolo «ambiente», laddove si tratta di realizzare infrastrutture energetiche) probabilmente influenzata anche da preoccupazioni anticicliche: i cantieri, infatti, attivano occupazione ed effetti di reddito immediati, che però tendono a esaurirsi nel tempo, mentre la qualità dei processi di sviluppo, e la loro sostenibilità nei confronti della competizione globale fra territori, che richiedono uno sforzo sui fattori immateriali di produzione e diffusione di conoscenza, in linea con l'ondata di innovazione che sta trasformando le nostre economie e le nostre società, e definita come Industria 4.0, appaiono evidentemente sacrificati.

Ciò, quindi, pone degli interrogativi importanti circa l'impatto potenziale che i Patti per il Mezzogiorno potranno avere in termini di sostegno ai processi di modernizzazione e catching-up del ritardo di sviluppo di tale area del Paese, posto che l'approccio politico è ancora basato sull'investimento negli elementi materiali dello sviluppo, come avviene, peraltro, da oltre sessant'anni (il che, peraltro, induce a un certo pessimismo nel valutare gli impatti degli enormi investimenti infrastrutturali destinati al Mezzogiorno, visto che, dal dopoguerra a oggi, permangono ancora rilevanti gap con il Centro-Nord).

In ogni caso, secondo gli ultimi dati disponibili, a oggi si contano:

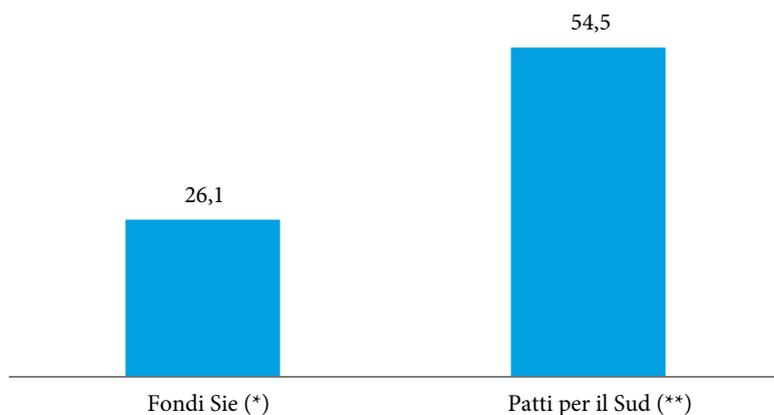
- 691 interventi in corso per 6,3 miliardi di euro (il 16% del totale);
- 1.810 interventi attivati per 15,2 miliardi di euro (39%);
- 402 interventi in fase di avvio progettazione per 6,6 miliardi di euro (17%);
- 572 interventi in programmazione per 11,3 miliardi di euro (28%).

Il confronto con lo stato di avanzamento complessivo della programmazione 2014-2020 mostra scostamenti piuttosto rilevanti. Mentre per i Patti, almeno il 54,5% dell'assegnazione finanziaria iniziale è coinvolta in una qualche forma di procedura di spesa⁸, i dati riportati dal Documen-

8. Sono stati prudenzialmente presi a riferimento solo i valori finanziari dei progetti definiti come «attivati» o con «lavori in corso». Si tratta quindi di una sottostima della

to di Economia e Finanza 2017 circa la programmazione dei fondi SIE 2014-2020 mostrano uno stato di avanzamento significativamente più lento. Viene infatti riportato che «al 31 gennaio 2017, i dati dichiarati dalle Autorità di gestione all'interno del sistema informativo della Commissione europea mostrano che sono stati attivati progetti per un valore complessivo di 13,5 miliardi di euro, corrispondente al 26,1 per cento della dotazione complessiva – con una composizione variabile per area (27,3 per cento nelle regioni meno sviluppate, 24,8 per cento nelle regioni più sviluppate e 8,2 per cento nelle regioni in transizione) – al netto delle risorse destinate all'Iniziativa Occupazione Giovani (Iog). In relazione alle fonti di finanziamento, i progetti cofinanziati dal FESR presentano un livello di prima attuazione più avanzato (32,4 per cento del totale programmato) rispetto a quelli cofinanziati dal FSE (12,5 per cento del totale programmato), differenza in parte imputabile al passaggio alla programmazione 2014-2020 di significativi progetti già avviati nel ciclo precedente».

Grafico 15. Confronto fra stato di avanzamento finanziario dei Patti per il Sud e della programmazione generale dei fondi SIE 2014-2020, valori percentuali



(*) Monitoraggio al 31 gennaio 2017 relativamente all'avanzamento finanziario di FESR e FSE

(**) Monitoraggio a maggio 2017

Fonte: nostra elaborazione su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze e Ministero della Coesione Territoriale e del Mezzogiorno

spesa, poiché anche i progetti in fase di progettazione sono coinvolti da procedure di spesa.

Per terminare con i Patti per il Sud, viene di seguito fornita una stima dell'impatto futuro, in termini di valore aggiunto, derivante dall'attuazione di tali strumenti, basata sulla tavola intersettoriale dell'economia italiana dell'Istat⁹. L'impatto in termini di valore aggiunto supplementare attivato complessivamente dagli interventi dei Patti è piuttosto limitato (0,16%), ma, se riportato almeno per il 90% al Mezzogiorno (al netto di un 10% di effetti di spillover nel Centro-Nord), risulta più alto per la specifica area territoriale di applicazione dello strumento (+0,61 punti di valore aggiunto concentrati nel solo Mezzogiorno).

Questo non elevatissimo impatto deriva, oltre che dal livello complessivo delle risorse destinate (39 miliardi destinati all'intero Mezzogiorno non sono tantissimi, se si pensa che i fondi strutturali per il periodo 2014-2020 destinati al Sud, al netto del FEASR, ammontano a 93,35 miliardi), anche dalle scelte allocative: il grosso del finanziamento dei Patti, infatti, è destinato alle opere pubbliche (quindi al settore dell'edilizia) e al settore ambientale, che non hanno una incidenza, in termini di attivazione di lungo periodo, di nuovo valore aggiunto (cioè, tecnicamente, non hanno un valore del coefficiente tecnico di produzione) analogo a quello del manifatturiero, cui però le risorse destinate, nell'area tematica dello sviluppo economico, sono piuttosto scarse¹⁰. Le scelte di destinazione delle risorse, quindi, attivano perlopiù effetti economici e occupazionali di cantiere e quindi transitori, anche se rafforzano, ovviamente, l'armatura territoriale primaria necessaria per futuri processi di sviluppo. Si è cioè optato per attivare interventi di immediato effetto anticiclico, il cui impatto però tende a ridursi dopo che i cantieri sono stati conclusi, piuttosto che puntare con maggiore risolutezza sul sostegno diretto agli investimenti del sistema imprenditoriale, con particolare riferimento a manifattura e turismo. Il che avrebbe comportato, peraltro, anche un maggiore sforzo finanziario di sostegno alle politiche per l'innovazione e la conoscenza. In sostanza, c'è un problema di qualità della spesa, in termini di scelte strategiche e allocative della stessa, che non consente di spezzare in modo determinante il divario di crescita territoriale, ed è un problema di lungo

9. Disponibile su <http://www.istat.it/it/archivio/195028>.

10. Il coefficiente tecnico di produzione dell'edilizia/opere pubbliche è di 0,0545, quello del settore ambientale ed energetico di 0,0244, a fronte di 0,1494 del manifatturiero.

periodo, che investe la storia dell'intervento nel Mezzogiorno, e che rischia di tradurre i Patti, pur nel virtuosismo di una modalità di governance che finalmente premia un maggior coordinamento centrale delle politiche a fronte dell'eccessiva frammentazione regionalistica e localistica più volte criticata, nell'ennesima occasione perduta.

4. Conclusioni

Il presente capitolo ha analizzato l'andamento degli investimenti, pubblici e privati, durante la lunga fase della crisi economica iniziata nel 2007, al fine di evidenziarne consistenza, dinamiche, caratteristiche, nonché il contributo anticiclico effettivo. La seconda parte, focalizzata sul Mezzogiorno, ha descritto detta dinamica sotto l'angolazione delle politiche economiche effettuate, con uno sguardo specificamente rivolto, oltre che alla storia, anche alle prospettive per il ciclo 2014-2020, con una attenzione particolare ai Patti per lo sviluppo, derivanti, come strumento attuativo, dal Masterplan per il Meridione.

Con riferimento alla prima parte di analisi delle evidenze statistiche circa le dinamiche e le caratteristiche degli investimenti nell'ultimo decennio, i principali risultati sono i seguenti:

- a. la variazione annuale reale degli investimenti privati e pubblici in Italia è rimasta negativa per cinque anni nel 2007-2016, anziché per tre soli anni, come nella area euro. Ancora nel 2016, mentre a livello europeo la formazione lorda di capitale segnala una ripresa (+3,2%) tale andamento ristagna (-0,1%) in Italia. Soprattutto il settore delle costruzioni risente del calo, mentre, nonostante la crisi e lo scarso supporto pubblico all'innovazione, le imprese aumentano la spesa in R&S e Ict, intuendo le potenzialità competitive dell'innovazione tecnologica. Un maggior supporto di policy, che invece è risultato carente nei suoi strumenti fondamentali, come ad esempio il PON Ricerca e Competitività, che ha evidenziato un insufficiente livello di spesa, avrebbe potenziato tale propensione autonoma a rivolgersi in modo crescente verso l'innovazione;
- b. dopo una fase, nel 2000-2006, in cui gli investimenti totali crescono più rapidamente della media dell'area euro, nel 2007-2017 il crollo complessivo è di 28,4 punti percentuali, a fronte di un più moderato -4,6% europeo, per via del pronunciato taglio della spesa

- pubblica, di un certo ristagno della domanda di investimento nel Mezzogiorno e del rapido degrado degli assetti patrimoniali del sistema bancario;
- c. il valore degli investimenti per addetto scende sistematicamente, dopo il picco raggiunto nel 2007, fino al minimo nel 2013 (10.700 euro). Ciò significa che i processi produttivi dell'economia italiana sono sempre più poveri in termini di intensità di capitale, il che, in prospettiva, avrà inevitabilmente un effetto negativo sull'evoluzione del modello di specializzazione produttiva della nostra economia, rafforzando le lavorazioni più tradizionali e meno innovative;
 - d. fra 2008 e 2015, gli investimenti al Sud sono calati del 40,9%, a fronte di una riduzione del 26,1% al Centro-Nord, per via di una contrazione del credito molto più forte rispetto al Centro-Nord, a sua volta legata a condizioni di rischio creditizio particolarmente gravi. Al 2015, gli investimenti del settore pubblico allargato vanno, per il 61,3%, al Centro-Nord, e soltanto per il 38,7% al Mezzogiorno, nonostante il gap di sviluppo, e nonostante la chiave di riparto dei fondi FAS. Gli effetti negativi di tale ripartizione territoriale sono aggravati dal fatto che il Mezzogiorno presenta una più marcata dipendenza nel suo ciclo economico dagli investimenti pubblici, rispetto al Centro-Nord;
 - e. l'andamento degli investimenti pubblici evidenzia una forte riduzione della componente della spesa in conto capitale gestita dalle Amministrazioni locali, che inizia con le forti riduzioni di trasferimenti statali a regioni, province e comuni iniziata con il c.d. «federalismo fiscale» nel 2011, e con la ristrutturazione di alcuni livelli di governo, che dopo la stagione lunga del decentramento mira a una nuova centralizzazione delle politiche di supporto allo sviluppo;
 - f. tutti i comparti della PA accusano marcate flessioni di investimenti pubblici fra 2007 e 2015, tranne quello della difesa. Molto forte il calo di spesa in conto capitale nei settori della sicurezza, della cultura, dei servizi sportivi e ricreativi, nell'ambiente e nell'economia (soprattutto gli investimenti in infrastrutture e R&S, e nel sostegno all'industria, per via dell'esaurirsi dei grandi provvedimenti agevolativi, come la 488).

Sotto il profilo delle politiche fatte nel ciclo 2007-2013 a sostegno degli investimenti nel Mezzogiorno, l'utilizzo dei fondi strutturali

risulta, per capacità di spesa, fra i migliori nei vari cicli di programmazione (raggiungendo circa il 100% delle risorse finali disponibili), ma evidenzia comunque, per via dei disimpegni automatici, una perdita di risorse assegnate e una loro parziale riorganizzazione tramite il Piano nazionale di azione e coesione del 2012. Sotto il profilo qualitativo, l'effetto della spesa dei fondi strutturali 2007-2013 paga una disomogeneità, per territorio e per fondo, dei risultati conseguiti, indicando come, da un lato, vi siano ancora importanti effetti di apprendimento nell'uso dei fondi strutturali da mettere a sistema, e, dall'altro, come la spesa venga frenata dalle farraginosità della macchina amministrativa italiana, ad esempio e in particolare in materia di opere pubbliche.

Il quadro complessivo che emerge è che, seppur in un contesto relativamente soddisfacente in termini di capacità di spesa, la qualità di tale spesa per il ciclo 2007-2013, sia in termini di sua ripartizione fra Centro-Nord e Meridione sia in termini di concentrazione sui fattori strategici dello sviluppo (R&S, innovazione, politiche industriali, reti logistiche, polarità territoriali culturali e turistiche) non appare altrettanto positiva. I grandi nodi gordiani dello sviluppo differenziale fra Mezzogiorno e Centro-Nord e, nel quadro della crisi economica di questi anni, della maggiore vulnerabilità della struttura economica e sociale meridionale agli effetti del ciclo non sono stati risolti in modo strutturale, talché all'inizio dell'attuazione della nuova programmazione 2014-2020 il quadro degli indicatori di Europa 2020 per l'Italia appare piuttosto sconcertante se paragonato con i target che si sarebbero dovuti raggiungere a fine ciclo 2007-2013, soprattutto per quanto riguarda il tasso di occupazione, la povertà e il disagio sociale, la R&S e innovazione, mentre gli obiettivi educativi e ambientali hanno un andamento migliore.

Il quadro del FSC 2007/2013 accentua, peraltro, il divario Nord/Sud, che, come si è visto, i fondi strutturali non hanno contribuito a ridurre. Per quanto l'81,6% delle risorse assegnate sia andato al Mezzogiorno, solo il 21,8% di ciò che era disponibile è stato speso nel Meridione, a fronte del 59% delle disponibilità assegnate al Centro-Nord. La relativa inefficienza di spesa delle amministrazioni regionali meridionali ha quindi parzialmente annullato il vantaggio iniziale in termini di assegnazioni. Il costo realizzato nel Sud risulta infatti solo di poco superiore a quello del Centro-Nord, nonostante l'ampia disparità di assegnazioni iniziali.

Nell'insieme, quindi, è la poco efficiente ripartizione territoriale e tematica della spesa ad aver ridotto l'impatto di sviluppo e la tenuta rispetto al ciclo dell'economia meridionale, nel ciclo di programmazione appena concluso, nonostante i buoni propositi iniziali (che si erano tradotti in un tentativo di snellimento delle procedure rispetto al 2000-2006, ad esempio eliminando dalla documentazione programmatica i complementi di programmazione, ma soprattutto in un tentativo di dare un quadro unitario di programmazione a fondi strutturali e FAS/FSC, misurabile tramite parametri quantitativi e indicatori statistici, per facilitare la valutazione on-going e la più efficace riprogrammazione delle risorse).

A cavallo fra le due programmazioni, alcuni strumenti europei, anche innovativi, di sostegno a grandi progetti di investimento con partecipazione privata, sono stati varati, in considerazione dell'eccezionalità della durata e intensità della crisi economica e quindi dell'esigenza di riattivare un circuito di investimento privato tramite l'effetto-leva di fondi pubblici, superando la condizione di sostegno decrescente del circuito bancario. Un circuito bancario che è tuttora alle prese, soprattutto nei Paesi più fragili come l'Italia, con una delicata ristrutturazione del proprio portafoglio crediti, la cui qualità è stata compromessa dalla crisi stessa (senza contare l'effetto parallelo di contrazione del mercato interbancario nell'area euro che ha peggiorato ulteriormente la capacità di erogazione di credito all'economia). Uno strumento particolarmente importante per innovatività dell'approccio, e che è stato usato in modo molto ampio dagli investitori pubblici e privati italiani, è il cosiddetto Fondo Juncker, che opera nell'alveo delle più generali politiche di sostegno al credito della BEI.

L'Italia è risultata essere il principale fruitore di tale strumento, smentendo quindi l'impressione che il ristagno degli investimenti dipenda da una carenza di domanda a livello complessivo nazionale¹¹ (e quindi focalizzando il problema sul lato dell'offerta insufficiente da parte del sistema bancario, alle prese con una delicata ristrutturazione del proprio portafoglio crediti). Benché molto, forse anche troppo, ambizioso in termini di moltiplicatore fra investimenti pubblici e privati previsti, e di dimensioni ancora troppo ridotte rispetto al reale fabbi-

11. È probabile che tale effetto abbia riguardato il Mezzogiorno, e non l'economia italiana nel suo insieme.

sogno di investimenti pubblici (da questo punto di vista si scontano le resistenze politiche tedesche all'uso più rilevante di programmi di investimento pubblico sostenuti dal bilancio europeo, e il fallimento del progetto degli eurobond ne è la dimostrazione) il Fondo Juncker, insieme ai prestiti BEI per infrastrutture e sostegno alle PMI (soprattutto per investimenti ad alto profilo di rischio e rendimento differito, e quindi poco bancabili nel circuito creditizio ordinario) costituisce un interessante modello di intervento, gradito alla nostra economia, come dimostrano i dati, evidentemente da potenziare sotto il profilo dell'impegno finanziario iniziale del soggetto pubblico.

Nell'insieme, però, gli strumenti programmatici europei e nazionali per il sostegno agli investimenti pubblici nel Meridione che sono stati analizzati non sembrano aver sortito effetti significativi di supporto al catching-up rispetto al ritardo di sviluppo, e nemmeno a riequilibrare una dinamica di investimento, pubblico e privato, che continua a favorire il Centro-Nord.

Di fatto, nessun programma pubblico di investimento può creare, da solo, un mercato favorevole alla spesa. Condizioni di contesto strutturali negative contribuiscono a sterilizzare la spesa per investimenti nelle aree a maggior ritardo di sviluppo del Paese, creando un circolo vizioso fra condizioni strutturali ostili alla crescita e bassa spesa per investimenti.

Si aggiungono anche i difetti tipici della programmazione europea e nazionale, tendenzialmente rigida e basata su priorità di intervento uguali per tutte le regioni afferenti a un dato obiettivo comunitario, che consente quindi di godere di pochi margini di manovra per adattare gli interventi alle specificità locali. Che parte da una struttura iniziale, concepita nel 2006-2007, che quindi non tiene conto del cambiamento radicale dello scenario macroeconomico indotto dalla crisi, e che ha quindi richiesto cospicue (e spesso farraginose) riprogrammazioni in corso d'opera, per costruire, nei vari programmi operativi, dei pacchetti di intervento anticiclici di emergenza.

Va altresì rilevato come il focus principale della programmazione, incentrato su infrastrutture e incentivi alle imprese (e, in quota FSE, su una formazione professionale non sempre allineata ai fabbisogni del sistema produttivo) ha dedicato uno sforzo insufficiente a fattori di sviluppo-chiave, come la promozione della R&S, il trasferimento tecnologico, i servizi avanzati di logistica integrata, l'educazione superiore

e tecnico/professionale. Quando sono stati dedicati interi programmi operativi a tali tematiche (ad esempio il PON Ricerca e Competitività) spesso tali programmi sono stati quelli con il peggior stato di avanzamento, evidenziando una perdita di capacità di programmazione, ma anche l'incertezza, la transitorietà e la difficoltà gestionale degli strumenti a disposizione per fare interventi di sostegno ai fattori di competitività strutturale «rari». La vicenda di Industria 2015, e dei progetti di innovazione industriale, che ne dovevano costituire lo strumento attuativo, e che è rimasta sostanzialmente sulla carta, è emblematica. Così come anche lo scarso successo degli strumenti di promozione delle reti di impresa mette a nudo la peculiare difficoltà di fare sistema fra soggetti diversi.

Nel nuovo ciclo di programmazione 2014-2020, poi, si sono sperimentate forme innovative di governance dei fondi strutturali, improntate a criteri di maggiore centralizzazione della gestione (tradottasi anche nel ripristino di un ministero specifico per il Mezzogiorno), di concertazione Stato/Regioni in fase programmatica e di semplificazione procedurale, attraverso il masterplan per il Mezzogiorno e i suoi strumenti attuativi, ovvero i Patti per lo sviluppo (o Patti per il Sud, in linguaggio giornalistico), stipulati dal Governo con Regioni e Città metropolitane del Sud¹². Tali strumenti, firmati dal Governo centrale e i Presidenti di Regione o Sindaci di Città metropolitana, definiscono, in un unico atto amministrativo e programmatico, gli interventi prioritari, le azioni da intraprendere per attuarli e gli ostacoli da rimuovere, la tempistica e le reciproche responsabilità. La struttura dei Patti è stata impostata in coerenza con gli obiettivi tematici della politica di coesione, gli strumenti e le risorse a disposizione (integrazione e integrazione tra vari fondi), la strategicità degli interventi sia in ambito territoriale che nazionale, la maturità progettuale e la relativa tempistica di realizzazione. A ciascun patto è associata una governance del processo semplificata, con l'individuazione di due responsabili unici (uno a livello centrale e l'altro a livello di Amministrazione regionale o locale) e di un Comitato di indirizzo e controllo interistituzionale.

12. Peraltra, il recente decreto legge sul Mezzogiorno, del 20 giugno 2017, introduce misure di ulteriore semplificazione nella attuazione dei Patti per lo sviluppo relativamente alla fase di rimborso delle spese sostenute a valere sulla quota Fsc.

La centralizzazione delle procedure e lo snellimento della governance, insieme alla focalizzazione su obiettivi strategici sono probabilmente alla base di uno stato di avanzamento dei Patti piuttosto soddisfacente, e nettamente superiore alla media dell'avanzamento della programmazione 2014-2020 (anche in questo caso, quindi, ciò evidenzia la necessità di una riflessione sulla capacità delle regioni, specie del Sud, di gestire programmi operativi complessi, ed è discutibile che le azioni di miglioramento amministrativo previste in questo ciclo di programmazione, attraverso i PRA, possano da sole invertire una situazione aggravatasi, peraltro, negli ultimi anni, come conseguenza del mancato turnover e dei tagli ai trasferimenti agli enti regionali e locali, in assenza di un reale federalismo fiscale). Peraltro, il metodo concertativo Stato/Regioni, che corresponsabilizza entrambi i livelli decisionali, può essere utile anche per trovare soluzioni condivise atte a velocizzare le procedure attuative. Per finire, è anche probabile che la struttura dei Patti, che è una classica struttura di programmazione per progetti, sia più snella, e quindi più facilmente gestibile e modificabile rispetto alla pesante struttura per assi e misure dei Programmi Operativi.

Tali strumenti, però, evidenziano anche limiti e criticità. Mentre la prevalenza degli investimenti infrastrutturali rivela un approccio alle politiche di sviluppo ancora basato sul concetto di costruzione/manutenzione dell'armatura territoriale primaria per l'attivazione di processi di sviluppo, la spinta sui fattori immateriali dello sviluppo, come la ricerca, la conoscenza, l'istruzione e la cultura appare insufficiente, disegnando una filosofia da opere pubbliche (che riguarda anche il capitolo «ambiente», laddove si tratta di realizzare infrastrutture energetiche) probabilmente influenzata anche da preoccupazioni anticicliche: i cantieri, infatti, attivano occupazione ed effetti di reddito immediati, che però tendono a esaurirsi nel tempo, mentre la qualità dei processi di sviluppo, e la loro sostenibilità nei confronti della competizione globale fra territori, che richiedono uno sforzo sui fattori immateriali di produzione e diffusione di conoscenza, in linea con l'ondata di innovazione che sta trasformando le nostre economie e le nostre società, e definita come Industria 4.0, appaiono evidentemente sacrificati.

Ciò, quindi, pone degli interrogativi importanti circa l'impatto potenziale che i Patti per il Mezzogiorno potranno avere in termini di

sostegno ai processi di modernizzazione e catching-up del ritardo di sviluppo di tale area del Paese, posto che l'approccio politico è ancora basato sull'investimento negli elementi materiali dello sviluppo, come avviene, peraltro, da oltre sessant'anni (il che, peraltro, induce a un certo pessimismo nel valutare gli impatti degli enormi investimenti infrastrutturali destinati al Mezzogiorno, visto che, dal dopoguerra a oggi, permangono ancora rilevanti gap con il Centro-Nord). Tale impatto potenziale, se misurato in termini di valore aggiunto mediante una matrice input/output, è in effetti piuttosto contenuto (stimabile attorno a un +0,6 punti di valore aggiunto supplementare nel Mezzogiorno) pagando anche le conseguenze di una assegnazione finanziaria ai Patti sicuramente di una certa rilevanza, ma non enorme, se confrontata con l'insieme delle risorse gestite dalle regioni per il ciclo 2014-2020. Ma tale impatto non molto soddisfacente dipende soprattutto, come detto, dalle scelte allocative degli investimenti dei Patti: il grosso del finanziamento dei Patti, infatti, è destinato alle opere pubbliche (quindi al settore dell'edilizia) e al settore ambientale, che non hanno una incidenza, in termini di attivazione di lungo periodo, di nuovo valore aggiunto (cioè, tecnicamente, non hanno un valore del coefficiente tecnico di produzione) analogo a quello del manifatturiero, cui però le risorse destinate, nell'area tematica dello sviluppo economico, sono piuttosto scarse. Le scelte di destinazione delle risorse, quindi, attivano perlopiù effetti economici e occupazionali di cantiere e quindi transitori, anche se rafforzano, ovviamente, l'armatura territoriale primaria necessaria per futuri processi di sviluppo. Si è cioè optato per attivare interventi di immediato effetto anticiclico, il cui impatto però tende a ridursi dopo che i cantieri sono stati conclusi, piuttosto che puntare con maggiore risolutezza sul sostegno diretto agli investimenti del sistema imprenditoriale, con particolare riferimento a manifattura e turismo. Da questo punto di vista, quindi, è auspicabile che si opti per una riprogrammazione del finanziamento alle varie aree tematiche dei Patti, spostando maggiori risorse a sostegno delle politiche industriali e per l'innovazione, oltre che a quelle per la formazione e la scuola e per la sicurezza.

Più in generale, il suggerimento fondamentale che viene da dare, alla fine di questa analisi, è quello di agire per rimuovere i vincoli ambientali che frenano la ripresa degli investimenti privati, usando gli investimenti pubblici per favorire questo processo di rimozione

dei vincoli. Nello specifico, gli investimenti pubblici dovrebbero essere mirati non tanto, come fa il pur interessante e innovativo Piano Juncker, a favorire con effetto-leva i progetti privati, perché questa è una logica emergenziale, tipica di una fase in cui il mercato del credito è bloccato. Dovrebbero invece creare i cosiddetti «vantaggi localizzativi», specie al Sud, che incentivano gli investitori privati ad agire. E tali convenienze localizzative non devono più soltanto mirare alle infrastrutture fisiche, ma ai fattori immateriali dello sviluppo: creare al Sud dei poli di ricerca e innovazione tecnologica di eccellenza, lungo il crinale che incrocia le tecnologie-chiave identificate a livello europeo e le vocazioni scientifiche locali, rafforzare il tessuto scolastico e universitario e le competenze tecnico-professionali, contrastare efficacemente, mediante investimenti in sicurezza, il problema della criminalità organizzata. Probabilmente, stanti i vincoli di finanza pubblica esistenti in ragione degli obblighi europei e della costituzionalizzazione del pareggio di bilancio, occorrerà chiedere, in sede politica, una revisione degli orientamenti europei, per mettere in campo un programma di investimenti pubblici sostenuti dal bilancio europeo, anche in debito, tramite un rilancio dell'idea, troppo prematuramente abbandonata, degli eurobond.

Ma soprattutto la lezione che viene dal Masterplan e dai Patti per lo sviluppo è che occorre una visione unitaria, concertata, dello sviluppo del Mezzogiorno, che prevalga sulla logica estemporanea del provvedimento ad hoc o dell'accumularsi di tanti incentivi diversi, senza un filo strategico unificante. Questa cultura non è però ancora del tutto penetrata dentro le logiche di governo, se si considera che il recentissimo decreto-legge per il Mezzogiorno del 20 giugno 2017 contiene una serie di misure che, seppur apprezzabili se prese singolarmente, non disegnano però una strategia di insieme e coerente di sviluppo, apparendo ancora come una sovrapposizione di risposte a esigenze puntuali.

Spesa per investimenti e divari infrastrutturali regionali: un approfondimento del caso piemontese

Claudio Bedin¹, Santino Piazza¹

1. Introduzione

Il Piemonte, tra i motori trainanti dello sviluppo del Paese a partire dal periodo immediatamente successivo al dopoguerra, ha subito nell'ultimo quindicennio un progressivo ridimensionamento, in termini di quote di prodotto rispetto al totale nazionale e in termini di benessere. Il confronto con le regioni del Centro-Nord più dinamiche indica un arretramento in termini di crescita e competitività e, in prospettiva, la ripresa dopo lo shock economico e produttivo seguito alla crisi del 2008 potrebbe non consentire il recupero delle posizioni perdute. Il dibattito che a partire dal dopoguerra ha coinvolto la comunità scientifica si è tradizionalmente concentrato sui persistenti divari nella ricchezza e nella competitività tra regioni del Sud e regioni del Nord nel nostro Paese, ma, all'interno dei modelli esplicativi proposti al fine di comprendere tali divari, vi sono argomenti utili anche per comprendere le dinamiche interne al club di regioni del Centro-Nord caratterizzate da un livello di benessere comparabile. Tra i diversi filoni di indagine che si sono occupati della natura dei divari territoriali nella crescita economica e delle ricette di politica economica da utilizzare per la loro riduzione, la comprensione del ruolo delle infrastrutture e del capitale pubblico nel percorso di crescita territoriale si è ritagliato uno spazio di massima rilevanza.

Il governo regionale piemontese nei prossimi anni sarà impegnato in uno sforzo rilevante per supportare il sistema produttivo locale e aumentarne, nei limiti delle condizioni strutturali che lo contraddistinguono, il potenziale di crescita. Il riequilibrio dei conti pubblici locali, a tutti i livelli di governo, dovrà essere accompagnato dal recupero

1. Ires Piemonte.

di efficienza nell'erogazione delle risorse e dal miglioramento nella qualità dei servizi pubblici. Il ruolo delle infrastrutture sarà centrale in entrambi i casi e le politiche regionali avranno il compito di assecondare il potenziale di crescita del sistema economico locale che una adeguata spesa per investimenti, in termini quantitativi e qualitativi, può garantire attraverso un'attenta programmazione, realizzazione e valutazione degli interventi.

Si è moltiplicato il numero di studi empirici aventi a oggetto la misura delle grandezze relative alla dotazione infrastrutturale e l'analisi degli effetti di medio e lungo periodo che le stesse hanno sulla crescita del prodotto regionale. Non solo la ricerca, l'innovazione e il progresso tecnico a carico del settore privato, ma l'intensificata accumulazione di capitale pubblico, di tipo fisico, è quasi unanimemente ritenuta un fattore che supporta positivamente la crescita regionale (Di Giacinto, Micucci e Montanaro, 2011).

Un sottoinsieme di originali misure di dotazione infrastrutturale di tipo trasportistico calcolate sul periodo 1996-2014 sembrano confermare un ritardo a sfavore della regione Piemonte rispetto alle regioni comparabili del Nord Italia, ancorché una rielaborazione di queste misure che tenga conto dell'accessibilità imponga cautela nell'interpretare gli ordinamenti tra regioni basati su indicatori fisici tradizionali. Limitando le evidenze agli indicatori basati sui soli indicatori fisici di tipo quantitativo, si conferma il ritardo della regione già indicato nelle graduatorie offerte dall'istituto Tagliacarne (2001, 2002) di tipo trasportistico. Allargando lo sguardo alle graduatorie offerte dal medesimo istituto per quel che riguarda la dimensione sociale, si conferma per il territorio piemontese una posizione al di sotto della media nazionale.

Questi risultati, ancorché le criticità connesse all'utilizzo di graduatorie basate su indicatori sintetici di dotazione fisica siano ampiamente discusse in letteratura (Bronzini, Casadio e Marinelli, 2012), impongono all'agenda di ricerca l'approfondimento delle cause del gap infrastrutturale tra i territori, non solo per quel che riguarda il divario Nord-Sud ma pure all'interno del club delle regioni più ricche del Centro-Nord. Tra le possibili determinanti dei divari infrastrutturali territoriali vi è la diversa disponibilità di risorse per investimento nei territori. Questa è l'ipotesi più semplice, ancorché controversa, e può essere giustificata ipotizzando che a parità di efficienza e capacità

fiscale, i territori che hanno maggiormente compresso questa spesa possano essere quelli in cui il divario si è allargato rispetto a quelli che non hanno ridotto della stessa misura l'accumulazione di capitale.

Pur tenendo conto dell'assunto secondo cui, per ragioni che vanno dall'efficienza della spesa a fattori esogeni non controllabili direttamente dagli enti responsabili, non sempre valori più elevati di spesa coincidono con una maggiore dotazione di beni capitali, tema non al centro del presente lavoro, si fornirà una completa, per quanto possibile, evidenza descrittiva sui differenziali regionali nel tasso di accumulazione degli investimenti pubblici per livello di governo, utilizzando diverse fonti di dati, per il periodo 2000-2014. In questo modo si intende fornire una prima verifica dell'ipotesi secondo cui tale divario vada ascritto a una differenza significativa nella disponibilità di risorse per gli interventi in conto capitale in territori comparabili (le regioni a statuto ordinario nel Nord Italia) e si formulano alcune ipotesi interpretative dopo aver illustrato i risultati, in particolare orientate all'approfondimento dei legami tra interventi infrastrutturali ed efficienza e implementazione dei programmi di spesa.

Il rapporto si articola in tre sezioni. Dopo aver trattato, attraverso un'ampia sintesi, i principali risultati di un'analisi originale delle dotazioni locali in termini di infrastrutture trasportistiche regionali sfruttando la ricostruzione effettuata in Bedin e Piazza (2017, d'ora in avanti BP) degli indicatori fisici infrastrutturali², il lavoro approfondisce, avendo a riferimento il Piemonte, alcune delle principali evidenze relative all'intervento in conto capitale dei livelli di governo locale nel confronto interregionale. Si verificherà, attraverso una ricostruzione quantitativa, se e in che misura la spesa per livelli di governo nel nostro territorio si discosti dalla media nazionale e, in particolare, da quella espressa dai territori comparabili per livello di sviluppo socioeconomico. Seguiranno le conclusioni del lavoro.

2. Per un approfondimento, e per poter consultare le graduatorie risultanti dall'analisi, si rimanda al capitolo 4 dell'articolo citato, scaricabile dall'archivio dell'Associazione Italiana di Scienze Regionali:

https://www.aisre.it/images/aisre/59c03d37e03b83.56385007/Bedin_Piazza.pdf.

2. Indicatori di infrastrutturazione fisica di tipo trasportistico. La regione Piemonte nel confronto regionale

Gli indicatori di dotazione infrastrutturale costituiscono l'ingrediente principale dell'analisi sulle differenze territoriali relative al capitale pubblico disponibile. Rappresentano una preziosa fonte informativa per una descrizione delle dotazioni infrastrutturali dei territori piemontesi nel confronto con le altre regioni italiane e per il confronto temporale. Il dibattito nato intorno alla capacità informativa degli indicatori sintetici infrastrutturali, e alla loro appropriatezza ai fini delle politiche di perequazione infrastrutturale, è acceso, e i detrattori ne evidenziano i limiti non solo informativi ma pure interpretativi nei confronti della realtà che vogliono esplorare (si veda Nannariello, in Banca d'Italia, 2011). Ma le alternative, almeno a nostra conoscenza, non sono disponibili, almeno non ai fini di un esaustivo confronto territoriale.

Le uniche serie di indicatori disponibili di tipo trasportistico per un periodo di tempo sufficientemente lungo, gli indicatori costruiti dall'istituto Tagliacarne a partire dal 1991, oltre a non essere disponibili per gli anni più recenti, non consentono una rielaborazione a fini di replica utilizzando i dati di base, così da poterne valutare la consistenza e apportare modifiche, laddove opportuno per diverse finalità di analisi. Gli altri indicatori sintetici disponibili, di fonte Istat o altra fonte, sono costruiti per fissare il confronto per un singolo periodo (un singolo anno o un periodo di tempo limitato) o sono calcolati su dati di base non facilmente reperibili o aggiornabili (si pensi ai lavori di Messina, 2009, o Mazziotta e Pareto, 2007, per citarne solo alcuni).

Dal momento che gli indicatori disponibili in letteratura misurano dimensioni e fenomeni del tutto diversi, e spesso non sono comparabili tra loro, si è proceduto alla costruzione di un insieme originale di indicatori relativi al livello di dotazione infrastrutturale quanti-qualitativa delle province e regioni italiane limitato al campo dei trasporti, ovvero una delle componenti delle infrastrutture economiche di tipo fisico. In BP si discutono nel dettaglio le differenti versioni calcolate e i motivi delle diverse scelte metodologiche, insieme alle procedure di normalizzazione, oltre a una ricognizione dei limiti informativi dei medesimi indicatori, in particolare la non tempestiva disponibilità di

microdati aggiornati sulle grandi infrastrutture di trasporto (ferrovia e autostrade) di pertinenza delle imprese statali o comunque non di pertinenza dei territori regionali. Sono state utilizzate alcune delle metodologie più diffuse all'interno della letteratura dedicata alle misure della dotazione infrastrutturale, innovando dove possibile nei metodi e nelle variabili. Il dettaglio sulle metodologie utilizzate e le innovazioni introdotte nella composizione degli indicatori sintetici sono disponibili in BP.

I dati utilizzati per la costruzione degli indicatori sintetici infrastrutturali provengono principalmente dalla banca dati Istat dell'Atlante statistico territoriale delle infrastrutture (ASTI), che contiene informazioni relative alla dotazione infrastrutturale misurata per 10 macroaree (Ambiente, Commercio, Cultura, Energia, Intermediazione Monetaria, Istruzione, Sanità, Trasporti, Turismo, Generali), per i livelli amministrativi provinciali e regionali negli anni compresi tra il 1996 e il 2014.

2.1 La procedura di costruzione degli indicatori: i fattori di scala

Di seguito, suddivisi per principali modalità di trasporto, vengono presentati gli indicatori infrastrutturali calcolati. Questi sono stati sottoposti a un processo di standardizzazione in modo da poterli rendere confrontabili tra aree geografiche diverse. La scelta del fattore di scala evidenzia la necessità di confrontare le dotazioni (il lato dell'offerta) con la domanda potenziale di trasporto. Questa procedura di normalizzazione è largamente diffusa nella letteratura che tratta degli indicatori di dotazione infrastrutturale. Nelle tabelle 1 e 2 sono presentate le variabili utilizzate per la standardizzazione delle componenti dell'indicatore sintetico trasportistico.

La costruzione degli indici infrastrutturali sintetici è avvenuta per passaggi successivi: una prima misura di dotazione è stata costruita sulla base di indicatori esclusivamente quantitativi (tabella 1), si è provveduto poi a inserire al loro interno elementi qualitativi (tabella 2), attraverso un'opportuna pesatura, per giungere a una misura quali-quantitativa. Gli indicatori qualitativi costituiscono un correttivo e integrano il dato puramente fisico, sintetizzato negli indicatori quantitativi, che appare per alcune dimensioni lacunoso, e tale da distorcere il fenomeno sottostante.

Tabella 1. Indicatori e metodologie per la normalizzazione: perimetro quantitativo

<i>Dimensione indagata (indicatori quantitativi)</i>	<i>Fattore di Scala</i>
strade comunali+provinciali+regionali	superficie territoriale
strade statali	superficie territoriale
autostrade	superficie territoriale
numero di stazioni ferroviarie	superficie territoriale
lunghezza rete ferroviaria e in concessione/gestione comm.-gov.*	superficie territoriale
area di sedime	bacino di utenza
area di parcheggio	bacino di utenza
superficie delle piste	bacino di utenza
lunghezza accosti	bacino di utenza
superficie piazzali merci	bacino di utenza
capacità magazzini e silos	bacino di utenza

*Fonte: elaborazione su dati di fonte Istat. * Gestione commissariale/governativa*

Tabella 2. Indicatori e metodologie per la normalizzazione: perimetro qualitativo

<i>Dimensione indagata (Indicatori qualitativi)</i>	<i>Fattore di Scala</i>
chilometri di autostrade a tre corsie	estensione totale rete autostradale
numero di incidenti stradali	estensione totale rete stradale e autostradale
numero stazioni almeno silver	totale stazioni
rete ferroviaria FS e in concessione elettrificata	totale rete ferroviaria
tonnellate cargo imbarcate e sbarcate	totale annuo italiano
passengeri arrivati e partiti	totale annuo italiano
tonnellate merci imbarcate e sbarcate	totale annuo italiano
passengeri imbarcati e sbarcati	totale annuo italiano

Fonte: elaborazione su dati di fonte Istat

2.2 Indicatori quantitativi: ordinamento regionale

Un primo ordinamento dei territori regionali deriva dalla sintesi dei dati puramente quantitativi, costruiti sulla base delle variabili per il livello amministrativo regionale contenute in ASTI (BP). La regione Piemonte nel 1996 si posizionava al tredicesimo posto a livello nazionale, con un punteggio di dotazione infrastrutturale totale pari a 75,1 (al lordo delle strutture portuali). Tale risultato, nettamente al di sotto della media italiana (=100), è condizionato dall'assenza di porti sul territorio regionale e da un punteggio estremamente basso per quanto riguarda la dotazione aeroportuale, pari a poco più di 65 punti. Si possono apprezzare risultati positivi rispetto alla dotazione stradale e, soprattutto, a quella ferroviaria, che, con un punteggio di oltre 132, si attestava nel 1996 al quarto posto, alle spalle delle sole regioni Liguria, Campania e Lombardia. Tale risultato, per quanto riguarda la rete ferroviaria, sarebbe da attribuirsi in larga parte alle province di Novara, Asti e Alessandria, con valori al di sopra della media nazionale; le stesse province sono responsabili del buon livello di dotazione stradale, con Asti in recupero nell'ultimo periodo temporale analizzato (2014) dopo i lavori sull'autostrada Asti-Cuneo.

Vi è però un arretramento della regione a partire dal 2004 e fino all'ultimo anno disponibile, il 2014. Tra le determinanti dell'ulteriore rallentamento si può indicare il calo del peso delle componenti stradali e ferroviarie, che non sembra essere stato compensato dal miglioramento della dotazione aeroportuale attribuibile agli aeroporti di Torino-Caselle e di Cuneo-Levaldigi. In questa classifica, l'insieme degli indicatori di ciascuna delle quattro dimensioni analizzate (strade, ferrovie, porti e aeroporti) ha un identico peso sulla formazione del punteggio totale finale; risultano dunque favorite le regioni che ospitano uno o più porti di rilevante importanza.

Se si esclude dall'indicatore sintetico la dimensione portuale, la regione Piemonte risale la classifica fino al settimo posto nel 1996, a un livello pari alla media nazionale, ma il posizionamento successivamente non migliora, ovvero la regione perde posizioni negli anni 2004 e 2014, come nel caso del ranking che tiene conto delle infrastrutture portuali. Tra le regioni del Nord Italia comparabili è l'unica a caratterizzarsi per un calo nei tre periodi.

Il punteggio rilevato su alcune delle dimensioni di dotazione infrastrutturale puramente fisica mostra il limite di questa tipologia di indicatori nella rappresentazione della dotazione locale infrastrutturale trasportistica. Per fare un esempio eloquente, il punteggio di dotazione aeroportuale sarebbe pari a 58,1 per la regione Lombardia al 2014, regione che ospita, oltre all'aeroporto di Milano-Linate, due dei più importanti scali aeroportuali a livello nazionale. Più di un dubbio lasciano anche i soli 34 punti accumulati dalla regione Campania per quanto concerne la dotazione portuale.

2.3 Indicatori quali-quantitativi: i risultati delle graduatorie regionali

Una correzione dei risultati limitati agli indicatori quantitativi è stata inserita nel metodo di calcolo degli indicatori qualitativi, al fine di tener conto di dimensioni aggiuntive, quali la mole di traffico merci e passeggeri attribuibili ai diversi porti e aeroporti. Il quadro che ne emerge, sintetizzato in tabella 3, differisce sensibilmente da quello presentato in precedenza.

Il Piemonte conferma un calo nel ranking complessivo con il passaggio dal 1996 al 2004 e al 2014 secondo la correzione dei dati quantitativi proposta, attestandosi al quint'ultimo posto, con soli 61,9 punti, nell'anno finale 2014 (tabella 3). Questo calo può essere attribuito alla sostanziale perdita di peso specifico, rispetto agli altri sistemi aeroportuali nelle regioni con cui si confronta, dell'aeroporto di Torino-Caselle in termini di tonnellate cargo (merci e posta) imbarcate e sbarcate. Rimane invece elevato nel tempo il punteggio complessivo del sistema ferroviario piemontese, grazie soprattutto alla provincia di Torino che, con l'aggiunta della dimensione qualitativa, può godere della diffusa presenza di stazioni almeno silver (per una definizione delle stazioni di tipo Silver, Gold e Platinum, qui utilizzate, si veda BP) – ovvero di stazioni di tipo medio-piccolo, medio-grande e grande con una frequentazione per servizi metropolitani-regionali e di lunga percorrenza di rilievo sul totale di quelle presenti sul territorio provinciale – così come di un'elevata presenza di rete elettrificata sul totale (parametro questo per il quale spicca lo 0 della provincia di Biella, raggiungibile solamente attraverso una locomotiva a gasolio). La dimensione qualitativa corregge in questo modo e migliora il punteggio di sintesi per la provincia di Torino, e quindi il ranking regionale complessivo, grazie alla diffusa presenza di stazioni a traffico medio-elevato.

Tabella 3. Dotazione infrastrutturale quali-quantitativa al 1996, 2004 e 2014

Regione	1996			2004			2014										
	strade	ferrovie aeroporti	porti	totale	Regione	strade	ferrovie aeroporti	porti	totale	Regione	strade	ferrovie aeroporti	porti	totale			
Lazio	97,5	138,3	556,0	80,3	218,0	Lombardia	94,9	131,6	631,8	0,0	214,6	Lombardia	92,0	137,3	625,3	0,0	213,7
Lombardia	100,9	131,3	450,9	0,0	170,8	Lazio	86,4	140,4	376,1	56,1	164,8	Lazio	89,4	142,9	369,5	69,9	168,0
Liguria	104,9	178,8	64,2	296,3	161,0	Sicilia	81,3	89,8	115,1	313,8	150,0	Liguria	97,3	180,7	44,2	300,0	155,5
Campania	137,6	132,3	29,9	339,7	159,9	Liguria	87,8	177,6	43,8	268,6	144,4	Sicilia	99,0	90,0	115,3	280,9	146,3
Sicilia	79,3	89,7	86,1	266,6	130,4	Campania	123,5	132,4	39,5	236,0	132,8	Campania	120,4	137,6	39,0	263,5	140,1
Friuli-VG	60,7	97,9	37,7	260,1	114,1	Calabria	135,8	90,2	77,2	170,1	118,3	Calabria	150,3	90,6	75,2	170,4	121,6
Toscana	58,4	109,6	76,8	193,6	109,6	Friuli-VG	65,5	97,6	43,3	245,9	113,1	Toscana	55,6	111,3	72,9	209,3	112,2
Puglia	119,8	88,6	34,9	134,8	94,5	Toscana	51,0	112,4	67,3	177,5	102,0	Emilia-R	88,3	109,1	86,7	128,1	103,0
Veneto	90,2	100,6	90,6	92,4	93,4	Veneto	86,2	105,5	100,1	97,3	97,3	Veneto	83,7	107,0	116,6	86,9	98,6
Calabria	167,6	88,7	57,2	59,0	93,1	Puglia	80,5	89,4	49,0	144,9	90,9	Friuli-VG	61,4	98,9	39,3	173,5	93,3
Emilia-R	92,5	104,0	76,4	71,6	86,1	Emilia-R	89,2	105,5	63,9	96,8	88,8	Puglia	73,4	90,1	63,6	133,2	90,0
Piemonte	105,0	108,8	105,2	0,0	79,7	Basilicata	230,9	58,0	0,0	6,9	73,9	Basilicata	192,3	58,6	0,0	10,7	65,4
Marche	64,8	85,0	46,5	60,4	64,2	Molise	201,9	64,9	0,0	10,1	69,3	Molise	191,5	59,3	0,0	10,7	65,4
Abruzzo	115,2	91,0	31,8	17,3	63,8	Piemonte	96,9	109,2	55,1	0,0	65,3	Marche	66,7	88,4	47,4	46,7	62,3
Umbria	90,2	101,5	28,5	0,0	55,0	Marche	65,0	84,1	52,6	52,8	63,6	Piemonte	93,0	108,2	46,4	0,0	61,9

Differenti indicatori infrastrutturali possono essere dotati di una capacità informativa differente e, in alcuni casi, pensiamo ad esempio agli indicatori quantitativi, possono distorcere la rappresentazione del fenomeno oggetto di studio. Le elaborazioni, proposte in BP e qui sintetizzate, hanno esteso le dimensioni quantitative a ulteriori aspetti qualitativi e di accessibilità, e la regione appare modificare il suo ranking rispetto alle regioni comparabili del Centro-Nord, ma risulta comunque in ritardo nel confronto territoriale. Attraverso una lettura della versione dell'indicatore infrastrutturale che meglio rappresenta la dimensione dell'accessibilità, calcolata su un solo anno, il 2010, per il quale i dati sono disponibili, si indica un netto miglioramento dell'accessibilità provinciale e quindi della regione Piemonte nel suo complesso, in particolare secondo la dimensione aeroportuale. La regione Piemonte anche in questo ordinamento rimane però in posizione arretrata rispetto alle regioni comparabili, almeno per alcune tipologie di infrastrutture. Si segnala l'effetto sul totale regionale dell'arretramento dell'area metropolitana torinese, che influenza in maniera molto rilevante l'ordinamento del territorio piemontese rispetto agli altri (si veda BP per il dettaglio dei calcoli al 2010 e la descrizione approfondita delle metodologie utilizzate).

2.4 Indicatori quantitativi culturali e socio-sanitari: i risultati delle graduatorie infrastrutturali regionali Tagliacarne

Non tutto l'intervento in conto capitale dello Stato e degli enti locali ha a oggetto le opere dedicate al trasporto, ovvero le opere ricomprese tra quelle del genio civile, categoria che comprende anche le opere idrauliche e le altre infrastrutture di rete non trasportistiche. La spesa per investimenti dedicata alle opere viarie (ferroviarie, stradali e autostradali e altre vie di comunicazione) e altre opere del genio civile di responsabilità delle amministrazioni centrali, secondo la contabilità Istat delle pubbliche amministrazioni a livello nazionale, era pari a circa 16% del totale degli investimenti fissi lordi nel 2000, al 22% circa nel 2008 e il 23% nel 2014 (tabella 4). Una cifra che oscilla tra il 6 e l'8% è dedicata dallo Stato a fabbricati residenziali e non residenziali, tra cui si possono ricomprendere gran parte degli edifici dedicati a sanità, istruzione e cultura, oltre a quelli dedicati all'edilizia pubblica residenziale. Per quest'ultima tipologia è più rilevante il peso delle am-

ministrazioni locali, come si vede in tabella 4. La quota oscilla dal 42% nel 2000 al 31% nel 2014. Anche il ruolo delle amministrazioni locali nell'erogazioni di interventi in conto capitale per le opere del genio civile è rilevante, dal 38% circa nel 2000 al 43% nel 2014 (tabella 4).

Tabella 4. Peso% investimenti lordi per tipologia di bene sul totale investimenti lordi amministrazioni dello Stato e locali

<i>Amministrazioni locali</i>					
Tipologie di beni	2000	2003	2008	2011	2014
Opere stradali e altre opere del genio civile	37,8	41,0	42,6	45,2	43,0
Totale abitazioni e fabbricati non residenziali	41,7	41,5	37,0	32,7	31,0
Resto*	20,4	17,5	20,3	22,1	26,0
<i>Amministrazioni centrali</i>					
Opere stradali e altre opere del genio civile	16,0	10,8	21,8	24,7	23,0
Totale abitazioni e fabbricati non residenziali	6,4	4,1	5,6	8,4	7,4
Resto*	77,5	85,0	72,6	66,9	69,6

*Impianti, macchinari e armamenti; Prodotti di proprietà intellettuale (R&S, Software).

Fonte: contabilità Istat delle Aapp

Il peso delle infrastrutture sociali è quindi rilevante in quota di intervento complessivo per capitale fisso, in particolare per le amministrazioni locali, e gli unici indicatori che, a nostra conoscenza, sono stati calcolati ripetutamente negli anni comprendendo questa tipologia di beni sono quelli offerti dal Tagliacarne a partire dai primi anni Novanta e fino al 2012. Non sono stati più replicati e non sono disponibili altri indicatori con un respiro diacronico comparabile, almeno a nostra conoscenza. Non disponendo di una rielaborazione originale dei microdati dedicati alla dimensione socio-sanitaria e culturale, sono stati analizzati gli indicatori elaborati dall'istituto Tagliacarne nella versione messa a disposizione dall'Unione delle camere di commercio. Rimandiamo al dettaglio in Tagliacarne (2001 e 2002) per un elenco esaustivo delle variabili di dotazione usate per costruire gli indicatori sociali. In tabella 5 presentiamo una sintesi non esaustiva della tipologia di indicatori in materia di cultura, sanità e istruzione su cui Tagliacarne ha costruito gli indicatori sintetici presentati in tabella 6.

Tabella 5. Sintesi delle variabili di dotazione fisica utilizzate in Tagliacarne: strutture culturali, sanitarie e per l'istruzione. Anni dal 1991 al 2012

<i>Istituzioni ricreative e culturali</i>	<i>Istituzioni scolastiche</i>	<i>Istituzioni sanitarie</i>
Numero Musei	Numero sezioni, docenti e aule nelle scuole di ogni ordine e grado	Numerosità personale medico e paramedico
Numero biblioteche (e caratteristiche delle strutture bibliotecarie)	Numero aule speciali e altri servizi agli studenti nelle scuole non universitarie	Numero posti letto per tipologia di struttura ospedaliera/servizio offerto (anche in day hospital)
Numero rappresentazioni teatrali, cinematografiche (con indicatori di dotazione fisica)	Numero corsi universitari e docenti per i settori umanistico e scientifico	Numero apparecchiature tecnico-biomediche di diagnosi e di cura
Numero Palestre		
Numero musei d'arte, archeologia, storia e scienza		
Altri musei e giardini zoologici, acquari		
Orti botanici e riserve naturali		

Fonte: Istituto Tagliacarne

Come si indica nella tabella 6, anche lungo la dimensione socio-sanitaria la regione non raggiunge, negli anni disponibili, la media nazionale. Il punteggio più elevato si tocca nella media del triennio 2005-2007, e il posizionamento finale migliora di una posizione (dall'undicesima posizione nel periodo 1997-2000 alla decima nel 2005-2007). Nell'ultimo triennio³ 2009-2012 la regione Piemonte conserva la decima posizione, come nel triennio 2005-2007.

Rimane arretrata anche rispetto alle altre regioni del Centro-Nord, ancorché i valori assunti da alcuni indicatori consentano un miglioramento della posizione regionale, in particolare l'indicatore sintetico sulla dotazione di infrastrutture sanitarie, che passa da un punteggio di 83 a un punteggio superiore a 95 nella seconda metà degli anni Duemila. Anche l'indicatore dedicato alle strutture culturali migliora sensibilmente, passando da un punteggio pari a 89 nel primo triennio fino ad arrivare a 92 nel triennio 2005-2007.

3. I dati su cui è costruita la media 2009-2012 sono solo tre, a esclusione del 2010.

Tabella 6. Punteggi relativi agli indicatori di dotazione infrastrutturale sociale Tagliacarne. Anni vari. Media Italia=100

<i>Periodo 1997-2000</i>				
	<i>Strutture culturali</i>	<i>Strutture per l'istruzione</i>	<i>Strutture sanitarie</i>	<i>Indice sintetico infrastrutture sociali</i>
Piemonte	89	83	83	85
Lombardia	101	118	154	124
Veneto	109	105	121	111
Friuli-Venezia Giulia	97	111	109	106
Liguria	133	128	134	131
Emilia-Romagna	134	103	76	104
Toscana	179	90	88	119
Nord-Ovest	100	105	124	109
Italia	100	100	100	100
<i>Periodo 2001-2004</i>				
Piemonte	87	85	84	85
Lombardia	110	115	153	126
Veneto	100	102	121	108
Friuli-Venezia Giulia	101	112	101	105
Liguria	132	115	132	126
Emilia-Romagna	119	103	81	101
Toscana	172	93	87	117
Nord-Ovest	103	102	123	109
Italia	100	100	100	100
<i>Periodo 2005-2007</i>				
Piemonte	92	87	98	92
Lombardia	117	106	135	119
Veneto	99	94	116	103
Friuli-Venezia Giulia	108	91	87	95

<i>Periodo 1997-2000</i>				
	<i>Strutture culturali</i>	<i>Strutture per l'istruzione</i>	<i>Strutture sanitarie</i>	<i>Indice sintetico infrastrutture sociali</i>
Liguria	131	97	109	112
Emilia-Romagna	119	110	112	113
Toscana	185	83	87	118
Nord-Ovest	108	96	117	107
Italia	100	100	100	100
<i>Periodo 2009-2012</i>				
Piemonte	90	83	95	89
Lombardia	105	111	134	116
Veneto	99	97	113	103
Friuli-Venezia Giulia	123	110	83	105
Liguria	125	110	129	121
Emilia-Romagna	107	99	108	105
Toscana	175	92	84	117
Nord-Ovest	100	99	117	105
Italia	100	100	100	100

Fonte: Istituto Tagliacarne – Unione italiana delle camere di commercio.

3. Spesa per investimenti in Piemonte: dinamica di periodo (2000-2014) e confronti territoriali

La spesa per investimenti erogata dai governi locali, oltre che dallo Stato, costituisce uno dei pilastri dell'intervento infrastrutturale nel nostro Paese. La compressione di questa tipologia di spesa, complicata dalla crisi economica, l'elevato livello del consolidamento fiscale richiesto al nostro Paese a partire dal 2008 e le scelte discrezionali degli enti, è stata in Italia tra le più elevate nei Paesi sviluppati, e per gli enti territoriali tale caduta sembra non arrestarsi.

Gli enti locali in Piemonte, una regione che alla fine degli anni Novanta si stimava godesse di una dotazione di capitale pubblico non troppo dissimile da quella delle regioni comparabili per dimensioni e ricchezza (Montanaro, 2003, e Marrocu, Paci e Pigliaru, 2005), dopo la fiammata della spesa per investimenti nella prima metà degli anni Duemila, hanno ridotto tale intervento in maniera drammatica, con effetti che potrebbero amplificare il decumulo dello stock di capitale pubblico territoriale disponibile in maniera molto più accentuata rispetto alle altre regioni.

L'importanza della spesa per investimenti appare di rilievo non solo nel lungo ma pure nel breve periodo, e il protrarsi della crisi nella regione Piemonte stimola un interesse per misure che possano sostenere la domanda aggregata, insieme al rilancio della produttività (Imf, 2014).

A fronte delle evidenze sui divari territoriali negli indicatori di dotazione infrastrutturale, sembra scontato domandarsi se questo divario sia il risultato di differenze significative nella spesa in conto capitale a livello regionale. Ci si potrebbe in altre parole chiedere se, ipotizzando capacità di programmazione e disponibilità di risorse finanziarie almeno comparabili tra i territori su cui si effettua il confronto, una spesa minore (o maggiore) sia correlata con una dotazione inferiore (o maggiore) di infrastrutture.

La questione è complessa e il legame tra spesa e dotazione fisica non è immediato, anche senza tenere conto del vincolo legato all'indisponibilità di serie regionali sullo stock di capitale lordo e netto per tipologia di bene e l'origine del flusso di risorse distinto per livello di governo erogatore. Non solo il grado di efficienza della spesa e i fattori di contesto locali influenzano il legame tra valori monetari e dotazione fisica, ma pure l'ente che eroga la spesa e altre componenti possono influenzare il canale di trasmissione dall'input di spesa al bene capitale installato. Non ci occuperemo in specifico di questa tematica (si veda il lavoro di Montanaro, 2003, per una sintesi) ma ci limiteremo a fornire una dettagliata descrizione, la prima a nostra conoscenza, della dinamica e dei livelli della spesa in conto capitale, ristretta alla nozione maggiormente coerente con quella di investimento per capitale fisso (ovvero gli impegni di spesa in conto capitale considerati al netto delle partite finanziarie) da parte degli enti locali nei territori regionali. La descrizione sarà arricchita dalle evidenze descrittive presentate dalla serie storica della spesa in conto capitale per il settore pubblico e per il settore pubblico allargato di fonte Conti pubblici territoriali.

3.1 *La spesa per investimenti nelle regioni italiane: una ricostruzione effettuata per il periodo 2000-2014*

La banca dati originale utilizzata in questo rapporto, basata su una rielaborazione dei dati di consuntivo relativi agli enti regionali, comunali e provinciali, per gli anni 2000-2014 (pubblicati con cadenza annuale dall'Istat), ha permesso di ricostruire un consolidato regionale comprendente tre livelli di governo locale⁴. Su questa base si offre una valutazione della dinamica di periodo del tasso di accumulazione degli investimenti e delle quote di spesa in conto capitale al netto delle partite finanziarie per residente, limitata ai tre livelli di governo: regionale, provinciale e comunale.

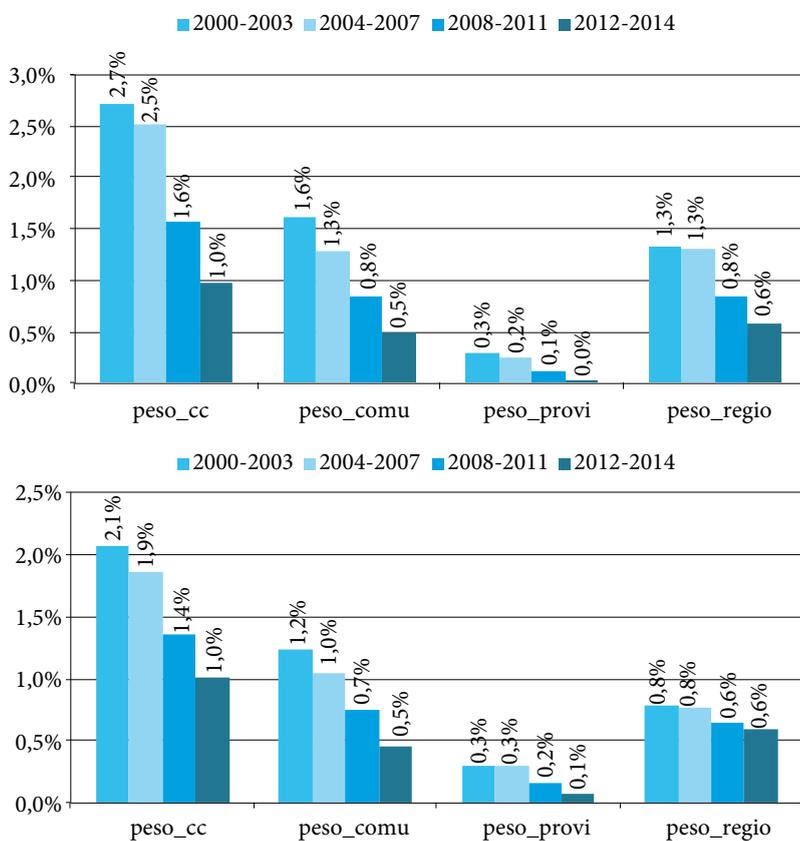
Un primo confronto aggregato si offre in figura 1, dove il consolidato per il territorio piemontese viene confrontato esclusivamente con le regioni del Nord comparabili, al netto delle regioni a statuto speciale (d'ora in avanti Rss), per verificare se via siano state, nel periodo da noi utilizzato per ricostruire la serie della spesa per investimento, differenze territoriali nella reazione della spesa in conto capitale alla dinamica del PIL. Come si nota in figura 1, per tutte le regioni la spesa di sola competenza degli enti locali ha reagito nella stessa maniera al calo della ricchezza prodotta nei territori. L'effetto prociclico della riduzione degli investimenti in fase di calo del PIL ha toccato livelli comparabili in tutte le regioni del Nord.

Il calo del totale della spesa consolidata sul PIL dal 2000-2003 al 2012-2014 nel territorio piemontese è pari a 1,7 punti percentuali sul PIL, mentre nello stesso periodo nel Nord il calo è stato di 1,1 punti. Il livello di partenza più elevato rispetto al Nord Italia giustificherebbe la forte riduzione, e l'indebolimento della quota di investimenti sul PIL è visibile già a partire dal quadriennio 2008-2011. La necessità di riassorbire l'elevato impegno finanziario a supporto della spesa iniziale più elevata avrebbe anticipato, complice il ciclo economico avverso e i vincoli di finanza pubblica imposti ai governi locali, la riduzione dell'intervento in conto capitale degli enti locali nel territorio piemontese rispetto a quanto avveniva nel resto del Nord Italia. In media, l'impegno in conto capitale dal 2004 al 2014 del livello provinciale si è praticamente azzerato. In tutti i periodi, eccetto il primo quadriennio, nei quali la quota di spesa nel

4. Per la metodologia di consolidamento si veda la nota 9.

Piemonte è pari a quella nel resto del Nord, la spesa provinciale in quota di PIL è stata minore rispetto alla media delle altre province. A livello comunale, la spesa in quota di PIL è passata da 3,7 punti percentuali nel 2004 a 1,3 punti sul PIL nel 2014. In media, nel periodo 2000-2004 era pari a 1,6 punti di PIL, e tocca 0,3 punti nel periodo finale (figura1). Questo è il calo più rilevante tra quello diffuso nei tre livelli di governo.

Figura 1. Piemonte (riquadro a sinistra) e regioni del Nord* (riquadro a destra). Peso spesa media pluriennale per investimenti su PIL. Dati di bilancio. Spesa calcolata al netto delle partite finanziarie.



Fonte: elaborazione su dati di bilancio degli enti locali di fonte Istat. *Nord: Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna, Liguria, Toscana. Peso_cc: quota del consolidato regionale su PIL, peso_comu: quota attribuibile ai comuni, peso_provi: alle province, peso_regio: alle regioni

La quota della spesa per investimenti in termini di conto consolidato degli enti locali nel territorio piemontese sul totale erogato dalle cinque regioni del Centro-Nord maggiormente comparabili con la nostra era il 17% nel 2000; è aumentata di due punti percentuali nel 2004 (19%) e scesa di ben 5 punti nel 2010 (al 14%). La quota dell'intervento degli enti locali piemontesi per investimenti si ridurrebbe, rispetto a queste regioni, già a partire dalla seconda metà degli anni 2000⁵.

3.2 Il tasso di accumulazione degli investimenti e i livelli dell'intervento in conto capitale nei territori regionali dal 2000 al 2014

Utilizzando il consolidato territoriale ricostruito per tutte le regioni italiane per gli anni 2000-2014⁶ è stato calcolato il tasso di accumulazione degli investimenti e poi effettuato un confronto delle medie di periodo dei livelli dell'intervento pro capite, estendendo l'analisi ai livelli di governo regionale, comunale e provinciale. Limiteremo il confronto regionale ai territori del Nord Italia, maggiormente comparabili con il territorio piemontese, comprendenti la Lombardia, il Veneto, la Liguria, l'Emilia-Romagna e la Toscana. Sono assenti i dati per il Nord comprendenti le tre regioni a statuto speciale, in quanto territori del tutto eterogenei dal punto di vista istituzionale e in materia di regime di finanziamento. Si fornisce così una prima, aggregata, fotografia delle tendenze nei territori rispetto all'accumulazione di capitale pubblico e una descrizione dei divari territoriali relativi al livello pro capite della spesa per investimento. Quest'ultimo ci è sembrato l'indicatore normalizzato più adeguato per il confronto dell'intervento degli enti di governo locale per investimenti, tenuto conto anche dei differenti trend demografici in atto nel quindicennio nelle diverse regioni. Ricordiamo infatti che nel periodo in esame la dinamica demografica, che influenza le decisioni delle istituzioni pubbliche locali o centrali in materia di investimenti infrastrutturali, nelle regioni utilizzate nel confronto è eterogenea. Due regioni presentano la dinamica più bassa tra quelle selezionate. Una

5. Dati non presentati in tabella per esigenze di spazio, ma disponibili su richiesta presso gli autori.

6. Raccolti dall'Istat nei diversi anni in forma aggregata al livello regionale. Non è possibile fornire una disaggregazione a livello provinciale dei dati di bilancio.

regione, la Liguria, cresce nel periodo 2000-2014 dell'1%, seguita dal Piemonte, che cresce del 5% circa. La Toscana (+7% circa) e il Veneto (+8%) indicano valori intermedi, mentre l'Emilia-Romagna (+11% circa, ovvero poco meno di 450 mila residenti) e la Lombardia (+10% circa, ovvero quasi un milione di residenti nel quindicennio in esame) sono le regioni che crescono maggiormente⁷. Non disponendo di dati distinti per tipologia di bene (ovvero sistema viario e ferroviario, strutture a rete di tipo idraulico, per l'acqua e per i reflui, edilizia sanitaria e scolastica, per fare alcuni esempi), la verifica della disponibilità, potenziale, di capitale pubblico per i residenti in un determinato territorio può essere confrontata attraverso questa normalizzazione sui valori aggregati di spesa. Altri indicatori, come ad esempio la spesa per unità di superficie, potrebbero essere utili nel caso si disponga di dati di spesa maggiormente disaggregati per tipologia di bene capitale.

Tabella 7. Conto consolidato⁸ territoriale basato sui conti consuntivi. Tassi medi annui di crescita del tasso di accumulazione degli investimenti (su valori concatenati base 2010). Al netto delle partite finanziarie.

	00-05	05-10	10-14
Piemonte	1,9	-10,0	-6,8
Lombardia	3,5	-4,6	-13,0
Veneto	2,3	-8,2	0,4
Liguria	0,6	-5,0	-8,5
Emilia-Romagna	1,6	-9,9	-5,8
Toscana	2,9	-3,6	-10,4

Fonte: elaborazione su dati Istat e ministero dell'Interno

Il conto consolidato territoriale regionalizzato (tabella 7) mostra le differenze tra il Piemonte e le regioni del Nord comparabili relative

7. Dati Istat relativi alla popolazione residente al primo gennaio. Scaricabili da <http://dati.istat.it/#>.

8. Ai fini del consolidamento territoriale, la somma delle voci di bilancio dei tre livelli di governo provinciale regionale e comunale è stata nettizzata dei trasferimenti interni in conto capitale.

al tasso di accumulazione degli investimenti in tre distinti periodi. Solo due regioni presentano, nel periodo di massima intensità ciclica, almeno fino al 2005, un tasso medio annuo a prezzi costanti inferiore a quello piemontese (Liguria ed Emilia-Romagna). Al netto del caso lombardo, che con il suo 3,5% medio annuo è il territorio con la dinamica più elevata nell'area del Nord, il Piemonte esprime un tasso pari a +1,9% in media nel periodo iniziale 2000-2005, solo di poco inferiore a quello delle regioni comparabili per dimensione e peso economico, Veneto e Toscana. Queste ultime presentano una media annua pari rispettivamente a 2,3% e 2,9% nel periodo iniziale. Questo valore appare compatibile con un livello iniziale più elevato per la nostra regione. Il calo del tasso medio annuo nei periodi successivi (fino al 2010 e nell'ultimo periodo, ovvero fino al 2014) accomuna tutte le regioni del Nord Italia, con qualche eccezione. Il consolidato piemontese indica però un calo molto più intenso rispetto alle altre regioni del Nord Italia, eccetto l'Emilia-Romagna, già a partire dalla seconda metà degli anni Duemila (-10%). Questo dato si conferma anche nel periodo 2010-2014, per un valore di circa -7% in media annua. Il tasso di accumulazione degli investimenti sarebbe diminuito, quindi, a partire dalla seconda metà degli anni Duemila, prima dell'esplosione della crisi di bilancio dello Stato, ovvero il biennio 2011-2012.

Il rallentamento potrebbe aver avuto un effetto significativo, a livello di consolidato, anche sui livelli degli interventi pro capite per investimenti erogati dagli enti locali sul territorio. In tabella 8 sono indicati i livelli della spesa media consolidata regionale normalizzata sulla popolazione, a valori reali. Si utilizza una media quadriennale per i primi tre periodi (2000-2003, 2004-2007 e 2008-2011) e una media triennale per il 2012-2014, al fine di smorzare l'erraticità della serie degli investimenti fissi al netto delle partite finanziarie. I periodi scelti costituiscono le finestre temporali entro cui definire l'impatto delle dinamiche quinquennali della spesa. Una periodizzazione alternativa non modifica comunque in maniera sensibile i risultati.

Il livello pro capite iniziale in Piemonte era superiore a quello delle regioni del Centro-Nord nel primo quadriennio. In questo (2000-2003) la media piemontese è pari a 813 euro circa (tabella 8). Solo la Liguria presentava un valore più alto (844 circa). La Lombardia presentava nello stesso periodo il valore più basso (627 circa). Le altre regioni si distanziano in media dal Piemonte per importi pari a 145 euro (Toscana), 130 euro

(Emilia-Romagna), e 50 euro circa (Veneto). Nel periodo di picco della spesa in conto capitale, nel periodo 2004-2007, la media del consolidato piemontese mantiene il primato, ancorché il livello dal primo periodo sia calato di circa 30 euro. Anche la Liguria nel secondo quadriennio esprime valori inferiori (100 euro circa) rispetto al Piemonte.

Nel periodo successivo, 2008-2011, la spesa piemontese cala in maniera rilevante, di circa 325 euro pro capite (tabella 8). È il calo più intenso tra le regioni del Nord. Il riassorbimento del rilevante intervento per investimenti del primo periodo non ha però interrotto il calo successivo, che ha portato la media piemontese nel periodo finale a valori inferiori rispetto a tutte le regioni del Nord, eccetto la Lombardia, che esprime un valore comparabile a quello piemontese nell'ultimo triennio 2012-2014.

Tabella 8. Conto consolidato territoriale su conti consuntivi. Valori pro capite (su valori concatenati base 2010). Al netto delle partite finanziarie.

	00-03	04-07	08-11	12-14
Piemonte	813,2	782,4	457,7	267,2
Lombardia	626,6	629,3	463,9	265,5
Veneto	764,6	690,2	421,5	354,8
Liguria	843,6	682,0	489,0	348,8
Emilia-R.	682,7	586,5	372,2	315,6
Toscana	668,5	625,9	514,0	377,4

Fonte: elaborazione su dati di consuntivo degli enti locali di fonte Istat

Separando la spesa per i livelli di governo (tabella 9) si nota come sia l'ente regionale che gli enti comunali in Piemonte esprimano un livello nella prima metà degli anni Duemila superiore a quello delle altre regioni comparabili. Entrambi i livelli di governo nell'ultimo triennio cadono al di sotto del livello medio delle altre regioni del Nord. L'unico livello di governo che non ha mai tenuto il passo con la media delle altre regioni del Nord è quello provinciale. In media di periodo, se non si tiene conto della Liguria, dove le province hanno erogato in media una spesa minore anche di quella piemontese nei primi due quadrienni, le province piemontesi hanno erogato il livello più basso di spesa normalizzata sulla popolazione.

Tabella 9. Spesa per investimenti per livello di governo. Valori pro capite (su valori concatenati base 2010). Al netto delle partite finanziarie.

	00-03	04-07	08-11	12-14
<i>Livello di governo: regioni</i>				
Piemonte	332,7	376,2	246,2	165
Lombardia	175,5	209,2	199,5	127,5
Veneto	265,1	308,8	214,1	238,2
Liguria	329,0	326,1	254,6	235,2
Emilia-R.	218,6	207,4	171	201,4
Toscana	217,7	247,4	279	280,9
<i>Livello di governo: province</i>				
Piemonte	75,5	70,2	32,8	11,9
Lombardia	91,1	98,3	57,1	28,4
Veneto	56,1	77	35,6	13,1
Liguria	58,8	58	43,6	16,1
Emilia-R.	100	99,2	68,5	27,5
Toscana	99,4	104	61	31,8
<i>Livello di governo: comuni</i>				
Piemonte	410,0	370,2	245,3	137,2
Lombardia	319,7	343,1	257,5	147,1
Veneto	375,7	301,5	222,8	141,8
Liguria	444,2	346,7	315,3	171,3
Emilia-R.	356,9	323,5	204,8	145
Toscana	318,6	324,8	257	145,9

Fonte: elaborazione su dati di consuntivo degli enti locali di fonte Istat

Il rallentamento del tasso di accumulazione degli investimenti attribuibile esclusivamente alle decisioni di bilancio degli enti locali potrebbe essere stato in qualche misura compensato dalla spesa in conto capitale espressa dalle istituzioni del governo centrale

sul territorio, limitandone il perimetro al settore pubblico, quindi escludendo gli operatori che erogano servizi destinabili alla vendita. In tabella 10 abbiamo ricostruito la spesa erogata dagli enti sul territorio di fonte Cpt (Conti pubblici territoriali) che tiene conto anche di questa dimensione (ministeri, Inps e Anas, per citare i più rilevanti), al netto della spesa in conto capitale attribuibile al settore relativo a previdenza e integrazioni salariali⁹. In tabella 10 si indica il *livello* della spesa pro capite calcolato sui dati Cpt, con l'aggiunta dell'erogatore di spesa di pertinenza statale (anche proveniente da partecipate), e si tiene anche conto dell'intervento per investimenti effettuato da altri enti (comunità montane, unioni di comuni ecc.) presenti sul territorio, oltre ai tre livelli di governo da noi considerati, e dalle società partecipate dagli enti di governo inferiore (limitate, ricordiamo ancora una volta, al settore pubblico che eroga servizi non market). In questo caso (tabella 10) si conferma e si intensifica il differenziale positivo a favore del Piemonte nella prima metà degli anni Duemila rispetto alle regioni del Nord, esclusa la Liguria, che esprime valori più elevati. L'apporto della spesa di pertinenza centrale sul territorio innalza il livello pro capite, che, nella media relativa ai periodi 2000-2003 è più elevata di quella delle regioni del Nord eccetto la Liguria. Il differenziale tra il livello pro capite piemontese e quello della regione con il livello più basso nel primo quadriennio (il Veneto) è pari a circa +350 euro, che nel 2004-2007 scende a circa +250 euro. I valori piemontesi rimangono comunque su livelli elevati anche a seguito della crisi del 2008. Nonostante in termini pro capite il livello dell'intervento in conto capitale nel territorio piemontese si riduca dal quadriennio 2004-2007 al periodo 2008-2011 di circa 240 euro, il livello si stabilizza nell'ultimo triennio 2012-2014 su valori superiori a quelli delle altre regioni del Nord indicate, differentemente da quanto accade nel caso descritto in precedenza relativamente ai livelli di governo inferiori (ovvero le sole regioni, comuni e province).

9. Questo settore, molto rilevante in termini di quota sul totale della spesa in conto capitale classificata nei conti Cpt per territorio, comprende in buona parte trasferimenti in conto capitale.

Tabella 10. Confronto Piemonte regioni Nord Italia su valori di spesa capitale pro capite (dati Cpt) (valori concatenati base 2010). Somma dei livelli di governo: amministrazioni locali, regionali e centrali. Settore pubblico. Medie di periodo

	2000-2003	2004-2007	2008-2011	2012-2014
Piemonte	1408,5	1235,9	994,2	1053,8
Lombardia	1101,1	869,5	839,5	755,4
Veneto	1060,8	990,4	927,8	848,4
Liguria	1736,0	1290,4	1155,5	1014,9
Emilia-R.	1191,2	1162,4	895,7	668,6
Toscana	1273,6	1057,2	1018,5	694,5

Fonte: elaborazioni su dati Cpt. Al netto di partecipazioni azionarie e conferimenti, concessione di crediti. Sono escluse le voci relative alla spesa per il settore previdenza e integrazione salariale

L'aggiunta delle entità di pertinenza statale che operano sul territorio regionale (limitate a competenze sull'erogazione di servizi non di mercato) alza il livello complessivo dell'intervento in tutte le regioni del Nord Italia, ancorché tali interventi non siano in grado di invertire la dinamica negativa della spesa capitale aggregata a partire dal 2005. In Piemonte l'effetto positivo è più pronunciato nella prima metà degli anni Duemila. Compenserebbe il successivo calo attribuibile ai soli enti di governo inferiore, mantenendo i livelli medi nel quadriennio 2012-2014 comparabili a quelli del 2008-2011 e superiori a quello delle regioni del Nord da noi confrontate.

Abbiamo limitato il confronto dei dati basati sul consolidato territoriale da noi ricostruito con quello di fonte Cpt nella versione al netto delle entità del settore pubblico allargato, ovvero il perimetro che incorpora anche le grandi società quali Eni, Ferrovie dello Stato, Poste e altre tipologie di imprese a partecipazione pubblica centrale che erogano servizi destinati alla vendita. I dati in nostro possesso (limitati ai conti consuntivi degli enti locali), su cui abbiamo costruito il consolidato regionale, non consentivano di allargare il perimetro dell'intervento in conto capitale sul territorio regionale a queste entità. Ma come nel caso dell'aggregato che tiene conto, per il settore pubblico, dell'attività in conto investimenti delle entità statali sul ter-

ritorio regionale, anche nel caso delle grandi imprese partecipate dallo Stato e altre agenzie che intervengono sulle dotazioni infrastrutturali territoriali, l'effetto nei differenti periodi da noi considerati potrebbe essere stato rilevante, e il confronto interregionale potrebbe fornire indicazioni utili anche per cogliere la dinamica della spesa per le grandi reti di trasporto (ed energetiche) nella nostra regione e nel resto del Nord. I dati utilizzati nelle nostre ricostruzioni degli indicatori infrastrutturali trasportistici tengono conto delle grandi reti viarie presenti sul territorio, ma non dei dati sulle reti energetiche, assenti e non più aggiornati all'interno delle fonti ufficiali.

Come nel caso delle società e agenzie che operano per conto dei ministeri sui territori nell'erogazione di servizi non market, anche in questo caso i centri decisionali sono distinti da quelli operanti ai livelli di governo locale. La modifica di alcune delle principali infrastrutture a rete che, nella seconda metà degli anni Duemila, hanno incrementato lo stock presente nel territorio piemontese dei primi anni Duemila – pensiamo, per fare un esempio, alla rete ferroviaria ad alta velocità e agli interventi di miglioramento sulla rete di servizi energetici – renderebbe verosimile un effetto positivo sulla dinamica del tasso di accumulazione e sui livelli della spesa così come ricostruita dai Cpt.

Se guardiamo all'intervento capitale in livelli pro capite, calcolato sui dati Cpt basati sul settore pubblico allargato, in tabella 11¹⁰, nel territorio piemontese dal primo al secondo quadriennio il livello cresce di più di 320 euro pro capite, la crescita maggiore tra le regioni del Nord, così come nel secondo sotto periodo (la Liguria partiva da un livello pro capite più elevato nel primo quadriennio). Torna ai livelli iniziali (2000-2003) nell'ultimo triennio (2012-2014). In quest'ultimo triennio la spesa pro capite a valori reali in Piemonte è la più elevata tra le regioni a confronto (tabella 11). Tutte le regioni del Nord Italia hanno visto crescere la spesa in livelli pro capite nel periodo precedente la crisi, e il Piemonte, insieme alla Lombardia e al Veneto, ha espresso la variazione più elevata in termini di valori pro capite dal primo al secondo quadriennio. Il Piemonte nel quadriennio immediatamente successivo alla crisi del 2007 (2008-2011) decresce meno delle altre regioni e, insieme a Lombardia e Veneto, si attesta nella media 2012-

10. Sempre al netto del settore Previdenza e Integrazione Salariale.

2014 a livelli leggermente superiori a quelli del quadriennio 2000-2003 (tabella 11).

Tabella 11. Confronto Piemonte regioni Nord Italia su valori di spesa capitale pro capite (dati Cpt) (valori concatenati base 2010). Somma dei livelli di governo: amministrazioni locali, regionali e centrali. Settore pubblico allargato. Medie di periodo

	2000-2003	2004-2007	2008-2011	2012-2014
Piemonte	1.879,5	2.202,4	2.130,7	1.887,4
Lombardia	1.545,2	1.753,6	1.629,8	1.559,0
Veneto	1.510,6	1.824,6	1.642,8	1.542,8
Liguria	2.354,3	2.473,7	1.954,6	1.707,2
Emilia-R.	1.867,3	2.071,6	1.581,9	1.463,2
Toscana	1.841,6	1.991,4	1.802,2	1.456,7

Fonte: elaborazioni su dati Cpt. Al netto di partecipazioni azionarie e conferimenti, concessione di crediti. Sono escluse le voci relative alla spesa per il settore previdenza e integrazione salariale

Il territorio piemontese in termini di flussi annuali di spesa per investimento non sembra essere stato penalizzato dall'intervento delle agenzie e delle imprese del settore pubblico allargato, nemmeno dopo il 2008, nel periodo della crisi economica. Al contrario, secondo la fonte Cpt, e diversamente da quanto evidenziato per il consolidato territoriale limitato al perimetro decisionale degli enti locali, la compressione dei flussi di investimento di pertinenza degli enti locali avrebbe trovato nella nostra regione, fino almeno al triennio 2012-2014, una robusta compensazione. Quest'ultimo termine merita una precisazione, in quanto tra le destinazioni della spesa in conto capitale aggiunto ai livelli di governo locale dalla fonte Cpt si trovano interventi su infrastrutture di tipo e scala diversa rispetto a quelle finanziate dagli enti locali¹¹, e che contengono anche interventi per servizi a rete non rilevati, per assenza di informazioni di base, nelle ricostruzioni delle

11. Il settore pubblico allargato comprende tutti i servizi erogati di tipo market nei territori, e comprende la maggior parte delle produzioni con monopolio naturale e legale, e comunque basate su servizi a rete (comprese le multi-utilities locali), così come le imprese

dotazioni fisiche di tipo trasportistico o sociale da noi presentate. Tra le infrastrutture da noi elaborate vi sono comunque (si vedano le tipologie classificate nelle tabelle 1 e 2) le tipologie attribuibili in buona parte all'intervento del governo centrale o di società che operano in concessione non legate a specifici centri decisionali nei singoli territori, come nel caso delle ferrovie o delle autostrade.

4. Conclusioni

Le prime evidenze fornite dalla rielaborazione originale degli indicatori di dotazione infrastrutturale trasportistica confermerebbero un ritardo della regione Piemonte nel confronto con altri territori comparabili del Centro-Nord. Gli indicatori trasportistici, se utilizzati in un'accezione che non prende in considerazione l'accessibilità, secondo le tendenze interpretative inaugurate dalla nuova geografia economica, sono stati oggetto di ripetute critiche (Bronzini, Casadio e Marinelli, 2012). Anche nel caso si tenga conto di questa dimensione, il Piemonte non risale in maniera rilevante l'ordinamento, anche se vi sono evidenze di un miglior posizionamento di alcune province all'interno della regione. Le indicazioni provenienti da una banca dati costruita dall'istituto Tagliacarne relativa alle dotazioni infrastrutturali per le dimensioni socio-culturali e sanitarie confermano una posizione al di sotto della media per la regione, ancorché lungo alcune dimensioni vi siano stati recuperi durante la prima metà degli anni Duemila (cultura e sanità).

L'esercizio descrittivo effettuato utilizzando due diverse fonti, un consolidato ricostruito sulla base dei dati Istat di consuntivo, fornisce una periodizzazione del ciclo degli investimenti nella nostra regione e individua il livello di governo che ha erogato il flusso d'investimento prevalente, anche nel confronto con gli altri territori comparabili. Il calo degli investimenti a partire dalla seconda metà degli anni Duemila, crollati drammaticamente nel triennio 2012-2014 nel territorio piemontese, è tra i più intensi del Nord Italia. Dopo la crescita del primo quinquennio degli anni Duemila, che ha visto il Piemonte

dedicate alla costruzione di infrastrutture. Si vedano le note metodologiche Cpt in: http://www.agenziacoesione.gov.it/it/cpt/01_sistema_cpt/04_metodologia/metodologia.html.

protagonista (in particolare l'ente regionale e i comuni) di un intenso sforzo per investimenti, il calo potrebbe essere stato fisiologico, ma il protrarsi della contrazione anche dopo il ritorno ai livelli medi del Nord Italia potrebbe aver avuto conseguenze sullo stock di capitale disponibile, almeno per quello che si ritiene di responsabilità degli enti locali. L'unico livello di governo che ha investito meno della media del Nord anche nella prima fase è stato quello provinciale.

La fonte di erogazione della spesa che sembra non aver penalizzato il territorio piemontese, anche negli anni di picco della crisi economica, è stata quella centrale (sia nella versione limitata alle agenzie del settore pubblico sia nella versione allargata ai produttori di servizi di mercato). Secondo le evidenze di fonte Cpt, lo Stato e le imprese del settore pubblico allargato, a livello locale e centrale, avrebbero erogato un robusto flusso di spesa sul territorio anche dopo lo scoppio della crisi nel 2008.

In particolare nella prima metà degli anni Duemila non sembra quindi esservi stata una difficoltà specifica degli enti locali piemontesi nell'erogazione di risorse per l'intervento in conto capitale. Anche se non siamo in grado di distinguere per tipologia di bene capitale, i volumi e le dinamiche presentate per il periodo pre crisi indicano una rilevante performance degli enti locali e degli enti centrali, appartenenti al perimetro pubblico o esterni a esso, operanti in Piemonte. Nel periodo post crisi, il rallentamento degli enti locali piemontesi sembra essere stato in qualche misura compensato dall'intervento centrale sul territorio.

Seppure le conclusioni non costituiscano evidenza causale, non sembrano esservi ragioni per imputare a una rilevante disparità nel flusso di risorse dedicate a investimenti la sottodotazione indicata dagli indicatori di dotazione infrastrutturale nel territorio piemontese.

Non disponiamo di dati per valutare su quali beni capitali siano stati concentrati gli investimenti nel primo periodo, in quanto l'informazione desunta dai bilanci degli enti locali non offre questo dettaglio. La serie dei dati disponibili non supera i 15 anni, e non è possibile ricostruire una serie affidabile dello stock di capitale pubblico territoriale a partire dai flussi di spesa annuale. Anche nel caso dell'intervento nei territori da parte degli enti centrali non siamo in grado di incrociare le informazioni per tipologia di bene capitale e livello territoriale erogatore, e non è quindi possibile fornire un col-

legamento ulteriore tra valori di spesa, stock di capitale disponibile e misure di dotazione fisica. Consapevoli di queste limitazioni, e della necessità di rielaborare e aggiornare gli indicatori sintetici di dotazione infrastrutturale riferiti alle dimensioni rispettivamente della sanità e dell'istruzione, non più aggiornati dall'istituto Tagliacarne, dimensioni su cui potrebbero essere stati dirottati maggiori volumi di risorse sul territorio sottraendo risorse all'infrastrutturazione trasportistica (come si può indicare dal miglioramento della posizione del Piemonte nel confronto territoriale lungo queste ultime due dimensioni), l'analisi delle conseguenze da un lato della fiammata di spesa erogata nella prima metà degli anni Duemila e le successiva drammatica riduzione, così come il basso livello dell'intervento provinciale lungo tutto il periodo in analisi, sulla dotazione di capitale pubblico territoriale (anche tenendo conto di dimensioni più sofisticate quali l'accessibilità dei territori) riteniamo sia necessaria e urgente.

L'aggiornamento degli studi sullo stock di capitale locale disponibile appare della massima rilevanza, così come una rielaborazione degli indicatori di dotazione trasportistica (e sociale) il più possibile condivisa e consapevole della soggettività delle scelte del ricercatore e delle difficoltà nel reperire informazioni di base di qualità. Il caso piemontese indica la necessità di un approfondimento ulteriore del legame tra spesa per investimenti, suddivisi per tipologia, e dotazione infrastrutturale territoriale, in maniera da poter estendere l'analisi a regioni diverse. La distinzione della spesa effettuata sul territorio da parte degli enti di governo locale e centrale indica la strada per una rielaborazione degli indicatori infrastrutturali che tenga conto di questa distinzione.

Una suggestione, da lasciare a un approfondimento ulteriore, porrebbe al centro dell'attenzione l'eventualità che divari nella qualità del processo di selezione e implementazione dei progetti infrastrutturali giustificano i divari nella dotazione a parità di spesa. Non sembra però possibile argomentare in maniera conclusiva a favore o contro una simile ipotesi, in quanto gli indicatori di tipo trasportistico utilizzati, rappresentano un sottoinsieme dei beni capitali finanziati dallo Stato: mancano infatti informazioni dirette su tutte le infrastrutture relative alla trasmissione e produzione di energia e le opere idrauliche e di salvaguardia del territorio, non disponendo di elaborazioni originali e aggiornate lungo queste dimensioni. Inoltre, le diverse competenze

tra enti locali e Stato in materia di intervento per le infrastrutture potrebbero, in aggiunta alle suggestioni sopra evidenziate, aver avuto effetti contraddittori sulla scelta, la programmazione e il coordinamento territoriale degli interventi infrastrutturali oltre che sui tempi di implementazione degli stessi.

Il nostro contributo crediamo possa costituire un punto di partenza per un approfondimento dei fattori di distorsione degli investimenti pubblici nelle regioni, ampliando una letteratura che si è limitata all'analisi dei divari territoriali tra Mezzogiorno e resto d'Italia, senza tenere conto delle differenze all'interno del club tradizionalmente considerato quello delle regioni più avanzate.

Bibliografia

- Alampi D., Messina G. (2011), *Time-is-money: i tempi di trasporto come strumento per misurare la dotazione*, in *Le infrastrutture in Italia: dotazione, programmazione, realizzazione*, Seminari e Convegni (Workshops and Conferences), n. 7, Banca d'Italia.
- Bedin C., Piazza S. (2017), *Indicatori infrastrutturali di tipo trasportistico. La regione Piemonte nel confronto regionale e provinciale*, XXXVIII conferenza nazionale Aisre, Cagliari.
- Di Giacinto V., Micucci G., Montanaro P. (2011), *L'impatto macroeconomico delle infrastrutture: una rassegna della letteratura e un'analisi empirica per l'Italia*, in *Le infrastrutture in Italia: dotazione, programmazione, realizzazione*, Seminari e Convegni (Workshops and Conferences), n. 7, Banca d'Italia.
- Bronzini R., Casadio P., Marinelli G. (2012), *Gli indicatori territoriali sulle infrastrutture di trasporto: cosa possono e non possono dire*, in «QA Rivista dell'Associazione Rossi-Doria».
- Imf (2014), *The Time Is Right for an Infrastructure Push*, Rapporto disponibile su <https://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/28/04/53/sores093014a>.
- Istituto Guglielmo Tagliacarne e Unioncamere (2001), *La dotazione di infrastrutture nelle province italiane 1997-2000*, Roma (ciclostilato).
- Istituto Guglielmo Tagliacarne e Unioncamere (2002), *Le infrastrutture nelle province italiane tra l'inizio e la fine degli anni '90: un confronto temporale*, Roma (ciclostilato).
- Montanaro P. (2003), *Lo stock di capitale pubblico. Una stima per regione e per tipologia di bene*, in «Rivista Economica del Mezzogiorno», v. 3.
- Marrocu E., Paci R., Pigliaru F. (2005), *Gli effetti del capitale pubblico sulla produttività nelle regioni italiane*, in «WP Crenos», n. 223.

- Nannariello G. (2011), Commento al contributo di Montanaro P., in *Le infrastrutture in Italia: dotazione, programmazione, realizzazione*, Seminari e Convegni (Workshops and Conferences), n. 7, Banca d'Italia.
- Mazziotta M., Pareto A. (2007), *Un indicatore sintetico di dotazione infrastrutturale: il metodo delle penalità per coefficiente di variazione*, in *Lo sviluppo regionale nell'Unione Europea -Obiettivi, strategie, politiche. Atti della XXVIII Conferenza Italiana di Scienze Regionali*, AISRe, Bolzano.
- Messina G. (2009), *Le infrastrutture di trasporto nelle regioni europee: due misure a confronto*, in Macchiati A.-Napolitano G., *È possibile realizzare le infrastrutture in Italia?*, il Mulino, Bologna.

Un sistema di indicatori di anomalia per il mercato dei contratti pubblici toscano

Giuseppe Francesco Gori¹

1. Il set degli indicatori di anomalia

Il tema dell'efficienza del mercato del public procurement ha acquisito negli ultimi anni sempre maggior rilievo a fronte della stretta sulle risorse disponibili per gli enti locali. In questo contesto, a fare le spese dell'incremento della stringenza dei vincoli di finanza pubblica è stata in maggior misura la componente dei lavori pubblici. La crisi, in particolare, ha aumentato la consapevolezza dell'importanza di tali investimenti per il rilancio dei sistemi economici locali e di quello nazionale, e al contempo ha favorito una maggior attenzione al tema della loro efficacia. Discorso simile vale però anche per le altre componenti della spesa pubblica che passa per il mercato degli appalti, ovvero quella per acquisto di servizi e di beni (forniture). Anche in questo caso infatti si è assistito negli ultimi anni a un rilancio del tema della centralizzazione della spesa e/o dell'aggregazione delle stazioni appaltanti (soprattutto in sanità), con l'obiettivo di razionalizzare la domanda di beni e servizi, coniugando efficacia della spesa e contenimento dei costi per la pubblica amministrazione.

I temi dell'efficienza della spesa e quello della legalità trovano naturale e sostanziale sovrapposizione nel caso del mercato di contratti pubblici dove le frequenti maggiorazioni di costo, i ritardi nella consegna e i disservizi che a vario titolo vengono sperimentati dagli utenti finali sono spesso conseguenza di fenomeni di corruzione.

1. Irpet. Per l'Osservatorio regionale contratti pubblici hanno collaborato: Andrea Bertocchini (responsabile del Sistema informativo contratti pubblici Sitat e della sezione regionale dell'osservatorio dell'Autorità nazionale anti-corruzione), Barbara Lasagni e Ivana Malvaso (dirigente settore contratti).

A questo proposito, il passaggio del sistema di monitoraggio del mercato da Avcp a Anac ha determinato un incremento dell'attività di controllo sull'attività delle stazioni appaltanti. Aspetto, questo, ulteriormente rafforzato dalle prescrizioni della nuova normativa in materia di contratti pubblici contenuta nel d.lgs. 50/2016 (codice appalti) che prevede un ruolo di vera e propria regia di Anac in merito ad aspetti cruciali del sistema, quale quello della certificazione delle stazioni appaltanti e della qualificazione delle imprese.

Tuttavia, a fianco dell'attività di controllo puntuale sugli aspetti di legalità dei singoli contratti, manca un sistema di controllo fondato su indicatori di natura puramente statistica, che consentano di verificare la congruità dei contratti rispetto alle caratteristiche dei contratti simili. Uno strumento di questo tipo, non centrato sugli aspetti puramente normativi, consentirebbe agli organismi che esercitano la funzione di monitoraggio, di concentrare l'attenzione sul più ampio insieme dei contratti «anomali» al fine di operare le necessarie verifiche che includano sia aspetti formali che sostanziali.

Consentirebbe inoltre di ampliare e qualificare l'analisi aggregata delle determinanti di alcuni aspetti di rilievo connessi al tema dell'efficienza del mercato.

Questi ultimi, in particolare, includono caratteristiche delle strutture di mercato settoriali e regionali quale ad esempio il grado di concentrazione del mercato, ma anche i fenomeni del ritardo nell'esecuzione, e della maggiorazione di costo, che sono gli indicatori di performance più comunemente utilizzati.

In questo lavoro sviluppiamo un primo esempio di analisi di questo tipo. Presentiamo infatti un sistema di indicatori di anomalia costruito sulla base dei dati dell'Osservatorio regionale sui contratti pubblici della Regione Toscana e una sua prima implementazione a fini inferenziali. Il paragrafo 2 è appunto dedicato alla descrizione dell'archivio utilizzato, alla descrizione della metodologia di calcolo degli indicatori e alla descrizione del set di indicatori ottenuti per alcuni sottogruppi di particolare interesse. Il paragrafo 3 presenta invece una prima analisi, limitata al caso dei lavori pubblici, delle determinanti dei ritardi nella consegna dell'opera, ovvero degli scostamenti di tempo riscontrati a fine lavori rispetto alla durata contrattuale. Quest'analisi utilizza, a fianco di altre variabili, gli indicatori di anomalia relativi alla fase di

affidamento come predittori della probabilità del verificarsi di ritardi e fornisce, quindi, un primo riscontro sulla loro valenza informativa.

2. Il set degli indicatori di anomalia

La natura del set di indicatori di anomalia che proponiamo in questo lavoro è principalmente data-driven, ovvero dipende in gran parte dalle caratteristiche osservate del mercato dei contratti pubblici. In questo senso, l'attribuzione del carattere di anomalia a un singolo contratto non dipende dal fatto che questo rientri o meno in un range di caratteristiche definite ex ante (e segnatamente sulla base di prescrizioni normative o regolamentari), ma piuttosto che si collochi o meno in un intervallo di valori variabile in base alla configurazione che un insieme contratti simili assume a una certa data o in un arco di tempo definito. L'analisi che proponiamo, dunque, oltre a essere in grado di cogliere aspetti che per loro natura non sono regolati e per i quali non sarebbe quindi possibile definire altrimenti alcuna soglia di anomalia, è anche dinamica, in quanto è in grado di cogliere aspetti legati alla naturale evoluzione del mercato. Un esempio che interessa i due punti appena richiamati è quello della percentuale di ribasso di aggiudicazione, per la quale non è previsto alcun limite e che è allo stesso tempo soggetta a importanti variazioni che dipendono dalle condizioni generali di mercato (ad esempio una crisi del mercato dovuta a un rallentamento della domanda).

L'archivio utilizzato alla data di questo rapporto include tutte le informazioni degli archivi del Sistema informativo Sitat dell'Osservatorio regionale dei contratti pubblici della Regione Toscana e del sistema Simog dell'Autorità nazionale anti-corrruzione relative al periodo 2009-2016². La tabella seguente ne presenta una breve descrizione.

2. L'integrazione delle due banche dati consente di ricomprendere tutte le procedure avviate (Cig) e tutte le informazioni relative all'iter di affidamento ed esecuzione di tutti i contratti soggetti rispettivamente agli obblighi di tracciabilità dei pagamenti di cui alla l. 136/2010 e s.m.i. e agli obblighi informativi di cui al comma 8 art. 7 del d.lgs. 163/2006 (nonché, per gli enti del territorio, a quelli del capo II della l.r. 38/2007 e s.m.i.). Ovvero dei contratti di importo pari o superiore a 40 mila euro per i quali sia stata almeno avviata la procedura di affidamento e che interessino il territorio toscano per la localizzazione

Tabella 1: L'archivio utilizzato. Contratti per tipologia, modalità di realizzazione ed esito della procedura. 2009-2016

Tipologia	Numero	Modalità di realizzazione			Esito	
		Singoli	Convenzioni /AQ	Adesioni	Aggiudicati	Eseguiti
Lavori	26,468	25,025	740	703	15,966	7,336
Servizi	31,683	25,06	3,352	3,271	14,345	2,985
Forniture	28,275	13,67	8,616	5,989	14,668	2,944
TOTALE	86,426	63,755	12,708	9,963	15,966	7,336

Gli indicatori di anomalia – tutti definiti al livello del singolo lotto/contratto³ come variabile dicotomica (1/0, anomalo/non anomalo) – sono di due tipologie: a soglia fissa o a soglia variabile. Nel primo caso, la soglia sulla base della quale il contratto è definito anomalo è unica per tutte le osservazioni (ad esempio: importo delle sospensioni superiore al 25% della durata contrattuale). Nel secondo caso, che è quello che caratterizza l'approccio metodologico proprio di questo lavoro, il valore soglia di anomalia varia in base al gruppo di osservazioni omogenee al quale il singolo lotto/contratto appartiene⁴. Il valore di una variabile registrato in corrispondenza di ciascuna osservazione è stato infatti confrontato con quello di osservazioni simili per importo, tipo di contratto/settore e procedura di scelta del contraente.

In particolare, al fine di ottenere sia la corretta identificazione di gruppi omogenei, sia un contenuto numero di gruppi di osservazioni, l'operazione di stratificazione dell'universo dei contatti è stata effettuata ricorrendo a due diversi set di variabili: uno per la fase di affidamento e uno per quella di esecuzione.

Per quanto riguarda la *fase di affidamento*, infatti, si è fatto ricorso, accanto alla classe di importo del contratto, a una classificazione delle

della stazione appaltante o come luogo di esecuzione di un contratto che possa dunque essere riconducibile anche, ad esempio, a una amministrazione centrale dello Stato.

3. Rimane la possibilità di definire analoghi indicatori per stazione appaltante e responsabile unico del procedimento (Rup) come aggregazione degli indicatori definiti a livello di singolo lotto.

4. Per quanto riguarda gli accordi quadro e le convenzioni (Cig padre) e le relative adesioni (Cig figlio) si è scelto di operare nel modo seguente: le informazioni relative alla fase di aggiudicazione sono state desunte dai Cig padre e assegnate ai rispettivi Cig figlio.

procedure di scelta del contraente e a una classificazione tipologica aggregata, che distingue meramente tra contratti di lavori, servizi, forniture e forniture sanitarie.

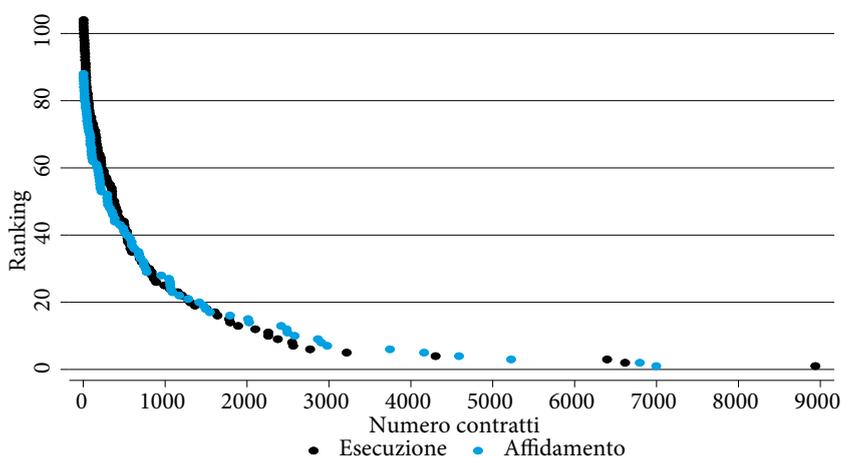
Nel caso della *fase di esecuzione*, il numero delle variabili di stratificazione è stato ridotto a due, escludendo la procedura di scelta del contraente. Al contempo, al fine di ottenere un maggior dettaglio sulla tipologia di contratto, quest'ultima è stata estesa utilizzando informazioni relative alla categoria Cpv («*common procurement vocabulary*»), per i servizi e le forniture) e alla categoria prevalente OG/OS (ovvero al settore, per i lavori).

Tabella 2. Variabili di stratificazione per fase di affidamento/esecuzione e relativo numero di categorie

Fase di affidamento	Numero di categorie	Fase di esecuzione	Numero di categorie
Classe di Importo	4	Classe di Importo	4
Procedura di scelta del contraente	6	Tipologia di contratto estesa	30
Tipologia di contratto	4		

Le tabelle 1A-3A in Appendice presentano il dettaglio delle categorie delle variabili di stratificazione utilizzate.

Grafico 1. Gruppi di contratti per numerosità e fase di affidamento/esecuzione



La stratificazione delle osservazioni effettuata a partire dalle variabili sopra descritte restituisce un insieme di 93 gruppi di contratti nella fase di affidamento e 112 gruppi nella fase di esecuzione. Come è possibile desumere dal grafico 1, che rappresenta su una stessa scala i gruppi ordinati in base alla loro numerosità, le due diverse stratificazioni consegnano un quadro molto simile, con un numero piuttosto ridotto di gruppi (circa 20) che contengono almeno 1.000 osservazioni.

A titolo di esempio, la tabella 3 presenta il dettaglio dei primi 10 gruppi per numerosità definiti con riferimento agli indicatori della fase di affidamento. Questi comprendono, in totale, circa 43.000 osservazioni, ovvero il 50% del totale dei contratti presenti in archivio.

Tabella 3. Primi dieci gruppi per numerosità, fase di affidamento

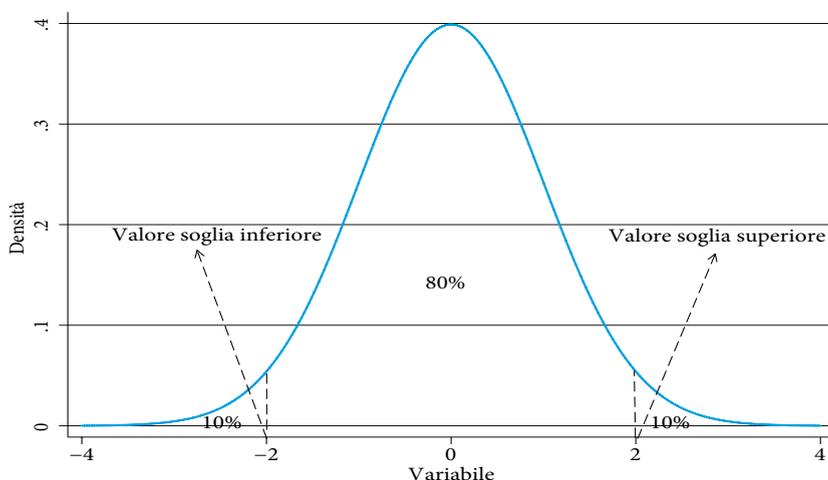
<i>Gruppo</i>	<i>Classe di importo</i>	<i>Procedura di scelta del contraente</i>	<i>Tipologia</i>	<i>Numero</i>
1	40mila-150mila	Affidamento diretto	Servizi	6,997
2	40mila-150mila	Procedura Negoziata senza previa pubblicazione bando	Lavori pubblici	6,794
3	150mila-1mln	Procedura Negoziata senza previa pubblicazione bando	Lavori pubblici	5,223
4	40mila-150mila	Affidamento diretto	Lavori pubblici	4,588
5	40mila-150mila	Procedura Negoziata senza previa pubblicazione bando	Servizi	4,161
6	150mila-1mln	Procedura Aperta	Servizi	3,746
7	40mila-150mila	Procedura Aperta	Servizi	2,979
8	40mila-150mila	Procedura Aperta	Forniture sanitarie	2,903
9	150mila-1mln	Procedura Aperta	Lavori pubblici	2,865
10	150mila-1mln	Procedura Aperta	Forniture sanitarie	2,581

Per ciascun gruppo di osservazioni simili, sono stati dunque definiti come anomali i valori ricadenti nel primo decile della distribuzione, nell'ultimo decile o in entrambi i decili, in base al tipo di variabile e al tipo di indicatore presi in considerazione. Ad esempio, la variabile «numero di imprese offerenti» è caratterizzata da una soglia di anomalia definita sul primo decile della distribuzione di ciascun

gruppo di osservazioni, mentre la variabile «numero di sospensioni» ha soglia di anomalia definita sull'ultimo decile e la variabile «durata contrattuale» ha soglia definita sia sul primo che sull'ultimo decile.

Il grafico seguente fornisce un esempio di definizione dei valori soglia di anomalia su una generica variabile. Nell'esempio, l'indicatore di anomalia assumerebbe valore 1 (anomalia presente) se il valore della variabile per l'osservazione in esame fosse inferiore a -2 o superiore a 2. I due valori corrispondono infatti al primo e all'ultimo decile della distribuzione della variabile.

Grafico 2. Esempio definizione soglia variabile su primo e ultimo decile



Per rendere attendibile l'indicazione fornita dalle soglie di anomalia così calcolate, nessun indicatore è stato definito in corrispondenza di gruppi di numerosità inferiore alle 20 osservazioni. La tabella 4 presenta una breve descrizione degli indicatori di anomalia relativi ai singoli lotti. Nella tabella gli indicatori calcolati ricorrendo sia a una soglia di anomalia inferiore che una superiore sono contrassegnati con «<10p & >90p», a indicare che sono stati considerati anomali i valori inferiori al primo decile (decimo percentile) e superiori all'ultimo decile (novantesimo percentile). Gli indicatori definiti su un'unica soglia sono stati contrassegnati alternativamente con «<10p» se soglia inferiore o «>90p» se soglia superiore.

Tabella 4. Indicatori di anomalia riferiti al singolo lotto

<i>Indicatore di anomalia – fase di affidamento</i>	<i>Tipologia di soglia</i>
Tempo per la redazione e pubblicazione del bando (dalla consegna della progettazione)	<10p & >90p
Durata periodo di pubblicazione (giorni)	<10p & >90p
Tempo dal termine ricezione offerte all'aggiudicazione definitiva (giorni)	<10p & >90p
Tempo dall'aggiudicazione definitiva all'inizio dell'esecuzione (giorni)	<10p & >90p
Tempi amministrativi (termine ricezione offerte - data verbale di inizio esecuzione) (giorni)	<10p & >90p
Durata contrattuale esecuzione (giorni)	<10p & >90p
Rapporto durata contrattuale esecuzione lavori/ importo aggiudicato (giorni/1.000 euro)	<10p & >90p
Periodo di pubblicazione anomalo (data di scadenza presentazione offerte)	1/08- 31/08 e 24/12- 6/01
Oneri per la sicurezza (% su importo lotto)	<10p & >90p
Numero offerte pervenute	<10p
Numero offerte pervenute / importo lotto (offerte/100.000 euro)	<10p & >90p
Percentuale di offerte escluse (su totale ammesse)	<10p & >90p
Percentuale di offerte ammesse (su totale offerte)	<10p
Ribasso di aggiudicazione	>90p
Impresa già aggiudicataria di più di 2 appalti presso la stessa SA	-
Adozione della procedura d'urgenza	-
Numero offerte pervenute pari a 1	-
Indicatore di anomalia – fase di esecuzione	Tipologia di soglia
Scostamento del tempo di esecuzione rispetto ai termini contrattuali (%)	>90p
Scostamento del costo totale dell'opera rispetto all'importo di aggiudicazione (%)	>90p
Numero varianti	>90p

<i>Indicatore di anomalia - fase di affidamento</i>	<i>Tipologia di soglia</i>
Importo varianti (% dell'importo aggiudicato)	>90p
Importo medio varianti (% dell'importo aggiudicato)	>90p
Numero sospensioni	>90p
Durata cumulata sospensioni (% della durata contrattuale)	>90p
Durata media sospensioni (% della durata contrattuale)	>90p
Numero proroghe	>90p
Ammontare giorni di proroga (% della durata contrattuale)	>90p
Durata media proroghe (% della durata contrattuale)	>90p
Percentuale di SAL su importo totale / percentuale durata contrattuale trascorsa	< 50%
Importo varianti > dell'importo di ribasso	>ribasso
Durata cumulata sospensioni superiore a 25%	>25%
Ammontare giorni di proroga percentuale superiore a 25%	>25%
Volume adesioni scarso	<25% dell'importo aggiudicato a 2 anni dall'aggiudicazione
Volume adesioni superiore a aggiudicato	>importo aggiudicato
Ammontare giorni di proroga percentuale superiore a 25%	>25%

Al fine di fornire una prima statistica descrittiva sull'esito dell'analisi, riportiamo nella tabella seguente i valori delle soglie inferiore e superiore (primo e ultimo decile) ottenuti per alcune variabili di interesse e riferiti ai primi 10 gruppi per numerosità elencati in tabella 3⁵. La variabile «tempi amministrativi» rappresenta la durata, in giorni, del periodo che va dalla data termine per la presentazione delle offerte (fissata nel bando/avviso) alla data del verbale di inizio esecuzione.

5. A questo proposito, è bene sottolineare che la numerosità dei gruppi riportata in tabella 3 non coincide necessariamente con quella rilevata ai fini del calcolo della distribuzione di ciascuna variabile-indicatore, essendo tali variabili spesso caratterizzate dalla presenza di valori mancanti. Ne consegue che l'ordinamento dei gruppi in corrispondenza di una specifica variabile-indicatore può variare rispetto a quello riportato in tabella 3.

Tabella 5. Valori soglia di alcune variabili-indicatore per gruppo di osservazioni

Gruppo	Imprese offerenti		Ribasso (%)		Tempi amministrativi (giorni)		Oneri sicurezza (%)		Durata Contrattuale su importo aggiudicato (giorni/1.000 Euro)	
	Min	Max	Min	Max	Min	Max	Min	Max	Min	Max
1	1	3	-	-	28	170	0	0,2	1,2	13,3
2	1	7	-	-	38	224	0	7,1	0,5	3,1
3	1	14	-	-	43	240	0	10,0	0,2	1,5
4	1	7	-	-	40	228	0	7,0	0,4	3,7
5	1	2	-	-	28	194	0	0,7	0,5	12,7
6	1	9	0	40,3	66	334	0	1,6	0,6	5,6
7	1	5	0	43,2	22	22	0	0,0	1,6	21,5
8	1	3	0	19,2	173	331	0	0,0	0,9	3,9
9	4	109	10	28,1	83	342	0	7,5	0,2	1,4
10	1	6	0	57,8	85	401	0	0,0	0,3	4,6

Si noti che in alcuni casi le soglie minime e massime non risultano definite. Nella maggior parte dei casi questo deriva semplicemente dall'assenza di valori registrati per la specifica variabile nello specifico gruppo di osservazioni. Nel caso della percentuale di ribasso di aggiudicazione questo deriva invece dall'esclusione dei valori riportati dalle stazioni appaltanti in corrispondenza di procedure di scelta del contraente non competitive, e quindi esclusi dall'analisi. Presentiamo adesso, sempre con riferimento ai dieci gruppi di osservazioni più numerosi alcune statistiche descrittive relative all'incidenza delle anomalie in fase di affidamento.

Le prime tre colonne della tabella 6 riportano l'incidenza dei casi di anomalia per ciascun gruppo. Il dato è riferito alla presenza di almeno un caso di anomalia per singolo lotto. Dai risultati emerge come tutti i lotti appartenenti a tutti i gruppi selezionati presentino almeno un valore anomalo. Il dato non cambia significativamente estendendo l'analisi a tutti i 93 gruppi di osservazioni presenti in archivio: solo il 5% dei gruppi registra un'incidenza inferiore al 100%, per un valore minimo pari comunque all'89%. Osservando invece la disaggregazione per fase

(colonna 2 e colonna 3), emerge come il maggior numero di casi di anomalia sia concentrato nella fase di esecuzione, mentre la quota di contratti anomali in fase di affidamento varia tra il 50% e il 70%.

Tabella 6. Numero e incidenza anomalie per gruppo di osservazioni

Gruppo	Incidenza anomalie (%)			Media della percentuale di anomalie su dato presente (%)			Numero medio anomalie		
	Totale	Affidamento	Esecuzione	Totale	Affidamento	Esecuzione	Totale	Affidamento	Esecuzione
1	100	56	100	25	11	97	2	1	1
2	100	64	100	25	13	88	2,4	1,2	1,1
3	100	71	100	21	13	62	3,2	1,5	1,6
4	100	70	100	28	16	90	2,5	1,4	1,1
5	100	58	97	25	12	95	2	1	1
6	100	57	98	24	11	92	2,1	1,1	1
7	100	51	100	26	11	98	1,9	0,9	1
8	100	48	96	25	10	95	1,9	0,9	1
9	100	71	100	19	12	54	3,3	1,7	1,6
10	99	58	91	22	11	89	2,1	1,1	0,9

Le colonne (4-6) presentano invece il dato sul valore medio di gruppo dell'incidenza di anomalie sui dati presenti a livello di singola osservazione. Questo dato permette di tenere conto dell'effettiva disponibilità di informazioni sulla base delle quali è stato calcolato l'indicatore di anomalia. Con riferimento al primo gruppo di osservazioni, ad esempio, emerge come in media, un quarto delle informazioni presenti per ogni lotto ricadano in un intervallo anomalo. In questo caso si fa più marcata la distanza tra i valori registrati in fase di affidamento ed esecuzione, suggerendo una maggior incidenza di anomalie in fase di esecuzione.

Il dato sul numero medio di anomalie per osservazione (ultime tre colonne della tabella 6) presenta invece una sostanziale differenza tra i diversi gruppi di osservazioni, dove varia tra 1,9 e 3,2. La media di questo valore, sul totale dei gruppi presenti in archivio, si attesta attorno a 2. A questa eterogeneità, si aggiunge, come nel caso del dato

sull'incidenza, quella tra valori registrati in fase di affidamento ed esecuzione che è meglio desumibile dalla distribuzione della somma delle anomalie, riassunta nella seguente tabella.

Tabella 7. Distribuzione della somma dei valori anomali. Tutti i contratti

<i>Anomalie</i>	<i>Totale</i>		<i>Affidamento</i>		<i>Esecuzione</i>	
	<i>Numero</i>	<i>%</i>	<i>Numero</i>	<i>%</i>	<i>Numero</i>	<i>%</i>
N=0	109	0,13	31,744	36,7	2,068	2,39
N=1	31,615	36,6	24,88	28,8	80,512	93,2
N=2	24,423	28,3	15,982	18,5	2,043	2,4
2 < N <=4	23,946	27,7	12,179	14,1	1,133	1,3
N >4	6,333	7,3	1,641	1,9	670	0,8
Totale	86,426	100	86,426	100	86,426	100

In particolare, si noti come circa il 37% dei contratti non presenti anomalie nella fase di affidamento, mentre solo il 2,4% dei contratti non ne presenti in fase di esecuzione. In compenso, la distribuzione dei contratti per somma di anomalie in fase di esecuzione appare decisamente polarizzata, con circa il 93% delle osservazioni che presentano un unico valore anomalo, mentre quella relativa alla fase di affidamento segnala una maggior incidenza di contratti con numero di anomalie pari o superiori a 2 (circa il 30%).

L'incidenza e il numero di casi di anomalia può essere analizzato anche in relazione a sottoinsiemi di osservazioni diversi da quelli utilizzati ai fini del calcolo delle soglie di anomalia. La tabella 8 fornisce un esempio ristretto al sottoinsieme dei contratti di lavori pubblici, aggregati per settore, tipologia e per natura giuridica della stazione appaltante. La tabella riporta, per brevità, solo il numero medio di anomalie ed evidenzia valori tendenzialmente superiori rispetto ai dati presentati in tabella 6.

L'alta incidenza delle anomalie che abbiamo evidenziato nell'ultima parte di questa sezione suggerisce che una percentuale decisamente marginale dei contratti presenti in archivio mostra un profilo «mediano» su tutte le dimensioni analitiche, ovvero in relazione a tutti i possibili indicatori elencati in tabella 4. Questo risultato, sebbene non

scontato in principio, è comunque largamente atteso in considerazione della strategia di individuazione dei valori anomali che abbiamo adottato. In base a quest'ultima, infatti, una percentuale di contratti compresa tra il 10% e il 20% ricade sistematicamente nel gruppo dei lavori anomali. Una più precisa individuazione dei «contratti anomali» non può tuttavia prescindere dall'analisi del ruolo che le diverse anomalie hanno nel determinare specifici fenomeni di natura negativa, quali ad esempio sospensioni, ritardi, maggiorazioni di costo. Come sarà più chiaro nel resto del lavoro, questo tipo di analisi permette di focalizzare l'attenzione su un set più ristretto di anomalie.

Tabella 8. Numero e incidenza anomalie per gruppo di osservazioni

Settore	Stratificazione		Numero medio anomalie		
	Stazione Appaltante	Tipologia	Totale	Affidamento	Esecuzione
Edifici	Comuni	Recupero/ Restauro/ Ristrutturazione	3,4	1,7	1,7
Edifici	Comuni	Manutenzione	3,4	2	1,4
Edifici	Comuni	Nuova Costruzione	3,2	1,6	1,6
Trasporto	Comuni	Nuova Costruzione	3,5	1,7	1,8
Trasporto	Comuni	Manutenzione	3,2	1,7	1,5
Marittimi e Fluviali	Enti di bonifica e di sviluppo agricolo	Manutenzione	3,4	2,1	1,2
Edifici	Imprese a partecipazione pubblica	Manutenzione	3,2	1,8	1,4
Impianti e Reti	Imprese a partecipazione pubblica	Manutenzione	2,8	1,8	1
Trasporto	Province	Manutenzione	3,3	1,9	1,4
Edifici	Province	Manutenzione	3,6	2,1	1,6

3. L'analisi inferenziale

Il sistema di indicatori è, come già descritto, uno strumento caratterizzato da una duplice valenza: è infatti utilizzabile sia in maniera puramente operativa, perché consente agli operatori del settore di identificare i contratti anomali e provvedere alla verifica puntuale dei dati inseriti dalla stazione appaltante, sia in via più analitica perché consente (i) di verificare l'incidenza di specifiche anomalie a livello di specifici gruppi di contratti, come nel caso dell'analisi descrittiva del paragrafo precedente e (ii) di integrare il set delle informazioni disponibili utili per l'analisi dell'efficienza del mercato dei contratti pubblici. Quest'ultimo tipo di analisi richiede ovviamente un approccio inferenziale e costituisce l'argomento di questa sezione del lavoro.

A questo proposito, è bene ricordare che le dimensioni di efficienza del mercato più precisamente quantificabili sono quella temporale, che implica un'analisi della durata delle diverse fasi di affidamento e di realizzazione degli interventi appaltati, e quella finanziaria, che tiene conto sia dei risparmi ottenuti dagli enti appaltanti in fase di aggiudicazione (i ribassi) sia degli eventuali scostamenti dei costi dall'importo di aggiudicazione, riscontrati a fine lavori.

La durata delle fasi che precedono l'avvio dei lavori riveste particolare importanza, soprattutto in tempi di crisi. La possibilità e la capacità delle stazioni appaltanti di dare tempestivamente avvio ai lavori limitando il peso temporale della componente più propriamente amministrativa può infatti essere dirimente per sostenere efficacemente la domanda aggregata in un contesto recessivo. Allo stesso modo l'eccessiva durata della fase di esecuzione pospone la sua fruizione da parte della collettività e l'espletamento della sua funzione economica. Le maggiorazioni di costo si traducono invece in un'erosione significativa del risparmio legato ai ribassi ottenuti in fase di aggiudicazione.

In letteratura, le performance della fase di esecuzione (rispetto dei tempi e dei costi contrattuali) e quelle della fase antecedente (tempi di progettazione, di aggiudicazione e ribassi) sono spesso considerate correlate: si associa ad esempio a maggiori ribassi di aggiudicazione, una maggiore ricontrattazione in corso d'opera, con conseguente dispersione dei risparmi ottenuti. Allo stesso modo si associano a procedure semplificate (le negoziate) – che garantiscono spesso più brevi tempi di aggiudicazione – una meno accurata selezione del contraente,

con conseguente incremento (tra le altre cose) della probabilità di ritardo nella consegna dell'opera.

In questo contesto, lo scopo di questo lavoro è quello di contribuire a spiegare l'incidenza degli scostamenti positivi di tempo nella fase di esecuzione (ritardi) dei lavori pubblici.

L'analisi fa uso degli indicatori di anomalia relativi alla sola fase di affidamento e di alcune variabili aggiuntive che caratterizzano il contratto ma che non sono state incluse tra le variabili di stratificazione utili alla definizione delle soglie di anomalia. Si tratta, in particolare, della *tipologia dell'opera* (nuova costruzione, recupero/restauro/ristrutturazione, manutenzione), della *natura giuridica della stazione appaltante*, del *criterio di aggiudicazione* (offerta economicamente vantaggiosa basata sulla qualità, massimo ribasso) e infine del *settore dell'opera*.

La definizione degli indicatori di anomalia viene inoltre modificata per tener conto di questo specifico tipo di analisi. In questo senso, gli indicatori che derivano da soglie di anomalia definite sia sul primo che sull'ultimo decile della distribuzione della variabile vengono ridefiniti sulla base di una soglia specificata o sul primo o sull'ultimo decile, secondo quanto segue (tab. 9).

Tabella 9. Ridefinizione soglie di anomalia per alcuni indicatori

<i>Indicatore di anomalia ridefiniti</i>	<i>Tipologia di soglia</i>
Tempo per la redazione e pubblicazione del bando (dalla consegna progettazione)	<10p
Durata periodo di pubblicazione (giorni)	<10p
Tempo dal termine ricezione offerte all'aggiudicazione definitiva (giorni)	<10p
Tempo dall'aggiudicazione definitiva all'inizio dell'esecuzione (giorni)	<10p
Tempi amministrativi (termine ricezione offerte - data del verbale di inizio esecuzione) (giorni)	<10p
Durata contrattuale esecuzione (giorni)	>90p
Rapporto fra durata contrattuale esecuzione lavori e importo aggiudicato (giorni per 1.000 euro)	<10p
Oneri per la sicurezza (% su importo lotto)	<10p
Percentuale di offerte escluse (su totale ammesse)	>90p

La variabile dipendente «ritardo nell'esecuzione» definita come lo scostamento percentuale tra la durata effettiva dell'esecuzione lavori e quella prevista dal contratto. In questa prima analisi vogliamo valutare i fattori che influiscono sulla probabilità che l'evento ritardo si verifichi, indipendentemente dalla sua entità. Utilizziamo a questo scopo un approccio di tipo logistico (regressione *logit*), specificando la nostra regressione come:

$$\Pr (Y_i = 1) = \frac{\exp(.)}{1 + \exp(.)} \quad (1)$$

Dove la variabile ritardo (.) è definita come variabile dicotomica (0/1) per i soli lavori eseguiti. Avremo quindi se l'esecuzione del lavoro sarà stata completata in ritardo e 0 altrimenti. L'argomento della funzione esponenziale (1) è il seguente:

$$(.) = \beta_1 SA_i + \beta_2 criterio_i + \beta_3 settore_i + \beta_4 tipologia_i + \beta l_1 \quad (2)$$

nel quale compaiono le variabili categoriche *stazione appaltante* (SA), *criterio di aggiudicazione*, *settore* e *tipologia* e il vettore degli indicatori di anomalia (.). Riportiamo di seguito i risultati della stima.

Tabella 10. Ritardo nell'esecuzione dei lavori. Risultati della stima

	Coeff.	Std. Err.	[95% Conf. Interval]	
<i>Indicatori di anomalia</i>				
Rapporto fra durata contrattuale esecuzione lavori e importo aggiudicato	0,66***	0,21	0,25	1,08
Durata periodo di pubblicazione	-0,01	0,25	-0,50	0,49
Tempo dal termine ricezione offerte all'aggiudicazione definitiva	0,10	0,20	-0,28	0,48
Tempo dall'aggiudicazione definitiva all'inizio dell'esecuzione	-0,21	0,19	-0,58	0,16
Periodo di pubblicazione anomalo	0,56***	0,21	0,16	0,97
Adozione della procedura d'urgenza	0,74	1,01	-1,24	2,71
Numero offerte pervenute su importo lotto	0,54*	0,28	-0,02	1,10
Percentuale di offerte escluse (su totale ammesse)	0,42**	0,20	0,03	0,81
Ribasso di aggiudicazione	-0,05	0,20	-0,45	0,34

	<i>Coeff.</i>	<i>Std. Err.</i>	<i>[95% Conf. Interval]</i>	
Impresa già aggiudicataria di più di 2 appalti presso la stessa SA	-0,10	0,36	-0,81	0,60
<i>Natura giuridica della SA</i>				
Locali (base)	1	-	-	-
Centrali	-0,31	0,29	-0,89	0,27
Regionali	0,51	0,47	-0,41	1,44
Aziende del servizio sanitario nazionale	0,12	0,29	-0,44	0,69
Università e Enti di Ricerca	-0,38	0,38	-1,13	0,37
Concessionari	-0,75***	0,15	-1,04	-0,45
Altre	-0,30	0,32	-0,93	0,34
<i>Criterio di aggiudicazione</i>				
Massimo ribasso (base)	1	-	-	-
Oepv	0,59***	0,17	0,26	0,91
<i>Settore dell'opera</i>				
Trasporto (base)	1	-	-	-
Edifici	0,96***	0,11	0,75	1,17
Energia, Acqua, Gas e Rifiuti	0,99***	0,21	0,58	1,40
Territorio	1,20***	0,23	0,75	1,65
<i>Tipologia</i>				
Nuova costruzione (base)	1	-	-	-
Manutenzione	-0,10	0,12	-0,34	0,14
Recupero/Restauro/Ristrutturazione	0,26**	0,11	0,05	0,48
Numero osservazioni	1666			
Log likelihood	-941,5			

*Statistical significance: *p < 0,10; **p < 0,05; ***p < 0,01*

In considerazione del fatto che l'obiettivo dell'analisi risiede nell'individuazione degli indicatori di anomalia che hanno maggior capacità predittiva rispetto all'evento «ritardo», possiamo concentrare l'attenzione esclusivamente sul segno e sulla significatività dei loro

coefficienti, tralasciando i coefficienti delle restanti variabili. L'inclusione di queste ultime nel modello, infatti, ha il solo scopo di cogliere l'eterogeneità che residua dalla stratificazione effettuata in fase di costruzione degli indicatori di anomalia.

Tra gli indicatori inclusi nel modello, solo 4 presentano dunque coefficienti significativi: il rapporto tra la durata contrattuale e l'importo aggiudicato (espresso in termini di giorni per 1.000 euro), il rapporto tra numero di offerte pervenute e l'importo del lotto (espresso in termini di offerte per 100.000 euro), la percentuale di offerte escluse sul totale delle offerte ammesse e la variabile che identifica la pubblicazione del bando/avviso come ricadente in un periodo anomalo dell'anno (1/08-31/08 e 24/12-6/01). Tutti gli indicatori significativi, a esclusione dell'ultimo elencato, sono caratterizzati da soglia di anomalia definita sulla base percentilica. Tra questi, solo l'indicatore relativo alla percentuale di offerte escluse è definito sull'ultimo decile della distribuzione del gruppo di osservazioni omogenee.

A titolo di esempio, i risultati della stima indicano che la presenza di relativamente basso rapporto tra la durata contrattuale e l'importo aggiudicato (e quindi ricadente nel primo percentile della distribuzione) è un forte predittore del ritardo nella consegna dell'opera.

Sulla base dei risultati ottenuti, è possibile ottenere una previsione della probabilità di ritardo per ciascun lavoro che non sia già eseguito, e che presenti tutte le informazioni utilizzate ai fini della stima del modello. La tabella 11 presenta la media di queste predizioni per i gruppi di lavori più numerosi⁶, definiti sulla base delle stesse variabili utilizzate in tabella 8.

La più alta media della probabilità di ritardo è registrata in corrispondenza dei lavori di recupero, restauro e ristrutturazione appaltati dai comuni (71-81%) mentre all'estremo opposto si collocano i contratti che hanno a oggetto interventi di manutenzione in ambito trasportistico (55%).

I risultati dell'analisi permettono poi, come accennato in precedenza, di concentrare l'analisi delle anomalie sugli unici indicatori significativi. A questo proposito, proponiamo la statistica relativa

6. Qui la numerosità è appunto definita, a differenza di quanto riportato in tabella 7, dai lavori non ancora eseguiti e che presentano tutte le informazioni utilizzate ai fini della stima del modello.

all'incidenza delle anomalie già presentata in tabella 6, restringendo questa volta l'analisi ai 4 indicatori che sono risultati buoni predittori della probabilità di ritardo. L'incidenza è calcolata per i 10 gruppi di lavori più numerosi, tra quelli risultanti dalla stratificazione utilizzata per il calcolo delle soglie di anomalia.

Tabella 11. Media della probabilità di ritardo per alcuni gruppi di lavori pubblici

<i>Stratificazione</i>				
<i>Settore</i>	<i>Stazione Appaltante</i>	<i>Tipologia</i>	<i>N.</i>	<i>Prob. Media ritardo</i>
Edifici	Comuni	Nuova Costruzione	34	0,76
Edifici	Comuni	Recupero/Restauro/ Ristrutturazione	26	0,81
Culturali	Comuni	Recupero/Restauro/ Ristrutturazione	26	0,81
Trasporto	Comuni	Nuova Costruzione	21	0,68
Trasporto	Comuni	Manutenzione	11	0,56
Trasporto	Comuni	Recupero/Restauro/ Ristrutturazione	24	0,71
Edifici	Imprese a partecipazione pubblica	Nuova Costruzione	19	0,64
Trasporto	Imprese a partecipazione pubblica	Recupero/Restauro/ Ristrutturazione	23	0,56
Trasporto	Province	Manutenzione	14	0,55
Edifici	Province	Manutenzione	10	0,73

Si noti che l'incidenza delle prime tre anomalie (colonne 3-5) – calcolata in questo caso sul numero totale delle osservazioni del gruppo – è inferiore al valore del 10%, che per costruzione assumerebbe se fosse calcolata escludendo le osservazioni che presentano valore mancante. Lo stesso argomento non vale invece per il dato in colonna 2, che rappresenta l'incidenza dei casi in cui è presente almeno un'anomalia per singolo lotto, dato che almeno un indicatore (periodo di pubblicazione anomalo) è correttamente definito su tutte le osservazioni.

Tabella 12. Incidenza anomalie rilevanti per gruppo di osservazioni

Classe di importo	Procedura di scelta del contraente	N.	Tutte	Incidenza anomalie (%)			
				Rapporto fra durata contrattuale esecuzione lavori e importo aggiudicato	N. di offerte pervenute su importo lotto	% di offerte escluse (su totale ammesse)	Periodo di pubblicazione anomalo
40mila-150mila	Procedura Negoziata senza previa pubblicazione bando	6,794	18,2	1,6	4,9	2,4	10,3
150mila-1mln	Procedura Negoziata senza previa pubblicazione bando	5,223	26,1	4,9	7,3	7,0	9,6
40mila-150mila	Affidamento diretto	4,588	16,4	1,6	5,1	1,9	8,5
150mila-1mln	Procedura Aperta	2,865	27,8	5,7	7,4	7,4	10,2
150mila-1mln	Affidamento diretto	1,089	23,9	4,4	7,3	5,2	9,0
40mila-150mila	Procedura Aperta	1,046	16,0	0,6	2,9	2,8	11,2
1mln-5,225mln	Procedura Aperta	953	29,0	4,5	7,3	6,9	12,3
150mila-1mln	Altra procedura	775	19,6	0,0	8,0	7,5	5,2
40mila-150mila	Procedura Negoziata previa pubblicazione bando	735	12,5	0,8	2,3	1,4	8,7
150mila-1mln	Procedura Negoziata previa pubblicazione bando	502	27,3	4,0	6,4	6,4	13,3

4. Conclusioni

In questo lavoro abbiamo presentato un nuovo approccio alla definizione di un sistema di indicatori di anomalia per il mercato dei contratti pubblici. La finalità del sistema di indicatori è quella di consentire una verifica, sia puntuale che aggregata, della congruità delle caratteristiche dei contratti rispetto a requisiti di natura non formale, ma direttamente derivanti dalla pratica di mercato. In questo senso, la maggior parte degli indicatori di anomalia è stata ottenuta utilizzando un approccio data-driven, che consta nella definizione di soglie di anomalia variabili sia in relazione al periodo di osservazione, sia in relazione alle caratteristiche osservate di insiemi omogenei di contratti. Per ogni variabile di interesse (ad esempio la percentuale di ribasso di aggiudicazione, il numero di sospensioni in fase di esecuzione) il valore registrato da un singolo contratto è così definito anomalo se si colloca in un intervallo «estremo» rispetto alla media dei valori registrati nello stesso periodo da un gruppo di contratti simili per importo, procedura di scelta del contraente e tipologia.

Il sistema di indicatori che abbiamo sviluppato è basato sull'analisi delle caratteristiche dei contratti osservate grazie agli archivi del Sistema informativo Sitat dell'Osservatorio regionale dei contratti pubblici della Regione Toscana e del sistema Simog dell'Autorità nazionale anti-corruzione.

Oltre alla definizione del sistema di indicatori, il lavoro ha affrontato il tema del loro utilizzo a fini predittivi. In particolare, è stata testata la loro capacità di spiegare alcuni fenomeni di natura patologica connessi al tema dell'efficienza del mercato dei contratti pubblici. Tra questi fenomeni rientrano l'incidenza dei ritardi nell'esecuzione dei lavori e quella del *cost overrun* (ovvero il verificarsi di uno scostamento positivo tra il costo finale dell'opera e l'importo di aggiudicazione).

Questa specifica analisi riveste una duplice importanza. Se da un lato consente infatti di ampliare il set delle informazioni disponibili per lo studio di questi fenomeni, dall'altro consente di validare gli stessi indicatori, fornendo al soggetto che monitora il mercato un'indicazione più precisa sulla priorità delle variabili da tenere in considerazione al fine di individuare i casi di effettiva anomalia.

Appendice

Tabella 1A. Contratti per classe di importo e tipologia di contratto (aggregata)

<i>Classe di Importo</i>	<i>Lavori</i>	<i>Servizi</i>	<i>Forniture</i>	<i>Forniture Sanitarie</i>	<i>Totale</i>
40mila-150mila	13,837	17,6	7,016	8,732	47,185
150mila-1mln	10,86	10,784	3,609	6,261	31,514
1mln-5.225mln	1,514	2,678	624	1,552	6,368
>5.225mln	257	621	136	345	1,359
Totale	26,468	31,683	11,385	16,89	86,426

Tabella 2A. Contratti per procedura di scelta del contraente e tipologia di contratto (aggregata)

<i>Procedura di scelta del contraente</i>	<i>Lavori</i>	<i>Servizi</i>	<i>Forniture</i>	<i>Forniture Sanitarie</i>	<i>Totale</i>
Procedura Aperta	5,047	8,606	2,509	6,399	22,561
Procedura Negoziata previa pubblicazione bando	1,311	1,244	525	349	3,429
Procedura Negoziata senza previa pubblicazione bando	12,26	7,23	2,402	4,251	26,143
Adesione ad Accordo Quadro/ Convenzione	723	3,544	1,979	3,847	10,093
Affidamento diretto	5,69	9,222	3,004	537	18,453
Altro	1,36	1,816	963	1,608	5,646
Totale	26,391	31,662	11,382	16,991	86,426

Tabella 3A. Contratti per tipologia (estesa, con categoria Cpv per servizi e forniture e categoria OG/OS per lavori pubblici)

<i>Tipologia/Settore</i>	<i>Numero</i>	<i>%</i>
Lavori - Trasporto	4,313	5
Lavori - Edifici	5,237	6

<i>Tipologia/Settore</i>	<i>Numero</i>	<i>%</i>
Lavori - Ambientali	503	1
Lavori - Marittimi e Fluviali	1,381	2
Lavori - Impianti e Reti	1,284	1
Lavori - Impianti Vari	1,118	1
Lavori - Culturali	1,067	1
Altri lavori	10,431	12
Servizi fognari, di raccolta dei rifiuti, di pulizia e ambientali	4,999	6
Servizi architettonici, di costruzione, ingegneria e ispezione	1,472	2
Servizi di riparazione, manutenzione e installazione	4,058	5
Servizi sanitari e di assistenza sociale	3,699	4
Software e servizi informatici	3,081	4
Servizi finanziari e assicurativi e immobiliari	2,65	3
Servizi per le imprese: servizi giuridici, di marketing, di consulenza, di reclutamento, di stampa e di sicurezza, di ricerca e sviluppo	2,608	3
Servizi di trasporto, poste e telecomunicazioni	2,318	3
Altri servizi	7,92	9
Apparecchiature mediche, prodotti farmaceutici e attrezzature di laboratorio	17,289	20
Attrezzature di trasporto e prodotti ausiliari per il trasporto	2,317	3
Prodotti derivati dal petrolio, combustibili, elettricità e altre fonti di energia	1,481	2
Macchine per ufficio ed elaboratori elettronici, attrezzature e forniture, esclusi i mobili e i pacchetti software	1,402	2
Mobili (incluso mobili da ufficio), arredamento, apparecchi elettrodomestici (escluso illuminazione) e prodotti per pulizie	891	1
Macchinari industriali	820	1
Prodotti alimentari, bevande, tabacco e prodotti affini	663	1
Attrezzature per radiodiffusione, televisione, comunicazione, telecomunicazione e affini	580	1
Macchine e apparecchi, attrezzature e articoli di consumo elettrici; illuminazione	547	1
Sostanze chimiche	484	1
Altri beni	1,813	2
Totale	86,426	100

L'istruzione in Italia: la spesa per investimenti, il divario nord-sud e i sistemi universitari regionali

Roberta Garganese¹, Angelo Grasso¹

1. Sommario

I Paesi più sviluppati, e in particolar modo quelli emergenti, presentano un livello di spesa pubblica nel settore dell'istruzione mediamente elevato, ma soprattutto sono caratterizzati da sistemi dell'istruzione di qualità, in grado di produrre negli studenti competenze di assoluta eccellenza.

I principali indicatori confermano per l'Italia, su scala europea, performance non particolarmente lusinghiere, né con riferimento alla percentuale di spesa pubblica dedicata né in relazione ai profili di qualità del sistema. Una delle maggiori criticità riguarda, nel nostro Paese, il profondo divario territoriale che caratterizza anche il sistema nazionale dell'istruzione, e che certamente contribuisce a rendere ancora più drammatico il gap di sviluppo tra il Mezzogiorno d'Italia e il resto del Paese.

2. Alcuni dati sul contesto europeo

L'Italia è, tradizionalmente, uno dei Paesi con la più bassa percentuale di spesa pubblica dedicata all'istruzione e, purtroppo, il trend di netto disinvestimento settoriale di risorse pubbliche non ha ancora fatto registrare, nonostante qualche recente piccolo segnale di maggiore attenzione, una significativa inversione.

In effetti, prendendo in esame i dati Eurostat, che mettono a confronto la classificazione funzionale della spesa pubblica propria dei

1. Ipres.

singoli Paesi Ue, si conferma decrescente in Italia, anche negli ultimi sei anni, il trend di risorse pubbliche dedicate al settore dell'istruzione.

In particolare, nel 2015, la spesa pubblica italiana per l'istruzione rispetto al PIL è stata pari al 4%, contro il 7,5% dell'Islanda, il 7% della Danimarca, il 6,5% della Svezia e il 6,4% del Belgio. Percentuali inferiori o uguali hanno fatto registrare solo la Romania (3,1%), l'Irlanda (3,7%) e la Bulgaria (4%).

La Commissione Europea, già nella sua relazione di monitoraggio sui sistemi dell'istruzione dell'anno 2015 aveva riscontrato come *gli Stati membri in cui si è registrato un taglio della spesa in istruzione per almeno tre anni consecutivi sono: i Paesi Bassi, la Finlandia, il Portogallo, l'Italia, la Spagna, l'Irlanda e il Regno Unito, sottolineando come, dal punto di vista demografico, gli ultimi quattro fossero quelli più problematici.*

Tabella 1. La spesa pubblica per l'istruzione rispetto al PIL nei Paesi Ue

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Iceland	:	:	:	7,5	7,6	7,5
Denmark	7,1	6,8	7,0	6,9	7,1	7,0
Sweden	6,5	6,4	6,5	6,6	6,6	6,5
Belgium	6,0	6,2	6,2	6,4	6,3	6,4
Finland	6,6	6,5	6,4	6,4	6,4	6,2
Estonia	6,6	6,2	6,3	6,0	5,7	6,1
Latvia	6,2	5,9	5,7	5,7	5,9	6,0
Portugal	7,6	7,3	6,2	6,2	6,1	6,0
Switzerland	5,9	5,9	6,0	5,8	5,8	5,8
Cyprus	6,7	6,5	6,1	6,5	5,7	5,7
Slovenia	6,5	6,4	6,5	6,5	6,0	5,6
France	5,6	5,5	5,5	5,5	5,5	5,5
Malta	5,6	5,7	5,8	5,8	5,6	5,5
Norway	5,3	5,0	4,9	4,9	5,1	5,5
Lithuania	6,4	6,1	5,8	5,6	5,4	5,4
Netherlands	5,6	5,5	5,5	5,4	5,4	5,4

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Luxembourg	5,8	5,6	5,8	5,4	5,3	5,2
Hungary	5,5	5,1	4,7	4,6	5,1	5,2
Poland	5,5	5,4	5,4	5,3	5,3	5,2
United Kingdom	6,5	6,0	5,7	5,4	5,4	5,1
Austria	5,1	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0
European Union (28 countries)	5,3	5,1	5,0	5,0	5,0	4,9
Czech Republic	5,1	5,1	5,0	5,1	5,1	4,9
Croatia	5,1	4,9	4,9	5,1	4,7	4,7
Greece	4,1	4,4	4,5	4,6	4,4	4,3
Germany (until 1990 former territory of the FRG)	4,4	4,3	4,2	4,3	4,2	4,2
Slovakia	4,2	4,1	4,1	4,0	4,1	4,2
Spain	4,5	4,4	4,2	4,1	4,1	4,1
Bulgaria	3,6	3,4	3,3	3,7	4,1	4,0
Italy	4,4	4,1	4,1	4,1	4,0	4,0
Ireland	5,0	5,6	5,3	5,0	4,8	3,7
Romania	3,3	4,1	3,0	2,8	3,0	3,1

Fonte: Eurostat, 2017

Oltre ai dati sulla percentuale di spesa pubblica dedicata, anche molti altri indicatori italiani relativi al sistema di istruzione e formazione denunciano valori sistematicamente inferiori alla media europea, anche se bisogna precisare che, per alcuni di questi, iniziano a osservarsi lenti processi di riduzione del gap.

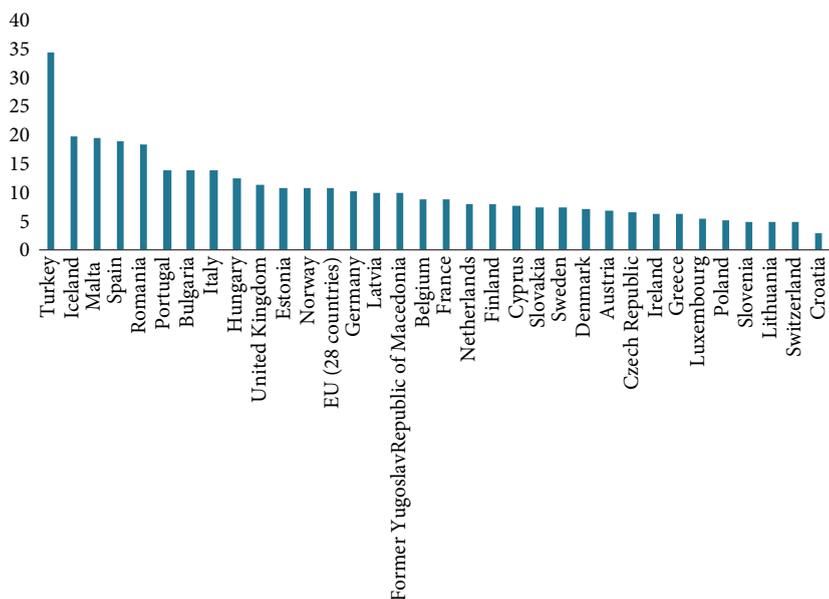
Uno degli aspetti tradizionalmente più problematici per il nostro Paese riguarda il tasso di abbandono degli studi che, pur se in costante riduzione negli anni, rimane comunque ancora decisamente superiore alla media Ue.

La percentuale di giovani che hanno abbandonato gli studi prima di ottenere un diploma di maturità o una qualifica professionale è infatti scesa, in Italia, dal 14,7% nel 2015 al 13,8% nel 2016, confermando

un trend iniziato ormai alcuni anni fa e traguardando l'obiettivo nazionale di Europa 2020 (16%), ma risultando pur sempre tra le più elevate d'Europa, visto che come o peggio di noi fanno solo Turchia (34,3%), Islanda (19,8%), Malta (19,6%), Spagna (19%), Romania (18,5%), Portogallo (14%) e Bulgaria (13,8%) e che ai primi posti della classifica vi sono Paesi con percentuali decisamente più basse: Croazia (2,8%), Lituania e Svizzera (4,8%), Slovenia (4,9%) e Polonia (5,2%).

La drammaticità di questo dato può essere compresa solo pensando agli enormi costi che un fenomeno come l'abbandono scolastico ha per la collettività. Da un punto di vista economico la ricerca Lost (2014) di WeWorld ha stimato un impatto negativo tra l'1,4% e il 6,8% del PIL (quindi da 21 miliardi di euro a 106 miliardi di euro, a seconda del tasso di crescita del Paese). Mentre, sotto il profilo sociale, è evidente che *un Paese poco istruito, dove lo Stato non investe in educazione e i giovani abbandonano prematuramente gli studi non riuscirà a garantire la crescita e il benessere per tutti* (WeWorld, 2017).

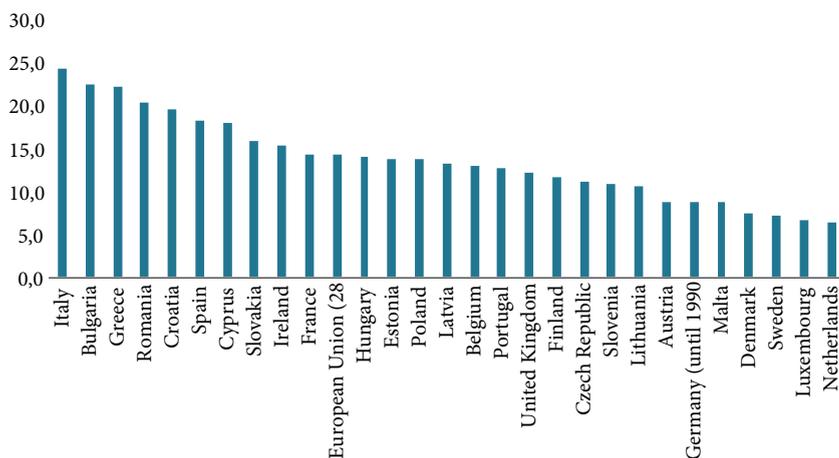
Figura 1. Il fenomeno dell'abbandono scolastico nei Paesi UE



Fonte: Eurostat, 2017

Vi è un ulteriore fenomeno, altrettanto critico, che riguarda i giovani tra i 15 e i 29 anni che non studiano né lavorano (Neet), rispetto ai quali, pur avendo, tra il 2015 e il 2016, sensibilmente ridotto la relativa percentuale – passando dal 25,7% al 24,3% – l'Italia detiene in Europa un assoluto primo posto, a fronte di un valore medio del 14,2% e di percentuali decisamente più basse, tra gli altri, di Germania (8,8%), Francia (14,4%) e Regno Unito (12,3%).

Figura 2. La % di neet nei Paesi UE (anno 2016)



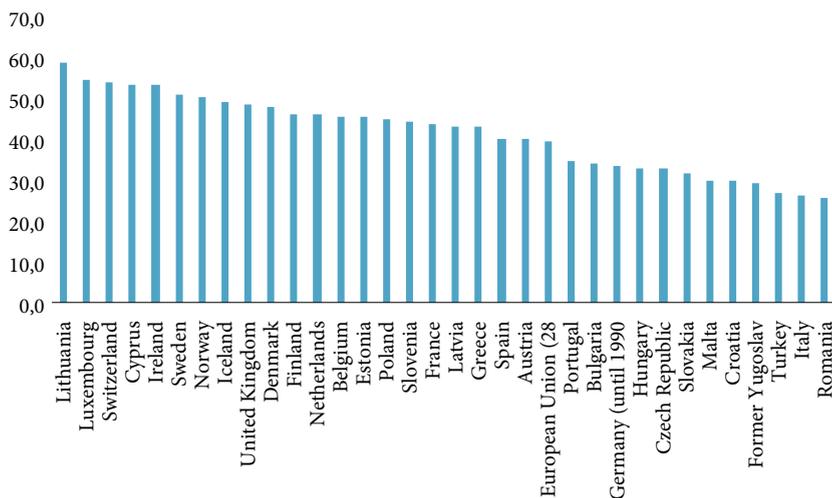
Fonte: Eurostat, 2017

Anche l'indicatore sul numero di giovani adulti (30-34enni) laureati è in costante miglioramento, essendo passato dal 25,3% del 2015 al 26,2% del 2016 e avendo raggiunto il target 2020 che l'Italia si era prefissata (26%). Ciononostante, anche in questo caso il confronto con gli altri Paesi europei è piuttosto impietoso, visto che siamo collocati al penultimo posto della classifica – dietro di noi solo la Romania con il 25,6% – distanti circa 13 punti percentuali dalla media comunitaria e lontanissimi dai Paesi più virtuosi (Lituania 58,7%, Lussemburgo 54,6% e Svizzera 53,5%).

Passando agli aspetti relativi alla qualità dell'apprendimento, gli esiti della più recente indagine Pisa (*Programme for International Student Assessment*) – nota rilevazione triennale promossa dall'Oc-

se – hanno confermato che gli studenti 15enni delle scuole italiane hanno, soprattutto in scienze e lettura, competenze inferiori alla media dei Paesi più industrializzati dell’Ocse, nonostante trascorrono più tempo sui banchi di scuola e nello studio rispetto ai coetanei di altri Paesi (Ocse, Pisa, 2015).

Figura 3. La % di laureati nei Paesi UE (fascia età 30-34)



Fonte: Eurostat, 2017

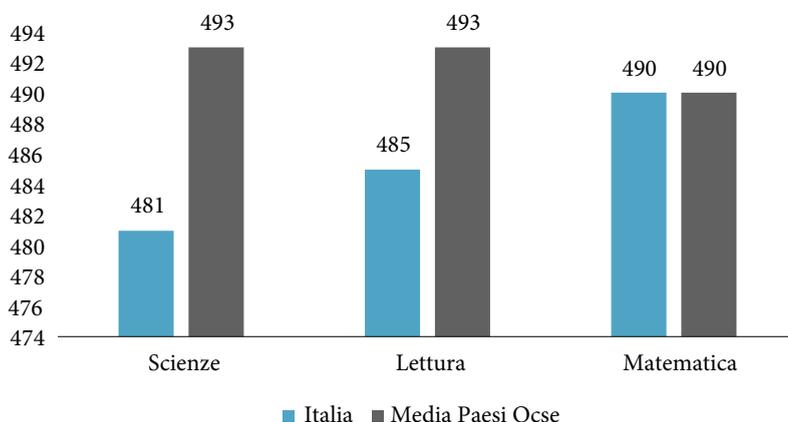
L’Italia, rispetto al 2012, nella classifica dei 35 Paesi aderenti all’Ocse, è scesa dal 32° al 34° posto, mostrando alcuni modesti progressi in matematica ma peggioramenti in scienze e lettura e confermando importanti criticità connesse a rilevanti differenze tra generi e tra territori.

Risultati simili emergono anche dall’indagine Timss 2015 (*Trends in International Mathematics and Science Study*) condotta dalla Iea (*International Association for the Evaluation of Educational Achievement*) per rilevare gli apprendimenti in matematica e scienze degli studenti della quarta classe della scuola primaria e alla terza classe della scuola secondaria di I grado).

Infine, è utile richiamare il «Digital competence framework», ovvero la nuova metodologia di misurazione delle competenze digitali

della popolazione, adottata, a partire dal 2015, dalla Commissione europea, in accordo con gli istituti nazionali di statistica. Anche in questo caso la posizione dell'Italia è distante dalla media europea: solo il 19% della popolazione italiana di 16-74 anni dichiara di avere un livello alto di competenze digitali, contro il 28% della media Ue. Un basso livello di competenze si riscontra anche tra i più giovani, i cosiddetti «nativi digitali», nati e cresciuti negli anni della diffusione delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione: nella fascia 16-24 anni i giovani italiani in possesso di alte competenze sono il 36% rispetto al 52% della media europea.

Figura 4. I punteggi degli studenti italiani e media OCSE nell'indagine Pisa 2015



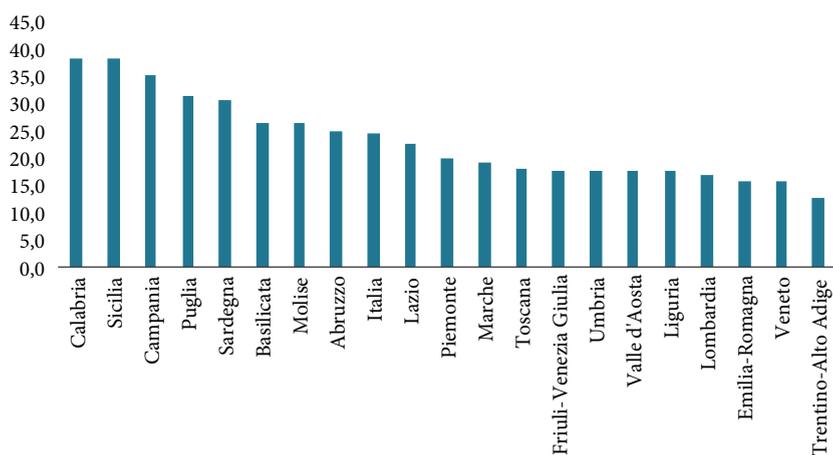
Fonte: Elaborazione Ipres su dati Pisa, 2016

3. Gli indicatori su istruzione e formazione e il divario Nord-Sud

Una delle principali criticità del sistema dell'istruzione nel nostro Paese riguarda, come sottolineato da tutti i principali indicatori, le forti differenze territoriali che lo caratterizzano. Ad esempio il gap a sfavore del Mezzogiorno è particolarmente rilevante rispetto ai Neet, fenomeno sul quale, come è noto, incidono sia la capacità del sistema di istruzione e formazione di essere efficacemente «inclusivo» sia la situazione del mercato del lavoro e altre variabili di contesto.

I dati più recenti, relativi all'anno 2016, delineano un quadro allarmante, con una percentuale di Neet pari a più del 38% in regioni come Calabria e Sicilia, superiore al 35% in Campania e pari al 31,2% in Puglia, a fronte di dati decisamente inferiori per le regioni del Centro-Nord (12,6% in Trentino Alto Adige e 15% circa in Veneto ed Emilia-Romagna).

Figura 5. La % di Neet nelle regioni italiane (anno 2016)



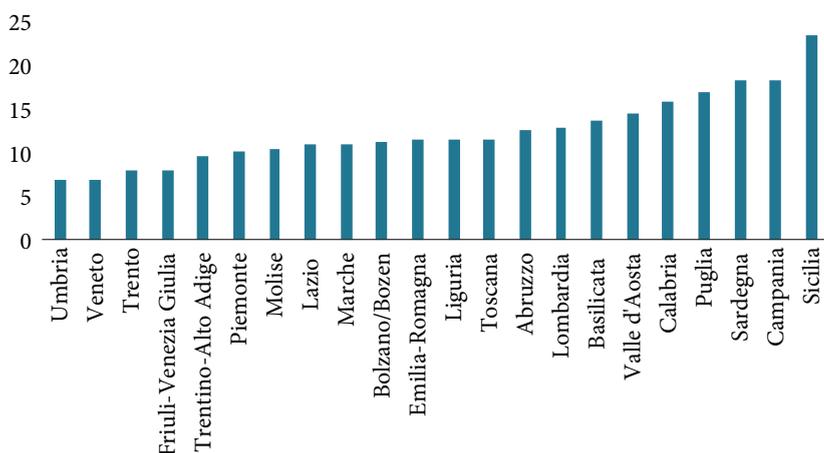
Fonte: Elaborazione Ipres su dati Istat, 2017

Le differenze territoriali non si riducono neanche considerando la presenza di diplomati e laureati, visto che, nella classifica relativa alla percentuale di giovani che non hanno un diploma di maturità o una qualifica professionale, troviamo ai primi posti le regioni del Mezzogiorno: Sicilia, Campania, Sardegna e Puglia. Tre di queste regioni – Puglia, Sicilia e Campania – sono anche quelle caratterizzate dalle più basse percentuali di laureati e post laureati su mille residenti.

Anche nella misurazione dei livelli di «competenze funzionali», che l'Invalsi effettua annualmente tra gli studenti italiani, emergono evidenti differenze territoriali, soprattutto per le prove di matematica e italiano, in particolar modo a partire dalla scuola secondaria di primo grado e a seguire in misura crescente.

In generale, tra le regioni con le migliori performance ci sono Friuli, Veneto, Lombardia e provincia di Trento. Particolarmente positivi, nel caso della primaria, i risultati di Molise e Basilicata, mentre si collocano nettamente al di sotto della media nazionale, in tutti i livelli scolastici, Calabria e Sicilia.

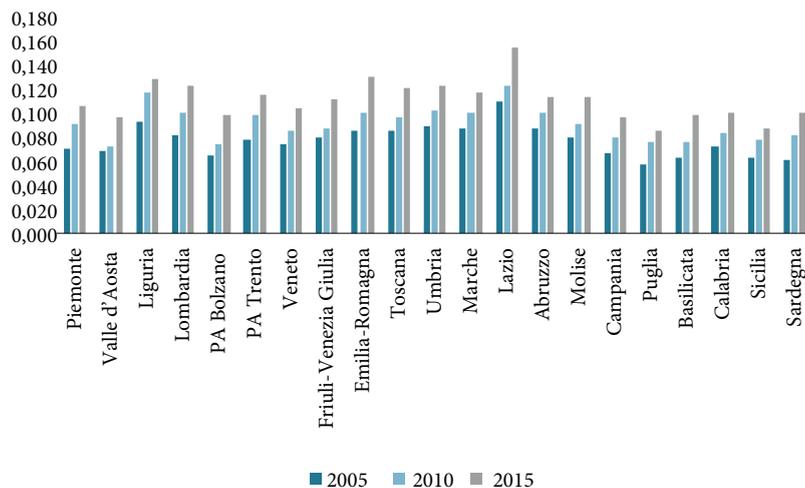
Figura 6. Percentuale di giovani 18-24 anni che non hanno un diploma di maturità o una qualifica professionale nelle regioni italiane (anno 2016)



Fonte: Elaborazione Ipres su dati Istat, 2017

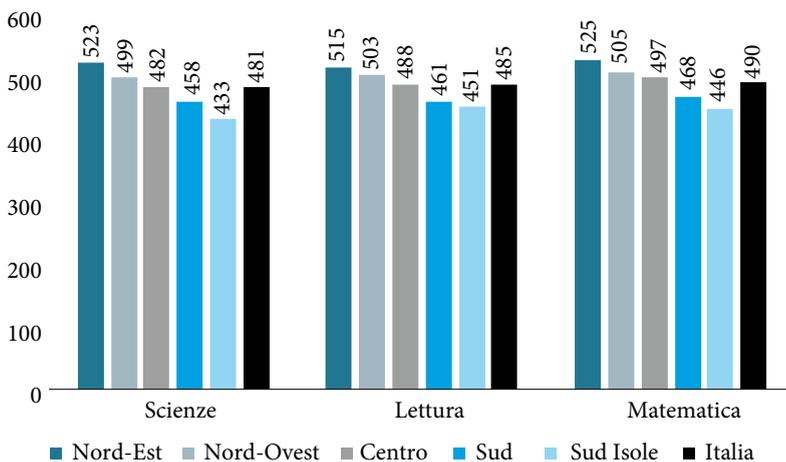
L'esistenza di importanti divari territoriali è confermata anche dai test Pisa 2015 per i quali, in tutti e tre gli ambiti – matematica, scienze e lettura – gli studenti del Nord-Est e Nord-Ovest hanno competenze di gran lunga superiori agli studenti del Sud e delle Isole. I primi, infatti, ottengono risultati migliori della media italiana e della media Ocse, mentre i secondi hanno sempre punteggi inferiori a entrambi questi valori di riferimento.

Figura 7. % di laureati e post-laureati su mille residenti nelle regioni italiane (anni 2005, 2010 e 2015)



Fonte: Elaborazione Ipres su dati Istat, 2017

Figura 8. I punteggi medi degli studenti italiani per macroarea del paese nell'indagine Pisa 2015



Fonte: Elaborazione Ipres su dati Pisa, 2016

Rispetto allo specifico tema delle competenze scolastiche, numerosi studi hanno provato a individuare le variabili definibili come input nel processo educativo, convergendo, per la maggior parte, su elementi quali: il rapporto docente/alunni per classe, i livelli di formazione e l'esperienza dei docenti, il loro salario, le risorse economiche impegnate pro-capite nei sistemi educativi, gli indicatori relativi alla disponibilità di strutture e risorse. Vi sono poi a incidere, naturalmente, oltre a questi fattori tipicamente scolastici, le caratteristiche individuali e familiari degli studenti e le variabili di contesto ambientale (tra cui quelle correlate al cosiddetto capitale sociale territoriale).

In particolare, rispetto al consolidato dualismo tra Nord e Sud, uno studio del 2007 (Bratti et al., 2007) ha segnalato come una quota, pari circa a $\frac{3}{4}$, delle differenze territoriali riscontrate sia imputabile proprio a fattori di contesto quali: caratteristiche familiari (livelli di istruzione e occupazione dei genitori) e socio-economiche del territorio, qualità delle risorse e strutture scolastiche.

Quanto poi alla specifica correlazione tra spesa pubblica per istruzione e risultati scolastici, deve sottolinearsi come la gran parte degli studi sul tema non ne individui una significativa, mentre al contrario emerge spesso una rilevante correlazione positiva tra gli *outcome* individuali e le spese in conto capitale di competenza statale.

4. La dinamica degli investimenti in istruzione nelle regioni italiane

In Italia, come è noto, la spesa pubblica per investimenti è andata progressivamente riducendosi nell'ultimo decennio, dando qualche piccolissimo segnale di ripresa solo nel 2015, non tanto in virtù di dinamiche strutturali, ma piuttosto per circostanze di tipo congiunturale (su tutte, la coincidenza con il picco di spesa connesso alla chiusura del ciclo di programmazione 2007-2013).

Attraverso i dati dei Conti pubblici territoriali, è possibile delineare il trend degli investimenti dedicati dai livelli di governo all'istruzione nelle singole regioni italiane.

Il quadro che emerge, ponendo a confronto i valori degli anni 2005 e 2015, conferma, come dimostra la tabella seguente, una fortissima riduzione nel decennio considerato della spesa in conto capitale dedicata all'istruzione.

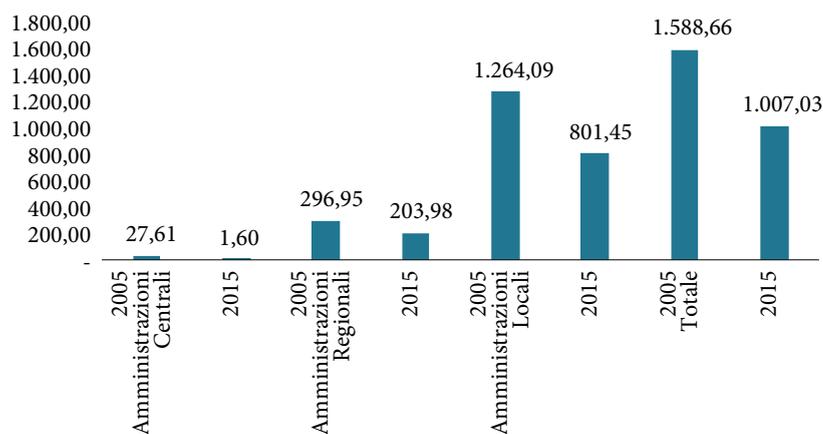
Si tratta di una riduzione che ha riguardato in maniera diffusa la quasi totalità delle regioni italiane, e che è stata particolarmente drammatica nelle regioni del Mezzogiorno soprattutto con riferimento alle risorse spese dalle amministrazioni centrali – ovvero quelle che, secondo molti autorevoli studiosi – avrebbero nel medio-lungo periodo il maggior impatto positivo sulle performance scolastiche degli studenti.

Tabella 2. La spesa in conto capitale per l'istruzione nelle regioni italiane per livello di governo (anni 2005, 2015, euro pro-capite)

Regione	Amministrazioni Centrali		Amministrazioni Regionali		Amministrazioni Locali	
	2005	2015	2005	2015	2005	2015
Lombardia	0,69	0,06	0,75	1,32	72,39	21,89
Friuli-Venezia Giulia	0,65	0,12	3,76	9,77	68,29	28,02
P.A. di Trento	0,18	0,00	72,04	61,44	139,70	112,32
Puglia	1,09	0,06	0,45	1,85	33,76	21,60
Liguria	0,65	0,18	2,37	5,08	34,98	15,60
Lazio	1,58	0,10	0,73	1,25	53,20	23,98
Basilicata	1,36	0,03	0,29	0,01	43,51	55,14
Calabria	8,48	0,04	1,74	0,00	67,96	41,87
Marche	1,03	0,24	0,87	5,26	56,72	22,79
Molise	1,86	0,04	0,40	0,63	61,91	23,88
Emilia-Romagna	0,69	0,15	0,79	0,44	69,07	29,82
Toscana	0,77	0,09	13,45	1,11	54,32	32,05
Umbria	0,76	0,04	0,09	0,52	45,99	33,37
P.A. di Bolzano	0,04	0,00	99,05	48,10	135,46	120,89
Piemonte	0,96	0,11	0,49	0,57	49,48	31,77
Veneto	0,74	0,12	3,61	0,78	62,85	33,11
Sicilia	1,84	0,06	4,06	2,17	38,56	24,97
Valle d'Aosta	0,06	0,00	67,33	57,87	5,03	0,80
Abruzzo	1,29	0,09	0,98	1,60	57,25	31,15
Campania	1,48	0,04	0,68	3,38	55,94	36,05
Sardegna	1,40	0,03	23,02	0,84	57,74	60,37

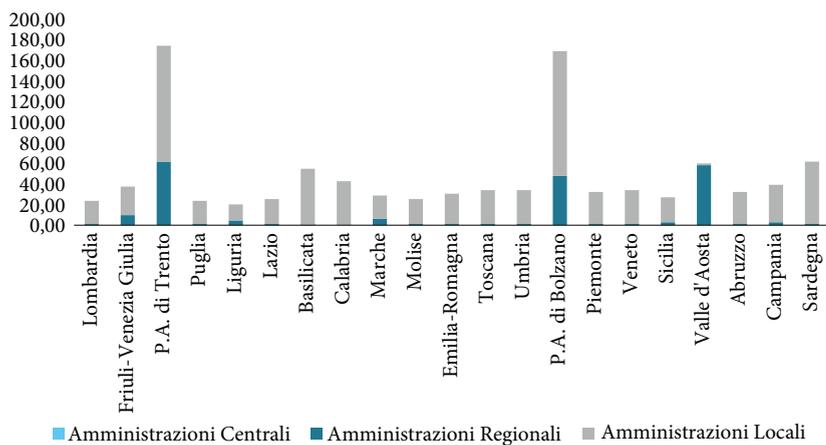
Fonte: Elaborazioni Ipres su dati Cpt, 2017

Figura 9. La spesa in conto capitale per l'istruzione per livello di governo (anni 2005, 2015 - euro pro-capite)



Fonte: Elaborazioni Ipres su dati Cpt, 2017

Figura 10. La spesa in conto capitale per l'istruzione nelle regioni italiane per livello di governo (anno 2015, euro pro-capite)



Fonte: Elaborazioni Ipres su dati Cpt, 2017

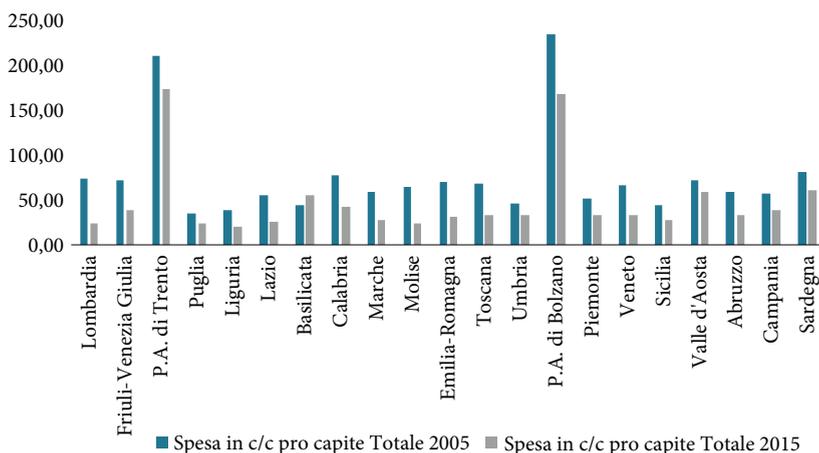
La riduzione delle spese per investimento sostenute dalle amministrazioni centrali è stata mediamente pari a -94,2% e, per effetto di tali dinamiche, come evidenzia la figura che segue, l'attuale composizione delle spese in conto capitale per il sistema dell'istruzione vede, in quasi tutte le regioni a statuto ordinario, un ruolo assolutamente preponderante delle amministrazioni locali, con una presenza delle amministrazioni regionali, significativa pur se minima, in Liguria, Marche, Campania e Puglia.

In termini di spesa in conto capitale per l'istruzione pro-capite, i valori più elevati sono quelli che si registrano nelle province di Trento e Bolzano (€ 173,76 ed € 168,99), in Sardegna (€ 61,24), in Valle d'Aosta (€ 58,68) e in Basilicata (€ 55,18).

In coda alla classifica ci sono, invece, la Liguria (€ 20,85), la Lombardia (€ 23,26), la Puglia (€ 23,51) e il Molise (€ 24,55).

Se si considerano le variazioni, tra il 2005 e il 2015, della spesa in conto capitale totale per l'istruzione, si osserva come l'unica regione non interessata da un trend negativo sia la Basilicata – dove il forte calo delle spese delle amministrazioni centrali e regionali è stato compensato da un maggiore aumento della spesa delle amministrazioni locali – mentre le regioni che hanno fatto registrare le maggiori riduzioni sono: Lombardia (-68,5%), Molise (-61,7%), Emilia-Romagna (-56,9%) e Lazio (-54,4%).

Figura 11. La spesa in conto capitale per l'istruzione nelle regioni italiane (anni 2005, 2015, euro pro-capite)



Fonte: Elaborazioni Ipres su dati Cpt, 2017

5. Un focus sul finanziamento dei sistemi universitari regionali

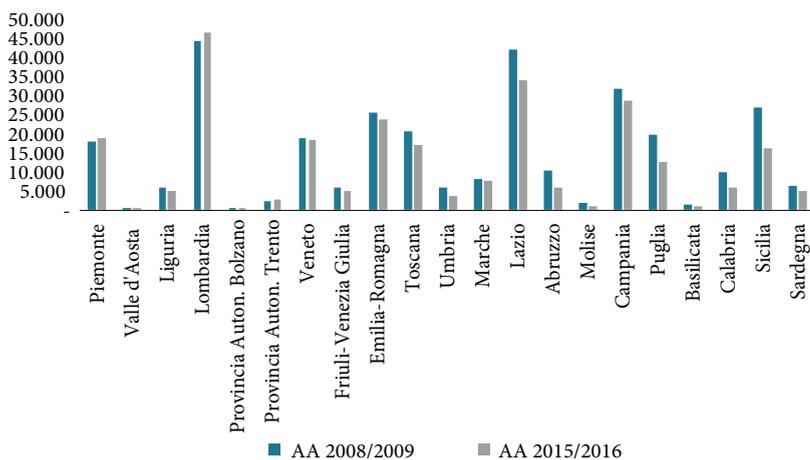
Negli ultimi anni numerosi studi si sono soffermati sulle principali criticità del sistema universitario italiano, e in particolare: sulla contrazione della sua dimensione, sull'articolazione territoriale e sulla qualità (Fondazione Res, 2015).

Dal primo punto di vista, nell'ultimo decennio si è osservato un forte decremento del numero di immatricolati, con un dato territoriale che vede, nel confronto tra il 2008 e il 2015, un lieve aumento delle matricole solo in Piemonte e in Lombardia, e un crollo vertiginoso in Abruzzo, Lazio, Sicilia, Puglia e Calabria.

Solo a partire dall'anno accademico 2015-2016 si è registrata un'inversione di tendenza, con un numero complessivo degli immatricolati in aumento di 5 mila unità rispetto all'anno precedente, anche in questo caso dato non uniformemente distribuito sul territorio nazionale (valore massimo nel Nord-Est +5,2% e minimo nelle Isole -2,1%).

Il prolungato periodo di contrazione del numero di immatricolati è naturalmente spiegato da più fattori, crisi economica e dinamiche demografiche in primis, molti dei quali paiono però penalizzare fortemente il Mezzogiorno accentuandone i punti di debolezza.

Figura 12. Gli immatricolati nelle università delle regioni italiane (anni accademici 2008-2009 e 2015-2016)



Fonte: Elaborazioni Ipres su dati Miur

Tutti i principali indicatori comunemente utilizzati per qualificare il sistema universitario (tempo medio per conseguire la laurea, numero di corsi di laurea, dottorati, pubblicazioni scientifiche, dotazioni strutturali) confermano l'esistenza di una netta spaccatura tra università di «serie A» e di «serie B», circostanza, questa, resa ancora più critica dalla presenza di un sistema di finanziamento che, peraltro, non prevede che alle prime vengano assegnate risorse aggiuntive, bensì che le premialità siano sottratte alla parte più debole del sistema. L'ulteriore aggravante, rispetto al tema del divario territoriale, risiede nel dato di fatto che vede gli atenei di «serie A» tutti concentrati in un triangolo di 200 chilometri di lato con vertici Milano, Bologna e Venezia.

Vi è, infine, il tema della qualità delle università, aspetto questo recentemente ricondotto, in via esclusiva e in maniera impropria, al volume di pubblicazioni – da realizzarsi rigorosamente con le modalità individuate dagli indicatori di valutazione prescelti: ovvero con coautori stranieri, su riviste internazionali e in lingua inglese. In questa logica, com'è evidente, vengono completamente trascurati i temi afferenti ai contenuti e alle modalità degli insegnamenti, e le relazioni di questi ultimi con il mondo del lavoro presente e futuro.

Naturalmente questi aspetti riguardano indistintamente tutte le sedi, ma ancora una volta molti indicatori mostrano una situazione decisamente più critica per gli atenei del Mezzogiorno, rispetto ai quali i dati indicano anche una «qualità media rivelata» del personale docente inferiore alla media nazionale.

Passando al tema dei finanziamenti, i dati Ocse (Education at a Glance, 2015) sottolineano come la spesa in istruzione terziaria in Italia risulti inferiore a quella media Ocse, sia in rapporto al numero degli studenti iscritti sia in rapporto al Prodotto Interno Lordo. Le stime attestano la spesa pubblica per l'istruzione universitaria per abitante a circa 332 euro in Germania, a 305 in Francia e a 157 in Spagna, a fronte di un valore di 117 euro per il Centro-Nord e di soli 99 euro per il Mezzogiorno.

Nel 2015 le somme stanziare dal Miur per il finanziamento del sistema universitario e per il sostegno agli studenti e al diritto allo studio (Fondo di Finanziamento Ordinario – Ffo) ammontano a circa 7,34 miliardi per il 2016, a fronte di un corrispondente valore per la Germania di circa 26 miliardi.

In effetti, mentre l'Italia, negli ultimi anni, ha proseguito in un percorso di forte disinvestimento nel sistema universitario, molti Paesi avanzati (e per la verità soprattutto quelli emergenti) hanno invece continuato ad aumentare la spesa dedicata alla formazione superiore.

Attraverso i dati dei Conti pubblici territoriali è possibile ricostruire, su base regionale, la dinamica delle entrate e delle spese delle università italiane. Confrontando, per gli anni 2005 e 2015, i dati del conto consolidato, emerge, per le entrate totali, un trend di crescita in quasi tutte le regioni, a eccezione delle sole Molise e Umbria, con percentuali particolarmente elevate in Calabria, Valle d'Aosta, Marche e Lombardia.

Rispetto ai tributi propri, nel periodo considerato si osserva una riduzione in Molise, Umbria e Toscana, mentre gli incrementi più significativi si riscontrano in Valle d'Aosta, nelle province di Bolzano e Trento, in Calabria e nelle Marche.

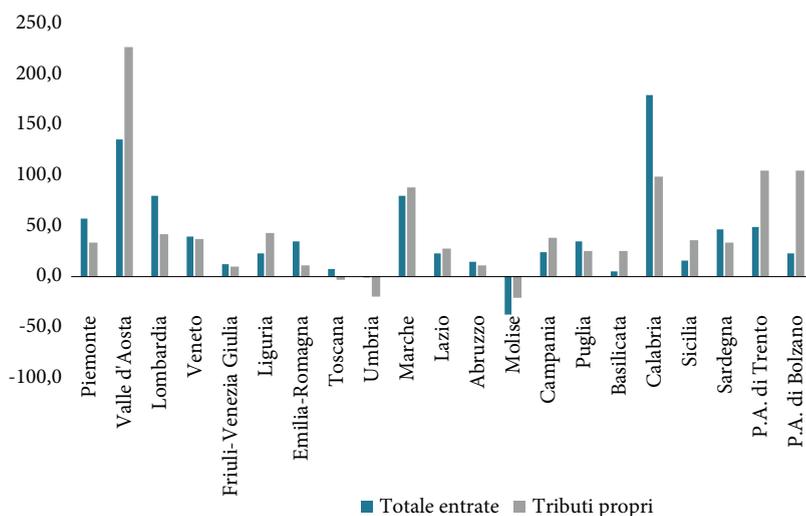
Tabella 3. Le entrate totali e i tributi propri delle università italiane su base regionale (anni 2005, 2015 – dati in migliaia di euro)

	2005		2015	
	Totale entrate	Tributi propri	Totale entrate	Tributi propri
<i>Piemonte</i>	171.086,00	99.048,00	268.361,31	131.944,55
<i>Valle d'Aosta</i>	728,00	408,00	1.714,45	1.334,13
<i>Lombardia</i>	373.320,00	224.592,00	670.237,46	317.581,59
<i>Veneto</i>	203.554,00	127.517,00	285.243,33	174.374,34
<i>Friuli-Venezia Giulia</i>	68.373,00	39.265,00	76.922,54	43.317,25
<i>Liguria</i>	63.594,00	29.793,00	78.000,65	42.603,05
<i>Emilia-Romagna</i>	280.395,00	183.789,00	376.995,88	205.040,63
<i>Toscana</i>	265.992,00	143.012,00	287.606,64	139.312,26
<i>Umbria</i>	57.823,00	36.206,00	57.535,37	29.282,83
<i>Marche</i>	47.961,00	28.560,00	86.366,83	53.847,32
<i>Lazio</i>	297.210,00	172.566,00	365.585,79	220.606,17
<i>Abruzzo</i>	62.787,00	42.950,00	72.060,60	47.819,88
<i>Molise</i>	17.973,00	9.847,00	11.230,15	7.756,90

	2005		2015	
	Totale entrate	Tributi propri	Totale entrate	Tributi propri
Campania	212.927,00	125.747,00	264.603,67	174.451,61
Puglia	84.473,00	56.828,00	113.750,02	71.026,22
Basilicata	10.266,00	4.616,00	10.775,48	5.761,58
Calabria	34.929,00	19.296,00	97.506,53	38.368,56
Sicilia	132.781,00	81.192,00	153.623,83	110.715,37
Sardegna	42.588,00	23.443,00	62.442,87	31.302,11
P.A. di Trento	30.865,37	10.025,33	46.099,81	20.546,51
P.A. di Bolzano	3.234,45	1.345,75	3.977,97	2.763,61

Fonte: Siope, dati estratti a luglio 2017

Figura 13. La variazione percentuale di entrate totali e tributi propri delle università italiane su base regionale (anni 2005, 2015 – var.%)



Fonte: Elaborazioni Ipres su dati Cpt, 2017

Tabella 4. Le entrate da trasferimenti correnti delle università italiane su base regionale (anni 2005, 2015 – dati in migliaia di euro)

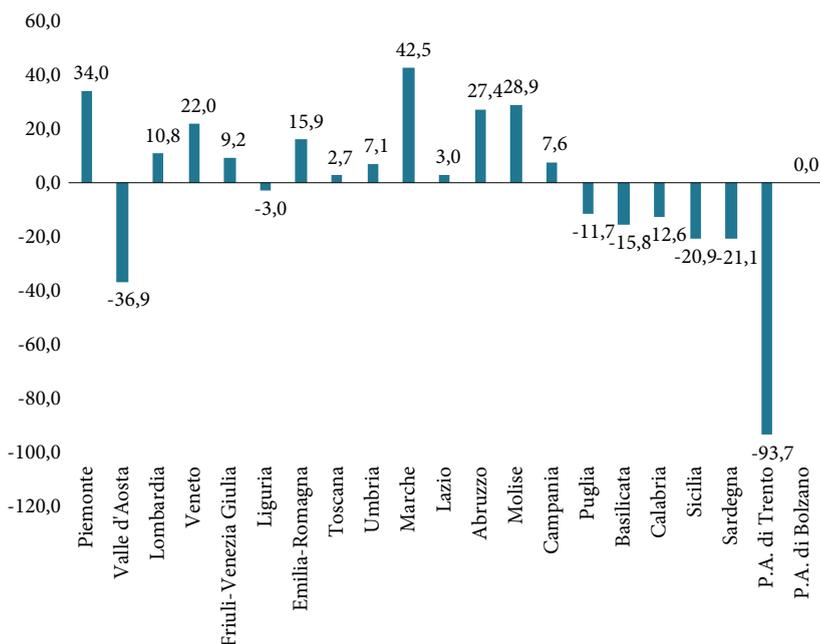
	2005		2015	
	Trasferimenti in conto corrente	di cui Trasferimenti da stato	Trasferimenti in conto corrente	di cui Trasferimenti da stato
Piemonte	430.856,00	387.866,00	585.570,31	519.801,65
Valle d'Aosta	6.227,00	1.349,00	7.992,15	851,39
Lombardia	1.013.429,00	955.968,00	1.126.185,50	1.059.576,92
Veneto	489.918,00	486.330,00	635.152,11	593.372,05
Friuli-Venezia Giulia	214.662,00	198.079,00	241.068,01	216.292,74
Liguria	218.527,00	216.704,00	228.688,57	210.113,52
Emilia-Romagna	714.170,00	703.577,00	835.994,59	815.590,76
Toscana	732.988,00	705.645,00	775.265,70	724.517,11
Umbria	166.933,00	162.665,00	175.087,56	174.241,02
Marche	157.326,00	156.006,00	234.184,62	222.314,15
Lazio	1.028.754,00	992.262,00	1.066.454,58	1.021.677,58
Abruzzo	191.541,00	184.675,00	238.395,91	235.201,37
Molise	24.782,00	24.782,00	32.616,95	31.956,23
Campania	747.874,00	718.473,00	797.682,54	773.287,30
Puglia	434.598,00	428.649,00	436.228,06	378.674,38
Basilicata	40.484,00	40.102,00	40.777,12	33.775,36
Calabria	216.190,00	203.168,00	195.266,89	177.653,76
Sicilia	812.327,00	771.070,00	641.983,30	610.238,23
Sardegna	301.795,00	278.778,00	280.592,32	220.082,49
P.A. di Trento	81.007,79	63.289,77	106.043,00	4.013,81
P.A. di Bolzano	33.940,40	0,00	55.097,57	1.915,06

Fonte: Elaborazioni Ipres su dati Cpt, 2017

Prendendo invece in esame, dal conto non consolidato, i valori delle entrate da trasferimenti correnti e in particolare quelle da trasferimenti

dello Stato (Ffo), si può osservare come, nel periodo considerato, si siano registrate importanti variazioni negative nelle regioni del Mezzogiorno, e in particolare in Sardegna, Sicilia, Basilicata, Puglia e Calabria.

Figura 14. La variazione percentuale delle entrate da trasferimenti da stato delle università italiane su base regionale (anni 2005, 2015 – Var.%)



Fonte: Elaborazioni Ipres su dati Cpt, 2017

Passando alle spese si osserva, nel passaggio dal 2005 al 2015, una riduzione piuttosto netta delle spese totali per le università delle regioni Lombardia, Toscana, Lazio, Campania, Puglia, Calabria e Sicilia. Riduzioni significative e più generalizzate si riscontrano con riferimento alla spesa in conto capitale.

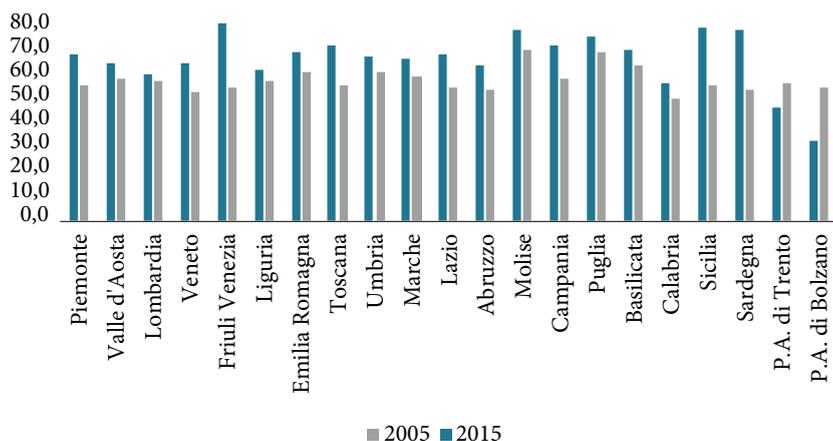
La voce di spesa più significativa, ovvero quella per il personale, risulta in calo in tutte le regioni a eccezione delle province di Trento e Bolzano. Le riduzioni più consistenti hanno riguardato Sicilia, Sardegna e Friuli-Venezia Giulia, mentre l'incidenza percentuale rispetto alle spese correnti risulta sensibilmente sopra le media in Molise e Puglia.

Tabella 5. Le spese delle università italiane su base regionale (anni 2005, 2015 – dati in migliaia di euro)

	2005			2015		
	Totale spese correnti	Totale spese in conto capitale	Totale spese	Totale spese correnti	Totale spese in conto capitale	Totale spese
Piemonte	428.565,00	74.312,00	502.877,00	489.911,23	50.117,68	540.028,91
Valle d'Aosta	5.434,80	615,00	6.049,80	5.483,82	102,86	5.586,68
Lombardia	1.040.466,00	285.199,00	1.325.665,00	1.077.723,31	109.791,19	1.187.514,50
Veneto	440.792,00	110.461,00	551.253,00	521.980,14	56.587,09	578.567,23
Friuli-Venezia Giulia	247.542,00	22.873,00	270.415,00	191.475,72	14.607,84	206.083,56
Liguria	171.612,00	18.257,00	189.869,00	199.551,12	7.100,06	206.651,18
Emilia-Romagna	739.384,00	112.722,00	852.106,00	794.287,66	98.074,15	892.361,81
Toscana	818.082,00	80.994,00	899.076,00	627.535,86	55.607,18	683.143,04
Umbria	173.579,00	16.475,00	190.054,00	140.692,79	11.012,26	151.705,05
Marche	147.253,00	30.330,00	177.583,00	187.551,44	8.335,90	195.887,34
Lazio	957.058,00	131.986,00	1.089.044,00	816.040,41	68.080,07	884.120,48
Abruzzo	164.767,00	24.506,00	189.273,00	188.359,19	7.990,92	196.350,11
Molise	28.214,00	6.029,00	34.243,00	26.860,82	684,77	27.545,59
Campania	710.773,00	170.197,00	880.970,00	645.936,93	90.450,35	736.387,28
Puglia	429.692,00	56.418,00	486.110,00	389.626,55	43.843,52	433.470,07
Basilicata	38.950,00	3.820,00	42.770,00	45.377,13	7.319,26	52.696,39
Calabria	196.552,00	70.272,00	266.824,00	196.371,15	33.764,03	230.135,18
Sicilia	583.075,00	77.179,00	660.254,00	479.256,80	86.704,58	565.961,38
Sardegna	242.931,00	27.203,00	270.134,00	217.154,89	31.085,36	248.240,25
P.A. di Trento	102.035,42	21.464,85	123.500,27	130.324,61	14.776,36	145.100,97
P.A. di Bolzano	27.627,88	0,00	27.627,88	47.226,74	3.730,82	50.957,56

Fonte: RGS, 2017

Figura 15. L'incidenza delle spese per il personale sulle spese correnti delle università italiane su base regionale (anni 2005, 2015 – incidenza %)



Fonte: Elaborazioni Ipres su dati Cpt, 2017

Questi dati confermano quanto segnalato da autorevoli osservatori in merito al carattere fortemente penalizzante per il Mezzogiorno delle nuove regole di riparto del Ffo adottate a partire dal 2009, quando si è introdotto un nuovo modello di finanziamento che ha visto sostituirsi al parametro della spesa storica un sistema fondato su una «quota base» e una «quota premiale».

Inoltre, a partire dal 2014, una parte della quota base (25% nel 2015) è attribuita in virtù del «costo standard di formazione per studente in corso», mentre una quota crescente, in percentuale e in valore assoluto, del Ffo è allocata secondo criteri «premiali», il cui peso arriva al 20% del totale nel 2015.

A questo proposito il dibattito ha riguardato in particolar modo la definizione della quota premiale che, secondo molti osservatori (Svimez, 2011), ha completamente disatteso le indicazioni della European University Association (Eua) che, sulla base delle migliori pratiche sperimentate in Europa, suggerisce di non aumentare eccessivamente la quota premiale, di allocare su base premiale solo stanziamenti aggiuntivi e di usare regole di riparto semplici e note ex ante agli atenei.

Nessuna di queste raccomandazioni è stata rispettata nel nostro Paese, dove le regole premiali sono state imposte unilateralmente dal Miur, con indicatori complessi e diversi di anno in anno, gran parte dei quali sono fortemente influenzati dalle condizioni dei contesti in cui si collocano le università e a fronte dei quali i correttivi «territoriali» introdotti paiono del tutto insoddisfacenti.

6. Conclusioni

Il sistema di istruzione e formazione italiano, pur se recentemente interessato da alcuni sensibili progressi, è ancora condizionato da criticità piuttosto significative. Il tasso di abbandono scolastico rimane nettamente superiore alla media dell'Ue, il numero di giovani laureati è il più basso in Europa e la spesa pubblica per l'istruzione, in rapporto al PIL, è fra le più basse del continente, in particolare per l'istruzione universitaria. Inoltre, si riscontrano notevolissime differenze regionali con riferimento a tutti questi indicatori, oltre che nell'ambito della valutazione delle competenze di base.

In questo quadro, i temi posti all'attenzione da questo contributo riguardano in sostanza:

- la necessità di incrementare il livello degli investimenti in istruzione;
- l'esigenza di un importante processo di ammodernamento e qualificazione del sistema scolastico italiano;
- le problematiche relative al sistema di formazione terziaria e al finanziamento dei sistemi universitari;
- il divario Nord-Sud e l'impossibilità di sganciare le performance del settore dell'istruzione dalle variabili relative al contesto territoriale.

Rispetto al primo tema, è di tutta evidenza che, per «fornire un'educazione di qualità, equa e inclusiva, e opportunità di apprendimento per tutti» (Obiettivo 4 dell'Agenda 2030), è necessario, tra l'altro, aumentare i finanziamenti nell'istruzione.

A questo proposito, in realtà, è opportuno sottolineare come, in merito al tema della specifica correlazione tra spesa pubblica per istruzione e risultati scolastici, una nota dell'Ocse abbia dimostrato che non

necessariamente i Paesi che spendono molto conseguono prestazioni del sistema scolastico eccellenti. Ad esempio l'Islanda, la cui spesa pubblica per istruzione rispetto al PIL è quasi doppia rispetto all'Italia, è comunque caratterizzata, nelle rilevazioni Pisa, da competenze degli studenti sistematicamente più basse sia per la lettura, che per le scienze e la matematica.

In effetti, quello che sembra impattare in maniera maggiormente significativa sugli outcome individuali degli studenti non è tanto il livello di spesa pubblica complessivamente dedicata all'istruzione quanto il volume degli investimenti, che pure il presente contributo ha dimostrato essersi fortemente ridotto nel corso degli ultimi anni.

Pertanto, soprattutto nei sistemi economici con PIL più elevati, il totale delle spese per l'istruzione conta meno che non la maniera con la quale le risorse sono utilizzate.

Questo ci porta al secondo tema, ovvero quello dell'esigenza di ammodernare il nostro sistema nazionale dell'istruzione. Da questo punto di vista, rispetto al tema delle performance, i Paesi che eccellono per le competenze dei propri studenti in matematica e scienze sono quelli asiatici (Singapore, Hong Kong, Taiwan, Giappone, Corea del Sud) e tra i fattori di successo dei rispettivi sistemi di istruzione vi sono: elevati standard di reclutamento dei docenti, qualità della loro formazione in itinere, esami estremamente severi, adozione sin dagli anni Cinquanta di politiche scolastiche a favore del bilinguismo (con l'inglese) (Molina, 2016).

Anche la nota dell'Ocse già citata nel contributo dimostra che, in generale, i sistemi scolastici migliori tendono a privilegiare soprattutto la qualità degli insegnanti rispetto, ad esempio, al numero degli studenti per classi.

Il nostro Paese, con la contestatissima riforma della «buona scuola» varata nel 2014, ha intrapreso un certo percorso di trasformazione del sistema, puntando, tra l'altro, all'assunzione e all'introduzione di componenti meritocratiche nelle retribuzioni degli insegnanti e alla realizzazione di iniziative specifiche per il rafforzamento delle competenze digitali di insegnanti e studenti («Piano nazionale scuola digitale»), per l'introduzione della metodologia di apprendimento integrato di lingua e contenuto («Content and Language Integrated Learning» – Clil) e per l'obbligatorietà dell'alternanza scuola-lavoro per gli studenti negli ultimi tre anni di istruzione secondaria superiore.

Passando al sistema universitario italiano e in particolare alle sue modalità di finanziamento, è stato osservato come la riduzione della dimensione del Ffo, da un lato, e l'introduzione delle nuove regole per il suo riparto, dall'altro, abbiano sostanzialmente reso impossibile, alle università collocate in una posizione di classifica non favorevole, arrestare un processo di contrazione delle risorse finanziarie e umane, e quindi dell'offerta didattica e dell'immatricolazione di studenti. Si tratta, in effetti, di un ciclo vizioso nel quale tutti questi parametri si riducono contemporaneamente o in sequenza, ciascuno rafforzando l'effetto degli altri.

È di tutta evidenza che la profonda crisi del nostro sistema universitario, in particolar modo nelle aree depresse del Paese, potrà incidere fortemente nel medio-lungo periodo su tutti i processi di sviluppo delle rispettive comunità locali, oltre che sui percorsi di ricerca e innovazione, e di mobilità sociale.

Anche per questo il tema del divario tra il Nord e il Sud del nostro Paese appare ancora più grave se osservato in relazione al sistema dell'istruzione e della formazione. Perché non si tratta, in questo caso, di un settore funzionale in cui la leva della spesa pubblica può, da sola, garantire il miglioramento delle performance. Al contrario sono fortissime, e quindi non ignorabili, le sinergie con gli elementi del contesto sociale e civico delle comunità territoriali, la cui mancata considerazione renderà inefficace qualunque politica settoriale che non sia sufficientemente coerente con le politiche ordinarie, e quindi opportunamente focalizzata su un più generalizzato processo di potenziamento del capitale sociale territoriale.

Non solo, quindi, l'Italia dovrebbe ricominciare a investire nel suo sistema formativo superiore, ma dovrebbe farlo con particolare intensità proprio nelle regioni più deboli del Paese, dove le scuole e le università potrebbero ricoprire un ruolo particolarmente importante per lo sviluppo economico e civile del Mezzogiorno, e quindi dell'Italia intera.

Riferimenti bibliografici

- Agenzia per la coesione territoriale (2017), Conti Pubblici Territoriali – anno 2015.
Anvur (2016), Agenzia Nazionale di Valutazione del sistema Universitario e della Ricerca, *Rapporto biennale sullo stato del sistema universitario e della ricerca.*

- Biagi F. e Fontana A. (2009), *Fabbisogni Standard per l'Istruzione: Problematiche e Stime*, in *Rapporto Isae: Finanza pubblica e Istituzioni*, Roma.
- Bratti M., Checchi D. e Filippin A. (2007), *Territorial Differences in Italian Students' Mathematical Competences: Evidence from PISA*, in «Giornale degli Economisti e Annali di Economia», 66 (3), pp. 299-335.
- Commissione europea (2015), *Relazione di monitoraggio del settore dell'istruzione e della formazione in Italia*.
- Eurostat (2017), *Database Education and Training*.
- Fondazione Res (2015), *Nuovi divari – Un'indagine sulle Università del Nord e del Sud*, Rapporto Res 2015.
- Hanushek E.A. (1997), *Assessing the Effects of School Resources on Student Performance: An Update, Educational Evaluation and Policy Analysis*, 19 (2), pp. 141-164.
- Invalsi (2017), *Rilevazioni nazionali degli apprendimenti – Rapporto risultati*.
- Istat (2017), *Rapporto annuale 2017*.
- Molina S. (2016), *Timss e Pisa 2015 proiettano nuova luce sui sistemi scolastici italiani*.
- Ocse (2016), *Indagine Pisa 2015: i risultati degli studenti italiani in scienze, matematica e lettura*.
- Quintano C., Castellano R. e Longobardi S. (2009), *L'Influenza dei Fattori Socio Economici sulle Competenze degli Studenti Italiani. Un'Analisi Multilevel dei Dati Pisa 2006*, in «Rivista di Economia e Statistica del Territorio», 2, pp. 109-149.
- Russo F. (2010), *Risorse, fattori di contesto socio-economici e esiti scolastici: una applicazione su dati Invalsi 2005-06*, Atti XXII Conferenza Siep, Pavia, 20-21 settembre 2010.
- Svimez (2011), *Le Università del Mezzogiorno nella storia dell'Italia unita 1861-2011*.
- Timss (2015), *Timss 2015 and Timss Advanced 2015 International Result*.
- UN (2016), *'No-one left behind' is ethical imperative of new development agenda – UN deputy chief*.
- WeWorld (2017), *La scuola non chiude*, WeWorld Reports n. 3.
- WeWorld (2014), *Lost. Dispersione scolastica: costo per la collettività e ruolo delle scuole e del terzo settore*.

Il progetto Banda Ultra Larga in Lombardia: una valutazione d'impatto ex ante

Iary I.P. Goffredo¹, Antonio Dal Bianco²

Introduzione

Le reti di telecomunicazione assumono un ruolo sempre più nevralgico per i sistemi economici di qualsiasi nazione avanzata. I sistemi produttivi non possono prescindere da un'efficiente dotazione infrastrutturale per le telecomunicazioni, che costituisce il principale strumento di invio, acquisizione e condivisione di informazioni utili a ogni livello. È a partire da questa considerazione che l'Unione europea ha inserito fra le priorità dell'agenda digitale EU2020 l'incremento della quota di popolazione coperta da servizio di elevata connettività, che l'Italia ha recepito adottando, nel 2015, la Strategia nazionale per la banda ultra larga. Regione Lombardia, a sua volta, ha dato seguito alla strategia nazionale attivando l'accordo di programma con il Ministero dello Sviluppo economico per la predisposizione di opportune infrastrutture utili a garantire la connettività a banda ultra larga sul territorio regionale.

Agenda digitale: la banda ultra larga nell'agenda EU2020

L'agenda digitale per l'Europa³ è stata concepita come una delle sette iniziative faro della strategia Europa 2020 adottata dalla Commis-

1. Ipres – Istituto pugliese di ricerche economiche e sociali, p.zza Garibaldi 13, 70122 Bari, email: iary.goffredo@ipres.it.
2. Éupolis Lombardia, via Taramelli 12, 20124, Milano, e-mail: antonio.dal.bianco@eupolislombardia.it.
3. Si veda la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni «Un'agenda digitale europea».

sione europea. Lanciata nel maggio 2010, l'iniziativa mira a stabilire il ruolo chiave nell'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione affinché l'Europa possa raggiungere gli obiettivi che si è prefissata per il 2020. La strategia Europa 2020 sottolinea l'importanza della diffusione della banda larga per promuovere l'inclusione sociale e la competitività nei Paesi dell'Unione europea.

L'agenda digitale per l'Europa fissa una serie di obiettivi in materia di connettività a banda larga, quali la copertura con banda larga di base (velocità compresa fra 2 e 20 Mbps) per il 100% dei cittadini dell'Ue entro il 2013; la copertura con banda larga veloce (almeno pari a 30 Mbps) per il 100% dei cittadini dell'Ue entro il 2020 e la copertura con banda larga ultraveloce (almeno pari a 100 Mbps) per il 50% dei cittadini dell'Ue entro il 2020.

La Commissione europea si è impegnata a creare le condizioni istituzionali per agevolare gli investimenti dei soggetti pubblici e privati necessari a realizzare le infrastrutture tecniche, a destinare i fondi comunitari per questo tipo di investimenti, a promuovere la ricerca scientifica e la domanda di servizi digitali da parte di cittadini e imprese.

Anche gli Stati europei si sono impegnati a contribuire alla diffusione delle tecnologie di banda ultra larga con la messa a punto di apposite strategie operative con l'obiettivo di orientare i finanziamenti pubblici, compresi i fondi strutturali, verso settori non totalmente coperti da investimenti privati; di creare un quadro legislativo che permetta di coordinare i lavori pubblici in modo da ridurre i costi di ampliamento della rete; di promuovere la diffusione e l'uso dei moderni servizi online (e-government, servizi sanitari online, domotica, competenze digitali, sicurezza ecc.).

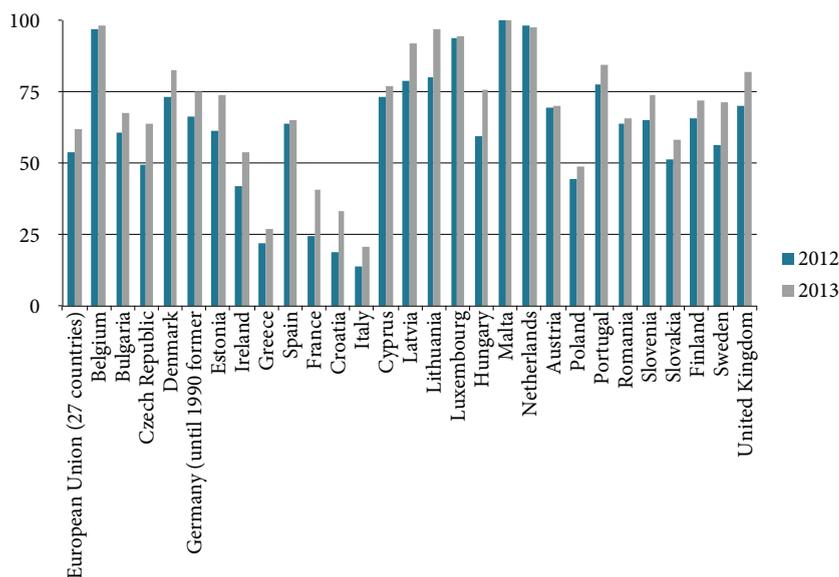
La Strategia nazionale per la banda ultra larga

L'Italia risente di un notevole ritardo infrastrutturale nell'ambito dei processi di digitalizzazione, in particolare rispetto alla diffusione del servizio di connettività a internet a banda ultra larga e ciò tende ad ampliare i problemi di *digital divide* rispetto agli altri Stati dell'Unione.

In particolare, nel 2013, il nostro Paese è il peggiore fra quelli europei per possibilità di accesso a internet ad almeno 30 Mbps, con

una copertura delle unità immobiliari pari ad appena il 21%, ovvero meno di un terzo della media europea che ha già raggiunto il 64%.

Figura 1 - Copertura delle unità immobiliari con servizi di connettività Nga nei Paesi Ue (valori percentuali). Anni 2012-2013



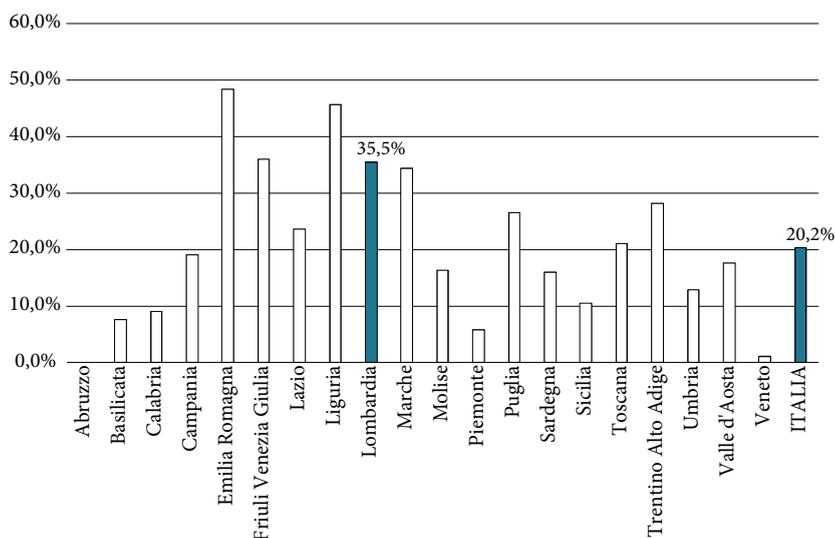
Fonte: Commissione Ue, 2013

A livello nazionale, invece, secondo gli ultimi dati diffusi da Infratel, aggiornati al 31 marzo 2015, in Italia poco meno del 30% delle unità immobiliari risulta essere raggiunta da tecnologie di connessione a banda ultra larga, con la Lombardia leggermente al di sopra della media nazionale e una notevole differenziazione fra le regioni (si va da una copertura dell'1% in Valle d'Aosta al 48% della Campania).

Per ridurre il *digital divide* che separa l'Italia dalle altre economie avanzate, il governo italiano, nel 2015, ha adottato una Strategia nazionale per la banda ultra larga⁴ con lo scopo di raggiungere gli obiettivi fissati dall'Unione europea di cui si è detto.

4. La Strategia italiana per la banda ultra larga è stata approvata dal Consiglio dei ministri il 3 marzo 2015.

Figura 2 - Percentuale unità immobiliari servite da banda ultra larga al 31 marzo 2015



Fonte: Elaborazione Eupolis Lombardia su dati Infratel

In particolare, dopo aver individuato quattro tipologie di cluster (A, B, C e D) caratterizzate da costi e complessità infrastrutturali differenti, il territorio nazionale è stato suddiviso in 94 mila sottoaree omogenee, risultanti da accorpamenti di aree censuarie Istat, in modo tale che ogni comune risulti diviso in un certo numero di sottoaree ciascuna, a sua volta, assegnata a uno o più cluster in funzione della minore o maggiore densità abitativa, della presenza di reti Fttc (Fiber-to-the-cabinet o Fiber-to-the-curb, letteralmente «fibra fino all'armadio» o «fibra fino al cordolo del marciapiede») e della tipologia del territorio in cui si colloca (area rurale, case sparse ecc.). La gestione del database di questa mappatura è stata affidata a Infratel.

L'obiettivo delineato dalla strategia è quello di realizzare infrastrutture ad almeno 100 Mbps nei cluster A e B (o quantomeno in buona parte di essi) e almeno 30 Mbps nei cluster C e D. I lotti da sottoporre a gara sono stati individuati accorpando sottoaree appartenenti allo stesso cluster.

Con riferimento all'impegno economico, alla luce della suddetta strategia nazionale, il Ministero dello Sviluppo economico, con la delibera del Comitato interministeriale per la programmazione economica (Cipe) n. 65 del 2015, ha finora stanziato complessivamente, per il periodo 2016-2020, 2,2 miliardi di euro a valere sulle risorse del Fondo sviluppo e coesione (Fsc) 2014-2020 per gli interventi di immediata attivazione, cui si aggiungeranno 4 miliardi di euro di provenienza Fesr, Feasr e Fondo europeo per gli investimenti strategici nell'ambito del Piano Juncker.

Tabella 1. Ministero dello Sviluppo economico: profilo temporale di impiego delle risorse assegnate per la strategia nazionale per la banda larga (milioni di euro). Anni 2016-2020

<i>Anni</i>	<i>2016</i>	<i>2017</i>	<i>2018</i>	<i>2019</i>	<i>2020</i>	<i>Totale</i>
Assegnazioni	300	450	500	500	450	2.200

Fonte: Cipe

In particolare, per stimolare gli investimenti nella banda ultra larga, la delibera Cipe prevede la concessione di:

- contributi in conto capitale agli investimenti privati;
- contributi in forma di voucher agli utenti finali;
- credito di imposta per gli interventi infrastrutturali;
- garanzia dello Stato sui mutui stipulati o sulle obbligazioni di progetto emesse per il finanziamento degli investimenti finalizzati all'attuazione del piano;
- intervento pubblico diretto, per realizzare, con finanziamenti pubblici, collegamenti Nga in aree nelle quali gli operatori privati non sono interessati a investire neanche a fronte di contributi;
- forme di Partnership pubblico-privato (Ppp) per la realizzazione delle infrastrutture di accesso;
- utilizzo degli strumenti nei diversi cluster.

Gli interventi, poi, saranno differenziati a seconda dei cluster. Nel cluster A, dove gli operatori privati sono in grado di fornire la connessione con reti ultraveloci nell'arco di un triennio senza

alcun contributo pubblico, il governo prevede di intervenire solo sul lato della domanda tramite l'emissione di voucher agli utenti finali. Nei cluster B e C, già forniti di un'infrastruttura per la banda ultra larga a 30 Mbps, per il raggiungimento di reti ultraveloci si pensa a una combinazione di Ppp e incentivi pubblici. Nel cluster D, dove le infrastrutture per la banda larga hanno capacità inferiore a 30 Mbps, è previsto l'intervento diretto dello Stato.

La delibera del Cipe prevede che le procedure competitive vengano realizzate esclusivamente con modalità telematiche. A oggi sono stati pubblicati due bandi regionali di gara, sui tre complessivamente previsti, per il recepimento della Strategia nazionale della banda ultra larga.

Tabella 2. Bandi regionali per l'affidamento della concessione di costruzione e gestione di una infrastruttura passiva a banda ultra larga

<i>Lotto</i>	<i>Regioni</i>	<i>Importo complessivo</i>
<i>Bando 1</i>		
Lotto 1	Abruzzo e Molise	€ 123.008.137
Lotto 2	Emilia-Romagna	€ 232.356.786
Lotto 3	Lombardia	€ 439.210.421
Lotto 4	Toscana	€ 222.209.102
Lotto 5	Veneto	€ 388.593.504
<i>Bando 2</i>		
Lotto 1	Piemonte, Valle d'Aosta, Liguria	€ 358.567.391
Lotto 2	Friuli-Venezia Giulia, Provincia aut. di Trento	€ 166.274.719
Lotto 3	Marche, Umbria	€ 154.588.277
Lotto 4	Lazio	€ 171.020.415
Lotto 5	Campania, Basilicata	€ 198.917.938
Lotto 6	Sicilia	€ 184.193.587

Fonte: Infratel Italia – Archivio Bandi e gare

Progetto regionale banda ultra larga in Lombardia

La Regione Lombardia, inserendosi nel solco normativo tracciato dalla strategia nazionale, ha promosso il finanziamento di un progetto di ampliamento della banda ultra larga sul territorio regionale. La politica regionale di investimenti sull'infrastruttura per la banda ultra larga era stata avviata già nel corso del 2012, con le prime sperimentazioni in alcune aree industriali pilota di Concorrezzo e Monza⁵ e nelle città di Monza e Varese⁶.

Con l'accordo di programma sottoscritto con il Ministero dello Sviluppo economico⁷, l'impegno a investire in infrastrutture di banda ultra larga viene significativamente rilanciato anche in virtù della disponibilità dei fondi a valere sulla Strategia nazionale.

L'ammontare complessivo dello stanziamento previsto è pari a poco più di 450 milioni di euro (di cui poco più di 380 provenienti dal Fondo di sviluppo e coesione, 68,5 da fondi comunitari e 1,5 dal ministero dello Sviluppo economico) che verranno utilizzati per finanziare i lavori di posa dei cavi nelle cosiddette aree bianche ovvero quelle aree a fallimento di mercato in cui nessun soggetto privato ha manifestato intenzione di intervenire.

La portata del progetto è notevole, dato che gli interventi riguarderanno complessivamente quasi 1,2 milioni di unità immobiliari (circa il 40% di quelle presenti nelle aree bianche lombarde ovvero il 24% del totale regionale) e quasi 2,7 milioni di persone (oltre la metà della popolazione complessiva residente nelle aree bianche, quasi il 28% di quella complessiva regionale). In questo modo, considerata la copertura totale sulle aree non bianche (grigie e nere) garantita da soggetti privati entro il 2018, l'intervento pubblico mira a portare la copertura complessiva della regione al 64,3%.

5. Si veda la Dgr 734/2013 che approva anche l'Accordo di collaborazione tra Regione Lombardia e ministero dello Sviluppo economico per la diffusione della banda ultra larga in Lombardia.

6. Si veda in particolare la Dgr 1961/2014 con cui Regione Lombardia stanziava 1,3 milioni di euro per la realizzazione delle infrastrutture.

7. Si veda la Dgr 5000/2016.

Tabella 3. Estensione degli interventi del progetto Bul

	Popolazione	Unità immobiliari
Totale aree bianche Lombardia	5.045.614	2.983.504
Progetto Bul (su aree bianche), di cui:	2.683.975	1.195.310
Cluster C	913.735	403.803
Cluster D	1.721.218	772.572
Completamento interventi diretti	49.022	18.936
Copertura rispetto al totale aree bianche	53,2%	40,1%
Copertura rispetto al totale regionale	27,8%	23,9%
Totale aree grigie e nere Lombardia	4.602.447	2.019.693
Totale Lombardia	9.648.061	5.003.197
Copertura totale dopo l'intervento (Progetto Bul + Aree grigie e nere)		
Valori assoluti	7.286.422	3.215.003
Percentuali	75,5%	64,3%

Fonte: Elaborazione Éupolis Lombardia su dati Regione Lombardia – Dgr 5000/2016 e Infratel

Gli effetti economici della Bul

Numerosi sono gli studi che hanno evidenziato l'impatto sull'economia dovuto alla diffusione di infrastrutture per la connessione a internet ad alta velocità dimostrando che esse rappresentano un driver di sviluppo economico (Minges, 2015).

Secondo Katz (2012), la realizzazione delle infrastrutture per la diffusione della banda ultra larga può avere tre tipi di impatti sull'economia. Il primo impatto è imputabile alla fase di cantiere, ovvero alla realizzazione dell'infrastruttura. Il secondo tipo di impatto è dovuto all'aumento della produttività delle imprese, soprattutto in quei settori che utilizzano i servizi Ict e infine un terzo impatto è legato

all'aumento del surplus dei consumatori dovuto all'ampliamento dei servizi potenzialmente fruibili grazie all'infrastruttura.

Il primo tipo di impatto economico è legato alla fase di realizzazione della rete di banda ultra larga e dipende dall'entità dell'investimento iniziale e dai moltiplicatori della spesa, ovvero dalla capacità della spesa iniziale di stimolare l'economia locale. Gli impatti associati a questa fase iniziale sono usualmente di tre tipi: diretto, indiretto e indotto. Il primo è collegato alla spesa pubblica, il secondo all'attivazione degli acquisti di input intermedi, il terzo agli effetti sui consumi dovuti al maggior reddito disponibile a livello locale.

L'entità di tali impatti dipende da diversi fattori, quali il grado di apertura dell'economia, l'esistenza di condizioni di piena occupazione dei fattori produttivi ecc. Tipicamente i programmi pubblici di investimento, e tra questi anche gli investimenti per la realizzazione dell'infrastruttura della banda ultra larga, hanno natura anticiclica. In molti Paesi avanzati i programmi di investimento sulla banda ultra larga sono stati realizzati anche allo scopo di immettere risorse pubbliche in una fase congiunturale negativa, contrastando gli effetti della crisi economica (Zhen-Wei Qiang, 2010).

L'impatto dovuto alla realizzazione dell'infrastruttura è destinato a esaurirsi una volta che viene meno il programma di investimento.

L'effetto economico più importante è quello legato alla diffusione dei servizi collegati allo sviluppo della rete di banda ultra larga per imprese e famiglie. Gli impatti sull'economia dipendono dall'uso effettivo dei servizi che una rete di banda ultra larga mette a disposizione e dalla capacità delle imprese e delle famiglie di cogliere tali opportunità.

La relazione tra tasso di penetrazione della banda ultra larga e crescita del PIL trova riscontro in numerosi studi condotti a livello internazionale da cui emerge, ad esempio, che incrementando del 10% il tasso di penetrazione della banda ultra larga si possa ottenere un aumento del tasso di crescita del PIL pro capite compreso tra 0,9-1,5% (Czernich et al., 2011), oppure un aumento del tasso di crescita del PIL dello 0,25% (Koutroumpis, 2009). Secondo l'Unione europea un aumento del tasso di penetrazione delle banda ultra larga del 10% può portare ad aumenti del PIL nell'ordine di 1-1,5 punti percentuali⁸.

8. Per uno studio approfondito sull'Italia si rinvia a Sacco et al. (2009).

In generale gli studi condotti sui Paesi avanzati e in via di sviluppo concordano nell'assegnare i maggiori benefici economici della penetrazione della banda ultra larga ai guadagni in termini di produttività (Biagi, 2013).

Tali guadagni sono stimati per le imprese del nostro Paese fra i 3.700 euro per addetto nel manifatturiero e i quasi 8.000 euro per addetto nei servizi e nel commercio. A beneficiare dell'aumento della produttività sarebbero soprattutto le imprese localizzate nel Centro-Nord. In Lombardia in particolare, la percentuale di aumento di valore aggiunto delle imprese si colloca tra l'11 e il 15% (Istat, 2016). Si tratta di vantaggi che giustificano l'intervento pubblico per la realizzazione delle reti di banda ultra larga specie se a beneficiarne sono PMI localizzate in territori periferici rispetto alle aree metropolitane e produttive.

Una valutazione d'impatto economico del progetto Bul per la Lombardia

Per valutare gli impatti economici dell'investimento sostenuto dalla Regione Lombardia nel Piano della banda ultra larga è stato utilizzato il modello econometrico multisettoriale per l'economia regionale, progettato per valutare l'impatto delle politiche pubbliche promosse a livello europeo, nazionale e/o regionale, quantificando la reazione del sistema economico rispetto a particolari strumenti di intervento (piani regionali di sviluppo, manovre di finanza locale o nazionale, programmi di finanziamento europei, investimenti in infrastrutture...).

Il modello econometrico multisettoriale integra l'approccio macroeconomico di tipo keynesiano con le tavole Input-Output e rende perciò possibile stimare l'impatto della fase di cantiere del programma di investimenti sulla banda ultra larga (Dal Bianco et al., 2016).

La ripartizione delle spese previste per la banda ultra larga (Bul) è stata effettuata sulla base della rendicontazione del preventivo del progetto banda larga realizzato nella precedente legislatura. Gli interventi previsti sono stati riclassificati sulla base dello schema contabile del modello multisettoriale, individuando la variabile interessata in termini di tipologia di spesa e branca di attività (tabella 4). Le spese

sono poi state ripartite nei settori Cofog di classificazione della spesa pubblica. Sulla base della riclassificazione, i 452 milioni di euro previsti dal progetto risultano ripartiti tra investimenti fissi lordi (84%) e spesa per consumi finali delle amministrazioni pubbliche (16%).

Per quanto riguarda l'approccio metodologico, sono state prese in considerazione le ipotesi sulla forma degli incentivi in relazione al grado di aggiuntività delle spese e alla presenza di effetti moltiplicativi. In particolare è stata attribuita un'aggiuntività del 90% agli interventi del progetto, mentre non sono quantificabili gli effetti moltiplicativi, dati da spese finanziate da soggetti privati o non contabilizzate, che in questo contesto appaiono comunque poco probabili trattandosi di un'infrastruttura interamente finanziata da soggetti pubblici.

Tabella 4. Riclassificazione degli interventi previsti dal progetto banda ultra larga (milioni di euro correnti)

<i>Voci di costo</i>	<i>2017</i>	<i>2018</i>	<i>2019</i>	<i>2020</i>	<i>2021</i>	<i>Totale</i>
Opere civili e impiantistiche strettamente connesse al progetto e relative attività di realizzazione, installazione, assistenza e sviluppo per la corretta attivazione del servizio	43,6	65,3	72,6	72,6	65,3	319,4
Acquisto attrezzature	8,3	12,5	13,9	13,9	12,5	61,2
Spese di comunicazione istituzionale e sensibilizzazione nelle aree oggetto dell'intervento	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	1,9
Spese tecniche (progettazione, direzione lavori, coordinamento della sicurezza, consulenze professionali, verifiche tecnico-amministrative, canoni Iru) ammissibili al finanziamento	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	1,4
Attività di monitoraggio e program management svolti dall'advisor	0,9	1,3	1,4	1,4	1,3	6,3
Costi commerciali (call center, acquisizione clienti)	4,3	6,5	7,2	7,2	6,5	31,7
Apparati lato utente (Cpe, modem)	1,9	2,9	3,2	3,2	2,9	14,1
Vendita e provisioning	2,0	3,1	3,4	3,4	3,1	14,9
Costo fidejussione	0,1	0,1	0,2	0,2	0,1	0,7
Totale	61,6	92,4	102,7	102,7	92,4	451,7

Fonte: Elaborazione Éupolis Lombardia

L'analisi di impatto è stata condotta sul periodo 2017-2023 per considerare anche la coda degli effetti nei due anni successivi alla chiusura del progetto.

Per misurare gli effetti della Bul sono stati realizzati due scenari: uno scenario di domanda o di cantiere che prende in considerazione solo le spese sostenute per realizzare la Bul e uno scenario di offerta che considera anche i possibili effetti sulla produttività del lavoro delle spese che alimentano gli investimenti fissi lordi.

A fronte di un ammontare di interventi pari a 452 milioni di euro, il PIL regionale aumenta complessivamente nel periodo considerato di 880 milioni di euro nello scenario di domanda e di 936 milioni in quello di offerta. Inoltre le importazioni nette nello stesso periodo si riducono rispettivamente di 325 e 367 milioni di euro. Questo risultato dipende dal maggior peso dato ai servizi nella composizione settoriale della spesa Bul, la cui domanda si rivolge in misura maggiore all'interno del sistema economico regionale. Un effetto positivo si trasmette anche sul reddito disponibile e sui consumi delle famiglie. L'occupazione registra una crescita di circa 477 unità nello scenario di domanda e di 552 unità in quello di offerta (tabella 5).

Tabella 5. Valutazione di impatto ex ante del progetto banda ultra larga (milioni di euro correnti, migliaia di unità di lavoro, valori%)

	Scenari			Impatto Bul al 2023	
	Valore base (2017)	Tendenziale (2023)	Bul (2023)	Differenza assoluta tra gli scenari tendenziale e Bul	Impatto Bul (punti%)
Scenario di domanda					
PIL	368.169	429.876	430.064	880,6	0,04
Importazioni nette	-53.151	-57.883	-58.031	-324,9	0,25
Investimenti fissi lordi	61.851	79.186	79.186	353,3	0,00
Spesa consumi correnti Aapp	47.401	51.063	51.063	63,9	0,00
Spesa consumi famiglie	202.033	238.423	238.463	134,7	0,02

	Scenari			Impatto Bul al 2023	
	Valore base (2017)	Tendenziale (2023)	Bul (2023)	Differenza assoluta tra gli scenari tendenziale e Bul	Impatto Bul (punti%)
Reddito disponibile famiglie	228.051	269.331	269.411	314,6	0,03
Occupati (migliaia di unità)	4.352	4.566	4.567	0,477	0,01
Valore aggiunto per addetto (%)	70,8	73,0	73,1	0,10	0,03
Costo lavoro per unità di prodotto (%)	63,4	66,5	66,5	0,02	0,01
Scenario di domanda e offerta					
PIL	368.169	429.876	430.068	936,8	0,04
Importazioni nette	-53.151	-57.883	-58.033	-366,9	0,26
Investimenti fissi lordi	61.851	79.186	79.186	353,9	0,00
Spesa consumi correnti Aapp	47.401	51.063	51.063	63,9	0,00
Spesa consumi famiglie	202.033	238.423	238.464	147,9	0,02
Reddito disponibile famiglie	228.051	269.331	269.413	340,3	0,03
Occupati (migliaia di unità)	4.352	4.566	4.567	0,552	0,01
Valore aggiunto per addetto (%)	70,8	73,0	73,1	0,10	0,03
Costo lavoro per unità di prodotto (%)	63,4	66,5	66,5	0,02	0,01

Fonte: Elaborazione *Éupolis Lombardia*

Gli impatti al 2023, espressi in termini percentuali, sono riportati nell'ultima colonna della tabella e risultano prossimi a zero poiché l'importo medio annuo della spesa per la realizzazione della Bul ammonta a 90 milioni di euro che rappresentano lo 0,02% del PIL della Lombardia (359 miliardi di euro nel 2015) e lo 0,15% degli investimenti fissi lordi (quasi 57 miliardi di euro nel 2014).

I moltiplicatori della spesa indicano che l'effetto marginale sul PIL di ogni euro pubblico investito nella realizzazione delle infrastrutture

di banda ultra larga è piuttosto elevato. Per ogni 100 euro di spesa in infrastrutture per la banda ultra larga, il PIL della Lombardia aumenta di 195 euro nel primo scenario e di 207 euro nel secondo scenario (tabella 6).

Tabella 6. Valutazione di impatto ex ante del progetto banda ultra larga: i moltiplicatori della spesa (milioni di euro correnti, migliaia di unità di lavoro, numeri indice)

Spese BUL	Valori al 2023		Moltiplicatori (spese Bul = 100)	
	Effetti scenario di domanda	Effetti scenario di domanda e offerta	Effetti scenario di domanda	Effetti scenario di domanda e offerta
Spese Bul	451,7			
PIL	880,6	936,8	195,0	207,4
Importazioni nette	-324,9	-366,9	-71,9	-81,2
Investimenti fissi lordi	353,3	353,9	78,2	78,4
Spesa consumi correnti Aapp	63,9	63,9	14,2	14,2
Spesa consumi famiglie	134,7	147,9	29,8	32,7
Reddito disponibile famiglie	314,6	340,3	69,7	75,3

Fonte: Elaborazione Éupolis Lombardia

La differenza tra i due scenari, quindi, emerge con maggiore evidenza se si calcolano i moltiplicatori per gli altri aggregati economici. I moltiplicatori sugli investimenti e la spesa per consumi della PA derivano in larga misura dalla ripartizione delle spese Bul, mentre si evidenzia un effetto piuttosto importante sul reddito disponibile delle famiglie, con un moltiplicatore che oscilla tra il 69,7% e il 75,3% nei due scenari considerati. Gli effetti sui consumi delle famiglie sono più ridotti (29,8% e 32,7% rispettivamente), ma comunque significativi per una policy che non ha come obiettivo primario quello di aumentare il benessere delle famiglie. In complesso l'analisi dei moltiplicatori della spesa indica che la policy è piuttosto efficiente nel mettere in moto il sistema produttivo regionale e ha effetti di offerta apprezzabili.

Conclusioni

Gli effetti di offerta del progetto Bul rappresentano una quota parte del beneficio che il sistema economico lombardo potrebbe trarre dalla diffusione della banda larga nelle cosiddette aree bianche. L'entità delle ricadute economiche dipende sia dell'effettivo raggiungimento di soglie critiche di accesso ai servizi di banda ultra larga da parte della popolazione, che dall'utilizzo effettivo di tali tecnologie che ne faranno le famiglie e soprattutto le imprese. Si tenga presente che la variazione del PIL associata al raggiungimento degli obiettivi dell'Agenda digitale europea varia, secondo le stime dei diversi studi, da un minimo del 0,43% (Dimitri Lorenzani, Janos Varga, 2014) a un massimo dell'1,5%, ben superiore a quella conseguita considerando le spese per la realizzazione delle infrastrutture.

L'impatto economico sarà tanto maggiore nella misura in cui la diffusione della banda larga si tradurrà in un aumento di produttività del lavoro o della capacità innovativa (Bertschek et al., 2013) per le piccole medie imprese del tessuto produttivo regionale. La posa delle infrastrutture è una condizione necessaria perché le PMI possano sfruttare i benefici derivanti dalla velocità della rete; tuttavia vi sono altri fattori, propri dell'impresa – l'organizzazione (Colombo et al., 2015), le competenze dei lavoratori e dell'imprenditore (Canzian et al., 2014) – che potrebbero condizionare l'effettiva capacità delle PMI lombarde di inserirsi nel mercato dei servizi offerti dalla rete ad alta velocità.

Bibliografia

- Bertschek I., Cerquera D., Klein G.J. (2013), *More Bits – More Bucks? Measuring the Impact of Broadband Internet on Firm Performance*, in «Information Economics and Policy», 25 (3), 190-203.
- Biagi F. (2013), *ICT and Productivity: A Review of the Literature*, JRC Technical report Institute for Prospective Technological Studies Digital Economy Working Paper 2013/09.
- Canzian G., Poy S., Schüller S. (2014), *L'impatto della diffusione di internet ad alta velocità sulle prestazioni economiche delle imprese trentine*, Irvapp Working Paper 2014-02.
- Colombo M.G., Croce A., Grilli L. (2013), *ICT Services and Small Businesses' Productivity Gains: An Analysis of the Use of Broadband Internet Technology*, in «Information Economics and Policy», 25 (3), 171-189.

- Comitato interministeriale per la programmazione economica (2015), Delibera n. 65/2015, 15 ottobre 2015.
- Commissione europea, Comunicazione della Commissione (2010), *Europa 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, Bruxelles 3 marzo 2010.
- Czernich N., Falck O., Kretschmer T., Woessmann L. (2011), *Broadband Infrastructure and Economic Growth*, in «The Economic Journal», 121 (552), pp. 505-523.
- Dal Bianco A., Guagnini M., Francescon R., Goffredo I. (2017), *Il modello econometrico multisettoriale per la Lombardia. L'uso del modello per le politiche regionali*.
- Europarlamento (2017), *Un'agenda digitale europea*, Note sintetiche sull'Unione europea.
- European Parliament (2015), *Broadband infrastructure, Supporting the digital economy in the European Union*.
- Infratel Italia – Archivio bandi e gare
- Istat (2016), *Rapporto annuale 2016. La situazione del Paese*, <http://www.istat.it/it/archivio/185497>.
- Koutroumpis P. (2009), *The economic impact of broadband on growth: A simultaneous approach*, in «Telecommunications Policy», vol. 33, issue 9, pp. 471-485.
- Lorenzani D., Varga J. (2014), *The Economic Impact of Digital Structural Reforms*, Economic Papers 529, September 2014.
- Minges M. (2016), *Exploring the Relationship Between Broadband and Economic Growth*, World Development Report in <http://pubdocs.worldbank.org/en/391452529895999/WDR16-BP-Exploring-the-Relationship-between-Broadband-and-Economic-Growth-Minges.pdf>.
- Presidenza del Consiglio dei ministri (2015), *Strategia italiana per la banda ultralarga*, Roma 3 marzo 2015.
- Regione Lombardia (2016), Dgr 5000 30-03-2016, 30 marzo 2016.
- Sacco F. (responsabile), Buigues P., Cardani A., Pennarola F., Ruggeri C., Schuster M. (Centro di ricerca EntER/Università Bocconi) (2009), *L'impatto degli investimenti in NGN sullo sviluppo economico del Paese*, Work package 2.4.
- Zhen-Wei Qiang C. (2010), *Broadband infrastructure investment in stimulus packages: relevance for developing countries*, in «Info – The journal of policy, regulation and strategy for telecommunications», vol. 12, Issue: 2, pp. 41-56.

Parte terza
Confronti internazionali

Asimmetrie regionali in Europa (e altrove): problematiche e soluzioni

Giancarlo Pola¹

1. Introduzione

1.1 Premessa generale

Oggetto di questa nota è la convivenza della diversità o asimmetria delle c.d. «unità costituenti» uno Stato (in generale, regioni) con l'unitarietà della nazione di appartenenza. Un'asimmetria che non è sempre e solo *de facto* (vedi variabilità delle dimensioni geografiche e demografiche, dei ritmi di sviluppo, della composizione etnica ecc.) ma sovente anche *de jure*: è soprattutto di quest'ultima che si intende trattare, onde accertare se e in che modi questa sia resa compatibile con quello che è un principio fondamentale delle politiche pubbliche, ovvero *l'equità*, soprattutto in termini di *dotazione di risorse*.

Come garantire un *equal treatment of equals* in contesti giuridicamente e costituzionalmente differenziati? La asimmetria tra situazioni, soprattutto se di origine costituzionale o para-costituzionale, non rischia di complicare, se non di annullare, l'implementazione del principio sopra sintetizzato? In tutti gli Stati, certo, esistono disposizioni finanziarie volte a garantire l'eguaglianza «complessiva» delle singole «unità costituenti» e contemporaneamente la fruizione degli stessi diritti e delle stesse opportunità a tutti i cittadini appartenenti alle diverse regioni. All'interno di tali disposizioni spesso trovano posto delle soluzioni asimmetriche volte a promuovere la massima coesione e stabilità del sistema nazionale: ed è qui che possono sorgere problemi, perché trattamenti speciali che privilegiano alcune «unità» (normalmente regioni) rispetto alle altre potrebbero non apparire giustificati, portando all'inevitabile domanda: quando e in che misura

1. Esperto di Finanza pubblica.

è accettabile che la fruizione di condizioni asimmetriche (magari concordata con le migliori intenzioni) porti a condizioni di disegualianza tra cittadini di regioni diverse?

Qui entra in scena il tema della *perequazione finanziaria* tra territori. Guardando allo scenario Ocse si constata che in più di un Paese che recentemente ha introdotto una qualche forma di decentralizzazione asimmetrica la perequazione è diventata più difficile in quanto gli extracosti coinvolti gravano sulle altre regioni «simmetriche», nel senso che quelle più povere ricevono di meno e quelle più ricche pagano di più. Se ne deduce che la decentralizzazione asimmetrica potrebbe indebolire la solidarietà interregionale che sta alla base di ogni sistema di perequazione e che invece di impegnarsi in un processo di decentramento asimmetrico, a volte molto difficile da sostenere, i Paesi caratterizzati dal problema potrebbero spendere più energie nel trovare un giusto equilibrio nell'ambito di un accordo perequativo «tra eguali».

Quali le motivazioni principali della esistenza della asimmetria, *de facto* ma soprattutto *de jure*? Una prima motivazione è data dal fatto che la storia, la cultura, il linguaggio possono influenzare il modo in cui una singola regione, o una minoranza etnica, considerano l'autonomia, l'indipendenza e l'autorità fiscale all'interno di una nazione per altri versi integrata.

Una seconda ragione, questa legata al *criterio dell'efficienza*, può consistere nella diversa dotazione regionale in termini di capacità amministrativa: se alcune regioni (o «unità costituenti») dimostrano una propensione alla gestione efficiente ed efficace della spesa per servizi pubblici, sia diretta che indiretta, più elevata di altre, ecco che una devoluzione asimmetrica (magari «a due velocità») appare più giustificabile.

Le domande da porre sono, a questo punto: devoluzione asimmetrica e perequazione sono necessariamente conflittuali? Come rispettare asimmetrie giuste, ragionevoli ed equilibrate nei modelli compensativi e perequativi? Come evitare che modelli perequativi troppo «invasivi» tolgano significato, se non l'esistenza legale, alle autonomie speciali? Cosa suggeriscono al riguardo le esperienze estere? Il presente saggio intende rispondere – nei limiti del possibile – a tali domande, ripartendo dalla teoria e dalla prassi della perequazione in contesti federali e proseguendo con la disamina di alcuni

casi concreti – a cominciare da quello italiano delle regioni a statuto speciale – di decentralizzazione asimmetrica e dei connessi problemi di perequazione.

In tutte le società (o nazioni) diverse al loro interno, il bilanciamento dell'eguaglianza e dell'autonomia rappresenta un compito controverso e *una sfida* perché: i) da un lato la realizzazione onnicomprensiva di eguali diritti e opportunità in tutto il Paese non è facilmente conciliabile con la garanzia di un'autonomia significativa. Ciò perché, se viene applicata un'eguaglianza totale generalizzata, la singola regione finisce con il diventare un *agent* del centro e non una sede di *choice* (come insegnano i testi di scienza delle finanze) perdendo l'interesse a mobilitare risorse proprie per rimodulare i servizi in risposta a specifiche esigenze territoriali; ii) dall'altro lato un uso intensivo del diritto all'autonomia può diventare un rischio per quell'*equal treatment of equals* in tutta la nazione di cui sopra, costituendo una minaccia per l'unità e la stabilità della stessa.

1.2 *L'Italia e la sua «specialità» regionale*

La presente rassegna prende le mosse dal caso italiano. Poiché è da presumere che i suoi lettori siano quasi esclusivamente italiani mi limiterò a richiamare i punti essenziali del quadro «asimmetrico» vigente nella nostra penisola, quadro che vede le sue fondamenta nella Costituzione del 1948. Godendo di una simile consacrazione, l'asimmetria è stata presente non solo *de facto*, ma anche *de jure*, in tutte e tre le fasi dello sviluppo del regionalismo italiano: i) quella compresa tra il 1948 e il 1972, gli anni di nascita dei due tipi di regione che oggi possediamo; ii) quella dell'implementazione dell'autonomia regionale (1972-1999); e iii) quella del nuovo contesto costituzionale, che va dal 1999 al 2009, mentre avrebbe potuto ancor più accompagnare la quarta fase del percorso, coincidente con il fallito referendum costituzionale del 2016.

Primo e fondamentale elemento di asimmetria del quadro regionale italiano è ovviamente la «specialità» concessa alle ben note 5 regioni (a Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige, Sicilia e Sardegna fin dal primo momento (1948), al Friuli-Venezia Giulia qualche anno più tardi), e consistente non solo nella «protezione» costituzionale dei propri Statuti (non concessa alle 15 regioni ordinarie successivamente co-

stituite), ma anche e *soprattutto* (mi si conceda la sottolineatura, da studioso di finanza decentrata) nella modalità dell'autofinanziamento (l'appropriazione dei principali tributi nazionali raccolti sul territorio), rimasto un sogno per le regioni ordinarie, due delle quali oggi (autunno 2017) rincorrono questo obiettivo attraverso un referendum coordinato tra loro. La «specialità» delle 5 regioni non dovette convivere con nessuna «normalità», come noto, per ben 24 anni, ovvero fino al 1972, allorché entrarono in funzione le regioni a statuto ordinario. Esse poterono così sviluppare sistemi politici abbastanza diversi fra loro stesse, e soprattutto ciascuna di loro sviluppò *relazioni bilaterali* con il governo centrale, *diverse* anche nell'intensità.

Con le riforme costituzionali del 1999 e del 2001 la disparità tra regioni speciali e ordinarie, soprattutto in materia di competenze legislative, venne notevolmente ridotta, secondo alcuni addirittura annullata. Fu positivo tutto questo? I costituzionalisti avvertono che l'asimmetria e il principio di differenziazione non si traducono necessariamente in un trattamento *migliore* per le regioni speciali, ma solo in un trattamento *differenziato* giustificato caso per caso da motivi storici, culturali, economici ecc. Ma non si può negare che ancora oggi la differenziazione ottenuta giochi a favore delle 5 regioni e – tra queste – a due delle tre regioni alpine, vale a dire la Valle d'Aosta e il Trentino-AA. Rimangono in penombra nella «specialità» la terza regione alpina, il Friuli-VG, nata solo nel 1963, la Sicilia e la Sardegna, che si sono concentrate più sul consolidare legami politici con il governo centrale ricavandone vistosi vantaggi finanziari (vedi contabilizzazione degli stipendi per la pubblica istruzione nel bilancio dello Stato e non in quello della regione, titolare della competenza) piuttosto che sfruttare i potenziali vantaggi della loro autonomia costituzionale.

Va ricordato che il nodo centrale che continua a differenziare l'asimmetria delle 5 regioni speciali rispetto alle 15 ordinarie, anche dopo le riforme del 1999-2001, sta nella natura *costituzionale* dei loro Statuti, a fronte della natura di legge ordinaria degli altri: il ché rende pressoché impossibile modificarli, diversamente dal caso delle Rso.

Alla fine della fiera, bilanciando gli aspetti giuridici e quelli finanziari della «diversità» Rss/Rso, le conclusioni di oggi sono quelle che il sottoscritto aveva tratto ancora negli anni '80, ossia che *l'autonomia speciale non ha ovunque prodotto esiti analoghi*: è stata fattore di sicura crescita economica e sociale per Aosta, Trento e Bolzano; ha prodot-

to esiti ragionevoli più in Friuli che in Sardegna; si è associata a un regresso generalizzato in Sicilia. In sintesi: più autonomia può essere fondamentale fattore di sviluppo solo in presenza di una adeguata capacità di autogoverno, espressione a sua volta del capitale umano e sociale di una comunità.

In base all'esperienza delle speciali, espandere significativamente i poteri e l'autonomia delle «unità costituenti» può diventare fattore di sviluppo, ma solo se vi sono le necessarie condizioni culturali e comunque secondo una logica di «responsabilità». La storia di questi ultimi 70 anni parla chiaro. La Sicilia, con un ordinamento asimmetrico al punto da farne quasi uno Stato nello Stato, ha concretamente attuato poteri non molto dissimili da quelli che si ritrovano in una normale regione a statuto ordinario. Viceversa altre autonomie si sono attivate spingendo la loro area di intervento anche oltre le indicazioni degli statuti, con il consenso dello Stato. Sicilia e Trentino-Alto Adige rappresentano, appunto, gli *estremi opposti di questa asimmetria italiana uguale ma non ugualmente «sfruttata»*: la prima regione, con pochi poteri attivati e un'economia in relativo declino; la seconda con un successo ineguagliato, tra il 1970 e il 2012, della crescita del PIL e, di riflesso, lo sviluppo maggiore possibile del prelievo tributario e delle risorse tributarie «di pertinenza», potendo quindi attivare tutti i poteri statutari e farsi riconoscere funzioni aggiuntive delegate dallo Stato, e trasmesse alle province di Trento e Bolzano. Una contrapposizione che si colloca all'interno di un mosaico regionale di residui fiscali assai diversificati, con una netta prevalenza (al 2014) di residui negativi in tutta Italia (Sicilia e Sardegna in testa, con quasi 6.000 euro pro capite), con l'unica eccezione positiva data appunto dal Trentino-Alto Adige (cfr. Cerea, 2015).

2. Il caso europeo più complicato: il Belgio

Il caso più eclatante di «asimmetria costituzionalizzata» in Europa è certamente dato dal Belgio, quale frutto di numerosi e continui compromessi politici iniziati nel 1970 e proseguiti nel 1980, 1988-1989, 1993 e 2001, ma soggetti a istanze di correzione e revisione ancora oggi. Nonostante i recenti sviluppi nella direzione del federalismo, continuano le pressioni politiche per una devoluzione più consistente

di poteri e competenze centrali. Al momento, però, nessuno è in grado di predire l'esito finale di queste continue richieste delle «unità costituenti», stante la conformazione del federalismo belga, che la dottrina afferma essere connotato da *quattro caratteristiche* tra cui, appunto, l'asimmetria. La *prima* caratteristica è data dalla provenienza dello Stato federale belga, creatosi con la devoluzione – in modo centrifugo da un precedente Stato fortemente centralizzato – di poteri e competenze ben delimitate, il resto rimanendo gestito dal centro. (Era stato previsto, in origine, che la detta distribuzione di poteri e competenze un giorno sarebbe stata rovesciata; ma non si è più presentata l'occasione politica per un tale cambio di rotta). Livello centrale e livello decentrato gestiscono sempre separatamente (mediante propria legislazione, amministrazione e finanziamento) le materie di competenza. La *seconda* caratteristica è data dalla sovrapposizione di due distinte entità formanti il livello decentrato, ovvero le *comunità linguistiche* e le *regioni territoriali*. Le tre comunità sono la fiamminga, la francofona e la germanofona, nate per la tenace volontà della minoranza fiamminga che si era sentita discriminata per tutto l'Ottocento e gran parte del Novecento, e incaricate delle questioni culturali, dell'istruzione e dell'uso delle lingue. Per converso, è alle pressioni dei valloni – spinti dal declino economico del proprio territorio intervenuto dagli anni Sessanta in poi – che si deve l'istituzione delle due regioni, come strumenti di politica economica finalizzata all'occupazione, all'ambiente, all'agricoltura, e come livello di riferimento per le amministrazioni locali (province e comuni). Comunità e regioni hanno tutte un corpo legislativo (il Consiglio) e uno esecutivo (il governo): in totale, includendo Bruxelles capitale, sono *sei entità federate*. Una tale complessa situazione si regge anche su un sistema di accordi di cooperazione orizzontali regolati da una Corte di arbitrato. Quanto alla *terza* caratteristica, la *asimmetria* precedentemente menzionata, essa consiste nella *diversità di poteri e di organizzazione* delle suddette sei entità federate. Ad esempio, lo status della Regione Bruxelles capitale non è lo stesso delle altre due regioni, perché in certe materie la competenza resta affidata al centro, diversamente da quel che accade nelle altre regioni. Altro esempio: i Consigli delle due comunità possono, in base alla Costituzione, assumere i poteri delle regioni Vallonia e Fiandre (o Fiamminga): una fusione però avvenuta sinora solo nelle Fiandre, ma non nella Vallonia. La Costituzione permette

anche alla comunità di lingua francese di trasferire una parte delle sue competenze alla Regione Vallonia e alla Commissione comunitaria francofona di Bruxelles. Essendo ciò già avvenuto, *oggi i poteri delle due comunità non sono più gli stessi nelle due aree del Paese, Nord e Sud*. Infine, quale *quarta e ultima* caratteristica del federalismo belga, *la sua natura duale*, o bipolarità. Come ulteriore dimostrazione della sua specificità rispetto ad altri federalismi, quello belga da sempre si regge sul *bilanciamento di due motori*, quello fiammingo e quello francofono: le ripetute riforme istituzionali (ben sei a tutto il 2007!) si sono poste come soluzioni pragmatiche e consensuali a crisi di tipo «coniugale», piuttosto che una sequenza di passi finalizzati a un obiettivo chiaro e prestabilito. La complessità delle istituzioni belghe è la conseguenza di questo pragmatismo: ma – come è riconosciuto da più parti – è anche il prezzo che ha dovuto e deve essere pagato per evitare conflitti radicali tra le due comunità.

Del suddetto faticoso, continuo ma necessario bilanciamento di poteri e funzioni tra regioni, tra comunità – oltre che tra i due livelli intermedi e il livello centrale – nonché delle rimanenti asimmetrie, ha dovuto tenere conto l'organizzazione delle finanze subcentrali, i cui dati nelle statistiche ufficiali si presentano anche di difficile lettura, soprattutto a causa della menzionata asimmetria di soluzioni (fusione regione+comunità per la parte fiamminga, distinzione invece mantenuta per la parte francofona, solo regione per Bruxelles capitale).

Alla base del *sistema di finanziamento* sta ancora oggi (con solo qualche variazione di cui si dirà in chiusura) *l'Accordo di Lambertmont* che entrò in vigore nel 2001, e che prevedeva: i) per le regioni, l'attribuzione di qualche tributo minore, nonché un leggero potenziamento della gestione regionale dell'imposta sui redditi personali (ma con l'impegno a non ridurne la progressività), in cambio di notevoli competenze aggiuntive (in materia di agricoltura, pesca, politica estera, supervisione degli enti locali); ii) per le comunità, stante la volontà di non coinvolgerle nelle responsabilità tributarie per non creare pericolosi doppiopioni a danno del contribuente, un aumento dei trasferimenti centrali, destinati soprattutto all'istruzione, e *collegati alla crescita del PIL*; iii) sempre per le regioni, a compenso dei maggiori poteri fiscali (la quota delle entrate tributarie autonome sul totale delle entrate regionali passava dal 10% al 20%) un abbassamento della quota compartecipata dei tributi centrali, che le statistiche dimostra-

no costituire ancora oggi la parte dominante del finanziamento delle regioni belghe. Se il pilastro dei maggiori poteri fiscali alle regioni si presentava «fiscalmente neutrale», quello dei trasferimenti a regioni e comunità si traduceva in un indebolimento della quota di bilancio del governo centrale, l'unico che sarebbe stato pesantemente coinvolto dal *fiscal compact* europeo e che per questo è stato definito «il grande perdente» delle partite finanziarie chiamate in causa per decenni nella costruzione del federalismo asimmetrico belga.

Si può comprendere come, a fronte della descritta complessità istituzionale anche il tema della *perequazione delle risorse tra territori* si sia sempre presentato, in Belgio, di difficile attuazione. La base dell'equità belga nella distribuzione delle risorse fiscali consiste nel «sacrosanto» principio del *juste retour*, ovvero nella riattribuzione alle regioni dei gettiti fiscali delle imposte centrali provenienti dal loro territorio (e ciò svantaggia sicuramente Bruxelles capitale perché il pendolarismo intensissimo proveniente dai territori limitrofi non produce risorse fiscali per la metropoli). Tale soluzione si accompagna a una *parziale perequazione fiscale verticale* a favore delle regioni (da sempre, solo la Vallonia!) che hanno capacità fiscale inferiore alla media nazionale. Quanto alla *perequazione orizzontale* che nel Portogallo e, soprattutto, nella Svizzera degli anni Novanta è stata l'obiettivo primario delle riforme istituzionali e finanziarie (per non parlare della Germania fin dalla sua nascita in quanto Stato federale) occorre ammettere che le regioni non hanno mai spasimato troppo per ottenerla, per motivi contrapposti: le Fiandre per mero egoismo, in quanto sarebbe stata «pagatrice netta» (un po' come la Baviera, vedasi suoi ricorsi alla Suprema corte, solo parzialmente accolti), la Vallonia e Bruxelles perché, a conti fatti, avrebbero perso cospicui trasferimenti già presenti nei loro bilanci. *At the end of the day* gli effetti complessivi della perequazione territoriale in Belgio restano difficili da definire, per ammissione condivisa dagli esperti, stante *l'opacità del sistema*.

Quello che è constatabile circa la riforma Lambermont è che la sua implementazione è certamente stata favorita – negli anni post 2001 – da una crescita sostenuta del PIL, ma anche rallentata dagli atteggiamenti «resistenti» della Vallonia nell'adozione delle nuove regole. Al contrario, le Fiandre hanno sfruttato positivamente l'aumentata autonomia tributaria, e le comunità hanno apprezzato i maggiori trasferimenti dal centro.

Ulteriori passi in avanti rispetto all'accordo di Lambermont erano stati previsti dall'ennesima riforma, impostata nel 2007, ma il successo non arrivò, vuoi per divergenze interne tra i partiti presenti nei governi federale e subfederale, vuoi per il disaccordo (ennesima asimmetria) tra Vallonia e Fiandre sulla opportunità di avere una ancor maggiore autonomia fiscale, e infine perché il livello federale – diversamente dall'epoca di Lambermont – non aveva più le risorse per «pagare la pace» tra le due regioni. E nei prossimi anni il *fiscal compact* dominante renderà ancora più difficile perseguire nuove riforme che comportino rischi di indebitamento, soprattutto per il «pagatore di ultima istanza».

In conclusione, oggi il Belgio si presenta come una creatura federale elaboratissima, con asimmetrie finanziarie tra le «unità costituenti» che convivono con una devoluzione funzionale simmetrica potendo contare su un apparato perequativo molto robusto (ma un po' inferiore al dovuto nel caso di Bruxelles) e anche tendenzialmente eccessivo nell'inseguire il target del *juste retour*, in quanto rischia di disincentivare lo sviluppo nell'area più povera del Paese. Qualcuno suggerisce che forse è il caso di rovesciare il *vertical fiscal imbalance* creato troppo frettolosamente agli inizi, restituire un po' di funzioni al centro e dare più autonomia (anche fiscale) alla periferia, con le opportune revisioni dell'apparato perequativo.

3. Altri casi europei rilevanti i) Spagna: dall'asimmetria consolidata del regime forale a quella potenzialmente esplosiva della Catalogna

Altro esempio di regionalismo fortemente asimmetrico europeo è sicuramente quello spagnolo – qual è siglato nella Costituzione del 1978 – noto per la sua estensione, varietà e mutevolezza nel tempo. Due sono le tipologie di asimmetria concernenti il livello regionale spagnolo. Una prima, definibile *asimmetria costituzionale permanente*, concerne una posizione differenziata di 8 comunità autonome (d'ora in avanti cca) (su un totale di 15) in materia di uno o più fattori identificativi di una peculiarità (lingua, diritto civile speciale o «forale», polizia propria ecc.: un massimo di cinque): trattasi di Paesi Baschi, Catalogna, Galizia, Navarra, Canarie, Baleari, Comunità Valenziana, Aragona). Nell'ambito di questo gruppo è da annoverare come ancora

più «speciale» il duo Paesi Baschi e Navarra, che godono dei privilegi del cosiddetto *regime forale*, le altre 15 essendo assoggettate al *regime comune*. La *seconda tipologia* di asimmetria è stata (ed è) di *carattere temporaneo*, riguarda gli aspetti finanziari ed è tutta interna alle 15 ccaa del regime comune. Ora qualche dettaglio su entrambe le tipologie.

La *prima asimmetria* è indubbiamente quella che suscita le maggiori curiosità. Infatti, la «specialità» del regime forale consiste nel fatto che *le due ccaa gestiscono l'apparato tributario statale e ne incamerano il gettito*, salvo trasferirne una quota allo Stato centrale a compensazione dei suoi servizi resi al territorio (difesa, giustizia ecc.). Un noto aspetto di questo sistema è che non sussiste alcun meccanismo di perequazione orizzontale tra ccaa del regime speciale e quelle del regime comune. Sul destino e sulle peculiarità di questa particolare problematica spagnola si tornerà in chiusura del paragrafo.

Quanto alla *asimmetria del secondo tipo*, essa è consistita essenzialmente – per tutto il ventennio 1980-2001 – in una *distinzione tra ccaa «ad alte competenze» e ccaa «a basse competenze»*, ovvero in una «doppia velocità» nell'acquisizione delle competenze e delle correlate responsabilità fiscali e finanziarie. Il sistema venne sottoposto a revisione ogni 5 anni, l'ultima – definitiva in quanto assunse la veste di legge e non di semplice *Acuerdo* – risalente al 2001, con efficacia dal 2002.

Una tale decentralizzazione asimmetrica, insieme con quella data dal binomio regime forale/regime comune, ha probabilmente aiutato, all'epoca, ad allentare le tensioni politiche espresse dai nazionalisti, soprattutto del Paese Basco, della Catalogna e della Galizia; e ha consentito agli apparati amministrativi regionali meno esperti l'acquisizione graduale delle conoscenze e dell'efficienza operativa necessarie. In queste nuove circostanze «è probabilmente più efficiente muoversi verso un sistema che rinuncia all'asimmetria per guadagnare in semplicità, chiarezza, autonomia di risorse, certezza e trasparenza nella solidarietà» scrivevano nel 2002 due studiosi di federalismo fiscale riferendosi alla Spagna (cfr Garcia-Milà, McGuire, 2002). E infatti, tra il 2000 e il 2002 si è completata la devoluzione a tutte le ccaa delle due poste più rilevanti dei bilanci regionali, *l'istruzione e la sanità*; e si è proceduto a una razionalizzazione del finanziamento delle competenze devolute, con una *corposa attribuzione di fonti tributarie* e trasferimenti maggiormente basati su criteri capitari. Quella che è stata carente,

fino al 2002 e oltre, è stata la discussione sulla trasparenza del grado di solidarietà, con ccaa ricche scontente dei propri versamenti eccessivi al bilancio centrale, e ccaa povere pronte a lamentarsi del contrario.

La regolazione del 2001, che pure aveva contribuito a correggere le asimmetrie iniziali delle ccaa del regime comune, è stata *riformata radicalmente dai nuovi accordi avvenuti nel 2009*, e che hanno segnato davvero un robusto progresso sulla strada del federalismo fiscale spagnolo.

Il nuovo modello è frutto di un lungo processo di negoziazione, che trae origine dal rinnovato Statuto di autonomia della Catalogna approvato nel 2006. Lo Statuto prevedeva un modello di finanza aggiornato e basato su un sistema perequativo innovativo rispetto a quello prevalente tra le ccaa sino a quel momento. Sebbene negli anni successivi fossero poi stati approvati altri Statuti regionali (Comunità Valenziana, Baleari, Andalusia, Castilla-Leon), la Catalogna ha condotto i negoziati per un nuovo sistema di finanza, sul cui disegno finale il meccanismo di perequazione fiscale contenuto nello Statuto catalano ha avuto una forte influenza. Questo sistema viene apprezzato dalla dottrina, se non altro perché *prevede di mettere fine* alla caotica ed eccessiva redistribuzione tra comunità causata dal precedente metodo, che culminava in ribaltamenti clamorosi delle graduatorie pre- e postperequazione delle ccaa per dotazione di risorse finanziarie. Ma la persistenza di meccanismi «storici» del vecchio regime, come il Fondo globale di sufficienza, si teme *non permetterà al nuovo sistema* di dispiegare completamente la sua opera di pulizia delle distorsioni oggi esistenti.

Se la asimmetria dinamica e mutevole interna alle ccaa di regime comune è stata in parte superata, *quella «forte» tra regime comune e regime forale è passata indenne attraverso gli anni '80, '90 e 2000*, e non sembra destinata a mutare nel prevedibile futuro: e ciò nonostante il grande squilibrio nelle dotazioni di risorse che essa comporta (e non solo: occorre anche tenere conto delle modalità privilegiate di acquisizione delle risorse stesse, ovvero la raccolta diretta).

Mentre si può ammettere che il regime forale avesse forti ragioni storiche, politiche e culturali per prevalere nel passato, sono forti i dubbi (non solo nel mondo della politica spagnola, ma anche nella dottrina) che un trattamento così differenziato rispetto al regime comune debba valere anche per il futuro. Ma come si dovrebbe muovere la Spagna verso un sistema più simmetrico? Certo, la riforma, nell'o-

pinione più diffusa in dottrina, apporterebbe efficienza e trasparenza, oltre che accettabilità politica. Una posizione di compromesso dice che se il regime forale uscisse vittorioso dalla battaglia per la sua sopravvivenza, sarebbe essenziale che alle due regioni venissero tolti i vantaggi finanziari.

Il tema è rimasto di scottante attualità anche nella Spagna post-riforma 2009, e lo è ancora oggi (2017). L'aspetto interessante è che, ripianate in larga misura le asimmetrie interne alle ccaa, si è cominciato a discutere sulla fattibilità politica di *un'estensione della asimmetria forale a tutte le altre comunità*, ma i dati dicono che il costo dell'estensione del regime forale all'universo delle ccaa di regime comune *sarebbe insostenibile* (circa 50 miliardi di euro di costo), stante la situazione economica di questi anni. L'unica comunità di regime comune che potrebbe permettersi un tale lusso (*a spese sue*, non della nazione spagnola, come avviene per Paesi Baschi e Navarra) sarebbe la Catalogna, anche se i vantaggi finanziari da lei ottenuti con la riforma del 2009 sono stati già notevoli.

Quanto all'altro versante dell'asimmetria, quello all'interno delle ccaa di regime comune e che è stato praticamente azzerato nel 2002, gli studiosi considerano positivo il fatto che la vecchia situazione «sbilanciata» sia stata via via sostituita da un crescendo di autonomia impositiva paritetica culminata con la riforma del 2009: la certezza delle risorse e la loro prevedibilità, insieme con il rafforzamento della capacità amministrativa e gestionale, sta alla base del rafforzamento del federalismo fiscale, in Spagna come altrove. Ma non è detto che la riforma del 2009 segni la fine di ogni evoluzione possibile: anzi, in questi ultimi anni post 2009 si è assistito alla *radicalizzazione della richiesta di autonomia della Catalogna*, sino al referendum sull'indipendenza. Il Parlamento catalano aveva annunciato un referendum alla fine del 2013 basandolo su una dichiarazione di sovranità approvata un anno prima, che però la Corte costituzionale aveva in seguito dichiarato illegittima. Il 9 novembre del 2014 si era svolto un referendum «informale» nel quale l'80 per cento dei votanti si era espresso a favore dell'*indipendenza dal governo della Spagna*. Gli organizzatori della consultazione avevano parlato di una partecipazione di circa due milioni di persone, con un'affluenza stimata al 36 per cento: una votazione certo simbolica perché non riconosciuta dal governo Rajoy e soprattutto perché definita illegittima dalla Corte

costituzionale spagnola, dunque senza alcuna conseguenza legale, ma pur sempre un segnale (preoccupante per Madrid!) di un desiderio di quell'asimmetria totale ed «esplosiva» che sarebbe il distacco della Catalogna dal resto del Paese.

La questione è riemersa con maggior «profilo di rischio» nelle elezioni regionali dell'ottobre 2015, che hanno visto una partecipazione del 77% dei votanti (un fatto assolutamente inedito per questa tipologia di evento), ma poiché i partiti favorevoli all'autonomia da Madrid hanno ottenuto la maggioranza solo dei seggi ma non dei voti si è parlato di «una vittoria a metà per gli indipendentisti», con un 48% di voti che sa di vera e propria beffa per chi credeva nell'indipendenza. Ma non è detto che la tenacia dei catalani non venga premiata al prossimo *round* – ovvero il referendum sull'indipendenza – che è stato fissato per il 1° ottobre 2017 dal governo catalano, a dispetto dell'impegno a impedirlo o ad annullarne gli esiti proclamato in contemporanea e in tutte le sedi dal governo di Madrid.

4. Altri casi europei rilevanti: ii) Scozia, pre- e postBrexit

4.1 *Le asimmetrie strutturali del binomio Scozia-Regno Unito*

Partendo dal titolo di questo paragrafo si potrebbe dire che è stato proprio l'evento «Brexit» del giugno 2016 a confermare la presenza di una vistosa «asimmetria» della Scozia rispetto al resto del Regno Unito, incluse le altre regioni «speciali» Galles e Irlanda del Nord. La Scozia infatti non si è dimostrata d'accordo con il *Leave* che alla fine ha marcato, seppure di poco, il *referendum* su scala nazionale. La sua autonomia e «diversità», pur molto rafforzate nel (quasi) ventennio 1997-2016, non sono evidentemente bastate a farla proseguire in un cammino di integrazione europea che il suo voto aveva privilegiato.

Occorre però precisare subito che l'asimmetria scozzese *non è l'unica del Regno Unito*, anche se si conferma da sempre la più vistosa. Essa infatti è figlia di un'ampia *devoluzione* messa in atto dal Partito laburista dopo la sua vittoria alle elezioni nazionali del 1997 e che fu effettuata con modalità diverse per Scozia, Galles e Irlanda del Nord, per la Scozia in particolare con lo *Scotland Act* del 1998. In Scozia e Irlanda, trascurando i dettagli, il modello base concerneva la funzione

legislativa primaria, accompagnata da una funzione amministrativa a essa rapportata. Nel Galles il modello originario era diverso, anche se col tempo si è avvicinato sempre più a quelli di Scozia e Irlanda, sia in termini di struttura che di poteri legislativi. Un processo correlato, ma separato, coinvolse Londra, con la istituzione di un sindaco eletto direttamente e di una assemblea.

Il risultato è che il Regno Unito espone oggi una forma molto particolare di devoluzione, in quanto *parziale e asimmetrica* allo stesso tempo: *parziale* nel senso che a oggi *non c'è stata alcuna devoluzione coinvolgente «l'unità costituente» più grande, l'Inghilterra; e asimmetrica* nel senso che la devoluzione *differisce in natura ed estensione* in ciascuna delle tre «regioni» (o «nazioni», o «territori») alle quali è stata applicata.

Ove si volesse esaminare il suesposto quadro britannico dalla più tradizionale angolatura che fa perno sul binomio centralizzazione/decentralizzazione, si constaterrebbe che il sistema oggi appare *ancora molto centralizzato*, quantomeno per i seguenti aspetti: i) il pieno dominio di Westminster sulla Costituzione, nonché la possibilità di sospendere la devoluzione; ii) il pieno controllo di Westminster non solo sulle finanze devolute (ma sulla distribuzione cfr. *infra*), ma anche sulla legislazione di competenza delle tre regioni; iii) l'unitarietà totale del *civil service*, e altro ancora. Ma si dovrebbe anche riconoscere che esso ingloba elementi di positiva decentralizzazione: i) l'esistenza di poteri legislativi autonomi per le tre regioni; ii) il *diritto alla secessione* tramite referendum (già concesso all'Irlanda del Nord, e *possibile anche per la Scozia*, come verificatosi nel 2014); iii) l'impegno di Westminster a non legiferare su materie devolute, e a non cancellare parti dell'accordo senza il consenso dell'altra parte; iv) infine, il fatto che le risorse vengano conferite dal centro senza alcun vincolo, proprio in quanto *general grant*.

Sebbene il processo della *devolution* di fine secolo abbia marcato un cambiamento sostanziale rispetto alla situazione di stallo precedente, *non si è trattato ancora di una soluzione federale*, come veniva sottolineato da fonti governative, non fosse altro perché: i) non vi era (allora come oggi) un secondo livello di governo per la regione più vasta del Regno (l'Inghilterra vera e propria) e ii) anche – motivazione non secondaria – perché non erano state introdotte funzioni su cui i parlamenti «devoluti» avessero competenza esclusiva. Se quanto

qui affermato è valido sicuramente per la situazione a tutto il 2016, da tale anno – grazie allo *Scotland Act 2016* – l'avvicinamento della Gran Bretagna a un sistema federale ha fatto passi avanti notevoli. *Il nuovo Act espande e rafforza l'autonomia scozzese* e «sposta la relazione istituzionale tra Edimburgo e Londra verso una situazione più vicina a una forma di federalismo tipo “consociazione” (*holding together*). E se il Ru opera ormai come una federazione *de facto*, lo fa *in modo molto asimmetrico*, perché governi “regionali” esistono solo in Galles e Irlanda del Nord, e non all'interno dell'Inghilterra» (cfr. Dardanelli, Kinkaid, 2016).

Per eliminare tale asimmetria, si è detto da più parti, si dovrebbero istituire o un parlamento inglese o diversi parlamenti regionali inglesi, comparabili come poteri a quello scozzese. Ma quale simmetria rappresenterebbero quattro parlamenti di cui uno espressione dell'85% della popolazione e gli altri tre del 15%? Una situazione così squilibrata non esiste in nessuna parte del mondo. Se ne conclude che tale asimmetria andrebbe più «gestita» che eliminata, riformando la Camera dei lord, istituendo dei canali di coordinamento tra Westminster e le istituzioni destinatarie della devoluzione, e la sostituzione della *Barnett formula* (cfr. *infra*) con un sistema di vero e proprio federalismo fiscale.

4.2 *La peculiare asimmetria della finanza decentrata e il ruolo della «Barnett formula» nel sostenerla*

Fino al 2011 (come si dirà, le cose sono andate cambiando a partire dal 2012) circa il 60% della spesa pubblica «identificabile» come scozzese ricadeva sotto la responsabilità del Parlamento di Scozia, il quale peraltro era allora responsabile solo del 10% dei gettiti tributari locali: la differenza (oggi un po' alleggerita) consiste in trasferimenti non condizionati dal centro. Vi è dunque un deficit di *accountability* nel governo della nazione scozzese che il preziosissimo Rapporto Calman del 2010 denunciava risolutamente, nel mentre invocava forme diffuse di compartecipazione tributaria con Westminster. Dallo stesso Rapporto, peraltro, emergeva una differenza di spesa pubblica pro capite pressoché invariata nel tempo in termini percentuali ma sempre più robusta in valore assoluto (da 1.000 a 1.400 sterline circa pro capite). Una constatazione che fa sorgere spontanea la domanda: potrebbe la Scozia permettersi tali livelli di spesa ove il suo bilancio

pubblico fosse totalmente autonomo? A giudicare dai dati forniti dallo stesso Rapporto si direbbe di no, né ora né in passato.

Se la posizione relativa della Scozia, in termini di spesa pubblica pro capite rapportata a quella complessiva del Regno Unito, è rimasta costante negli anni, ciò è in larga parte ascrivibile alla applicazione della cosiddetta «formula Barnett», vera e propria «copertura finanziaria» dell'asimmetria scozzese, ma *anche potenziale strumento di affievolimento di tale asimmetria* ove avesse funzionato la «convergenza» in essa implicita. La formula, che ha caratterizzato fin dal 1978 le regolazioni finanziarie Scozia-Regno Unito – sopravvivendo anche alla *devolution* del 1998 –, prevede semplicemente che, nel caso della Scozia, gli stanziamenti complessivi (sotto forma di *Block Grants*) destinati a questo territorio dovranno *essere pari all'incremento di spesa stabilito per l'Inghilterra, moltiplicato per il rapporto tra la popolazione scozzese e quella inglese*. Di conseguenza, l'incremento dello stanziamento pro capite sarà identico, nel corso del tempo, in entrambi i territori. In presenza di *livelli di spesa pro capite inizialmente differenziati* (come sono quelli sopra menzionati) questo meccanismo di attribuzione delle risorse aggiuntive, se applicato rigidamente, *dovrebbe condurre nel tempo a una loro progressiva convergenza* (tramite un automatico «schiacciamento» dei valori pro capite scozzesi su quelli inglesi, il *Barnett squeeze*). Ma è altrettanto doveroso mettere in evidenza come, al variare delle ipotesi considerate in relazione alle previsioni demografiche e all'espansione della spesa pubblica regionale, l'applicazione della *Barnett formula* possa portare a risultati differenti in termini di velocità di convergenza tra i diversi valori di spesa pubblica territoriale pro capite: ed è questo *caveat* che spiega forse per intero (gli studi empirici sono un po' opachi al riguardo) il persistere nel tempo del differenziale positivo Scozia/Gran Bretagna in materia di spesa pubblica pro capite.

Da tempo, e maggiormente in relazione alle novità fiscali dello *Scotland Act* del 2016, si parla della necessità di una riforma della *Barnett formula*, per la quale sussisterebbero tre motivazioni: i) primo, la formula non ha una sua giustificazione giuridica o di scelta democratica; ii) secondo, occorre un approccio completamente diverso e trasparente per determinare la allocazione delle risorse; iii) va corretta l'iniquità insita nell'attuale allocazione delle risorse, che non tiene minimamente conto dei *needs*, storico pilastro della pe-

requazione anglosassone. Argomenti, questi, che sono diventati più stringenti dopo l'avvento della devoluzione; ma, apparentemente, la forza dell'abitudine ha avuto il sopravvento, anche in presenza dello *Scotland Act* del 2016.

I difensori della formula sottolineano invece che la convergenza della spesa tra territori può non essere auspicabile, se essa finisse con il mal rappresentare la soddisfazione di *needs* divergenti o di costi territorialmente differenziati degli stessi servizi pubblici. Essi convengono, comunque, che le differenze territoriali, oggi esistenti, nella spesa pro capite *necessitano di essere rilegittimate* e che ciò può esser fatto solo nel contesto di un più credibile sistema di definizione dei *needs*. Occorre tener conto che la Scozia ha sistemi di istruzione, giuridici e amministrativi diversi dal resto del Regno, che possono anche contribuire a espandere la spesa: ad esempio, i corsi universitari sono gratuiti, diversamente da quelli inglesi, oltre che più lunghi. Dunque – questa era la *prima strada* suggerita fino a pochi anni fa dai difensori del sistema, tra cui anche la Commissione Calman, incaricata di rivederlo – prima di buttare il bambino con l'acqua sporca, è bene guardare con *tolleranza, intelligenza e lungimiranza* alle difformità esistenti: in fondo, essendo gli scozzesi così pochi, un trattamento generoso apparirebbe fattibile e consigliabile per amore dell'unità del Paese. La *seconda strada*, ultimamente caldeggiata dal Partito nazionalista scozzese, consiste nella rivendicazione di una *piena autonomia fiscale*, se non di una vera e propria *indipendenza fiscale*, per la Scozia; indipendenza che – nel caso di accredito dei proventi del mare del Nord al suo bilancio – sarebbe a portata di mano.

Le raccomandazioni della Commissione Calman venivano parzialmente accolte in una legge (lo *Scotland Act* del 2012) che aggiornava la *devolution* dello *Scotland Act* 1998 e concedeva al Parlamento scozzese più responsabilità finanziaria, inclusa la potestà di indebitarsi (per un massimo di 2,7 miliardi di sterline, clausola mai applicata prima di allora). Particolarmente importanti i nuovi poteri fiscali, per circa 12 miliardi, consistenti innanzitutto in una «riserva d'aliquota Irpef» pari al 10% (con la quale si stimava che la quota di spesa annua autonomamente finanziata sarebbe salita al 35%) e, in secondo luogo, nella possibilità di introdurre nuovi tributi «propri» scozzesi, previo accordo con il Parlamento del Regno. Una volta superato lo scoglio del referendum sull'indipendenza (fallito, come noto), nel settembre

2014 la materia è stata riattribuita ad altra commissione (Commissione Smith) per una rimodulazione, compresa poi in parte nello *Scotland Act* del 2016.

Le cronache dicono che le trattative tra Scozia e Regno Unito sul *quantum* da togliere al *block grant* percepito da Edinburgo in compenso per i nuovi gettiti fiscali acquisiti (incluso il 50% dell'Iva) sono durate più di un anno. Alla base della discussione *un'ennesima asimmetria*: quella tra i tassi di sviluppo del PIL della Scozia (più basso) e del Regno Unito (più elevato).

5. Oltre l'Atlantico: il caso Quebec-Canada

In modo non dissimile da quello che è emerso a proposito del Belgio, il federalismo canadese è il frutto di un «compromesso storico» tra il centralismo imposto dalle esigenze dell'economia e dei mercati, e il pluralismo culturale, sociale ed etnico delle popolazioni canadesi appartenenti alla varie province. La soluzione costituzionale è caratterizzata da una *visione nazionale simmetrica* e una *visione regionale asimmetrica (dunque de jure)* unite dall'intento di apportare benefici a tutti i cittadini. Le asimmetrie riscontrate sono nei fatti, nel disegno costituzionale, nei risultati: nonostante questa realtà il federalismo canadese è sicuramente un prodotto di enorme successo perché – proprio come si è visto a proposito del Belgio degli ultimi 40 anni – ha tenuto assieme il Paese, in questo caso per oltre 150 anni. Sempre nell'ambito del concetto di asimmetria *de facto*, si è parlato di *asimmetria nel design* (es.: politiche regionali di sviluppo, politiche estere), non esteso a tutte le province e *asimmetria nelle politiche applicate* (es.: politiche dell'immigrazione, gestione dei tributi ecc.: si veda *infra*), teoricamente aperte a tutte, ma usate da poche.

Al centro di tutta la questione canadese sta la «diversità» del Quebec e quasi niente altro. Di tale «diversità» esiste, si dice, un riconoscimento «costituzionale non scritto», riguardo al quale due tentativi di costituzionalizzazione ufficiale espletati negli anni '80 e '90 furono rigettati. Un esempio di compromesso, tra il principio della simmetria costituzionale e quello della flessibilità-diversità regionale, con particolare riguardo al Quebec, è dato dal rifiuto di quest'ultimo, già negli anni '60, di aderire a un *piano nazionale delle pensioni*. Tale pos-

sibilità fu riconosciuta ufficialmente da una riforma costituzionale del 1964: da allora, il federalismo asimmetrico del Canada consiste in una «universalità simmetrica», cioè di norme valide per tutte le province, accompagnata da una clausola di potenziale «dissenso» (*opting out*) anch'essa valida per tutti i territori ma di fatto – e storicamente – utilizzata dal solo Quebec.

Un tale *escamotage* può avere incisivi impatti finanziari, che possono toccare anche la *perequazione interterritoriale*: infatti, il non allineamento di una provincia a un programma – ad esempio di politiche sociali – accettato da due terzi dei territori aventi più del 50% della popolazione dà diritto alla provincia stessa a una compensazione finanziaria che le consenta di predisporre un suo proprio programma.

La formula «regola generale (costituzionale) + clausola di dissenso» *contraddistingue tutta la costruzione del federalismo asimmetrico canadese*, in particolare nei settori dell'esazione tributaria, della sanità e della perequazione. Ad esempio, per quanto riguarda la sanità, secondo il *Canada Health Act* del 1984 fino al 2004 ciascuna delle 10 province e ciascuno dei 3 territori potevano amministrare il proprio piano sanitario ma – posto che questo rispondesse ai principi definiti a livello nazionale (universalità ecc.) – provincia e/o territorio ricevevano un trasferimento compensativo. A partire dal 2004 il Quebec non ha più inteso firmare alcun accordo intergovernativo in tal senso, ottenendo che il governo federale consentisse a un accordo separato nel quale si riconosce che «un federalismo asimmetrico ammette l'esistenza di intese specifiche con ogni provincia» incentrate sull'interpretazione, implementazione e amministrazione del programma. Una situazione che ricorda molto da vicino quella coinvolgente, in Italia, Roma e le province autonome di Trento e Bolzano (cfr. *supra*, paragrafo 1).

Altro settore del federalismo canadese dove si può parlare di asimmetria è quello fiscale, attinente la condivisione dei tributi, in particolare di quelli sui redditi e sui profitti d'impresa: dal 1962, onde evitare la doppia tassazione, provinciale e federale, e dotare tutti i canadesi di sistemi ragionevolmente simili sono in vigore accordi separati centro-periferia, confluiti nel 2001 in un sistema generalizzato di *sovrimposte* (aliquote provinciali che si applicano alla stessa base imponibile utilizzata dalla federazione) che ha sostituito il precedente sistema di *addizionali sul gettito* centrale. Oggi tutte le province sono libere di determinare proprie aliquote, fasce reddituali, esenzioni, ma *non le*

basi imponibili, in un sistema che concilia l'armonizzazione federale con la differenziazione provinciale.

Su quanto sia «asimmetrica» la perequazione fiscale-finanziaria canadese le opinioni degli esperti non sono collimanti. Secondo Boadway la perequazione fiscale canadese ha due componenti, una esplicita e una implicita. La prima è data dal sistema di perequazione vera e propria – verticale – in virtù del quale il centro finanzia le province che si trovano al di sotto di una certa soglia di capacità fiscale, definita come media delle capacità fiscali dei vari territori provinciali, esclusi quelli più ricchi e i quattro più poveri. La seconda componente è data dai trasferimenti per la sanità e per il pacchetto sociale-educativo, funzioni entrambe esercitate in autonomia dalle province, fatta salva l'aderenza ai principi federalmente condivisi. I due trasferimenti sono definiti in termini pro capite sostanzialmente uguali. Boadway sottolinea come anche questa seconda componente abbia un carattere perequativo, nel senso che «penalizza» verso il basso le province più ricche, mentre la prima componente perequale le province più povere verso l'alto. E conclude che tale sistema soffre di sei aspetti critici: un'eccessiva *opacità* del metodo di calcolo della capacità fiscale, basato su un *Representative Tax System* composto di 33 tributi; un persistente *squilibrio fiscale verticale*, costituitosi dopo i feroci «tagli» degli anni '90; *dislivelli crescenti di dotazioni* finanziarie tra province povere e province ricche di risorse naturali; la *volubilità* (anche annuale) di trasferimenti perequativi basati sul rapporto tra basi imponibili soggette spesso alle fluttuazioni dei valori delle materie prime (gas e petrolio) e basi imponibili «stazionarie»; una *crescente interferenza* di decisioni discrezionali nelle formule distributive, sia dei fondi perequativi che di quelli finalizzati; *l'unilateralismo e l'abuso del potere di spesa* del governo centrale.

Secondo altri studiosi è l'instabilità della formula perequativa rapportata al ciclo delle basi imponibili legate alle ricchezze naturali l'aspetto più critico di tutti: lo scopo della perequazione sarebbe quello di *trasformare una asimmetria economica regionale in una quasi-simmetria di servizi pubblici fruiti*. E l'asimmetria delle dotazioni economiche rischia sempre più di trasformarsi in una problematica, nuova, asimmetria da «grezzo egoismo», scatenatosi a partire dal 2004 con protagonista la Provincia di Newfoundland/Labrador e via via molte altre, pronte a richiedere accordi separati per non vedersi decurtati i

trasferimenti perequativi a seguito della crescita dei profitti da materie prime. Ma l'asimmetria da «grezzo egoismo» – conclude un autore (cfr. Hueglin, 2010) – è un'aberrazione rispetto al disegno originario «accordo simmetrico multilaterale + *opting out* per qualcuno». Quest'ultima clausola è servita quasi esclusivamente a fare gli interessi del Quebec, pur senza fornirgli un ingiusto vantaggio e senza ledere gli interessi vitali delle altre province.

In conclusione: la realizzazione del federalismo asimmetrico del Canada si è accompagnata a un forte impegno all'armonizzazione tributaria e alla fornitura di servizi pubblici ragionevolmente equi. Dato il carattere fortemente regionalizzato della società e dell'economia canadesi, tuttavia, è stato saggiamente detto che «la vera problematica del federalismo asimmetrico in Canada può non essere che ce ne sia troppo, ma che ce ne sia ancora troppo poco».

6. Alcune riflessioni conclusive

Questa nota ha preso lo spunto dal quesito: come far convivere l'equità con le diversità regionali *de facto* e le asimmetrie istituzionali, *dunque de jure*, quasi sempre elaborate per assicurare l'unitarietà di una nazione? La risposta a tale quesito che immodestamente si intende dare in questa sede sarebbe la seguente. Si premette che non si sta parlando di quella normale differenziazione di gusti e preferenze tra comunità appartenenti a uno stesso Stato, che in dottrina viene soddisfatta con offerte diversificate dei beni pubblici a valenza locale o, appunto, regionale. Non necessariamente la differenziazione (o «diversità») deve significare asimmetria. E tuttavia, come sostengono Garcia-Milà e McGuire a proposito della Spagna (cfr. Garcia-Milà, McGuire, 2002) «quando le differenze nei gusti per i beni e servizi pubblici provengono da differenze di storia, cultura e lingua tra le regioni di uno stesso Paese, la regolazione asimmetrica può essere giustificata [...]. Per consentire differenze nei gusti per l'indipendenza, l'autonomia e le competenze tributarie, può essere necessario avere soluzioni fiscali diverse tra il governo centrale e le diverse regioni costituenti il Paese»; anche se, proseguono le due autrici, nessuno degli argomenti basati sull'efficienza pro devoluzione asimmetrica può valere all'infinito.

Per situazioni di differenziazione non profonde, non strutturali e dunque *moderatamente disomogenee*, può perseguirsi un «ritorno alla simmetria» mediante una convergenza pianificata di lungo termine, consacrato da una perequazione *finale*, come si è visto per il caso spagnolo delle «due velocità» all'interno delle comunità autonome del regime comune, per risolvere il quale è stata adottata una politica intelligente e flessibile.

Ma sono indubbiamente i casi di «discontinuità» del tipo degli altri quattro sopra presentati (cui può aggiungersi il caso italiano delle regioni a statuto speciale) quelli che pongono i quesiti più intriganti, anche nel contesto di un «federalismo di seconda generazione» quale è descritto dai manuali aggiornati di finanza pubblica. Le preferenze regionali diversificate (in quanto derivanti da eterogeneità cultura, religione e lingua) per una convivenza nazionale accettata possono richiedere un federalismo asimmetrico, in cui un diverso trattamento si applica a diverse regioni, basato sul loro potere politico e desiderio di separazione. Un tale federalismo asimmetrico chiama in causa regole diverse, quote diverse di partecipazioni, formule diverse per i trasferimenti ecc. Tutto questo può avere un costo, avvertono gli studiosi della materia, sotto forma di squilibri fiscali a danno delle regioni politicamente meno potenti.

I quesiti, in questo caso, diventano: i) la perequazione continua ad avere un senso in queste circostanze? E, se sì, quali *specifiche idee di eguaglianza* sono sottese ai diversi modelli perequativi? *Quale obiettivo* i modelli di perequazione si prefiggono rispetto alla differenziazione dei territori? ii) fino a che punto, nei casi di asimmetria regionale profonda, la perequazione può proporsi come una politica centrale che – come negli Usa – antepone l'interesse nazionale a scelte degli Stati che vadano in senso apparentemente conflittuale con tale interesse? O viceversa: fino a che punto la perequazione può proporsi come *meccanismo esterno* di limitazione delle politiche di differenziazione assunte a livello territoriale nel rispetto delle norme costituzionali?

Occorre ammettere che dai quattro casi non italiani esaminati non provengono risposte perentorie: in Canada come nel Regno Unito, in Spagna o in Belgio gli strumenti perequativi o sono implicitamente rivolti a mantenere inalterate le elevate dotazioni storiche dei territori (vedi «privilegi» dei territori forali in termini di gettiti fiscali), o non perseguono un livellamento forzato delle differenze «storiche» e «di

fatto» dei territori: in Canada da Ottawa verso i territori beneficiari, come in Gran Bretagna da Londra verso la Scozia i trasferimenti dal Tesoro sono diretti, pur senza nessuna forzatura, al rafforzamento dei livelli di welfare, sanità e istruzione, e quindi alla correzione di eventuali deficit di servizi e prestazioni sociali fondamentali.

Non risulterebbe quindi che le politiche perequatrici dei quattro Paesi siano improntate alla invasività o, peggio, alla «prepotenza» del centro sulla periferia: in Belgio le cose stanno andando in senso opposto (il bilancio centrale sta dimagrendo a favore di quelli regionali e comunitari); la (leggera) compressione delle spettanze insita nella formula Barnett non sembra mettere a rischio il sistema universitario scozzese, più costoso di quello inglese, e neppure il sistema sanitario; i privilegi del regionalismo forale spagnolo sono stati solo leggermente ritoccati; in Canada, le peculiarità del Quebec, improntate a una tradizione francofona assai evidente, sono state bene difese da un sistema perequativo non cieco, ma appropriato e, là dove necessario, razionalmente negoziato con la clausola dell'*opting out*.

In generale, sembra di poter dire che l'«invasività» dei sistemi perequativi esistenti nell'Occidente avanzato in coabitazione con situazioni di asimmetria non si è trasformata in un fattore di contrasto alla differenziazione della realtà socio-economica e in quanto tale lesivo dell'autonomia: un esito tanto meno auspicabile quanto più efficiente ed efficace si sia dimostrato il governo «asimmetrico» del territorio nella situazione senza perequazione o pre perequazione.

Riferimenti bibliografici

Italia-Rss

Cerea G. (2015), *The Italian Regions with Special Autonomy and the Case of Trentino Alto Adige*, in Pola G. (ed.), *Principles and Practices of Fiscal Autonomy*, Ashgate.

Palermo F. (2015), *Autonomy and Asymmetry in the Italian Legal System: the Case of the Autonomous Province of Bolzano/Bozen*, in Pola G. (ed.), *op. cit.*

Belgio

Di Plinio G. (2010), *L'esperienza belga di federalizzazione nell'ottica del sistema della finanza pubblica*, in Ferrari G.F. (ed.), *Federalismo, sistema fiscale, autonomie*, Donzelli.

Olivetti M. (2007), *Il federalismo asimmetrico belga e le sue recenti evoluzioni*, in D'Ignazio G. (ed.), *Integrazione europea e asimmetrie regionali: modelli a confronto*, Giuffrè.

Canada/Quebec

- Frosini T.E. e Petrillo P.L. (2010), *Il federalismo fiscale “decostituzionalizzato” canadese e la negoziazione tributaria tra livello federale e provinciale*, in Ferrari G.F. (ed.), *op. cit.*
- Boadway R. (2008), *Fiscal equalization: the Canadian experience*, in Bosch N., Duran J.M. (ed.), *Fiscal federalism and political decentralization*, Edward Elgar.
- Hueglin T.O. (2010), *Lived but not loved: Asymmetrical tensions in Canadian Federalism*, Paper Presented at the International Conference organized by the Department of Institutional Reforms and the Forum for Federations, Rome, February 17-19.

Spagna/Catalogna

- Garcia-Milà T. e McGuire Th. (2002), *Fiscal Decentralization in Spain: An Asymmetric Transition to Democracy*, mimeo.
- Solè Ollé A. (2017), *Federalismo asimetrico y financiación autonómica*, in Ieb, *Report*, 1/2017.

Regno Unito/Scozia

- Dardanelli P. e Kinkaid J. (2016), *What does federalism mean? And could it work in Britain?*, in «Political Insight», dicembre.
- Jeffery C. (2015), *The Debate on Fiscal Decentralization in Scotland*, in Pola G. (ed.), *op. cit.*

Trattazioni comparate

- Bobbio L. (2002), *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, Laterza.
- Pola G. (2011), *Autonomie speciali ed asimmetrie: gli effetti degli strumenti compensativi sugli equilibri nazionali in un contesto di federalismo fiscale*, in Palermo F., Alber E., d'Ignazio G. (a cura di) (2007), *Integrazione europea e asimmetrie regionali: modelli a confronto*, Giuffrè. Palermo F., E. Alber, S. Parolari (a cura) (2011), *Federalismo fiscale: una sfida comparata*, Cedam.
- Bosch N., Duran J.M. (ed.) (2008), *Fiscal federalism and political decentralization*, Edward Elgar.

Indice

Parte prima Analisi congiunturale

Introduzione	
Il difficile equilibrio fra autonomia, disciplina fiscale e copertura dei fabbisogni <i>Giampaolo Arachi</i>	7
La finanza degli enti territoriali nel 2015 e 2016 <i>Roberta Garganese, Roberta Di Stefano, Iary I.P Goffredo</i>	21
Vincoli europei, riforma del patto di stabilità e rilancio degli investimenti pubblici <i>Claudia Ferretti, Giuseppe F. Gori, Patrizia Lattarulo</i>	47
Decentramento ed equità territoriale: il Fondo di solidarietà comunale 2017 e l'impatto sulla finanza comunale in Liguria <i>Luca Gandullia e Andrea Taddei</i>	85
L'Irap in Liguria. Analisi delle dichiarazioni fiscali 2015 <i>Alessandro Anfigeno, Gian Lorenzo Boracchia, Luca Gandullia</i>	125
La strada stretta dell'autonomia tributaria delle regioni a statuto ordinario. Una riflessione a partire dagli effetti delle manovre proprie sull'Irap nel 2015 <i>Santino Piazza</i>	155

Il finanziamento degli investimenti
degli Enti locali e territoriali: gli strumenti e il loro utilizzo 203
Salvio Capasso, Agnese Casolaro

Riordino territoriale: i casi di Piemonte e Liguria 225
Renato Cogno, Germana Dellepiane, Valentina Manzo

Le società a partecipazione pubblica in Lombardia
alla luce del nuovo testo unico 267
Marco Fontana

Parte seconda
Investimenti pubblici e crescita

Crescita e investimenti 301
Marcello Degni

Investimenti e ciclo economico in Italia:
crisi e impatto sulla domanda aggregata 329
Riccardo Achilli, Agnese Casolaro

Spesa per investimenti e divari infrastrutturali regionali:
un approfondimento del caso piemontese 369
Claudio Bedin, Santino Piazza

Un sistema di indicatori di anomalia per il mercato
dei contratti pubblici toscano 401
Giuseppe Francesco Gori

L'istruzione in Italia: la spesa per investimenti,
il divario nord-sud e i sistemi universitari regionali 425
Roberta Garganese, Angelo Grasso

Il progetto Banda Ultra Larga in Lombardia:
una valutazione d'impatto ex ante 451
Iary I.P. Goffredo, Antonio Dal Bianco

Parte terza
Confronti internazionali

Asimmetrie regionali in Europa (e altrove):
problematiche e soluzioni
Giancarlo Pola

469

STAMPATO IN ITALIA
nel mese di dicembre 2017
da Rubbettino print per conto di Rubbettino Editore srl
88049 Soveria Mannelli (Catanzaro)
www.rubbettinoprint.it