



IRPET

SRM



PoliS
Lombardia



Liguria
Ricerche
GRUPPO FISE



LA FINANZA TERRITORIALE

Rapporto 2021



RUBETTINO

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

La finanza territoriale

Rapporto 2021

RUBZETTINO

Comitato di redazione

IRES Piemonte: Santino Piazza

IRPET: Claudia Ferretti, Giuseppe Gori, Patrizia Lattarulo

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

PoliS Lombardia: Antonio Dal Bianco

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

Liguria Ricerche: Germana Dellepiane, Luca Gandullia

Agenzia Umbria Ricerche: Mauro Casavecchia, Elisabetta Tondini

Gli istituti di ricerca sul web

IRES Piemonte: www.ires.piemonte.it

IRPET: www.irpet.it

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

PoliS Lombardia: www.polis.lombardia.it

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

Liguria Ricerche: www.liguriaricerche.eu

Agenzia Umbria Ricerche: www.agenziaumbriaricerche.it

Parte congiunturale
La congiuntura della finanza decentrata

Introduzione alla prima parte

*Agnese Sacchi**

1. La crisi pandemica legata al Covid-19 vissuta nell'ultimo anno ha implicato, inevitabilmente, una crisi economica che ha colpito l'Italia in maniera significativa, con una diminuzione del Prodotto interno lordo (Pil) dell'8,9% nel 2020 a fronte di una media comunitaria del -6,2%. Per tutti i Paesi dell'Unione Europea (UE) è quindi emersa la necessità di recuperare quanto perso e, al tempo stesso, di puntare su una nuova crescita grazie al Next Generation EU. Nello specifico, per il nostro Paese l'ambizione è quella di affrontare le debolezze strutturali dell'economia, come i perduranti divari territoriali, il basso tasso di partecipazione femminile al mercato del lavoro, la debole crescita della produttività e i ritardi nell'adeguamento delle competenze tecniche, nell'istruzione e nella ricerca.

La pandemia ha colpito in modo asimmetrico i territori sia per quanto riguarda le tempistiche dei contagi sia per quanto riguarda il grado di severità dell'epidemia (OECD, 2020a; 2020b). Le conseguenze economiche e sociali che ne sono derivate hanno coinvolto tutti i livelli di governo e, soprattutto, quelli più vicini ai cittadini, che si sono trovati a fronteggiare con interventi rapidi e capillari un'emergenza su più fronti. In questo contesto, i Comuni sono stati primariamente coinvolti in vari ambiti. In primo luogo, nella gestione e nella erogazione diretta dei fondi già pochi giorni dopo il primo *lockdown* per il sostegno alimentare alle famiglie bisognose. In secondo luogo, nell'interlocuzione con il governo regionale e centrale circa le misure di distanziamento sociale da adottare per contenere il contagio (come le chiusure delle scuole e il rafforzamento del trasporto pubblico locale) e, al contempo, il disegno degli aiuti economici alle imprese. In definitiva, sin dall'inizio della pandemia, i Comuni si sono trovati di

* Università degli Studi di Urbino, Dipartimento di Economia, Società, Politica (DE-SP), Via Saffi 42, 61029, Urbino.

fronte a nuove priorità: la salvaguardia dei bilanci, la tutela dei servizi fondamentali e gli aiuti alle categorie sociali ed economiche più colpite dall'emergenza sanitaria. Parallelamente, le risorse a disposizione (tra cui le entrate tributarie riscosse dai Comuni) per svolgere tali funzioni hanno subito una drastica riduzione. Similmente, la pandemia ha prodotto – e probabilmente produrrà ancora nel prossimo futuro – pesanti effetti anche sulla finanza pubblica regionale, incidendo sia sul sistema delle entrate che su quello delle spese. In questo contesto, una priorità, individuata già nei primi mesi dell'emergenza, è stata quella di salvaguardare gli equilibri di bilancio di Regioni e Province autonome, vista la riduzione dei gettiti delle entrate di competenza che le ha inevitabilmente interessate.

Va detto che, a sostegno delle risorse degli enti decentrati di governo e per contenere gli effetti avversi della pandemia, sono intervenuti fin da subito i provvedimenti del governo centrale e le relative risorse che sono state stanziare principalmente con il DL n. 34/20 (“Decreto Rilancio”) e con il DL n. 104/20 (“Decreto Agosto”), mentre, per quanto riguarda l'anno 2021, con il DL n. 41/2021 (“Decreto Sostegni”). In dettaglio, nel 2020 gli aiuti dallo Stato hanno superato i 5 miliardi di euro; tali fondi statali sono serviti, tra le altre cose, a finanziare le funzioni essenziali e a ristorare le perdite connesse ad alcune specifiche voci di entrata (ad esempio, l'imposta di soggiorno per quanto riguarda i Comuni).

In questo scenario, diventa ancora più rilevante il ruolo giocato dall'indebitamento degli enti locali e territoriali e gli effetti che la pandemia ha avuto sulle modalità di finanziamento degli investimenti pubblici da parte di tali livelli di governo. Ad esempio, il “Decreto Agosto” ha previsto anche l'avvio (dal 2021) di un programma pluriennale per potenziare gli investimenti dei Comuni per la messa in sicurezza di scuole, strade, edifici pubblici e patrimonio comunale e per l'abbattimento delle barriere architettoniche, nonché per gli interventi di efficientamento energetico e sviluppo territoriale sostenibile. Tuttavia, nel sistema degli appalti e della committenza pubblica permangono ancora carenze strutturali – rappresentate anche dal vincolo delle competenze disponibili a livello locale – e rigidità che possono compromettere il pieno recupero degli anni persi sul fronte della spesa infrastrutturale (Gori e Lattarulo, 2021). Il ruolo delle Amministrazioni locali rimane comunque centrale poiché queste saranno responsabili dei singoli investimenti e, soprattutto, perché queste

ultime gestiranno circa 90 miliardi di euro del Piano nazionale ripresa e resilienza (PNRR)¹.

Più in generale, tra le misure a sostegno della finanza territoriale per far fronte all'emergenza Covid-19 vi è stata la rinegoziazione e sospensione dei mutui di Regioni ed enti locali già dal 2020 con il decreto "Cura Italia". Per quanto riguarda le Regioni a statuto ordinario, è stata disposta la sospensione della quota capitale dei mutui²; per quanto riguarda gli enti locali, è stata concessa la possibilità di effettuare, nel corso dell'anno 2020, operazioni di rinegoziazione o di sospensione dei mutui e di altre forme di prestito contratti con banche, intermediari finanziari e Cassa depositi e prestiti (anche se in esercizio provvisorio, fermo restando l'obbligo di provvedere alle relative iscrizioni nel bilancio di previsione). In aggiunta, la Legge di bilancio per il 2021 ha introdotto una serie di disposizioni in materia contabile per gli enti territoriali riconoscendo che non costituiscono indebitamento, ai sensi dell'articolo 119 della Costituzione, le operazioni di revisione, ristrutturazione o rinegoziazione dei contratti di approvvigionamento finanziario che determinano una riduzione del valore finanziario delle passività totali.

Ciò nonostante, alcuni livelli di governo si sono trovati in difficoltà maggiori rispetto ad altri. Un esempio è rappresentato dalle città di grande dimensione che, da un lato, hanno subito le perdite più onerose (in termini di imposta di soggiorno, canone patrimoniale e mercatale, Imu su esercizi alberghieri) a causa delle restrizioni legate alla pandemia, della mancanza di turisti e pendolari e del blocco delle attività di ristorazione e, dall'altro, hanno dovuto sostenere costi più elevati per garantire sia l'assolvimento delle funzioni fondamentali sia il sostegno alle fasce più deboli della popolazione residente. Più in generale, in questo clima di trasformazioni a seguito della pandemia, è emersa anche la necessità di rivedere l'assetto territoriale di città e centri urbani a cominciare da una diversa domanda abitativa fondata su esigenze e parametri diversi rispetto al passato. In particolare, il *lockdown*, imposto per fronteggiare la crisi pandemica e sanitaria, ha determinato la consistente diffusione di una serie di attività

¹ Si veda il paragrafo successivo per i dettagli sul PNRR e il ruolo degli enti decentrati di governo.

² Si tratta delle quote capitale, la cui scadenza ricada nell'anno 2020, dei prestiti concessi dal Ministero dell'Economia e delle Finanze e dalla Cassa Depositi e Prestiti SpA trasferiti al MEF. Inoltre, con il DL n. 104 del 2020 la sospensione prevista dal "Cura Italia" è stata estesa anche alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome.

quali lo *smart working*, l'*e-commerce* e la didattica a distanza, che hanno inevitabilmente ridotto le esigenze di spostamento verso le città da parte di lavoratori, studenti e *city users*. D'altra parte, alcuni centri – anche di piccole dimensioni – potrebbero risultare più attrattivi di quanto non lo siano stati fino ad ora, se risulteranno in grado di offrire contesti abitativi più ampi e più salubri in modo da conciliare gli spazi di vita con quelli di lavoro in maniera più soddisfacente. Va anche detto che potrebbe esserci una differenza nell'incidenza della pandemia tra la geografia dei primi luoghi colpiti e la geografia finale del Covid-19, almeno durante la prima ondata (Florida *et al.*, 2021).

2. All'interno di questo complesso quadro, deve essere valutato il PNRR³ che, nell'orizzonte temporale di attuazione, definisce per l'Italia un insieme di riforme che coinvolgono anche le Regioni e gli enti locali. Questi ultimi dovranno, infatti, essere pronti anche a livello organizzativo, sfruttando le proprie capacità amministrative, perché la maggior parte dei fondi del Piano sarà assegnata attraverso bandi. Inoltre, i livelli decentrati di governo saranno responsabili della realizzazione di una quota significativa degli investimenti previsti dal PNRR, con riferimento alle diverse missioni: 71,6 miliardi di euro dal PNRR e 15,8 miliardi dal Fondo complementare per un totale di 87,4 miliardi di euro⁴.

Come evidenziato dai presidenti di ANCI (Antonio Decaro) e UPI (Michele de Pascale), nell'attuazione del PNRR si ristabilisce un principio di leale collaborazione tra le istituzioni ma soprattutto si riconosce il ruolo centrale, al pari di governo centrale e Regioni, di Comuni, Province e Città metropolitane. In tal senso, la presenza di tutte le istituzioni nella Cabina di regia politica – la sede dove si esercitano i poteri di indirizzo, impulso e coordinamento generale sugli interventi del PNRR – garantisce maggiore forza e immediatezza nella condivisione delle decisioni, durante tutto il percorso di attuazione del Piano.

³ Il PNRR garantisce all'Italia risorse per 191,5 miliardi di euro da impiegare nel periodo 2021-2026 delle quali 68,9 miliardi sono sovvenzioni a fondo perduto. A questo si aggiunge il Fondo complementare di 30,6 miliardi di euro per gli investimenti che il Governo ha costituito attraverso lo scostamento di bilancio; il totale degli investimenti previsti è dunque di 222,1 miliardi di euro.

⁴ Il PNRR si articola in sei missioni: i) Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura; ii) Rivoluzione verde e transizione ecologica; iii) Infrastrutture per una mobilità sostenibile; iv) Istruzione e ricerca; v) Inclusione e coesione; vi) Salute.

Più precisamente, nell'ambito della prima missione (“Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura”) in cui si articola il PNRR, gli interventi per Regioni, Province e Comuni riguardano: la digitalizzazione della Pubblica Amministrazione e il rafforzamento delle competenze digitali (incluso il rafforzamento delle infrastrutture digitali, la facilitazione alla migrazione al *cloud*, l'offerta di servizi ai cittadini in modalità digitale, la riforma dei processi di acquisto di servizi ICT); la valorizzazione di siti storici e culturali, migliorando la capacità attrattiva, la sicurezza e l'accessibilità dei luoghi, sia dei grandi attrattori sia dei siti minori. Questa missione rientra tra quelle cosiddette “orizzontali”, cioè di interesse trasversale a tutte le missioni del Piano poiché mira, tra le altre cose, alla riforma della Pubblica Amministrazione, promuovendo una ambiziosa agenda di misure volte al rafforzamento della capacità amministrativa e decisionale del settore pubblico, all'aumento dell'efficienza e all'utilizzo, più rapido e produttivo, delle risorse pubbliche. Tra i nodi più problematici relativi a questo ambito, c'è sicuramente quello legato al personale dipendente che è stato interessato, specie nell'ultimo decennio, da obiettivi di contenimento della spesa pubblica da parte del governo centrale (si pensi al blocco del *turnover*), tale per cui le amministrazioni periferiche sono risultate ancora più svantaggiate⁵.

All'interno della prima missione, anche la componente turismo e cultura prevede un'ampia serie di interventi che vedono i Comuni come primi attori, a partire dallo sforzo di aumentare l'attrattività di tanti piccoli centri storici e borghi del nostro Paese in seguito al sovrappollamento che ha spesso caratterizzato le attrazioni turistiche nelle principali città d'arte. Gli interventi in questo contesto prevedono un programma di sostegno allo sviluppo economico sociale delle zone svantaggiate basato sulla rigenerazione culturale dei piccoli centri che rappresentano un enorme potenziale per un turismo sostenibile alternativo grazie al patrimonio culturale, alla storia, alle arti e alle tradizioni che li caratterizzano.

Nella seconda missione (“Rivoluzione verde e transizione ecologica”) del PNRR gli interventi per Regioni, Province e Comuni riguardano: investimenti e riforme per l'economia circolare e la gestione dei rifiuti; investimenti per l'efficientamento energetico degli edifici pubblici con

⁵ Regioni ed enti locali, infatti, sono stati particolarmente coinvolti dalle politiche di contenimento della spesa pubblica attuate durante gli anni di crisi economica e hanno registrato tagli ai trasferimenti erariali per oltre 26,6 miliardi di tra il 2007 e il 2015 (-50%).

particolare riferimento alle scuole; investimenti per affrontare e ridurre i rischi del dissesto idrogeologico; investimenti nelle infrastrutture idriche; risorse per il rinnovo degli autobus per il trasporto pubblico locale (con bus a basse emissioni) e per il rinnovo di parte della flotta di treni per trasporto regionale con mezzi a propulsione alternativa. Nella terza missione, “Infrastrutture per una mobilità sostenibile”, gli interventi per le regioni ed enti locali prevedono: modernizzazione e potenziamento delle linee ferroviarie regionali; investimenti sui porti verdi e digitalizzazione della catena logistica. Per entrambe le missioni, i settori di riforma e di sviluppo individuati dal Piano riguardano prioritariamente gli ambiti di azione propri dei Comuni e delle città e i processi di governo e trasformazione urbana.

Come attestano i dati (presentati nell’audizione in Parlamento dal Presidente dell’ANCI Decaro il 1° marzo 2021), nel 2019 un quarto delle opere pubbliche è stato realizzato dai Comuni (ben oltre il 19% raggiunto dagli investitori privati, superati soltanto dal settore ferroviario con il 38%) che si rivelano i principali investitori pubblici con indici di spesa e risultati di gran lunga superiori agli altri livelli di governo. In generale, va detto che gli investimenti comunali garantiscono una ampia diffusione delle opere nelle diverse economie territoriali e concorrono alla soluzione di problematiche di immediato rilievo nazionale, connesse alle infrastrutture delle grandi aree urbane, sedi attrattive di innovazione, competenze e ricerca.

Un ruolo importante viene attribuito anche alle Regioni, destinatarie di risorse dal PNRR nell’ambito della missione “Infrastrutture per una mobilità sostenibile” per il potenziamento delle linee ferroviarie regionali (incluso l’acquisto di nuovi treni più moderni e tecnologici, elettrici e a idrogeno) e per l’ammodernamento e l’efficientamento dei porti. Tra gli obiettivi da raggiungere con questi interventi, vi è la necessità di ridurre il divario infrastrutturale tra le diverse regioni, soprattutto quello tra Nord e Sud, e di incentivare la domanda di mobilità sostenibile nel territorio italiano.

Gli interventi all’interno della quarta missione (“Istruzione e ricerca”) di competenza di livelli inferiori di governo riguardano: il potenziamento e l’ampliamento dei servizi di asili nido, scuole materne e di educazione e cura per la prima infanzia (con la creazione di 152.000 posti per i bambini 0-3 anni e 76.000 per la fascia 3-6 anni). In questo contesto, i Comuni saranno direttamente coinvolti, accederanno alle procedure selettive e condurranno la fase della realizzazione e della gestione delle opere. In aggiunta, la missione include il programma “Scuola 4.0” che prevede la realizzazione

di scuole moderne, cablate e orientate all'innovazione grazie anche ad aule didattiche di nuova concezione (ad esempio, con la trasformazione di classi tradizionali in *connected learning environments*); il risanamento strutturale degli edifici scolastici. Complessivamente, i Comuni potranno contribuire a migliorare l'offerta educativa sin dalla prima infanzia, offrire un concreto aiuto alle famiglie, anche incoraggiando la partecipazione delle donne al mercato del lavoro e la conciliazione tra vita familiare e professionale. Già dal 2020, si è inaugurata una nuova stagione – anche in relazione alla politica fiscale espansiva attuata per contrastare gli effetti economici della pandemia – tale per cui sono diventati ancora più cruciali i servizi sociali erogati dai Comuni. Anche attraverso i lavori della Commissione Tecnica per i Fabbisogni Standard (CTFS), si è recentemente pervenuti all'individuazione di maggiori risorse da erogare ai Comuni attraverso il meccanismo dei fabbisogni standard al fine di colmare gradualmente il *gap* nell'offerta dei servizi sociali.

Per la missione “Inclusione e coesione” il ruolo di Regioni, Province e Comune si giocherà con l'attuazione di politiche attive del lavoro e di sviluppo di centri per l'impiego; con il rafforzamento dei servizi sociali e interventi per le vulnerabilità (ad esempio, con interventi dei Comuni per favorire una vita autonoma delle persone con disabilità rinnovando gli spazi domestici, fornendo dispositivi ICT e sviluppando competenze digitali); infine, con la rigenerazione urbana per i Comuni sopra i 15.000 abitanti e piani urbani integrati per le Città metropolitane. In dettaglio, nel primo caso l'investimento può riguardare diverse tipologie di azione, quali: la manutenzione per il riutilizzo e la rifunzionalizzazione di aree pubbliche e strutture edilizie pubbliche esistenti a fini di pubblico interesse (compresa la demolizione di opere abusive eseguite da privati in assenza o totale difformità dal permesso di costruzione e la sistemazione delle aree di pertinenza); il miglioramento della qualità del decoro urbano e del tessuto sociale e ambientale, (anche attraverso la ristrutturazione edilizia di edifici pubblici, con particolare riferimento allo sviluppo di servizi sociali e culturali, educativi e didattici, o alla promozione di attività culturali e sportive); gli interventi per la mobilità sostenibile. Nel secondo caso, l'intervento è dedicato alle periferie delle Città metropolitane e prevede una pianificazione urbanistica partecipata, limitando il consumo di suolo edificabile. Nelle aree metropolitane si potranno realizzare sinergie di pianificazione tra il comune “principale” ed i comuni limitrofi con l'obiettivo di ricucire tessuto urbano ed extra-urbano, colmando deficit infrastrutturali e di

mobilità. L'intervento, infine, è in esecuzione del piano strategico contro il caporalato in agricoltura e la lotta al lavoro sommerso varato nel 2020 ed è parte di una più generale strategia di contrasto al lavoro sommerso (in osservanza delle raccomandazioni della Commissione Europea) che comprende anche l'aumento del numero degli ispettori del lavoro e la recente sanatoria per i lavoratori agricoli e domestici irregolari. In questo contesto, si colloca anche il rafforzamento della strategia nazionale per le aree interne, attraverso il potenziamento delle Zone Economiche Speciali (ZES), regioni geografiche localizzate nel Mezzogiorno, dotate di una legislazione economica di vantaggio⁶.

Infine, nel perimetro della sesta missione (“Salute”) gli enti locali e le Regioni dovranno: garantire programmi di assistenza di prossimità diffusa sul territorio e cure primarie e intermedie (ad esempio, con l'attivazione di Case di comunità e Ospedali di comunità); potenziare l'assistenza domiciliare per raggiungere il 10% della popolazione ultrasessantacinquenne secondo la logica della casa come primo luogo di cura; potenziare l'utilizzo della telemedicina nelle modalità della televisita, teleconsulto, telemonitoraggio e l'assistenza remota (ad esempio, con l'attivazione di Centrali Operative Territoriali). In dettaglio, emerge una nuova centralità della regione che, nell'ambito dei percorsi di cure domiciliari, dovrà effettuare la programmazione e la definizione del fabbisogno, rilasciare i provvedimenti di autorizzazione e di accreditamento, stipulare – direttamente o tramite le Aziende Sanitarie – gli accordi contrattuali, attuare un sistema di vigilanza e di controllo che riguarda l'accertamento preventivo del possesso dei requisiti strutturali tecnologici ed organizzativi e, successivamente, il loro costante controllo⁷. In aggiunta, la definizione del fabbisogno, la valutazione e il monitoraggio dei risultati rientreranno tra le prerogative

⁶ In dettaglio, si cercherà di semplificare il sistema di governance delle ZES per favorire meccanismi in grado di garantire la cantierabilità degli interventi in tempi rapidi nonché l'insediamento di nuove imprese. In particolare, la realizzazione del “Digital One stop Shop ZES” consentirà di semplificare e accelerare le procedure amministrative di insediamento delle imprese nelle aree ZES e di accrescerne l'attrattività nei confronti delle imprese – anche straniere – con conseguente possibile impatto positivo sull'occupazione.

⁷ Rispetto al “Patto per la salute 2014-2016”, si introducono requisiti di miglioramento per garantire uniformità in merito ad aspetti essenziali del percorso di cura (ad esempio, la tempestività della presa in carico, la formalizzazione del progetto di assistenza individuale, la rivalutazione periodica, gli strumenti per valutare l'efficacia e l'appropriatezza del progetto di assistenza individuale ma anche la continuità delle cure e la circolazione delle informazioni tra ospedale e territorio).

di competenza regionale. Complessivamente, con la missione 6 del PNRR si sottolinea, specie dopo la pandemia, l'importanza dell'organizzazione territoriale della sanità (per la quale vengono assegnati 7 miliardi sul totale dei 15,6 miliardi di euro della missione) e il rafforzamento delle cure domiciliari.

3. Tra le riforme di accompagnamento al PNRR viene inserita la riforma fiscale⁸ che ha, tra gli altri, l'obiettivo di revisione dell'IRPEF al fine di semplificare e razionalizzare la struttura del prelievo e di ridurre gradualmente il carico fiscale, preservando la progressività e l'equilibrio dei conti pubblici⁹. Sulla politica tributaria dell'Italia si era espresso anche il Consiglio Europeo che, nel 2019, raccomandava di ridurre la pressione fiscale sul lavoro e di compensare tale riduzione anche attraverso una riforma dei valori catastali non aggiornati, nonché attraverso il contrasto all'evasione. Il PNRR, nell'accogliere tali raccomandazioni, si impegna a riformare l'IRPEF incentivando la rivalutazione dei valori catastali e il contrasto all'evasione fiscale. Di conseguenza, la riforma fiscale potrebbe riguardare, se pur marginalmente, gli enti comunali nel momento in cui si decidesse di proseguire verso una riforma del catasto che prenda spunto, ad esempio, dai principi introdotti nel DDL recante la cosiddetta "Delega fiscale"¹⁰.

Più in generale, il sistema tributario attuale contempla la possibilità per le Regioni e i Comuni di applicare addizionali alla base imponibile dell'IRPEF, scegliendo tra l'applicazione di un'aliquota proporzionale e

⁸ Da avviare entro il 31 luglio 2021 – poi slittata a settembre – con una legge delega a cui dovranno seguire i decreti attuativi delle singole misure.

⁹ In dettaglio, la VI Commissione Finanze della Camera e la 6ª Commissione Finanze e Tesoro del Senato concordano che la struttura dell'IRPEF vada sostanzialmente ridefinita, in accordo con i principi generali di semplificazione e stimolo alla crescita, adottando in particolare i seguenti obiettivi specifici: i) l'abbassamento dell'aliquota media effettiva con particolare riferimento ai contribuenti nella fascia di reddito 28.000-55.000 euro; ii) la modifica della dinamica delle aliquote marginali effettive, eliminando le discontinuità più brusche.

¹⁰ Va detto che nel documento conclusivo di proposta di riforma del sistema tributario, presentato dalle Commissioni Finanze di Camera e Senato, non si fa espresso riferimento ai redditi immobiliari, anche se si lascia intendere che gli attuali regimi sostitutivi potrebbero rimanere in vigore. Analogamente non si affronta il tabù della tassazione della prima abitazione, né quello della revisione del catasto, prerequisite per una equa imposizione sul patrimonio immobiliare (Baldini *et al.*, 2021a).

l'utilizzo degli stessi scaglioni dell'imposta erariale. In questo secondo caso, oltre alla frammentarietà di imposizioni finali sul reddito, si registra un'alterazione della struttura della progressività prevista a livello nazionale¹¹. In tal senso, l'orientamento del legislatore nazionale sembra essere quello di raccomandare la trasformazione delle addizionali regionali e comunali in sovrainposte – aventi quindi come base imponibile il debito di imposta erariale e non la stessa base imponibile IRPEF –, la cui manovrabilità all'interno di un *range* predefinito rimarrebbe in capo all'ente territoriale. In questo modo, al governo centrale verrebbe attribuita l'esclusività della determinazione della progressività dell'IRPEF, mentre ai Comuni e alle Regioni potrebbe essere riconosciuta, in primo luogo, la facoltà di applicare o meno la sovrainposta e, in secondo luogo, la possibilità di fissare un'unica aliquota per tutti i livelli di reddito, da scegliere, eventualmente, all'interno di un *range* prefissato dalla legge statale. In termini di equità verticale e orizzontale, il ricorso a sovrainposte comunali e regionali all'IRPEF garantirebbe la neutralità dell'imposizione rispetto alla struttura di progressività dell'imposta erariale che negli anni è stata minata dalle politiche degli enti territoriali, determinando anche differenziazioni difficilmente giustificabili¹².

Complessivamente, il processo di riforma fiscale che coinvolgerà i tributi degli enti decentrati di governo potrà consentire anche una revisione strutturale della legge delega 42/2009 sul federalismo fiscale al fine di adeguarne i principi ispiratori ai pilastri di autonomia e responsabilità e, soprattutto, di prevederne una completa attuazione. Attualmente si registra, infatti, la mancata attuazione – rinviata più volte – del regime di fiscalità regionale previsto dal decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68, proprio in attuazione della suddetta legge delega. Tuttavia, il recente DL 137 del 2020 ha fissato la data del 2023 per l'entrata in vigore dei nuovi meccanismi di

¹¹ Per il solo caso regionale, si verifica nel primo scaglione una dispersione di un punto percentuale tra l'aliquota minima e quella massima applicata dalle varie Amministrazioni locali, che sale a 1,5 punti nel secondo scaglione, 1,7 nel terzo, e 2,1 nel quarto e quinto (si veda il documento approvato dalla VI Commissione Finanze della Camera nella seduta del 30 giugno 2021 disponibile qui: https://www.camera.it/leg18/824?tipo=A&anno=2021&mese=06&giorno=30&view=filtered_scheda&commissione=06).

¹² Inoltre, si eliminerebbe uno degli effetti contraddittori dell'attuale sistema di tassazione rappresentato dal fatto che, superata la fascia di esenzione da IRPEF, le addizionali locali sono applicate su tutto il reddito, compreso quello non soggetto all'imposta statale.

finanziamento delle funzioni regionali relative ai livelli essenziali di assistenza ed ai livelli essenziali delle prestazioni.

Ad oggi, quindi, le fonti di finanziamento delle Regioni a statuto ordinario sono individuabili nei tributi propri, nelle compartecipazioni al gettito dei tributi erariali riferibile al territorio dell'ente, nelle entrate proprie (derivanti da beni, attività economiche della Regione e rendite patrimoniali), nei trasferimenti perequativi per i territori con minore capacità fiscale per abitante e, infine, nelle entrate da indebitamento (riservate a spese di investimento ex art. 119 della Costituzione)¹³. In definitiva, come evidenziato nell'Audizione del Direttore Generale delle Finanze già a marzo 2021, «la scelta di introdurre sovrainposte comunali e regionali all'IRPEF – rispetto a quella di modificare le addizionali in mere compartecipazioni comunali e regionali al gettito dell'IRPEF – appare più coerente con le istanze del federalismo fiscale, in quanto non si tradurrebbe in una passiva attribuzione di una quota del gettito dell'IRPEF, ma potrebbe essere accompagnata da un intervento diretto dell'ente territoriale nella determinazione del tributo» (Lapcorella, 2021, p. 80).

Per quanto riguarda l'obiettivo della semplificazione e della razionalizzazione della struttura del prelievo, la riforma fiscale contempla anche il superamento dell'Irap, imposta da abolire e il cui gettito potrebbe essere assorbito in altre imposte (ad esempio, nell'IRES attuale o in una nuova addizionale regionale IRES), così come recentemente emerso in maniera unanime nel corso della “indagine conoscitiva sulla riforma dell'IRPEF e altri aspetti del sistema tributario” delle Commissioni parlamentari¹⁴.

Introdotta negli anni '90, anch'essa come strumento di razionalizzazione e semplificazione del sistema tributario andando a sostituire numerosi tributi e contributi (ad esempio, ILOR, patrimoniale sulle imprese, contributi sanitari, tassa sulla salute), l'Irap è stata gradualmente stravolta per via di scelte di politica economica o di natura macroeconomica, che hanno avvicinato progressivamente la base imponibile a quella di altre imposte. Di fatto, la base imponibile Irap è quasi esclusivamente rappresentata, ad oggi, dal reddito di lavoro autonomo o d'impresa per le imprese in contabilità

¹³ Del tutto peculiare resta il sistema di finanziamento delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome, la cui autonomia finanziaria si riflette soprattutto nelle quote di compartecipazione ai tributi erariali. Ogni statuto elenca le imposte erariali delle quali una quota percentuale è attribuita alla Regione, le aliquote eventualmente differenziate per ciascun tipo di imposta, la base di computo, le modalità di attribuzione.

¹⁴ Si veda la nota 11 per i dettagli.

semplificata e dall'utile di bilancio per le imprese in contabilità ordinaria, anche a seguito della crisi economica, della riduzione dei tassi di interesse, del riconoscimento della deduzione integrale del costo dei lavoratori assunti con contratto di lavoro a tempo indeterminato (limitatamente ai soggetti che esercitano attività economiche) a decorrere dal 2015. È proprio in relazione alla sua base imponibile, che fa perno sulla remunerazione dei fattori produttivi, che entrambe le Commissioni parlamentari hanno rilevato un ostacolo alla crescita del Paese perseguibile, invece, attraverso l'abolizione dell'Irap e la semplificazione del sistema tributario.

Complessivamente, da un punto di vista di *policy* va detto che se, da un lato, emergono i vantaggi, in termini di efficienza ed equità, dalla trasformazione delle addizionali IRPEF in sovrainposte e dal superamento dell'Irap, dall'altro, rimangono alcune criticità da risolvere in relazione alla revisione dei due tributi soprattutto per quanto riguarda la finanza regionale. Infatti, il gettito delle due imposte è sostanzialmente destinato, nelle Regioni a statuto ordinario, al finanziamento della spesa sanitaria regionale¹⁵. La rimodulazione, o addirittura l'abolizione, del loro prelievo pone, senza dubbio, il problema di assicurare la copertura della spesa sanitaria a livello regionale e, al contempo, la necessità di rivedere le modalità di finanziamento del SSN. L'eventuale riduzione/perdita di gettito dovrebbe, infatti, essere recuperata attraverso forme di tassazione da applicare a basi imponibili quanto più ampie possibili, consentendo l'introduzione di aliquote in misura ridotta per non aumentare la pressione fiscale sui contribuenti.

4. Spostando l'attenzione sulla situazione e sulla tenuta del SSN in tempo di pandemia, quello che rimane, in un certo senso, sorprendente è il fatto che il tasso di mortalità da Covid-19 è rimasto altamente concentrato, soprattutto nei primi mesi, nei Paesi più sviluppati e ad alto reddito, che

¹⁵ Tecnicamente, il finanziamento del Servizio Sanitario Nazionale (SSN) coinvolge il gettito derivante dall'applicazione dell'aliquota base dei due tributi, mentre sono esclusi gli importi derivanti dalle manovre fiscali regionali incrementative dell'aliquota base e il gettito derivante da accertamento, che costituiscono fonti di finanziamento ulteriori che le regioni utilizzano per finalità diverse dalla sanità. La copertura restante del finanziamento della spesa sanitaria ossia quella che non viene coperta dal gettito ad aliquota di base delle due imposte viene garantita alle regioni con la compartecipazione IVA, la cui misura è stabilita annualmente con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri e che è aumentata nel corso degli anni (64,27% nel 2019; 38,55% nel 2001).

sono generalmente caratterizzati anche da un'ampia presenza di istituzioni democratiche e sistemi intergovernativi ben strutturati. Ciò suggerisce che una delle più rilevanti lezioni da trarre dall'esperienza pandemica è rappresentata dalla necessità di una migliore cooperazione e un maggiore coordinamento delle azioni e degli sforzi da parte dei decisori politici a livello decentrato e nazionale (Schellekens e Sourrouille, 2020; Snower, 2020). Va detto che, specialmente durante la prima ondata, sono stati i governi nazionali a prendere la maggior parte delle decisioni “difficili” come la chiusura di spazi pubblici, luoghi di lavoro, servizi educativi e di istruzione, l'adozione di restrizioni alla mobilità e di protocolli sanitari obbligatori (Rodríguez-Pose e Burlina, 2021). Questo è, in qualche modo, coerente con quanto ha recentemente affermato la Corte Costituzionale nel caso dell'Italia (ordinanza n. 4/2021): «per le sue caratteristiche di spillover tra Paesi e tra Regioni all'interno del territorio nazionale, la gestione dell'emergenza sanitaria dovuta al Covid-19 deve rientrare nell'ambito della “profilassi internazionale” e quindi di competenza esclusiva dello Stato e non tra le materie concorrenti come invece è la “tutela della salute” (art. 117 della Costituzione)»¹⁶.

Più in generale, se ci confrontiamo con l'esperienza internazionale recentemente analizzata dalla letteratura, osserviamo che le politiche di coordinamento verticale tra i livelli di governo hanno avuto successo nel contenere gli effetti della prima ondata di Covid-19 in Germania, Danimarca e Australia, dove sono state implementate misure nazionali valide anche a livello territoriale, in presenza di una forte *leadership* del governo centrale (Lago-Penas *et al.*, 2020). D'altra parte, in altri Paesi come la Spagna, e l'Italia, la crisi pandemica ha messo sotto pressione le fondamenta del sistema sanitario a partire dalla sua *governance* e dal (mancato) coordinamento – sia di tipo verticale che orizzontale – tra le varie autorità di governo, specie laddove le responsabilità in materia di sanità si sovrappongono e, soprattutto, coinvolgono molti territori anche piuttosto eterogenei tra loro (Legido-Quigley *et al.*, 2020). Nei Paesi a struttura fortemente federale (come gli Stati Uniti, il Brasile, l'India), sono prevalse l'autonomia e l'autorità dei singoli governi sub-federali, con azioni non sempre coordinate a livello federale (Dzau e Balatbat, 2020). Allo stesso tempo, in uno studio che ha

¹⁶ Sono beni pubblici globali tutte quelle politiche che concorrono alla sorveglianza sanitaria in caso di epidemia. In tal senso, la salute dell'intera popolazione mondiale rappresenta bene pubblico globale (Buchholz e Sandler, 2021).

esaminato come altri Paesi a strutturale federale (come l’Australia, il Canada, la Germania e la Svizzera) hanno gestito l’introduzione e il successivo allentamento delle misure di restrizione così come l’approvvigionamento di forniture medicinali, è emerso che il coordinamento verticale tra livelli diversi di governo ha funzionato maggiormente quando la giurisdizione era condivisa, la pressione sui problemi era alta e le misure erano di natura (re)distributiva (Schnabel e Hegele, 2021).

In definitiva, l’efficacia degli interventi sub-centrali per arginare la crisi da Covid-19 sembra essere stata minata dall’assenza di una politica omogenea a livello nazionale. Allo stesso tempo, nei Paesi in cui l’autonomia regionale era politicamente e fiscalmente importante, l’adozione di nuove misure nazionali per combattere la pandemia è diventata controversa, soprattutto quando si è tentato di riaccentrare i poteri legati ai servizi sanitari (Iverson e Barbier, 2020). In questo contesto, è apparsa rilevante la capacità amministrativa degli enti decentrati nel valutare adeguatamente la pressione sul sistema sanitario quale fattore significativo per la rapida attuazione delle strategie di reazione anche congiuntamente al governo nazionale (González-Bustamante, 2021). Da un punto di vista teorico, i governi sub-centrali vengono spesso considerati come gli attori più pronti a rispondere velocemente e in modo mirato a tali situazioni emergenziali rispetto a un più “distante” governo centrale (Rodríguez-Pose *et al.*, 2009), purché abbiano le competenze e l’efficienza adeguate a raccogliere la sfida.

In ogni caso, le Amministrazioni regionali e locali, specie in periodi eccezionali, devono comunque operare all’interno del perimetro legislativo nazionale e, indipendentemente dal grado di decentramento, devono seguire politiche, linee guida e regolamenti nazionali. Si tratta di mettere in pratica quello che la letteratura ha definito un “federalismo congiunto” (*conjoint federalism*) in cui il governo centrale stabilisce lo *standard*, mentre i governi locali devono soddisfare lo *standard* (Lin, 2010). Ciò implica, in ogni caso, un livello di coordinamento costante anche durante una pandemia. In questo contesto, l’efficacia e l’incisività delle misure adottate per rispondere alla crisi possono dipendere – negativamente – anche dalla presenza di pressioni e tensioni politiche tra i livelli di governo all’interno di un paese, che contribuiscono a rallentare la risposta dei governi (Kaufmann e Kraay, 2020). Recentemente, Hegele e Schnabel (2021) hanno mostrato come la capacità di risposta più o meno efficace e tempestiva alla pandemia da Covid-19 dipenda non tanto dall’essere un paese federale o meno, quanto dalla configurazione assunta dal sistema federale: il tipo di

assetto istituzionale, l’allocazione costituzionale dei poteri, il processo di *policy-making* e il contesto sociopolitico. Tutti elementi che possono influire sull’efficacia del coordinamento istituzionale in presenza dell’emergenza sanitaria.

5. Arrivati a questo punto, si illustrano in dettaglio i capitoli che compongono la prima parte del Rapporto che è dedicata, come nei precedenti, all’analisi dell’evoluzione recente della finanza decentrata.

Nel contributo di Ferretti *et al.* ci si interroga sui cambiamenti di natura permanente nelle risorse degli enti e nelle funzioni di spesa, introdotte dalle nuove abitudini di uso della città, a partire dall’analisi del ruolo assunto dai Comuni nella gestione della pandemia e degli effetti sulle risorse e sui bilanci. Un esteso ricorso allo *smart working*, un più saltuario accesso alle città per motivi di studio e lavoro potrà incidere sulle basi imponibili, soprattutto nei grandi centri urbani, in particolare legate ai valori immobiliari, al reddito e alle presenze turistiche. In aggiunta, il fatto di trascorrere molto più tempo all’interno della propria abitazione – per motivi di lavoro ma anche per le necessità legata alla diffusione del Covid-19 – ha alimentato una domanda di qualità dell’abitare fondata su parametri diversi rispetto al passato (Agnoletti, 2021). Come evidenziano gli autori, emergono principalmente due componenti di domanda: una che spinge a modificare la propria situazione abitativa per far fronte alle criticità emerse nei mesi di *lockdown* e che non trova corrispondenza nell’offerta abitativa dei principali centri urbani (Florida *et al.*, 2021); l’altra, determinata dalla riduzione di reddito, che spinge verso un irrigidimento della situazione abitativa esistente, inclusa la preferenza per aree caratterizzate da un costo abitativo inferiore a quello di partenza. In tutti questi casi, importanti per il nuovo volto delle città sono gli interventi e le risorse previsti dal PNRR, prevalentemente finalizzati al capitale umano e agli investimenti pubblici.

In aggiunta, gli autori analizzano alcune tra le principali proposte di riforma della fiscalità territoriale, a partire dall’addizionale all’IRPEF per proseguire con l’Imu e la – teoricamente inevitabile e dibattuta – riforma del catasto. Un aspetto problematico relativo a quest’ultima, è quello del valore patrimoniale da prendere a riferimento per la determinazione del prelievo, che è ancora costituito dalla rendita catastale. Il limite più grande di tale metodo è dato dal fatto che le rendite catastali, che vengono fissate al momento del primo atto di vendita dell’immobile e aggiornate solo tramite l’applicazione di coefficienti non differenziati, risultano molto lontane dai

valori di mercato; soprattutto, tale distanza non è uniforme, ma va a vantaggio degli edifici più vecchi, di solito collocati nelle zone centrali delle maggiori aree urbane¹⁷.

Più in generale, quando si parla di riforma del catasto si assiste spesso a una “levata di scudi” perché si teme un aumento delle imposte sugli immobili, che rappresenterebbe una mossa molto impopolare in un paese dove oltre la maggioranza delle famiglie è proprietaria dell’immobile di residenza e un numero non esiguo di esse è proprietario di altri immobili (Baldini *et al.*, 2021b). Tuttavia, la riforma del catasto non dovrebbe necessariamente implicare un aggravio di imposta in questo comparto di tassazione; soprattutto, tale revisione è diventata ormai necessaria per motivi di efficienza e di equità, anche alla luce del fatto che le proprietà immobiliari sono così diffuse. A maggior ragione, un sistema tributario moderno non dovrebbe permettersi di non saper accertare bene queste basi imponibili – data anche la disponibilità di informazioni ottenibili dall’incrocio di numerose banche dati ufficiali – e dovrebbe essere affiancato da un sistema catastale strutturato bene.

Nel capitolo di Di Stefano *et al.* si analizza l’andamento congiunturale delle entrate tributarie delle Regioni, cercando di individuare le diverse specificità territoriali anche attraverso la comparazione dei più significativi indicatori di bilancio “pre-Covid” relativi alle entrate (ad esempio, il grado di autonomia finanziaria e tributaria) con quelli “post-Covid”. Inoltre, le autrici mostrano i primi effetti della pandemia sui tributi regionali secondo cui, dai primi dati Siope, emerge che per il primo semestre 2021 i gettiti sono (tendenzialmente) in riduzione per i principali tributi regionali nei confronti del 2020 e del 2019. In dettaglio, nelle Regioni del Nord-Ovest e in quelle centrali la perdita di gettito Irap è intorno a 50 euro pro capite. Nelle Regioni meridionali – ad eccezione delle isole dove il gettito cresce –, la riduzione è molto inferiore. Un elemento di criticità dei bilanci regionali è dato dal fatto che la quota più significativa delle entrate tributarie delle Regioni a statuto ordinario è rappresentata da una partecipazione a un gettito erariale come l’IVA. In questo caso, le Regioni

¹⁷ Secondo alcune recenti stime del Ministero dell’Economia e delle Finanze, il valore di mercato è pari in media a 3,7 volte quello della base imponibile ai fini Imu; esso è pari a 3,3 per i percentili di reddito più bassi e 3,8 per quelli più alti. Quindi, la distanza dal valore di mercato tende ad essere maggiore al crescere del valore dell’immobile. La sottovalutazione media delle rendite catastali si rispecchia anche nei valori considerati per la base imponibile ai fini Imu o, precedentemente, Ici.

maggiormente penalizzate dall'emergenza sanitaria ed economica sono quelle del Nord-Ovest. Complessivamente, la diminuzione del gettito tributario è stata territorialmente disomogenea e, nello specifico, più rilevante nelle Regioni nord-occidentali, e cioè nelle aree più industrializzate dove le ricadute della crisi economica connessa a quella sanitaria sono state più importanti e maggiormente diffuse.

In questo contesto, si inseriscono le risorse finanziarie stanziata dal governo a supporto delle Amministrazioni regionali durante l'emergenza sanitaria. Per quanto riguarda la distribuzione dei fondi per Regione si osserva che l'ammontare destinato al servizio sanitario è stato attribuito sulla base delle quote di accesso al fabbisogno sanitario e quindi utilizzando, sostanzialmente, la struttura della popolazione per età. Il riparto dei fondi per il finanziamento delle funzioni fondamentali e dei ristori, invece, ha tenuto conto dei fabbisogni di spesa, delle minori entrate al netto delle minori spese, nonché delle risorse assegnate a vario titolo dallo Stato al ristoro delle minori entrate e delle minori spese. Come sottolineano anche gli autori, si tratta quindi di una compensazione per le perdite di gettito e per i maggiori oneri non altrimenti ristorati, connessi all'emergenza sanitaria e alla crisi economica da questa innescata. Non solo: le prime evidenze attestano come la distribuzione dei ristori, effettuata secondo i criteri prestabiliti, non necessariamente ha trovato corrispondenza nell'osservata tendenza di riduzione dei gettiti tributari. Questo ci porta a concludere che il processo di riforma fiscale che coinvolgerà anche i tributi e la compartecipazione al gettito degli stessi da parte degli enti decentrati di governo (come nel caso dell'IVA) dovrà opportunamente perfezionare l'assetto vigente della fiscalità regionale, rimasto sostanzialmente incompiuto dopo la L. 42/2009.

La sezione della parte congiunturale si chiude con il lavoro di Capasso e Casolaro che analizza l'indebitamento degli enti locali e territoriali e sul finanziamento degli investimenti da parte degli stessi, tenendo conto dell'evoluzione della crisi pandemica. Ogni anno i Comuni avviano mediamente il 57% del totale delle procedure per gli investimenti pubblici, seppure in termini di importo si tratti solo del 28%. Agli interventi dei Comuni – per lo più di medio-piccola dimensione finanziaria – viene dedicata molta attenzione per la loro naturale e capillare diffusione sul territorio e per la conseguente capacità di attivazione del tessuto economico locale. Per questi motivi gli investimenti degli enti locali occupano, come abbiamo visto in precedenza, un posto importante anche all'interno del PNRR, come misura necessaria per la ripresa del Paese.

Di fronte a questa ingente mole di risorse si è creata però molta preoccupazione riguardo alla effettiva capacità di attivazione da parte degli enti. Infatti, proprio il comparto comunale è quello che ha più sofferto sul fronte degli investimenti pubblici, a partire dall'implementazione delle misure di contenimento fiscale post crisi finanziaria e, in ultimo, per l'implementazione della riforma del Codice dei Contratti (D.Lgs. 50/2016) che ha rappresentato un vero *shock* normativo, inducendo una brusca frenata nell'attività di *procurement* delle amministrazioni decentrate più piccole. Se questo *shock* è stato riassorbito già dal 2017 (almeno per le amministrazioni del Centro-Nord Italia) i Comuni, soprattutto i medi e piccoli, hanno avviato nell'ultimo periodo una media di 10/17 lavori all'anno, per importi spesso bassissimi. All'interno di questo quadro così promettente, rimangono ancora molte incertezze circa la reale capacità degli enti di gestire procedure complesse, anche a fronte di un nuovo incremento della complessità tecnica dei lavori.

Nella prima parte del capitolo, Capasso e Casolaro forniscono un'analisi del panorama normativo di riferimento cercando di cogliere quelli che sono stati i principali passi compiuti nel corso degli ultimi anni e l'impatto che gli stessi hanno avuto sull'attività delle Amministrazioni locali. Nella seconda parte del capitolo, viene descritta l'evoluzione dell'indebitamento e delle diverse modalità di finanziamento degli investimenti pubblici a cui gli enti locali e territoriali possono far ricorso. Nello specifico, tra le forme finanziarie "classiche", si prende in esame l'andamento dei mutui – da sempre considerati lo strumento principe per finanziare investimenti –; mentre, per le forme di finanziamento più "innovative", l'analisi si sofferma sul ricorso al Partenariato Pubblico Privato, oltre all'approfondimento dedicato ai fondi comunitari. In relazione a questi ultimi, l'esperienza dimostra come le risorse UE abbiano sempre rappresentato un'importante leva su cui puntare e uno dei canali che gli enti locali possono – e devono – utilizzare in modo efficiente ed efficace per poter incrementare i loro fondi da destinare agli investimenti pubblici¹⁸.

Tuttavia, come sottolineato anche dagli autori, gli eventi legati alla recente crisi pandemica se, da un lato, hanno permesso una riprogrammazione delle risorse che ha in alcuni casi impresso una spinta accelerativa

¹⁸ A conferma di ciò, si segnalano i 750 miliardi di euro del *Next Generation* da aggiungere e integrare ad un Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) da 1.074 miliardi di euro.

agli investimenti pubblici delle Amministrazioni locali, dall'altro hanno anche segnato una serie di rallentamenti legati, ad esempio, alla materiale interruzione di molte attività. La conseguenza è che ci sono ancora molte risorse da spendere con un *gap* temporale che sembra essere in linea con il passato. Certamente il *Recovery Plan* rappresenta un'opportunità unica per effettuare investimenti che aumentino il potenziale di crescita del Paese, ma per raggiungere tale obiettivo sarà necessario che vengano attuate con rapidità quelle riforme da tempo sollecitate da tutti gli osservatori internazionali e che ne rappresenta una parte fondamentale (Corte dei Conti, 2021).

Riferimenti bibliografici

- Agnoletti C. (2021), *La città in era (post) covid: tra tendenze centrifughe e cambiamenti funzionali*, in «EyesReg», 11(3), pp. 74-80.
- Baldini M., Giannini, S., Pellegrino, S. (2021a), *Riforma fiscale: il compromesso delle Commissioni*, www.lavoce.info.
- Baldini M., Giannini, S., Pellegrino, S. (2021b), *Riforma Quell'intoccabile catasto*, www.lavoce.info.
- Buchholz W., Sandler, T. (2021), *Global public goods: a survey*, in «Journal of Economic Literature», 59(2), pp. 488-545.
- Corte dei Conti (2021), *Rapporto 2021 sul coordinamento della finanza pubblica*, <https://www.corteconti.it/Download?id=867011ba-87e4-4e6b-8338-dd4874ff0b39>.
- Dzau V.J., Balatbat C. (2020), *Strategy, coordinated implementation, and sustainable financing needed for COVID-19 innovations*, in «The Lancet», 396, pp. 1469-1471.
- Florida R., Rodríguez-Pose A., Storper M. (2021), *Cities in a post-COVID world*, in «Urban Studies», in corso di stampa.
- González-Bustamante B. (2021), *Evolution and early government responses to COVID-19 in South America*, in «World Development», 137, 105180.
- Gori G.F., Lattarulo P. (2021), *Investimenti pubblici, scenari del PNRR*, in «Federalismo in Toscana», anno XVI, n. 2/2021, ISSN 2465-0188.
- Hegele Y., Schnabel J. (2021), *Federalism and the management of the COVID-19 crisis: centralisation, decentralisation and (non-)coordination*, in «West European Politics», pp. 1-25.
- Iverson T., Barbier E.B. (2020), *National and Sub-National Social Distancing Responses to COVID-19*, CESifo working paper n. 8452.
- Kaufmann D., Kraay A. (2020), *Worldwide Governance Indicators*, Washington, D.C.: World Bank, <https://info.worldbank.org/governance/wgi/>.

- Lago-Penas S., Martinez-Vazquez J., Sacchi A. (2020), *Country performance during the Covid-19 pandemic: Externalities, coordination and the role of institutions*, International Center for Public Policy, Working Paper 20-18.
- Lapcorella F. (2021), *Audizione del Direttore Generale delle Finanze, VI Commissione Finanze (Camera dei Deputati) e 6ª Commissione Finanze e Tesoro (Senato della Repubblica), Indagine conoscitiva sulla riforma dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e altri aspetti del sistema tributario*, 26 marzo 2021.
- Legido-Quigley H., Mateos-García J.T., Campos V.R., Gea-Sánchez M., Muntaner C., McKee M. (2020), *The resilience of the Spanish health system against the COVID-19 pandemic*, in «The Lancet Public Health», 5(5), e251-e252.
- Lin C.Y.C. (2010), *How should standards be set and met?: On the allocation of regulatory power in a federal system*, in «The BE Journal of Economic Analysis & Policy», 10(1), pp. 1-19.
- OECD (2020a), *COVID-19 and fiscal relations across levels of government*, Paris, OECD Publishing.
- OECD (2020b), *The territorial impact of COVID-19: Managing the crisis across levels of government*, Paris, OECD Publishing.
- Rodríguez-Pose A., Tijnstra S.A., Bwire A. (2009), *Fiscal decentralisation, efficiency, and growth*, in «Environment and Planning A», 41(9), pp. 2041-2062.
- Rodríguez-Pose A., Burlina C. (2021), *Institutions and the uneven geography of the first wave of the COVID-19 pandemic*, in «Journal of Regional Science», in corso di stampa.
- Schellekens P., Sourrouille D.M. (2020), *COVID-19 Mortality in Rich and Poor Countries: A Tale of Two Pandemics?*, World Bank Policy Research working paper n. 9260.
- Schnabel J., Hegele Y. (2021), *Explaining Intergovernmental Coordination during the COVID-19 Pandemic: Responses in Australia, Canada, Germany, and Switzerland*, in «Publius: The Journal of Federalism», in corso di stampa.
- Snowder D.J. (2020), *The Socio-Economics of Pandemics Policy*, CESifo working paper n. 8314.

I comuni nell'era covid: le risorse finanziarie e le prospettive per il futuro

Claudia Ferretti, Giuseppe Francesco Gori*,
Patrizia Lattarulo**

Introduzione

Durante la crisi sanitaria ed economica che ha investito il Paese a partire dai primi mesi del 2020, i Comuni sono intervenuti su vari piani: ad esempio, muovendosi in sintonia con il Governo centrale e le Regioni verso l'adozione di misure di contenimento e di contrasto al Covid-19; riorganizzando alcuni servizi locali, garantendone la continuità; programmando iniziative di sostegno alle famiglie o alle categorie economiche più fragili o più penalizzate dalla crisi; implementando la diffusione di soluzioni digitali, soprattutto per la gestione del personale in smart working. A supporto delle diverse azioni messe in campo dai Comuni, il Governo è intervenuto con una serie di misure che hanno riguardato sia il ristoro delle minori entrate tributarie (in particolare imposta di soggiorno, occupazione suolo pubblico e addizionale IRPEF) che il sostegno delle maggiori spese (a partire dal sostegno alle famiglie in stato di necessità). Tali provvedimenti hanno consentito, per il 2020, una sostanziale quadratura dei conti, mentre qualche incertezza permane per l'anno in corso. Nel 2021, infatti, gli enti non si troveranno esclusivamente nella posizione di confermare e, se possibile, incrementare, quanto realizzato durante l'anno precedente ma dovranno anche immaginare, più di quanto non abbiano già fatto, di espandere in modo strutturale la spesa nei settori/destinatari maggiormente messi in crisi dall'epidemia, affiancando a questo ampliamento una contestuale riduzione della spesa "meno utile" (Corte dei Conti, 2021). A questo proposito, il Recovery Plan costituisce una opportunità unica e irripetibile per la realizzazione di investimenti locali, anche se il raggiungimento degli

* IRPET.

obiettivi preposti dovrà essere necessariamente preceduto da una serie di riforme: dalla riforma della Pubblica Amministrazione a quella fiscale, entrambe inserite all'interno del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). Nel caso della riforma della Pubblica Amministrazione, si tratterà di promuovere una serie di azioni indirizzate al rafforzamento della capacità amministrativa e decisionale del settore pubblico, all'aumento dell'efficienza e all'utilizzo, più rapido e produttivo, delle risorse pubbliche. Tra i nodi più problematici relativi a questo ambito c'è sicuramente quello legato al personale dipendente che nell'ultimo decennio si è ridotto significativamente nel numero (-23%), determinando un innalzamento dell'età media ampiamente diffuso in tutte le amministrazioni.

La riforma fiscale di revisione dell'IRPEF (di accompagnamento al piano) si pone, invece, il duplice obiettivo di semplificare e razionalizzare la struttura del prelievo e di ridurre gradualmente il carico fiscale, preservando la progressività e l'equilibrio dei conti pubblici. Sulla politica fiscale si era espresso anche il Consiglio Europeo che, nel 2019, raccomandava di ridurre la pressione fiscale sul lavoro e di compensare tale riduzione anche attraverso una riforma dei valori catastali non aggiornati, nonché attraverso il contrasto all'evasione. In merito alla finanza decentrata, invece, si è espresso, più recentemente, il disegno di legge delega per la riforma fiscale, da poco approvato dal Governo. All'interno del documento, infatti, vengono annunciati alcuni elementi di novità che riguardano l'Imu, le due addizionali all'Irpef e l'Irap. In particolare, per quanto riguarda l'addizionale comunale all'Irpef, si da notizia di una sua sostituzione con una sovrainposta al gettito Irpef: tale sovrainposta dovrà garantire, a livello nazionale, un ammontare corrispondente a quello ottenuto dall'applicazione dell'aliquota media dell'addizionale Irpef. Sulla base di queste indicazioni e tenendo conto che circa il 50% dei Comuni presenta attualmente una aliquota superiore a quella media, l'applicazione della sovrainposta porterebbe circa la metà degli enti ad avere in futuro un gettito inferiore a quello garantito dall'attuale addizionale.

Tenendo conto del contesto appena delineato, questa capitolo si compone di due parti. La prima contiene un quadro di sintesi sui bilanci degli enti, delle loro minori entrate e maggiori spese

correlate alla crisi sanitaria in corso, e sui finanziamenti straordinari assegnati ai Comuni dal Governo centrale per il ristoro dei mancati gettiti e per il sostegno alle funzioni fondamentali. La seconda parte è invece dedicata ad alcuni fenomeni che interesseranno presumibilmente i Comuni nel prossimo futuro e che sono correlati sia alla pandemia in senso stretto ma anche alle misure adottate per contenerla. Si tratta, in particolare, dei cambiamenti degli stili di vita associati alla diffusione del lavoro, del consumo e dello studio a distanza; della riforma del Catasto che come già accennato viene promossa dal PNRR e, infine, dell'evoluzione recente degli investimenti comunali, anche in vista delle risorse che saranno rese disponibili a seguito del Recovery Plan. A ognuno di questi aspetti sarà, quindi, dedicato un approfondimento circa le implicazioni che tali fenomeni potrebbero generare sui Comuni.

1. I Comuni di fronte alla crisi sanitaria

1.1 *Le finanze comunali in epoca Covid*

L'entità del coinvolgimento dei diversi Comuni nell'emergenza sanitaria e le risposte programmate dagli stessi enti per contenerla sono dipese da molti fattori. Prima di tutto dalla diffusione dei contagi che, soprattutto nella prima fase, si è concentrata quasi esclusivamente in alcune regioni settentrionali. In secondo luogo dalla diversa gestione (diretta o indiretta) di alcuni servizi pubblici, quali il trasporto o i servizi sociali, o il differente grado di informatizzazione per l'organizzazione del lavoro agile. E poi, naturalmente, dalle caratteristiche sociali, economiche e demografiche, quali la dimensione, il livello di povertà, la struttura produttiva, ecc. Allo stesso tempo, anche le ripercussioni sulle entrate dei singoli enti sono state di entità diversa, sulla base, in questo caso, del maggiore o minore livello di turisticità, della dimensione e dell'organizzazione dei servizi per la riscossione delle tariffe.

Sulla base dei dati di cassa SIOPE relativi al primo semestre 2021, le implicazioni dell'emergenza sanitaria sulle entrate degli enti continuano ad essere molto pesanti. Nel complesso, infatti, le entrate proprie sono inferiori a quelle dello stesso periodo del

2019 di quasi 3 miliardi di euro (nel 2020 la perdita era ancora superiore, oltre 5 miliardi) e l'andamento riguarda tutte le voci considerate, sia dal lato delle imposte che da quello delle tariffe. In particolare, si riducono di 441 milioni di euro le entrate derivanti dall'IMU, a causa delle esenzioni introdotte con la Legge di Bilancio per il 2021 (L. 178/2020) e, successivamente, con il decreto "Sostegni" (DL 41/2021): si tratta di disposizioni che prevedono l'esonero del pagamento da parte delle strutture ricettive (alberghi, agriturismi, bed & breakfast...) e turistiche (stabilimenti balneari, centri fieristici, discoteche...) ma anche degli immobili in cui si esercita una attività di impresa, a condizione che i ricavi del 2021 siano stati inferiori del 30% a quelli del 2019 e che il soggetto proprietario abbia avuto, nel 2019, un reddito non superiore ai 10 milioni di euro.

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

	<i>I semestre 2019</i>	<i>I semestre 2020</i>	<i>I semestre 2021</i>	<i>Variazioni assolute 2021/2019</i>	<i>Var %</i>
<i>Entrate tributarie</i>	17.201	14.543	15.210	-1.991	-11,6
<i>Entrate tributarie (al netto dei fondi perequativi) di cui:</i>	13.760	10.347	11.056	-2.704	-19,6
IMU e TASI (*)	7.484	6.281	6.545	-939	-12,5
Addizionale IRPEF	1.831	1.780	1.788	-43	-2,3
Imposta di soggiorno	142	87	29	-113	-79,5
Tassa smaltimento rifiuti solidi urbani (anche tariffa)	2.565	979	2.408	-157	-6,1
TOSAP e COSAP	433	301	260	-173	-40,0
<i>Entrate extratributarie di cui:</i>	5.417	3.975	4.504	-913	-16,9
asili nido	119	63	95	-25	-20,6
corsi extrascolastici	14	7	8	-6	-41,1
impianti sportivi	35	21	13	-22	-62,3
Mense	395	215	281	-113	-28,7

	I semestre 2019	I semestre 2020	I semestre 2021	Variazioni assolute 2021/2019	Var %
servizi turistici	14	6	8	-6	-41,9
teatri, musei, spettacoli, mostre	36	15	5	-31	-86,3
trasporto scolastico	32	19	21	-11	-35,6
parcheggi custoditi e parchimetri	106	59	65	-41	-38,8
trasporto passeggeri e utenti	220	141	87	-133	-60,4
Attività di controllo irregolarità	757	575	593	-164	-21,7
Permessi di costruire	820	588	801	-19	-2,3
TOTALE ENTRATE PROPRIE	22.618	18.518	19.713	-2.904	-12,8

(*) La riduzione della TASI dipende dal fatto che questa imposta è stata abolita con la Legge di Bilancio per il 2020 (L. 160/2019) e sostituita con una Super IMU (o nuova IMU) che unisce le precedenti IMU e TASI.

Fonte: SIOPE, estrazione aggiornata al 12 agosto 2021.

Con il decreto c.d. “Sostegni” viene anche prorogata al 31 dicembre 2021 l’esenzione dal versamento del Canone unico per le occupazioni effettuate dalle imprese di pubblico esercizio (ex TOSAP/COSAP), il cui gettito si riduce, nel primo semestre del 2021, di 173 milioni di euro (cioè del 40% rispetto a quello riscosso nell’analogo periodo del 2019).

A causa della riduzione degli spostamenti per motivi di turismo o affari, diminuisce anche l’imposta di soggiorno (113 milioni di euro in meno rispetto al 2019, a gravare esclusivamente sugli enti turistici), mentre le riscossioni del 2021 sulla tassa per lo smaltimento dei rifiuti risultano di nuovo allineate ai valori pre-pandemia.

Guardando alle entrate extratributarie del primo semestre del 2021, che complessivamente risultano inferiori di quasi 1 miliardo rispetto a quelle dell’analogo periodo del 2019, si osserva come siano stati principalmente i servizi di mensa (-113 milioni di euro) e di trasporto pubblico (-133 milioni di euro) ad essere molto penalizzati dall’emergenza sanitaria. Entrambe le tipologie di servizio, infatti, hanno risentito della diffusione, ancora significativa soprattutto in alcune aree del Paese, dello smart working e delle chiusure scolastiche. In generale, però, si riducono tutte le voci considerate, sia quelle relative

ai proventi per i servizi resi al sistema scolastico e dell'infanzia (trasporto scolastico e asili nido), a quello sportivo (impianti) e a quello turistico e culturale (parcheggi, musei e servizi generali), a fronte di minori costi solo parziali dei servizi resi. Infine, a seguito dei mancati controlli degli illeciti durante tutto il primo semestre, i Comuni italiani perdono circa 164 milioni di euro (poco di meno rispetto a quelli non riscossi nel 2020) che equivalgono al 22% dell'ammontare del 2019.

Tab. 2. Principali voci di spesa comunali interessate dall'emergenza sanitaria da Covid-19. Pagamenti in milioni di euro e percentuali.

	<i>I semestre 2019</i>	<i>I semestre 2020</i>	<i>I semestre 2021</i>	<i>Variazione assoluta 2021/2019</i>	<i>Var% 2021/2019</i>
<i>Spesa corrente di cui:</i>	25.484	23.812	26.104	620	2,4
Contratti di servizio di trasporto pubblico	1.038	1.063	1.129	91	8,8
Contratti di servizio di trasporto scolastico	201	136	196	-5	-2,4
Contratti di servizio per le mense scolastiche	588	396	532	-56	-9,5
Contratti di servizio di asilo nido	206	154	220	14	6,6
Trasferimenti a Famiglie	746	857	1.055	309	41,4
Trasferimenti a Imprese	317	340	470	154	48,5
Trasferimenti a Istituzioni Sociali Private	405	391	392	-13	-3,2
<i>Spesa in conto capitale di cui:</i>	4.553	4.425	5.494	941	20,7
IFL di cui:	4.087	3.958	4.866	779	19,1
Beni materiali	3.848	3.702	4.583	735	19,1
Beni immateriali	140	140	161	20	14,5
Contributi agli investimenti	247	250	358	111	44,7
TOTALE SPESA	30.037	28.237	31.598	1.561	5,2

Fonte: SIOPE, estrazione aggiornata al 12 agosto 2021.

Le maggiori spese realizzate dai Comuni durante il primo semestre del 2021 ammontano a 1,5 miliardi di euro (+5,2%). Nella parte corrente rilevano i maggiori trasferimenti alle famiglie (309 milioni di euro), avvenuti in seguito allo stanziamento di 400 milioni di euro programmato con il DL Rilancio per la cosiddetta “solidarietà alimentare”, e alle imprese (154 milioni di euro). Anche ai contratti di servizio per il trasporto pubblico locale vengono destinate maggiori risorse: si tratta di 91 milioni di euro indirizzati all’aumento del numero di corse giornaliere, soprattutto negli orari di entrata e uscita dai plessi scolastici. Al contrario, la scelta di alcune Regioni italiane di prorogare la chiusura delle scuole anche per parte della seconda metà dell’anno scolastico (ad esempio, Campania, Puglia, Abruzzo) ha ridotto i pagamenti per i contratti dei servizi di mensa e trasporto.

Contrariamente a quanto accadeva nel 2020, nei primi 6 mesi del 2021 aumentano anche le uscite in conto capitale. Rispetto allo stesso periodo del 2019 i pagamenti sono più alti di 941 milioni di euro (+20,7%) e riguardano sia gli investimenti fissi lordi, soprattutto per l’acquisto di beni materiali, che i contributi agli investimenti.

1.2 *I finanziamenti straordinari ai Comuni*

L'emergenza epidemiologica e le conseguenze finanziarie legate, da un lato, alle perdite di gettito degli enti locali e, dall’altro, alle risorse integrative da rendere disponibili, hanno comportato la necessità di un intervento da parte del Governo.

Le risorse per far fronte a questa emergenza sono state stanziare principalmente con il DL del 19 maggio 2020 n. 34 (o decreto “Rilancio”), con il DL del 14 agosto 2020 n. 104 (o decreto “Agosto”), con la Legge di Bilancio del 31 dicembre 2020 n. 178/2020 e, infine, con il DL del 22 marzo 2021 (o decreto “Sostegni”).

Tra gli aiuti principali c’è il Fondo per l’esercizio delle funzioni fondamentali dei Comuni (il c.d. “Fondone”) per il quale il decreto “Rilancio” stanziava, per il 2020, 3.000 milioni di euro a cui se ne aggiungono, successivamente, ulteriori 1.220. Per il 2021, intervengono sia la legge n. 178/2020 (Legge di Bilancio 2021) per un importo complessivo di 450 milioni di euro, che il DL n. 41/2021 (altri 900 milioni di euro), portando l’ammontare complessivo del Fondo a 1.350 milioni di euro.

Il sistema di aiuti a sostegno degli enti locali ha, però, un avvio precedente al decreto “Rilancio” e risale alle primissime settimane della crisi sanitaria quando, con Ordinanza del Capo del dipartimento della Protezione civile (n. 658/2020), è stato disposto il pagamento di 400 milioni di euro per misure urgenti di solidarietà alimentare in favore delle famiglie più in difficoltà. Questa misura è stata poi replicata con il decreto Ristori-ter (DL 154/2020) con l’istituzione di un fondo di ulteriori 400 milioni che ha così portato a 800 milioni le risorse stanziare per il finanziamento di buoni spesa utilizzabili per l’acquisto di generi alimentari.

I decreti emanati nel corso del 2020 hanno, però, stanziato anche altre risorse da destinare specificatamente sia al ristoro delle minori entrate connesse alle perdite di gettito (IMU turistica, TOSAP/COSAP, imposta di soggiorno), che al sostegno delle maggiori spese.

A queste misure se ne aggiungono altre di minore entità che riguardano i contributi alle spese di sanificazione e disinfezione dei locali degli enti (70 milioni), l’erogazione dei compensi per le maggiori prestazioni di lavoro straordinario della polizia locale (10 milioni), le politiche per il potenziamento dei centri estivi diurni o dei centri con funzione educativa e ricreativa (150 milioni) e, infine, il sostegno ai servizi educativi per il mancato versamento delle rette.

Guardando esclusivamente alle risorse destinate all’esercizio delle funzioni fondamentali e ai ristori, si osserva come ai Comuni siano stati assegnati fino ad adesso oltre 7,2 miliardi euro, di questi 5,5 miliardi vanno al sostegno delle funzioni fondamentali (“Fondone”).

Tab. 3. Principali risorse assegnate ai Comuni sulla base dei vari decreti. Valori in euro.

<i>Decreti</i>	<i>Importi</i>	<i>Destinazione</i>
<i>FUNZIONI FONDAMENTALI</i>		
DL 34/2020 “Rilancio”	3.000.000.000	Esercizio funzioni fondamentali (2020)
DL 104/2020 “Agosto”	1.220.000.000	Esercizio funzioni fondamentali (2020)
Legge n. 178/2020 (L.B. 2021)	450.000.000	Esercizio funzioni fondamentali (2021)
DL 41/2021 “Sostegni”	900.000.000	Esercizio funzioni fondamentali (2021)
Totale funzioni fondamentali	5.570.000.000	
<i>RISTORI</i>		

<i>Decreti</i>	<i>Importi</i>	<i>Destinazione</i>
Ordinanza Protezione civile n. 658/2020	400.000.000	Risorse ai Comuni per la solidarietà alimentare
DL 137/2020 "Ristori"	400.000.000	Risorse ai Comuni per la solidarietà alimentare
DL 34/2020 "Rilancio"	127.500.000	Ristoro per esenzioni IMU settore turistico 2020
DL 104/2020 "Agosto"	85.950.000	Ristoro per esenzioni IMU settore turistico 2020
DL 104/2020 "Agosto"	9.200.000	Ristoro per esenzioni IMU settore turistico 2021
DL 137/2020 "Ristori"	101.600.000	Ristoro per la cancellazione della seconda rata IMU (alcune attività)
DL 34/2020 "Rilancio"	100.000.000	Ristoro minori entrate da imposta di soggiorno o contributo di sbarco
DL 41/2021 "Sostegno"	250.000.000	Ristoro minori entrate da imposta di soggiorno o contributo di sbarco
DL 34/2020 "Rilancio"	127.500.000	Ristoro TOSAP/COSAP
DL 104/2020 "Agosto"	89.400.000	Ristoro TOSAP/COSAP
Totale ristori	1.691.150.000	
TOTALE FINANZIAMENTI	7.261.150.000	

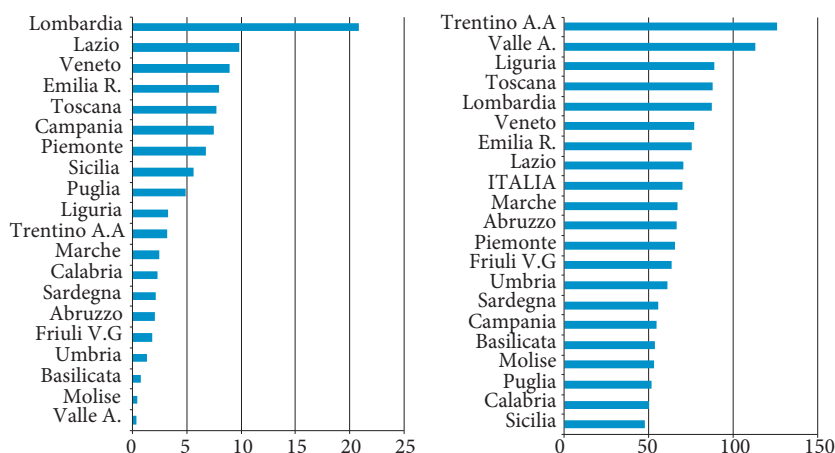
Fonte: decreti vari.

Per quanto riguarda i ristori, oltre agli 800 milioni di euro destinati alla solidarietà alimentare, sono stati assegnati circa 222 milioni di euro per le minori entrate da IMU sul settore turistico, 350 milioni per la riduzione dell'imposta di soggiorno e, infine, 217 milioni per le compensazioni sulla TOSAP/COSAP. Tutte queste risorse sono state ridistribuite tra gli enti sulla base delle stime dei mancati gettiti.

Il fondo per le funzioni fondamentali, invece, stanziato per il 2020 con i decreti 34/2020 e 104/2020, è stato distribuito sulla base di un duplice criterio: i fabbisogni di spesa e le minori entrate al netto delle minori spese, tenendo conto delle risorse assegnate a vario titolo dallo Stato a ristoro delle minori entrate e delle maggiori spese. Guardando alla distribuzione del fondo 2020 per Regione (Fig. 1), si osserva come

questo sia stato attribuito in modo prevalente alle Regioni maggiormente colpite dalla prima ondata della pandemia, privilegiando quindi le aree settentrionali rispetto a quelle meridionali, nelle quali il virus è circolato in modo meno persistente. In Lombardia, Lazio, Veneto e Emilia-Romagna, le zone nelle quali più consistenti sono state le perdite di gettito e più considerevoli le maggiori spese, si concentrano quasi il 50% delle risorse. Guardando, invece, al posizionamento delle Regioni rispetto ai valori pro capite, si osserva come in questo caso le aree più avvantaggiate siano quelle delle Regioni a statuto speciale del Nord (Trentino-Alto Adige e Valle d'Aosta). In ogni caso, anche considerando i dati pro capite, agli enti più colpiti durante la prima fase pandemica (e cioè quelli che si collocano nelle grandi Regioni settentrionali) sono assegnate risorse mediamente più elevate rispetto a quelle medie nazionali.

Fig. 1. Risorse assegnate nel 2020 per l'esercizio delle funzioni fondamentali dei Comuni per Regione. Composizione percentuale (a sinistra) e valori pro capite in euro (a destra).



Fonte: elaborazioni su dati provenienti da decreti vari.

Per quanto riguarda il fondo per l'esercizio delle funzioni fondamentali del 2021, la distribuzione del primo acconto (200 milioni di euro) è avvenuta sulla base di più criteri: una parte (130 milioni)

è stata suddivisa tenendo conto degli stessi parametri di riparto del saldo 2020, mentre i restanti 70 milioni vengono assegnati sulla base della riduzione dell'addizionale comunale IRPEF. Per questo motivo, la distribuzione regionale del Fondo per il 2021 mette in evidenza una maggiore divergenza tra alcune Regioni settentrionali e il Lazio, a cui spettano oltre il 55% degli stanziamenti, e le Regioni del Sud.

2. Le prospettive dei comuni dopo la pandemia

2.1 *Nuove abitudini di vita e di lavoro, le tendenze nelle trasformazioni urbane*

La pandemia da Covid-19 ha rappresentato un momento di trasformazione, oltre che sul piano economico e sanitario, anche su quello dei comportamenti sociali, alcuni dei quali in grado di indurre modifiche, talvolta permanenti, negli stili di vita. In particolare, il *lockdown* imposto per fronteggiare la crisi sanitaria ha determinato la consistente diffusione di una serie di attività prima poco sviluppate quali lo smart working, l'e-commerce e la didattica a distanza. Il ricorso a queste modalità di lavoro, di acquisto e di istruzione ha evidentemente ridotto le esigenze (o le possibilità) di spostamento, divenute significativamente inferiori rispetto al passato. In particolare, si riducono gli spostamenti in accesso ai centri urbani per motivi di incontro e lavoro, portando ad una riduzione dei *city users* e delle fonti di reddito e consumo a questi collegate (Florida, Rodríguez-Pose e Storper, 2020).

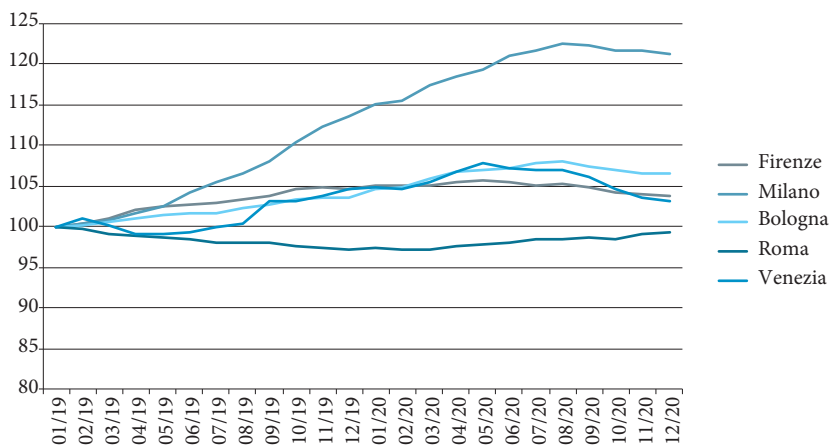
Simmetricamente, il fatto di trascorrere molto più tempo all'interno della propria abitazione sia per motivi di lavoro ma anche per le necessità legate alla diffusione del virus, ha alimentato una domanda di qualità dell'abitare fondata su parametri diversi rispetto al passato. Per entrambi questi motivi è probabile che alcuni territori potranno diventare, in futuro, più attrattivi di quanto non lo siano stati fino ad oggi, modificando la geografia delle preferenze abitative: si tratterà in particolare di quei luoghi che riusciranno a garantire contesti abitativi più ampi e magari in luoghi più salubri, in modo da conciliare con maggiore soddisfazione gli spazi di vita con quelli di lavoro, in un nuovo equilibrio

tra costo dell'abitare e costo del pendolarismo. L'accessibilità rimarrà essenziale per definire le scelte localizzative, ma a prevalere in questo nuovo contesto sarà la dotazione di reti immateriali, anziché quelle di trasporto, tanto da suggerire almeno una parziale revisione del concetto di prossimità e di concentrazione urbana.

I trend dei prezzi delle abitazioni (costi di compravendita e affitti) durante l'epoca Covid costituiscono un importante segnale di possibili modifiche negli usi della città e nelle preferenze abitative. Infatti i valori immobiliari possono rappresentare, con la loro variazione nel tempo, un primo indizio della distribuzione territoriale della domanda di specifiche localizzazioni sia per le funzioni abitative (più o meno stabili) sia per le altre destinazioni d'uso (servizi, commercio, ecc.).

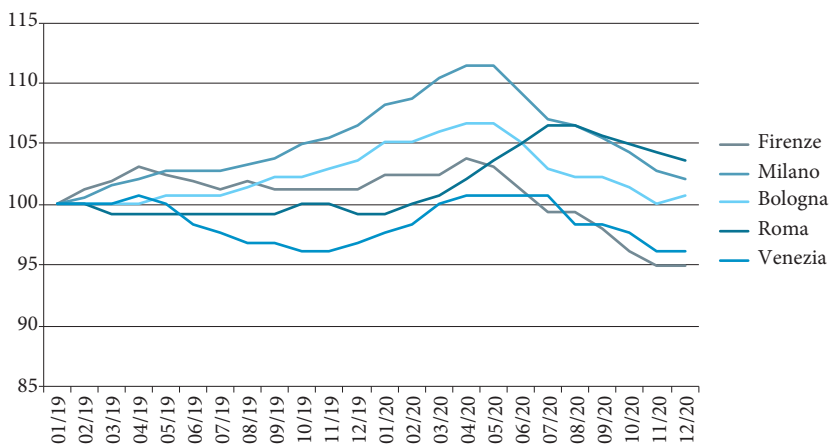
Quello che molti osservatori stanno ipotizzando è che le ricadute sul mercato immobiliare dalle mutate modalità di lavoro non riguarderanno tanto l'andamento della domanda complessiva, ma saranno soprattutto guidate dalla ricerca di abitazioni più ampie, dove affrontare lunghi periodi di convivenza familiare, dotate di spazi esterni e in località con una adeguata accessibilità per lo svolgimento del lavoro da remoto. L'evento pandemico non ha, dunque, penalizzato il mercato immobiliare, che è stato invece spinto da una crescente attenzione alla qualità dell'abitare e dall'emergere di nuove necessità abitative. Guardando, infatti, ai principali centri urbani nel periodo appena trascorso, si rileva che il mercato delle compravendite non si è completamente arrestato durante l'emergenza sanitaria, per quanto si sia interrotto il trend di crescita del periodo precedente (Milano, Roma, Bologna e Firenze), mentre sono le città a vocazione più turistica e studentesca a subire una effettiva contrazione (Venezia). Gli affitti invece, che catturano più tempestivamente le variazioni della domanda abitativa non stabile, subiscono ovunque una forte diminuzione, conseguenza soprattutto delle mancate presenze di studenti e visitatori. Venezia e Firenze infatti mostrano le perdite maggiori. La riconfigurazione dei valori immobiliari e dei prezzi degli affitti e il minor accesso ai grandi centri urbani per studio e lavoro potrà incidere sulle entrate dei Comuni più importanti riducendo le basi imponibili di vari prelievi.

Fig. 2. Prezzo medio delle abitazioni al m². Gennaio 2019-dicembre 2020. Valori indice gennaio 2019=100.



Fonte: elaborazioni IRPET su dati immobiliare.it.

Fig. 3. Prezzo medio degli affitti delle abitazioni al m². Gennaio 2019-dicembre 2020. Valori indice gennaio 2019=100.



Fonte: elaborazioni IRPET su dati immobiliare.it.

Ma l'aspetto più interessante è la crescente richiesta a favore dei centri urbani meno grandi (poli intercomunali) e delle aree sia di cintura che periferiche¹. Si tratta in realtà di una dinamica in parte già in atto nella fase antecedente alla crisi, in particolare guidata dalle esigenze dei residenti che ricercano maggiore soddisfazione dal rapporto costo e qualità dell'abitare, e che ha spinto molte famiglie a preferire i Comuni di prima e poi di seconda cintura urbana. Ricordiamo che le spinte centrifughe a cui si fa riferimento sono alimentate anche dalla crescente insoddisfazione maturata nei confronti di una offerta abitativa sempre più rivolta alla residenza temporanea e dunque poco adatta alle famiglie di residenti stabili. Diverso il discorso per le aree molto marginali interessate ormai da molto tempo dal processo di abbandono da parte della popolazione residente, con le pesanti conseguenze che questo determina in termini di sicurezza territoriale, ed oggi oggetto di nuovo interesse da parte della popolazione.

Guardando alle prospettive future, possiamo ipotizzare uno scenario articolato su due componenti di domanda (Agnoletti, 2021). Una spinge a modificare la propria situazione abitativa, per far fronte alle criticità emerse nei mesi di chiusura forzata (dai limitati ambienti domestici, alla carenza di spazio esterno) e che non trova corrispondenza nell'offerta abitativa dei principali centri urbani (Florida *et al.*, 2020). L'altra, determinata dalla riduzione di reddito, potrà determinare un irrigidimento della situazione abitativa in essere o una spinta verso aree caratterizzate da un costo dell'abitare inferiore a quello di partenza. Entrambi i casi, comunque, prospettano un consolidamento di un fenomeno oggi già in atto, ovvero la crescente attrattività delle aree periferiche dei principali centri urbani; con un raggio, però, che va via via allargandosi, fino a coinvolgere anche le aree più periferiche e lontane dai centri principali. Se questo processo dovesse consolidarsi, le spinte alla rilocalizzazione della popolazione (Hart, 2020) potrebbero interessare larga parte delle Regioni caratterizzate da una buona qualità insediativa diffusa, articolata in centri urbani anche di

¹ Ricordiamo che l'individuazione dei poli avviene secondo un criterio di offerta di alcuni servizi essenziali; mentre la classificazione dei restanti territori avviene in base alle distanze dai poli misurate in tempi di percorrenza. Ne risultano in questo modo 4 gruppi: aree peri-urbane; aree intermedie; aree periferiche e aree ultra-periferiche.

piccole dimensioni con una soddisfacente dotazione di servizi, e da una buona qualità ambientale e paesaggistica.

Le implicazioni che potrebbero derivare dal permanere di questo scenario sono intuibili. Da un lato ci sono i Comuni delle aree periferiche, che si troveranno a incrementare i propri servizi locali per garantire sostegno e assistenza ai nuovi residenti: si tratterà presumibilmente di servizi di trasporto pubblico, per l'infanzia e l'istruzione, da destinare alle famiglie (con o senza figli) interessate dallo spostamento dal centro urbano. Contestualmente, queste stesse famiglie si troveranno a pagare ai loro nuovi Comuni di residenza una serie di imposte, quali l'addizionale comunale all'IRPEF, l'IMU sulla seconda casa, la tassa sui rifiuti piuttosto che le tariffe per il pagamento dei servizi locali, che prima non venivano versate. Nei centri urbani, invece, le famiglie fuoriuscite saranno sostituite da altre, ad esempio da giovani studenti universitari o da anziani alla ricerca di servizi territoriali di assistenza sanitaria, che su quel territorio pagheranno delle imposte come corrispettivo dei servizi richiesti. Anche in questo caso così come nel precedente, gli enti potrebbero trovarsi nella condizione di modificare, almeno in parte, la produzione di servizi per adeguarsi alle esigenze delle nuove famiglie.

2.2 PNRR e riforma del Catasto

Nell'esperienza di molti Paesi europei l'imposta sul patrimonio immobiliare costituisce la principale fonte di entrata degli enti locali, le cui fondamenta economiche trovano piena giustificazione nel principio del beneficio dal momento in cui le politiche fiscali realizzate dall'ente locale che generano un incremento del valore degli immobili rappresentano anche un beneficio per il contribuente.

In Italia, il crescente interesse verso questo strumento fiscale è dovuto anche alla convinzione che, a parità di gettito complessivo, una equilibrata distribuzione dell'onere del prelievo potrebbe di per sé produrre un contesto più favorevole alle scelte di risparmio, investimento e imprenditorialità e in sostanza alla crescita economica, consentendo anche il raggiungimento di una maggiore equità sociale. Non di minore importanza è anche il fatto che il patrimonio sfugge con maggiore difficoltà del reddito ai controlli fiscali, con benefici anche in questo senso per i Paesi che soffrono di un alto livello di evasione fiscale.

Negli ultimi anni, però, l'imposizione immobiliare è stata oggetto di numerosi ripensamenti sotto la spinta da un lato di obiettivi di risanamento delle finanze pubbliche, dall'altro delle competizioni elettorali. Ad esempio, proprio in Italia, interventi sulla fiscalità sul patrimonio immobiliare sono stati al centro delle politiche messe in atto da più governi anche di diverso orientamento. In pochi anni il prelievo sull'abitazione principale è stato prima tolto, poi reintrodotta e nuovamente eliminato. La legge di stabilità per il 2016 ha previsto l'abolizione dell'imposta sulla proprietà dell'abitazione principale, così oggi la casa di abitazione in Italia è libera da prelievi, sia ai fini IMU/TASI che ai fini dell'imposta sui redditi (IRPEF)². Tutti questi interventi hanno di fatto allontanato il prelievo dal principio del beneficio, avvicinandolo al criterio della capacità fiscale.

Nessun governo, al contrario, è intervenuto a rivedere i valori immobiliari che sono alla base dell'imposta. In Italia, come in altri Paesi dove la patrimoniale è stata introdotta in tempi relativamente recenti, non è previsto un sistema di periodica revisione dei valori catastali. Ed è anche per questo motivo che, nonostante venga da più parti richiesta e sia stata più volte annunciata, la revisione dei valori catastali è oggi sostanzialmente ferma agli anni '80.

Eppure, secondo alcune recenti stime del Ministero dell'Economia e Finanze (2018), il valore di mercato è pari in media a 3,7 volte quello della base imponibile ai fini ICI, ma è pari a 3,3 per i percentili di reddito più bassi e 3,8 per quelli più alti, quindi la distanza dal valore di mercato è notevole e tende ad essere maggiore al crescere del valore dell'immobile.

Non solo, dal punto di vista territoriale, il divario esistente tra i valori di mercato e i valori imponibili IMU/TASI non è uniforme, ma si differenzia rispetto all'epoca di costruzione e dunque è maggiore nei Comuni ad alta intensità turistica, mentre è minore nelle periferie urbane a causa della presenza di abitazioni di nuova costruzione alle quali sono state attribuite rendite catastali spesso superiori a quelle degli immobili in centro, sebbene il valore di mercato di questi ultimi sia superiore.

² La normativa sulla tassazione personale sul reddito prevede, infatti, una deduzione del valore della casa di abitazione dal reddito complessivo.

Tab. 4. Rapporto tra valore di mercato e valore catastale in alcune località italiane. 2018.

Rapporto tra valore di mercato e valore catastale	
In città	
Torino	1.4
Milano	1.7
Firenze	2.2
Roma	1.6
Napoli	2.2
In periferia	
Gallarate (VA)	1.2
Tivoli (RM)	0.8
Sesto Fiorentino (FI)	0.9
Per vacanze	
Cortina d'Ampezzo (BL)	9.2
Campo nell'Elba (LI)	2.3
San Gimignano (SI)	2.0
Capri (NA)	7.3
Santa Teresa di Gallura (OT)	1.5

Fonte: elaborazione su dati OMI e Agenzia del Territorio.

Naturalmente una base imponibile che non rispecchia i valori di mercato allontana il prelievo dalla sua *ratio* fiscale rappresentata dal principio del beneficio. Infatti, poiché di fatto non esiste un legame tra la rendita catastale e il valore dell'immobile, l'attuale sistema impositivo sul patrimonio abitativo non riesce a cogliere le eventuali variazioni di valore correlate ad interventi da parte dei Comuni (Fiorillo, 2018; Fiorillo e Romano, 2013). Ma una vera riforma del catasto, oltre alla possibilità di aprire la strada ad un riordino della fiscalità comunale, avrebbe anche altri vantaggi. In primo luogo consentirebbe una maggiore equità del carico fiscale: tra l'altro, sulla base delle simulazioni contenute in questo lavoro, sono le abitazioni a minor valore ad essere più gravate dall'imposta rispetto a quelle più costose. Inoltre, per tutti

i contribuenti ci sarebbe un beneficio determinato dalla semplificazione normativa per il calcolo dell'imposta e per la misurazione del valore del bene.

Le novità proposte dalla legge delega 23/2014 recante la cosiddetta «Delega fiscale», riguardano molti aspetti³. In primo luogo la norma prevede che la consistenza di un immobile sia misurata in m² di superficie e non più in vani catastali. In secondo luogo, si prevede che il valore patrimoniale di un immobile sia determinato a partire dai prezzi di mercato al m², e ottenuto moltiplicando gli stessi prezzi per la superficie dell'immobile, una volta detratti alcuni importi riferiti alle spese sostenute per la manutenzione straordinaria, l'assicurazione e i costi di amministrazione. È vero infatti che il valore commerciale dell'immobile è fortemente determinato anche dalla spesa per la manutenzione di cui il proprietario si è fatto carico.

Sulla base delle indicazioni riportate dalla norma, anche il confronto tra lo scenario attuale e quello “rivalutato”, così come quello tra il valore catastale e di mercato, mette in evidenza alcune differenze territoriali. In questo caso la rendita attuale si ottiene distribuendo per Comune, sulla base del numero di abitazioni censite, il valore della rendita provinciale pubblicato da OMI, mentre la rendita futura, così come previsto dalla legge delega, viene individuato dal prezzo di locazione medio (tra massimo e minimo) al m² di OMI⁴ (Agnoletti *et al.*, 2020).

L'applicazione dei nuovi criteri per la determinazione della rendita comporta un aumento significativo e generalizzato della base imponibile delle imposte immobiliari, a testimonianza della distanza tra le tariffe d'estimo e i valori di mercato.

È evidente che la riforma è rivolta soprattutto a ristabilire principi di equità fiscale e dal punto di vista della sostenibilità non potrà determinare un aumento del carico fiscale proporzionale alla rivalutazione delle rendite. Al fine di non incidere sulla pressione fiscale, la revisione dovrà necessariamente avvenire ad invarianza di gettito. Sotto questa condizione, quindi, la riforma genererà una riduzione delle aliquote

³ Viene rilanciata l'idea del decentramento catastale comunale e viene indicata la necessità di individuare ambiti territoriali di riferimento per la valutazione del mercato immobiliare.

⁴ La rendita così ottenuta è stata decurtata delle spese per manutenzione straordinaria, assicurazione, costi di amministrazione e adeguamenti tecnici che mediamente oscillano tra il 47% e il 52%; ai fini dell'esercizio proposto tali costi sono stati ipotizzati pari al 52%.

attualmente vigenti, rivolta a garantire un gettito complessivamente costante. Tuttavia se da un lato le entrate provenienti dalla tassazione immobiliare non dovranno subire aumenti, dall'altro la revisione della rendita catastale comporterà certamente una diversa distribuzione del carico fiscale sui singoli proprietari in misura proporzionale rispetto ai coefficienti di rivalutazione.

Naturalmente l'invarianza di gettito potrebbe trovare una declinazione sia a livello nazionale che locale. Le due ipotesi, infatti, generano implicazioni diverse e l'invarianza di gettito declinata a livello locale potrebbe compromettere uno degli obiettivi della riforma. Infatti, nel caso fosse perseguita questa ipotesi, la nuova base imponibile permetterebbe senza dubbio di ristabilire una maggiore equità tra i contribuenti di uno stesso Comune, ma contemporaneamente non consentirebbe la risoluzione delle disuguaglianze tra i territori. Al contrario, se l'invarianza di gettito venisse declinata a livello nazionale, si ridurrebbero le distanze tra le diverse aree del Paese ma ogni contribuente riscontrerebbe una variazione del gettito, positiva o negativa, rispetto alla situazione attuale. Con quali implicazioni?

A questo proposito, si propone una simulazione degli effetti che la riforma del catasto determinerebbe sul gettito IMU ad aliquota standard dello 0,76% per le abitazioni diverse dalla principale⁵ nell'ipotesi di invarianza di gettito a livello nazionale⁶. In continuità con quanto indicato nel paragrafo precedente in merito al calcolo della rendita attuale e futura e tenendo conto solo delle abitazioni non principali, la base imponibile attuale comunale si ottiene rivalutando la rendita del 160% e moltiplicando tale valore al numero di vani totali, mentre per la base imponibile futura si moltiplica la rendita futura alla superficie delle abitazioni, sottraendo poi, da tale valore, la quota del 52% inerente le spese per la manutenzione straordinaria, l'assicurazione e i costi di amministrazione. La condizione di invarianza di gettito nazionale viene imposta applicando al gettito futuro una nuova aliquota ottenuta riproporzionando quella attuale standard (0,76%) sulla base del rapporto tra gettito attuale e futuro. In tal modo, il valore dell'im-

⁵ Infatti la legge di stabilità per il 2016 ha nuovamente abolito la TASI sulla prima casa.

⁶ La rendita attuale e futura si calcolano come descritto nel paragrafo precedente. Alla base imponibile, attuale e futura, si applica la quota stimata di abitazioni non principali, ottenendo così la base imponibile riferita a questo specifico cespite.

posta futura si mantiene complessivamente costante anche dopo la rivalutazione della base imponibile.

In termini di gettito complessivo le nuove regole determineranno una diversa distribuzione del carico fiscale (Tab. 5). Guardando infatti ad alcuni comuni italiani si vede come il gettito Imu sia in crescita nella maggior parte dei capoluoghi, mentre andamenti positivi e negativi si alternano nelle città minori e nelle località turistiche. Guardando invece agli impatti per classe di ampiezza demografica, è possibile mettere in evidenza come solo negli enti piccoli e medio-piccoli l'imposta pagata su ciascuna abitazione non principale sarà inferiore al passato.

Tab. 5. Variazione assolute e % dell'Imu pre e post riforma per alcuni comuni toscani. Abitazioni non principali. Euro e valori %

	<i>Variazioni assolute medie</i>	<i>Variazioni %</i>
Capoluoghi		
Torino	208	28,2
Milano	208	21,9
Firenze	448	54,3
Roma	355	31,4
Napoli	114	19,1
Centri urbani minori		
Gallarate (VA)	76	13,6
Tivoli (RM)	-366	-32,3
Sesto Fiorentino (FI)	430	52,1
Piombino	-33	-3,8
Comuni turistici		
Cortina d'Ampezzo (BL)	2.138	386,9
Chianciano Terme (SI)	-325	-39,2
San Gimignano (SI)	91	11,0
Pozza di Fassa (TN)	-165	-29,3

In questo caso le proprietà maggiormente avvantaggiate dalla rivalutazione della base imponibile saranno quelle collocate in Comuni fino a 3.000 abitanti per le quali il risparmio sarà più o meno pari a 100 euro (fino a 150 euro negli enti piccolissimi). Al contrario nei grandi centri urbani il gettito versato sarà superiore a quello attuale,

in misura crescente rispetto alla grandezza del Comune, a ulteriore riprova di come in queste aree il valore delle abitazioni sia molto lontano da quello catastale.

Tab. 6. IMU standard per le abitazioni non principali nell'ipotesi di invarianza di gettito a livello nazionale. Valori per abitazione non principale in euro.

	<i>IMU standard attuale.</i> Valori medi (A)	<i>Imu standard futura.</i> Valori medi (B)	<i>Differenza (C = A-B)</i>
Fino a 1.000 abitanti	546	400	-146
da 1.001 a 2.000 ab.	539	440	-99
da 2.001 a 3.000 ab.	553	447	-107
da 3.001 a 5.000 ab.	560	489	-71
da 5.001 a 10.000 ab.	580	557	-23
da 10.001 a 20.000 ab.	619	586	-33
da 20.001 a 60.000 ab.	624	611	-13
da 60.001 a 100.000 ab	589	646	57
oltre 100.000 ab.	790	974	184
ITALIA	626	626	0

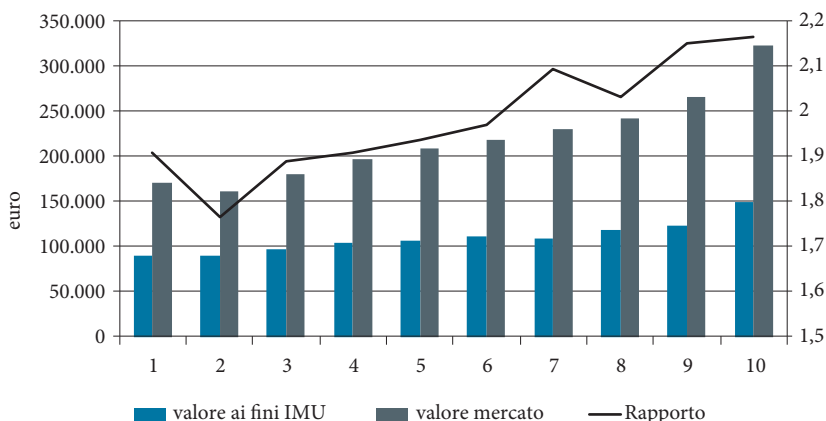
Fonte: nostre elaborazioni su dati OMI e Agenzia del Territorio.

Se poi si considera che, in genere, nei centri più piccoli si collocano le abitazioni a più basso valore e viceversa, la riforma sembra avere effetti redistributivi positivi e significativi poiché i contribuenti con immobili di elevato valore pagheranno una imposta superiore rispetto al passato, mentre a quelli che possiedono abitazioni di minor valore corrisponderà una imposta più bassa. Diversa è invece la situazione se la si esamina dal punto di vista dell'ente. In questo caso, infatti, la riforma garantirà gettiti superiori proprio agli enti con basi imponibili più alte, mentre negli altri Comuni il gettito IMU potrebbe essere inferiore a quello riscosso fino ad oggi.

A conferma di come la mancata scelta di riformare il catasto possa avere rilevanti effetti distributivi, si prendono in considerazione i dati dell'indagine EUSILC dell'ISTAT, che richiede alle famiglie di dichiarare il fitto figurativo della casa di abitazione in cui risiedono,

cioè quanto secondo loro dovrebbero pagare di affitto se vivessero in locazione anziché in proprietà. A partire dal fitto figurativo dichiarato dalle famiglie è possibile stimare il valore di mercato della casa di abitazione⁷ e confrontarlo con il valore dell'abitazione ai fini IMU. Il grafico di Fig. 4 mostra il valore di mercato delle abitazioni, quello ai fini della patrimoniale IMU e il relativo rapporto. Il valore di mercato risulta circa il doppio del valore ai fini IMU, e pertanto utilizzare l'una o l'altra base imponibile non è indifferente dal punto di vista distributivo. Come mostra il grafico, infatti, il rapporto tra valore di mercato e valore ai fini IMU è crescente per decili di reddito familiare.

Fig. 4. Valore di mercato e valore ai fini IMU della casa di abitazione e rapporto per decili di reddito disponibile familiare equivalente. Valori in euro.



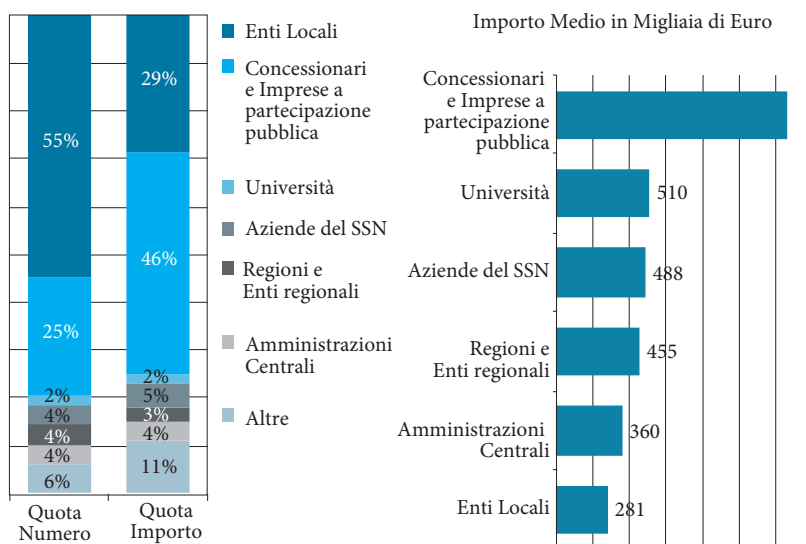
Fonte: nostre elaborazioni su EUSILC 2013.

⁷ La stima è effettuata ricorrendo all'indagine sui bilanci delle famiglie italiane della Banca d'Italia che, diversamente da EUSILC, rileva sia il valore di mercato che gli affitti percepiti per gli immobili posseduti dai componenti dei nuclei familiari. Il rapporto tra il valore di mercato e gli affitti effettivi percepiti, pari mediamente a 0.03 nell'indagine della Banca d'Italia, si applica agli affitti figurativi sull'abitazione principale dichiarati in EUSILC per ottenere una stima del valore di mercato.

2.3 Investimenti e lavori pubblici

Gli enti locali, e le amministrazioni comunali in particolare, sono responsabili di una parte molto importante dei lavori pubblici nel nostro Paese. Ogni anno avviano mediamente il 55% del totale delle procedure, seppure in termini di importo si tratti solo del 29%, comunque quasi un terzo del valore complessivo. Agli interventi dei Comuni – per lo più di medio-piccola dimensione finanziaria – viene dedicata molta attenzione per la loro naturale e capillare diffusione territoriale e per la conseguente capacità di attivazione del tessuto economico locale (Ferretti *et al.*, 2020; Ferretti *et al.*, 2019). Per questi motivi gli investimenti degli enti locali occupano un posto importante anche all'interno del PNRR, come fattore chiave per la ripresa economica. Proprio la prospettiva dell'afflusso di un'ingente mole di risorse legata all'implementazione del PNRR ha generato preoccupazione riguardo alla effettiva capacità di attivazione degli investimenti da parte degli enti locali (Gori e Lattarulo, 2021).

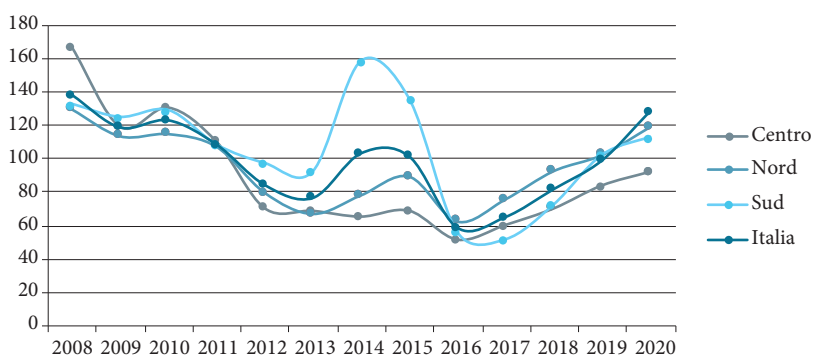
Fig. 5. Procedure di lavori pubblici di importo superiore a 40.000 euro. Composizione percentuale del numero e importo totale per natura giuridica della stazione appaltante e importo medio (migliaia di euro). Anni 2012-2021.



Fonte: elaborazioni IRPET su dati ANAC.

Infatti, il comparto comunale è quello che ha più sofferto sul fronte degli investimenti pubblici, a partire dall'implementazione delle misure di contenimento fiscale post-crisi finanziaria e, in ultimo, per l'implementazione della riforma del Codice dei Contratti (D.Lgs. 50/2016) che ha rappresentato un vero shock normativo, inducendo una brusca frenata nell'attività di procurement delle amministrazioni decentrate. Se questo shock è stato in parte riassorbito già dal 2017 per le amministrazioni del Centro-Nord Italia, dal 2018 si è assistito ad una progressiva ripresa dei volumi di procedure su tutto il territorio nazionale. La spinta prodotta dall'avvio di nuove procedure sulla spesa per investimenti degli enti si manifesterà naturalmente nell'arco del biennio successivo, quando i lavori verranno effettivamente avviati e le risorse erogate al sistema produttivo. È in corso un ampio dibattito su quali regole abbiano determinato l'evoluzione del settore e come potranno incidere sulla capacità di utilizzo delle nuove risorse.

Fig. 6. Procedure di lavori pubblici di importo superiore a 40.000 euro. Importo pro capite per area territoriale. Anni 2008-2020.

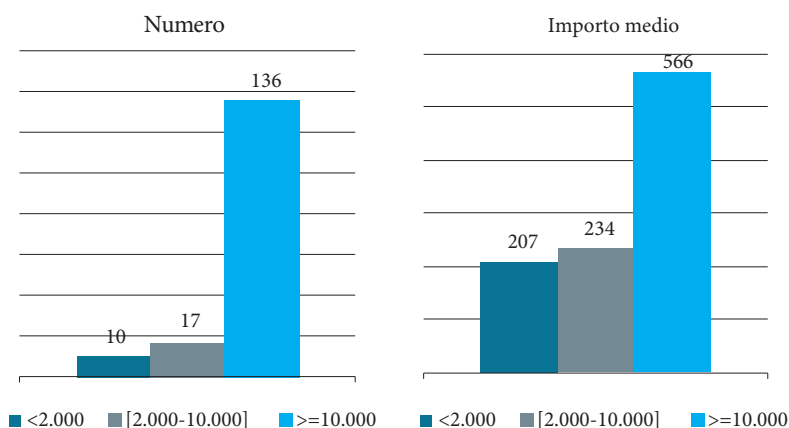


Fonte: elaborazioni IRPET su dati ANAC.

La principale causa della stagnazione decennale degli investimenti dei Comuni, oltre che nella limitata disponibilità di risorse finanziarie, viene spesso individuata nella limitata capacità di gestire procedure complesse, anche a fronte dell'incremento, nel tempo, della difficoltà tecnica dei lavori. Un fattore, questo, che naturalmente dipende, oltre che dall'esperienza maturata negli anni, anche dalla disponibilità di

risorse umane qualificate. In particolare, i medi e piccoli Comuni (fino a 10.000 residenti, che rappresentano l'85% delle amministrazioni comunali) hanno avviato nell'ultimo periodo circa 10/17 lavori all'anno, di importo medio inferiore ai 250.000 euro, troppo poco per garantire accumulazione di esperienze tecniche specializzate.

Fig. 7. Procedure di lavori pubblici (escluse manutenzioni) di importo superiore a 40.000 euro, avviati dalle stazioni appaltanti comunali. Numero e importo medio annuo (migliaia di euro) per classe di popolazione residente del Comune. Anni 2012-2020.



Fonte: elaborazioni IRPET su dati ANAC.

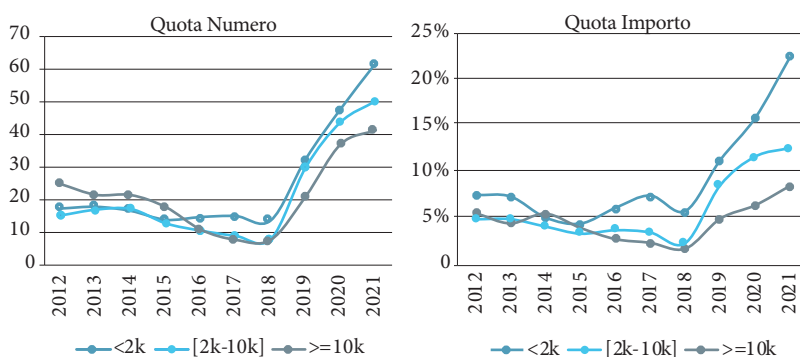
Per facilitare una ripresa degli investimenti e affrontare il problema della frammentazione territoriale, sulla scorta di queste evidenze, il codice riformato del 2016 introduceva una spinta alla centralizzazione della committenza, proprio a partire dalla valutazione della qualificazione delle stazioni appaltanti. Questo ha indotto alla costituzione di numerose centrali di committenza intercomunali, la cui attività è cresciuta, almeno fino al 2018.

Tuttavia, alla luce dei dati della congiuntura più stretta, che vedono tra l'altro l'interruzione del processo di aggregazione della committenza comunale, la ripresa dei volumi di procedure sembra essere stata trainata da altri fattori. A partire dal 2018, infatti, unitamente all'allentamento delle misure di consolidamento fiscale (eliminazione

del Patto di Stabilità Interno, sblocco degli avanzi), il legislatore ha, con il decreto Sblocca Cantieri e Semplificazioni, intrapreso una strada di alleggerimento del carico amministrativo legato all'avvio di nuove procedure. L'effettiva implementazione delle misure contenute nei due decreti è stata sostanzialmente immediata per il fatto che – a differenza di quanto accaduto con la riforma del Codice del 2016 – la loro azione prevalente è concentrata su aspetti di carattere non strutturale, ovvero tali da non modificare l'organizzazione interna delle stazioni appaltanti e il loro processo amministrativo.

L'incremento del numero di affidamenti diretti, in particolare, rappresenta l'evidenza più forte a sostegno della tesi che queste misure abbiano avuto un ruolo nel sostenere la dinamica del valore complessivo dei contratti. Se dal 2016 al 2018 compreso, la quota-numero degli affidamenti diretti si era sostanzialmente dimezzata rispetto a quella del periodo immediatamente precedente, a partire dal 2019 cresce rapidamente fino a raggiungere oltre il 40%, andando a discapito di procedure negoziate e aperte, entrambe caratterizzate da un livello di complessità superiore.

Fig. 8. Quota del numero e dell'importo delle procedure di stazioni appaltanti comunali rappresentato da affidamenti diretti. Procedure di lavori pubblici di importo superiore a 40.000 euro. Anni 2012-2020.



Fonte: elaborazioni IRPET su dati ANAC.

Inoltre, mentre l'incremento nel numero degli affidamenti diretti è, in termini di quota sul totale delle procedure, del tutto simile per

i Comuni appartenenti alle tre classi dimensionali, il valore di questi affidamenti incide comprensibilmente di più sulla commessa dei piccoli e medio-piccoli Comuni.

In conclusione, ferma restando la difficoltà, ad oggi, di stabilire su una base quantitativa se le recenti buone performance della commessa comunale siano da imputare prevalentemente al quadro di norme semplificato introdotto a partire dal 2018 o a fattori di natura economico-finanziaria, il dato congiunturale suggerisce che l'assetto regolatorio attuale sia più favorevole a sostenere la nuova domanda comunale di lavori pubblici. Ciononostante, rispetto al ricorso a procedure semplificate e non competitive, sia la Corte dei Conti⁸ che ANAC⁹ che in generale molti osservatori hanno posto alcuni ragionevoli interrogativi in merito all'incremento di discrezionalità delle stazioni appaltanti e alla connessa probabilità di permeazione del mercato del procurement da parte dei fenomeni di illegalità. A questo si aggiunga il rischio di interruzione del processo di riforma del mercato nel senso di una riduzione dei centri di spesa e di semplificazione del sistema delle stazioni appaltanti. Quest'ultimo punto, in particolare, potrebbe dar luogo a importanti economie nel medio periodo, sia per la riduzione dei costi in fase di affidamento che, in misura più rilevante, in fase di progettazione e programmazione, garantendo un cambio di scala nella dimensione e nella qualità degli interventi.

Riferimenti bibliografici

- Agnoletti C. (2021), *La città in era (post) covid: tra tendenze centrifughe e cambiamenti funzionali*, in «EyesReg», 11(3), maggio.
- Agnoletti C., Bocci C., Ferretti C., Lattarulo P. (2020), *The Revaluation of Base Values in Property Tax: Simulations for Tuscany*, in «Scienze Regionali. Italian Journal of Regional Science», 2, pp. 227-248, doi: 10.14650/97087.
- Corte dei Conti (2021), *Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica*, <https://www.corteconti.it/Download?id=867011ba-87e4-4e6b-8338-dd4874ff0b39>.

⁸ <https://www.corteconti.it/Download?id=18c83a6e-83a6-4703-bb16-863b2f902138>.

⁹ <https://www.anticorruzione.it/portal/rest/jcr/repository/collaboration/Digital%20Assets/anacdocs/Attivita/Pubblicazioni/RapportiStudi/ContrattiPubblici/Anac.DL76.2020.pdf>.

- Ferretti C., Gori F.G., Lattarulo P. (2020), *Tutela dei bisogni e investimenti, il ruolo dei Comuni di fronte all'emergenza sanitaria*, in *Rapporto Finanza territoriale 2020*, Rubbettino, Soveria Mannelli.
- Ferretti C., Gori F.G., Lattarulo P. (2019), *Il superamento del Patto di Stabilità e la disponibilità dell'avanzo favoriranno gli investimenti dei Comuni?*, in *Rapporto Finanza territoriale 2019*, Rubbettino, Soveria Mannelli.
- Fiorillo F., (2018), *Vertical Imbalance and Fiscal Federalism in Italy: a possible design for local taxes*, in «Economia Pubblica», doi: 10.3280/EP2018-002004.
- Fiorillo F., Romano D. (2018), *Alcuni profili economici della riforma IMU: un case study su Ancona e Senigallia*, in «Economia Marche. Journal of applied economics», 1, pp. 37-48.
- Florida R., Rodríguez-Pose A., Storper M., *Cities in a Post-COVID World*, «Papers in Evolutionary Economic Geography», 41.
- Gori F.G., Lattarulo P. (2021), *Investimenti pubblici: le ambizioni del Pnrr*, in «la voce.info», <https://www.lavoce.info/archives/74344/investimenti-pubblici-le-ambizioni-del-pnrr/>, 13 maggio.
- Hart, H. (2020), *Migration may Prompt Migration Out of American Cities*, in «Axios», April 30.
- IRPET, *Il lavoro agile: per quali professioni e quali lavoratori?*, in *Contributi e ricerche del Covid-19*, 1, 30 giugno.
- IRPET, *Lo smart working: possibili impatti sul sistema della mobilità regionale*, in *Contributi e ricerche del Covid-19*, 11, 30 luglio.
- Lattarulo P., Petretto A. (2016), *Contributi sulla riforma dell'imposizione locale in Italia*, Carocci, Roma.

Le regioni e l'emergenza sanitaria: i primi effetti sulle entrate tributarie degli Enti

*Roberta Di Stefano**, *Claudia Ferretti***, *Roberta Garganese****

Introduzione

Il vigente sistema di fiscalità regionale si caratterizza per un sostanziale profilo di incompiutezza, alla luce dei reiterati provvedimenti di rinvio dell'attuazione del D.Lgs. 6 maggio 2011, n. 68.

Negli ultimi mesi, peraltro, la sopraggiunta pandemia ha fortemente condizionato anche gli equilibri di finanza regionale, ridimensionando le basi imponibili di alcune imposte ed accrescendo gli interventi gestiti direttamente sul territorio.

Anche per questi motivi, particolare rilevanza assumerà, per le amministrazioni regionali, la preannunciata riforma fiscale, fin da subito indicata come una priorità all'interno del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), e nell'ambito della quale si discute, come è noto, dell'eventuale abolizione dell'IRAP.

In questo contesto, il capitolo prende in esame l'attuale composizione del sistema di entrate tributarie delle amministrazioni regionali (peraltro molto differente tra Regioni a statuto ordinario e a statuto speciale) esaminando, attraverso i più recenti dati SIOPE relativi al primo semestre del 2021, i primi effetti determinati dalla pandemia sugli incassi dei principali tributi regionali.

Infine, ci si sofferma sui finanziamenti straordinari erogati, nel corso dell'ultimo anno, dal Governo alle Regioni per il mantenimento della spesa sanitaria e a titolo di ristoro per le minori entrate, e si confrontano tali ristori con le riduzioni di gettito tributario fin qui registrate.

* ISTAT.

** IRPET.

*** IPRES.

1. Il vigente regime di fiscalità regionale e i principali tributi regionali

Come è noto, il nuovo regime di fiscalità regionale previsto – in attuazione della legge delega n. 42 del 2009 sul federalismo fiscale – dal D.Lgs. 6 maggio 2011 n. 68, non risulta ancora completamente implementato.

La sua attuazione è stata rinviata più volte e il recente decreto legge 137 del 2020 (art. 31-sexies) ha fissato la data del 2023 per l'entrata in vigore dei nuovi meccanismi di finanziamento delle funzioni regionali relative ai livelli essenziali di assistenza ed ai livelli essenziali delle prestazioni¹.

Ad oggi, quindi, le fonti di finanziamento delle Regioni a statuto ordinario sono individuabili nei tributi propri, nelle compartecipazioni al gettito dei tributi erariali riferibile al territorio dell'ente, nelle entrate proprie (derivanti da beni, attività economiche della Regione e rendite patrimoniali), nei trasferimenti perequativi per i territori con minore capacità fiscale per abitante e, infine, nelle entrate da indebitamento (riservate a spese di investimento ex art. 119 Cost.).

Le entrate tributarie delle Regioni a statuto ordinario continuano quindi ad essere, ad oggi, quelle previgenti rispetto all'approvazione della legge n. 42 del 2009, ovvero:

- IRAP, Imposta regionale sulle attività produttive (D.Lgs. 446/1997 e D.Lgs. 68/2011);
- Addizionale regionale all'IRPEF (D.Lgs. 446/1997 e D.Lgs. 68/2011);
- Tassa automobilistica regionale (D.Lgs. 504/1992, artt. 23-27);
- Arisgam - Addizionale regionale all'accisa sul gas naturale (D.Lgs. 398/1990, artt. 9-16);
- Tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi (L. 549/1995, art. 3, commi 24-35);
- Tassa regionale per il diritto allo studio universitario (L. 549/1995, art. 3, commi artt. 20-23);

¹ I nuovi meccanismi di finanziamento prevederebbero essenzialmente: l'attribuzione della compartecipazione IVA in base alla territorialità, la fiscalizzazione dei trasferimenti statali e l'istituzione dei fondi perequativi.

- Compartecipazione regionale all'IVA versata dai consumatori finali nel proprio territorio (D.Lgs. 56/2000 e D.Lgs. 68/2011).

Oggetto di analisi del presente capitolo sono esclusivamente le principali entrate tributarie delle Regioni, riconducibili al gettito IRAP, all'addizionale IRPEF, al gettito IVA (rappresentato da compartecipazione per le Regioni a statuto ordinario) e alla cosiddetta tassa automobilistica. Gli altri tributi, infatti, risultano del tutto minoritari rispetto alla totalità del gettito tributario.

È opportuno premettere che i tributi regionali – ad eccezione dell'IVA – hanno due principali caratteristiche: a) le somme che affluiscono al bilancio della Regione provengono interamente ed esclusivamente dal gettito riferito al rispettivo territorio; b) quale che sia la disciplina del tributo (aliquota, base imponibile, soggetti obbligati, ecc.) e la quota di gettito assegnata alla Regione, le entrate dell'Ente seguono la dinamica di quel gettito nel rispettivo territorio.

Con riferimento alle entrate tributarie, peraltro, è necessario sottolineare che le possibilità di manovra sulla leva fiscale da parte delle Regioni sono decisamente limitate. Ciascuna Regione può determinare l'aliquota entro una forbice fissata dalla legge dello Stato e – in alcuni casi – differenziare i soggetti passivi (per scaglioni di reddito per l'addizionale IRPEF, per categorie economiche per l'IRAP). Ciascuna Regione, inoltre, provvede alla disciplina ed alla gestione degli aspetti amministrativi: riscossione, rimborsi, recupero della tassa e applicazione delle sanzioni, sempre entro limiti e principi fissati dalla legge dello Stato.

La compartecipazione regionale al gettito dell'IVA, invece, è stata istituita dal decreto legislativo 56 del 2000 nell'ambito del previsto meccanismo di perequazione. Ciascuna Regione, pertanto, non ha alcun potere di manovra rispetto alla compartecipazione all'IVA, ma ne riceve una quota a seguito delle operazioni di perequazione connesse a parametri che dipendono dalla disciplina del finanziamento della spesa sanitaria corrente secondo i seguenti criteri:

- *la percentuale di compartecipazione al gettito IVA varia annualmente in ragione del fabbisogno necessario a "coprire" la quota di spesa sanitaria corrente non "coperta" dal gettito IRAP, Addizionale IRPEF e tickets sanitari;*

- *la territorializzazione del gettito IVA è determinata in proporzione all'ammontare dei consumi registrati dall'ISTAT per ciascuna Regione (c.d. IVA su base consumi);*
- *le Regioni a cui la territorializzazione assegna somme maggiori del rispettivo fabbisogno sanitario “cedono” le somme eccedentarie al Fondo perequativo interregionale. Al bilancio di queste Regioni affluisce soltanto una quota-parte dell'IVA territorializzata come propria;*
- *le Regioni a cui la territorializzazione assegna somme minori del rispettivo fabbisogno sanitario ricevono integralmente la propria quota IVA territorializzata e, in aggiunta, una quota parte del Fondo perequativo interregionale, questa in misura corrispondente al completamento della “copertura” del rispettivo fabbisogno.*

Nelle Regioni eccedentarie, le entrate da compartecipazione IVA sono riferite integralmente al proprio territorio, sebbene siano soltanto una quota parte della rispettiva IVA territorializzata. Nelle Regioni deficitarie le entrate IVA riferite al territorio sono costituite dall'intera quota territorializzata, a cui si aggiunge il trasferimento perequativo non riferibile ad uno specifico territorio.

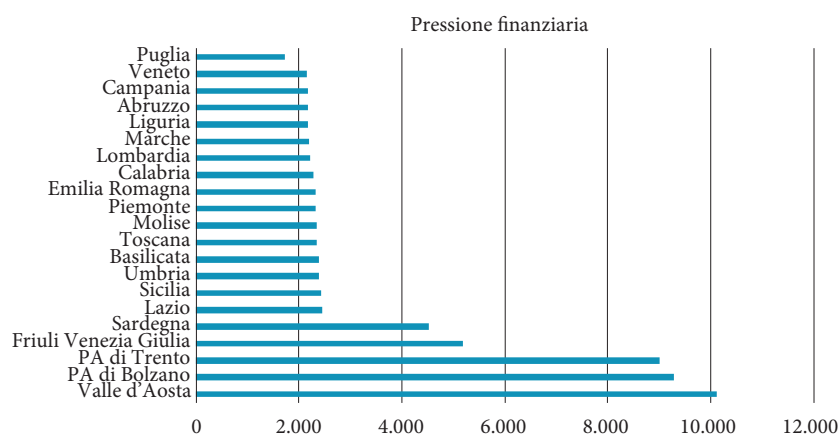
Del tutto differente è, naturalmente, il sistema di finanziamento delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome, la cui autonomia finanziaria si riflette soprattutto nelle quote di compartecipazione ai tributi erariali. In particolare, ogni statuto elenca le imposte erariali delle quali una quota percentuale è attribuita alla Regione, le aliquote eventualmente differenziate per ciascun tipo di imposta, la base di computo, le modalità di attribuzione. Le compartecipazioni possono essere considerate tributi regionali solo ai fini della destinazione del gettito (in tal senso sono “tributi propri”). Non sono regionali, però, per nessun profilo della loro disciplina: istituzione, soggetti passivi e base imponibile, sanzioni, contenzioso, ecc.

La differente struttura delle entrate tributarie di Regioni a statuto ordinario e a statuto speciale si riflette, naturalmente, in una eterogenea composizione del complessivo quadro delle entrate.

Recenti elaborazioni della Fondazione Etica hanno esaminato l'andamento, nelle amministrazioni regionali, dell'indicatore sulla pressione finanziaria pro capite, che segnala appunto il contributo chiesto dalle Regioni ai propri cittadini in termini di tasse e tributi.

Le elaborazioni dimostrano come, per l'anno 2019, la pressione finanziaria sia risultata decisamente più elevata nelle Regioni a statuto speciale, con il valore massimo raggiunto dalla Valle d'Aosta (più di 10.000 euro pro capite), seguita dalle PA di Trento e di Bolzano, che superano i 9.000 euro. Alta anche la pressione finanziaria in Friuli-Venezia Giulia, con oltre 5.000 euro pro capite, e in Sardegna, con 4.513 euro pro capite. Tra le Regioni a statuto ordinario spicca il Lazio, con oltre 2.400 euro pro capite, seguito dalla Sicilia e dall'Umbria, con 2.384 euro pro capite. Al contrario, la pressione finanziaria minore si riscontra in Puglia – unica Regione sotto i 2.000 euro con 1.727 euro pro capite – seguita da Campania, Abruzzo, Veneto e Liguria (tutte tra 2.100 e i 2.200 euro pro capite).

Fig. 1. La pressione finanziaria nelle Regioni italiane. Anno 2019.



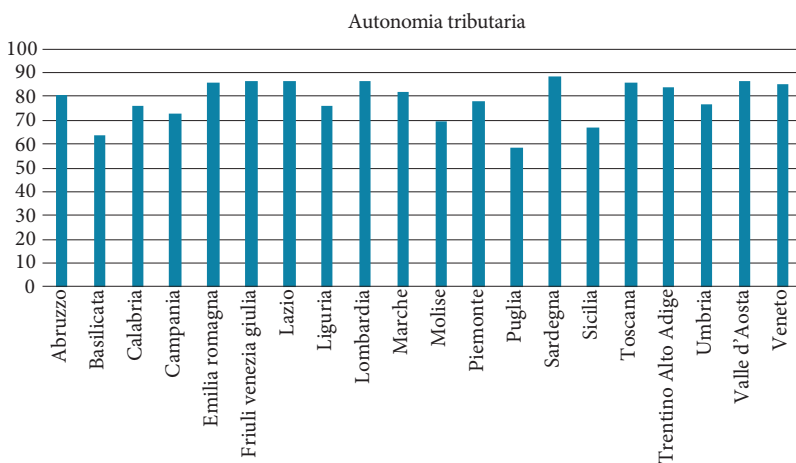
Fonte: elaborazioni Fondazione Etica su rendiconti regionali.

Al fine di indagare l'andamento delle entrate tributarie regionali nel biennio pre-pandemia, si è in primo luogo ricostruita, attraverso i dati SIOPE sugli incassi relativi agli anni 2018 e 2019, l'incidenza delle entrate tributarie sul totale degli incassi (al netto delle entrate per conto terzi e partite di giro), che rappresenta il livello di autonomia tributaria delle amministrazioni regionali.

L'esito delle rielaborazioni è riportato nella figura che segue e conferma una incidenza mediamente più bassa nelle Regioni del Sud,

che presentano basi imponibili inferiori e che sono, di conseguenza, maggiormente dipendenti da trasferimenti. In particolare, le Regioni con la minore incidenza di entrate tributarie sul totale delle entrate sono il Molise, la Basilicata, la Puglia e la Sicilia, con queste ultime tre che, peraltro, presentano un’incidenza decisamente più bassa nell’anno 2019 rispetto al 2018.

Fig. 2. L'autonomia tributaria delle Regioni italiane – incidenza delle entrate tributarie sul totale degli incassi. Anno 2019. Valori%.



Fonte: elaborazioni su dati SIOPE, estrazione 7 settembre 2021.

Si sono quindi rielaborati, sempre nell’ambito della banca dati SIOPE, gli incassi relativi ai quattro principali tributi regionali, ovvero: addizionale IRPEF, IRAP, Tassa automobilistica e gettito IVA.

Per poter elaborare tali dati, è stato necessario operare in primo luogo una riclassificazione delle voci di incasso riportate nel SIOPE, soprattutto al fine di raccordare le differenti “imputazioni” operate nella banca dati da parte delle Regioni a statuto ordinario e da quelle a statuto speciale, riepilogate nella seguente tabella. Si sono, inoltre, sommate le entrate tributarie regionali riportate, nel SIOPE, nelle due differenti “gestioni”: quella ordinaria e quella sanitaria.

Tab. 1. Il raccordo tra i codici tributo della banca dati SIOPE di Regioni a statuto ordinario e a statuto speciale.

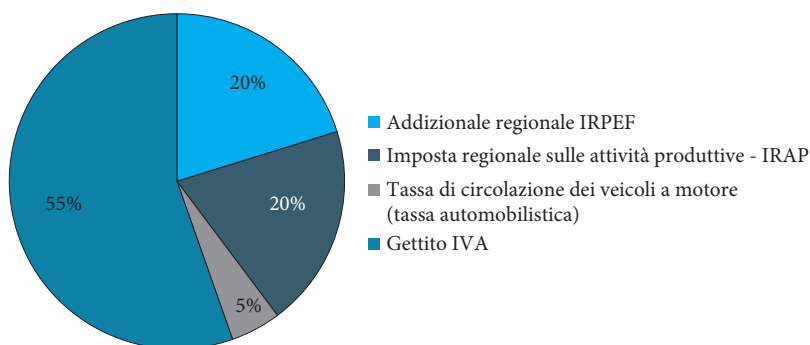
		Friuli Venezia Giulia	Sardegna	Sicilia	Trentino Alto Adige	Valle d'Aosta
1.01.01.17.001	Addizionale regionale IRPEF non sanità riscossa a seguito dell'attività ordinaria di gestione	x	x	x	x	x
1.01.01.17.002	Addizionale regionale IRPEF non sanità riscossa a seguito di attività di verifica e controllo				x	x
1.01.01.20.001	Imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) non Sanità riscossa a seguito dell'attività ordinaria di gestione	x	x	x	x	x
1.01.01.20.002	Imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) non Sanità riscossa a seguito di attività di verifica e controllo			x	x	x
1.01.01.50.001	Tassa di circolazione dei veicoli a motore (tassa automobilistica) riscosse a seguito dell'attività ordinaria di gestione			x	x	x
1.01.01.50.002	Tassa di circolazione dei veicoli a motore (tassa automobilistica) riscosse a seguito di attività di verifica e controllo			x	x	x
1.01.04.01.001	Compartecipazione IVA a Regioni - non Sanità					
1.01.02.01.001	Imposta regionale sulle attività produttive - IRAP - Sanità		x	x		
1.01.02.03.001	Compartecipazione IVA - Sanità					
1.01.02.04.001	Addizionale IRPEF - Sanità		x	x		
1.01.02.02.001	Imposta regionale sulle attività produttive - IRAP - Sanità derivante da manovra fiscale regionale			x		
1.01.02.05.001	Addizionale IRPEF - Sanità derivante da manovra fiscale regionale			x		
1.01.02.99.999	Altri tributi destinati al finanziamento della spesa sanitaria n.a.c.					
1.01.03.01.001	Imposta sul reddito delle persone fisiche (ex IRPEF) riscossa a seguito dell'attività ordinaria di gestione	x		x	x	x
1.01.03.21.001	Imposta sul valore aggiunto (IVA) sugli scambi interni riscossa a seguito dell'attività ordinaria di gestione	x		x	x	x

Fonte: elaborazioni su dati SIOPE.

La rielaborazione così condotta ha consentito di evidenziare come, rispetto al gettito totale prodotto da questi tributi, il peso percentuale specifico mediamente assunto nel biennio 2018-2019 sia stato pari, a livello nazionale, a circa il 55% per il gettito IVA; al 20% circa per l'addizionale IRPEF e per l'IRAP; ed al 5% circa per l'imposta Auto.

È quindi evidente come un peculiare elemento di criticità dei bilanci regionali sia riconducibile al fatto che la quota più significativa delle entrate tributarie delle RSO è sostanzialmente rappresentata da una compartecipazione ad un gettito erariale.

Fig. 3. Distribuzione delle principali imposte regionali. 2019. Valori %.



Fonte: elaborazioni su dati SIOPE, estrazione 7 settembre 2021.

2. I primi effetti della pandemia sui tributi regionali

Le misure adottate dal Governo, dai primi mesi del 2020 fino ad oggi, per fronteggiare l'emergenza sanitaria dovuta alla crisi pandemica, hanno previsto specifici interventi con efficacia temporanea che hanno avuto impatto sugli incassi regionali. Nell'ambito di questi provvedimenti è stata, tra l'altro, prevista una rimodulazione delle scadenze fiscali di interesse degli enti territoriali. Tali decisioni si sono inserite in un quadro generale che comunque già prevedeva da anni un maggior peso della finanza derivata, ovvero un bilanciamento dell'autonomia finanziaria con l'espansione di fondi trasferiti o altre forme di entrata regolate dal centro.

Nell'ambito del contesto appena descritto, è stato analizzato il trend dei principali tributi compresi nel Titolo I delle entrate, riferiti al primo semestre degli anni 2019-2021, presenti nella banca dati SIOPE e riguardanti i conti consuntivi delle Regioni e delle Province autonome, cui sono stati sommati i gettiti delle entrate tributarie della gestione sanitaria intesa in senso stretto.

L'analisi dei dati mostra come le entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa (Tab. 2) siano diminuite, nel primo semestre 2021, del 2% rispetto al primo semestre 2019. A livello nazionale, le principali voci economiche che risultano in contrazione nel 2021 rispetto al primo semestre del 2019, sono i tributi maggiormente connessi alle attività produttive, ovvero: l'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP), che diminuisce del 13,6%, e il gettito IVA, che si riduce nel 2021 dello 0,5%. In aumento, invece, risultano la tassa di circolazione e l'addizionale regionale IRPEF, quest'ultima in crescita anche per effetto dell'incremento delle aliquote in alcune Regioni del Centro-Sud.

Tab. 2. Principali tributi – Italia, importi in milioni di euro e variazioni percentuali. I semestre anni 2019-2021.

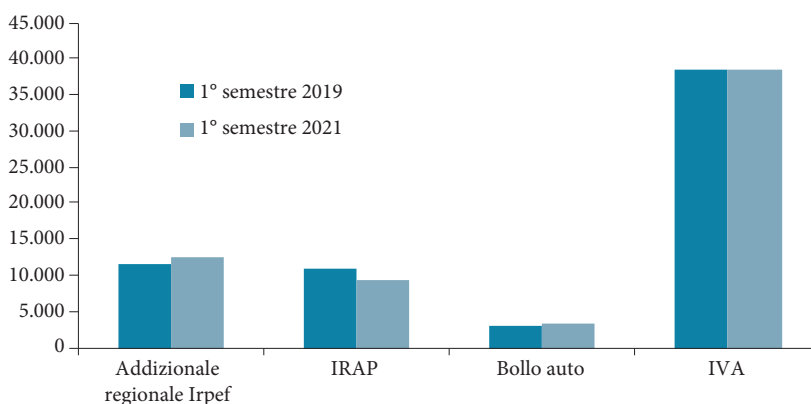
<i>Tributi</i>	<i>1° semestre 2019</i>	<i>1° semestre 2020</i>	<i>1° semestre 2021</i>	<i>Var% 2021/2019</i>	<i>Var% 2021/2020</i>
Addizionale regionale IRPEF	11.795	12.479	12.660	7,3	1,4
IRAP	11.100	12.191	9.594	-13,6	-21,3
Tassa di circolazione dei veicoli a motore	3.306	2.928	3.391	2,6	15,8
Gettito IVA	38.779	40.27	38.576	-0,5	-4,2
<i>Totale (somma voci precedenti)</i>	<i>64.980</i>	<i>67.876</i>	<i>64.221</i>	<i>-1,2</i>	<i>-5,4</i>
Entrate tributarie (Titolo I)	72.690	76.433	71.246	-2,0	-6,8

Fonte: Elaborazioni su dati SIOPE, estrazione 7 settembre 2021.

Guardando ai valori pro capite per area geografica, si osserva come l'andamento delle entrate non sia territorialmente omogeneo. La riduzione dei tributi è, infatti, molto più rilevante nelle Regioni nord-occidentali, e cioè nei territori più industrializzati dove le ricadute della crisi economica connessa a quella sanitaria sono state, probabilmente, più importanti e

maggiormente diffuse. In queste Regioni, in media, le riscossioni tributarie nel 2021 si riducono del 12% rispetto al 2019. Molto meno significativi risultano i confronti nelle altre aree del Paese: nelle zone del Centro e del Nord-Est la diminuzione si attesta intorno all'1-2%, mentre nelle Regioni meridionali il saldo è addirittura positivo. Dalla distribuzione territoriale dei gettiti ci pare, quindi, di poter assumere che la riduzione dei tributi sia da attribuire prevalentemente alla crisi economica, essendo fondamentale connessa al trend degli incassi da IRAP.

Fig. 4. Gettiti dei principali tributi in milioni di euro. I semestre anni 2019 e 2021.



Fonte: Elaborazioni su dati SIOPE, estrazione 7 settembre 2021

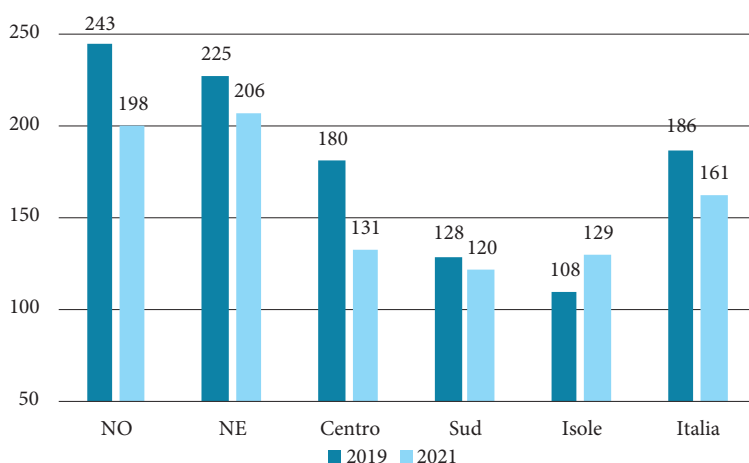
Tab. 3. Entrate tributarie per ripartizione territoriale. I semestre anni 2019 e 2021. Valori pro capite in euro e variazioni%.

	2019	2021	Variazione assoluta	Variazione %
Nord-ovest	1.225	1.077	-148	-12,1
Nord-est	1.473	1.448	-25	-1,7
Centro	1.042	1.029	-13	-1,2
Sud	1.060	1.165	105	9,9
Isole	1.401	1.388	-13	-0,9
Italia	1.218	1.194	-24	-2,0

Fonte: elaborazioni su dati SIOPE, estrazione 7 settembre 2021.

Esaminando più nello specifico la distribuzione territoriale dell'IRAP, la Fig. 5 mette in evidenza come le aree più svantaggiate dalla riduzione del gettito di tale imposta siano di nuovo le Regioni del Nord-Ovest che, da un lato, mostrano i valori pro capite più elevati e, dall'altro, perdite molto significative. Anche nelle Regioni centrali la riduzione è piuttosto alta – si tratta di quasi 50 euro pro capite – tuttavia, in questi territori, gli importi medi degli incassi IRAP sono molto inferiori a quelli che si registrano nelle Regioni settentrionali.

Fig. 5. Gettito IRAP per ripartizione territoriale. I semestre anni 2019 e 2021. Valori pro capite in euro.



Fonte: elaborazioni su dati SIOPE, estrazione 7 settembre 2021.

In chiusura, è opportuno sottolineare come, sul risultato complessivo dell'IRAP, non abbia influito esclusivamente la crisi economica, pur avendo questa determinato una significativa perdita di gettito. La variazione negativa, infatti, riflette, oltre al peggioramento congiunturale, anche le misure adottate dal Governo per fronteggiare l'emergenza sanitaria, e in particolare il rinvio dei versamenti tributari per i soggetti esercenti attività di impresa, arte o professione, fiscalmente domiciliati nel territorio dello Stato. Anche per quanto riguarda il 2021, infatti, viene applicata la proroga al 15 settembre dei termini

di scadenza per il saldo 2020 e l'acconto 2021 (decreto c.d. "Sostegni bis") per alcune tipologie di contribuenti, tra i quali i forfettari.

3. Le risorse finanziarie stanziata dal Governo a supporto delle amministrazioni regionali durante l'emergenza sanitaria

Con la scoperta del primo focolaio Covid italiano, alla fine del mese di febbraio 2020, e soprattutto con l'evolversi della pandemia, il Governo e la protezione civile si sono orientati verso un maggiore decentramento della gestione dell'emergenza. Una decisione in parte attesa, viste le diverse riforme implementate negli anni in materia di competenze tra Stato e Regioni, sia in ambito sanitario che in quello della protezione civile.

Fin dall'inizio dell'emergenza, quindi, una serie di decreti della protezione civile ha individuato proprio nei Presidenti di Regione i soggetti attuatori di molteplici interventi, assegnando loro una maggiore autonomia nella gestione dell'emergenza e maggiori poteri esecutivi sul proprio territorio. Per questo motivo, ai provvedimenti che avevano inizialmente interessato solo le prime Regioni colpite dall'epidemia (Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna, Piemonte e Friuli-Venezia Giulia), ne sono seguiti altri che hanno coinvolto anche il resto del Paese. Durante questa fase, tra Stato e Regioni sono stati avviati confronti, consultazioni e scambi informativi che hanno portato all'adozione, da parte del Ministro della Salute, di ordinanze condivise con i singoli Presidenti regionali e alla introduzione, con il DL del 26 marzo 2020, della concertazione con i rappresentanti delle Regioni dei decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri.

Nel vigente sistema di governance, continua a rientrare nelle prerogative regionali la possibilità di assumere decisioni autonome circa l'organizzazione e l'erogazione delle prestazioni sanitarie mentre lo Stato, dall'altra parte, interviene per assicurare, a tutte le Regioni e in ugual misura, la fornitura di medicinali, dispositivi medici e di protezione individuale, presidi sanitari e medico-chirurgici, equipaggiamenti per il personale, apparecchiature sanitarie adeguate, così come per acquisire, e se del caso di costruire, strutture sanitarie ed ospedaliere o per attivare nuovi posti letto.

All'interno di questo quadro le Regioni, come i Comuni del resto, si trovano ad agire anche su altri fronti, oltre che in qualità di intermediari delle scelte promosse dal Governo. In particolare, intervengono non solo in ambito sanitario (definendo ad esempio i criteri di somministrazione dei tamponi o, in tempi più recenti, dei vaccini), ma anche in altri settori inevitabilmente a questo connessi, quali il trasporto pubblico o il welfare. E tutto questo mentre le restrizioni introdotte per contenere la diffusione del virus e lo slittamento o l'annullamento dei versamenti di alcune imposte regionali (tra queste l'IRAP) hanno ridotto del 6,8% le entrate tributarie degli enti riferite al primo semestre 2021 (Tab. 2).

A supporto delle Regioni il Governo ha messo in campo una serie di risorse: una parte di queste è stata destinata al servizio sanitario, un'altra al ristoro delle mancate entrate e al finanziamento delle funzioni fondamentali. Complessivamente, negli anni 2020 e 2021, sono stati attribuiti alle Regioni circa 10 miliardi di euro: di questi, le risorse già distribuite sono andate per 2,8 miliardi di euro alle Regioni del Nord, per 1,3 miliardi a quelle del Centro e, infine, a quelle meridionali sono stati assegnati quasi 2 miliardi di euro. Per quanto riguarda il servizio sanitario, il decreto c.d. "Cura Italia" (DL 18/2020) ha disposto un consistente aumento del fabbisogno sanitario nazionale standard per il 2020 (+1.410 milioni di euro), impegnando le Regioni e le Province autonome a redigere programmi operativi per utilizzare ed amministrare tali risorse incrementali, con monitoraggio congiunto del Ministero della Salute e del Ministero dell'Economia e delle Finanze. Durante il 2020, inoltre, i decreti c.d. "Rilancio" e "di Agosto" (DL 34/2020 e DL 104/2020) hanno incrementato ulteriormente le risorse destinate al finanziamento del servizio sanitario mentre, per il 2021, le misure approvate con la legge di bilancio (L. 78/2020) portano questo ammontare alla cifra complessiva di 121.370,1 milioni di euro. Infine, altre misure in campo sanitario hanno riguardato l'assegnazione di risorse per l'acquisto di tamponi antigenici e di altri prodotti sanitari.

Tab. 4. *Principali risorse assegnate alle Regioni sulla base dei Decreti Legge e Ministeriali. Valori in euro.*

<i>Decreti</i>	<i>Importi</i>	<i>Destinazione</i>
FONDI SANITARI	4.605.827.756	
D.L 14/2020 e D.L 18/2020 “Cura Italia”, L.27/2020	1.410.000.001	Finanziamento statale del fabbisogno sanitario nazionale
D.L 34/2020 “Rilancio” convertito in L.77/2020	1.687.608.981	Finanziamento statale del fabbisogno sanitario nazionale
D.L 104/2020 “Agosto” convertito in L.126/2020	478.218.774	Finanziamento statale del fabbisogno sanitario nazionale
D.L 137/2020 “Ristori”, art. 18	30.000.000	Risorse per i tamponi rapidi
D.L 41/2021 “Sostegni”	1.000.000.000	Compensazione della spesa di acquisti sanitari
FUNZIONI FONDAMENTALI	4.300.000.000	
D.L 34/2020 e D.L 104/2020	1.700.000.000	Esercizio funzioni fondamentali RSO
D.L 34/2020 e D.L 104/2021	2.600.000.000	Esercizio funzioni fondamentali delle RSS
RISTORI MINORI ENTRATE, MAGGIORI SPESE	1.028.000.000	
DM 24 luglio 2020	448.000.000	Mancato versamento saldo IRAP 2019 e acconto 2020
D.L 137/2020 “Ristori” (2020 e 2021)	360.000.000	Ristoro categorie soggette a restrizioni
D.L 41/2021 “Sostegni”	220.000.000	Ristoro categorie soggette a restrizioni
TOTALE	9.933.827.756	

Fonte: *Decreti Legge e Ministeriali (marzo 2020-luglio 2021).*

Ai ristori per le minori entrate e al finanziamento delle funzioni fondamentali sono stati destinati complessivamente oltre 5,3 miliardi di euro, di cui oltre l’80% è stato assegnato all’esercizio delle funzioni fondamentali degli Enti.

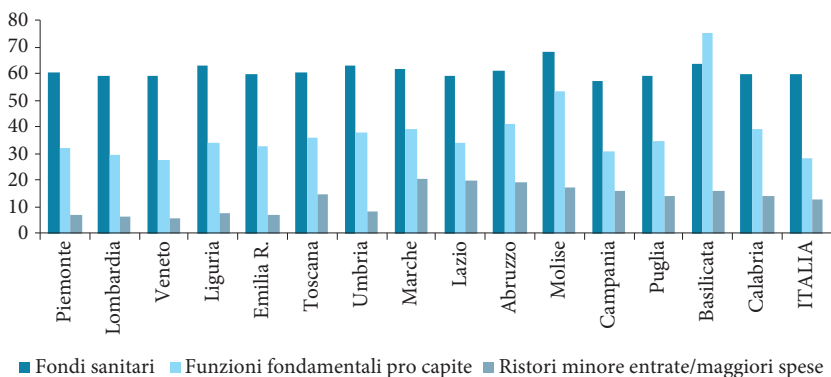
Circa 0,5 miliardi di euro sono stati destinati al ristoro del minore gettito IRAP: in particolare, il contributo definito dal DM del 24 luglio 2020 avrebbe dovuto compensare i mancati versamenti del saldo 2019 e del primo acconto 2020. Ulteriori 580 milioni di euro (DL 137/2020 e 41/2020) sono stati assegnati affinché le Regioni si adoperassero nel sostenere le

categorie economiche maggiormente penalizzate dall'emergenza sanitaria, in primo luogo bar, ristoranti e alberghi, a lungo soggetti a restrizioni.

Guardando alla distribuzione dei fondi straordinari per regione, l'ammontare destinato al servizio sanitario è stato attribuito sulla base delle quote di accesso al fabbisogno sanitario e quindi utilizzando, sostanzialmente, la struttura della popolazione per età. Il riparto dei fondi per il finanziamento delle funzioni fondamentali delle Regioni a statuto ordinario (1,7 miliardi di euro), invece, ha tenuto conto dei fabbisogni di spesa, delle minori entrate al netto delle minori spese, nonché delle risorse assegnate a vario titolo dallo Stato al ristoro delle minori entrate e delle maggiori spese. Si tratta, quindi, di una compensazione per le perdite di gettito e per i maggiori oneri non altrimenti ristorati, connessa all'emergenza sanitaria e alla crisi economica da questa innescata. In definitiva, il fondo per le funzioni fondamentali (DL 34/2020 e DL 104/2020) previsto anche per Comuni, Province e Città metropolitane, si è prefissato l'obiettivo di mettere in sicurezza, in ragione della crisi finanziaria provocata dall'emergenza Covid-19, gli equilibri finanziari degli Enti locali.

La rappresentazione grafica della distribuzione regionale dei fondi sanitari e dei ristori, riportata nella figura che segue, evidenzia, con particolare riferimento ai fondi per le funzioni fondamentali, valori pro capite marcatamente più elevati per alcune Regioni piccole e con bassi livelli di Pil pro capite (Molise e Basilicata).

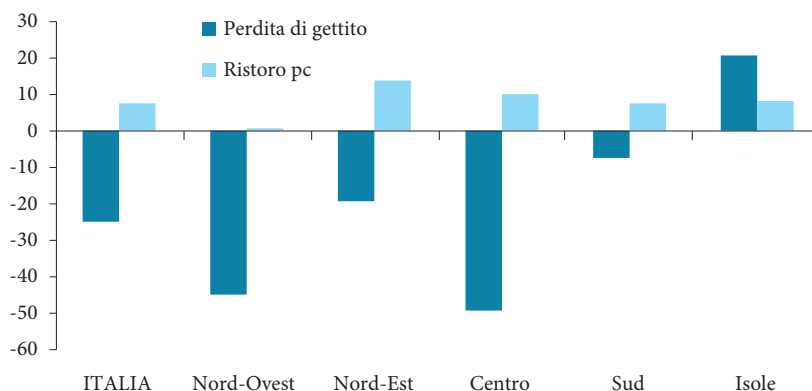
Fig. 6. Fondi sanitari e ristori assegnati alle Regioni a statuto ordinario. Valori pro capite in euro.



Fonte: decreti vari.

Come detto, nell'ambito della categoria dei ristori sono incluse anche le risorse destinate al mancato gettito IRAP generato dalle disposizioni a sostegno dell'economia. Con il decreto c.d. "Rilancio" (DL 34/2020), infatti, è stato stabilito che: a) nel 2020 non sono dovuti i versamenti del saldo IRAP per il 2019 e del primo acconto per il 2020 da parte delle imprese e dei lavoratori autonomi con ricavi o compensi non superiori a 250 milioni di euro; b) restano esclusi dall'applicazione delle agevolazioni i settori individuati come quelli non colpiti dalla crisi economica e cioè gli intermediari finanziari e le società di partecipazione, nonché le imprese di assicurazione, le amministrazioni e gli enti pubblici.

Fig. 7. Perdita di gettito IRAP e fondo per il mancato versamento saldo IRAP 2019 e acconto 2020. Valori pro capite in euro.



A questo proposito, confrontando, da un lato, la riduzione degli incassi IRAP tra il 2021 e il 2019 rilevata attraverso i dati SIOPE e, dall'altro, i finanziamenti attribuiti alle Regioni per il loro ristoro, si osserva come il saldo tra le due grandezze sia a svantaggio delle Regioni centro-settentrionali che mostrano ristori inferiori alle perdite. Al contrario, le Regioni del Sud si trovano in una condizione di sostanziale pareggio, mentre le Isole presentano un saldo positivo. Il motivo di queste differenze risiede nel fatto che il fondo di 228 milioni di euro destinato alle perdite di gettito IRAP subite dalle RSO, è stato distribuito esclusivamente tra le Regioni che avevano applicato maggiorazioni di aliquota nei settori economici colpiti dalla crisi

economica. Per questo motivo, alcune Regioni del Nord (Piemonte, Lombardia e Veneto), che avevano previsto incrementi di aliquota solo nei settori finanziari, delle assicurazioni o della pubblica amministrazione, non hanno avuto diritto ad alcun ristoro IRAP. Le risorse per il mancato gettito IRAP sono state, così, distribuite alle altre Regioni, e in particolare a quelle meridionali, laddove le minori basi imponibili e l'adozione di piani di rientro ha determinato aumenti di aliquote settorialmente più diffusi.

Considerazioni conclusive

Il capitolo ha preso in esame l'attuale composizione del sistema di entrate tributarie delle amministrazioni regionali (peraltro molto differente tra Regioni a statuto ordinario e a statuto speciale) esaminando, attraverso i più recenti dati SIOPE, i primi effetti determinati dalla pandemia sugli incassi dei principali tributi regionali (Addizionale IRPEF, IRAP, Tassa automobilistica e gettito IVA).

Le rilevate riduzioni del gettito tributario sono state, inoltre, messe a confronto con i finanziamenti straordinari erogati, nel corso dell'ultimo anno e mezzo, dal Governo alle Regioni per il mantenimento della spesa sanitaria e a titolo di ristoro per le minori entrate.

Il quadro che emerge dall'analisi è innanzitutto quello di un vigente assetto della fiscalità regionale rimasto sostanzialmente incompiuto dopo la L. 42/2009.

Notevoli sono, ad oggi, le differenze tra le Regioni a statuto ordinario e quelle a statuto speciale, che sono mediamente caratterizzate da più elevati livelli di pressione finanziaria.

Le Regioni meridionali si assestano complessivamente su più bassi livelli di autonomia tributaria, mentre per tutte le RSO un elemento di criticità dei bilanci regionali è riconducibile al fatto che la quota più significativa delle loro entrate tributarie è sostanzialmente rappresentata dalla compartecipazione ad un gettito erariale (IVA).

Rispetto ai primi effetti prodotti dalla pandemia sui tributi regionali, i più recenti dati SIOPE evidenziano come le entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa siano diminuite, nel primo semestre 2021, del 2% rispetto al primo semestre 2019. A livello nazionale, le principali voci economiche che risultano in contrazione

nel 2021 rispetto al primo semestre del 2019 sono i tributi maggiormente connessi alle attività produttive, ovvero: l'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP), ed, in misura minore, il gettito IVA.

Tale riduzione, tuttavia, non pare essere stata territorialmente omogenea. La riduzione dei tributi è, infatti, molto più rilevante nelle Regioni nord-occidentali, e cioè nei territori più industrializzati dove le ricadute della crisi economica connessa a quella sanitaria sono state, probabilmente, più importanti e maggiormente diffuse. In queste Regioni, in media, le riscossioni tributarie nel 2021 si riducono del 12% rispetto al 2019.

Infine, l'approfondimento riservato al confronto tra la riduzione del gettito tributario osservata ed i finanziamenti straordinari erogati, nel corso dell'ultimo anno e mezzo, dal Governo alle Regioni (complessivamente pari a circa 10 miliardi di euro), ha consentito di attestare come la distribuzione dei ristori, effettuata secondo i criteri prestabiliti, non abbia sempre trovato una proporzionata corrispondenza nel trend di riduzione dei gettiti tributari.

A questo proposito, confrontando, da un lato, la riduzione degli incassi IRAP tra il 2021 e il 2019 rilevata attraverso i dati SIOPE e, dall'altro, i finanziamenti attribuiti alle Regioni per il loro ristoro, si osserva come il saldo tra le due grandezze sia a svantaggio delle Regioni centro-settentrionali che mostrano mediamente ristori inferiori alle perdite.

In chiusura, è evidente che la prossima riforma sul fisco dovrà opportunamente considerare – anche in virtù delle decisioni che saranno prese su IVA e IRAP – la necessità di perfezionare il vigente assetto della fiscalità regionale, rimasto sostanzialmente incompiuto dopo la L. 42/2009.

Le molteplici e già note criticità, che si connettono, tra l'altro, alle difformi discipline di RSO e RSS; alla centralità della compartecipazione IVA per i bilanci delle RSO; alla dibattuta struttura dell'IRAP; all'insufficiente livello di autonomia tributaria delle Regioni del Mezzogiorno, ed alle tante specificità regionali che incidono sui rispettivi gettiti tributari, necessiterebbero di un sistematico intervento di riforma, da perfezionare anche tenendo conto di quanto previsto, e sin qui ancora non realizzato, dalla L. 42/2009 in tema di LEP e di perequazione infrastrutturale.

Bibliografia

Corte dei Conti (2021), *Rapporto 2021 sul coordinamento della finanza pubblica*.

Fondazione Etica (2021), *Rating pubblico delle Regioni – Il Bilancio. Analisi 2020*.

Corte dei Conti (2021), *Memoria della Corte dei Conti sul decreto-legge n. 41/2021 recante “misure urgenti per il sostegno alle imprese e agli operatori economici, di lavoro, salute e servizi territoriali, connesse all’emergenza da covid-19”*.

RGS (2021), *Documento di economia e finanza*.

SIOPE (2021), *Incassi delle Regioni*.

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

Salvio Capasso, Agnese Casolaro**

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

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

Come sottolineato in una recente Relazione della Corte dei Conti¹, gli accadimenti straordinari che hanno caratterizzato il 2020 hanno determinato, per forza di cose, importanti effetti sulla gestione finanziaria degli enti determinando una discontinuità rispetto al passato.

Il contesto economico e sociale è stato, infatti, ampiamente condizionato dalla crisi pandemica i cui effetti, tuttora perduranti, oltre a riverberarsi sulla stabilità della finanza pubblica non hanno mancato di interessare gli enti territoriali.

Le conseguenze non hanno coinvolto esclusivamente il piano finanziario, ma hanno anche investito il funzionamento degli enti, imponendo risposte immediate nel ridefinire le linee dell'azione amministrativa. Si tratta di fattori esogeni ed estesi a tutto il territorio che hanno avuto un impatto sui bilanci, sia pure in misura inferiore a quella temuta e, comunque, efficacemente compensato dagli interventi statali.

Infatti, nella sede della decretazione d'urgenza sono state adottate una serie di misure di sostegno per porre gli enti in grado di assicu-

* Studi e Ricerche per il Mezzogiorno (SRM), www.sr-m.it.

¹ Corte dei Conti, 2021.

rare i servizi essenziali alla cittadinanza, nonostante le difficoltà del contesto.

Va ricordato, in merito, che il DL n. 34 del 2020 (c.d. “Rilancio”) ha previsto l’istituzione di un fondo con una dotazione di 3,5 miliardi di euro per l’anno 2020, al fine di assicurare agli enti locali le risorse necessarie per l’espletamento delle funzioni fondamentali, a seguito delle conseguenze finanziarie determinate dall’emergenza Covid-19 (legate, tra l’altro, alla possibile perdita di entrate locali).

Dalla Relazione emerge, in ogni caso, come la gestione della cassa 2020 degli enti non abbia registrato le temute tensioni e ciò sia per il più che adeguato sostegno alle immediate esigenze di risorse, reso disponibile sin dal marzo 2020 con l’erogazione di acconti, sia per le contenute erogazioni di maggiore spesa corrente emergenziale.

Ciononostante, l’esercizio 2020 evidenzierà risultati diversi da quelli che hanno connotato gli andamenti tendenziali registrati negli ultimi anni con gli interventi statali che hanno interessato particolarmente le entrate, incidendo sulla loro composizione con un aumento del peso dei trasferimenti non provvisti del carattere di ordinarietà.

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

Nello specifico, tra le forme finanziarie “classiche”, viene preso in esame l’andamento dei mutui e, in merito, va evidenziato come, nel corso del 2020, siano state emanate numerose disposizioni concernenti l’indebitamento delle Regioni per fronteggiare l’emergenza sanitaria.

Il DL n. 18 del 2020, all’articolo 111, ha stabilito, per le Regioni a statuto ordinario, la sospensione del pagamento delle quote capitale, in scadenza nell’anno stesso, dei prestiti concessi dal Ministero dell’Economia e delle Finanze e dalla Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. trasferiti al MEF in attuazione del DL n. 269 del 2003.

Le quote capitale annuali sospese saranno rimborsate nell’anno successivo a quello di conclusione di ciascun piano di ammortamento contrattuale. È stato previsto, a tal fine, l’utilizzo del risparmio di spesa derivante dalla sospensione per le finalità di rilancio dell’economia

e per il sostegno ai settori economici colpiti dall'epidemia. È stato poi consentito di non applicare al bilancio degli esercizi successivi il disavanzo di amministrazione di Regioni ed enti locali che sia stato ripianato, nel corso di un dato esercizio, in misura superiore rispetto a quello applicato al bilancio determinato dall'anticipo delle attività previste nel relativo piano di rientro riguardanti maggiori accertamenti o minori impegni previsti in bilancio.

Successivamente, il DL n. 137/2020, all'articolo 32-quater, comma 1, ha assegnato alle regioni a statuto ordinario un contributo per l'anno 2020 di 250 milioni di euro, destinato al finanziamento delle quote capitale dei debiti finanziari in scadenza nell'anno 2020. I relativi risparmi sono destinati al ristoro delle categorie soggette a restrizioni in relazione all'emergenza o riversate al bilancio dello Stato, qualora i ristori stessi non siano assegnati entro il 31 dicembre 2020.

La Legge di bilancio per l'anno 2021² ha previsto, infine, una modifica specificando che non costituiscono indebitamento, agli effetti dell'articolo 119 della Costituzione, le operazioni di revisione, ristrutturazione o rinegoziazione dei contratti di approvvigionamento finanziario che determinano una riduzione del valore finanziario delle passività totali. In caso di estinzione anticipata di prestiti concessi dal MEF, gli importi pagati dalle Regioni e dagli enti locali sono versati all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnati, in relazione alla parte capitale, al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato.

Parallelamente all'analisi dei mutui, prosegue la disamina degli ultimi dati sul Partenariato Pubblico Privato, oltre che l'approfondimento dedicato ai fondi comunitari.

Per quanto riguarda questi ultimi, in particolare, l'esperienza dimostra come le risorse UE abbiano sempre rappresentato un'importante leva su cui puntare, uno dei canali che gli enti possono e devono utilizzare in modo efficiente ed efficace per poter incrementare il loro "portafoglio" di fondi per realizzare investimenti.

Ciò è ancor più vero oggi con una mole di risorse mai registrata in passato, con 750 miliardi di euro del Next Generation da aggiungere e integrare ad un Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) da 1.074 miliardi.

² Legge 178/2020.

In tale ambito, per il nostro Paese è centrale il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) con circa 235 miliardi di euro da spendere entro il 2026³.

Il Mezzogiorno si conferma essenziale per il perseguimento di una ripresa strutturale, sostenibile e durevole dell'economia nazionale ed è anche per questo che il PNRR assegna all'area circa il 40% delle risorse complessive. Si tratta, in termini assoluti, di circa 82 miliardi di euro (su un totale di 206 miliardi ripartibili in una logica territoriale) indirizzati soprattutto a ridurre il divario esistente con il resto del territorio nazionale, facendo anche leva sulla complementarietà con la programmazione dei fondi strutturali 2021-2027 (che prevede oltre 54 miliardi di euro per il Sud tra risorse comunitarie e cofinanziamento nazionali/regionali) e con il programma React-EU (che destina al Mezzogiorno 8,4 miliardi di euro).

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

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

Tutte le analisi elencate faranno riferimento, per quanto possibile, alle Amministrazioni comunali, provinciali e regionali. In termini temporali, invece, il riferimento è all'anno 2020.

2. Lo sviluppo del debito delle Amministrazioni locali⁴

I dati della Banca d'Italia riferiti al 2020 indicano un debito complessivo delle Amministrazioni locali pari ad oltre 84,1 miliardi di

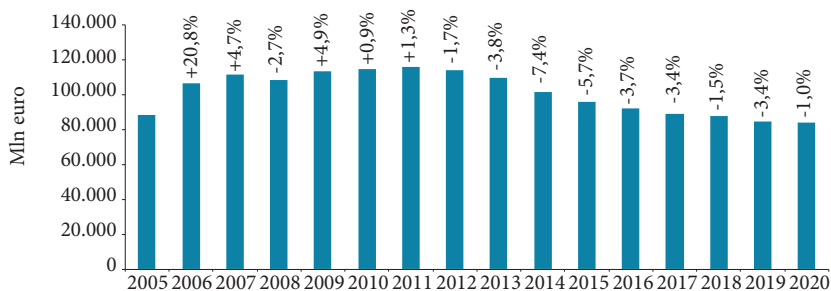
³ Per un approfondimento sul PNRR si vede l'articolo *PNRR: Progetti e risorse per il Mezzogiorno* contenuto nella seconda parte del Rapporto.

⁴ Il settore raggruppa, secondo il criterio della contabilità nazionale, le unità istituzionali le cui funzioni principali consistono nel produrre servizi non destinabili alla vendita e nell'operare una redistribuzione del reddito e della ricchezza del Paese. Il settore è suddiviso in tre sottosettori.

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

euro, con un calo dell'1% rispetto al 2019; il calo è dovuto, in parte, a reali processi di efficientamento e in parte ad una riduzione degli investimenti effettuati. Rispetto al 2011, quando il debito ha raggiunto il livello massimo nel periodo considerato, la contrazione del debito risulta del 27,6%, pari in valore assoluto a 32 miliardi di euro.

Graf. 1. Andamento del debito delle Amministrazioni locali: il trend 2005-2020.



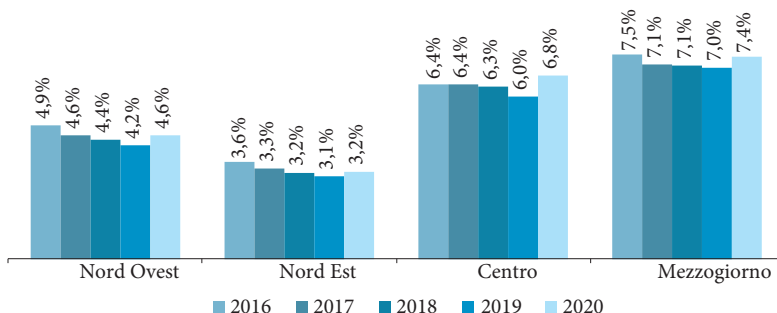
Fonte: elaborazione SRM su dati Banca d'Italia, 2021.

In rapporto al Pil, per il 2020, il debito è stimato pari al 5,4% a livello nazionale (era 4,9% nel 2019), ma con una variabilità molto accentuata tra i territori: tale peso è, infatti, pari al 3,2% nel Nord-Est ma tocca il 7,4% nel Mezzogiorno. In tutte le ripartizioni si registra, inoltre, un aumento del rapporto debito/Pil rispetto all'anno precedente, segnando un'inversione di tendenza dopo molti anni di costante calo.

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

Gli enti di previdenza comprendono le unità istituzionali centrali e locali, la cui attività principale consiste nell'erogare prestazioni sociali, finanziate attraverso contributi generalmente di carattere obbligatorio (INPS, INAIL e altri).

Graf. 2. Il debito delle Amministrazioni locali: peso sul Pil (%) per macro area*.

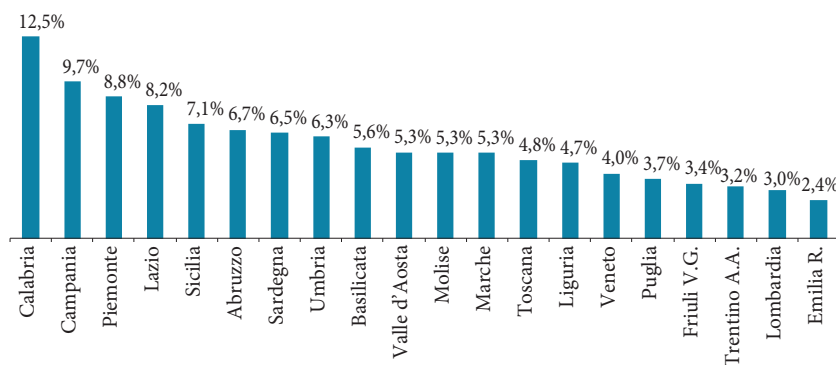


* Stime per il 2020.

Fonte: elaborazione SRM su dati Banca d'Italia e ISTAT, 2021.

Anche a livello regionale le differenze sono marcate. Per la Calabria – la Regione d'Italia con il maggior peso del debito delle Amministrazioni locali sul Pil regionale – tale incidenza è pari al 12,5%, oltre 5 p.p. in più rispetto al valore medio della macroarea; a seguire, la Campania con un'incidenza del 9,7%, il Piemonte (8,8%) e il Lazio (8,2%). Il valore più basso spetta all'Emilia-Romagna, dove l'incidenza del debito delle Amministrazioni locali sul Pil regionale è di appena il 2,4%.

Graf. 3. Il debito delle Amministrazioni locali: il peso sul Pil (%) per regione. Anno 2020*.



* Valori stimati.

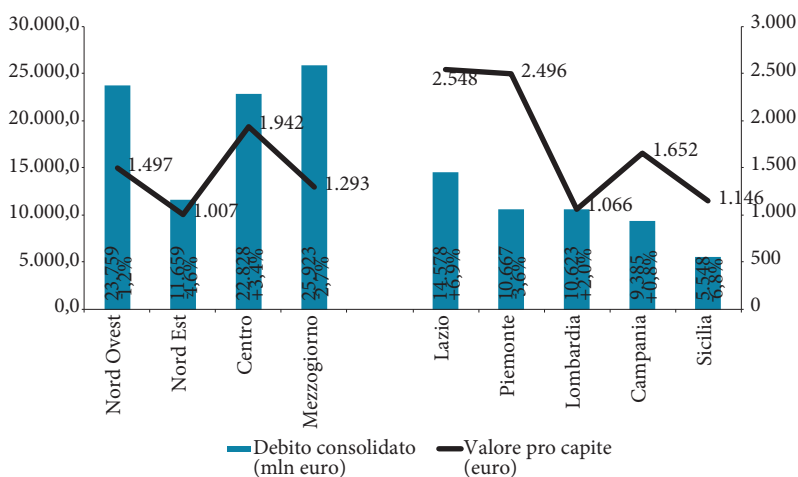
Fonte: elaborazione SRM su dati ISTAT, Banca d'Italia e Prometeia, 2021.

In termini assoluti, livelli più elevati di debito si registrano nelle Regioni del Mezzogiorno, che insieme incidono sul debito complessivo per una quota del 30,8% (in calo rispetto al 2019 quando era del 31,3%), con un valore di quasi 26 miliardi di euro.

Guardando, invece, al valore pro capite, la macroarea con il debito più elevato è il Centro con oltre 1.900 euro per abitante, seguita da Nord-Ovest e Mezzogiorno. In tutte le ripartizioni territoriali si è registrato un calo del debito nel corso del 2020, con una diminuzione compresa tra il -4,6% del Nord-Est ed il -1,2% del Nord-Ovest; fa eccezione il Centro che registra un aumento del suo livello d'indebitamento con una crescita del 3,4% rispetto al 2019.

Tra le Regioni, il Lazio è quella con il livello maggiore di debito complessivo (oltre 14,5 miliardi di euro). A livello pro capite, invece, è il Piemonte a mostrare il livello più alto con quasi 2.500 euro per abitante. Rispetto al 2019, solo due delle cinque Regioni monitorate hanno fatto registrare una contrazione del debito; si tratta di Piemonte e Sicilia con, rispettivamente, un calo 3,6% e del 6,8%.

Graf. 4. Il debito delle Amministrazioni locali: distribuzione per macroarea e per le 5 Regioni a maggior debito. Anno 2020.

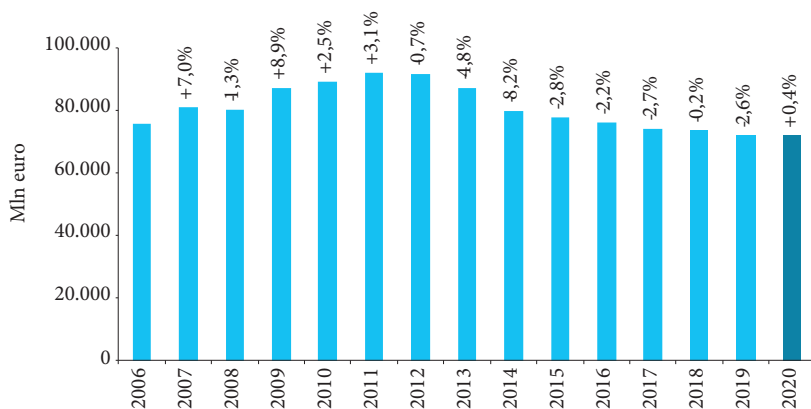


Fonte: elaborazione SRM su dati Banca d'Italia e ISTAT, 2021.

Analizzando, sotto un altro punto di vista, la natura del debito e, quindi, i singoli strumenti ad esso sottostanti, emerge come oltre il 75% dell'ammontare complessivo riguardi i prestiti, per la maggior parte da Istituti finanziari residenti e Cassa Depositi Prestiti.

Guardando alla dinamica della consistenza dei prestiti alle sole Amministrazioni locali si osserva poi un lieve aumento annuale (+0,4%), dopo sette anni di calo, che porta ad una variazione del 21,7% rispetto al 2011 – anno in cui si è registrato il maggior valore in termini assoluti – per una cifra pari a quasi 20 miliardi di euro.

Graf. 5. I prestiti alle Amministrazioni locali: il trend 2006-2020.



Fonte: elaborazione SRM su dati Banca d'Italia, 2021.

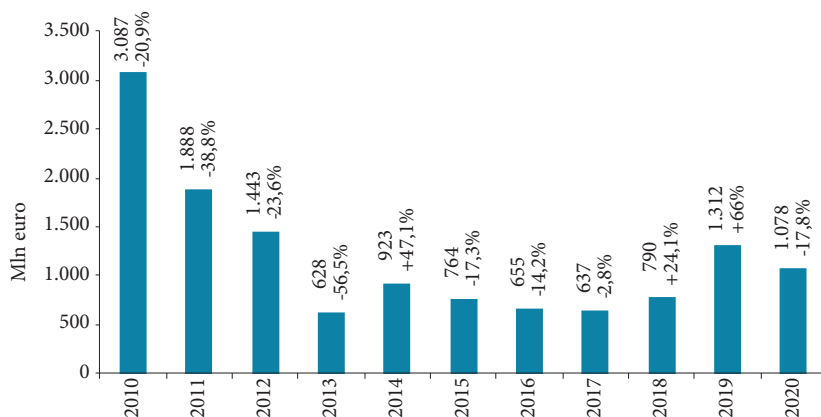
3. I mutui per gli investimenti: soggetti finanziatori e settori interessati

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

Nel periodo 2010-2017, si è registrata una perdita del valore dei mutui concessi agli enti locali di quasi l'80%, con una variazione negativa in ciascun anno del periodo considerato (tranne nel 2014). Il calo di lungo periodo è legato, tra l'altro, all'espresso divieto a contrarli; divieto poi venuto meno con un conseguente cambio di

tendenza nel trend di riferimento. Nel 2018 si è registrato un andamento in crescita (+24,1%), confermato nel 2019 (+66%). Il 2020 ha, tuttavia, segnato un nuovo cambio di tendenza con la sottoscrizione di nuovi mutui per 1.078 milioni di euro, in calo del 17,8% rispetto al 2019.

Graf. 6. Mutui concessi agli enti locali per investimenti. Anni 2010-2020.



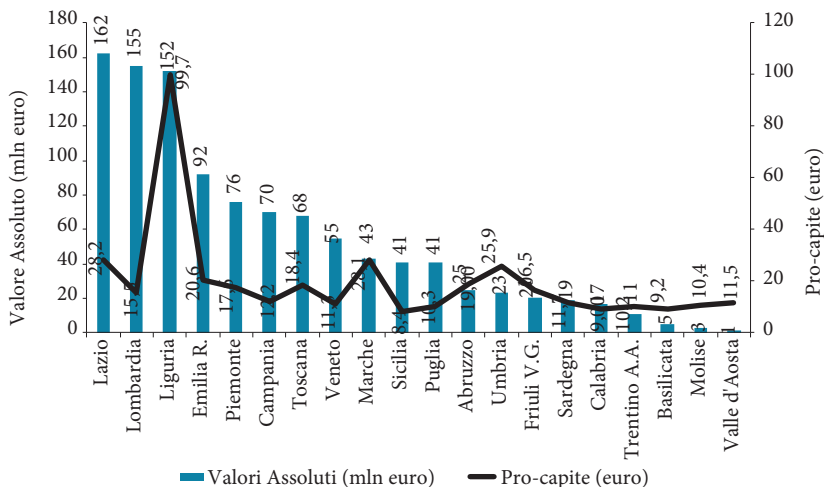
Fonte: RGS - Ministero Economia e Finanze, 2021.

La Regione che nel corso dell'anno ha fatto registrare il maggior ricorso allo strumento del mutuo è il Lazio con il 15% delle emissioni complessivamente rilevate per il 2020 (162 milioni di euro su 1.078 complessivi); a seguire la Lombardia e la Liguria con, rispettivamente, il 14,4% ed il 14,1%.

Insieme all'analisi del trend e della distribuzione geografica dei mutui concessi è utile guardare ad altri due aspetti: la tipologia di ente che ne fa ricorso e la finalità dell'accensione del mutuo, in termini di settore di intervento.

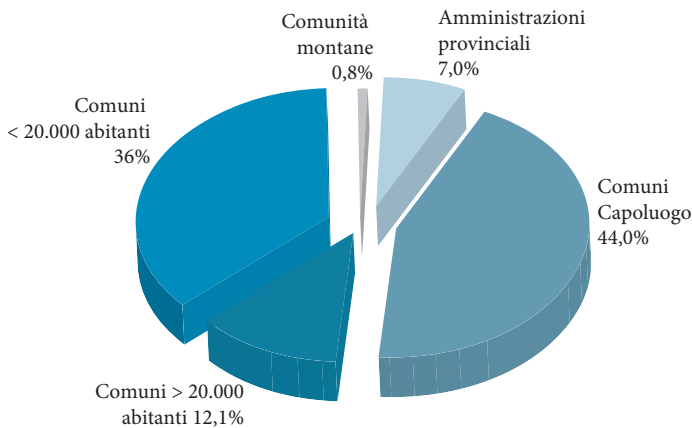
Sotto il primo aspetto, considerando il dato cumulato per il periodo 2010-2020, si osserva come la tipologia di ente con il maggior ricorso ai mutui sia stata quella dei Comuni capoluogo che hanno stipulato mutui per quasi 5,8 miliardi di euro, per un'incidenza sul totale del 44%; a seguire i Comuni con una popolazione inferiore ai 20 mila abitanti (36,1%).

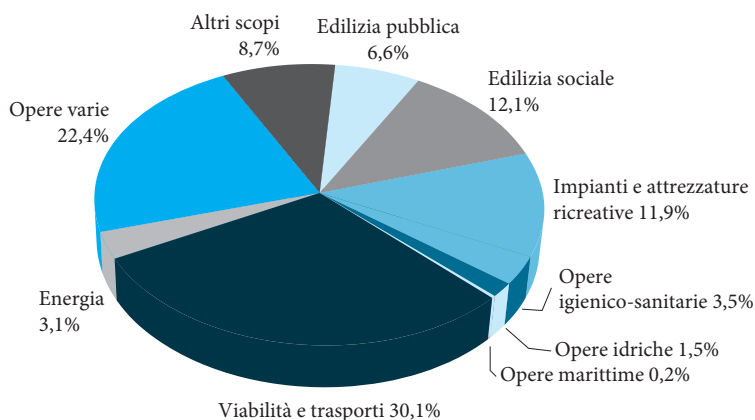
Graf. 7. La distribuzione regionale dei mutui concessi agli enti locali nel 2020.



Fonte: RGS - Ministero Economia e Finanze, 2021.

Graf. 8. Mutui concessi per classi di enti (volumi) e per oggetto nel periodo 2010-2020.





Fonte: RGS - Ministero Economia e Finanze, 2021.

In riferimento all'oggetto dell'intervento finanziario, invece, dai dati si rileva come il 30,1% dei volumi complessivamente richiesti tra il 2010 ed il 2020 sia stato destinato ad interventi per "viabilità e i trasporti" (tale comparto ha assorbito nel solo 2020 oltre il 24% dei mutui concessi), mentre una quota del 12,1% è stata destinata ad interventi di "edilizia sociale".

4. Il ricorso agli altri strumenti finanziari

La composizione del debito delle Amministrazioni locali è variata nel corso degli anni, nella direzione di una maggior diversificazione degli strumenti per il finanziamento degli investimenti. Tali cambiamenti hanno visto un più intenso ricorso al mercato dei capitali.

Tra gli strumenti alternativi ai mutui, c'è l'emissione di prestiti obbligazionari (BOC, BOP, BOR), uno strumento che per molti anni è stato quello maggiormente utilizzato, raggiungendo il massimo utilizzo negli anni 2005-2006, sia in termini di numero di emissioni che in riferimento all'importo medio delle stesse. Successivamente il ricorso ai buoni obbligazionari è andato progressivamente calando fino ad azzerarsi nel 2014.

Negli anni successivi si sono registrate solo poche emissioni: il contro-valore delle operazioni è stato di 50 milioni di euro nel 2017, di appena 300 mila euro nel 2018, nullo nel 2019 e pari a 50 milioni di euro nel 2020.

La consistenza dei buoni obbligazionari attivi in portafoglio agli enti locali è passata, invece, dai circa 6 miliardi di euro al 1° gennaio 2020 ai 5,5 miliardi al 1° gennaio 2021⁵.

Guardando invece al mercato del Partenariato Pubblico Privato, i dati a disposizione mostrano una costante crescita del comparto, con un mercato sempre più significativo per l'Italia. Dall'ultimo Rapporto IFEL⁶ sull'utilizzo di tale strumento, emerge come tra gennaio 2002 e dicembre 2019 i "procedimenti in corso", ovvero le gare aggiudicate e in corso, siano 39 mila e l'importo complessivo in gara ammonti a circa 109 miliardi di euro. Si passa da 330 bandi di PPP per un importo di 1,3 miliardi del 2002 a 3.794 bandi per un importo di 17 miliardi nel 2019, i valori più alti dal 2002. Il 2020, dal canto suo, ha fatto registrare un rallentamento; questo, oltre ad una componente fisiologica, è legato da un lato all'emergenza Covid-19, che ha rallentato l'attività delle stazioni appaltanti, e dall'altro alle misure di semplificazione e velocizzazione contenute nel Decreto semplificazioni che sembrano favorire il ricorso agli appalti tradizionali.

In ogni caso, lo strumento è considerato dalle amministrazioni pubbliche – soprattutto quelle locali – come un'importante risposta per il miglioramento e il mantenimento della funzionalità delle infrastrutture e dei servizi sul territorio, in una condizione prolungata di scarsità di risorse proprie.

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

Per il periodo 2014-2020 e in considerazione del solo FESR, l'Italia ha avuto a disposizione risorse per un ammontare pari a 21,6 miliardi di euro dei quali l'83% destinato alle Regioni del Mezzogiorno. I ritardi registrati dall'avvio di tale Programmazione sono considerevoli

⁵ MEF-RGS, 2021. Come specificato nella nota metodologica della pubblicazione, i dati provengono da un'indagine effettuata su un campione rappresentativo di istituti di credito italiani e non dagli enti locali. Il campione esclude gli istituti di credito esteri, per cui i risultati dell'indagine non possono essere che parziali.

⁶ IFEL, 2021.

e, anche per cercare di colmare il terreno perso, nel 2015 sono stati stipulati i Patti per il Sud, strumenti che, partendo da risorse già disponibili, hanno puntato a dare una spinta all'attuazione di interventi ritenuti strategici per i singoli territori e, quindi, ad accelerarne la relativa spesa. Nel corso del 2020 ha poi contribuito la possibilità di riprogrammazione delle risorse sulle nuove priorità emerse durante la pandemia. In ogni caso, pur essendo nella fase di avvio della nuova Agenda 2021-2027, la spesa complessiva delle Regioni meridionali a valere sul fondo FESR 2014-2020 non raggiunge la metà del totale.

La necessità di spendere velocemente e al meglio le risorse disponibili è sempre più evidente.

Non vanno poi tralasciati i nuovi strumenti e le nuove strategie messe in campo come risposta alla crisi economica legata al Covid-19.

La crisi sanitaria vissuta nell'ultimo anno ha infatti implicato, inevitabilmente, una crisi economica ed è emersa la necessità per tutti i Paesi dell'UE di recuperare quanto perso e, al tempo stesso, puntare su una nuova crescita grazie al Next Generation UE. Per l'Italia, nello specifico, l'ambizione è quella di affrontare le debolezze strutturali dell'economia, come i perduranti divari territoriali, il basso tasso di partecipazione femminile al mercato del lavoro, la debole crescita della produttività e i ritardi nell'adeguamento delle competenze tecniche, nell'istruzione e nella ricerca.

In tale contesto, il Mezzogiorno si conferma centrale per il perseguimento di una ripresa strutturale, sostenibile e durevole dell'economia nazionale ed è anche per questo che all'area è indirizzato il 40% delle risorse complessive. Si tratta di circa 82 miliardi di euro da utilizzare da qui al 2026 e indirizzati soprattutto a ridurre il divario esistente con il resto del territorio nazionale.

4.1 *Il mercato nazionale del PPP*

Secondo gli ultimi dati disponibili⁷, tra gennaio 2002 e dicembre 2019 i "procedimenti in corso", ovvero le gare aggiudicate e in corso, sono 39 mila e l'importo complessivo in gara ammonta a circa 109 miliardi di euro. Si passa da 330 bandi di PPP per un importo di 1,3 miliardi del 2002 a 3.794 bandi per un importo di 17 miliardi nel 2019, i valori più alti dal 2002.

⁷ IFEL, 2021.

In tale mercato l'81,1% dei bandi è in capo ai Comuni, a cui corrisponde un valore pari al 38,3% degli importi complessivi.

Nel solo 2019 il mercato del PPP registra risultati significativi:

- crescono le opportunità: +0,2% (da 3.787 bandi a 3.794);
- cresce il valore del mercato: +85% (da 9,2 miliardi a 17);
- raddoppia la dimensione media dei contratti: +104% (da 3,6 milioni a 7,3).

Tutto questo anche grazie alla presenza di sei maxi-iniziative di importo unitario superiore a 500 milioni di euro, dell'importo complessivo di oltre 8 miliardi (il 18% dei 45 miliardi di valore complessivo dei PPP), nei settori acqua (3,7 miliardi complessivi per la gestione del servizio idrico integrato nelle province di Rimini e Reggio-Emilia), strade (2,8 miliardi per la gestione di alcune importanti tratte autostradali del Nord, quali A12 Sestri Levante-Livorno, A11/A12 Viareggio-Lucca, A15 diramazione per La Spezia, A10 Savona-Ventimiglia, A21 Torino-Alessandria-Piacenza, A5 Torino-Ivrea-Quincinetto, Bretella di collegamento A4/A5 Ivrea-Santhià, la diramazione Torino-Pinerolo e il Sistema Autostradale Tangenziale Torinese) e gas (servizio di distribuzione del gas naturale nell'ambito territoriale Torino 1 e di Napoli 1).

Il 2020 segna poi un rallentamento con 2.699 bandi (-28,9% rispetto al 2019) per un valore di circa 6,1 miliardi, (-64%). Tuttavia, viene precisato che se da un lato tale crollo è fisiologico, considerando il valore record del 2019, dall'altro è sicuramente condizionato dall'emergenza Covid-19, che ha rallentato l'attività delle stazioni appaltanti, e dalle misure di semplificazione e velocizzazione contenute nel decreto Semplificazioni che sembrano favorire il ricorso agli appalti tradizionali.

Infatti, in base ai primi risultati relativi al 2020, si rileva la forte crescita degli importi degli appalti di lavori tradizionali e di quelli di costruzione/manutenzione e gestione ma non per i PPP.

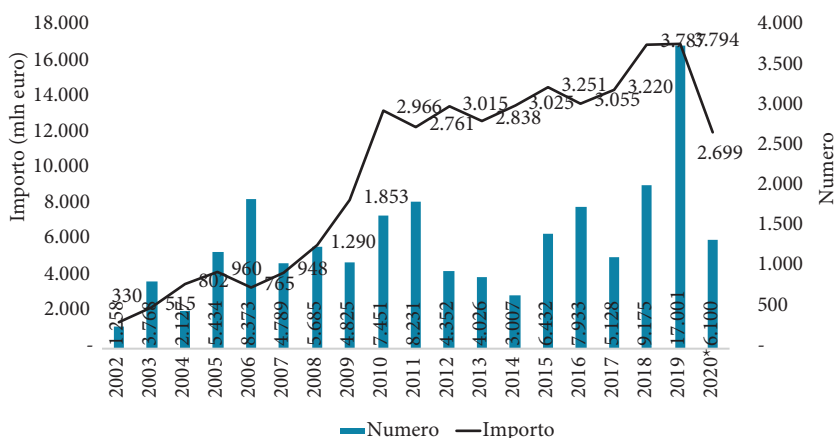
Il rallentamento del PPP nel 2020 è confermato anche dal minor peso sulle opere pubbliche.

Complessivamente nel 2020 sono stati indetti 21.784 bandi di opere pubbliche per un valore di circa 45 miliardi che, rispetto ai valori del 2019, corrispondono a un calo del 7,4% riguardo al numero (23.532 bandi) ma ad una sostanziale stabilità degli importi (45,1 miliardi; -0,2%).

Il peso del PPP sul mercato delle opere pubbliche ritorna quindi ai livelli del 2009. Guardando al numero si passa da quote me-

die del 17% negli ultimi dieci anni, al 12,3% nel 2020; mentre in riferimento all'importo si passa da quote medie del 26,7% negli ultimi dieci anni, con picchi del 41% nel 2016 e del 38% nel 2019, al 13,5% nel 2020.

Graf. 9. Mercato PPP: bandi di gara pubblicati nel periodo 2002-2020*.



* Dato provvisorio.

Fonte: IFEL, 2021.

Se poi guardiamo ai settori di riferimento, osservando le classifiche dei contratti di PPP banditi in Italia nell'ultimo quinquennio per servizio prevalente, e considerando una nuova classificazione dei contratti di PPP introdotta dall'Osservatorio nel 2019, si rileva il primato dei servizi di gestione degli impianti sportivi riguardo al numero e le prime tre posizioni dei servizi energetici riguardo all'importo.

Nel dettaglio, tra il 2015 e il 2019 si registrano 4.050 bandi per la gestione degli impianti sportivi (il 24% della domanda complessiva di PPP) e l'importo in gara ammonta a circa 2 miliardi di euro (il 4%). Tali quantità corrispondono a valori medi annui di 810 bandi e 405 milioni, ambedue in forte crescita rispetto ai valori medi dei tredici anni precedenti (352 bandi e 147 milioni).

I Comuni sono i committenti di oltre il 90% dei bandi per la gestione degli impianti sportivi e dei relativi importi.

Al primo posto della classifica economica, invece, si posizionano i servizi di distribuzione del gas, con oltre 6,6 miliardi di euro pari al 14,5% del valore del mercato. Anche in questo ambito sono protagonisti i Comuni con circa 5 miliardi pari al 75% del mercato di riferimento. Seguono i servizi di facility management agli edifici (e, in questo caso, sono protagonisti Regioni, enti della sanità, aziende ed enti per l'edilizia residenziale pubblica) e quelli di gestione, manutenzione e riqualificazione degli impianti di pubblica illuminazione.

Tab. 1. Mercato PPP, bandi di gara pubblicati per tipo di servizio gestito, somma 2002-2019 e 2015-2019.

	Numero bandi	Importo (mln euro)	Numero bandi	Importo (mln euro)
	Somma 2002-2009		Somma 2015-2019	
Distribuzione gas	899	10.991	131	6.627
Manutenzione edifici e servizio energia	1.479	14.364	842	6.557
Illuminazione pubblica	1.252	7.915	851	6.112
Infrastrutture e servizi per la mobilità	3.826	29.912	1.627	4.851
Assistenza socio-assistenziale	1.102	5.243	505	3.473
Rifiuti e igiene urbana	321	7.131	110	2.638
Ristorazione	4.606	3.444	2.274	2.149
Sport	8.623	3.929	4.050	2.024
Servizi cimiteriali	1.474	2.729	508	901
Attività commerciali e per il turismo	3.204	1.510	1.670	874
Pubblicità e pubbliche affissioni	3.745	1.487	1.375	615
Asili nido	963	987	484	533
Beni e attività culturali	2.026	819	1.116	411
Generazione/distribuzione energia	2.346	3.632	233	366
Verde pubblico e arredo urbano	2.154	238	939	128
Altro	1.154	14.664	391	7.412
TOTALE	39.174	108.995	17.106	45.671

Fonte: IFEL, 2021.

I dati evidenziano, inoltre, l'importanza della domanda espressa dai Comuni sia nell'ambito dell'intero mercato delle opere pubbliche sia nel PPP. Nell'intero periodo in osservazione, ai Comuni spettano quote medie del 58% per numero di bandi e del 25% per importo rispetto al mercato complessivo delle opere pubbliche e dell'81% per numero e del 38% per importo rispetto ai PPP. Tra gli altri committenti di opere pubbliche e di PPP, dal lato degli importi in gara, si distinguono le aziende speciali, con quote del 12% per le opere pubbliche e del 15% per i PPP per affidamenti di lavori e servizi nei settori acqua, energia, rifiuti e trasporti.

In particolare, il numero complessivo di procedimenti attivati dai Comuni dal 2002 al 2019 è di 36.082; di questi 31.759 sono procedimenti in corso o conclusi e 4.323 (pari al 12%) sono procedimenti interrotti per varie cause: bandi annullati, gare deserte o non aggiudicate per irregolarità e aggiudicazioni revocate.

In termini di importo, il valore complessivo dei procedimenti attivati è di 57,4 miliardi di euro, dei quali 15,6 miliardi (il 27%) riguarda procedimenti interrotti.

Il rapporto percentuale tra i procedimenti interrotti e i procedimenti attivati si riduce nel corso del periodo analizzato, passando dal 28% del 2002, quando a fronte di 363 procedimenti avviati i bandi interrotti sono stati 100, fino al 7% del 2019 quando, a fronte di 3.325 procedure attivate, le interruzioni sono state 227. Anche considerando i procedimenti in base agli importi, quelli interrotti rappresentavano il 43% di quelli attivati nel 2002 e solo il 10% nel 2019.

La principale causa di interruzione delle procedure di affidamento riscontrata è da ricondurre a gare dichiarate deserte, ovvero gare per le quali non sono pervenute offerte, o non aggiudicate per mancanza di offerte valide (74% del totale dei procedimenti interrotti).

Un'ulteriore criticità è legata ai tempi medi di aggiudicazione (tempo che intercorre tra la data di pubblicazione del bando e la data di aggiudicazione) che risultano essere abbastanza lunghi. Da un monitoraggio su 5.484 contratti di PPP dei Comuni aggiudicati di importo complessivo pari a 23,8 miliardi di euro (pari al 68% del totale dei bandi aggiudicati e all'83% degli importi complessivamente aggiudicati) emergono tempi medi di aggiudicazione differenziati per dimensione economica del bando e tipologia contrattuale. I 4.614 contratti di importo fino a 5 milioni di euro raggiungono i 123 gior-

ni, mentre gli 870 contratti di importo superiore a 5 milioni di euro arrivano a 250 giorni. Queste tempistiche si rilevano mediamente più lunghe se si tratta di concessioni di lavori con finanza di progetto, per le quali si arriva fino a 236 giorni con un picco di 304 giorni nel caso di bandi di importo superiore ai 5 milioni di euro. Si osservano tempi più ridotti per le altre tipologie contrattuali, in particolare per le concessioni di servizi e altri servizi energetici, per le quali i giorni medi necessari per arrivare ad un'aggiudicazione si riducono a 121.

Nonostante i dati in crescita registrati negli ultimi anni, continuano a sussistere quindi carenze strutturali (normative, burocratiche e contrattuali) che costituiscono un freno al pieno sviluppo dello strumento. Va, comunque, segnalata una minore incidenza delle iniziative interrotte su quelle avviate rispetto al passato. Nel trend storico, infatti, si passa da quote superiori al 20% nel triennio 2002-2004 a quote comprese tra il 14% e il 17% nel periodo 2005-2012, fino ad arrivare al 13% nel 2013 e al 9% degli ultimi anni. Tra i motivi della riduzione registrata vi è sicuramente la crescita della qualità tecnico-progettuale delle stazioni appaltanti.

4.2 I fondi comunitari: lo stato dell'arte per le Regioni del Mezzogiorno

Nell'ambito dell'Agenda 2014-2020 sono state assegnate all'Italia risorse per un ammontare pari a 43,7 miliardi di euro, di cui 32,8 relative ai Fondi strutturali e circa 11 miliardi a valere sui Fondi per lo sviluppo rurale (FEASR) e per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP); a queste risorse vanno aggiunte quelle del cofinanziamento nazionale.

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

Secondo i dati della Commissione Europea⁸ emerge, per il FESR, un livello medio di spesa a fine 2020 di poco inferiore al 50% con un livello di impegni che sfiora la totalità delle risorse disponibili (99,3%). Fra le diverse Regioni del Mezzogiorno, Abruzzo, Calabria, Molise e

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

Sicilia fanno registrare percentuali di risorse impegnate inferiori alla media meridionale. In termini di spesa, invece, solo Basilicata e Puglia vanno oltre la media dell'area.

Tab. 2. PO FESR delle Regioni del Mezzogiorno: risorse e attuazione al 31/12/2020.

	<i>Risorse previste</i>	<i>Risorse impegnate</i>		<i>Risorse spese</i>	
	mln euro	mln euro	peso%	mln euro	peso%
Abruzzo	275,5	200,8	73%	78,0	28%
Basilicata	550,7	845,1	153%	198,2	54%
Calabria	1.860,7	736,7	40%	736,7	40%
Campania	4.113,5	4.148,8	101%	1.586,4	39%
Molise	88,9	85,6	96%	28,8	32%
Puglia	3.485,1	4.334,5	124%	2.523,1	72%
Sardegna	931,0	1.047,9	113%	410,4	44%
Sicilia	4.273,0	4.067,0	95%	1.813,6	42%
<i>Totale Mezzogiorno</i>	<i>15.578,4</i>	<i>15.466,4</i>	<i>99,3%</i>	<i>7.375,2</i>	<i>47,3%</i>

Fonte: SRM su dati Commissione Europea, 2021.

Nonostante le diverse misure adottate nel corso del tempo per accelerare l'attuazione e, quindi, la spesa dei fondi comunitari (come la stipula, nel 2015, dei Patti per il Sud), i risultati in termini complessivi mostrano ancora un forte ritardo della spesa delle risorse disponibili, soprattutto se si considera che siamo ormai nella fase di avvio della nuova Agenda 2021-2027.

È pur vero che, storicamente, l'impulso maggiore alla spesa si è registrato proprio negli ultimi anni (e in particolare in quelli legati alla regola N+3), ma l'auspicio è stato sempre quello di derogare a tale consuetudine per poter dare avvio alla nuova Agenda nei tempi giusti.

Gli eventi legati al Covid-19, se pure hanno permesso una riprogrammazione delle risorse che ha in alcuni casi impresso una spinta accelerativa alla spesa, hanno anche segnato una serie di rallentamenti, legati ad esempio alla materiale interruzione di molte attività. Il risultato è che ci sono ancora molte risorse da spendere con un gap temporale che sembra essere in linea con il passato.

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

- un'Europa più intelligente attraverso la promozione di una trasformazione economica innovativa e intelligente (OP1);
- un'Europa più verde e a basse emissioni di carbonio attraverso la promozione di una transizione verso un'energia pulita ed equa, di investimenti verdi e blu, dell'economia circolare, dell'adattamento ai cambiamenti climatici e della gestione e prevenzione dei rischi (OP2);
- un'Europa più connessa attraverso il rafforzamento della mobilità e della connettività regionale alle TIC (OP3);
- un'Europa più sociale attraverso l'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali (OP4);
- un'Europa più vicina ai cittadini attraverso la promozione dello sviluppo sostenibile e integrato delle zone urbane, rurali e costiere e delle iniziative locali (OP5).

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

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

5. Considerazioni conclusive

Gli eventi straordinari che hanno caratterizzato il 2020, determinando importanti ricadute sul piano economico e sociale, hanno

impattato anche sulla gestione finanziaria degli enti segnando una discontinuità rispetto al passato.

Se nel decennio precedente l'attenzione era, infatti, dedicata a contenere la dinamica evolutiva della spesa per ricondurre l'andamento dei conti pubblici su un sentiero di continuo e graduale rientro del debito pubblico nei parametri comunitari, nel corso dell'ultimo anno la crisi sanitaria ha catalizzato l'attenzione imponendo risposte immediate nel ridefinire le linee dell'azione amministrativa nel fronteggiare la nuova situazione emergenziale.

Per quanto riguarda i singoli strumenti analizzati, nel 2020 si registra un calo di sottoscrizione di mutui (in termini di volumi) del 17,8%, segnando un cambio di tendenza rispetto agli ultimi due anni che hanno vissuto una fase espansiva. Ovviamente non è possibile dire sin d'ora quanto questa situazione sia occasionale, ma è indubbio che gli eventi vissuti hanno contribuito a generare tale andamento. L'auspicio è che si tratti di un cambio di passo solo momentaneo e che, già dal prossimo anno, si possa registrare una crescita delle sottoscrizioni in modo da recuperare i volumi via via persi nel corso del tempo. Si ricorda, in merito, che negli ultimi 10 anni la media annuale dei mutui concessi è passata da quasi 1,5 miliardi di euro dei primi 5 anni del periodo considerato, agli 895 milioni degli anni successivi.

Una dinamica simile si registra anche per quanto riguarda il coinvolgimento del capitale privato. Il 2020 segna un rallentamento con quasi il 30% di bandi in meno rispetto al 2019 (-64% il calo in termini di importi); tuttavia, viene precisato come se da un lato tale crollo è fisiologico, considerando il valore record del 2019, dall'altro è sicuramente condizionato dall'emergenza Covid-19, che ha rallentato l'attività delle stazioni appaltanti, e dalle misure di semplificazione e velocizzazione contenute nel decreto Semplificazioni che sembrano favorire il ricorso agli appalti tradizionali.

Rimangono poi ancora vere le criticità che hanno caratterizzato gli anni precedenti e che restano sullo sfondo con tutta la loro problematicità: capacità tecnica delle stazioni appaltanti, incertezza dei tempi e sulle decisioni pubbliche, corretta attribuzione del rischio e cultura imprenditoriale basata sull'appalto di lavori e non sulla gestione, restano ad oggi elementi di freno per un corretto sviluppo del PPP. Ciononostante, emergono anche alcuni segnali di miglioramento nell'utilizzo dello strumento; tra questi, la riduzione del rapporto tra

i procedimenti interrotti e quelli attivati che si riduce passando dal 28% del 2002 a circa il 10% degli ultimi anni.

Per quanto concerne, poi, l'attuazione dei fondi comunitari si vede come, ad Agenda ormai conclusa, e nonostante un'importante quota di risorse impegnate, la spesa effettiva viaggi ancora a rilento raggiungendo per i programmi FESR delle Regioni del Mezzogiorno meno del 50% dell'ammontare disponibile. Analogamente a quanto accaduto in passato, è molto probabile che da qui in poi ci sia una forte accelerazione della stessa; l'esperienza dimostra, infatti, come la spesa abbia sempre fatto registrare un'impennata nell'ultimo periodo disponibile, anche come conseguenza del timore di perdere risorse.

Gli eventi legati al Covid-19, se pure hanno permesso una riprogrammazione delle risorse che ha in alcuni casi impresso una spinta accelerativa alla spesa, hanno anche segnato una serie di rallentamenti, legati ad esempio alla materiale interruzione di molte attività. Il risultato è che ci sono ancora molte risorse da spendere con un gap temporale che sembra essere in linea con il passato.

Per gli anni a venire, quindi, non solo bisognerà concentrarsi sul completamento delle attività legate alla Programmazione 2014-2020, ma sarà importante avviare celermente la nuova Programmazione 2021-2027 e, parallelamente, concentrarsi sui nuovi strumenti disponibili.

Da qui al 2026, infatti, il nostro Paese avrà, e dovrà utilizzare al meglio, circa 235 miliardi di euro del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Il Mezzogiorno, in particolare, potrà contare sul 40% delle risorse complessive e territorialmente ripartibili; si tratta di 82 miliardi di euro da impiegare in complementarità con la programmazione dei fondi strutturali 2021-2027 e con il programma React-EU.

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

Riferimenti bibliografici

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

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

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

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

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

Commissione Europea (2019), *European and Structural Investment Funds*, Strategic Report.

Corte dei Conti (2021), *Relazione sulla gestione finanziaria degli Enti locali*.

Governo Italiano, *Patti per il Sud*.

Governo Italiano (Anni vari), *Legge di Bilancio*.

Governo Italiano (2014), *Accordo di Partenariato 2014-2020*.

Guida agli Enti locali (Anni vari), «Il Sole 24 Ore».

IFEL (2021), *I Comuni e il Partenariato Pubblico Privato*. Quarta edizione, 2020.

Intesa Sanpaolo (Anni vari), *Finanza Locale Monitor*.

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

Osservatorio Nazionale Project Financing (2019), *Il mercato del PPP in Italia. Rapporto 2018*.

SRM (2004), *La finanza pubblica locale nel Mezzogiorno ed il ruolo del sistema bancario: province e comuni*.

SRM (dal 2005 al 2011), *Il finanziamento degli investimenti degli Enti Locali: gli strumenti ed il loro utilizzo*, in *La finanza locale in Italia*, Franco Angeli, Milano.

SRM (dal 2012 al 2016), *Il finanziamento degli investimenti degli Enti Locali e Territoriali: gli strumenti ed il loro utilizzo*, in *La finanza territoriale in Italia*, Franco Angeli, Milano.

SRM (dal 2017 al 2020), *Il finanziamento degli investimenti degli Enti Locali e Territoriali: gli strumenti ed il loro utilizzo*, in *La finanza territoriale*, Rubettino, Soveria Mannelli.

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

Parte monografica
Le Regioni in epoca Covid

Introduzione

*Paolo Liberati**

1. È molto probabile che l'assetto nel quale Regioni e Comuni si troveranno ad operare in era post-Covid risentirà degli effetti provocati dall'emergenza sanitaria. Tuttavia, non è dato pensare che l'era pre-Covid, per gli enti territoriali, sia stata scevra di problemi relativi sia al finanziamento delle funzioni loro assegnate, sia al funzionamento dei connessi meccanismi perequativi. Semmai, la crisi sanitaria ha contribuito a rendere più visibili alcune pre-esistenti criticità. Si tratta allora di comprendere se e in che misura le vicende sanitarie siano in grado di orientare processi di riforma e di razionalizzazione dell'intero impianto di finanza territoriale. Ciò anche in ragione del fatto che – come recentemente affermato dalla Corte dei conti nel *Rapporto sul Coordinamento della Finanza Pubblica* del 2021 – la pandemia ha causato costi non esclusivamente finanziari, il cui profilo – ancora adesso – non appare chiaramente definito in termini di adattamenti ai quali i sistemi regionali saranno sottoposti, se dovesse prolungarsi il regime di convivenza con il virus. In ogni caso, le conseguenze sul fronte delle risorse necessarie potranno essere rilevanti, e tali da sollecitare una riflessione su quanto sia stato opportuno, nel tempo, aver perseguito obiettivi di contenimento delle risorse pubbliche non sempre immediatamente interpretabili, se non sotto il profilo strettamente contabile. Ciò soprattutto in relazione alla differente qualità dei servizi offerti a livello regionale, alla carenza di personale dovuta alle limitazioni nella programmazione delle risorse professionali, all'accentuarsi dell'uscita dal sistema pubblico nel campo dell'assistenza territoriale e domiciliare, alla scarsità degli investimenti causata dalla ristrettezza delle risorse correnti, all'elevato grado di mobilità sanitaria inter-regionale, e – non ultimo – alla generale minore estensione

* Università Roma Tre, Dipartimento di Economia.

della spesa pubblica nel confronto con altri Paesi europei. Secondo il rapporto dell'OCSE *Health at a glance* del 2020, infatti, la quota di spesa sanitaria pubblica – in rapporto al Pil – è in Italia, ancora nel 2019 prima della pandemia, inferiore a quella registrata in Austria, Belgio, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Olanda, Regno Unito e Svezia.

2. Il lato sanitario, ampiamente discusso nelle pagine di questo Rapporto, costituisce solo la parte più evidente delle difficoltà connesse al funzionamento ordinato di un sistema di finanza territoriale. Ad esso, si devono poi aggiungere elementi di criticità ulteriori che sono anche opportunamente trattati nei capitoli del Rapporto, sia nelle loro linee generali, sia negli aspetti relativi all'analisi delle condizioni necessarie affinché i fondi del PNRR possano essere impiegati con ricadute positive di lungo periodo e non solo congiunturali. Da un lato, le potenziali opportunità di cambiamento dovranno essere misurate con riguardo all'ausilio che tali risorse potranno fornire alla concreta rimozione degli ostacoli che possono aver inciso sull'assetto della finanza territoriale. D'altro lato, si rende opportuno garantire al sistema territoriale condizioni di normalità di lungo periodo nell'erogazione dei servizi (non solo sanitari) e nelle corrispondenti modalità di finanziamento. È comunque innegabile che per la rilevanza quantitativa assunta nei bilanci regionali (in totale circa 117 miliardi di euro nel 2020), il futuro dei sistemi di finanza territoriale dipenderà fortemente dal consolidamento di un equilibrio tra spesa sanitaria e modalità del suo finanziamento. A tale riguardo, le risorse del PNRR – unite a quelle che nel corso di questi mesi sono state messe a disposizione del settore sanitario (ad esempio, quelle previste dal DL 34/2020 per il piano di riorganizzazione della rete ospedaliera) – potranno avere un impatto rilevante non solo per rimediare alle criticità attuali e passate, ma anche per agevolare un processo di stabilizzazione delle modalità di finanziamento. In particolare, sarà opportuno intervenire sull'ambiguità che nel corso degli anni si è manifestata proprio sul piano della coerenza tra natura delle funzioni e risorse destinate alle stesse. Si tratta di un tema generale e ricorrente nell'ambito del finanziamento di Regioni e Comuni; e si tratta di un'ambiguità che, nel caso della sanità, ha una sua declinazione specifica rappresentata dall'aver impiegato strutturalmente quote di

tributi regionali (IRAP e addizionale IRPEF per circa 25 miliardi di euro) a parziale copertura del fabbisogno sanitario regionale derivante dalla fornitura di Livelli Essenziali di Assistenza (LEA). Si tratta di un assetto che non eccelle per trasparenza: da un lato, le quote di tributi regionali a copertura del fabbisogno sanitario sono imputate ad aliquota base, quindi a prescindere dall'effettiva politica tributaria delle Regioni. Nei fatti, in aggregato, circa l'80 per cento del gettito dei due tributi è sostanzialmente vincolato alla copertura del fabbisogno sanitario (Corte dei conti, *Rapporto sul Coordinamento della Finanza Pubblica*, 2020). Dall'altro, il progressivo svuotamento della base imponibile IRAP – impiegata come strumento di politica economica a livello centrale quasi a sancirne l'incompatibilità con obiettivi di autonomia locale – ha condotto alla necessità di incrementare la quota di compartecipazione IVA a copertura del fabbisogno sanitario di circa 30 punti percentuali dal momento della sua introduzione con il D.Lgs. 56/00. Sulla scarsa trasparenza di questo assetto, poi, ha anche pesato l'irrelevanza della standardizzazione del fabbisogno sanitario e la conseguente ripartizione delle risorse disponibili in base alla popolazione pesata. Il completamento di questo processo, invece, potrebbe rendere più lineare e accettabile un sistema di finanziamento interamente basato su risorse centrali derivanti da fiscalità generale nazionale. Ciò anche in ragione del fatto che il buon funzionamento dei sistemi sanitari “regionali” – come osservato durante l'emergenza Covid – non apporta benefici limitati alla singola Regione, ma costituisce un tassello di un complesso Sistema sanitario nazionale con pesanti esternalità positive e negative. Di questa complessità, la fiscalità generale potrebbe forse farsi carico con maggiore adeguatezza rispetto all'alternativo ricorso a tributi propri regionali.

3. Se poi si fa eccezione per il caso dei LEA in campo sanitario, a livello regionale non si è ancora pervenuti alla definizione di analoghi livelli essenziali di servizio in ambito non sanitario. Il percorso di superamento della spesa storica, che pure ha costituito uno dei principi ispiratori del nuovo assetto di finanza territoriale, assume così tratti ancora incerti. A complicare il quadro – almeno in una certa misura – contribuiscono le recenti istanze di regionalismo differenziato, in ragione delle diverse modalità di finanziamento che sarebbero potenzialmente associate a tale differenziazione, e costituite – in so-

stanza – dalla devoluzione alle Regioni interessate dei tributi nazionali riscossi sui rispettivi territori. Una modalità in cui si insinua il rischio di una frammentazione non reversibile del sistema tributario nazionale, e più prossima a quella – peraltro anche molto criticata – che caratterizza il finanziamento delle Regioni a statuto speciale.

4. L'attualità di un problema di coerenza nel sistema di finanziamento delle funzioni fondamentali si deve sostanzialmente all'incertezza che ne ha caratterizzato il percorso. Il processo avviato con il D.Lgs. 56/2000, poi integrato con la legge n. 42/2009, e riproposto con il D.Lgs. n. 68/2011 ha subito continui rinvii, l'ultimo dei quali si deve alla L. 176/2020 che ha posticipato al 2023 la definizione delle norme relative. Seppure l'impianto del D.Lgs. n. 68/2011 fu importante nella misura in cui ristabiliva la distinzione tra spese relative ai livelli essenziali in materia di sanità, assistenza, istruzione e trasporto pubblico locale e spese non soggette al vincolo dei livelli essenziali, confermava allo stesso tempo che il finanziamento dei livelli essenziali dovesse avvenire a valere anche su entrate proprie (in particolare addizionale regionale IRPEF e IRAP). Come residuo, non in termini quantitativi, il finanziamento avrebbe dovuto essere integrato da una compartecipazione regionale all'IVA e da quote del fondo perequativo riconducibili a quella stessa compartecipazione. Per certi versi, le criticità di un modello di finanziamento così strutturato hanno contribuito ad oscurare anche i vantaggi che da tale struttura era lecito attendersi, cioè quello di creare uno stretto collegamento tra la tipologia di prelievo e il finanziamento delle competenze regionali, un fattore su cui si insiste non senza ragioni in gran parte della teoria del decentramento, fino ad ipotizzare – in alcuni casi – un più largo impiego delle imposte di scopo. Da cui consegue, generalmente, che una certa preferibilità sia da accordarsi a sistemi di finanza territoriale basati su regimi di separazione delle fonti, in modo da evitare sovrapposizione di interventi su uno stesso tributo da parte di più livelli di governo, e da rendere più netto il percorso che collega entrate e spese. In Italia, questo regime – nel caso regionale – è stato solo parzialmente adottato: l'IRAP sarebbe – in linea di principio – conforme al principio di separazione delle fonti; tuttavia i frequenti interventi sul tributo da parte del governo centrale hanno compromesso l'autonomia tributaria regionale che su questa base si era pensata con la riforma di fine anni

Novanta. Le prospettive di riforma non sembrano rafforzare il grado di autonomia regionale, se dovessero prevalere le istanze di abolizione dell'IRAP e la sua sostituzione con addizionali all'imposta sulle società di persino più difficile manovrabilità da parte delle Regioni. Altrettanto problematico, nel tempo, si è mostrato l'impiego dell'addizionale IRPEF, per almeno tre ragioni: la prima consiste nel fatto che tre livelli di governo insistono su una stessa imposta, con possibilità di alterare la progressività centrale; la seconda, che all'IRPEF è ormai associata una limitata estensione della base imponibile e una limitata applicazione del principio di progressività; la terza è riconducibile all'elevato grado di evasione del tributo (circa 38 miliardi di *tax gap* secondo la *Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva* del 2020), con l'effetto di divaricare proprio la necessaria corrispondenza che a livello locale dovrebbe emergere tra contribuenti e fruitori di beni e servizi pubblici locali. La commistione finora intervenuta nel sistema di finanziamento regionale ha poi contribuito a limitare gli spazi di autonomia regionale alla quota non sanitaria di IRAP e addizionale IRPEF, al gettito della tassa automobilistica regionale, e al gettito dei tributi minori. Si tratta complessivamente di circa 16 miliardi di euro, che rappresentano il 14,6 per cento del gettito totale derivante dai tributi propri. Inoltre, occorre considerare che non tutto il gettito di IRAP e addizionale IRPEF che eccede la quota sanitaria può considerarsi espressione di un autonomo esercizio della potestà impositiva regionale, dato che in alcune Regioni l'aumento si è reso necessario – in quanto obbligatorio – nel caso di disavanzi sanitari. È questo un elemento su cui riflettere, nella prospettiva del completamento del processo di decentramento fiscale, dato che la quota di tributi propri sul totale delle entrate regionali tende a decrescere nel tempo: dal 2009 al 2018 (in termini di riscossioni) la quota di tributi propri sul totale delle entrate regionali effettive si è ridotta da poco meno del 40 per cento a poco più del 29 per cento, una tendenza che appare in contrasto con l'obiettivo di assegnare alle Regioni maggiore autonomia e responsabilità nell'attuazione di scelte non vincolate dalla fornitura dei livelli essenziali, e che può procurare maggiori problemi alle Regioni meno dotate di capacità fiscale complessiva.

5. Al riguardo, nella prospettiva sopra delineata di uno stabile e ordinato sistema di finanza territoriale, anche a seguito dell'impiego

dei fondi PNRR, sarebbe opportuno convergere verso un modello di finanziamento dei livelli essenziali che consista nel prevedere la devoluzione di quote di tributi centrali sulla base del fabbisogno standard, con esplicita direzione verticale, così da affrancare dai livelli essenziali l'impiego di tributi propri. Tale struttura di finanziamento presenta vantaggi per il governo centrale, che consistono nella maggiore semplicità ed efficienza del sistema fiscale complessivo e, possibilmente, nella maggiore capacità di controllo della pressione tributaria nazionale. Le Regioni, dal canto loro, potrebbero contare su una maggiore prevedibilità delle risorse e sulla garanzia che obiettivi nazionali siano finanziati con risorse derivanti da fiscalità generale. Il ricorso alle compartecipazioni per la copertura dei fabbisogni connessi ai livelli essenziali avrebbe poi un ulteriore vantaggio, quello di rendere superflua la presenza di un meccanismo esplicito di perequazione, dato che l'effetto perequativo sarebbe implicito nelle modalità di assegnazione della compartecipazione, rendendone evidente il carattere verticale, piuttosto che l'aspetto redistributivo (nozionale) tra Regioni su beni e servizi di interesse nazionale. Per ciò che concerne le modalità di finanziamento delle funzioni per le quali non è previsto un livello essenziale di servizio, va invece osservato che si tratta di spese la cui determinazione è lasciata alle Regioni sulla base delle loro caratteristiche, delle loro specifiche esigenze, e del sistema di preferenze dei cittadini/elettori. Viene quindi meno la necessità che il governo centrale proceda alla quantificazione di un fabbisogno – sia esso definito in termini di spesa storica o standard – dato che il tipo di beni e servizi erogati dagli enti territoriali potrà divergere sostanzialmente tra essi; e ne consegue che la naturale fonte di finanziamento sia costituita dalle risorse proprie degli enti stessi. Si tratta, ovviamente, di una strada non priva di problemi. In primo luogo, torna la questione di quali siano i tributi più adeguati ad essere decentrati; in secondo luogo, in presenza di differenziali di reddito e ricchezza, uno stesso tributo – a parità di aliquota – può produrre gettiti diversi in relazione alla distribuzione della base imponibile di riferimento; in terzo luogo, i tributi regionali potrebbero essere insufficienti a garantire adeguati livelli di servizio, il che richiama la necessità di trasferimenti perequativi basati sui differenziali di capacità fiscale e di natura orizzontale. Sono problemi che affliggono la teoria e la pratica italiana del decentramento da molto tempo; ma per quanto detto, nella prospettiva di riordino del prelievo

territoriale, sarà necessario considerare anche le specifiche direzioni di riforma del sistema tributario centrale che dovrebbero accompagnare il PNRR. Ciò vale in particolare per l'imposta personale sul reddito, un'imposta che è attualmente distribuita su tre livelli di governo, ma che appare la più problematica dal punto di vista della struttura.

6. Alcune criticità regionali possono poi essere ribaltate in modo analogo a livello comunale. Anche in questo caso, appare in ritardo il processo di definizione dei fabbisogni legati alle funzioni fondamentali che prevedano livelli essenziali delle prestazioni, e molta incertezza, negli anni, si è manifestata sul ruolo di specifiche fonti di finanziamento, con particolare riferimento ai prelievi di tipo immobiliare. Appaiono, inoltre, piuttosto incerti i meccanismi perequativi finora predisposti attraverso il Fondo di Solidarietà Comunale (FSC), sia per ciò che riguarda le modalità di distribuzione, sia per ciò che concerne l'estensione della perequazione dei livelli essenziali e delle capacità fiscali. In particolare, a conferma di una scarsa trasparenza del sistema di finanziamento, va osservato che il FSC dovrebbe contemporaneamente provvedere a compensare i differenziali di fabbisogno standard e di capacità fiscali, sostanzialmente in contraddizione con l'impianto originario della L. 42/2009 che prevedeva distinti sistemi di perequazione. Inoltre, l'alimentazione del fondo non è garantita da fiscalità generale, ma principalmente da una quota del gettito Imu (al netto di alcuni correttivi e aggiustamenti), sollevando perplessità anche in ordine all'uso redistributivo di un'imposta che per sua natura ben si adatta a garantire una tendenziale correlazione tra prelievo fiscale e beneficio della spesa locale in beni e servizi. Anche nel caso comunale, dunque, la maggiore debolezza consiste nella difficoltà di tracciare una netta linea di demarcazione nel finanziamento di funzioni che rispondono a logiche diverse e pongono problematiche differenziate, inclusa quella derivante dalla distribuzione geografica dei singoli Comuni.

7. Sulle criticità finora descritte e su quelle ad esse complementari – soprattutto dal lato della spesa – il Rapporto interviene puntualmente con diverse linee di riflessione. Il capitolo di *Ferretti, Gori, Grazzini, Lattarulo e Macchi* pone bene in evidenza proprio molti dei nodi che i sistemi sanitari regionali hanno dovuto affrontare nel periodo pandemico. L'emergenza sanitaria, sotto questo profilo, ha

riportato all'attenzione il tema mai del tutto superato dei rapporti tra centro e territori e, accanto a questo, il tema delle disparità territoriali nella garanzia di servizi essenziali per i cittadini. Il concetto di competenza concorrente, incluso nel titolo V, non fornisce di per sé una guida soddisfacente all'adeguata comprensione delle varie modalità con cui la questione sanitaria si può manifestare. Tanto che la Corte Costituzionale (4/2021) ha rilevato profili di incostituzionalità nell'applicazione di una legge regionale che recava misure di contenimento della diffusione del Covid nelle attività economiche e sociali regionali in relazione allo stato d'emergenza, riscontrando una violazione dell'art. 117 comma 2, lett. q), cioè della competenza esclusiva statale in materia di profilassi internazionale. Certamente, come notano gli Autori, la pandemia ha prodotto effetti asimmetrici, il cui trattamento richiederebbe, in linea di principio, politiche regionali asimmetriche; tuttavia, in ragione delle rilevanti esternalità negative prodotte sul territorio nazionale, politiche centralizzate si renderebbero più opportune. Nel caso italiano, così come in letteratura e in assenza di un controfattuale, non è immediato stabilire la superiorità pratica di un sistema decentrato rispetto ad un sistema centralizzato. Tuttavia, e qui gli Autori colgono un punto rilevante, spesso non si tratta di saltare necessariamente tra i due estremi, ma – tanto in un contesto di accentramento che decentrato – di rafforzare una rete tra istituzioni che riduca le asimmetrie informative e renda più efficaci e condivisi i processi decisionali e di implementazione. Tali modalità sono rinvenibili in politiche di coordinamento istituzionale orizzontale e verticale; ed infatti, seppur attraenti da un punto di vista teorico, l'emergenza sanitaria ha mostrato che le relazioni tra centro e territori hanno assunto forme diverse a seconda delle funzioni, come ad esempio nel caso dell'incremento delle dotazioni di strutture e organici, in quello degli acquisti di dispositivi DPI e ventilatori, sia, infine e soprattutto, nella realizzazione della campagna vaccinale a seguito degli acquisti da parte dell'Unione Europea. Nel lavoro particolare attenzione viene dedicata agli acquisti sanitari in epoca Covid, ambito in cui i processi di riforma e di centralizzazione avviati da tempo – pur nella confusione dell'emergenza – sembrano aver stimolato una maggiore integrazione tra livelli di governo. Questi aspetti appaiono assai rilevanti, dato che – come dimostrato dagli Autori – gli organici, i posti letto in terapia intensiva e la diffusione delle strutture ospedaliere costituiscono

fattori rilevanti nel contrasto alla pandemia, il che pone – in tempi ordinari – la necessità di evitare che i sistemi sanitari siano strutturati con criteri strettamente efficientistici, dato che il contenimento della spesa nel breve periodo può avere effetti amplificativi delle crisi sanitarie. Si tratta di una lezione che dovrebbe auspicabilmente essere metabolizzata anche in funzione di un miglior assetto di coordinamento tra Regioni (orizzontale) e tra Regioni e Stato centrale (verticale), una questione di cui il saggio di *Alessi* si occupa diffusamente nello studio delle relazioni intergovernative durante l'emergenza pandemica. Nello studio si nota come la pandemia abbia incentivato lo sviluppo di un certo grado di concertazione e negoziazione, anche se di natura asistemica e attraverso canali informali. D'altro lato, proprio l'emergenza potrebbe aver scoraggiato forme di dissenso regionale in favore dell'accettazione di decisioni centrali. Come opportunamente notato dall'Autore si tratta di non disperdere questa esperienza, e di ricondurla per quanto possibile nell'ambito di sedi formali per avviare a usi strumentali da parte dei livelli di governo coinvolti.

8. Si tratta di differenze che riflettono lo storico dualismo del Paese e che molto spesso hanno una collocazione territoriale ben definita. Nonostante si ripeta da tempo come essenziale per un adeguato funzionamento dell'intero sistema di finanza territoriale sia il superamento o quantomeno l'attenuazione dei divari territoriali, la chiusura degli stessi tarda a manifestarsi. Non dovrebbero esservi molti dubbi sul fatto che il Mezzogiorno si confermi centrale per il consolidamento di una ripresa strutturale. È anzi assai difficoltoso immaginare che un sano processo di decentramento possa aver luogo in presenza di così ampie differenze, e – soprattutto – in assenza di una politica industriale che sia effettivamente orientata alla loro riduzione. Va notato che il permanere di ampi divari ha conseguenze rilevanti per la tenuta dell'intero sistema di finanza locale, per due ragioni principali. La prima, che i flussi interregionali di risorse – trattandosi di flussi redistributivi – hanno necessità di essere approvati non solo da chi li riceve, ma anche da chi li eroga. Relativamente a questo aspetto, è sufficiente citare la tensione che da anni si manifesta in relazione all'appropriata struttura dei trasferimenti perequativi, tensione anche alimentata dall'aver confuso il ruolo puramente redistributivo di questo strumento con una funzione di natura allocativa. La seconda

ragione, conseguente alla prima, si nutre della percezione, da parte delle Regioni più ricche, che una parte del Paese causi un rallentamento dello sviluppo economico e vanifichi alcune legittime istanze regionalistiche. Sotto questo profilo, il processo di regionalismo differenziato di cui si discute da qualche tempo appare di fatto come una risposta politica all'insufficienza di un intervento strutturalmente rivolto ad appianare i divari. Come ben ricordato nel capitolo di *Capasso e Casolaro*, i divari sono riconducibili a diversi aspetti, che dovrebbero essere oggetto di intervento da parte del PNRR. Si tratta di divari di produttività, di connettività all'interno delle aree rurali, di dispersione delle risorse idriche, di differenziali significativi dell'infrastruttura ferroviaria e dell'inter-modalità, di differenze nel tasso di abbandono scolastico, nel livello di povertà educativa, nel tasso di inclusione di genere e nei tassi di disoccupazione giovanile, nonché nel livello dei servizi essenziali, inclusi quelli relativi ai sistemi sanitari regionali. Gli autori rilevano che potenzialmente gli impatti positivi sul Mezzogiorno che potrebbero derivare dall'impiego dei fondi PNRR potranno essere rilevanti in termini di un maggior peso del Pil meridionale sul Pil totale (dall'attuale 22,7 al 24 per cento nel 2026). Si tratta di effetti di impatto che, in linea di principio, potrebbero essere rafforzati da effetti indotti in grado di sostenere significativi tassi di crescita oltre la scadenza naturale del Piano, soprattutto – come affermano gli Autori – se tali risorse saranno in grado di attivare forze endogene del territorio, e se le previste riforme fiscali e della rete di protezione sociale siano in grado di svolgere un adeguato ruolo di accompagnamento di questo processo. Si tratta di un passaggio necessario per assicurare che l'impatto congiunturale del PNRR eserciti la sua funzione in una prospettiva di lungo periodo.

9. Dei divari territoriali che affliggono da tempo il nostro Paese si trova conferma nel saggio di *Garganese e Porcelli* per ciò che riguarda la fornitura dei servizi sociali, divari che sono associati anche a forti differenze tra Comuni grandi e piccoli all'interno delle Regioni a statuto ordinario. Si tratta di disuguaglianze che – come affermano gli Autori – trovano ragioni di persistenza nella carenza di risorse dovuta ai processi di consolidamento fiscale che hanno accompagnato la crisi del 2009, ma anche al rallentamento della transizione da spesa storica a fabbisogni standard, e alla mancata identificazione – per molti com-

parti – dei livelli essenziali delle prestazioni. Si ritrova, anche in questo caso, la necessità che i sistemi di finanziamento e di perequazione siano nettamente definiti separando il tema del finanziamento delle funzioni essenziali dal finanziamento delle spese di libera determinazione di Regioni e Comuni. Ed è anche essenziale – come propongono gli Autori in una parte della loro analisi – verificare come il processo di monitoraggio fondato sulla fissazione di obiettivi di servizio possa assicurare che le risorse aggiuntive previste dal 2021 al 2030 si traducano in un effettivo potenziamento dei servizi, una conclusione su cui l'analisi empirica proposta apre alcuni dubbi, da cui consegue un avvertimento circa la possibilità che le disuguaglianze territoriali siano effettivamente assorbite, con le maggiori distanze – come di consueto – localizzate nei Comuni delle Regioni meridionali.

10. Particolare attenzione, per le conseguenze che i divari territoriali potranno produrre in relazione ai fondi del PNRR, deve anche essere posta sull'effettiva capacità di assorbimento di tali fondi a livello regionale. L'esperienza relativa all'assorbimento da parte delle Regioni dei fondi di coesione per il finanziamento di progetti di investimento lascia intravedere alcuni nodi problematici. Come esaminato nel saggio di *Piazza e Feletig*, permane nel nostro Paese una certa difficoltà nel rendere operativi i programmi finanziati e nell'erogare la spesa nei tempi stabiliti dalle procedure europee. E ancora una volta, si tratta di difficoltà che presentano un profilo territoriale piuttosto definito, particolarmente concentrato nelle Regioni del Meridione, anche se con alcune eccezioni presenti nel Nord del Paese. Come affermano gli Autori, proprio in relazione alle necessità imposte dai fondi del PNRR in materia di selezione degli enti di programmazione e di rapidità nell'esecuzione dei progetti, sarà necessario approfondire la relazione tra la dinamica realizzativa dei progetti e la capacità istituzionale delle Amministrazioni coinvolte.

11. Quelle sopra evidenziate sono criticità che coinvolgono – in una certa misura – anche il tema dei fabbisogni standard e dei livelli essenziali nell'offerta di beni e servizi pubblici di utilità generale. Al riguardo, il caso degli asili nido è specificamente discusso nel saggio di *Casavecchia e Tondini*. Rispetto all'obiettivo stabilito ormai circa venti anni fa per tutti gli Stati membri del Consiglio Europeo di

fornire – entro il 2010 – un’assistenza all’infanzia per almeno il 33 per cento dei bambini con età inferiore a 3 anni, l’Italia si presenta con notevole ritardo e con differenziali di accesso nuovamente legati alla collocazione territoriale e alla dimensione dei Comuni, oltre che alle condizioni socio-economiche delle famiglie. Ne consegue che i fondi potenzialmente resi disponibili dal PNRR – affinché se ne riscontri un’accettabile efficacia – dovranno essere destinati a attenuare sensibilmente tali differenziali. Si tratta, come accennato in precedenza, di quelle condizioni minime che possono estendere l’effetto congiunturale del PNRR ad un periodo medio-lungo con esiti strutturali. Ma non secondario – e efficacemente puntualizzato dagli Autori – sarà anche il coordinamento tra le politiche di offerta del servizio (creazione di nuovi posti pubblici, e eventuale mix con modelli privatistici di gestione) con le politiche di domanda (trasferimenti monetari alle famiglie). Si tratta di un tema, quello del sostegno alle famiglie attraverso trasferimenti monetari, che ha portata più ampia e riflessi territoriali non trascurabili, come verificato nel saggio di *Corsi, Figari e Gandullia* sugli effetti distributivi e territoriali del supporto pubblico alle famiglie con figli. In particolare, come affermano gli Autori, l’assegno temporaneo per i figli e la prevista abolizione delle detrazioni per figli a carico potranno avere conseguenze per la finanza territoriale, alle quali, a mio avviso, si potrebbero aggiungere alcune incoerenze di una struttura dell’imposta personale che non corregga la capacità contributiva per tener conto della diversa dimensione familiare. Detrazioni e trasferimenti monetari svolgono funzioni diverse che, proprio nella prospettiva degli effetti territoriali che tali strumenti possono produrre, dovrebbero essere valutate in modo coordinato. Ciò anche per attenuare le marcate differenze reddituali tra le diverse aree del Paese che gli Autori pongono in chiara evidenza come risultato dell’analisi. Come più volte sottolineato in questa Introduzione, la chiarezza del sistema di finanziamento costituisce condizione essenziale per il buon funzionamento di sistemi di decentramento. L’attuale modello – basato su una molteplicità di fonti – dovrebbe essere superato e associato alla definizione dei livelli essenziali delle prestazioni. Ma è opportuna una profonda riflessione sull’efficacia di mantenere trasferimenti monetari alle famiglie per garantire l’accesso a strutture in condizioni in cui esse siano insufficienti, posto che l’insufficienza delle

strutture rischia ancora una volta di penalizzare aree già provate da condizioni inadeguate.

12. Ci sono infine sfide nuove che potranno coinvolgere le Regioni nell'adeguato impiego dei fondi del PNRR e nel perseguimento degli obiettivi generali. La rilevanza del settore ambientale, al riguardo, è pressoché indiscutibile; una rilevanza che dovrà trovare necessario coordinamento con politiche nazionali. Un punto fondamentale è relativo all'esistenza dei sussidi ambientalmente dannosi (SAD), come esaminato nel saggio di *Dal Bianco e Zatti*. Si tratta di sussidi diretti, costituiti da erogazione diretta di spesa pubblica, e di sussidi indiretti, erogati invece attraverso il sistema fiscale e inevitabilmente intrecciati con i progetti di revisione delle spese fiscali a livello nazionale. Nuovamente, in tali settori, si rinviene la necessità di un più stretto coordinamento tra gli obiettivi della politica nazionale e l'autonomia delle politiche regionali. Il caso dei SAD è emblematico: come riportano gli Autori, si tratta di sussidi spesso introdotti, nel tempo, per motivi di tutela sociale, o di salvaguardia della competitività delle imprese, obiettivi che hanno acquisito priorità rispetto alle conseguenze ambientali dei sussidi stessi. È quindi importante che a livello regionale si pervenga a una catalogazione dei sussidi ambientalmente rilevanti, e – all'interno di questi – di una definizione delle componenti manovrabili a livello regionale. Per certi versi, a livello regionale, sarebbe anche opportuna una verifica periodica dell'efficacia di tali interventi. Si tratta – come sottolineano gli Autori che propongono una mappatura per la Lombardia – di un tassello importante per il miglioramento della dotazione informativa del *policy-maker*, che auspicabilmente – e in relazione agli obiettivi del PNRR – dovrebbe far parte strutturalmente delle buone pratiche regionali.

La gestione multilivello dell'emergenza sanitaria Covid-19

*Claudia Ferretti**, *Giuseppe Francesco Gori**, *Lisa Grazzini***,
*Patrizia Lattarulo**, *Marika Macchi***

Introduzione

La diffusione pandemica del Covid-19 ha posto a confronto due forze di moto opposto che vedono, da un lato, la forza centripeta dell'invocazione ad un accentramento delle decisioni e delle politiche di contenimento degli spillover negativi della diffusione del virus, dall'altro, la forza centrifuga data dalla volontà di rendere queste misure il più possibile adeguate ai singoli contesti locali, alla luce dell'impatto asimmetrico del virus sui territori.

Questo difficile equilibrio tra le forze in gioco ha permesso di evidenziare due elementi importanti da un punto di vista economico e politico (par. 1): il primo è l'importanza di (ri)pensare alla salute come bene pubblico globale, con tutto ciò che ne deriva sia in termini di governance sovranazionale, sia in termini di relazioni di cooperazione internazionale; il secondo è quello di aver sottolineato l'importanza del coordinamento tra centro e periferia. Come mostreremo nel par. 1.2, i modelli di governance multilivello non si sono dimostrati più o meno efficaci in base alla definizione di sistemi accentrati/decentrati o di Stati centralizzati/Stati federali. Al contrario, la pandemia sembra averci insegnato che, indipendentemente dal modello di governo formale assunto, ciò che rende più o meno efficace una politica che coinvolge l'intera popolazione è la possibilità di fare affidamento su sistemi organizzativi multilivello che abbiano regole di comunicazione, partecipazione e coordinamento chiare e condivise, siano essi disegnati su una mappa istituzionale accentrata o meno.

* IRPET.

** Università degli Studi di Firenze, DISEI.

L'Italia, a nostro avviso, si presta particolarmente bene nella rappresentazione del dialogo, anche difficile, emerso dalla gestione di un'emergenza di così ampia portata. Non solo infatti Stato e Regioni non hanno sempre avuto la stessa visione della gestione pandemica (Ferretti *et al.*, 2020), ma spesso si è visto che le relazioni tra centro e territori si sono sviluppate in modo diverso tanto nelle diverse fasi dell'epidemia che in ambiti di intervento differente. Una letteratura veramente molto ampia si è interessata della pandemia, non solo dal punto di vista epidemiologico, ma anche per le caratteristiche economiche e sociali che possono aver favorito la diffusione del virus (l'agglomerazione urbana, la mobilità, il turismo) e molta attenzione è stata dedicata anche alle risposte date alla pandemia da sistemi più o meno accentrati, di impostazione federale o meno. A partire dal tema dei beni pubblici globali e dei principi del decentramento, la prima parte del lavoro presenta, dunque, una rassegna della letteratura internazionale e ne riporta le principali evidenze riguardo alle risposte fornite all'emergenza nel mondo. Il secondo paragrafo si cala nel contesto italiano per osservare le risposte fornite all'evento pandemico da parte delle diverse sanità regionali, alla luce delle caratteristiche dell'offerta nel Paese. Nel fare questo vengono presentate le principali misure di adeguamento delle strutture sanitarie messe in atto per far fronte alla pandemia, adottando un taglio di analisi multilivello. Si guarda in particolare agli interventi più strettamente legati all'emergenza: l'adeguamento dell'organico, i posti letto in terapia intensiva, la medicina territoriale, la gestione del piano vaccinale, per capire come si sono impostate le relazioni centro-periferia e le conseguenze dei modelli di gestione sanitaria preesistenti sulle risposte alla pandemia. Ne emerge un quadro di rapporti tra centro e periferia differenziato a seconda dei diversi contesti ed una diversa attivazione delle Regioni del Paese. Uno specifico approfondimento verrà dedicato al tema del *procurement* sanitario. Questo è, infatti, un ambito di riforma avviato già da tempo, basato sulla concentrazione dei centri di spesa nelle centrali di acquisto regionali. Durante la pandemia le centrali di acquisto regionali hanno per lo più operato in concorrenza con l'amministrazione centrale, cercando risposte alle richieste dei cittadini e supportando le economie locali.

Infine, nelle conclusioni si delineano le difficoltà strutturali del sistema legate alla sostenibilità finanziaria di un modello di offerta

sanitaria che abbia come obiettivo la tutela della salute come “bene pubblico globale”. In primo luogo, mentre trova oggi conferma l’adesione ad un modello di sanità pubblica, la pandemia ha fatto emergere le lacune dell’attuale offerta e l’irrinunciabilità ad una più ampia copertura dei servizi, tanto per aree geografiche che per funzioni e tanto più ambiziosa alla luce delle tendenze demografiche. Inoltre, la recente pandemia non solo ha aumentato la percezione della centralità dell’offerta sanitaria per la qualità della vita degli individui, ma ha indotto una domanda aggiuntiva fino ad ora inespressa, relativa alla funzione di *tutela dal rischio pandemico*.

1. Beni pubblici globali e governance multilivello di fronte alla diffusione del Covid-19

1.1 *Salute come bene pubblico globale*

La salute dell’intera popolazione mondiale può essere considerata come un bene pubblico globale caratterizzato dal fatto che le proprietà di non escludibilità e non rivalità si estendono all’intero pianeta (Buchholz e Sandler, 2021). Grazie alla globalizzazione, i confini tra i Paesi e, all’interno di ciascun Paese, tra le diverse Regioni sono diventati sempre più permeabili e, nel caso specifico di una pandemia come quella corrente, sono ben evidenti sia le esternalità provocate dalla stessa malattia che quelle dovute alle politiche sanitarie messe in atto nei vari territori.

Più in particolare, possono essere considerate beni pubblici globali tutte quelle azioni che hanno l’obiettivo di contenere i contagi come, ad esempio, il tracciamento, le disposizioni in termini di quarantena e più in generale tutte quelle politiche che concorrono alla sorveglianza sanitaria in caso di epidemia (Buchholz e Sandler, 2021). Proprio per la natura di bene pubblico globale, la loro fornitura dovrebbe richiedere l’intervento di tutti i Paesi coinvolti, tenuto conto non solo delle diverse esigenze di profilassi che dipendono dalle caratteristiche dei vari territori ma anche degli effetti di spillover che inevitabilmente vengono a crearsi tra le politiche dei diversi Paesi.

Lo stesso tipo di ragionamento può ovviamente essere riformulato a livello di singolo Paese con riferimento agli interventi richiesti a

livello locale. Infatti, la mancata adozione da parte di un territorio di adeguate politiche di contenimento di una epidemia ha effetti negativi non solo per la popolazione di tale territorio ma anche per il resto della popolazione del Paese, contribuendo a ridurre l'efficacia di politiche virtuose eventualmente adottate dagli altri territori. Ad esempio, se una Regione adotta una politica di vaccinazione inefficiente ciò avrà effetti diretti negativi per i residenti di quella Regione ma anche effetti esterni negativi per l'intera popolazione di tutto il Paese, rendendo più difficoltoso il raggiungimento della cosiddetta immunità di gregge. È perciò interesse di tutti i territori, indipendentemente dal loro livello di ricchezza, fare in modo che le politiche di contenimento di una epidemia (tracciamento, vaccinazioni, ecc.) siano svolte in modo efficiente ovunque per ridurre il più possibile l'operare degli effetti esterni negativi.

Più in generale, da un punto di vista normativo, l'adesione a questo principio ha come implicazione che, laddove come in Italia, esistono differenti sistemi sanitari regionali, il miglioramento di quelli più inefficienti dovrebbe essere perseguito non solo per aumentare il benessere della popolazione direttamente coinvolta ma di tutta la collettività. Ovviamente ciò è particolarmente rilevante nel caso delle malattie contagiose per via delle esternalità sopra citate, ma ha una rilevanza ancor più generale perché permetterebbe ad esempio di ridurre le inefficienze e le iniquità connesse alla mobilità sanitaria tra Regioni. Se da un lato, per contrastare una epidemia è necessaria una cooperazione tra tutti i Paesi e, all'interno di ciascuno, tra tutte le Regioni, è altrettanto necessario che i Paesi e le regioni abbiano incentivi ad adottare politiche efficaci allo scopo di contribuire alla buona riuscita dell'azione a livello globale. Atteggiamenti cooperativi non sono però facili da ottenere e, come sottolineato nella letteratura economica, di solito all'aumentare del numero degli agenti coinvolti aumenta anche l'incentivo a comportamenti da free-rider. Una possibile strategia per creare più solide forme di cooperazione, come sottolineato da Buchholz e Sandler (2021), è la costituzione di reti tra Paesi o Regioni finalizzate ad internalizzare le esternalità e limitare eventuali comportamenti opportunistici, oltre che a condividere banche dati e conoscenze riducendo le inefficienze dovute alla presenza di asimmetrie informative (ad esempio, sulla diffusione dei contagi, sull'efficacia delle diverse politiche sanitarie, ecc.). Queste ultime, infatti, possono essere molto

rilevanti non solo a livello orizzontale tra Paesi o Regioni all'interno di uno stesso Paese, ma anche a livello verticale tra i diversi livelli di governo all'interno di un Paese con una organizzazione istituzionale multilivello. La presenza di asimmetrie, insieme all'elevato grado di incertezza insito in un evento pandemico, contribuisce al verificarsi di frizioni tra i diversi livelli di governo implicando conseguenti costi di transazione/coordinamento che rendono meno efficienti le politiche pubbliche (Ferretti *et al.*, 2020).

Al principio di bene pubblico globale aderisce anche la Corte Costituzionale che con l'ordinanza n. 4/2021 ha chiarito il ruolo dello Stato rispetto a quello delle Regioni stabilendo che, per le sue caratteristiche di spillover tra Paesi e tra Regioni all'interno del territorio nazionale, la gestione dell'emergenza sanitaria dovuta al Covid-19 debba rientrare nell'ambito della "profilassi internazionale" e quindi di competenza esclusiva dello Stato e non tra le materie concorrenti come invece è la "tutela della salute" (art. 117 della Costituzione). Con questa iniziativa si interviene sulla non chiara attribuzione delle competenze tra livelli di governo, sull'assenza di efficaci momenti di coordinamento e sui conseguenti conflitti istituzionali che hanno inciso sulla gestione della pandemia nel nostro Paese.

1.2 *Impatto asimmetrico della pandemia e governance multilivello*

La stessa letteratura economica afferma che non è facile stabilire quale sia il livello ottimale di accentramento/decentramento nella gestione della sanità. A questo riguardo, una recente analisi proposta da Dougherty *et al.* (2019) sottolinea che, in termini di effetto marginale del decentramento sulla spesa sanitaria e sull'aspettativa di vita, il livello desiderabile di decentramento sembrerebbe dover essere né troppo elevato né troppo ridotto. A maggior ragione, nel caso particolare della gestione di una pandemia, stabilire il livello ottimale di accentramento/decentramento sanitario per fronteggiarla risulta ancor più difficoltoso perché se, da un lato, il decentramento può comportare benefici derivanti dal fatto che la pandemia ha un impatto asimmetrico sul territorio, dall'altro, l'accentramento può comportare benefici derivanti dall'internalizzazione degli effetti di spillover tra territori (OECD, 2021). Di fronte, dunque, ad un evento dalle ricadute differenziate sui territori, la capacità di adattamento

delle politiche ai diversi contesti territoriali assicurato da un assetto decentrato può avere i suoi vantaggi.

Ed infatti, rispetto alla governance della gestione del contrasto sanitario alla pandemia, i diversi Paesi hanno operato in modo differenziato. Il coordinamento complessivo dell'attività di contrasto della pandemia in alcuni Paesi è stato affidato alle figure istituzionali già esistenti (ad es. Austria e Spagna), in altri sono state create figure nuove da affiancare a quelle esistenti (ad es. Canada e Italia, in cui il CTS è stato creato per la prima volta per affiancare la figura preposta del Commissario straordinario per l'emergenza) mentre in alcuni casi sono state impiegate solo nuove strutture istituzionali come in Australia (OECD, 2020a). Più specificatamente, nel settore sanitario, sulla base di un sondaggio condotto dall'OECD, alcuni Paesi hanno dichiarato di non aver modificato la propria struttura organizzativa in termini di livello di accentramento/decentramento delle funzioni (ad es. Austria e Spagna), mentre altri hanno dichiarato di aver operato delle modifiche in alcuni casi a favore di un maggiore decentramento (ad es. Italia e Lussemburgo) e in altri a favore di un maggiore accentramento (ad es. Polonia e Messico; OECD, 2020a). Di fronte, dunque, all'improvviso determinarsi di un evento catastrofico esogeno, non tutti i Paesi hanno avvertito la necessità di rivedere i propri modelli organizzativi e non si è affermato un modello di governance univoco.

Ciononostante, indipendentemente dalle eventuali modifiche effettuate alla struttura organizzativa del settore sanitario, in generale, laddove un Paese presenta un'architettura istituzionale multilivello è inevitabile che sorgano difficoltà di coordinamento verticale ed orizzontale e che queste difficoltà vengano acuite nel momento in cui il Paese si trova ad affrontare una emergenza come quella della recente pandemia (Ferretti *et al.*, 2020). Questo è tanto più vero quando l'emergenza sanitaria presenta – appunto – impatti asimmetrici a scala territoriale e gli enti decentrati si trovano in prima linea nel fronteggiarla.

In ogni caso, il manifestarsi di costi di transazione/coordinamento è uno dei più importanti punti deboli dei sistemi multilivello che spinge verso la frammentazione istituzionale e mina l'ottima offerta dei servizi. È quanto emerge anche dall'esperienza di questi mesi, dal momento che le difficoltà dovute, da un lato, alla necessità di coordinamento tra le politiche adottate dai diversi livelli di governo e,

dall'altro lato, alla non chiara attribuzione delle competenze tra gli stessi hanno portato a frequenti e spesso difficilmente comprensibili conflitti istituzionali.

1.3 *Federalismi e gestione della pandemia*

Dall'inizio della pandemia la letteratura che si è preoccupata di cercare una connessione tra sistemi federali e gestione ottimale dell'emergenza sanitaria è stata molto ampia.

Il primo elemento su cui quasi tutta la letteratura sembra essere concorde è che non vi sono sostanziali differenze nella tipologia di interventi messi in atto dai governi federali rispetto ai governi centralizzati se non nel *timing* delle politiche: i Paesi centralizzati sembrano essere in grado di attuarle in maniera più rapida (Nelson, 2020) mentre i sistemi federali sembrano avere una maggiore capacità di mantenere misure restrittive più a lungo, forse anche per il processo di concertazione iniziale più lento (Hegele e Schnabel, 2021)¹.

Il secondo elemento molto presente nel dibattito federalista ha riguardato le differenze dei modelli nazionali: le tipologie di federalismo che vediamo applicate possiedono al proprio interno differenze nel bilanciamento dei poteri (Hegele e Schnabel, 2021; Rhodes, 2021), nella suddivisione delle competenze e dei processi di coordinamento (Rozell *et al.*, 2020; Casula e Pazos-Vidal, 2021; Rudalevige e Yu, 2020; Downey e Myers, 2020; Grin, 2020; Hattke e Martin, 2020; Pinheiro, Ilarraz e Mestriner, 2020), oltre ad ordinamenti legislativi e differenze intra-nazionali molto variegate (Jeffery, 2021; Maxeiner, 2020). Anche in virtù di queste differenze, la risposta alla pandemia si è plasmata in maniera diversa.

A questo proposito, la letteratura internazionale si è interrogata su quanto l'assetto più o meno accentrato delle istituzioni pubbliche o del servizio sanitario dei diversi Paesi e Regioni abbia garantito, da un lato, prestazioni più coordinate e quindi reazioni più rapide, oppure, dall'altro, interventi più mirati e specifici rispetto ad un evento

¹ Unica eccezione che abbiamo trovato su questo tema è nel lavoro di Huberfeld, Gordon e Jones (2020) in cui gli autori sottolineano una relazione diretta di causa-effetto tra il federalismo (colpevole delle diseguglianze tra gli Stati) e l'incapacità del Paese di rispondere in maniera efficace e rapida all'emergenza.

che ha assunto profili molto differenziati sul territorio (Lago-Peñas *et al.*, 2020; Baglioni *et al.*, 2021). In questo contesto non sono state trovate evidenze univoche di correlazioni tra l'eccesso di mortalità e il decentramento dell'offerta.

La letteratura sembra concorde nell'identificare i casi più negativi della gestione pandemica da parte dei governi federali in tre Paesi: USA, Brasile, India. USA e Brasile sono accomunati da una mancanza di leadership Presidenziale (Haffajee e Mello, 2020; Sarmanaev *et al.*, 2021; Rozell *et al.*, 2020; Maxeiner, 2020) che non solo non ha attuato politiche di contenimento adeguate e in tempi rapidi, ma che è diventata, per entrambi questi Paesi, l'emblema della *debacle* politica di Donald Trump e la più che discussa presidenza Bolsonaro (Censon e Barcelos, 2020; Abrucio *et al.*, 2020; Grin, 2020; Pinheiro, Ilarraz e Mestriner, 2020). In India il fallimento federale sembra non essere legato alla figura di un leader politico per sé, quanto al carattere unilaterale delle decisioni, tanto da parlare di un "paradosso del federalismo centralizzato". Ciò che è accaduto nel subcontinente asiatico, infatti è stata una politica *one size fits all* in un Paese con Stati estremamente diversi tra loro (economicamente, socialmente, geograficamente...), e l'incapacità di calibrare le azioni di policy a livello territoriale ha di fatto spogliato il federalismo di uno dei suoi strumenti più preziosi (Choutagunta, Manish e Rajagopalan, 2021; Jeffery, 2021; Agrawal, 2020). Al contrario l'Australia viene portata come caso di coordinamento esemplare, in cui il sistema federale ha funzionato efficacemente, consentendo un approccio coordinato a livello nazionale con variazioni localizzate nella risposta governativa, soprattutto a livello di Stato e Territorio (Aroney e Boyce, 2020).

Gli sviluppi sul tema più generale del federalismo fiscale hanno portato ad alcune principali evidenze. In primo luogo, la pandemia ha fatto emergere le debolezze dei sistemi sanitari (Béland *et al.*, 2021), per cui è risultato chiaro che, ad esempio, l'assenza della copertura universale (come gli USA)², la debolezza del sistema di assistenza a lungo termine in Canada, il sistema di finanziamento utilizzato in Messico necessitano di essere affrontati dall'intero sistema federale. Inoltre, il sistema di ripartizione delle risorse durante la pandemia ha aumentato il contrasto tra Stato federale e governi statali, come nel

² López-Santana e Rocco, 2021; Williamson e Morris, 2021.

caso della Nigeria (Aniche *et al.*, 2021). Infine, durante la pandemia sono emerse debolezze che implicherebbero una revisione dei modelli stessi nel periodo post-Covid. Un esempio in termini positivi è sicuramente quello legato alla creazione di nuovi strumenti finanziari, come nel caso dell'Unione Europea e dei fondi Next Generation EU (Hegele e Schnabel, 2021), mentre negli USA non sembra risolta la problematica di finanziamento del deficit post-pandemia (Clemens e Veuger, 2020; Gordon *et al.*, 2020).

In particolare, la gestione delle campagne vaccinali – tanto del loro rifornimento che della loro distribuzione – ha messo in risalto la possibilità di sviluppare a livello federale sistemi di gestione degli acquisti, mettendo in evidenza in particolare quanto questo aspetto abbia implicazioni cruciali sulla salute pubblica dei Paesi più deboli che poi si riflettono sul resto del mondo³. La gestione unitaria del *public procurement* in sanità può essere considerata già consolidata negli enti federativi di più lungo corso, si pensi ad esempio allo statunitense *Federal Procurement Data System*⁴, mentre l'evento pandemico ha sicuramente gettato una nuova luce sulle potenzialità espresse dall'Europa, che ha agito sull'acquisto dei vaccini come unico soggetto⁵ (Rhodes, 2021).

In conclusione, quindi, possiamo asserire che il Covid-19 non ha rappresentato solo uno *stress test* per i sistemi federali, ma ha anche aperto nuove “policy windows” per il ripensamento dei modelli attuali, che partono dalla definizione di un nuovo tipo di intervento federale nei sistemi sanitari (Marchildon e Tuohy, 2021), per ampliare la visione dei sistemi di federalismo fiscale (Clemens *et al.*, 2021), fino al cambiamento istituzionale e legislativo delle federazioni stesse (Kuhlmann e Franzke, 2021; Adeel *et al.*, 2020). Oltre alla formulazione di soluzioni di coordinamento innovative e alla creazione di nuove

³ Si veda in particolare il progetto COVAX, nell'ambito dell'Access to Covid-19 Tools (ACT) Accelerator, che rappresenta una cooperazione innovativa a livello mondiale (sono coinvolti ad esempio l'Organizzazione mondiale della sanità, la Banca mondiale, l'UNICEF, ma anche Paesi in via di sviluppo) con l'obiettivo di sostenere la produzione e l'accesso equo a terapie e vaccini contro il Covid-19 (<https://unric.org/it/che-cose-covax/>).

⁴ <https://www.gsa.gov/tools-overview/buying-and-selling-tools/federal-procurement-data-system>.

⁵ <https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/commission-decision-implementing-advance-purchase-agreements-covid-19-vaccines.pdf>.

“istituzioni intergovernative” (Sarmanaev *et al.*, 2021; Kölling, 2020; Marchildon, 2021) l'emergenza pandemica ha anche accentuato la possibilità di sfruttare lo stato di necessità per far crescere e consolidare alcuni sistemi, come quello europeo (Hegele e Schnabel, 2021; Rhodes, 2021; Kovac *et al.*, 2020).

2. Le regioni nella gestione dell'emergenza Covid-19

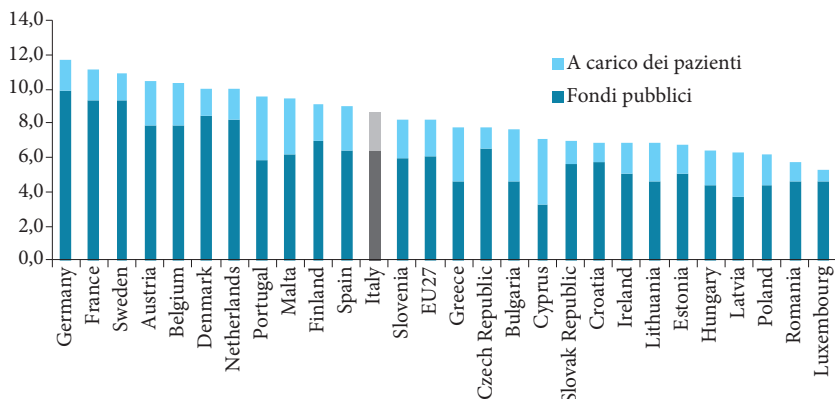
2.1 *La sanità regionale di fronte alla pandemia*

L'emergenza Covid-19 ha, dunque, posto in evidenza come il regionalismo italiano sia ancora una forma spuria di federalismo che sicuramente ha preso consapevolezza delle differenze territoriali ma che ancora fatica a sviluppare meccanismi di riequilibrio tra le Regioni. Non stupisce quindi che, nel momento in cui il virus di SarsCov2 ha iniziato a diffondersi, i sistemi regionali avessero a disposizione sistemi sanitari profondamente differenti condizionanti quantitativamente e qualitativamente l'organizzazione delle risorse umane e delle dotazioni strutturali e, di conseguenza, capaci di costruire risposte differenti.

Sulle diverse dotazioni regionali ha inciso il periodo dei tetti di spesa, da un lato, che ha compresso la capacità operativa del sistema sanitario, rispetto a bisogni crescenti della popolazione. Dall'altro le diverse Regioni hanno adattato l'offerta di servizi e i modelli di gestione della sanità ai propri territori, differenziandoli a seconda delle caratteristiche socio-economiche e demografiche (Ferretti *et al.*, 2020, Cottarelli *et al.*, 2017, Bobini *et al.*, 2020, Baglioni *et al.*, 2021). Tra queste, le Regioni in piano di rientro dispongono di minori risorse per lo più a fronte di minore capacità di offerta.

Negli ultimi anni molta attenzione è stata dedicata alla razionalizzazione delle risorse destinate alla spesa pubblica, compresa quella sanitaria. E da questo punto di vista nel 2019 l'Italia ha destinato alla sanità risorse economiche pari all'8,7% del Pil, collocandosi di poco al di sopra della media EU27. Come mostrato in Fig. 1, la spesa sanitaria è, inoltre, finanziata per il 74% da fondi pubblici, anche se le spese non rimborsabili a carico delle famiglie sono relativamente elevate e costituiscono la maggior parte della spesa sanitaria rimanente (OECD, 2020).

Fig. 1. Spesa sanitaria rispetto al Pil. 2019.



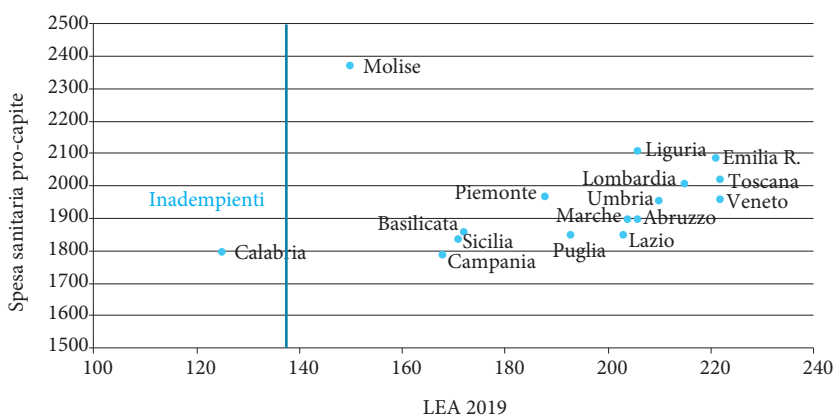
Fonte: OECD Health Statistics, 2020.

L'arrivo dell'emergenza sanitaria, però, ha messo al centro del dibattito pubblico e politico italiano la qualità del sistema sanitario del nostro Paese. Nonostante, sulla base della spesa sanitaria, l'Italia si collochi in una posizione centrale, inferiore alla maggior parte dei Paesi dell'Europa settentrionale e centrale, gli indicatori generali di salute e di efficacia del SSN restano complessivamente piuttosto buoni (UPB, 2019). Tra gli aspetti più rilevanti c'è il fatto che mentre in Italia si impiega un numero di medici per abitante superiore alla media europea (4 rispetto a 3,6), malgrado le restrizioni sulla spesa sanitaria avvenute in passato, il numero degli infermieri rimane molto inferiore al dato medio europeo (rispettivamente 5,7 infermieri per 1.000 abitanti contro 8,2), portando il rapporto medici infermieri a 1,4 contro la media europea di 2,3.

Un elemento di criticità dell'attuale assetto che la pandemia ha fatto esplodere con grande evidenza risiede, invece, nelle forti disparità regionali nell'offerta di servizi. Guardando, infatti, al posizionamento delle Regioni rispetto ai livelli essenziali di assistenza (LEA) e alla spesa sanitaria pro capite (Fig. 2), le differenze tra i diversi sistemi sanitari sono evidenti. Da un lato, il livello essenziale di assistenza ai propri cittadini non viene garantito omogeneamente in tutto il Paese, dall'altro la fornitura dei LEA è davvero molto diversificata anche a parità di spesa sanitaria. All'interno del quadro nazionale, dunque,

elementi di eccellenza convivono con aspetti più critici. Tra questi, il fatto che la quota di popolazione ultraottantenne sia in rapida crescita a dimostrazione del crescente fattore di rischio del sistema sanitario del Paese, non solo in relazione all'evoluzione della domanda nel medio lungo periodo ma anche rispetto alla pericolosità del virus e al possibile "sforzo sanitario" necessario ad affrontarne la diffusione. Da questo punto di vista la pandemia ha anticipato l'emergere di criticità dell'offerta sanitaria destinate a mettere in crisi il sistema in un prossimo futuro.

Fig. 2: Livelli Essenziali di Assistenza (LEA) e spesa sanitaria pro capite 2019.



Fonte: MEF, Rapporto 2020 e Ministero della Salute.

2.2 I diversi modelli regionali a confronto: la prima fase pandemica

Dall'inizio dell'emergenza sanitaria molti studi hanno provato a spiegare l'andamento della pandemia e il diverso indice di letalità associato al Sars-Cov2 nei Paesi dell'Europa o del mondo, non solo dal punto di vista epidemiologico, ma anche adottando tagli disciplinari diversi. L'intera comunità scientifica si è interrogata sui possibili fattori sanitari, economici e sociali che hanno potuto influire sulla gravità e sull'evoluzione dell'evento pandemico. Si è così constatato come la conformazione urbana, l'apertura agli scambi di beni e persone, i flussi di pendolarismo siano tutti fattori che hanno influito

sul manifestarsi e il diffondersi della pandemia e sull'intensità degli effetti prodotti.

Riguardo alla sanità regionale del nostro Paese, è stato espresso, in generale, un parere tutto sommato positivo rispetto all'adeguatezza della gestione di un evento drammatico e improvviso, anche se è piuttosto condiviso il giudizio che le Regioni si siano presentate con diversi livelli di preparazione di fronte alla pandemia (Corte dei Conti, 2021). E d'altro canto è noto come negli ultimi anni la sanità in Italia sia stata oggetto di interventi di razionalizzazione della spesa, a fronte di una domanda crescente, e che i Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEA) – ma anche le performance dell'offerta sanitaria – siano molto differenziati sul territorio, tra Regioni che si posizionano tra le realtà europee più avanzate e Regioni più arretrate (Baglioni *et al.*, 2021). Durante la prima fase della crisi sanitaria, il maggiore rischio di diffusione del virus o la minore capacità di contenerne gli effetti era associato prevalentemente alla carenza di organici, alla carenza nella dotazione di posti letto in terapia intensiva, alla rapidità con cui venivano attivati gli acquisti di dispositivi medici e alla disponibilità di una rete di medicina territoriale per coadiuvare le strutture principali e sostenere la popolazione in prossimità della propria residenza. In altre parole, e anche sulla base di quanto rilevato da alcuni osservatori, la disponibilità più o meno alta di queste componenti dell'offerta ha senza dubbio influito sulla capacità di risposta all'emergenza.

A questo proposito, prendendo a riferimento la letteratura più recente (Cottarelli e Paudice, 2021; Bonaccorsi *et al.*, 2020; Carteni *et al.*, 2020; Lago-Peñas *et al.*, 2020), abbiamo testato la relazione tra alcune dimensioni che contraddistinguono l'offerta sanitaria delle Regioni e le loro stesse performance durante la prima fase della pandemia (Tab. 1). In continuità con altri lavori in letteratura, abbiamo adottato come variabile risultato l'eccesso di mortalità durante il primo *lockdown* (così come calcolato da ISTAT) nelle diverse Regioni italiane e abbiamo fatto ricorso ad un modello di regressione lineare per indagare la relazione con le principali caratteristiche dell'offerta.

Tra gli aspetti connessi all'offerta sanitaria sono stati presi in considerazione: la dotazione di personale e posti letto in terapia intensiva; l'offerta di servizi territoriali, ma anche la collocazione della sanità nel bilancio delle Regioni, ovvero la priorità assegnata a questa funzione, e la propensione o meno per un modello “verticalmente integrato”.

considerando la diversa combinazione tra offerta pubblica e offerta privata. A queste variabili si sono aggiunte sia la presenza di strutture residenziali per anziani sia l'essere stati raggiunti dalla pandemia tra le prime Regioni (la cosiddetta zona rossa iniziale). Tra le variabili socio-economiche si è tenuto conto degli indici principali proposti in letteratura⁶: dalla composizione demografica e sociale, alla struttura economica.

Tra le molte variabili testate, il modello conferma, come noto, la maggiore esposizione al rischio legata alla classe demografica e al ricovero in strutture sanitarie assistite. Infatti, la popolazione anziana si è rivelata più debole e più soggetta agli effetti negativi della crisi sanitaria, tanto più quando ospitata presso strutture sanitarie specifiche, dove il virus ha trovato rapida diffusione.

Tra le variabili economiche e sociali ci aspettavamo che la gravità della pandemia e la difficoltà di controllarne gli effetti fosse maggiore nelle realtà economiche più ricche (dove per altro si è presentata per prima, cogliendo di sorpresa il sistema); dalla più forte vocazione manifatturiera (il settore che ha avuto una più difficile adozione dello smart working e che meno si è fermato durante la pandemia); con maggiori flussi di pendolarismo e un alto ricorso ai mezzi pubblici; con minore ricorso allo smart working da parte della popolazione; e con un maggiore divario sociale (in tanti modi collegato al rischio sanitario). Tra queste variabili è certamente emersa l'importanza, sopra le altre variabili, della dimensione demografica, di quella economica e della propensione all'utilizzo del mezzo pubblico per gli spostamenti giornalieri, soprattutto da parte degli studenti.

Dal punto di vista sanitario, l'eccesso di mortalità è, come ovvio, minore in corrispondenza di una più alta dotazione di posti letto e di personale medico e infermieristico. In definitiva, nel riordino dell'offerta che ha coinvolto negli ultimi anni tutte le sanità regionali e di fronte ai tetti di spesa, aver puntato sui posti letto in terapia intensiva e sul mantenimento di più elevati livelli occupazionali nel settore è risultata una scelta efficace nel momento del bisogno.

Infine, il modello "integrato", cioè quello caratterizzato da un più stretto controllo della catena dell'offerta interna al settore sanitario pubblico,

⁶ Su questo la letteratura fornisce numerosi contributi, es. Florida e Rodriguez-Pose (2021); Ascani *et al.* (2021); Iacus *et al.* (2021); Buja *et al.* (2020); Nunkoo *et al.* (2021).

sembra essere stato più efficace nel rispondere alla prima fase emergenziale. La maggiore quota di posti letto in strutture private, che in linea di massima identifica un modello sanitario meno integrato, mostra, infatti, una relazione positiva e significativa con l'eccesso di mortalità.

Uno degli anelli deboli del sistema è riscontrabile, invece, nella carente offerta territoriale e, infatti, il grado di copertura dei servizi ospedalieri ha alzato i livelli di mortalità nelle aree con una minore diffusione di strutture.

Tab. 1. Risultati del modello di regressione lineare.

	<i>Coef.</i>	<i>P> t </i>	
Popolazione di +75 (%)	4.8723	0.051	°
Anziani ospiti nei presidi residenziali assistenziali (*1000 abitanti)	3.0573	0.045	**
Personale medico e infermieristico (*1000 abitanti)	-16.1431	0.030	**
PIL pro capite	0.0022	0.015	**
Popolazione (* 1000)	0.0066	0.015	**
Posti letto in terapia intensiva 2019 (*1000 ab)	-787.0720	0.050	*
Diffusione strutture ospedaliere (x 100 Km2)	-124.0219	0.016	**
Quota di studenti che utilizza il TPL	0.7262	0.047	**
Quota posti letto in strutture private	0.7424	0.047	**

*Livello di significatività: **** 0.001; *** 0.01; ** 0.05; ° 0.1.*

In definitiva, la pandemia ha costituito un importante banco di prova per la sanità regionale del nostro Paese, e da questa esperienza è necessario trarre quanti più insegnamenti per migliorare l'offerta dei servizi al cittadino, per soddisfare più efficacemente la domanda determinata dall'evoluzione demografica e socio-economica e soddisfare altresì la nuova domanda di "tutela" da eventi esogeni e da shock emergenziali.

D'altro canto, questa possibilità di trarre insegnamenti dal confronto tra le diverse esperienze e adottare diffusamente le buone pratiche è uno dei principali insegnamenti del federalismo⁷.

⁷ Si veda in particolare il concetto di "laboratory federalism" in Oates (1999).

3. Le misure messe in atto in campo sanitario durante l'emergenza

Quello che però rimane non sempre espresso nella reazione della sanità regionale alla pandemia è come anche le relazioni di coordinamento tra le Regioni e l'amministrazione centrale non possedano sempre la stessa configurazione: il livello di sussidiarietà delle decisioni, la capacità di indirizzo e di monitoraggio da parte del governo centrale e il grado di autonomia regionale, anche durante l'emergenza, hanno fatto emergere la mancanza di un modello e, soprattutto, hanno sottolineato l'importanza del coordinamento delle funzioni e degli enti. Questo ha fatto sì che negli ultimi diciotto mesi si alternassero azioni con forte e meno forte indirizzo nazionale e azioni con alta o scarsa capacità di implementazione da parte delle Regioni, tanto nell'ambito della gestione dell'organico, che nell'adeguamento delle terapie intensive, che nell'assistenza territoriale, quelle che sono state le carenze più immediate dell'offerta sanitaria. Un esempio significativo è quello della campagna vaccinale dove l'espressione di una azione di coordinamento più solida da parte del governo entrante (e di una più estesa rappresentatività politica) ha portato ad una più efficace implementazione delle misure da parte della Regione. Ha avuto modo di manifestarsi, così, in questo contesto proprio quella spinta al confronto tra buone pratiche che viene proposto tra gli aspetti virtuosi del federalismo e che ha avuto nel complesso ottimi risultati.

In ogni caso la gestione della crisi sanitaria legata alla diffusione del Covid-19 si è concretizzata in una serie di interventi in campo sanitario che hanno riguardato più aspetti, tra i quali l'incremento della dotazione di personale, l'acquisto di dispositivi medici e, infine, l'allestimento di nuove strutture di terapia intensiva.

3.1 *L'incremento della dotazione di personale sanitario*

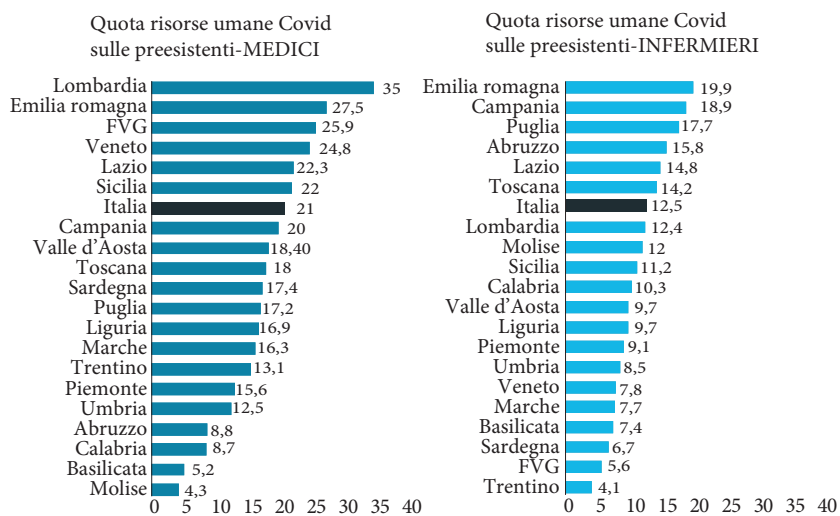
I primi interventi di incremento degli organici sono stati previsti già con il primo DL 14 del 9 marzo 2020⁸, e hanno rivisto su più fronti il tema di personale sanitario. Successivamente, il Governo ha stanziato risorse per le assunzioni a tempo determinato di personale ospedaliero e ha sospeso provvisoriamente il vincolo dei tetti di spesa per nuove

⁸ Successivamente sistematizzato e integrato dal Decreto Cura Italia (DL 17 marzo 2020 n. 18).

assunzioni a tempo indeterminato, anche attraverso la stabilizzazione, lo scorrimento di graduatorie o la realizzazione di concorsi.

Le singole Regioni hanno sfruttato in modo diverso le possibilità di ampliamento dell'organico a tempo determinato (Fig. 3) e indeterminato (Fig. 4). Come è ovvio, le Regioni che disponevano di una minore dotazione di personale medico nella fase pre-pandemia e che sono state tra le più colpite durante la crisi sanitaria (Lombardia e Veneto, ad esempio; Ferretti, 2020), per far fronte all'emergenza sanitaria, hanno aumentato in modo molto rilevante il numero di medici, con incrementi molto più elevati rispetto ad altre Regioni. Si tratta di aumenti che hanno raggiunto anche il 35% in alcuni casi come in Lombardia e Veneto. Meno importanti, per quanto elevate, le assunzioni da parte di Toscana ed Emilia-Romagna, Regioni che hanno sempre mirato a mantenere elevate dotazioni organiche.

Figura 3: Personale medico (a sinistra) e infermieristico (a destra) assunto a tempo determinato a seguito del Covid-19. Valori% su organico preesistente.

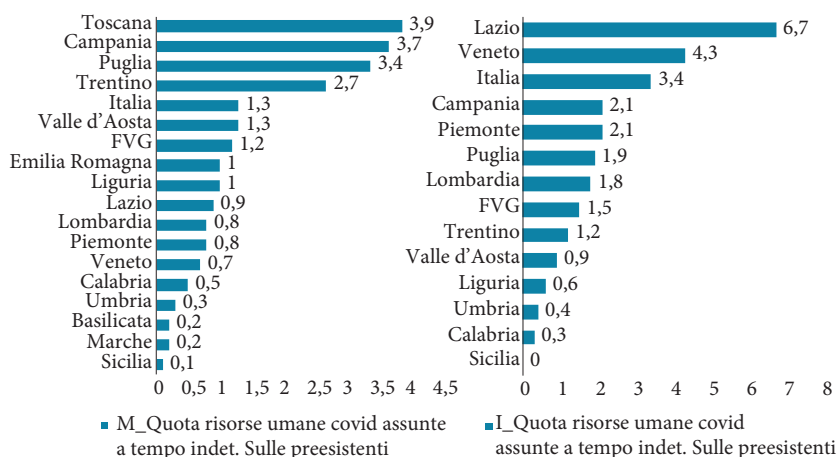


Fonte: Corte dei Conti, 2021.

Ma solo una parte di queste nuove assunzioni avviene in modo indeterminato: sempre nel caso di Lombardia e Veneto, ad esempio, il nuovo personale reclutato a tempo indeterminato rappresenta meno dell'1% ri-

petto a quello preesistente nel 2018. Per quanto riguarda altre Regioni come la Toscana, che come già sottolineato presentava dotazioni migliori, l'incremento avvenuto durante la crisi sanitaria è sicuramente meno rilevante: si tratta, complessivamente di circa 2.600 unità, e cioè del 18% in più di medici e del 14% in più di infermieri. Ma al contrario di altre Regioni, la Toscana ha potuto beneficiare della disponibilità di graduatorie aperte, per cui le assunzioni a tempo indeterminato misurate sul personale preesistente sono rilevanti: il 3,9% di medici e quasi l'11% di infermieri.

Fig. 4. Personale medico (a sinistra) e infermieristico (a destra) assunto a tempo indeterminato a seguito del Covid-19.



Valori% su organico preesistente.

Fonte: Ministero della Salute.

Più nel dettaglio, le misure contenute nel DL 14/2020 per il potenziamento del personale sanitario prevedevano, infatti, (i) la possibilità per le Regioni e gli enti del SSN di rideterminare i propri piani di fabbisogno del personale adattandoli all'emergenza; (ii) l'estensione in via eccezionale della capacità di reclutamento delle aziende del SSN nei casi in cui queste non disponessero di idonee graduatorie⁹. Per

⁹ Viene prevista la possibilità di reclutamento, mediante incarichi di lavoro autonomo di durata massima di 6 mesi, di medici specializzandi iscritti all'ultimo e penultimo

questa prima fase sono stati stanziati 660 milioni di euro a copertura di queste misure.

La necessità di stanziare un tale ammontare di risorse è stata anche conseguenza del fatto che gli ultimi 10 anni hanno visto una significativa contrazione del personale medico e infermieristico in forze (circa 50 mila medici e 10 mila dirigenti secondo gli operatori del settore, secondo il Rapporto della Corte dei Conti, 2021) che si è concentrato in misura particolare in quelle sottoposte a piano di rientro (come ad esempio la Campania), mentre i tetti di spesa hanno comunque compreso l'azione di tutte le Regioni.

L'incremento eccezionale si inserisce per altro in un contesto che prevedeva comunque nuove assunzioni di personale sanitario, sebbene più gradualmente: il DEF 2019 consentiva l'aumento delle risorse da destinare all'assunzione di personale sanitario nella misura del 5% dell'incremento annuo del Fondo Sanitario Nazionale (FSN)¹⁰. La Legge di Bilancio 2020 aveva aumentato la quota di risorse destinabili a nuove assunzioni al 10% (15% in caso di comprovati ulteriori aumenti del fabbisogno di personale) dell'incremento annuo del FSN e prevedendo, inoltre, un incremento del FSN pari a 2 miliardi per il 2020 e pari 1,5 miliardi nel 2021. Lo sblocco delle risorse contenuto nei primi provvedimenti rivolti all'emergenza Covid-19 e il conseguente incremento del personale sanitario è tuttavia superiore alla somma degli interventi previsti per il 2020 e per il 2021 dalla Legge di Bilancio. Si tratta però di un processo di reclutamento che, fintanto che è stato legato all'emergenza, aveva per definizione un elemento di "temporaneità" mentre l'aumento degli organici a tempo indeterminato dovrà prevedere un ripensamento strutturale dei processi di reclutamento, non ultimo, pensando anche alla formazione specialistica, sulla quale, negli ultimi anni, alcune Regioni avevano espresso le proprie per-

anno e di personale medico/infermieristico collocato in quiescenza nonché di operatori socio-sanitari collocati in quiescenza. Altra possibilità è di ricorrere a incarichi a tempo determinato previo avviso pubblico, per il reclutamento di personale sanitario e medico in possesso dei requisiti previsti dall'ordinamento per l'accesso alla dirigenza medica.

¹⁰ L'intervento era volto a superare il limite alle assunzioni fissato in misura pari al budget del 2004 diminuito dell'1,4% che, insieme ad altri vincoli (piani di rientro, blocco del turnover) ha contribuito a determinare una forte riduzione del personale sanitario in forze.

plexità (in termini quantitativi e qualitativi), avanzando richieste di ulteriori spazi di autonomia nella gestione¹¹.

In questo campo alcune Regioni, come la Toscana, hanno beneficiato della disponibilità di graduatorie aperte, ad esempio presso la centrale di acquisti in sanità (Ente di Supporto Tecnico Amministrativo Regionale), altre, come l'Emilia-Romagna, hanno visto il periodo di emergenza aumentare in maniera significativa il personale che aveva diritto alla stabilizzazione, passando quindi da contratti a tempo determinato a contratti a tempo indeterminato.

Il tema delle assunzioni e della formazione del personale medico era, quindi, già oggetto di ripensamento a livello centrale e regionale tanto da essere oggi un ambito di prioritario interesse del PNRR che stanziava risorse per i percorsi di formazione specialistica, ritenendolo una priorità dell'ammodernamento del sistema sanitario italiano.

3.2 Lo sviluppo di strutture in terapia intensiva

Tra le misure adottate nell'emergenza, alcune sono rivolte a facilitare il processo di reperimento di nuove strutture e l'adattamento o la riconversione di strutture ospedaliere esistenti al fine di incrementare il numero di posti letto di terapia intensiva e di degenza per i pazienti Covid-19. In particolare, con il DL 34/2020 sono stati messi a disposizione 606,3 milioni di euro per adeguare la dotazione di posti letto in terapia intensiva: il finanziamento può essere utilizzato per interventi diretti ad aumentarne la dotazione strutturale sul territorio nazionale di almeno 3.500 posti, portando tutte le Regioni ad una dotazione di almeno 0,14 posti letto per mille abitanti.

Anche in questo caso, così come nel precedente circa l'utilizzo delle risorse stanziata per il personale sanitario, non tutto ciò che il governo centrale ha messo a disposizione delle singole Regioni è stato utilizzato in maniera coerente con quanto pianificato. La Tab. 10 mostra come la capacità/volontà delle singole Regioni di uniformarsi ai criteri stabiliti dal DL 34/2020 in termini di posti letto da attivare sia molto differenziata: a fianco dell'Emilia-Romagna, che con la costruzione

¹¹ Su questo si vedano gli Accordi Preliminari tra le Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna, <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01067303.pdf>.

dell'Hub regionale e nazionale di Terapia intensiva¹² arriva a coprire il 79% dei posti programmati, si presentano altre Regioni che ne hanno attivati solo il 7%-8% (Lombardia e Piemonte). Si tratta evidentemente della scelta di prevedere strutture dedicate o contare sulla rapida riconversione dei posti letto ordinari in posti letto a terapia intensiva, utilizzando le sale operatorie esistenti, reperendo nuovi posti letto in strutture dismesse e utilizzando le strutture messe a disposizione dal sistema ospedaliero privato. La capacità di coinvolgere rapidamente le strutture private nel contrasto alla pandemia è stato un aspetto dirimente dell'efficacia delle misure, che si è verificato molto più efficace dove il sistema pubblico-privato si basava già precedentemente su un modello di rete.

Tab. 2. Posti letto in terapia intensiva previsti dal DL 34/2020, art. 2.

<i>REGIONE</i>	<i>PL in terapia intensiva programmati</i>	<i>PL in terapia intensiva attivati (Aprile 2021)</i>	<i>% P.L Attivati/ Programmati</i>
Piemonte	299	20	7%
Valle d'Aosta	10	0	0%
Lombardia	585	47	8%
PA Bolzano	40	40	100%
PA Trento	46	8	17%
Veneto	211	60	28%
Friuli-V.G.	55	2	4%
Liguria	87	23	26%
Emilia-R.	197	156	79%
Toscana	193	80	41%
Umbria	58	7	12%

¹² Una Rete territoriale sviluppata all'interno dei nosocomi esistenti, che si integra in essi ed entra a pieno titolo negli spazi operativi della sanità emiliano-romagnola e italiana, dislocata all'Ospedale Infermi di Rimini (34 nuovi posti letto di terapia intensiva), al Policlinico Sant'Orsola (14) e all'Ospedale Maggiore di Bologna (34), al Policlinico di Modena (30) e all'Ospedale Civile di Baggiovara (18), sempre a Modena, e all'Ospedale Maggiore di Parma (14).

REGIONE	P.L. in terapia intensiva programmati	P.L. in terapia intensiva attivati (Aprile 2021)	% P.L. Attivati/ Programmati
Marche	105	46	44%
Lazio	282	97	34%
Abruzzo	66	50	76%
Molise	14	0	0%
Campania	499	158	32%
Puglia	276	71	26%
Basilicata	32	0	0%
Calabria	134	16	12%
Sicilia	301	10	3%
Sardegna	101	31	31%
TOTALE	3.591	922	26%

Fonte: Corte dei Conti, 2021.

Prima della pandemia nella maggior parte delle Regioni italiane il numero totale dei posti letto ospedalieri era diminuito, ma in alcune come Emilia e Toscana era aumentato più che nel resto del Paese quello dei posti in terapia intensiva e sub-intensiva. Anche in questo caso sulla dotazione pre-pandemia hanno inciso anni di razionalizzazione guidata a livello centrale, su cui si sono incardinate diverse scelte organizzative su scala territoriale.

3.3 L'assistenza territoriale

Tra le principali criticità del sistema sanitario italiano, che non nascono con l'esperienza emergenziale ma che sicuramente la pandemia ha esacerbato¹³, compaiono le significative disparità territoriali nell'erogazione dei servizi, in particolare in termini di prevenzione e assistenza sul territorio e un'inadeguata integrazione tra servizi ospedalieri, servizi territoriali e servizi sociali, come per altro evidenzia-

¹³ <https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf>.

to dallo stesso PNRR. Si tratta delle reti di prossimità assistenziale, delle strutture per le cure intermedie e lo sviluppo della telemedicina integrata con tutti i servizi socio-sanitari, che sono tutti ambiti di intervento presenti nel PNRR (Misura 6) e che puntano il dito sulla differente capillarità dei servizi sul territorio che, proprio durante la pandemia, è emersa con conseguenze purtroppo drammatiche.

Il sistema della continuità assistenziale territoriale e dell'integrazione socio-sanitaria è molto diversificato tra Regioni già prima del periodo pandemico. A titolo di esempio, la dotazione in termini di posti letto residenziali per la fascia di popolazione anziana o con disturbi e disabilità fisiche o psichiche (Tab. 2.4) vede la presenza in Piemonte di 7,7 posti letto residenziali per 1.000 abitanti, contro gli 0,5 posti letto in Sicilia e Campania.

Tab. 3. Posti letto residenziali per Regione.

Regione	PL Residenziali	PL Residenziali per 1.000 abitanti	PL Residenziali per tipologia di assistenza					
			anziani		disabili fisici		disabili psichici	
			PL	PL per 1.000 ab. Su pop.>65 anni	PL	PL per 1.000 ab	PL	PL per 1.000 ab
Piemonte	3.3317	7,7	29.543	26	1404	0,32	2.370	0,55
Valle d'Aosta	391	3,1	344	11	20	0,16	27	0,22
Lombardia	64.727	6,4	58.731	26	4946	0,49	1.050	0,1
P.A. Bolzano	4.497	8,5	4.418	42	30	0,06	49	0,09
P.A. Trento	4.977	9,2	4.720	39		0	257	0,47
Veneto	35.859	7,3	31.875	28	613	0,12	3.371	0,69
Friuli Venezia								
Giulina	8.880	7,3	7.888	25	944	0,78	48	0,04
Liguria	6.806	4,4	6.625	15	95	0,06	86	0,06
Emilia- Romagna	19.299	4,3	16.604	15	2574	0,58	121	0,03
Toscana	14.899	4	13.683	14	293	0,08	923	0,25
Umbria	2.517	2,9	2.222	10	132	0,15	163	0,19
Marche	6.256	4,1	5.950	16	187	0,12	119	0,08

Regione	PL Residenziali	PL Residenziali per 1.000 abitanti	PL Residenziali per tipologia di assistenza					
			anziani		disabili fisici		disabili psichici	
			PL	PL per 1.000 ab. Su pop.>65 anni	PL	PL per 1.000 ab	PL	PL per 1.000 ab
Lazio	7.970	1,4	7.321	6	371	0,06	278	0,05
Abruzzo	1.975	1,5	1.744	6	47	0,04	184	0,14
Molise	364	1,2	344	5	20	0,07	-	-
Campania	3.029	0,5	1.693	2	747	0,13	589	0,1
Puglia	6.964	1,7	4.637	5	701	0,17	1.626	0,41
Basilicata	225	0,4	167	1		0	58	0,1
Calabria	2.854	1,5	2.079	5	369	0,19	406	0,21
Sicilia	2.302	0,5	1.537	1	251	0,05	514	0,1
Sardegna	1.330	0,8	873	2	200	0,12	257	0,16
ITALIA	229.438	3,8	202.998	15	13.944	0,23	12.496	0,21

Fonte dati: LEA, https://www.salute.gov.it/imgs/C_17_pubblicazioni_3111_allegato.pdf.

Nell'affrontare l'emergenza della pandemia, il decreto Rilancio prevedeva la ricostruzione della sanità territoriale attraverso 9.600 infermieri di comunità già da maggio 2020 (per il primo anno con contratti flessibili e dal 2021 assunti a tempo indeterminato). Di questi, finora se ne registrano in servizio solo l'11,9% (Cortei dei Conti, 2021), nonostante ciascuna Regione abbia visto un incremento dei propri organici come previsto dallo sblocco delle assunzioni introdotto a livello nazionale¹⁴ e nonostante la possibilità di trasformare anche i contratti a tempo determinato in contratti a tempo indeterminato¹⁵.

¹⁴ Se prendiamo come esempio il Lazio, nell'intero SSR risultano essere impiegati circa 51.750 lavoratrici e lavoratori a fronte dei circa 46.400 del 31 dicembre 2019; nel 2020 sono entrate nel SSR 8.454 unità di personale di cui 5.530 infermieri, 1.419 medici e 1.505 di altre professioni sanitarie.

¹⁵ I reclutamenti a tempo indeterminato durante la pandemia rappresentano il 12,5% dei medici presenti a inizio pandemia, il 27,8% degli infermieri e il 23,7% del personale sanitario.

Due sono stati gli elementi che hanno caratterizzato infatti la capacità di risposta delle regioni nella prima fase della pandemia, ed entrambi sono stati territorio-dipendenti: (i) la gestione dei contagiati e (ii) la capacità di trattamento e quarantena. Nel primo caso la risposta che il sistema poteva offrire era quella di privilegiare l'ospedalizzazione oppure di privilegiare il contenimento dei casi positivi in isolamento domiciliare e su questo la grande dicotomia è apparsa evidente tra il modello lombardo e quello veneto. Il Veneto ha registrato la quota più bassa di ospedalizzati e quella più alta di soggetti positivi posti in isolamento domiciliare: ad inizio 2020 questa Regione aveva in isolamento domiciliare circa il 70% dei contagiati, nell'ultimo periodo oltre il 90%. La Lombardia e il Piemonte, al contrario, hanno registrato percentuali di ospedalizzazione tra il 50% e il 60% all'inizio della pandemia, che sono poi cresciute fino a punte tra il 70% e l'80% a marzo 2020, mentre nelle altre Regioni si riducevano, fino a registrare meno del 20% a maggio 2020. Toscana e Marche hanno sviluppato approcci simili che hanno rappresentato una terza via rispetto alle Regioni del Nord: sembrerebbe che l'andamento della diffusione del virus abbia permesso alle regioni del Centro-Sud di apprendere dalle Regioni che per prime sono state colpite e di mettere in atto sistemi di contenimento più efficaci. La percentuale ospedalizzata dei contagiati in queste due Regioni è rimasta intorno al 60% ai primi di marzo ed è scesa sotto al 30% già alla fine del mese per poi continuare a ridursi. Sempre rispetto alle scelte di sanità territoriale, si sono registrate differenze significative anche nell'attività di screening della popolazione attraverso il sistema dei tamponi e il consequenziale tracciamento. Nel 2020 il Veneto ne ha effettuati il numero più alto in rapporto alla popolazione (circa 50 ogni 100.000 abitanti), fino a superare i 400 tamponi per 100.000 abitanti all'inizio del mese di giugno. Nello stesso periodo la Puglia risulta invece essere la regione con il minor numero di tamponi effettuati (meno di 100 ogni 100.000 abitanti).

Le criticità del primo periodo sono per molti aspetti state superate con un significativo aumento sui territori di personale e unità operative ad hoc, tuttavia, anche in questo aumento e riorganizzazione delle risorse le differenze sull'assistenza territoriale sono rimaste significative. Se consideriamo infatti le attivazioni delle Unità speciali di continuità assistenziale (USCA), che avrebbero potuto rappresentare lo strumento di assistenza sul territorio in grado di alleviare la pressione

sugli ospedali, è evidente la non omogeneità delle risorse attivate¹⁶. Nonostante in alcune Regioni le realizzazioni siano state elevate, la media a livello nazionale a novembre 2020 era inferiore al 50%¹⁷.

A fine ottobre 2020, solo 13 Regioni avevano presentato un piano per la revisione dell'assistenza territoriale prevista dall'articolo 1 del DL 34/2020 (e a cui sono riferibili circa 734 milioni). Allo stesso modo sono state solo 12 le Regioni che hanno provveduto ad inviare i documenti: mancavano i piani di Basilicata, Calabria, Emilia-Romagna, Lombardia, PA Bolzano, Piemonte, Puglia, Sardegna¹⁸ (Corte dei Conti, 2021).

Certamente su questo fronte le indicazioni nazionali sono state forti da un punto di vista strategico (con il PNRR), legislativo (attraverso l'istituzione delle USCA e dei sistemi di monitoraggio) e anche finanziario (viste le risorse finanziarie dedicate), ma non hanno tenuto in debito conto le difficoltà attuative da parte delle Regioni, sotto la pressione dell'emergenza.

4. La centralizzazione degli acquisti e il ruolo svolto da centro e regioni nella crisi pandemica

4.1 *Le trasformazioni del mercato del procurement*

Il mercato del procurement ha assunto, negli ultimi anni, un ruolo centrale nel processo di revisione e efficientamento della spesa pubblica, tanto più in ambito sanitario. In particolare, la razionalizzazione della spesa per acquisto di beni e forniture in sanità ha rappresentato un importante capitolo del programma di spending review e un fondamentale aspetto di riforma del settore verso più elevati livelli di efficienza. L'esplosione dell'emergenza sanitaria ha portato all'evidenza dell'opinione pubblica la centralità di questo tema, data l'importanza della tempestività e dell'efficacia nell'acquisizione di dispositivi me-

¹⁶ Famoso in questo ambito è stato il caso di istanza cautelare promossa dai medici che fanno parte del Comitato Cura Domiciliare Covid-19 e accolto dal TAR del Lazio.

¹⁷ Corte dei Conti, *Memoria sul bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023* (A.C. 2790).

¹⁸ *Ibid.*

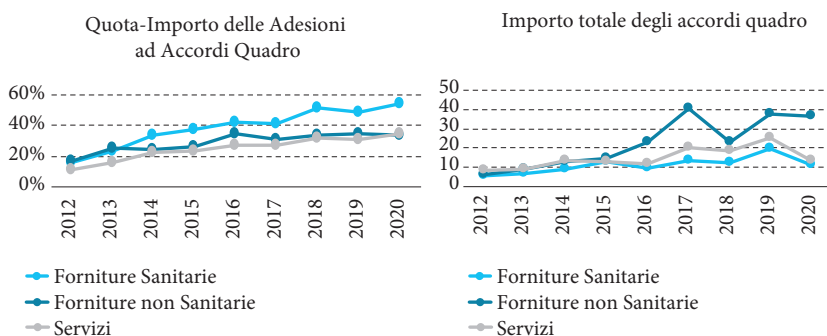
dico-sanitari e farmaci in risposta alla domanda della popolazione e alle necessità dei presidi medici come una delle principali strategie per contrastare la diffusione e gli effetti della pandemia.

L'efficientamento degli acquisti è stato in origine (e contemporaneamente all'emanazione delle Direttive Europee del 2014) basato su due programmi: il rafforzamento del ruolo storico di Consip come centrale di acquisto nazionale della Pubblica Amministrazione, e la costituzione del tavolo dei soggetti aggregatori come un nuovo sistema per l'aggregazione degli acquisti a livello regionale.

I Soggetti Aggregatori attivano procedure di grande importo (accordi quadro o convenzioni) a cui possono accedere gli enti (prevalentemente quelli localizzati nella stessa Regione) attraverso adesione e operano sia nell'ambito degli acquisti sanitari che in quello degli acquisti di altri beni e servizi, in molti casi avvalendosi di centrali di acquisto esterne alle strutture amministrative regionali. È il caso, ad esempio, della Toscana, dove l'Amministrazione Regionale è soggetto aggregatore ma si avvale di un ente del Servizio Sanitario Regionale (ESTAR, Ente per i Servizi Tecnico-Amministrativi Regionale) per gli acquisti in sanità e di CET (Consorzio Energia Toscana) per le forniture energetiche. Modello diverso è quello seguito da Lombardia e Emilia-Romagna dove il soggetto aggregatore e la centrale di acquisto in sanità sono società in-house o partecipate, il caso del Veneto dove è un ente del SSR (Azienda Zero) o, ad esempio, del Lazio dove questi ruoli sono svolti da una Direzione Regionale (Direzione Regionale Centrale Acquisti). All'attività di questi ultimi si aggiunge naturalmente quella di Consip che opera a livello nazionale.

La dimensione del cambiamento in atto negli ultimi anni in termini di livello di centralizzazione della committenza e di attività di questi soggetti è evidente nel ricorso alle diverse procedure di scelta del contraente da parte delle stazioni appaltanti. Qui, la più evidente e significativa dinamica è quella della quota sul totale delle procedure delle adesioni ad accordi quadro, che è andata crescendo (prevalente a discapito degli affidamenti diretti) già dal 2014 per le forniture sanitarie arrivando a coinvolgere, da una quota di circa il 10-15% registrata nel 2012, un terzo delle procedure avviate per servizi e forniture sanitarie e più della metà del mercato per gli acquisti in ambito sanitario.

Fig. 5. Serie della quota-importo delle procedure in adesione ad accordo quadro e dell'importo totale (miliardi di euro) delle procedure di accordo quadro avviate in Italia per mercato. Anni 2012-2020.

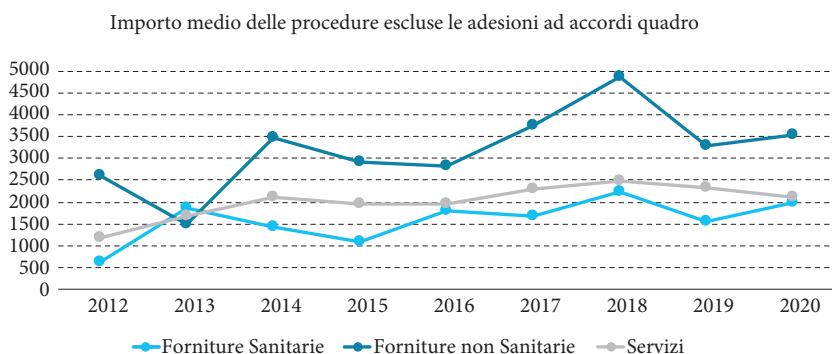


Fonte: elaborazione IRPET su Open Data Anac.

Più corposo ancora è l'incremento registrato in termini di importo, soprattutto per le forniture sanitarie, che passano dai circa 5 miliardi di euro del 2012, ai 35 miliardi del 2020. Un più che pronunciato incremento caratterizza anche l'importo totale di accordi quadro per servizi e forniture non sanitarie, per le quali si registra però un'interruzione del trend positivo nel 2020, condizionato dall'emergenza pandemica.

Le misure di contenimento della spesa e di riorganizzazione del sistema delle stazioni appaltanti contenute negli interventi di riforma del settore a partire dal 2014 hanno avuto dunque l'effetto di far transitare una quota sempre maggiore della domanda regionale per centrali di acquisto (Soggetti Aggregatori, Consip, Centrali Uniche di Committenza). Questo ha comportato anche un naturale effetto sulla dimensione media dei lotti, che registra, infatti, un trend complessivamente crescente nel periodo 2012-2020.

Fig. 6. Serie dell'importo medio (migliaia di euro) delle procedure avviate in Italia per mercato. Escluse le procedure in adesione ad accordo quadro. Anni 2012-2020.



Fonte: elaborazione IRPET su Open Data Anac.

4.2 Il procurement in epoca Covid

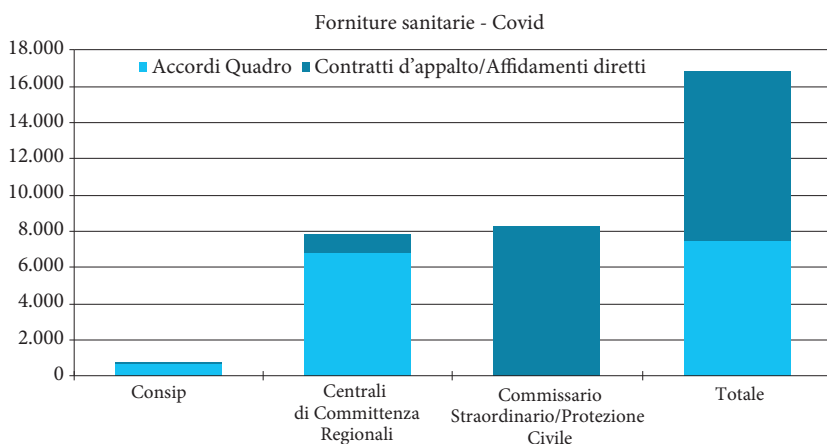
L'impatto della "domanda Covid" sulla spesa degli enti non è di facile definizione, non essendo disponibile, per ovvie ragioni, un'indicazione diretta per l'attribuzione delle singole procedure all'emergenza sanitaria. È tuttavia possibile ottenere una stima dell'aggregato, individuando le gare che presentano nei loro oggetti termini specifici riconducibili all'emergenza sanitaria (a titolo di esempio: dispositivi di protezione individuale, ventilatori polmonari e altri dispositivi medici).

Considerando le sole forniture sanitarie, nel periodo che intercorre tra febbraio 2020 e agosto 2021, sono state avviate circa 17.000 procedure Covid, per un importo di circa 23 miliardi di euro. La domanda Covid ha finora rappresentato circa un quarto dell'importo totale delle procedure avviate nel Paese e ammonta a 246 euro in termini pro capite.

Il complesso della spesa Covid include naturalmente gli acquisti effettuati a livello nazionale dalla centrale di acquisto Consip, dal Dipartimento della Protezione Civile e dal Commissario straordinario per l'attuazione e il coordinamento delle misure di contenimento e contrasto dell'emergenza Covid-19. Nell'ambito delle forniture sanitarie sono individuabili importi complessivi in capo a Consip di soli 665

milioni di euro. La fetta più consistente dell'azione dei centri di spesa nazionali è invece quella che passa da modalità di acquisto diretto (contratti d'appalto o affidamenti diretti) effettuate dal Commissario Covid e dal Dipartimento della Protezione Civile. Si tratta di circa 8,3 miliardi di euro e rappresentano circa il 30% del totale della spesa Covid in sanità. L'altro grande capitolo è rappresentato dagli accordi quadro, avviati dalle centrali di acquisto regionali, che ammontano a circa 6,8 miliardi di euro.

Fig. 7. Importo (milioni di euro) delle procedure Covid di forniture sanitarie per tipologia di stazione appaltante e modalità di realizzazione. Febbraio 2020-luglio 2021.



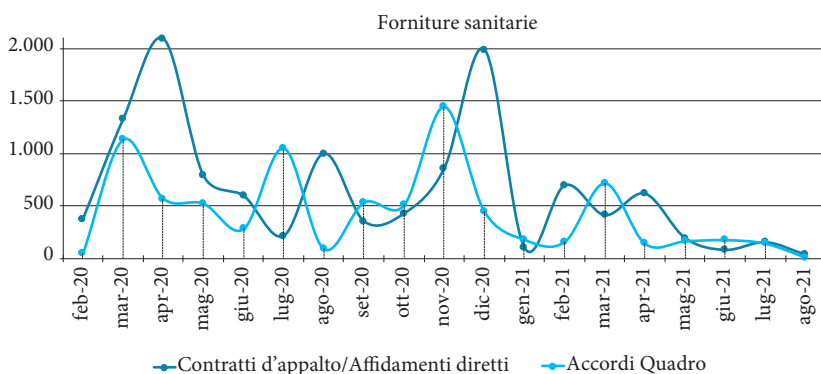
Fonte: elaborazione IRPET su Open Data Anac.

La Fig. 8, che presenta la serie mensile degli importi delle procedure Covid per modalità di realizzazione, mette in luce la concentrazione di spesa effettuata dai centri nazionali attraverso singole procedure d'appalto nei mesi di aprile, agosto e dicembre 2020.

Nel caso del primo picco (aprile 2020), la spesa per mascherine chirurgiche rappresenta l'82% del totale e ammonta a circa 1,4 miliardi di euro. Lo stesso per quanto riguarda il picco di agosto 2020: 775 milioni di euro per l'acquisto di dispositivi di protezione individuale (l'89% della spesa centrale totale). Nel dicembre 2020 si concentra

invece la spesa per l'acquisto delle dosi vaccinali che rappresenta il 75% (circa 1,5 miliardi di Euro) della spesa complessiva del mese.

Fig. 8. Importo (milioni di euro) delle procedure Covid di forniture sanitarie per mese di pubblicazione del bando e modalità di realizzazione. Febbraio 2020-agosto 2021.

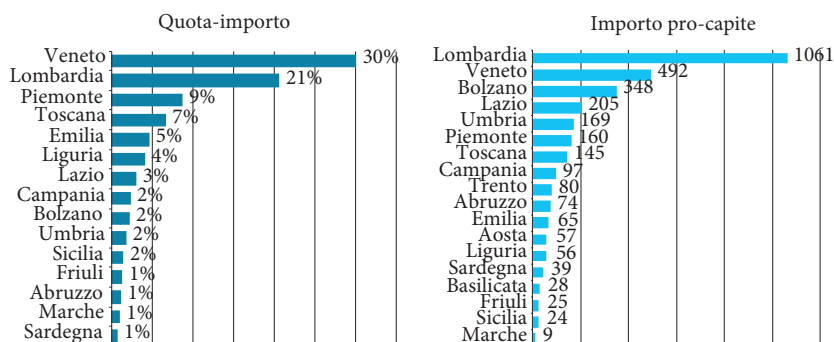


Fonte: elaborazione IRPET su Open Data Anac.

Quanto invece agli accordi quadro, i picchi di spesa mensile sull'arco temporale considerato sono anticipati di un mese rispetto a quelli relativi alle procedure di appalto delle amministrazioni centrali appena descritte e si sono verificati nell'aprile, luglio, settembre-novembre 2020 e nel marzo del 2021. Come anticipato, si tratta prevalentemente di accordi quadro di centrali di committenza regionali, fatta eccezione per i già menzionati accordi quadro di Consip, avviati nel marzo 2020 (665 milioni di euro).

Circa l'80% dell'importo complessivo di queste procedure è stato avviato da sole 6 regioni: Veneto, Lombardia, Toscana, Piemonte, Lazio e Liguria, con Veneto e Lombardia che da sole hanno avviato il 51% dell'importo complessivo. È la Lombardia la Regione che si distingue per un importo pro capite di accordi quadro avviati estremamente alto (circa 1.000 euro), pari al doppio di quello registrato in Veneto.

Fig. 9. Quota-importo e importo pro capite (euro) delle procedure di accordo-quadro Covid di forniture sanitarie per Regione. Febbraio 2020-agosto 2021.



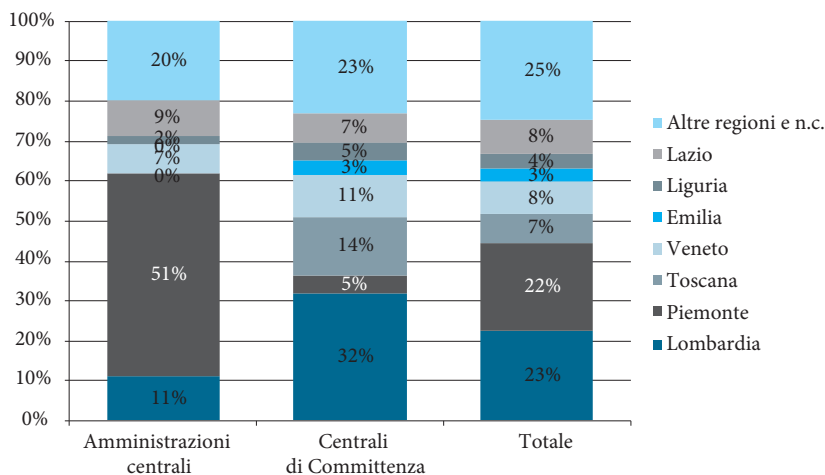
Fonte: elaborazione IRPET su Open Data Anac.

La composizione regionale della spesa nei 6 mesi che registrano un picco di importo degli accordi quadro indica che alcune Regioni, caratterizzate da un alto livello di centralizzazione della committenza in sanità (Piemonte, Toscana, Lombardia e Veneto), hanno avviato procedure centralizzate già nella primissima fase pandemica (marzo 2020). Si è trattato, nel caso di tutte queste Regioni, di acquisti di dispositivi di protezione individuale. Una tipologia di acquisti, questa, che ha caratterizzato anche molti accordi quadro stipulati successivamente (come nel caso del Veneto nel luglio 2020 e nel marzo 2021 e del Lazio nel novembre 2020) e alla quale si è aggiunta, a partire dal settembre 2020, quella dei reagenti chimici per l'effettuazione dei test molecolari e sierologici e dei farmaci utilizzati per la cura dei pazienti Covid (in particolare questi ultimi caratterizzano la spesa centralizzata lombarda nel novembre 2020).

Le centrali di acquisto regionali sembrano dunque aver agito in maniera tempestiva, nell'ambito di un rapporto di complementarità con le strutture centrali preposte a fronteggiare l'emergenza sanitaria. Un effetto della loro azione è anche quello di aver contribuito a coinvolgere imprese del tessuto economico locale di appartenenza. I dati, pur ancora parziali, relativi alla provenienza delle imprese aggiudicatarie di procedure Covid, indicano però che questo effetto è stato limitato: la quota di procedure che registrano una co-localizzazione

a livello regionale di impresa e stazione appaltante è relativamente alta in solo alcune delle regioni italiane (Lazio, Piemonte, Lombardia, Toscana, Umbria, PA Trento, Campania) mentre per altre la domanda è stata soddisfatta affidando prevalentemente a imprese provenienti da altre aree territoriali. È vero però che sul fronte della provenienza delle imprese aggiudicatrici di procedure Covid il complesso della domanda delle centrali di committenza regionali offre un quadro meno polarizzato di quella delle amministrazioni centrali, dove circa l'80% dell'importo aggiudicato va a imprese localizzate in sole 4 Regioni: Lombardia, Veneto, Lazio e Piemonte. Qui spicca però il dato relativo al Piemonte, interamente attribuibile alla fornitura di mascherine da parte di FCA al Commissario straordinario per l'emergenza che rappresenta il 51% del totale (circa 750 milioni di euro) mentre le imprese lombarde si aggiudicano l'11% degli importi, quelle venete il 7% e quelle localizzate in Lazio il 9%.

Fig. 10. Quota-importo delle procedure Covid (escluse adesioni ad accordi quadro) di forniture sanitarie per tipologia di stazione appaltante e Regione di provenienza dell'impresa aggiudicataria. Febbraio 2020-agosto 2021.



Fonte elaborazione IRPET su Opend Data Anac.

Le soluzioni di approvvigionamento di natura centralizzata a livello regionale e nazionale hanno quindi svolto un ruolo centrale nella

crisi pandemica. Tuttavia, l'analisi che abbiamo condotto ha messo in luce alcuni elementi di interesse che profilano l'attività delle centrali di acquisto regionali. In primo luogo, a livello regionale non si è verificato un vero e proprio incremento nell'importo complessivo delle procedure in ambito sanitario ma una sostituzione dell'attività routinaria con procedure Covid. È ragionevole immaginare che l'esistenza di un certo grado di centralizzazione, con procedure di grande dimensione avviate negli anni immediatamente precedenti e ancora fruibili alla data di scoppio della pandemia, abbia probabilmente alleggerito il carico sia sulle stazioni appaltanti decentrate che sulle stesse centrali di acquisto, permettendo di dedicare parte consistente della loro attività a fronteggiare gli effetti della crisi mediante acquisti mirati.

In secondo luogo, la portata della crisi ha richiesto un tempestivo adattamento della commessa pubblica che passa dai centri di spesa nazionali dove la domanda Covid è stata soddisfatta ricorrendo a soluzioni procedurali semplificate, rappresentate prevalentemente dagli affidamenti diretti e da un meccanismo di ripartizione delle quantità acquistate basato sul coordinamento nazionale. Un indizio importante, in questo senso, è rappresentato anche dal ruolo di Consip, che è stato preminente nella primissima fase pandemica per l'acquisto sia di dispositivi di protezione individuale che di attrezzature mediche (ventilatori meccanici in particolare) ma che è stato subito ridimensionato per le difficoltà insite nel ricorso a procedure di accordo quadro così corpose in una fase di piena emergenza.

5. Considerazioni di sintesi

La pandemia ha messo a dura prova il Sistema sanitario regionale nel nostro Paese e il giudizio sulla sua capacità di risposta è stato in generale positivo. Certamente questa esperienza ancora non conclusa sarà oggetto di riflessione nel prossimo futuro. L'emergenza sanitaria ha, infatti, evidenziato molte criticità che si sarebbero comunque presentate nei prossimi anni, di fronte al rapido aumento dei bisogni e all'innalzamento della popolazione, da un lato, e alla difficile sostenibilità finanziaria, dall'altro.

La letteratura nazionale ed internazionale ha riservato molto spazio al tema dell'organizzazione multilivello nella gestione della pande-

mia. Da un lato viene riconosciuto il carattere di bene pubblico globale alla tutela della salute in un contesto pandemico, per la presenza di spillover sulla collettività dei comportamenti individuali ma, dall'altro, si riscontra anche l'efficacia degli assetti decentrati nel fornire risposte mirate di fronte agli impatti territorialmente asimmetrici della pandemia. Anche dall'analisi delle esperienze internazionali emerge la solidità delle relazioni multilivello – verticale e orizzontale – quale fattore determinante del buon funzionamento tanto di un assetto accentrato che di uno decentrato. Solo da un sistema funzionalmente coordinato possono derivare risposte tempestive ed efficaci ai bisogni dei cittadini. Un aspetto su cui il nostro Paese, come emerso dalla gestione della pandemia, ha molto da lavorare.

Le Regioni si sono presentate con diversi livelli di preparazione di fronte all'emergenza sanitaria e questo è dovuto, da un lato, alle politiche di rigore finanziario e di efficientamento applicate al settore negli ultimi anni e, dall'altro, anche a modelli organizzativi diversi su scala regionale. Certamente è emersa la disparità tra Regioni per livelli essenziali delle prestazioni, ma anche per costo dei servizi offerti e quindi per livelli di efficienza. Anche tra le Regioni con LEA più elevati, inoltre, permangono differenze nelle scelte organizzative dell'offerta sanitaria. Queste differenze, ad es. modelli più/meno integrati di servizio pubblico-privato, una maggiore/minore attenzione alla dotazione organica e ai posti letto in terapia intensiva, un sistema di acquisti più/meno organizzato, hanno costituito dei punti di forza/debolezza nel contrasto all'emergenza sanitaria, che hanno permesso di adeguare le proprie strutture con maggiore/minore prontezza.

L'analisi degli interventi di contrasto alla pandemia messi in atto dallo Stato e dalle Regioni ha consentito di evidenziare le relazioni tra questi enti, disomogenee per le diverse funzioni. Abbiamo osservato le azioni negli ambiti emersi come più urgenti nel corso della pandemia: la dotazione organica, l'adeguamento dei posti letto in terapia intensiva e i servizi territoriali. In particolare, la seconda fase della campagna di vaccinazioni, anche grazie ad un governo sostenuto da una più ampia base politica rispetto al precedente, ha promosso quella funzione di benchmarking tipica dei sistemi federali, i cui risultati sono stati positivi.

Il settore degli acquisti in sanità è stato oggetto di profonde riforme negli ultimi anni, basate su un processo di centralizzazione

a scala regionale (centrali uniche di acquisto) e nazionale (Consip). L'emergenza sanitaria e l'improvvisa necessità di dotarsi di strumenti di protezione e di dispositivi medici hanno spinto le Regioni a intervenire in integrazione all'attività del governo. Anche in questo caso non è possibile non rilevare la prontezza di alcuni sistemi regionali, spesso anche accedendo a contratti già aperti, e il più diversificato coinvolgimento di operatori rispetto alla scala nazionale.

In conclusione, come già considerato, l'evento pandemico ha fatto emergere criticità del sistema che comunque si sarebbero presto presentate in modo altrettanto pesante e tra queste la difficile sostenibilità economica di fronte ad una domanda crescente, tanto a seguito dell'invecchiamento della popolazione che dei nuovi bisogni di una società matura. Ma non solo, infatti l'accezione di salute come bene pubblico globale e la nuova priorità riconosciuta all'offerta di sanità pubblica costituiscono una componente di domanda aggiuntiva, rispetto a quella già espressa, rappresentando un nuovo bisogno della popolazione (uno slittamento della curva verso l'alto). O più semplicemente possono suggerire un sostanziale allentamento delle politiche di razionalizzazione e di efficientamento dell'offerta che abbiamo vissuto negli ultimi anni, come per altro richiamato nell'introduzione di *Libertati* a questo volume. Abbiamo capito, infatti, che comprimere i livelli di offerta essenziali può non essere sufficiente a tutelarci da uno shock esogeno improvviso e, ancora di più, che di fronte ad eventi calamitosi le disparità territoriali rappresentano un fattore di rischio per tutta la collettività. Tutto ciò è in parziale contraddizione con le previsioni di spesa sanitaria contenute nel DEF 2021, pari al 6,3% del Pil nel 2024, per altro già inferiori alle proiezioni conseguenti alla sola evoluzione demografica (RGS, 2021). Il PNRR oggi mette in campo importanti risorse rivolte all'efficientamento del sistema e all'adeguamento tecnologico, interventi destinati ad introdurre profondi cambiamenti al fine di garantire migliori livelli di servizio al Paese.

Bibliografia

Abutabenjeh S., Anguelov L., Brunjes B.M., Dimand A.M., Rodriguez-Plesa E. (2020), *Supplying the pandemic response: The importance of public procurement*, in «Journal of Emergency Management», 18(7), pp. 189-208.

- Adeel A.B., Catalano M., Catalano O., Gibson G., Muftuoglu E., Riggs T., Zhirnov A. (2020), *COVID-19 policy response and the rise of the sub-national governments*, in «Canadian Public Policy», 46(4), pp. 565-584.
- Agnew J. (2021), *Anti-Federalist Federalism: American "Populism" and the Spatial Contradictions of US Government in the Time of COVID-19*, in «Geographical Review», pp. 1-18.
- Agrawal P. (2020), *COVID-19 and dwindling indian federalism*, in «Economic and Political Weekly», 55(26-27), pp. 16-19.
- Aniche E.T., Iwuoha V.C., Obi K.C. (2021), *Covid-19 containment policies in Nigeria: the role of conflictual federal-state relations in the fight against the pandemic*, in «Review of African Political Economy», pp. 1-10.
- Arnold R. (2020), *Pandemic and constitution: The german experience*, in «Revista Catalana de Dret Public», pp. 20-37.
- Ascani A., Faggian A., Montresor S. (2021), *The geography of COVID-19 and the structure of local economies: The case of Italy*, in «Journal of Regional Science», 61(2), pp. 407-441.
- Baglioni A., Bordignon M., Buso M., Palermo F., Turati G. (2021), *Il federalismo alla luce della crisi sanitaria*, «Osservatorio Monetario», 2.
- Baldi B., Profeti S. (2020), *Le fatiche della collaborazione. Il rapporto stato-regioni in Italia ai tempi del COVID-19*, in «Rivista italiana di politiche pubbliche», 15(3), pp. 277-306.
- Béland D., Marchildon G.P., Medrano A., Rocco P. (2021), *COVID-19, federalism, and health care financing in Canada, the United States, and Mexico*, in «Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice», 23(2), pp. 143-156.
- Bowling C.J., Fisk J.M., Morris J.C. (2020), *Seeking patterns in chaos: Transactional federalism in the Trump administration's response to the COVID-19 pandemic*, in «The American Review of Public Administration», 50(6-7), pp. 512-518.
- Buchholz W., Sandler T. (2021), *Global Public Goods: A Survey*, in «Journal of Economic Literature», 59(2), pp. 488-545.
- Buja A., Paganini M., Cocchio S., Scioni M., Rebba V., Baldo V. (2020), *Demographic and socio-economic factors, and healthcare resource indicators associated with the rapid spread of COVID-19 in Northern Italy: An ecological study*, in «PLoS One», 15(12), e0244535.
- Censon D., Barcelos M. (2020), *The role of state in the COVID-19 pandemic crisis management: Different views about federalism and the relations between federal government and municipalities*, in «Revista Brasileira de Gestao e Desenvolvimento Regional», pp. 35-48.
- Choutagunta A., Manish G.P., Rajagopalan S. (2021), *Battling COVID-19 with dysfunctional federalism: lessons from India*, in «Southern Economic Journal», 87(4), pp. 1267-1299.
- Clemens J., Ippolito B., Veuger S. (2021), *Medicaid and fiscal federalism during the COVID-19 pandemic*, in «Public Budgeting & Finance», <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/pbaf.12287>.

- Corte dei Conti (2021), *Rapporto 2021 sul coordinamento della finanza pubblica*, <https://www.corteconti.it/Download?id=867011ba-87e4-4e6b-8338-dd4874ff0b39>.
- Dougherty S., Lorenzoni L., Marino A., Murtin F. (2019), *The impact of decentralisation on the performance of health care systems: A non-linear relationship*, <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/04208b83-en.pdf?expires=1633882116&id=id&accname=guest&checksum=C68CC4E5020C42E6B31DD9C5E1F3B5FB>.
- Downey D.C., Myers W.M. (2020), *Federalism, intergovernmental relationships, and emergency response: A comparison of Australia and the United States*, in «The American Review of Public Administration», 50(6-7), pp. 526-535.
- Ferretti C., Grazzini L., Lattarulo P., Macchi M. (2020), *Assetti Istituzionali e Differenti Velocità di Governo. L'Emergenza Sanitaria ed Economica, un Banco di Prova per la Governance Regionale*, in *Rapporto sulla Finanza Territoriale 2020*, Rubbettino, Soveria Mannelli.
- Florida R., Rodríguez-Pose A., Storper M. (2021), *Cities in a post-COVID world*, in *Urban Studies*, <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/00420980211018072>.
- Goelzhauser G., Konisky D.M. (2020), *The State of American Federalism 2019-2020: Polarized and punitive intergovernmental relations*, in «Publius: The Journal of Federalism», 50(3), pp. 311-343.
- Gordon T., Dadayan L., Rueben K. (2020), *State and local government finances in the COVID-19 era*, in «National Tax Journal», 73(3), pp. 733-758.
- Grin E.J. (2020), *The perfect Covid-19 storm in Brazil*, in «Middle Atlantic Review of Latin American Studies», 4(1), pp. 31-35.
- Haffajee R.L., Mello M.M. (2020), *Thinking globally, acting locally – The US response to COVID-19*, in «New England Journal of Medicine», 382(22), e75.
- Hanniman K. (2020), *COVID-19, Fiscal Federalism and Provincial Debt: Have We Reached a Critical Juncture?*, in «Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique», 53(2), pp. 279-285.
- Hatke F., Martin H. (2020), *Collective action during the Covid-19 pandemic: The case of Germany's fragmented authority*, in «Administrative Theory & Praxis», 42(4), pp. 614-632.
- Hegele Y., Schnabel J. (2021), *Federalism and the management of the COVID-19 crisis: centralisation, decentralisation and (non-) coordination*, in «West European Politics», pp. 1-25.
- Huberfeld N., Gordon S.H., Jones D.K. (2020), *Federalism complicates the response to the COVID-19 health and economic crisis: What can be done?*, in «Journal of health politics, policy and law», 45(6), pp. 951-965.
- Iacus S.M., Natale F., Santamaria C., Spyrtos S., Vespe M. (2020), *Estimating and projecting air passenger traffic during the COVID-19 coronavirus outbreak and its socio-economic impact*, in «Safety Science», 129, 104791.
- Iverson T., Barbier E. (2021), *National and Sub-National Social Distancing Responses to COVID-19*, in «Economies», 9(2).

- Jeffery R. (2021), *Health policy and federalism in India*, in «Territory, Politics, Governance», 17 maggio, pp. 1-19.
- Kettl D.F. (2020), *States divided: The implications of American federalism for COVID-19*, in «Public Administration Review», 80(4), pp. 595-602.
- Kincaid J., Leckrone J.W. (2020), *Partisan Fractures in US Federalism's COVID-19 Policy Responses*, in «State and Local Government Review», 52(4), pp. 298-308.
- Kölling M. (2020), *Federalism and the COVID-19 crisis: A perspective from Spain*, in «Revista "Cuadernos Manuel Giménez Abad"», 19, pp. 41-43.
- Kovac M., Elkanawati A., Gjikolli V., Vandenberghe A.S. (2020), *The COVID-19 pandemic: collective action and European public policy under stress*, in «Central European Journal of Public Policy», 14(2), pp. 47-59.
- Kuhlmann S., Franzke J. (2021), *Multi-level responses to COVID-19: crisis coordination in Germany from an intergovernmental perspective*, in «Local Government Studies», pp. 1-23.
- Lago-Peñas S., Martínez-Vazquez J., Sacchi A. (2020), *Country Performance during the Covid-19 Pandemic: Externalities, Coordination and the Role of Institutions* (No. paper2018), International Center for Public Policy, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University.
- López-Santana M., Rocco P. (2021), *Fiscal Federalism and Economic Crises in the United States: Lessons from the COVID-19 Pandemic and Great Recession*, in «Publius: The Journal of Federalism», 51(3), pp. 365-395.
- Makarychev A., Goes M., Kuznetsova A. (2020), *The Covid Biopolitics in Russia: Putin's Sovereignty versus Regional Governmentality*, in «Mezinárodní vztahy», 55(4), pp. 31-47.
- Marchildon G., Tuohy C. (2021), *Expanding health care coverage in Canada: A dramatic shift in the debate*, in «Health Economics, Policy and Law», 16(3), pp. 371-377.
- Maxeiner J.R. (2020), *America's covid-19 preexisting vulnerability: a government of men, not laws*, in «The Theory and Practice of Legislation», 8(1-2), pp. 213-235.
- Nelson M.A. (2021), *The timing and aggressiveness of early government response to COVID-19: Political systems, societal culture, and more*, in «World Development», 146.
- Nunkoo R., Daronkola H.K., Gholipour H.F. (2021), *Does domestic tourism influence COVID-19 cases and deaths?*, in «Current Issues in Tourism», pp. 1-14.
- Oates W.E. (1999), *An Essay on Fiscal Federalism*, in «Journal of Economic Literature», 37(3), pp. 1120-1149.
- OECD (2020), *OECD Health Statistics*.
- OECD (2020a), *COVID-19 and Fiscal Relations across Levels of Government*, 31 July 2020.
- OECD (2021), *Federalism and Public Health Decentralization in the Time of COVID-19*, «OECD WP on Fiscal Federalism», 33, January 2021.
- Park S., Maher C.S. (2020), *Government financial management and the coronavirus pandemic: A comparative look at South Korea and the United States*, in «The American Review of Public Administration», 50(6-7), pp. 590-597.
- Pinheiro V.M., Ilarraz M., Mestriner M.T. (2020), *The impacts of the COVID-19 crisis on the Brazilian legal system—a report on the functioning of the branches of the gover-*

- ment and on the legal scrutiny of their activities, in «The Theory and Practice of Legislation», 8(1-2), pp. 193-212.
- Rhodes M. (2021), *'Failing forward': a critique in light of covid-19*, in «Journal of European Public Policy», pp. 1-18.
- Rocco P., Béland D., Waddan A. (2020), *Stuck in neutral? Federalism, policy instruments, and counter-cyclical responses to COVID-19 in the United States*, in «Policy and Society», 39(3), pp. 458-477.
- Rozell M.J., Wilcox C. (2020), *Federalism in a Time of Plague: How Federal Systems Cope With Pandemic*, in «The American Review of Public Administration», 50(6-7), pp. 519-525.
- Rudalevige A., Yu V.E. (2020), *The Law Pandemics and Presidential Power: A Taxonomy*, in «Presidential Studies Quarterly», 50(3), pp. 690-715.
- Salikov M. (2020), *Federalism in Russia: Current state and emerging trends*, in «BRICS Law Journal», 7(4), pp. 127-152.
- Sarmanaev S.H., Gololobova T.V., Suranova T.G., Suvorov G.N., Zenin S.S. (2021), *Practical and Functional Research on the Interaction of Levels of Public Authority in Federal States in the Context of the New Coronavirus Infection (COVID-19) Pandemic: Assessments and Prospects*, in «Problems of Social Hygiene, Public Health and History of Medicine», 29(S1), pp. 713-719.
- Van Overbeke T., Stadig D. (2020), *High politics in the Low Countries: COVID-19 and the politics of strained multi-level policy cooperation in Belgium and the Netherlands*, in «European Policy Analysis», 6(2), pp. 305-317.
- Xu H.D., Basu R. (2020), *How the United States Flunked the COVID-19 test: some observations and several lessons*, in «The American Review of Public Administration», 50(6-7), pp. 568-576.

I servizi sociali tra vecchie e nuove disuguaglianze territoriali: risorse aggiuntive e obiettivi di servizio nel Fondo di Solidarietà Comunale

Roberta Garganese, Francesco Porcelli***

Abstract

In questo lavoro, dopo un iniziale inquadramento dell'assetto istituzionale del sistema delle politiche sociali, si quantifica l'ampiezza degli squilibri nella distribuzione dei servizi sociali offerti dai Comuni delle Regioni a statuto ordinario. Successivamente, si sviluppa una analisi quantitativa degli obiettivi di servizio introdotti, a partire dal 2021, a supporto del monitoraggio relativo all'utilizzo delle nuove risorse previste, sempre da quest'anno, a potenziamento dei servizi. L'analisi si basa sui dati raccolti per il calcolo dei fabbisogni standard – pubblicati sul portale OpenCivitas – e sui dati degli obiettivi di servizio allegati al DPCM del 1° luglio 2021 (pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 1° settembre 2021). I risultati di tale analisi segnalano una parziale capacità degli obiettivi di servizio di ridurre le disuguaglianze territoriali, principalmente a causa della mancata definizione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni.

1. Introduzione

A vent'anni dall'entrata in vigore della L. 328/2000 e della riforma costituzionale del 2001 non si è ancora realizzato l'auspicato livellamento delle forti disparità che, storicamente, hanno caratterizzato la fornitura dei servizi sociali nel nostro Paese.

Sia pur in modo diverso, la L. 328/2000 e la riforma costituzionale del 2001, questa ultima ancora in fase di attuazione dopo l'emanazione della L. 42/2009, hanno dato forma ad un assetto istituzionale decen-

* IPRES.

** Università degli Studi di Bari.

trato in cui la fornitura dei servizi è affidata ai comuni coordinati all'interno di sistemi regionali. Il decentramento è, però, controbilanciato da un importante intervento statale che, attraverso la fissazione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP) e la perequazione fiscale, dovrebbe farsi garante dell'effettivo godimento dei diritti civili e sociali tutelati dalla Costituzione in modo uniforme sul tutto il territorio nazionale.

In effetti, nonostante a partire dal 2015 risulti operativo, nel comparto comunale delle Regioni a statuto ordinario (RSO), un meccanismo di perequazione fiscale basato sulla differenza tra fabbisogni standard e capacità fiscali, le disparità nella fornitura dei servizi sociali sono rimaste molto ampie evidenziando una netta frattura non solo tra il Nord e il Sud del Paese, ma anche tra i comuni grandi e i piccoli.

Mettendo da parte la matrice storica, le ragioni della persistenza delle disuguaglianze possono essere attribuite a diverse cause, tra cui, in particolare: la carenza di risorse ereditata dal processo di consolidamento fiscale successivo alla crisi finanziaria del 2009; il lungo periodo di transizione tra perequazione basata sulla spesa storica e perequazione basata sui fabbisogni standard, questa ultima oggi applicata al 33% con l'obiettivo di arrivare al 100% nel 2030; e la mancata identificazione dei LEP da parte del legislatore nazionale, nonostante i tentativi di individuare degli standard di riferimento intrapresi in questi anni. L'ultimo tentativo in ordine cronologico, identificabile anche come il più importante dal punto di vista tecnico, è stato rappresentato dall'individuazione degli obiettivi di servizio operata dal DPCM del 1° luglio 2021.

La pandemia scoppiata ad inizio 2020, grazie all'allentamento dei vincoli di bilancio comunitari e alla inaugurazione di una politica fiscale espansiva, ha inciso fortemente sull'assetto dei servizi sociali. Dopo almeno un decennio di austerità, a partire dal 2021, nuove risorse di parte corrente (circa 650 milioni di euro, pari a oltre il 10% della spesa storica) sono state destinate al potenziamento dei servizi offerti dai Comuni delle RSO. Parallelamente si è dato nuovo impulso al processo di perequazione fiscale basato sui fabbisogni standard. I fabbisogni, infatti, per la prima volta nel 2021, sono utilizzati come parametro di riferimento per il riparto delle risorse correnti aggiuntive. Inoltre, sempre a partire dal 2021, è stato introdotto un processo di monitoraggio dell'effettivo utilizzo di queste risorse basato sulla definizione di una serie di obiettivi di servizio, calcolati in termini di distanza tra la spesa storica e il fabbisogno standard.

Longobardi (2021) sottolinea come le innovazioni metodologiche introdotte nel 2021 nel campo dei fabbisogni standard del settore sociale rappresentino un importante rinnovamento nel paradigma di calcolo dei fabbisogni standard e della perequazione in generale, in quanto si «rovescia la direzione causale da quella risorse-fabbisogni a quella fabbisogni-risorse» sperimentando «a livello tecnico, per la prima volta, il passaggio dall'approccio top down a quello bottom up».

È utile sottolineare, però, come i criteri posti alla base del riparto delle risorse aggiuntive abbiano suscitato anche delle critiche a livello regionale. In particolare, le perplessità maggiori sono venute dall'Emilia-Romagna, una regione che, nonostante sia riconosciuta come punto di riferimento per il livello e la qualità dei servizi sociali, beneficia in modo molto limitato delle maggiori risorse. Si è messo in luce come, nell'individuazione degli obiettivi di servizio e nel loro monitoraggio, l'enfasi sia stata posta unicamente sulla spesa, senza considerare indicatori di qualità dei servizi offerti e senza prevedere delle premialità a favore degli enti più virtuosi, ovvero quelli che riescono a raggiungere più velocemente gli obiettivi coniugando efficienza ed innovazione (Scheda, 2021).

In questo lavoro, dopo una sintesi dell'assetto istituzionale del sistema delle politiche sociali, si proverà a quantificare l'ampiezza degli squilibri della distribuzione dei servizi attraverso l'utilizzo dei dati raccolti per il calcolo dei fabbisogni standard pubblicati su portale OpenCivitas. Dopodiché, si svilupperà un'analisi quantitativa degli obiettivi di servizio introdotti nel 2021. In conclusione, si proverà a quantificare quanta parte delle disuguaglianze, che dividono il Nord dal Sud del Paese e i comuni grandi da quelli piccoli, verranno eliminate immaginando che il monitoraggio degli obiettivi di servizio abbia successo e che si possa arrivare al pieno impiego delle risorse aggiuntive introdotte per il potenziamento dei servizi sociali.

Il lavoro è quindi strutturato come segue: il secondo paragrafo fa una sintesi dell'attuale assetto istituzionale del sistema delle politiche sociali; il terzo paragrafo offre una analisi descrittiva della distribuzione dei servizi sociali attraverso i dati dei fabbisogni standard; il quarto e il quinto paragrafo analizzano gli obiettivi di servizio dal punto di vista quantitativo al fine di studiarne la capacità di riduzione delle disuguaglianze nella distribuzione dei servizi sociali; il sesto paragrafo

mette in risalto le risorse introdotte dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza; da ultimo il settimo paragrafo conclude.

2. Il vigente assetto istituzionale del sistema delle politiche sociali in Italia, a venti anni dall'entrata in vigore della L. 328/2000 e della riforma costituzionale del 2001

Il “localismo” che caratterizza le politiche sociali del nostro Paese ha origini lontane, che risalgono già agli assetti degli Stati preunitari, quando le Opere pie sulle quali era imperniato il sistema «beneficenza pubblica» erano prevalentemente concentrate nel Nord del Paese.

Il primo tentativo di potenziare, su tutto il territorio nazionale, la capacità di controllo delle Amministrazioni pubbliche nel settore sociale è riconducibile alla legge Crispi del 1890; mentre, in seguito, la Costituzione del 1948 riconobbe l'assistenza come diritto del cittadino, caratterizzandola come una parte costitutiva del sistema di sicurezza sociale.

Solo con l'entrata in vigore del DPR 616/1977 furono poi attribuite, ai livelli di governo locale, nuove e più ampie competenze, che si sarebbero idealmente dovute armonizzare in un quadro normativo comune atto a definire i principi fondamentali della materia del welfare. In mancanza di tale quadro unitario hanno continuato a svilupparsi, fino agli inizi degli anni Novanta del secolo scorso, sistemi di risposta ai bisogni anche molto differenziati territorialmente.

In seguito, sulla spinta delle importanti trasformazioni socio-economiche che hanno interessato in quegli anni il nostro Paese, si è giunti all'approvazione della L. 328/2000, ovvero alla riforma che, definendo un sistema a regia nazionale, mirava, tra l'altro, al superamento della differenziazione territoriale tipica del settore.

La L. 328/2000 puntava, in particolare, alla costruzione di un welfare sociale incentrato sulla promozione del benessere e delle capacità delle persone, introducendo la pratica della co-progettazione per la programmazione e realizzazione degli interventi attraverso i Piani di Zona, e prevedendo la definizione a livello nazionale dei Livelli Sociali Essenziali. Si introduceva, poi, un Fondo Sociale Nazionale che prevedeva risorse aggiuntive e rimodulava quelle esistenti, articolate in molteplici distinti interventi.

In merito all'assetto istituzionale, l'articolo 4 della legge 328 ha delineato un sistema misto in cui gli Enti locali, le Regioni e lo Stato concorrono al finanziamento delle politiche. In particolare, è previsto che le spese dei Comuni e delle Regioni siano coperte mediante i finanziamenti provenienti dal Fondo nazionale per le politiche sociali e attraverso gli stanziamenti autonomi a carico dei loro bilanci.

Nonostante ciò, la capacità dello Stato di incentivare la costruzione del sistema nazionale delle politiche si è rivelata, negli anni, piuttosto ridotta. L'ammontare complessivo del fondo nazionale è, infatti, notevolmente inferiore alla spesa sostenuta dai Comuni per l'erogazione degli interventi e dei servizi sociali. Allo stato attuale, pertanto, le Amministrazioni centrali non sono in condizione di attivare la leva finanziaria nel settore del welfare.

Inoltre, lo Stato non può, ad oggi, intervenire nella regolazione del settore nemmeno mediante lo strumento normativo, visto il nuovo sistema di rapporti fra centro e periferia delineato nel 2001 con la modifica del Titolo V della Costituzione.

Nel nuovo quadro costituzionale, infatti, lo Stato non può vincolare la destinazione d'uso delle risorse trasferite agli Enti locali essendo le risorse erogate con vincoli di destinazione illegittime e non rientrando, ad oggi, il fondo nazionale tra gli strumenti di finanziamento previsti dall'articolo 119 della Costituzione. La riforma costituzionale del 2001, inoltre, non ha impattato solo sul sistema di finanziamento delle politiche sociali, ma ha inciso anche sul piano legislativo. Alle Regioni è stata infatti attribuita piena potestà legislativa in materia di servizi sociali (in luogo di quella concorrente precedentemente prevista).

La riforma costituzionale del 2001 ha quindi segnato il passaggio da un sistema in cui allo Stato spettava l'emanazione dei criteri direttivi e l'imposizione di modalità organizzative che dovevano essere applicate uniformemente, ad un sistema in cui il governo centrale ha un'influenza estremamente ridotta sull'assetto organizzativo dei servizi (Meloni, 2002). Il decentramento impresso dal nuovo assetto costituzionale è stato, però, controbilanciato dalla previsione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni uniformi sul territorio nazionali per i servizi attinenti ai diritti civili e sociali, tra cui sicuramente rientrano i servizi sociali.

In un simile contesto, l'auspicata omogeneità territoriale dei servizi sociali non può più discendere da principi fondamentali definiti con

legislazione nazionale, ma dovrebbe invece connettersi all'individuazione, da parte dello Stato centrale, dei LEP ai quali agganciare un meccanismo di perequazione fiscale atto a garantire, a tutti gli Enti territoriali (Regioni, Province, Città metropolitane e Comuni), risorse sufficienti a finanziare servizi, quantitativamente e qualitativamente in linea con il livello individuato come essenziale.

Come è noto, la definizione dei LEP risulta ancora, ad oggi, parziale e frammentaria, nonostante la prima previsione normativa dei livelli essenziali di assistenza sociale sia stata introdotta, più di venti anni fa, dalla L. 328/2000.

L'articolo 22 di tale legge, infatti, al comma 2, ha determinato gli interventi che costituiscono il livello essenziale delle prestazioni sociali con riferimento a specifici settori assistenziali: contrasto alla povertà, persone totalmente dipendenti, infanzia-adolescenza, responsabilità familiari, donne in difficoltà, persone disabili, persone anziane, persone dipendenti da sostanze, iniziative di auto-aiuto. Con riferimento a tali settori la legge ha previsto l'erogazione di prestazioni a livello di ambito territoriale relative a: servizio sociale professionale e segretariato sociale, servizio di pronto intervento sociale, assistenza domiciliare, strutture residenziali e semiresidenziali per soggetti con fragilità sociali, centri di accoglienza residenziali o diurni a carattere comunitario. Queste prestazioni, considerate i LEP della L. 328/2000, non sono state, ad oggi, effettivamente attivate perché la riforma costituzionale del 2001 ha trasferito le competenze legislative in materia alle Regioni, sostanzialmente vanificando la portata da "legge-quadro" della L. 328.

Il secondo, essenziale, riferimento normativo dei LEP è connesso alla Legge delega sul federalismo fiscale, la L. 42/2009, ed ai relativi decreti attuativi, che hanno introdotto – con riferimento all'ambito sanitario ed ai settori Assistenza sociale, Istruzione e Trasporto pubblico locale – la definizione dei LEP connettendoli a temi quali: costi e fabbisogni standard, obiettivi di servizio, entrate proprie degli enti locali, fondi di perequazione. Anche tale intervento normativo, a distanza di più di dieci anni, risulta del tutto incompiuto, essendosi la riforma del finanziamento delle Amministrazioni locali (orientata alla copertura dei fabbisogni dei LEP e delle funzioni fondamentali) realizzata solo per il comparto comunale, seppur con significative differenze rispetto allo schema originario della L. 42/2009 (per una

analisi dei LEP nell'ambito dell'attuazione dei principi della L. 42/2009 si rimanda a Longobardi e Porcelli, 2021).

Il terzo, ed ultimo, riferimento normativo per i LEP è rappresentato dalla L. 33/2017 “Delega recante norme relative al contrasto della povertà, al riordino delle prestazioni e al sistema degli interventi e dei servizi sociali”, che ha ripreso i principi e gli istituti della L. 328/2000 in una lettura costituzionalmente orientata alla riforma del Titolo V del 2001. Anche in questo caso, tuttavia, le previsioni normative sono rimaste ad oggi sostanzialmente inattuatae.

In questo contesto, di un certo interesse risulta il dato relativo alla spesa sociale sostenuta dai Comuni associati. La legge 328 prevedeva infatti che i Comuni, tramite accordo di programma, provvedessero ad erogare i servizi in maniera associata. Ma i Comuni, secondo i dati ISTAT (2020), continuano a gestire autonomamente la maggior parte delle risorse, risultando la spesa associata pari solo al 31% di quella complessiva. Questo dato dimostra come, a distanza di venti anni dalla sua entrata in vigore, la L. 328/2000 non abbia ancora consentito, non solo il mancato superamento della differenziazione territoriale, ma anche un completo riassetto istituzionale secondo quelle che erano le originarie ambizioni.

Nell'attuale assetto istituzionale del sistema delle politiche sociali, pertanto, un ruolo fondamentale è affidato alle Regioni, le quali possono decidere se limitarsi alla sola allocazione delle risorse provenienti dal fondo nazionale, o se svolgere anche una funzione regolativa degli interventi, eventualmente favorendo anche la differenziazione sub-regionale delle politiche.

Ad oggi, quindi, le Regioni non sono obbligate ad attenersi ai principi emanati dallo Stato; né tanto meno sono tenute – vista la mancata definizione dei LEP – a garantire l'erogazione di uno standard minimo di servizi. Naturalmente, il ruolo delle Regioni risulta, in fase di organizzazione ed erogazione dei servizi sociali, secondario rispetto a quello dei Comuni, che rappresentano, per i cittadini, il referente principale degli interventi.

Per questo motivo, a venti anni di distanza dall'entrata in vigore della L. 328/2000, la differenziazione territoriale è ben lungi dall'essere superata, ed anzi caratterizza ancora fortemente le politiche sociali italiane. Infatti, solo le Regioni più virtuose intervengono nella regolazione del settore favorendo l'erogazione di un buon livello di servizi con la sperimentazione di efficienti modelli di programmazione, organizzazione ed erogazione.

3. Analisi della distribuzione dei servizi sociali attraverso i dati dei fabbisogni standard

Rispetto ai fabbisogni standard, è noto come, per dar seguito alle disposizioni della L. 42/2009, sia stata avviata da parte del Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF) in cooperazione con l'Associazione dei Comuni Italiani (ANCI), già da diversi anni, la rilevazione delle informazioni utili alla determinazione del fabbisogno (per una analisi degli elementi istitutivi dei fabbisogni standard comunali si consideri Brunello *et al.*, 2015 e Porcelli, 2015) attraverso i questionari predisposti da SOSE SpA ed IFEL¹.

Come rilevato da Arachi (2021), le innovazioni metodologiche recentemente introdotte hanno portato ad una quantificazione dei fabbisogni standard per i servizi sociali pari a circa 5,8 miliardi di euro, a fronte dei circa 5,1 miliardi ricavabili dalle elaborazioni effettuate per il 2020, con un aumento di fabbisogno teorico complessivo di circa 654 milioni di euro rispetto alla spesa storica di riferimento. Tale dimensione è quella ritenuta congrua ai fini al raggiungimento, attraverso l'implementazione a regime del nuovo sistema di perequazione, delle performance mediamente più elevate delle realtà più virtuose, da parte dell'intero sistema comunale (per un'analisi dettagliata delle innovazioni metodologiche si rimanda a SOSE, 2020).

Nella legge di bilancio 2021 la dotazione del Fondo di Solidarietà Comunale (FSC) – meccanismo di riparto a cui è rimessa la perequazione fiscale dei Comuni italiani – è stata, quindi, incrementata di un ammontare pari a circa 216 milioni di euro per il 2021, con la previsione di un graduale incremento negli anni successivi fino a raggiungere i 651 milioni di euro nel 2030 (per una analisi dettagliata del meccanismo di riparto del Fondo di Solidarietà Comunale si rimanda a Marchionni *et al.*, 2017, Arachi, 2020, MEF, 2021a, Camera dei Deputati, 2021 e Porcelli, 2021). La Tab. 1, che segue, riporta la progressione degli stanziamenti delle maggiori risorse previste per il potenziamento dei servizi sociali a favore dei Comuni delle Regioni a statuto ordinario. La progressione è legata all'avanzamento del meccanismo standard di perequazione che, secondo quanto previsto

¹ Per una analisi dettagliata dei questionari si rimanda al portale SOSE <https://open-data.sose.it/fabbisognistandard/>.

dall'articolo 1 comma 449 lettera c) della L. 232/2016, sostituirà completamente il meccanismo della spesa storica a partire dal 2030.

Questi fondi aggiuntivi saranno distribuiti secondo i coefficienti di riparto approvati, per la funzione servizi sociali, dalla Commissione Tecnica per i Fabbisogni Standard (CTFS) che ha inoltre previsto l'attivazione di un processo di monitoraggio fondato sulla fissazione di obiettivi di servizio e sanzioni per assicurare che le risorse aggiuntive si traducano in un effettivo potenziamento dei servizi. La metodologia per la determinazione degli obiettivi di servizio è stata approvata nel corso della seduta straordinaria della Conferenza Stato-città ed autonomie locali del 22 giugno 2021. Secondo questo impianto metodologico, ai Comuni che presentano una spesa storica (valore registrato nel 2017) inferiore al fabbisogno standard è chiesto di potenziare l'offerta dei servizi predisponendo una dettagliata rendicontazione delle maggiori risorse ricevute a partire dal 2021 (per i dettagli si consideri la nota metodologica allegata al DPCM del 1° luglio 2021).

Tab. 1. Piano di erogazione delle risorse aggiuntive per i servizi sociali previste dall'art. 1 comma 449, lettera d-quinquies della L. 232/2016.

<i>Anni</i>	<i>Maggiori risorse per i servizi sociali (milioni di euro)</i>
2021	215,923
2022	254,923
2023	299,923
2024	345,923
2025	390,923
2026	442,923
2027	501,923
2028	559,923
2029	618,923
2030 e successivi	650,923

È inoltre stato previsto che, a seguito del monitoraggio, le risorse aggiuntive eventualmente non destinate ad assicurare il livello dei servizi definiti sulla base degli obiettivi di servizio siano recuperate

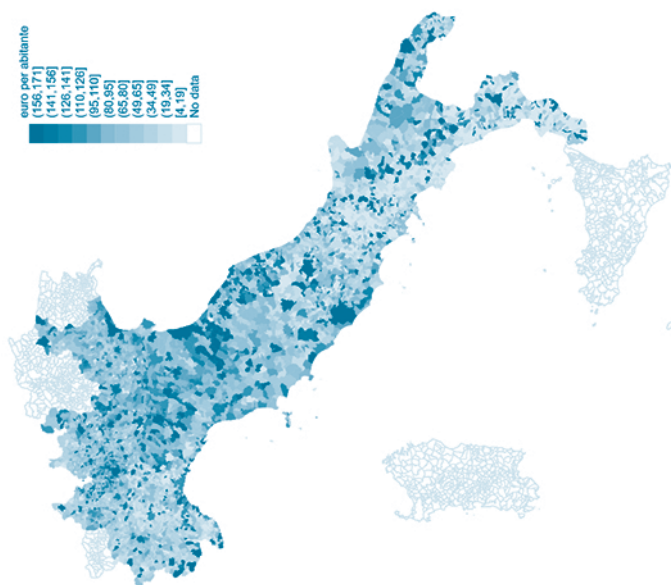
a valere sul Fondo di Solidarietà Comunale attribuito ai medesimi Comuni o, in caso di insufficienza dello stesso, secondo le modalità di cui ai commi 128 e 129 dell'articolo 1 della legge 228 del 2012.

Le disparità territoriali che storicamente caratterizzano l'erogazione dei servizi sociali lungo la penisola possono essere rappresentate, oggi, in modo estremamente dettagliato attraverso i dati raccolti per la determinazione dei fabbisogni standard. Questi dati, a partire dal 2014, sono pubblicati in via ufficiale dal Ministero dell'Economia e delle Finanze sul sito www.opencivitas.it, a cura di SOSE SpA. L'analisi di questi dati, come vedremo, conferma una distribuzione dell'offerta positivamente correlata con il livello di benessere economico e sociale.

Diversamente dai dati dell'ISTAT relativi alla *Rilevazione sugli Interventi e Servizi Sociali dei Comuni Singoli o Associati*, la fonte OpenCivitas offre una più precisa misurazione del fenomeno a livello comunale grazie al consolidamento delle spese e degli utenti afferenti alle diverse forme di gestione associata (Unioni di Comuni, Consorzi e Convenzioni). I dati OpenCivitas, inoltre, consentono di legare direttamente i valori storici con quelli dei fabbisogni standard considerati per la perequazione fiscale. L'unico caveat della fonte OpenCivitas, oltre al più lento aggiornamento della base dati, è la non copertura dei Comuni delle Regioni a statuto speciale in quanto questi enti sono esclusi, al momento, dalla stima dei fabbisogni standard. Nel prosieguo dell'analisi, quindi, facendo riferimento agli ultimi dati OpenCivitas, non prenderemo in esame i Comuni delle Regioni a statuto speciale.

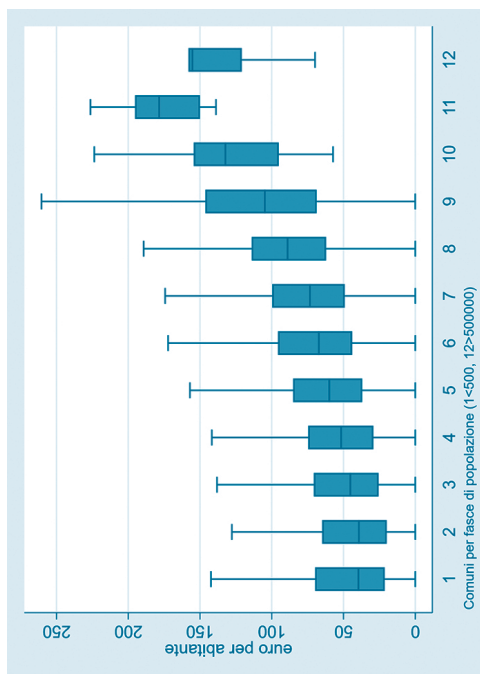
Le Figg. 1 e 2 riportano la distribuzione comunale della spesa storica lungo due dimensioni: quella territoriale e quella dimensionale. I Comuni che si collocano sopra la spesa media nazionale (pesata per gli abitanti) prossima ai 100 euro per abitante sono concentrati maggiormente nel Centro-Nord e prevalentemente in quattro regioni: Emilia-Romagna, Marche, Veneto e Lombardia. La concentrazione di Comuni con spesa inferiore della media nazionale si trova, invece, nelle Regioni meridionali e, in particolare, in Campania e Calabria. Dal punto di vista dimensionale, sono soprattutto i Comuni sopra i 10.000 abitanti a collocarsi oltre la spesa media nazionale. Questa tendenza dimensionale ha, poi, ripercussioni di carattere territoriale rendendo il Piemonte, dove troviamo la più alta concentrazione di piccoli Comuni, un outlier a nord. La Puglia, invece, dove si registra la più alta concentrazione di Comuni di grandi dimensioni, si dimostra un outlier a sud.

Fig. 1. Spesa storica per i servizi sociali 2017 – euro per abitante.

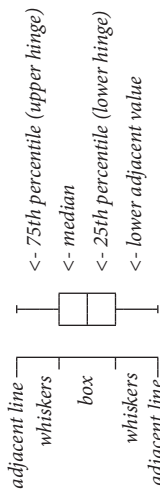


(a) Cartogramma comunale

Fonte: OpenCivitas.

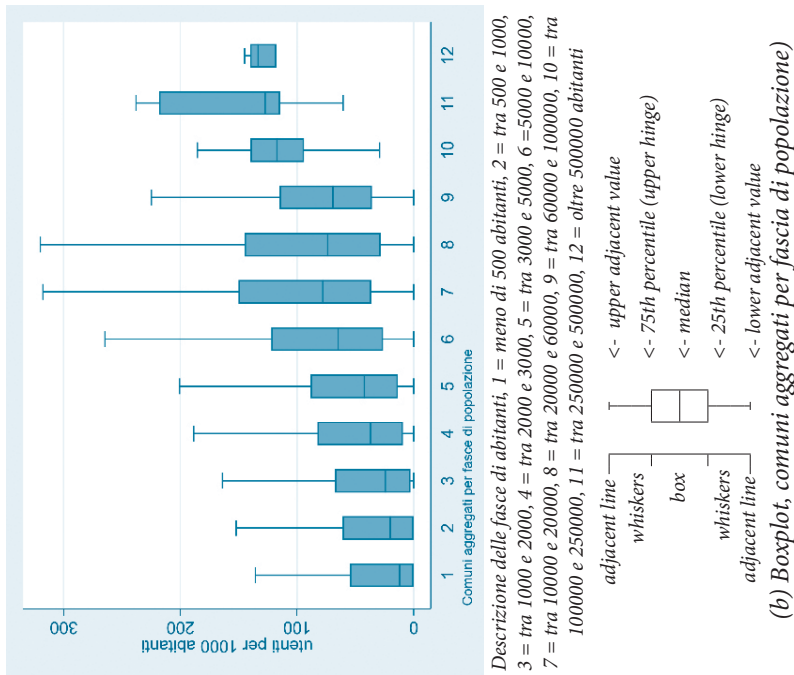


Descrizione delle fasce di abitanti, 1 = meno di 500 abitanti, 2 = tra 500 e 1000, 3 = tra 1000 e 2000, 4 = tra 2000 e 3000, 5 = tra 3000 e 5000, 6 = 5000 e 10000, 7 = tra 10000 e 20000, 8 = tra 20000 e 60000, 9 = tra 60000 e 100000, 10 = tra 100000 e 250000, 11 = tra 250000 e 500000, 12 = oltre 500000 abitanti



(b) Boxplot, comuni aggregati per fascia di popolazione

Fig. 2. Utenti totali dei servizi sociali 2017 – numero per 1000 abitanti.



(a) Cartogramma comunale

Fonte: OpenCivitas.

La Fig. 2 visualizza il numero di utenti per abitante evidenziando, dal punto di vista territoriale e dimensionale, una distribuzione simile a quella della spesa mettendo in luce, però, un maggior distacco tra Nord e Sud, così come tra Comuni grandi e piccoli. Sono pochi i Comuni meridionali che superano l'offerta media nazionale (pesata per gli abitanti) pari a circa 100 utenti per mille abitanti, valore invece superato da tanti Enti soprattutto in Emilia-Romagna e nelle Marche. Sul fronte dimensionale, la maggior parte dei Comuni con più di 60.000 abitanti ha un'offerta che supera i 100 utenti per mille abitanti soglia che, invece, a stento è superata da una minoranza di Enti di piccole dimensioni, soprattutto se si considerano quelli sotto i 5000 abitanti.

La semplice analisi dei dati storici produce una misura distorta degli squilibri da colmare, la distorsione è tanto più ampia quanto più il costo di fornitura e la domanda di servizi sociali sono difformi lungo il territorio. Grazie al concetto di fabbisogno standard, però, possiamo superare agevolmente questa difficoltà. Il fabbisogno standard, infatti, può essere considerato una misura delle risorse finanziarie che consentono la fornitura del medesimo livello standard di servizi, tenendo in considerazione il diverso contesto socioeconomico di ogni territorio (Porcelli, 2015, SOSE, 2021 e Arachi, 2021).

L'Equazione (1) che segue mostra la definizione di *Fabbisogno standard monetario (FSM_i)* dei servizi sociali di ogni comune *i* pubblicata nel DPCM del 1° luglio 2021:

$$FSM_i = (Risorse perequabili FSC + Quota risorse aggiuntive) * Coeff FAS_i \quad (1)$$

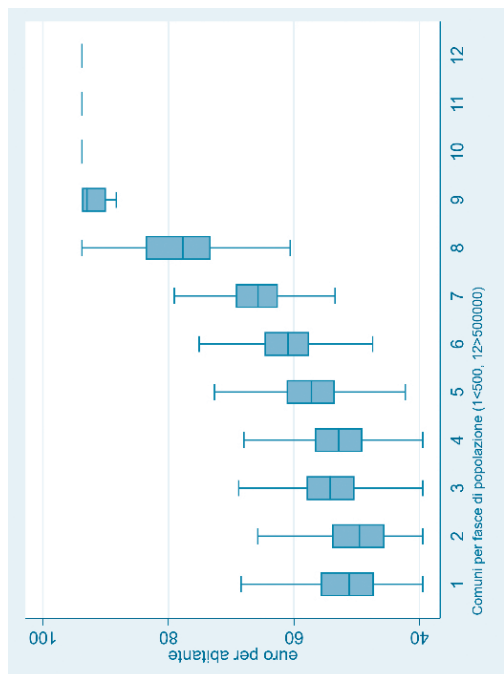
dove: le *Risorse perequabili FSC* corrispondono all'ammontare complessivo di risorse standard del Fondo di Solidarietà Comunale, pari a 20,052 miliardi di euro nel 2021 (di cui 18,961 derivanti dalla capacità fiscale dei comuni e 1,091 di fonte statale); la *Quota risorse aggiuntive* corrisponde alle maggiori risorse destinate al potenziamento dei servizi sociali dall'art. 1 comma 449, lettera d-quinquies, che nel 2021 ammontano a 216 milioni e seguiranno la progressione riportata sopra nella Tab. 1 per arrivare a 651 milioni nel 2030; da ultimo, il *Coeff FAS_i* corrisponde al coefficiente di riparto del fabbisogno standard dei servizi sociali pubblicato nel DPCM del 27 luglio 2021 che recepisce la nuova metodologia di stima del fabbisogno standard.

In totale, il FSM risulta pari a 4,07 miliardi di euro nel 2021, inferiore di circa il 35% rispetto alla spesa storica misurata in 5,13 miliardi di euro (valore OpenCivitas, 2017). Nonostante a livello macro il fabbisogno sia ampiamente superato dalla spesa, a livello di singolo Comune la differenza tra FSM e spesa storica identifica una chiara distribuzione del deficit di servizi sul territorio, in quanto la metà dei Comuni mostra una spesa inferiore al FSM.

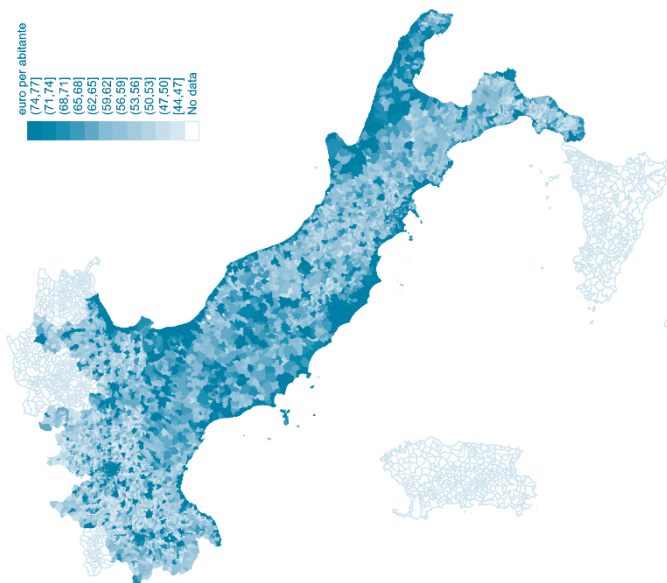
La Fig. 3 mostra la distribuzione del FSM 2021 in euro per abitante. L'intervallo di variazione è molto più contenuto rispetto alla spesa storica: la distanza tra i valori estremi del decimo e il novantesimo percentile passa da 0-171 euro della spesa, a 44-77 euro del fabbisogno. A fronte di questa maggiore uniformità nella distribuzione del fabbisogno, si riscontrano comunque delle differenze territoriali, anche se molto diverse da quelle che si leggono nella spesa. In particolare, la dicotomia Nord-Sud che contraddistingue la spesa lascia il posto ad una dicotomia tra centro e periferia. Il fabbisogno standard, infatti, risulta concentrato nelle zone costiere e più urbanizzate del Paese ed è mediamente più basso nelle zone interne e rurali. Da ultimo, nel fabbisogno monetario permane una forte dicotomia tra Comuni grandi e Comuni piccoli, sia pur lungo un intervallo inferiore rispetto alla spesa.

Una immagine chiara degli squilibri nella distribuzione della spesa si ottiene analizzando la distanza tra FSM e spesa storica. Questa distanza, come vedremo più in dettaglio nel prossimo paragrafo, è alla base della individuazione degli obiettivi di servizio del settore sociale. La Fig. 4 mostra la distribuzione della differenza tra FSM (valori 2021) e spesa storica (valori 2017) in euro per abitante, imputando un valore pari a zero ai Comuni con spesa superiore al fabbisogno. I Comuni con spesa inferiore al fabbisogno monetario sono localizzati prevalentemente nel Centro-Sud della penisola, oltre che in Piemonte e in Liguria. In particolare, è in Campania e Calabria che si riscontra la più alta concentrazione di Enti sotto il target del fabbisogno standard con valori, in molti casi, tra i 40 e i 50 euro per abitante. Invece, la grande maggioranza dei Comuni in Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna presenta una spesa molto vicina o superiore al FSM. Sul fronte dimensionale, la distanza tra fabbisogno e spesa si riduce al crescere degli abitanti: quasi il 75% degli Enti sotto i 2000 abitanti ha una spesa inferiore al fabbisogno standard, di contro la quasi totalità dei Comuni sopra i 100.000 abitanti ha una spesa in linea o superiore al FSM.

Fig. 3. Fabbisogno monetario per i servizi sociali 2021 – euro per abitante.



Descrizione delle fasce di abitanti, 1 = meno di 500 abitanti, 2 = tra 500 e 1000, 3 = tra 1000 e 2000, 4 = tra 2000 e 3000, 5 = tra 3000 e 5000, 6 = 5000 e 10000, 7 = tra 10000 e 20000, 8 = tra 20000 e 60000, 9 = tra 60000 e 100000, 10 = tra 100000 e 250000, 11 = tra 250000 e 500000, 12 = oltre 500000 abitanti



adjacent line
whiskers
box
whiskers
adjacent line

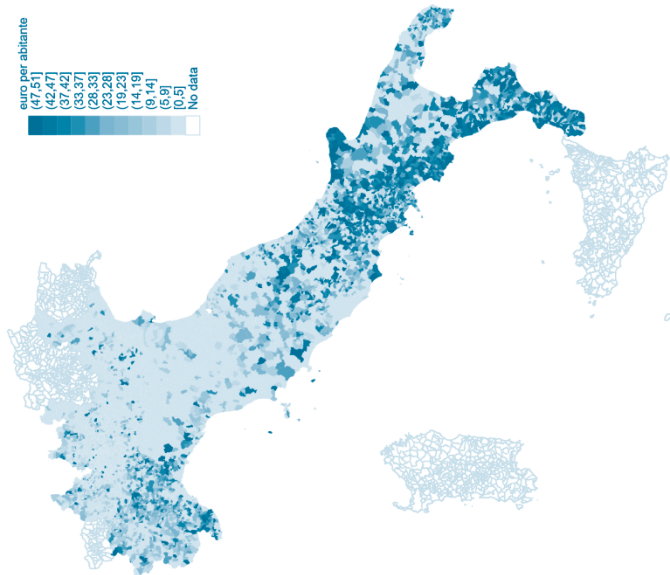
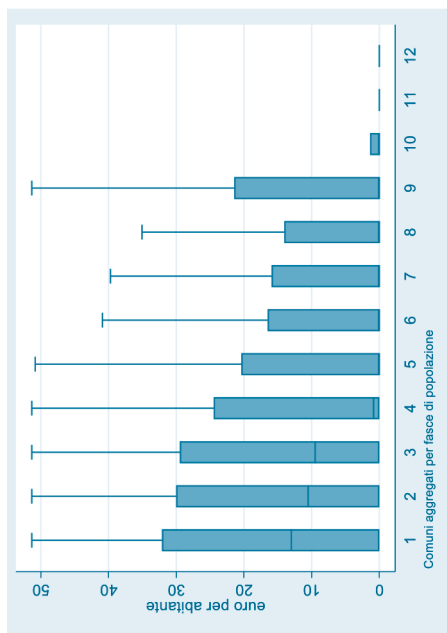
<- upper adjacent value
<- 75th percentile (upper hinge)
<- median
<- 25th percentile (lower hinge)
<- lower adjacent value

(b) Boxplot, comuni aggregati per fascia di popolazione

(a) Cartogramma comunale

Fonte: DPCM 1/07/2021.

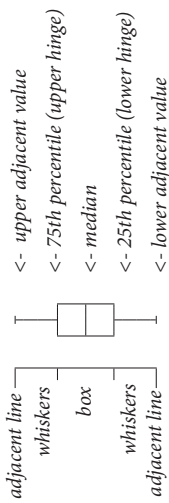
Fig. 4. Comuni con Fabbisogno standard monetario superiore alla spesa storica 2021 in euro per abitante (i comuni con variazione negativa sono posti uguale a zero).



(a) Cartogramma comunale

(b) Boxplot, comuni aggregati per fascia di popolazione

Descrizione delle fasce di abitanti, 1 = meno di 500 abitanti, 2 = tra 500 e 1000, 3 = tra 1000 e 2000, 4 = tra 2000 e 3000, 5 = tra 3000 e 5000, 6 = 5000 e 10000, 7 = tra 10000 e 20000, 8 = tra 20000 e 60000, 9 = tra 60000 e 100000, 10 = tra 100000 e 250000, 11 = tra 250000 e 500000, 12 = oltre 500000 abitanti



4. Il monitoraggio degli obiettivi di servizio del settore sociale come strumento per la riduzione delle disuguaglianze territoriali

Il DPCM del 1° luglio 2021, nel delineare le linee guida per il calcolo degli obiettivi di servizio del settore sociale e del monitoraggio che si estenderà agli Enti sotto obiettivo, ha messo in evidenza due tipi di squilibri corrispondenti ai due principali step della procedura.

Il primo step del monitoraggio è la misurazione della distanza tra il FSM e la Spesa Storica che porta ad indentificare l'insieme dei Comuni sotto obiettivo di servizio, ovvero con FSM maggiore della Spesa, la cui distribuzione è stata già analizzata nel paragrafo precedente con riferimento alla Fig. 4. La Tab. 2, invece, riporta le risultanze di questo primo passaggio aggregando i Comuni per Regione e mettendo in luce due elementi di riflessione: la differenza tra carattere macro e micro di questo squilibrio, da un lato, e la proiezione al 2030 (anno di completamento della transizione verso la perequazione standard) della individuazione degli Enti sotto obiettivo dall'altro lato.

Come evidenziato nella Tab. 2, se si aggregano i Comuni per Regione, solo in tre casi il FSM risulta nel 2021 superiore alla spesa storica: in Umbria (71 milioni di FSM contro 66 di spesa storica), in Campania (453 milioni di FSM contro 347 di spesa storica) e in Calabria (139 milioni di FSM contro 111 di spesa storica). La proiezione del FSM al 2030, che ingloba per intero le maggiori risorse previste per il potenziamento dei servizi sociali (finanziamento a regime riportato nella Tab. 1, art. 1 comma 449, lettera d-quinquies della L. n. 232/2016), nonostante faccia crescere il FSM dai 4,07 miliardi del 2021 a 4,50 miliardi, non modifica il quadro delle Regioni che in aggregato risultano sotto obiettivo di servizio. Oltre a Umbria, Campania e Calabria anche la Puglia, nella proiezione al 2030, risulterebbe in aggregato sotto obiettivo (353 milioni di FSM contro 333 di spesa storica).

Diametralmente opposte sono le risultanze che si ottengono applicando il confronto tra FSM e spesa storica ai singoli Comuni. In questo caso, come riportato nella Tab. 2, il 48% degli Enti risulterebbe singolarmente sotto obiettivo di servizio, andando da un massimo del 77% dei Comuni in Molise ad un minimo del 17% degli Enti in Emilia-Romagna. Questo risultato avrebbe minime variazioni se considerassimo la proiezione del FSM al 2030.

Quindi, l'individuazione degli Enti sotto obiettivo di servizio dipende strettamente dall'ampiezza dell'ambito di offerta dei servizi sociali di riferimento del Comune stesso. Nel caso estremo, puramente teorico, in cui considerassimo degli ambiti sociali estesi a tutto il territorio regionale, solo tre Regioni sarebbero sotto obiettivo di servizio (Umbria, Campania, Calabria) in cui troviamo complessivamente il 15% dei Comuni. Diversamente, all'estremo opposto, in cui il rispetto dell'obiettivo di servizio dovesse essere verificato singolarmente da ogni Comune, il numero degli Enti sotto obiettivo abbraccerebbe quasi la metà, con punte superiori al 70% nelle Regioni meridionali (si considerino i valori riportati nella Tab. 2).

Tab. 2. Risorse relative ai servizi sociali e impatto degli obiettivi di servizio, Comuni aggregati per Regione.

<i>Comuni aggregati per Regione</i>	<i>Popolazione (milioni)</i>	<i>Spesa storica servizi sociali (milioni di euro) / (euro per abitante)</i>	<i>Fabbisogno standard monetario 2021 per la funzione sociale (milioni di euro) / (euro per abitante)</i>	<i>Fabbisogno standard monetario per la funzione sociale proiezione 2030 (milioni di euro) / (euro per abitante)</i>	<i>Comuni sotto obiettivo di servizio nel 2021 (% Comuni della Regione)</i>	<i>Comuni sotto obiettivo di servizio, proiezione 2030 (% Comuni della Regione)</i>
Piemonte	4,36	384 / 90	345 / 81	381 / 89	65%	71%
Lombardia	9,74	1221 / 123	740 / 74	819 / 82	28%	34%
Veneto	4,86	471 / 97	355 / 73	393 / 81	23%	35%
Liguria	1,57	181 / 120	146 / 97	162 / 107	53%	60%
Emilia-Romagna	4,34	564 / 127	370 / 83	410 / 92	17%	22%
Toscana	3,67	383 / 104	309 / 84	342 / 93	38%	46%
Umbria	0,88	66 / 76	71 / 82	79 / 91	75%	86%
Marche	1,54	179 / 119	115 / 77	127 / 85	34%	40%
Lazio	5,50	709 / 124	552 / 96	611 / 107	59%	66%
Abruzzo	1,31	112 / 87	96 / 75	106 / 82	58%	63%
Molise	0,31	25 / 84	21 / 71	23 / 78	77%	80%

<i>Comuni aggregati per Regione</i>	<i>Popolazione (milioni)</i>	<i>Spesa storica servizi sociali (milioni di euro) / (euro per abitante)</i>	<i>Fabbisogno standard monetario 2021 per la funzione sociale (milioni di euro) / (euro per abitante)</i>	<i>Fabbisogno standard monetario per la funzione sociale proiezione 2030 (milioni di euro) / (euro per abitante)</i>	<i>Comuni sotto obiettivo di servizio nel 2021 (% Comuni della Regione)</i>	<i>Comuni sotto obiettivo di servizio, proiezione 2030 (% Comuni della Regione)</i>
Campania	5,77	347 / 61	453 / 80	501 / 88	76%	79%
Puglia	4,05	333 / 85	319 / 81	353 / 90	68%	72%
Basilicata	0,58	47 / 86	39 / 71	44 / 80	44%	56%
Calabria	1,96	111 / 59	139 / 74	154 / 82	65%	66%
TOTALE	50,44	5132 / 102	4070 / 81	4505 / 89	48%	54%

Il secondo step del monitoraggio interessa l'insieme degli Enti sotto obiettivo. Per questo gruppo di Comuni scatta l'obbligo di rendicontazione delle maggiori risorse ricevute a partire dal 2021 per il potenziamento dei servizi sociali. Questa seconda fase, quindi, genera il monitoraggio vero e proprio dell'impiego di queste risorse. Gli Enti sotto obiettivo dovranno dimostrare di aver utilizzato le risorse aggiuntive per l'incremento del numero di utenti e/o per il potenziamento delle strutture e del personale (si consideri la nota metodologica allegata al DPCM del 1° luglio 2021).

La Tab. 3, aggregando i Comuni per Regione, riporta le maggiori risorse attribuite nel 2021 e la proiezione al 2030. Nel 2021 la distribuzione delle risorse è nettamente a favore dei Comuni delle Regioni meridionali in quanto si considera l'effetto derivante dal cambio di metodologia nella stima dei fabbisogni standard; invece, la proiezione a regime risulta più equilibrata anche se i Comuni di Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna e Marche si collocano sempre sotto la media nazionale. Da ultimo, ipotizzando la verifica dell'obiettivo di servizio in modo singolo per ogni Ente, le percentuali di Enti tenuti alla rendicontazione corrispondono quasi perfettamente a quelle che individuano gli Enti sotto obiettivo: nel 2021 l'obbligo di rendicontazione potrebbe interessare il 46% dei Comuni, da un massimo del 76% in Molise ad un minimo del 10% in Emilia-Romagna. Anche

considerando la proiezione al 2030, le percentuali rimangono abbastanza stabili sul territorio.

Per valorizzare il potenziale effetto del monitoraggio è possibile stimare l'aumento degli utenti compatibile con l'utilizzo delle risorse aggiuntive. A tal fine si considera il parametro di 1.072 euro individuato come spesa media per utente dal DPCM del 1° luglio 2021 per la conversione della spesa in utenti standard. Assumendo che la verifica del raggiungimento dell'obiettivo di servizio avvenga specificamente per ogni Comune, la Tab. 4 riporta, aggregando i Comuni per Regione, il numero totale di utenti dei servizi sociali pubblicati in OpenCivitas con riferimento al 2017 (ultimo anno disponibile) e l'incremento percentuale compatibile con la rendicontazione delle maggiori risorse.

Tab. 3. Risorse aggiuntive per i servizi sociali e impatto degli obblighi di rendicontazione, Comuni aggregati per Regione.

<i>Comuni aggregati per Regione</i>	<i>Popolazione (milioni)</i>	<i>Comuni (% del totale)</i>	<i>Maggiori risorse 2021 per i servizi sociali (milioni di euro) / (euro per abitante)</i>	<i>Maggiori risorse per i servizi sociali proiezione al 2030 (milioni di euro) / (euro per abitante)</i>	<i>Comuni obbligati al rendiconto delle maggiori risorse 2021 (% Comuni della Regione)</i>	<i>Comuni obbligati al rendiconto delle maggiori risorse, proiezione 2030 (% Comuni della Regione)</i>
Piemonte	4,36	18%	20 / 5	64 / 15	65%	71%
Lombardia	9,74	23%	15 / 2	97 / 10	22%	34%
Veneto	4,86	9%	11 / 2	52 / 11	22%	35%
Liguria	1,57	4%	6 / 4	23 / 15	53%	60%
Emilia-Romagna	4,34	5%	6 / 1	45 / 10	10%	22%
Toscana	3,67	4%	15 / 4	52 / 14	38%	46%
Umbria	0,88	1%	5 / 6	14 / 16	75%	86%
Marche	1,54	4%	2 / 1	14 / 9	21%	40%
Lazio	5,50	6%	16 / 3	76 / 14	59%	66%
Abruzzo	1,31	5%	8 / 6	19 / 15	58%	63%
Molise	0,31	2%	2 / 6	5 / 15	77%	80%

<i>Comuni aggregati per Regione</i>	<i>Popolazione (milioni)</i>	<i>Comuni (% del totale)</i>	<i>Maggiori risorse 2021 per i servizi sociali (milioni di euro) / (euro per abitante)</i>	<i>Maggiori risorse per i servizi sociali proiezione al 2030 (milioni di euro) / (euro per abitante)</i>	<i>Comuni obbligati al rendiconto delle maggiori risorse 2021 (% Comuni della Regione)</i>	<i>Comuni obbligati al rendiconto delle maggiori risorse, proiezione 2030 (% Comuni della Regione)</i>
Campania	5,77	8%	34 / 6	92 / 16	76%	79%
Puglia	4,05	4%	20 / 5	56 / 14	68%	72%
Basilicata	0,58	2%	2 / 4	8 / 13	44%	56%
Calabria	1,96	6%	13 / 7	30 / 16	65%	66%
TOTALE	50,44	100%	175 / 3	649 / 13	46%	54%

Nota: le maggiori risorse sono calcolate considerando anche l'effetto derivante dal cambio di metodologia nella stima dei fabbisogni standard introdotto nel 2021

La Tab. 4 mostra come, a fronte di oltre 5,459 milioni di utenti serviti nel 2021, la rendicontazione potrebbe portare ad un incremento dell'1,4% degli utenti, pari a circa 77.000 unità concentrate prevalentemente nei Comuni delle Regioni meridionali. L'incremento più alto si dovrebbe registrare in Calabria, pari al 10,5% (circa 10.000 utenti), e in Campania con il 7,7% (circa 10.000 utenti). La proiezione di questi risultati al 2030, a fronte della rendicontazione completa dei circa 651 milioni aggiuntivi, porterebbe ad un incremento potenziale del 5% degli utenti, corrispondente a circa 273.000 unità, di cui oltre la metà concentrata nelle Regioni del Sud. Gli incrementi più ampi potrebbero verificarsi sempre in Calabria e Campania con punte, rispettivamente, del 24% e 23%. In aggregato, i Comuni campani sono caratterizzati dall'incremento potenziale più ampio pari a circa 72.000 unità. All'estremità opposta, i Comuni dell'Emilia-Romagna sono quelli che verrebbero investiti da minime variazioni degli utenti, a conferma di come sia proprio questa la Regione-riferimento del Paese per l'intensità dei servizi sociali offerti.

A questo punto è utile chiedersi se un auspicabile successo nel monitoraggio e della rendicontazione delle risorse aggiuntive possa colmare nel 2030 le disuguaglianze territoriali di cui si è data ampia

rappresentazione delle pagine precedenti (si consideri la Fig. 4). Ipotizzando l'individuazione degli obiettivi di servizio con riferimento ad ogni singolo Comune la risposta pare negativa. La Tab. 4, infatti, mostra come sia necessario nel 2030 un incremento nazionale di circa il 10% degli utenti per colmare in tutti i comuni il divario tra fabbisogno standard monetario preso a base per l'individuazione degli obiettivi di servizio e la spesa storica. Si tratterebbe di un incremento di oltre 586.000 unità, più del doppio di quelle che potenzialmente verrebbero associate alla piena rendicontazione delle risorse aggiuntive da parte di ogni Comune.

Tab. 4. Simulazione dell'incremento di utenti standard compatibile con le maggiori risorse e gli obiettivi di servizio per il settore sociale.

Comuni aggregati per Regione	Popolazione (milioni)	Totale utenti servizi sociali 2017 (migliaia)	Maggiori utenti standard 2021, risorse aggiuntive 2021 (% utenti 2017)	Maggiori utenti standard, risorse aggiuntive proiezione 2030 (% utenti 2017)	Maggiori utenti standard 2021, obiettivo di servizio 2021 (% utenti 2017)	Maggiori utenti standard, obiettivo di servizio proiezione 2030 (% utenti 2017)
Piemonte	4,36	547	1.5%	5.2%	6.5%	9.0%
Lombardia	9,74	1141	0.2%	1.2%	1.5%	2.5%
Veneto	4,86	661	0.2%	2.1%	1.8%	3.2%
Liguria	1,57	208	0.6%	6.0%	1.9%	5.8%
Emilia-Romagna	4,34	676	0.1%	1.3%	0.5%	1.7%
Toscana	3,67	319	1.7%	6.3%	6.2%	9.8%
Umbria	0,88	102	3.3%	11.1%	13.1%	18.8%
Marche	1,54	176	0.1%	1.4%	1.5%	3.8%
Lazio	5,50	668	0.9%	3.1%	5.0%	7.2%
Abruzzo	1,31	111	3.8%	10.5%	15.9%	21.3%
Molise	0,31	24	2.8%	9.6%	18.5%	22.1%
Campania	5,77	311	7.7%	23.2%	46.6%	59.0%
Puglia	4,05	392	2.6%	7.1%	14.4%	18.6%

Comuni aggregati per Regione	Popolazione (milioni)	Totale utenti servizi sociali 2017 (migliaia)	Maggiori	Maggiori	Maggiori	Maggiori
			utenti standard 2021, risorse aggiuntive 2021 (% utenti 2017)	utenti standard, risorse aggiuntive proiezione 2030 (% utenti 2017)	utenti standard 2021, obiettivo di servizio 2021 (% utenti 2017)	utenti standard, obiettivo di servizio proiezione 2030 (% utenti 2017)
Basilicata	0,58	31	2.4%	13.5%	22.4%	28.7%
Calabria	1,96	92	10.5%	24.1%	57.2%	69.0%
TOTALE	50,44	5459	1,4%	5,0%	7,8%	10%

L'insufficiente capacità del monitoraggio delle risorse aggiuntive di colmare il divario tra obiettivi di servizio e spesa, con riferimento ad ogni singolo Comune, è però un fenomeno che risulterà particolarmente rilevante per i Comuni delle Regioni meridionali. Come si evince dai dati riportati nella Tab. 4, per esempio, in Campania servirebbe entro il 2030 un incremento di circa il 60% degli utenti per allineare la spesa al fabbisogno standard (pari a oltre 180.000 utenti), il monitoraggio invece potrebbe portare solo 72.000 utenti in più, come visto sopra. La stessa cosa si evince, sia pur su scala più bassa, nelle altre Regioni del Sud. Ai Comuni pugliesi, come ulteriore esempio, servirebbe un incremento del 18% degli utenti (73.000 unità) entro il 2030 per allineare la spesa al fabbisogno, a fronte di un aumento potenziale derivante dal monitoraggio del 7% (28.000 unità).

Mettendo da parte l'impatto che la definizione degli ambiti territoriali avrà nella configurazione degli obiettivi di servizio, le strade per portare gradualmente la spesa sociale dei Comuni meridionali verso il fabbisogno standard possono essere almeno due. La prima passa dai cittadini, che dovrebbero stimolare la volontà politica di destinare una quota maggiore della spesa corrente al settore sociale. La perequazione fiscale del Fondo di Solidarietà Comunale, infatti, terminato il processo di transizione, metterà a disposizione degli Enti risorse sufficienti (a parità di efficienza) per poter finanziare per intero il fabbisogno standard monetario del sociale purché, per effetto dell'assenza di vincoli di destinazione dei trasferimenti perequativi, le risorse non vengano destinate ad altri settori. Se imbocchiamo la seconda strada, invece,

bisognerà considerare la relazione esistente tra obiettivi di servizio e Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP). Se i LEP venissero definiti con riferimento all'intero fabbisogno standard monetario, oppure in relazione ad una sua percentuale, i Comuni potrebbero essere indotti a destinare più risorse ai servizi sociali attraverso un monitoraggio più ampio supportato normativamente dalla definizione dei LEP. Questo nuovo monitoraggio sui LEP si potrebbe immaginare molto simile a quello messo già oggi in campo per la rendicontazione delle risorse aggiuntive.

5. Quanto gli obiettivi di servizio e le maggiori risorse per il settore sociale si correlano con le misure di disagio socio-economiche?

Nel paragrafo precedente abbiamo visto come le risorse aggiuntive che, dal 2021 al 2030, verranno destinate al potenziamento dei servizi sociali, possono essere considerate un di cui degli obiettivi di servizio posti alla base del monitoraggio.

In questa parte dell'analisi ci s'interroga su quanto la distribuzione gli obiettivi di servizio, da un lato, e i flussi delle maggiori risorse, dall'altro, risultino correlati con i più importanti indicatori di bisogno. A tal fine si stima il modello econometrico riportato nell'equazione (2) che segue:

$$Y_i = \beta X_i + \gamma S_i + \delta C_i + R_i + \varepsilon_i \quad (2)$$

dove:

- Y_i identifica l'obiettivo di servizio e le risorse aggiuntive di ogni comune i , sia misurati al 2021, sia proiettati al 2030;
- X_i è una matrice di variabili volte a catturare il contesto socio-economico di riferimento includendo la speranza di vita, il reddito disponibile, il tasso di occupazione femminile, la percentuale di diplomati, l'indice ISTAT di vulnerabilità sociale e materiale, la percentuale di popolazione residente con più di 75 anni, la popolazione residente, il numero medio di componenti nucleo familiare e la densità della popolazione per km quadrato;
- S_i è un insieme di variabili volte a catturare elementi finanziari e strutturali del Comune includendo l'effetto perequativo derivante

dal Fondo di Solidarietà Comunale 2021, la spesa e il numero di utenti storici dei servizi sociali;

- C_i è un gruppo di variabili volte a catturare l'impatto della pandemia da Covid-19 considerando le maggiori spese sociali e per l'istruzione generate dall'emergenza sanitaria, la mortalità in eccesso 2020 (per una analisi dettagliate di queste spese si consideri CNEL, 2021 e MEF, 2021b) e il numero di contagi a livello provinciale registrati sino al 31 marzo 2021;
- R_i identifica la regione di appartenenza del Comune;
- ε_i da ultimo corrisponde alla componente d'errore idiosincratice del modello.

I risultati delle stime OLS dei coefficienti β , γ e δ sono riportati nella Tab. 5. Nella tabella sono evidenziati in grigio chiaro i valori contrari a quanto ci si aspetterebbe se la distribuzione degli obiettivi di servizio (identificati come variazione percentuale tra il fabbisogno standard monetario e la spesa storica) e delle risorse aggiuntive risultassero coerenti rispetto all'intensificarsi del disagio sociale. La Tab. 6, da ultimo, riporta la descrizione e le statistiche generali di ogni variabile.

Tab. 5. Relazione tra obiettivo di servizio, risorse sociali aggiuntive e variabili di contesto.

Variabili dipendenti =>	(1)	(2)	(3)	(4)
	Obiettivo di servizio (FSM - Spesa storica) / Spesa storica		Risorse aggiuntive per i servizi sociali in euro per abitante	
Regressori	2021	proiezione 2030	2021	proiezione 2030
Speranza di vita	-0,0287	-0,0300*	-0,0632***	0,00104
Reddito disponibile	-0,0344	-0,0400	-0,0307	-0,104***
Occupazione femminile	0,127***	0,129***	-0,00586	0,0772**
Diplomati	-0,0368*	-0,0343*	0,00414	0,0484***
Indice di vulnerabilità	0,0290	0,0296*	0,0877***	0,0876***
Popolazione con più di 75 anni	0,103***	0,104***	-0,236***	-0,118***
Popolazione residente	-0,000487	-0,000435	0,00738	0,0874
Numero componenti nucleo familiare	-0,0483***	-0,0473***	-0,186***	-0,144***
Densità	-0,0382***	-0,0374***	0,0504***	0,147***

	(1)	(2)	(3)	(4)
<i>Variabili dipendenti =></i>	<i>Obiettivo di servizio (FSM - Spesa storica) / Spesa storica</i>		<i>Risorse aggiuntive per i servizi sociali in euro per abitante</i>	
<i>Regressori</i>	<i>2021</i>	<i>proiezione 2030</i>	<i>2021</i>	<i>proiezione 2030</i>
Effetto perequativo	0,0118	0,0121	0,273***	0,134***
Spesa sociale storica	-0,393***	-0,406***	0,0902***	0,0930***
Utenti servizi sociali	-0,00160	-0,00274	0,00953	0,0473***
Maggiori spese Covid	0,000726	0,000422	0,0155	-0,0542***
Mortalità in eccesso 2020	-0,00134	-0,000933	0,0187	0,0299***
Casi Covid al 31 marzo 2021	0,0390**	0,0391**	0,0342**	0,0122
Dummy regionali	SI	SI	SI	SI
Costante	SI	SI	SI	SI
Comuni nel campione di regressione	6365	6365	6579	6579
R-squared	0,395	0,408	0,491	0,621

*Note: in regressione tutte le variabili sono standardizzate con media 0 e deviazione standard 1, i coefficienti sono stimati usando un modello OLS con errori robusti (grado di significatività statistica, *** $p < 0,01$, ** $p < 0,05$, * $p < 0,1$).*

In generale, gli obiettivi di servizio risultano meglio correlati con gli indicatori di bisogno e di disagio sociale diversamente da quanto si evince rispetto al flusso delle risorse aggiuntive. Questa evidenza porta a concludere che, per aggredire in modo più incisivo il disagio sociale, è importante colmare quanto più possibile il gap tra fabbisogno standard monetario e spesa storica. Il monitoraggio sull'utilizzo delle maggiori risorse, invece, da solo potrebbe non essere sufficiente a livellare le disuguaglianze territoriali nel soddisfacimento della domanda di servizi sociali lungo tutta la penisola.

In particolare, gli obiettivi di servizio e le maggiori risorse, coerentemente con quanto ci si aspetterebbe, sono correlate negativamente con la speranza di vita e il reddito disponibile; inoltre, entrambe le misure risultano positivamente correlate con l'indice ISTAT di vulnerabilità e con l'effetto perequativo registrato nel 2021 nel Fondo di Solidarietà Comunale (per il calcolo dell'effetto perequativo si rimanda a Porcelli, 2021 e SOSE, 2021).

Tab. 6. *Statistiche generali e descrizione delle variabili utilizzate nell'analisi (Comuni delle Regioni a statuto ordinario).*

<i>Variabile</i>	<i>annualità</i>	<i>Unità di misura</i>	<i>Fonte</i>	<i>Media</i>	<i>Dev. Std.</i>	<i>Min.</i>	<i>Max.</i>
Spesa storica servizi sociali	2017	euro per abitante	OpenCivitas	68,97	65,43	0	425,99
Totale utenti servizi sociali	2017	n. per 1.000 abitanti	OpenCivitas	70,40	96,84	0	573,34
Fabbisogno standard monetario per la funzione sociale	2021	euro per abitante	DPCM 1° luglio 2021	57,68	9,96	39,47	93,77
Fabbisogno standard monetario per la funzione sociale proiezione 2030	2021	euro per abitante	elaborazioni proprie	63,89	11,03	43,73	103,87
Obiettivo di servizio 2021 rispetto alla spesa storica	2021	%	elaborazioni proprie	68,22	131,65	0	513,01
Obiettivo di servizio rispetto alla spesa storica proiezione al 2030	2021	%	elaborazioni proprie	81,32	148,50	0	579,03
Maggiori risorse 2021 per i servizi sociali	2021	euro per abitante	DPCM 1° luglio 2021	2,66	2,58	0	10,43
Maggiori risorse per i servizi sociali proiezione al 2030	2021	euro per abitante	elaborazioni proprie	10,04	3,32	0	19,28
Speranza di vita alla nascita (livello provinciale)	2018	anni	ISTAT - BES	82,954	0,664	81,1	84,4
Reddito medio disponibile (livello provinciale)	2017	euro per abitante	ISTAT - BES	18433	3489	10881	27301

<i>Variabile</i>	<i>annualità</i>	<i>Unità di misura</i>	<i>Fonte</i>	<i>Media</i>	<i>Dev. Std.</i>	<i>Min.</i>	<i>Max.</i>
Tasso di occupazione femminile 15-64 (livello provinciale)	2020	%	ISTAT - BES	51,040	11,139	21,3	66,25
Persone con almeno il diploma 25-64 (livello provinciale)	2019	%	ISTAT - BES	62,083	6,380	46,1	75,6
Indice di vulnerabilità sociale e materiale ISTAT	2011	indicatore sintetico	ISTAT	98,734	1,624	93,64	108,96
Popolazione oltre 75 anni di età	2019	%	ISTAT	12,445	4,293	2,47	43,6
Popolazione al 31 dicembre 2019	2019	numero	ISTAT	7530	42317	30	2617175
Numero medio di componenti per famiglia	2019	numero	ISTAT	2,318	0,269	1,21	3,46
Densità popolazione per km ²	2019	abitanti per kmq	ISTAT	328,7	681,4	0,75	12273
Effetto perequativo euro per abitante	2021	euro per abitante	OpenCivitas	-7,83	42,87	-681,22	952,45
Maggiori spese sociali e scuola euro per abitante BES	2021	euro per abitante	MEF	7,67	4,09	0,00	27,49
Mortalità in eccesso 2020 casi per 1000 abitanti	2021	n. per 1.000 abitanti	ISTAT	2,068	4,652	-29,79	150,25
Casi covid totale al 31 marzo per 100.000 abitanti provincia	2021	n. per 100.000 abitanti	Ministero della Salute	5922	1824	1890	9738

La correlazione positiva con il tasso di occupazione femminile va segnalata come una criticità generale riscontrabile, sia con riferimento agli obiettivi di servizio, che alle maggiori risorse. Entrambe le grandezze, quindi, a parità di altre condizioni, non sembrano favorire i territori con minore partecipazione delle donne al mercato del lavoro.

Le criticità ulteriori che si possono rilevare con riferimento alla distribuzione delle risorse aggiuntive sono relative: alla correlazione negativa con la percentuale di popolazione anziana di età superiore a 75 anni, alla correlazione positiva con la spesa storica per abitante e il livello dei servizi storici per abitante. Queste evidenze indicano come le risorse tendono ad essere indirizzate, a parità di altre condizioni, dove già la spesa storica e il livello di servizi sono alti.

6. Il post-pandemia: verso un nuovo assetto istituzionale del sistema delle politiche sociali?

Nel corso della pandemia il sistema di welfare locale e comunitario del nostro Paese, imperniato sulle Regioni e sugli Enti locali, ha dimostrato capacità di resilienza e di innovazione, ma ha anche denotato i limiti connessi alla mancanza dei LEP ed alla conseguente incapacità di fornire, in maniera territorialmente omogenea, risposte adeguate ai bisogni dei cittadini (Figari *et al.*, 2020). Il welfare italiano resta ancora oggi, in buona parte, fondato sulla sanità e sulla previdenza; mentre il welfare sociale, al cui sviluppo era orientata la L. 328/2000, risulta ancora molto fragile, soprattutto in alcune aree del Paese.

In un momento, come quello attuale, nel quale sono attese, per il settore sociale, rilevanti risorse finanziarie, per effetto sia dell'adozione dei "fabbisogni standard" sia degli interventi previsti nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), particolare attenzione sarebbe opportuno riservare alla definizione dei LEP ed, eventualmente, alla revisione degli assetti istituzionali che ad oggi caratterizzano il sistema del welfare nel nostro Paese.

Ulteriori risorse per il settore dei servizi sociali arriveranno, come è noto, nei prossimi mesi, grazie agli interventi previsti nel PNRR, che, distribuiti in tre diverse "missioni", complessivamente ammontano a 11.725 milioni, come dettagliato nella Tab. 7 (considerando, però, anche interventi trasversali rispetto ad altri settori, quali quelli per le

aree interne e quelli di valorizzazione dei beni confiscati alle mafie, o i progetti di rigenerazione urbana). Il PNRR prevede, inoltre, per il settore sociale, tre interventi di riforma rispettivamente connessi a: politiche familiari; legge quadro per la disabilità ed interventi per gli anziani non autosufficienti. In questo quadro, particolarmente cruciali risulteranno, per garantire la massima efficacia degli interventi previsti nel PNRR, i processi di governance multilivello che dovranno necessariamente essere attivati per consentire un'ordinata ed unitaria realizzazione delle azioni.

Tab. 7. I finanziamenti complessivi del PNRR per il settore sociale.

<i>INVESTIMENTO</i>	<i>RISORSE (in milioni di euro)</i>
Potenziamento servizio civile universale (M5C1.2)	650
Competenze digitali di base (M1-C1-I.1.7)	200
Rimozione delle barriere fisiche e cognitive in musei, biblioteche archivi per consentire un più ampio accesso e Partecipazione alla cultura (M1- C3-I.1.2)	300
Piano per asili nido e scuole dell'infanzia e servizi di educazione e cura per la prima infanzia (M4-C1-I.1.1)	4.600
Sostegno alle persone vulnerabili e prevenzione dell'istituzionalizzazione degli anziani non autosufficienti (M5-C2.1-I.1.1)	500
Percorsi di autonomia per persone con disabilità (M5- C2.1-I.1.2)	500
Housing temporaneo e stazioni di posta (M5-C2.1-I.1.3)	450
Progetti di rigenerazione urbana, volti a ridurre situazioni di emarginazione e degrado sociale (M5-C2.2.1)	3.300
Strategia nazionale per le aree interne (M5-C3-I.1)	725
Valorizzazione dei beni confiscati alle Mafie (M5-C3-I.2)	300
Interventi socioeducativi strutturati per combattere la povertà educativa nel Mezzogiorno a sostegno del Terzo Settore (M5-C3-I.3)	220
TOTALE	11.725

Fonte: elaborazione su dati PNRR.

L'auspicio è quello di poter giungere, a più di 20 anni dalla L. 328/2000, alla ricostruzione di un sistema integrato di servizi alla persona che possa essere in grado di consentire, su tutto il territorio nazionale, il rispetto dei LEP ed il contrasto, nel post-pandemia, di vecchi e nuovi rischi sociali. Perché questo avvenga c'è bisogno di una strategia ambiziosa per il welfare del nostro Paese, che prenda avvio in primo luogo dalla progressiva ricomposizione in un insieme organico dei molteplici ed eterogenei interventi settoriali. Sotto il profilo degli assetti istituzionali, l'esigenza di avanzare verso il superamento dell'insostenibile divaricazione territoriale nel livello dei servizi offerti richiama la necessità di favorire un più rilevante ruolo dello Stato, secondo quella che era, peraltro, l'architettura delineata dalla legge di riforma n. 328/2000.

7. Conclusioni

Attraverso gli obiettivi di servizio, individuati dal DPCM del 1° luglio 2021 in base alla forbice tra il Fabbisogno Standard Monetario (FSM) e la spesa storica, si è quantificato il deficit di risorse da colmare affinché possano essere livellate le disuguaglianze che, storicamente, caratterizzano l'offerta dei servizi sociali lungo la penisola. Dall'analisi emerge che i Comuni con spesa inferiore al FSM sono circa il 50% del totale, con punte superiori al 70% nelle Regioni meridionali e vicine al 75% nel gruppo degli Enti sotto i 2000 abitanti.

Nell'ipotesi, puramente teorica, di una misurazione degli obiettivi di servizio effettuata a livello di singolo Comune – senza alcuna considerazione dei perimetri degli ambiti – bisognerebbe quindi arrivare, per colmare la differenza tra FSM e spesa storica dell'insieme degli Enti sotto obiettivo, ad un incremento totale dell'offerta pari a circa 586.000 utenti standard annui entro il 2030. In realtà però, come abbiamo verificato, attraverso la rendicontazione e il pieno utilizzo delle risorse aggiuntive destinate agli Enti sotto obiettivo, si stima un possibile incremento di offerta di circa 273.000 utenti standard annui entro il 2030.

Questa insufficiente capacità delle risorse aggiuntive di colmare, da sole, il divario tra FSM e spesa è un fenomeno che interessa principalmente i Comuni delle Regioni meridionali e non può essere attribuito né alla carenza di risorse né a criticità nella definizione degli obiettivi.

Una delle possibili motivazioni per cui, al termine del periodo di transizione, previsto nel 2030, nonostante le risorse aggiuntive, il livello dei servizi sociali potrebbe continuare ad essere più basso del fabbisogno in alcune aree del Paese risiede nella (legittima) scelta politica di destinare risorse ad altri settori. I trasferimenti perequativi erogati con il Fondo di Solidarietà Comunale, infatti, sono privi di un vincolo di destinazione e, pur mettendo a disposizione dei Comuni sotto obiettivo risorse sufficienti per finanziare interamente (a parità di efficienza nella gestione) il fabbisogno standard monetario, non devono essere destinati obbligatoriamente al settore sociale. Una seconda possibile motivazione, invece, passa dalla mancata definizione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP). Se questi ultimi, infatti, venissero definiti con riferimento all'intero fabbisogno standard monetario, oppure in relazione ad una sua percentuale, si imporrebbe un vincolo sui trasferimenti perequativi supportato normativamente dalla fissazione dei LEP.

In conclusione, si segnalano alcune criticità nel meccanismo di individuazione degli obiettivi di servizio ed in quello di attribuzione delle risorse aggiuntive oggetto del monitoraggio. Un elemento di ambiguità deriva dalla definizione degli ambiti di offerta dei servizi sociali, in quanto all'ampliarsi del perimetro di riferimento si osserva, fisiologicamente, un affievolirsi dell'effetto degli obiettivi di servizio a seguito della compensazione tra Enti sopra e sotto obiettivo appartenenti allo stesso ambito. Di conseguenza, una ottimale individuazione degli ambiti di riferimento diventa un elemento cruciale per la corretta definizione della portata degli obiettivi di servizio. Da ultimo, l'analisi della correlazione con vari indicatori di bisogno e disagio sociale ha dimostrato come gli obiettivi di servizio risultino a questi meglio correlati rispetto a quanto rilevato per il riparto delle risorse aggiuntive. Questa evidenza conferma quindi che, per aggredire in modo più incisivo il disagio sociale, è importante colmare quanto più possibile il gap tra fabbisogno standard monetario e spesa storica.

Riferimenti bibliografici

Arachi G. (2020), *Audizione del Presidente della Commissione Tecnica per i Fabbisogni Standard del 25 giugno 2020 presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale.*

- Arachi G. (2021), *Audizione del Presidente della Commissione Tecnica per i Fabbisogni Standard del 21 aprile 2021 presso Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale*.
- Brunello G., Porcelli F., Stradiotto M. (2015), *I fabbisogni standard dei comuni e delle province: un nuovo patrimonio informativo per stimolare maggiore efficienza e responsabilità nei governi locali*, in «Rivista di diritto finanziario e Scienza delle Finanze», vol. 2, pp. 199-235, ISSN: 0035-6131.
- Camera dei Deputati (2021), *Le risorse per i comuni: il Fondo di solidarietà comunale e il Fondo per l'esercizio delle funzioni degli enti locali*, Servizio Studi, 30 marzo.
- CNEL (2021), *Relazione 2020 al Parlamento e al Governo sui livelli e la qualità dei servizi offerti dalle pubbliche amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini (art. 10-bis, legge 30 dicembre 1986, n. 936)*.
- Figari F., Fiorio C., Gandullia L., Montorsi C. (2020), *La resilienza del sistema italiano di protezione sociale all'inizio della crisi COVID-19: evidenze territoriali*, in «Politica Economica», 36(1), pp. 3-33.
- ISTAT (2020), *La spesa dei comuni per i servizi sociali (Anno 2017)*.
- Longobardi E. (2021), *Introduzione alla prima parte*, in *La Finanza Territoriale. Rapporto 2020*, Rubbettino, Soveria Mannelli.
- Longobardi E., Porcelli F. (2021), *Il riconoscimento dei livelli essenziali delle prestazioni nei sistemi di perequazione degli enti territoriali. Riflessioni per un impianto più coerente con i principi costituzionali a dieci anni dalla riforma introdotta dalla L. 42 del 2009*, di prossima pubblicazione in *Il costo dei diritti*, il Mulino, Bologna.
- Marchionni E., Pollastri C., Zanardi A. (2017), *Fabbisogni standard e capacità fiscali nel sistema perequativo dei Comuni*, Ufficio Parlamentare di Bilancio, Nota n. 1, gennaio.
- Meloni G. (2002), *La legge quadro dei servizi sociali dopo la riforma costituzionale*, in «Studi Zancan», III(4), pp. 9-27.
- MEF (2021a), *Nota metodologica del Ministero dell'Economia e delle Finanze prodotta a supporto dell'accordo sul Fondo di Solidarietà Comunale 2021 raggiunto nella seduta del 12 gennaio 2021 della Conferenza Stato città e autonomie locali*.
- MEF (2021b), *Nota metodologica del Ministero dell'Economia e delle Finanze sui criteri e le modalità di riparto del saldo delle risorse incrementalmente del fondo ex art. 106, comma 1, del DL 34/2020 e art. 39, comma 1, del DL 104/2020*.
- Porcelli F. (2015), *The Evaluation of Standard Expenditure Needs of Municipalities: The Case of Social Care Services in Italy*, in «The Italian Journal of Public Economics», 3, pp. 123-157.
- Porcelli F. (2021), *Prime riflessioni dell'effetto della pandemia sulla finanza comunale in Italia*, in M. Degni (a cura di), *IV Rapporto Ca' Foscari sui Comuni 2021*, Castelvecchi, Roma.
- Scheda A. (2021), *Proposte per l'inclusione di indicatori di qualità dei servizi del calcolo dei fabbisogni standard e degli obiettivi di servizio comunali*, Nota del gruppo tecnico di lavoro Regione Emilia-Romagna e Anci-ER. MIMEO.

SOSE (2020), *Aggiornamento e revisione della metodologia dei fabbisogni standard dei comuni per il 2021*, Nota Metodologica approvata dalla Commissione Tecnica per i Fabbisogni Standard il 30 settembre 2020, <https://www.mef.gov.it/ministero/commissioni/ctfs/index.html>.

SOSE (2021), *Nota Illustrativa della Determinazione del Fondo di Solidarietà Comunale*, http://www.opencivitas.it/sites/default/files/Nota_fsc.pdf.

Il potenziamento degli asili nido per ridurre le distanze educative, sociali e territoriali

Elisabetta Tondini, Mauro Casavecchia**

Introduzione

Il potenziamento dell'offerta dei servizi socioeducativi per l'infanzia e, più in particolare, degli asili nido è uno dei principali strumenti della strategia intrapresa negli ultimi anni per contrastare la denatalità e incrementare l'occupazione femminile, anche favorendo la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, partendo dal presupposto che i compiti di cura dei figli gravano ancora principalmente sulle donne. Oltre a sostenere la genitorialità, i servizi per la prima infanzia svolgono un ruolo pedagogico fondamentale nei percorsi di crescita del bambino, per favorirne l'espressione delle potenzialità cognitive e relazionali e per contrastare la povertà e l'esclusione sociale¹.

Tuttavia, rispetto all'obiettivo stabilito nel 2002 per tutti gli Stati membri dal Consiglio europeo di Barcellona di fornire, entro il 2010, un'assistenza all'infanzia per almeno il 33% dei bambini di età inferiore ai 3 anni, l'Italia è ancora in ritardo. Sono meno di un quarto i bambini che trovano posto negli asili nido, con ampi divari di accesso per aree territoriali, dimensioni comunali, condizioni socioeconomiche delle famiglie. L'offerta dei servizi non è omogenea e si concentra nei grandi comuni e nelle aree più sviluppate economicamente, evidenziando una spaccatura non solo tra Centro-Nord e Sud del Paese ma anche tra centri urbani e aree periferiche e marginali.

* Agenzia Umbria Ricerche.

¹ Accogliendo quanto emerso dalla letteratura scientifica circa il ruolo chiave nello sviluppo del minore, il Decreto legislativo n. 65 del 2017 colloca i servizi educativi per l'infanzia nell'ambito della sfera educativa e non più nel comparto assistenziale.

Su questo fronte il Piano nazionale di ripresa e resilienza prova a fare un deciso passo in avanti prevedendo la costruzione, riqualificazione e messa in sicurezza degli asili e delle scuole dell'infanzia, con la creazione di un numero significativo di nuovi posti, successivamente riconfermato dalla *Nota di aggiornamento al Documento di Economia e Finanza 2021*.

Il presente contributo, dopo una panoramica sull'offerta territoriale, sulle utenze e sulla spesa sostenuta per il funzionamento del servizio, offre una ricostruzione del sistema di finanziamento attualmente in essere evidenziando le forme di perequazione messe in atto, in attesa che giunga a compimento il processo di attuazione del federalismo fiscale. Nelle considerazioni conclusive si cercano di delineare alcuni elementi di criticità relativamente a strumenti e politiche di intervento volte a sostenere una maggiore e più omogenea diffusione del servizio sul territorio.

1. L'offerta dei nidi

L'offerta del servizio asili nido² si può quantificare attraverso il numero di posti autorizzati, disponibili sia nelle strutture pubbliche che in quelle private convenzionate. Negli anni per cui tale informazione è disponibile, si evince una certa stazionarietà nella disponibilità di posti, salvo l'incremento nel 2019 dell'offerta a titolarità privata che finisce quasi per allinearsi a quella pubblica (Graf. 1)³.

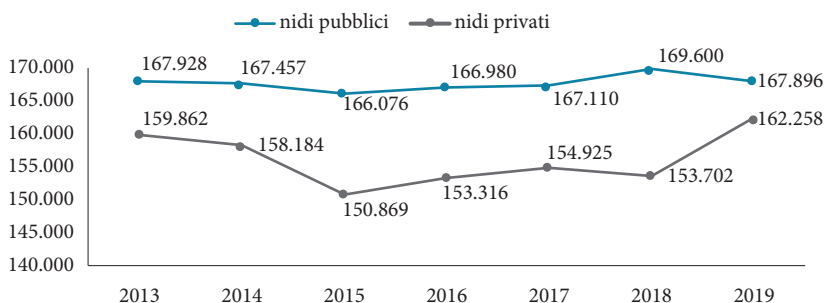
Pertanto, la lieve crescita negli ultimi anni dell'indicatore di potenziale presa in carico (posti autorizzati su totale bambini residenti al di sotto dei 3 anni) più che a un aumento dell'offerta è dovuta alla

² L'asilo nido è un servizio rivolto alla prima infanzia (0-3 anni), finalizzato a promuovere lo sviluppo psico-fisico, cognitivo, affettivo e sociale del bambino e ad offrire sostegno alle famiglie nel loro compito educativo, aperto per almeno 5 giorni e almeno 6 ore al giorno per un periodo di almeno 10 mesi all'anno. Rientrano sotto questa tipologia gli asili nido, i micronidi, gli asili nido aziendali, le sezioni 24-36 mesi aggregate alle scuole dell'infanzia ("sezioni primavera") e i nidi integrati (ISTAT).

³ I posti autorizzati dal totale dei servizi socio-educativi per la prima infanzia nel 2019 sono 361.318, di cui 180.842 (la metà) pubblici. I 330.154 posti totali autorizzati nei nidi rappresentano dunque il 91,4% dell'offerta complessiva, mentre la quota residuale riguarda l'offerta di posti dei servizi integrativi (ISTAT).

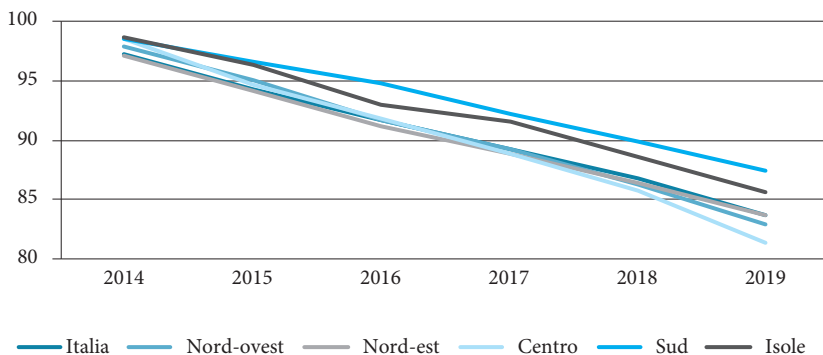
diminuzione del bacino di riferimento, ovvero al progressivo calo dei bambini conseguente al calo della natalità nel Paese, un fenomeno regionalmente diffuso (Graf. 2).

Graf. 1. Offerta nidi in Italia, nei servizi a titolarità pubblica e privata, in termini di posti autorizzati.



Fonte: elaborazioni AUR su dati ISTAT.

Graf. 2. Dinamica della popolazione residente al di sotto dei 3 anni in Italia e nelle ripartizioni dal 2013 al 2019. Numeri indice, 2013=100.

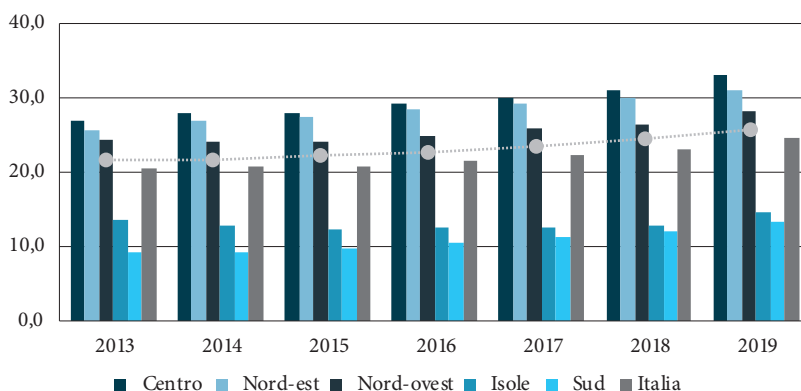


Fonte: elaborazioni AUR su dati ISTAT.

L'evoluzione dell'offerta di posti nei nidi per ripartizioni geografiche evidenzia le forti differenze territoriali, sintetizzate dalla fotografia regionale al 2019 del tasso di copertura del servizio (posti autorizzati

su popolazione target, ovvero residenti al di sotto dei 3 anni). L'indicatore nazionale, complessivamente pari al 24,6%, è dunque la risultante dello strutturale divario tra le aree storicamente vocate all'offerta dei nidi e quelle dove invece la presenza, ma anche la fruizione del servizio, è molto limitata (Graf. 3).

Graf. 3. Tasso di copertura dei nidi, pubblici e privati, dal 2013 al 2019 (quota% dei posti autorizzati su popolazione target).



Fonte: elaborazioni AUR su dati ISTAT.

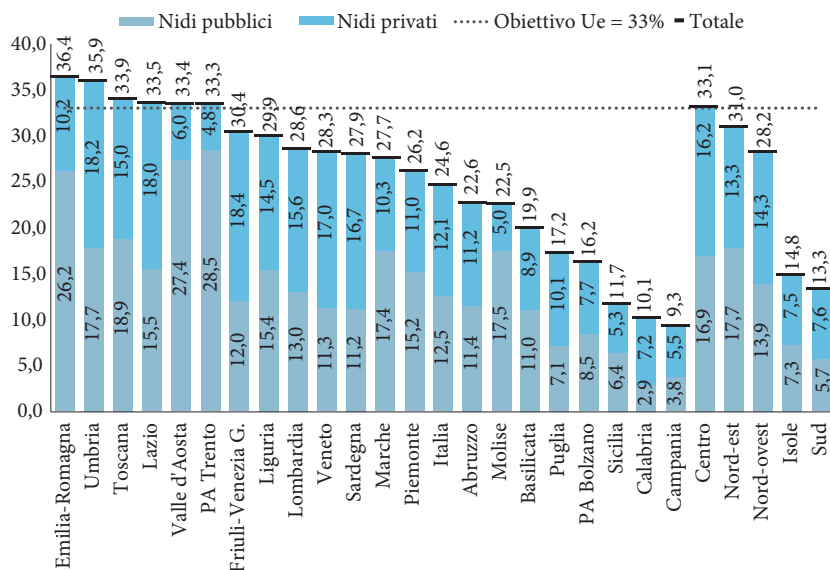
In questo scenario estremamente eterogeneo, alcune regioni del Centro-Nord superano l'obiettivo del 33% fissato dall'Unione europea (Graf. 4). Nel 2019 si riconfermano – come già al 2013 – Emilia-Romagna, Umbria, Toscana, Lazio quali Regioni con valori al di sopra del 33% e si aggiungono anche la Valle d'Aosta e la Provincia autonoma di Trento⁴.

Va sottolineato che, oltre alla spaccatura tra Centro-Nord e Sud, la disomogeneità nell'offerta si riscontra anche tra i maggiori centri urbani e i comuni delle aree interne, dove la domanda de-

⁴ Anche considerando i posti offerti dal totale dei servizi socio-educativi per la prima infanzia, la crescita dell'indicatore non cambia di molto le profonde differenze territoriali; cambia tuttavia la graduatoria regionale, che pone al primo posto la Valle d'Aosta, con un tasso di copertura pari a 44%, seguita a breve distanza dall'Umbria, con il 43%. Le Regioni con valore superiore al 33% diventano sette (si aggiungono, in ordine decrescente, Emilia-Romagna, Provincia autonoma di Trento, Toscana, Lazio, Friuli-Venezia Giulia).

bole e dispersa ha storicamente limitato lo sviluppo di una rete di servizi.

Graf. 4. Tasso di copertura regionale dei nidi, pubblici e privati al 2019 (quota% dei posti autorizzati su popolazione target).

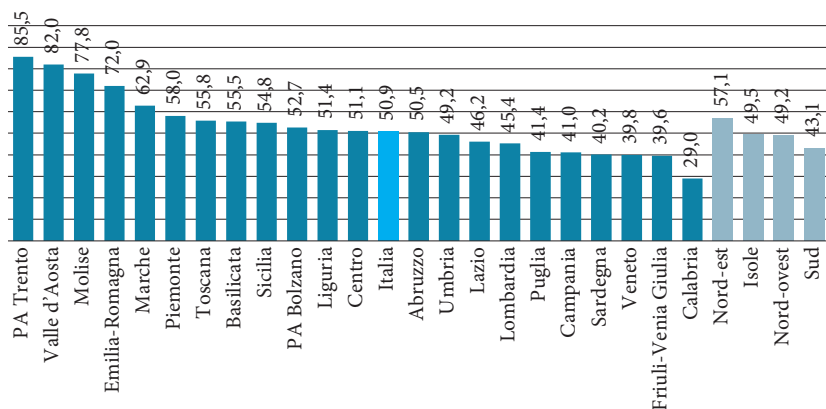


Nota: la PA di Bolzano, dal punto di vista dell'offerta dei servizi socio-educativi per la prima infanzia costituisce una eccezione, in quanto presenta una quota di posti autorizzati nei servizi integrativi pari al 31,8% del totale (contro l'8,6% medio nazionale). È seguita dalla Valle d'Aosta, con il 23,9%.

Fonte: elaborazioni AUR su dati ISTAT.

Anche la ripartizione pubblica/privata dell'offerta regionale è molto variabile, ma senza un definito criterio geografico. In generale, si può affermare che la carenza di investimenti pubblici e di spese correnti da parte dei comuni ove è più contenuta l'offerta del servizio è spesso associata ad una scarsa diffusione anche dei servizi privati (Graf. 5).

Graf. 5. Incidenza dei posti autorizzati nei nidi a titolarità pubblica sul totale (valori%).



Fonte: elaborazioni AUR su dati ISTAT.

2. L'adesione al servizio

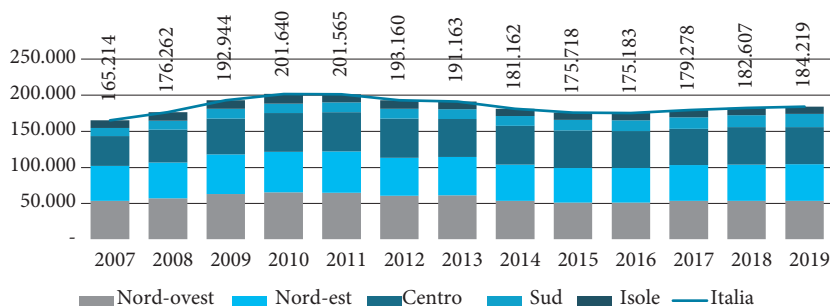
Il numero dei bambini che frequentano i nidi in Italia, pur crescente, segue negli anni un andamento non lineare (Graf. 6). I picchi in termini di utenze si sono avuti diffusamente nel biennio 2010-2011. Si registra poi un calo progressivo e una lieve ripresa dal 2018 che si consolida nell'anno successivo, quando i bambini frequentatori di nidi in Italia superano le 184 mila unità. L'evoluzione delle utenze dei nidi si continua a caratterizzare per la prevalente incidenza del Centro-Nord, seppure in presenza di un tendenziale recupero da parte delle regioni del Meridione: tale ultimo fenomeno, considerando che il calo demografico di questa fascia di età al Sud è stato più contenuto che altrove, si presume una conseguenza delle politiche di sostegno alle famiglie introdotte nel 2016 (Bonus asilo nido).

In generale, la crescita delle utenze nei nidi si è riversata prevalentemente nel settore privato (Graf. 7).

In termini assoluti, le regioni settentrionali (soprattutto Liguria e Lombardia ma anche Emilia-Romagna e Veneto) segnano una progressiva diminuzione di utenze, così come l'Umbria tra le regioni centrali e la Basilicata tra quelle del Sud. Tuttavia, tenendo conto

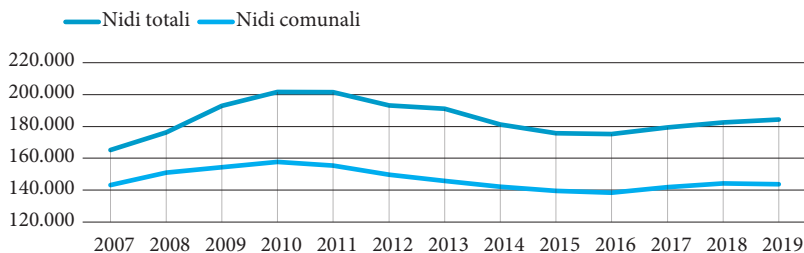
dell'andamento demografico, è proprio nel 2019 che l'Italia tocca complessivamente la punta massima di adesione, in termini di propensione alla frequentazione del servizio: le utenze totali di quell'anno, seppure inferiori alle oltre 200 mila del 2010 e del 2011, rappresentano il 13,7% dei bambini al di sotto dei 3 anni, il valore più alto toccato nel periodo in questione, sia per l'Italia nel complesso che per molte regioni (fanno eccezione Umbria, Calabria, Sardegna e Sicilia e la Provincia autonoma di Bolzano – Tab. 1).

Graf. 6. Utenti dei nidi in Italia per ripartizioni dal 2007 al 2019.



Fonte: elaborazioni AUR su dati ISTAT.

Graf. 7. Andamento degli utenti dei nidi, totali e comunali in Italia (valori assoluti).



Fonte: elaborazioni AUR su dati ISTAT.

Il valore nazionale è la sintesi di un amplissimo range di oscillazione, il cui valore più alto è dato dalla Provincia autonoma di Trento e, tra le Regioni a statuto ordinario, dall'Emilia-Romagna (con quasi il 27%) e quello minimo dalla Calabria, per un 2,8% di adesione. L'area più vocata

a ricorrere a questo servizio è l'area Nec (Nord-est e Centro Italia), ove nel 2019 a frequentare i nidi è circa un quinto dei bambini residenti al di sotto dei 3 anni. In definitiva, la propensione alla frequentazione dei nidi, pur con i picchi degli anni di massima partecipazione, dal 2007 al 2019 è andata tendenzialmente aumentando, soprattutto perché sempre di più ne viene riconosciuta la funzione pedagogica (il 44% dei motivi di iscrizione al 2019); segue poi l'esigenza di un sostegno al lavoro di cura, soprattutto se entrambi i genitori lavorano (35%) mentre diminuisce nel tempo il motivo legato alla socializzazione dei bambini (20%)⁵.

Tab. 1. Propensione regionale alla fruizione dei nidi (utenti/popolazione target, valori%).

	2007	2010	2011	2013	2016	2019
Italia	9,9	11,8	11,9	11,9	11,9	13,7
Provincia autonoma Trento	14,4	17,9	19,6	20,9	23,2	26,8
Emilia-Romagna	24,0	25,4	24,5	24,4	23,5	26,7
Friuli-Venezia Giulia	12,2	16,6	18,4	17,8	20,5	26,4
Valle d'Aosta	17,8	18,4	15,8	18,9	19,9	26,3
Toscana	16,6	17,7	17,7	19,6	21,4	25,2
Lazio	11,0	14,7	15,7	16,3	16,9	18,8
Marche	13,1	15,6	15,6	15,1	15,3	17,6
Liguria	12,6	14,1	14,3	14	13,7	16,1
Lombardia	12,8	15,4	15,2	15	13,6	15,3
Umbria	11,9	22,3	19,3	13,5	14,2	15,3
Piemonte	11,1	12,4	12,6	13,1	11,9	14,0
Molise	4,3	4,4	11,2	8,6	11,8	13,9
Sardegna	6,2	13,6	9,9	9,7	10,4	12,5
Veneto	9,5	10,6	11,8	10,2	9,9	11,7
Provincia autonoma Bolzano	3,5	4,0	4,0	10,9	9,2	9,8
Abruzzo	7,0	7,8	8,2	8,9	7,9	8,9
Puglia	3,7	3,9	4,1	4,3	6,2	8,7
Basilicata	6,9	7,5	7,2	6,5	6,9	7,7
Sicilia	5,3	5,2	5,1	4,9	4,9	5,6
Campania	1,3	1,9	1,9	2,2	2,8	3,3

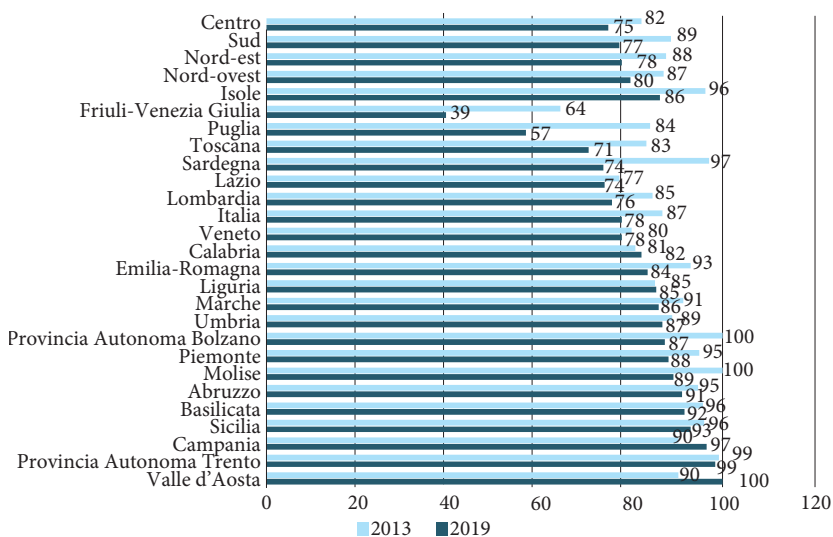
⁵ ISTAT, *Indagine multiscopo delle famiglie – aspetti della vita quotidiana*, cit. in ISTAT, Dipartimento per le politiche della famiglia, Università Ca' Foscari Venezia, Consorzio Mipa, 2020.

	2007	2010	2011	2013	2016	2019
Calabria	1,9	2,3	2,4	1,4	1,8	2,8
Centro	13,0	16,3	16,5	16,9	17,8	20,3
Nord-est	15,0	16,8	17,3	16,9	16,7	19,4
Nord-ovest	12,4	14,5	14,4	14,5	13,2	15,2
Isole	5,5	7,0	6,2	6,0	6,1	6,9
Sud	2,8	3,3	3,5	3,6	4,3	5,5

Fonte: elaborazioni AUR su dati ISTAT.

La crescita dell'offerta nelle strutture private si traduce, ma solo parzialmente, in un relativo calo della quota di bambini che frequentano i nidi pubblici la quale, tuttavia, rimane sempre decisamente prevalente (fa eccezione nel 2019 il Friuli-Venezia Giulia – Graf. 8).

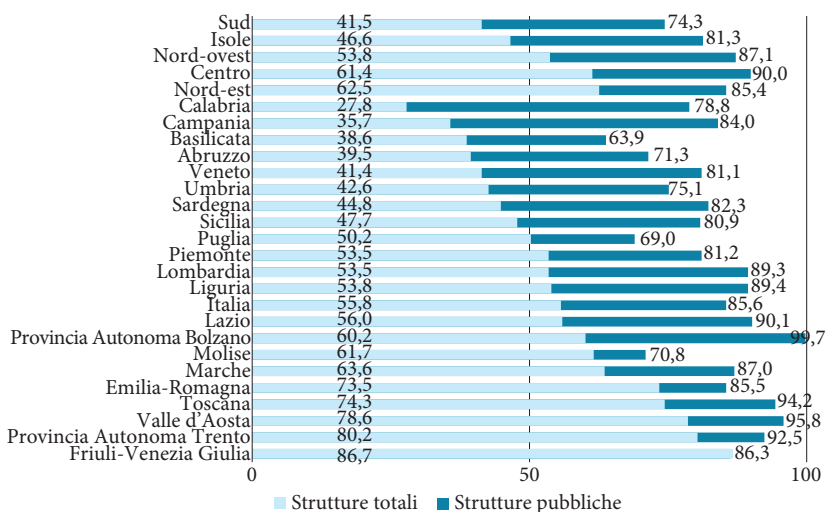
Graf. 8. Quota di utenti dei nidi comunali sugli utenti dei nidi totali (valori%, anni 2013 e 2019).



Fonte: elaborazioni AUR su dati ISTAT.

Di fatto, di fronte a un'offerta nei nidi ripartita equamente tra pubblica e privata (2019), il 78% dei bambini frequenta strutture pubbliche. Questo dato sottende un fenomeno spesso sottovalutato: se l'offerta, che risulta per lo più inadeguata secondo gli standard europei, copre più che ampiamente la domanda (in Italia nel 2019 gli utenti occupano il 56% dei posti disponibili), significa che il problema italiano o, meglio, di alcune realtà del Paese, prima che in una insufficiente dotazione risiede in una scarsa propensione delle famiglie alla fruizione del servizio. Che chiama in causa una serie di motivazioni: in Italia, la maggior parte delle famiglie che non mandano il proprio figlio al nido lo fa perché a casa c'è chi si può occupare di lui (35% di casi nel 2019); vi è poi un 13% di famiglie che adducono problematiche connesse al costo eccessivo e, in altri casi, lontananza della struttura, orari scomodi, domanda rifiutata intervengono a ridurre la frequentazione.

Graf. 9. Tasso di copertura dei posti autorizzati, totale e in strutture a titolarità pubblica* (valori%, anno 2019).



* Unità di offerta il cui titolare del funzionamento è un Ente di diritto pubblico, solitamente il Comune. L'Ente titolare è il soggetto referente e responsabile del servizio e delle prestazioni.

Fonte: elaborazioni AUR su dati ISTAT.

Ad ogni modo, si evince una netta preferenza da parte delle famiglie nei confronti delle strutture a titolarità pubblica, come mostrano i tassi di copertura dei posti autorizzati che, nel caso del pubblico, sono ovunque assai più elevati di quello totale: se si esclude l'eccezionalità di due Regioni a statuto speciale, l'86% medio nazionale raggiunge il suo massimo in Toscana (94,2%) e il minimo (con 63%) in Basilicata (Graf. 9).

3. La spesa per i nidi

In Italia la spesa destinata ai nidi a carico dei comuni, che rappresenta la quota di gran lunga preponderante (il 97% nel 2019) della spesa per i servizi socio-educativi per la prima infanzia⁶, incide sulla spesa dei comuni per interventi e servizi sociali per il 16% circa (dati 2018): tale valore, che oscilla tra il 24% delle regioni del Centro e il 10% circa di quelle del Meridione, ripropone la forte sperequazione tra Nord e Sud del Paese già riscontrabile osservando le risorse che le municipalità destinano alla spesa sociale.

Il servizio asili nido è sostenuto dalla spesa a carico dei comuni e dalla compartecipazione degli utenti, ovvero le entrate accertate dal comune (o dall'ente associativo che eroga il servizio) per le rette pagate quale corrispettivo del servizio fruito⁷. Seppure in proporzione differente tra i territori, è sulle municipalità che ricade lo sforzo finanziario prevalente (circa i 4/5 del totale). Nel 2019 i nidi, sia pubblici che privati, di cui hanno beneficiato 184.219 bambini al di sotto dei 3 anni, sono costati alla collettività 1.452 milioni di euro, di cui 1.175 a carico dei Comuni e 277 milioni a carico degli utenti (tab. 2)⁸.

Le risorse unitarie per popolazione target a carico dei Comuni destinate ai nidi sono diffusamente aumentate negli anni: dal 2007 al 2019, a fronte di un consistente calo demografico dei bambini al di sotto dei

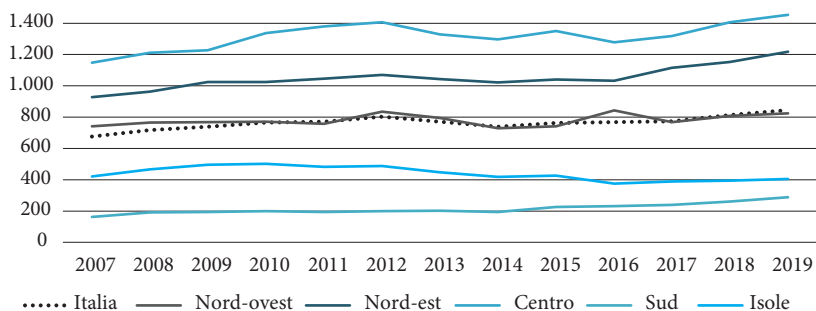
⁶ La parte residuale della spesa è rivolta ai servizi integrativi per la prima infanzia, ovvero i servizi educativi realizzati in contesto domiciliare, gli spazi gioco e i centri bambini genitori, rivolti a bambini da 0 a 3 anni.

⁷ Fino all'anno 2010 anche da una quota, pur residuale, di compartecipazione del SSN.

⁸ Nel 2019, il complesso dei servizi socio-educativi per la prima infanzia, di cui hanno beneficiato 197.525 bambini al di sotto dei 3 anni, è costato un miliardo e mezzo di euro, di cui circa 1 miliardo e 216 milioni è stata la spesa a carico dei Comuni e oltre 280 milioni la compartecipazione degli utenti (ISTAT).

3 anni (-19,8% in Italia), la spesa a valori costanti a carico dei Comuni è rimasta mediamente invariata, per un andamento crescente dei livelli pro capite. Il maggiore incremento si registra nei territori tradizionalmente più vocati (Centro e Nord-est), caratterizzati da livelli di spesa unitari strutturalmente più elevati della media (Graf. 10).

Graf. 10. Livello e dinamica a valori costanti della spesa a carico dei Comuni per il servizio nidi (valori unitari, su popolazione di riferimento 0-2 anni).*



* La spesa in euro correnti è stata deflazionata utilizzando il deflatore derivante dalla contabilità territoriale ISTAT a serie concatenate, 2015.

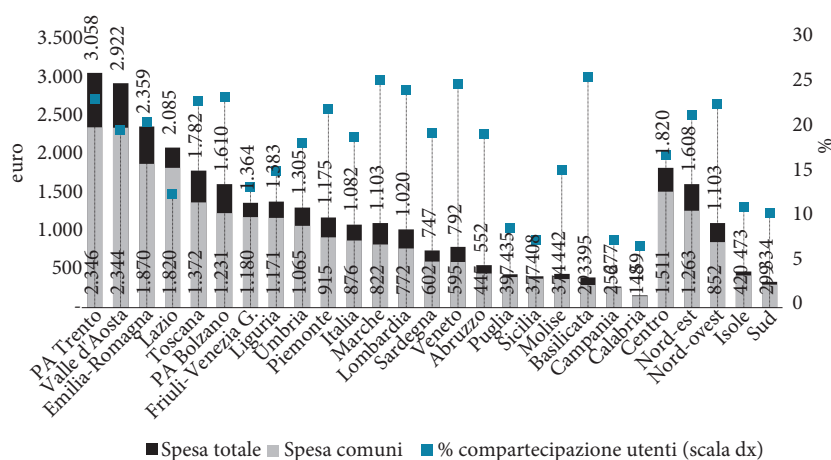
Fonte: elaborazioni AUR su dati ISTAT.

Le differenze regionali sono importanti e sedimentate nel tempo. Se si escludono le Regioni a statuto speciale, la spesa unitaria dei Comuni al 2019 riconferma il primato dell'Emilia-Romagna (con 1.870 euro correnti a carico dei Comuni per ogni bambino residente al di sotto dei 3 anni) e l'ultimo posto della Calabria (con 148 euro – Graf. 11). Aggiungendo la compartecipazione degli utenti, si ottiene la spesa pro capite per nidi che in Italia ammonta mediamente a 1.082 euro, oscillando dagli oltre 3 mila euro della Provincia autonoma di Trento ai 159 euro della Calabria. In base alla distinzione delle due componenti di spesa, spicca il primato del Centro e del Nord-est quanto a spesa unitaria a carico delle municipalità e a carico delle famiglie, a fronte dei valori molto lontani anche dalla media nazionale sostenuti dalle regioni meridionali.

L'entità della spesa unitaria a carico dei Comuni (calcolata in questo caso sulla popolazione di riferimento, che rappresenta l'utenza potenziale) dipende da molti fattori: il livello di utenza, la qualità

dell'offerta, la virtuosità nella gestione del servizio, il tipo di gestione (se diretta o affidata a terzi nel caso delle strutture pubbliche), la diffusività di strutture private. Dipende inoltre anche dalle scelte che guidano i singoli territori dal punto di vista della differenziazione tariffaria per fasce di reddito, che si traduce in definitiva nel livello di spesa a carico delle famiglie: non sorprende dunque osservare che la compartecipazione dell'utente, anch'essa geograficamente molto variabile (non solo tra regioni ma anche tra comuni di una stessa regione), raggiunga valori minimi al Sud, caratterizzato da redditi unitari assai più bassi del dato italiano. Ecco perché la quota compartecipativa delle famiglie per i nidi, che in media copre un quinto della spesa complessiva, oscilla da un minimo del 7% per Calabria e Campania a un massimo del 25% e oltre per Basilicata, Marche, Veneto.

Graf. 11. Spesa dei nidi su popolazione target, a carico dei Comuni e totale, e incidenza della compartecipazione degli utenti alla spesa totale al 2019.



Fonte: elaborazioni AUR su dati ISTAT.

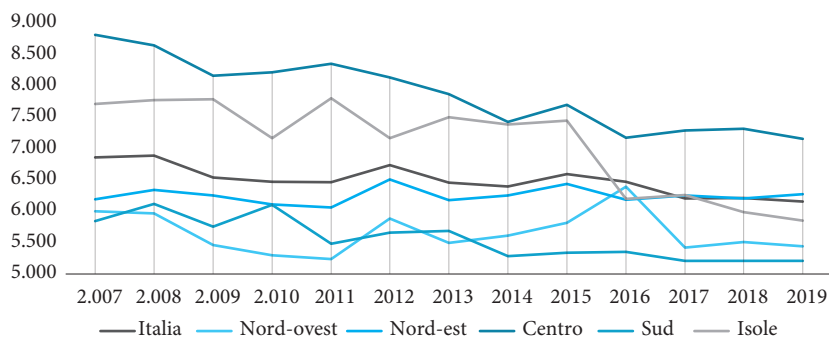
Se la spesa rapportata alla popolazione target costituisce l'indicatore di base per cogliere il differente onere a carico della collettività per la fruizione del servizio sul territorio, la misura più specifica per quantificare il costo effettivo per la gestione del servizio è data dalla spesa per utente. Attraverso questa informazione si evince negli anni un sostanziale diffuso calo del

costo a bambino sostenuto dai Comuni per la frequentazione dei nidi, più elevato di quello verificatosi sul fronte della componente compartecipativa delle famiglie (Graff. 12-14). Tale fenomeno è da attribuirsi alla crescita di strutture comunali la cui gestione è affidata a terzi e di strutture private – sia quelle convenzionate con riserva di posti sia quelle private senza riserva di posti – che ha comportato un considerevole abbattimento di costi da parte delle municipalità.

Il confronto regionale effettuato sulla spesa per utente permette di cogliere più in concreto le differenze che caratterizzano l'offerta dei nidi da un punto di vista meramente finanziario, sebbene la qualità del servizio rappresenti un aspetto importantissimo nella definizione dei costi oltreché dei criteri per la ripartizione dei fondi. Ma su quest'aspetto si tornerà in seguito.

Ad ogni modo, la spesa per erogare il servizio nidi è territorialmente molto differenziata. Nel 2019 ammonta mediamente a 7.882 euro per utente (di cui 6.380 a carico dei Comuni), un valore che oscilla – tralasciando le Regioni a statuto speciale – dagli 11.096 euro del Lazio ai 3.178 euro del Molise (Graf. 15).

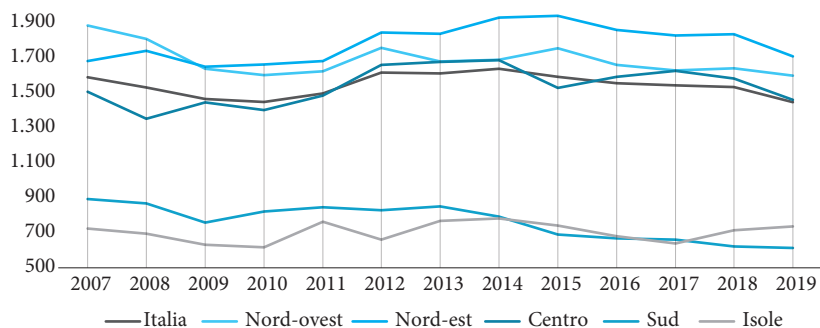
Graf 12. Spesa a valori costanti a carico dei Comuni per il servizio nidi (euro per utente).*



* La spesa in euro correnti è stata deflazionata utilizzando il deflatore derivante dalla contabilità territoriale ISTAT a serie concatenate, 2015.

Fonte: elaborazioni AUR su dati ISTAT.

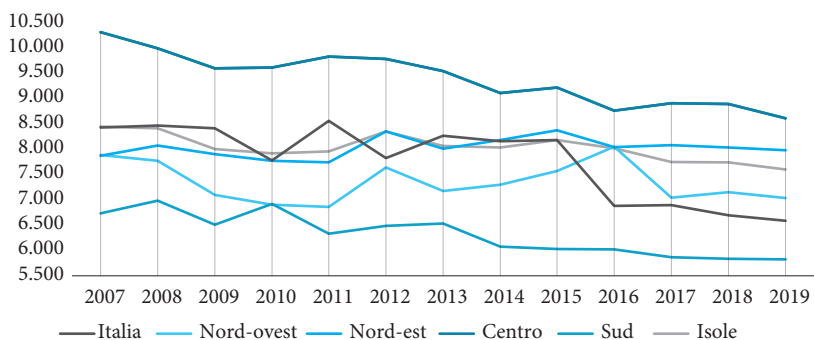
Graf. 13. Spesa a valori costanti* a carico delle famiglie (compartecipazione) per il servizio nidi (euro per utente).



* La spesa in euro correnti è stata deflazionata utilizzando il deflatore derivante dalla contabilità territoriale ISTAT a serie concatenata, 2015.

Fonte: elaborazioni AUR su dati ISTAT.

Graf. 14. Spesa a valori costanti* totale per il servizio nidi (euro per utente).



* La spesa in euro correnti è stata deflazionata utilizzando il deflatore derivante dalla contabilità territoriale ISTAT a serie concatenata, 2015.

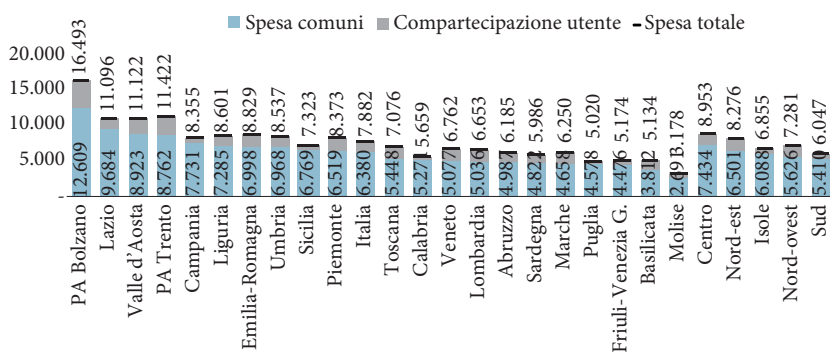
Fonte: elaborazioni AUR su dati ISTAT.

La spesa unitaria varia notevolmente a seconda della titolarità del servizio e del tipo di gestione. Considerando la media nazionale, risulta massima nel caso degli asili nido pubblici gestiti direttamente dai Comuni (sale a 10.642 euro, di cui 8.645 a carico delle municipalità), quindi si abbassa nel caso delle strutture a titolarità pubblica con gestione affidata a terzi (la

spesa pro capite scende a 6.536 euro, di cui 5.041 a carico dei Comuni), e si fa minima nel caso dei nidi privati convenzionati con riserva di posti (con spesa pari a 4.250 e a 3.553 euro per utente – Graff. 16-18).

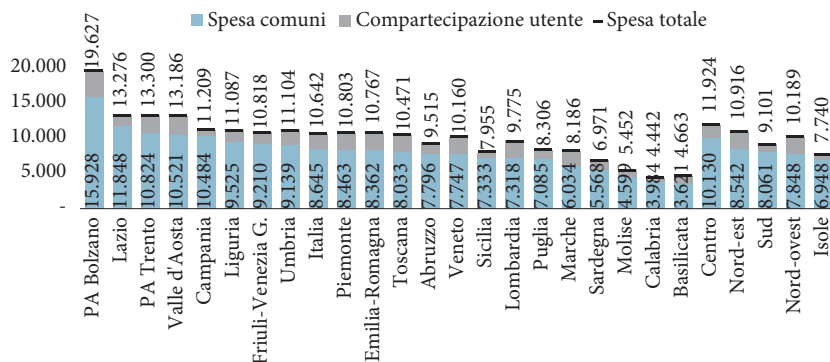
A seguire, uno schema riassuntivo che sintetizza il fenomeno sopra riportato (Tab. 2).

Graf. 15. Spesa media per utente dei nidi suddivisa nella componente a carico dei Comuni e a carico delle famiglie (graduatoria regionale al 2019 per spesa a carico dei Comuni, euro correnti): nidi totali.



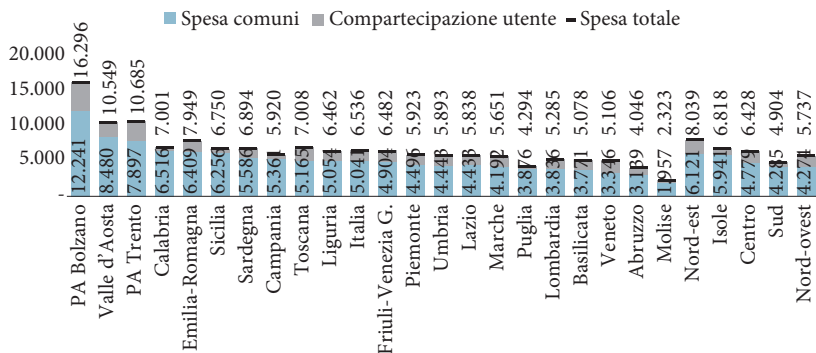
Fonte: elaborazioni AUR su dati ISTAT.

Graf. 16. Spesa media per utente dei nidi suddivisa nella componente a carico dei Comuni e a carico delle famiglie (graduatoria regionale al 2019 per spesa a carico dei Comuni, euro correnti): nidi pubblici a gestione diretta.



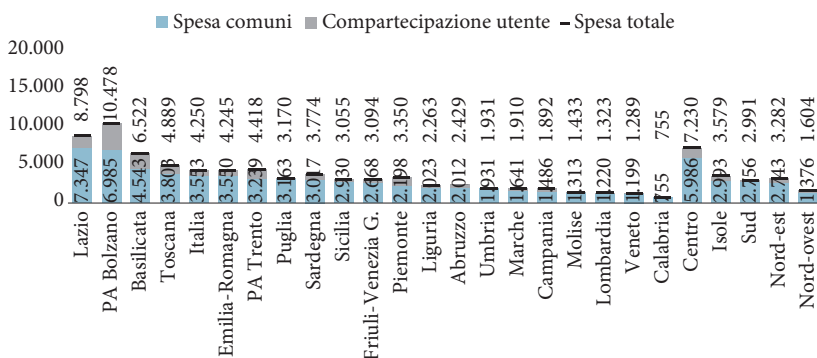
Fonte: elaborazioni AUR su dati ISTAT.

Graf. 17. Spesa media per utente dei nidi suddivisa nella componente a carico dei Comuni e a carico delle famiglie (graduatoria regionale al 2019 per spesa a carico dei Comuni, euro correnti): nidi pubblici a gestione affidata a terzi.



Fonte: elaborazioni AUR su dati ISTAT.

Graf. 18. Spesa media per utente dei nidi suddivisa nella componente a carico dei Comuni e a carico delle famiglie (graduatoria regionale al 2019 per spesa a carico dei Comuni, euro correnti): nidi privati convenzionati con riserva di posti.



* La Valle d'Aosta non ne ha.

Fonte: elaborazioni AUR su dati ISTAT.

Tab. 2. Utenti, spesa, posti autorizzati nei nidi italiani al 2019.

	Nidi totali	Nidi comunali	di cui comunali a gestione diretta	di cui comunali gestione affidata a terzi	Nidi privati convenzionati con riserva di posti	Nidi privati senza riserva di posti	Contributi a famiglie per nidi pubblici o privati
Utenti							
totale	184.219	143.706	89.043	54.663	24.607		15.906
distribuzione%	100,0	78,0	48,3	29,7	13,4		
Spesa a carico dei Comuni							
totale (milioni di euro)	1.175,3	1.045,3	769,8	275,5	87,4	13,7	28,9
distribuzione%	100,0	88,9	65,5	23,4	7,4	1,2	2,5
distribuzione%		100,0	73,6	26,4			
per utente (euro)	6.380	7.274	8.645	5.041	3.553		1.813
Compartecipazione degli utenti							
totale (milioni di euro)	276,7	259,5	177,8	81,7	17,1		
per utente (euro)	1.502	1.806	1.997	1.495	697		
quota% su spesa totale	19,1	19,9	18,8	22,9	16,4		
Spesa totale							
totale (milioni di euro)	1.452,0	1.304,8	947,6	357,3	104,6	13,7	28,9
distribuzione%	100,0	89,9	65,3	24,6	7,2	0,9	2,0
per utente (euro)	7.882	9.080	10.642	6.536	4.250		
Posti autorizzati							
numero	330.154	167.896			162.258		
quota% posti pubblici		50,9					
% posti su popolazione target (< 3 anni)	24,6	12,5			12,1		

Fonte: elaborazioni AUR su dati ISTAT.

La questione dell'elevata spesa storica delle strutture comunali, soprattutto di quelle a gestione diretta, attiene a molti aspetti. Intanto, ai costi incompressibili del personale, in particolare degli educatori e

delle educatrici che, trattandosi di servizi alla persona, incidono in modo rilevante, considerando anche che si tratta di qualifiche alte, dunque molto costose. Tali costi peraltro possono lievitare considerevolmente (si raddoppiano, e a volte triplicano, con le sostituzioni-supplenze nei casi di maternità o malattia) per assicurare il funzionamento del servizio il quale, tra l'altro, richiede una formazione continua del personale che ha costi di gestione generalmente elevati. Nei nidi privati, gestiti molto spesso da cooperative, i costi del personale si abbassano notevolmente e i contributi che le municipalità erogano a tali strutture sono inferiori al costo che sarebbe richiesto nel caso di gestione diretta.

Un altro elemento che emerge, nel passare dalle strutture a titolarità pubblica a gestione diretta a quelle private con riserva di posti, è la contrazione dei livelli di compartecipazione degli utenti. Occorre precisare al riguardo che l'entità di tale posta, che non è altro che il costo a carico delle famiglie, è comunque correlata al contributo erogato dai Comuni alle strutture private (che, come visto, si comprime). Dalle informazioni rilevate dall'ISTAT nella sua indagine annuale, e rilasciate direttamente dai Comuni, sfuggono inevitabilmente, proprio perché non passano attraverso i bilanci comunali, eventuali costi aggiuntivi (relativi ad esempio all'approvvigionamento dei beni che servono per la cura dei bambini) che le famiglie potrebbero sostenere nel caso di strutture private. Dunque l'informazione che attiene al costo a carico delle famiglie nel caso delle strutture private potrebbe essere incompleta. Una interpretazione, questa, che sembrerebbe suffragata dalle risultanze dell'indagine ISTAT sulla spesa delle famiglie, da cui si evince che i genitori di figli frequentatori di nidi spendono di più (anche molto) nel caso di strutture private.

4. Fonti di finanziamento e meccanismi perequativi

Come visto, nel 2019 il costo sostenuto dai Comuni per l'erogazione del servizio nidi ammonta a 1.452 milioni di euro, di cui il 65,3% per i servizi a gestione diretta⁹, il 24,6% per i servizi affidati a terzi, il 7,2% per i nidi privati convenzionati con riserva di posti, lo 0,9% per i nidi

⁹ Le quote si riferiscono alla spesa totale per la gestione dei nidi, e non a quella strettamente a carico dei Comuni.

privati senza riserva di posti e un 2,0% destinato come contributo alle famiglie (indistintamente per nidi pubblici o privati). Le riscossioni della quota di compartecipazione sono state pari complessivamente a 276,7 milioni. Il finanziamento del servizio è dunque sostenuto dalle famiglie per una quota pari al 19%.

Oltre alla compartecipazione degli utenti, il costo di funzionamento del servizio viene coperto dai Comuni con risorse proprie e con quelle provenienti dal Fondo di solidarietà comunale e dal Fondo nazionale per il Sistema integrato 0-6 anni e anche attraverso altri trasferimenti statali e regionali, non sempre strettamente finalizzati.

Bonus asilo nido

L'onere tariffario a carico delle famiglie viene parzialmente compensato da contributi statali erogati a rimborso delle spese sostenute. Si tratta del cosiddetto *bonus asilo nido*, istituito dalla legge di bilancio 2017 e rimodulato negli importi dalla legge di bilancio 2020. L'importo del bonus, differenziato sulla base dei valori ISEE, va da 1.500 euro fino a 3.000 euro e rimborsa le spese effettivamente sostenute per le rette degli asili nido (in caso di bambini affetti da gravi patologie il contributo è erogabile anche per il supporto presso la propria abitazione). Le risorse stanziare, cresciute negli anni fino agli odierni 520 milioni di euro, dal 2021 confluiscono nel *Fondo assegno universale e servizi alla famiglia*. Nel 2020 l'Inps ha erogato per questo tipo di sostegno complessivamente 203,1 milioni di euro (Tab. 3).

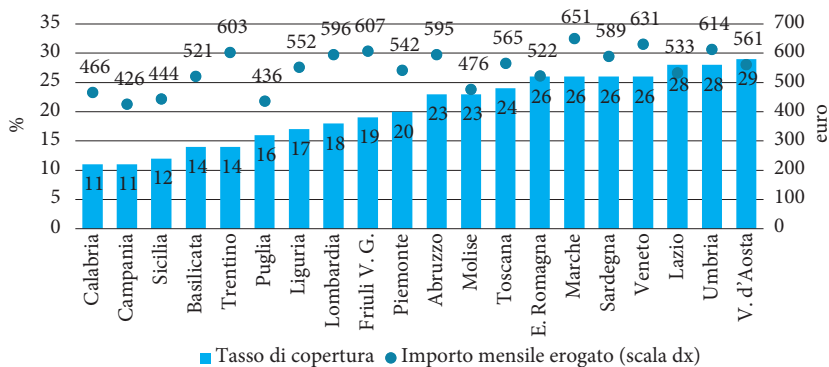
Il tasso di copertura del beneficio, rapportato alla popolazione target di ciascuna regione, è molto variabile e ripropone la difformità territoriale dell'offerta del servizio, con una concentrazione dei beneficiari e delle risorse erogate al Centro-Nord a scapito dell'area meridionale (Graf. 19).

Tab. 3. Spesa per la prestazione bonus asili nido.

	2017	2018	2019	2020
Onere (milioni di euro)	5,8	75,1	223,8	203,1

Fonte: Inps.

Graf. 19. Fruizione del bonus asili nido nel 2019* per Regione.



* sono escluse le due ultime mensilità dell'anno.

Fonte: elaborazioni AUR da dati di monitoraggio Inps.

A sostenere le famiglie per la fruizione dei nidi, pubblici e privati, intervengono anche le Regioni, seguendo diverse modalità e fonti di finanziamento e generalmente in combinazione con il bonus asilo nido per la parte non coperta dall'Inps¹⁰. Tra le fonti di finanziamento utilizzate figurano principalmente i fondi comunitari (Fondo sociale europeo, Fondo di sviluppo e coesione) e risorse proprie, anche in compartecipazione.

La maggior parte delle Regioni veicola i fondi attraverso i Comuni, singoli o associati, oppure gli ambiti/servizi sociali. Il sostegno può riguardare in alcuni casi anche le sezioni primavera e i micronidi. In specifici casi si fa riferimento anche alle "tate familiari" e ai "servizi domiciliari parificati", oppure agli asili aziendali¹¹. I requisiti di accesso sono molto differenziati, connessi comunque alle caratteristiche socioeconomiche familiari e generalmente basati sul parametro ISEE. Anche l'importo di erogazione è per lo più commisurato al livello ISEE

¹⁰ A fronte della più consueta denominazione di "buoni servizio" o "voucher per l'infanzia" in uso in molte Regioni, si trovano nomi quali "Nidi Gratis" in Lombardia e Sardegna, oppure "Al nido con la Regione" dell'Emilia-Romagna.

¹¹ In alcune Regioni, nello stesso bando volto all'abbattimento dell'onere delle rette, sono accostate altre misure di sostegno, come l'incentivazione all'avvio di nuovi servizi per la prima infanzia o altri benefici per minori con età superiore ai 3 anni.

e al numero dei figli. I valori massimi si attestano mediamente intorno ai 200 euro, passando dai 70 euro del Piemonte ai 377 del Lazio.

Alcune analisi suggeriscono che il bonus abbia contribuito positivamente all'aumento della domanda e dei tassi di utilizzo dei servizi registrati negli anni più recenti¹². Si tratta dunque di uno strumento importante per incoraggiare la partecipazione al servizio da parte delle famiglie, alleggerendone l'onere.

Sul fronte delle politiche di sostegno alla famiglia sarà necessario un attento coordinamento tra i diversi livelli istituzionali: il rafforzamento degli aiuti alle famiglie per ridurre l'onere delle tariffe, prefigurato peraltro dal DDL Famiglia, potrebbe indurre i Comuni a rivedere al rialzo i livelli di compartecipazione richiesta agli utenti, per incamerare nei propri bilanci le maggiori risorse statali distribuite, rischiando di generare ulteriori iniquità¹³.

Fondo di solidarietà comunale

Il finanziamento delle funzioni fondamentali dei Comuni, tra cui gli asili nido, a partire dal 2011 (con il D.Lgs. n. 23 sul federalismo fiscale municipale) è stato demandato a un nuovo sistema finalizzato ad attribuire maggiore autonomia di entrata e di spesa agli enti decentrati. La sostituzione dei trasferimenti statali con entrate proprie è stata però accompagnata da una attuazione solo parziale dei principi perequativi, anche per la mancata definizione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) che non consente, tuttora, di disciplinare la distribuzione delle risorse nei termini indicati dal federalismo fiscale: il Fondo di solidarietà comunale che finanzia le funzioni fondamentali ha assunto pertanto la natura di fondo perequativo orizzontale, alimentato esclusivamente dal gettito proprio dei comuni e non anche dalla fiscalità generale, come originariamente prefigurato.

A partire dal 2015 la ripartizione delle risorse ha iniziato ad applicare un meccanismo perequativo, basato sulla differenza tra capacità fiscali e fabbisogni standard, con l'assegnazione di quote via via crescenti della componente perequativa, che raggiungerà a regime il

¹² Cfr. ISTAT et al., 2020.

¹³ DDL C. 2561 recante "Deleghe al Governo per il sostegno e la valorizzazione della famiglia"; UPB 2021.

100 per cento della perequazione nel 2030 (data che il D.L. 124/2019 ha posticipato rispetto al 2021 originariamente previsto).

Fino ad oggi, in assenza di LEP e di criteri di standardizzazione delle prestazioni, il servizio di asili nido può essere classificato nella categoria delle funzioni a domanda individuale a risposta discrezionale: questo comporta, da un lato, che il calcolo dei fabbisogni standard¹⁴ si è basato sui livelli dei servizi effettivamente erogati, con un conseguente indebolimento del meccanismo perequativo e la tendenza ad attribuire maggiori risorse agli enti con livelli di spesa storica più elevata; dall'altro lato, che i Comuni non hanno l'obbligo di fornire questa tipologia di servizi. Tali condizioni non hanno finora favorito l'accelerazione del processo di convergenza dei territori più svantaggiati.

In attesa di una determinazione per via legislativa, si sta perseguendo un percorso di graduale avvicinamento al sistema dei LEP: nel 2020 è stato recepito l'aggiornamento dei coefficienti di riparto sulla base della revisione dei fabbisogni standard per gli asili nido approvata dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard (CTFS) il 24 luglio 2019, che ha introdotto una prima standardizzazione dei livelli di servizio¹⁵. Secondo tale modifica il fabbisogno viene calcolato moltiplicando un costo standard differenziato per caratteristiche del servizio erogato (gestione diretta/indiretta, tempo pieno/parziale ecc.) per il numero di utenti e sono stati previsti livelli minimi e livelli massimi di servizio. Il costo standard minimo del servizio è stato differenziato per dimensione dei comuni, mentre è stata individuata un'unica soglia massima di copertura, ridotta dal 46% al 28,88%, dunque inferiore all'obiettivo europeo del 33%.

¹⁴ I fabbisogni standard, introdotti con il D.Lgs. 26 novembre 2010, n. 216, costituiscono i parametri cui ancorare il finanziamento delle spese fondamentali degli enti territoriali, al fine di assicurare un graduale e definitivo superamento del criterio della spesa storica. Congiuntamente alle capacità fiscali, contribuiscono a determinare la ripartizione della quota perequativa del Fondo di solidarietà comunale.

¹⁵ In passato, in assenza di una chiara definizione dei LEP per questa funzione e in un contesto di forte riduzione delle risorse a seguito dei tagli intervenuti negli anni della crisi dei debiti sovrani, la CTFS aveva prudenzialmente proposto di quantificare i fabbisogni sulla base del livello storico di copertura dei bambini fra 0 e 2 anni. Nel 2019 la CTFS ha raccolto le raccomandazioni del D.L. n. 50/2017 che prevede nello specifico la definizione dei fabbisogni standard per le RSO, richiamando i criteri dell'articolo 13 del D.Lgs. 68/2011, relativo alla ricognizione dei livelli essenziali delle prestazioni effettivamente erogate nelle RSO nelle materie anche del sociale – con riferimento alla spesa corrente.

Tuttavia è con la legge di bilancio 2021 che viene segnato un ulteriore fondamentale passo verso il raggiungimento dei LEP attraverso la definizione degli obiettivi di servizio, ovvero livelli minimi validi su tutto il territorio nazionale che ogni ente dovrebbe impegnarsi a raggiungere.

Allo scopo, la legge di bilancio (art. 1, comma 791, legge n. 178/2020) ha previsto ulteriori risorse per il Fondo di solidarietà comunale specificamente destinate, oltre allo sviluppo dei servizi sociali comunali, al potenziamento degli asili nido nei Comuni delle Regioni a statuto ordinario e di Sicilia e Sardegna, con particolare attenzione ai territori con maggiori carenze e secondo una logica di armonizzazione e complementarità rispetto alle omologhe linee di intervento definite nell'ambito del Piano nazionale di ripresa e resilienza¹⁶.

Tale finanziamento aggiuntivo è previsto nella misura di 100 milioni di euro per il 2022 da incrementare di 50 milioni ogni anno, fino a raggiungere, a regime, i 300 milioni di euro annui dal 2026. Si tratta di risorse espressamente finalizzate ad incrementare i posti disponibili negli asili nido equivalenti in termini di costo standard al servizio a tempo pieno, in proporzione alla popolazione con età compresa tra 0 e 2 anni ove il predetto rapporto è inferiore ai LEP o, in assenza di questi, tenendo conto del rapporto tra la media relativa alla fascia demografica del Comune individuata dalla CTFS contestualmente all'approvazione dei fabbisogni standard per la funzione "Asili nido"¹⁷.

Con l'adozione della nota metodologica relativa all'aggiornamento e alla revisione della metodologia del fabbisogno standard relativo al servizio di Asili nido per il 2021 approvata dalla CTFS il 30 settembre 2020 (DPCM del 27 luglio 2021), la stima del fabbisogno standard è stata effettuata attraverso un modello di funzione di costo che vede come principale indicatore di output il "Numero di utenti serviti",

¹⁶ Tali risorse aggiuntive sono ripartite tra i Comuni sulla base di criteri perequativi espressamente indicati dalla norma, che vengono integrati nella disciplina del FSC (mediante l'inserimento delle lettere d-quinquies), d-sexies) e d-septies) nel comma 449, della legge n. 232/2016).

¹⁷ I contributi per il potenziamento degli asili nido sono ripartiti, su proposta della CTFS, tenendo conto, ove disponibili, dei fabbisogni standard per la funzione "Asili nido" approvati dalla stessa Commissione entro il 30 novembre dell'anno precedente a quello di riferimento.

ovvero il numero di bambini di età compresa tra 0 e 2 anni ospitati nelle strutture o beneficiari di voucher. Invece, la variabile relativa al gruppo client è costituita dai “Bambini residenti in età compresa tra zero e due anni”. A seguito dell’aggiornamento delle variabili che attengono alla funzione di costo, il peso di questa funzione fondamentale nella composizione del fabbisogno standard complessivo è passato dal 3,99% al 4,11%.

L’articolazione delle variabili utilizzate nella stima dei fabbisogni standard (Voucher, Bambini frequentanti sezioni a tempo parziale, Bambini in asilo nido a gestione esterna, Bambini che usufruiscono del servizio di refezione, Utenti lattanti, Superficie complessiva, Costo medio del lavoro per addetto, Livello delle locazioni immobiliari ad uso ufficio, Numero di educatori per utente, Comuni con gestione associata in Unione di Comuni/Comunità montana, Comuni con gestione associata in convenzione, Regione di appartenenza, Cluster di appartenenza) dà conto della complessità dei fattori che concorrono alla definizione del costo del servizio.

Fondo nazionale per il Sistema integrato 0-6

Con la riforma della “Buona scuola” (L. 107/2015) il servizio asili nido è stato sottratto dall’ambito assistenziale e inserito, insieme alle scuole dell’infanzia (3-6 anni), in un unico Sistema integrato di educazione e di istruzione da zero a sei anni con l’obiettivo di garantire la continuità del percorso educativo e scolastico a partire dalla nascita (D.Lgs. n. 65 del 2017).

Il nuovo regime prevede un Piano di azione pluriennale che mette a disposizione ogni anno un Fondo nazionale per il Sistema integrato 0-6 che attribuisce agli enti locali, attraverso la programmazione regionale, risorse finanziarie dedicate specificamente a:

- a. interventi di nuove costruzioni, ristrutturazione, messa in sicurezza, risparmio energetico di edifici pubblici che accolgono scuole e servizi per l’infanzia;
- b. finanziamento di spese di gestione delle scuole e dei servizi educativi per l’infanzia, per abbassarne i costi per le famiglie e migliorarne l’offerta;
- c. interventi di formazione continua per il personale e promozione di coordinamenti pedagogici territoriali.

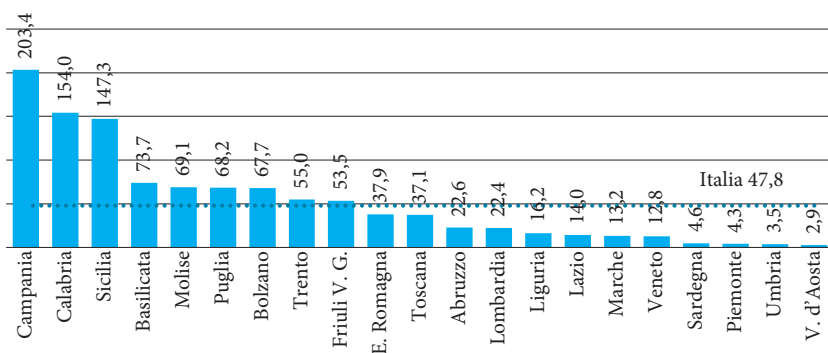
Dal 2021 la programmazione del Fondo ha assunto un orizzonte triennale: nel 2021-2023 le risorse assegnate ammontano a 309 milioni di euro per ciascuna annualità. Nel 2021, 264 milioni sono stati ripartiti in continuità con le assegnazioni del 2020 e 43,5 milioni in relazione ai medesimi criteri condivisi per il 2022 e 2023, che comprendono anche obiettivi di riequilibrio territoriale¹⁸. In particolare, una quota perequativa pari al 20% delle risorse disponibili viene assegnata ai territori con una percentuale di copertura dei servizi educativi per l'infanzia inferiore alla media nazionale; il 40% viene attribuito in proporzione agli utenti dei servizi educativi per l'infanzia che prevedono costi a carico dei Comuni; il 30% in proporzione alla popolazione residente in età compresa tra zero e sei anni; il 10% in relazione ai bambini iscritti alle scuole comunali e private paritarie.

L'ammontare del Fondo nazionale è cresciuto progressivamente dagli iniziali 209 milioni di euro del 2017 (+47,8%), con notevoli differenze regionali (Tab. 4). I criteri di ripartizione del Fondo hanno cercato di coniugare la duplice esigenza di garantire, da un lato, il mantenimento dei servizi educativi e delle scuole dell'infanzia nei territori che hanno maggiormente investito per l'attuazione del sistema integrato e di favorire, dall'altro lato, il recupero del ritardo da parte delle regioni più lontane dall'obiettivo del 33% di copertura del servizio.

L'obiettivo di riequilibrio territoriale è stato perseguito attraverso la destinazione di una quota crescente di risorse alle regioni del Mezzogiorno, grazie all'attribuzione delle quote perequative e in ragione di criteri legati alla più ampia quota di popolazione infantile residente (Graf. 20). In uno scenario di progressiva crescita dei fondi nazionali, le regioni meridionali che nel 2017 disponevano di valori pro capite al di sotto di quelli propri del Centro-Nord, seguendo un ritmo di crescita molto più sostenuto finiscono per collocarsi su 281 euro per bambino residente contro 216 del Nord-ovest, 228 del Nord-est, 231 del Centro (Graf. 21).

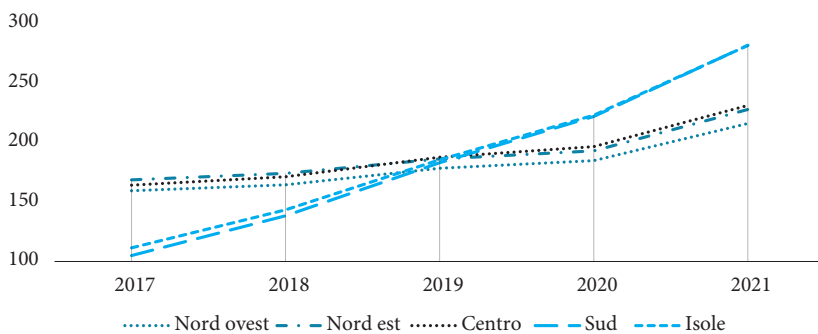
¹⁸ Per il 2021 una quota pari a 1,5 mln di euro è destinata all'attivazione dell'Anagrafe nazionale dei servizi educativi da parte del Ministero dell'Istruzione.

Graf. 20. Variazione della ripartizione regionale del Fondo nazionale per il Sistema integrato di educazione e di istruzione 0-6 anni 2023/2017 (valori %).



Fonte: elaborazioni AUR su dati MIUR.

Graf. 21. Fondo nazionale per il Sistema integrato di educazione e di istruzione 0-6 anni: euro pro capite su popolazione target*.



* La popolazione target è rappresentata dai residenti al di sotto dei 3 anni (l'80% delle risorse del Fondo è ripartito sulla base di criteri che afferiscono a questo target).

Fonte: elaborazioni AUR su dati MIUR e ISTAT.

Tab. 4. Ripartizione regionale del Fondo nazionale del Sistema integrato 0-6 anni (valori %).

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Abruzzo	1,9	1,8	1,8	1,8	1,8	1,5	1,5
Basilicata	0,6	0,7	0,8	0,9	0,9	0,7	0,7
Calabria	2,3	3,0	3,5	3,9	4,2	4,0	4,0
Campania	6,6	9,1	10,9	12,6	13,6	13,5	13,5
Emilia-Romagna	9,7	9,1	8,5	8,0	7,8	9,1	9,1
Friuli-Venezia Giulia	2,1	1,9	1,8	1,7	1,7	2,2	2,2
Lazio	11,3	10,5	9,9	9,3	8,9	8,7	8,7
Liguria	2,3	2,2	2,0	1,9	1,9	1,8	1,8
Lombardia	19,1	17,9	16,8	15,8	15,3	15,9	15,9
Marche	2,5	2,4	2,2	2,1	2,0	2,0	2,0
Molise	0,4	0,4	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4
Piemonte	7,5	7,0	6,6	6,2	5,9	5,3	5,3
Puglia	5,5	5,8	6,6	7,0	7,1	6,3	6,3
Sardegna	2,3	2,1	2,0	1,9	1,8	1,6	1,6
Sicilia	6,3	7,8	9,2	10,4	11,0	10,5	10,5
Toscana	6,6	6,2	5,8	5,5	5,4	6,1	6,1
Trento	1,3	1,2	1,1	1,0	1,0	1,3	1,3
Bolzano	1,0	0,9	0,9	0,8	0,9	1,1	1,1
Umbria	1,8	1,7	1,6	1,5	1,4	1,3	1,3
Valle d'Aosta	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2
Veneto	8,7	8,1	7,6	7,2	6,9	6,6	6,6
<i>Nord-ovest</i>	29,3	27,3	25,6	24,2	23,3	23,2	23,2
<i>Nord-est</i>	22,7	21,2	19,8	18,7	18,3	20,3	20,3
<i>Centro</i>	22,3	20,8	19,5	18,3	17,7	18,1	18,1
<i>Sud</i>	17,2	20,8	23,9	26,5	27,8	26,4	26,4
<i>Isole</i>	8,5	10,0	11,2	12,3	12,8	12,1	12,1
Italia	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Milioni di euro totali	209,0	224,0	249,0	264,0	307,5	309,0	309,0

Fonte: elaborazioni AUR su dati MIUR.

Spesa per interventi strutturali

Alle risorse destinate al funzionamento, si aggiungono ulteriori fondi di parte capitale per interventi strutturali in favore di nidi e scuole d'infanzia. La legge di bilancio per il 2020 (L. 160/2019) ha istituito un Fondo dedicato in favore dei Comuni per il finanziamento degli interventi relativi a opere pubbliche di messa in sicurezza, ristrutturazione, riqualificazione o costruzione di edifici di proprietà dei Comuni destinati a nidi e scuole dell'infanzia. La dotazione complessiva è pari a 100 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2021 al 2023 e a 200 milioni per ciascuno degli anni dal 2024 al 2034, per un totale complessivo di 2,5 miliardi di euro. Dei 700 milioni stanziati dal DPCM 30 dicembre 2020 per il periodo 2021-2025, 280 milioni riguardano gli asili nido (Tab. 5).

Queste risorse sono state attivate con il DM 22 marzo 2021 del Ministero dell'Interno e di quello dell'Istruzione con cui è stato approvato l'avviso per la presentazione dei progetti da parte dei Comuni, in forma singola o associata. Sulla base delle graduatorie pubblicate ad agosto 2021 l'assegnazione provvisoria riconferma la destinazione del 60% delle risorse per le strutture localizzate nelle aree periferiche e svantaggiate, con lo scopo dichiarato di rimuovere gli squilibri economici e sociali ivi esistenti. Alle regioni del Mezzogiorno è stato assegnato il 73% dei fondi destinati alle aree svantaggiate e il 27% dei finanziamenti ordinari, per un 54,4% dei fondi complessivi (Tab. 6).

Tuttavia l'intento perequativo del bando è stato parzialmente indebolito da alcuni meccanismi di selezione dei progetti che hanno, ad esempio, premiato con punteggi maggiori la capacità di garantire quote più consistenti di cofinanziamento rispetto al criterio di assenza del servizio, privilegiando così tendenzialmente i Comuni più dotati.

Tab. 5. Le risorse del Fondo asili nido e scuole dell'infanzia destinate ai nidi per il periodo 2021-2025 (milioni di euro).

	Finanziamento ordinario	Finanziamento aree svantaggiate e periferie	Finanziamento totale
per ciascuno degli anni dal 2021 al 2023	16	24	40
per ciascuno degli anni dal 2024 al 2025	32	48	80
Totale 2021-2025	112	168	280

Fonte: MIUR.

Tab. 6. Assegnazione provvisoria del Fondo asili nido e scuole dell'infanzia 2021-2025.

	Finanziamento ordinario	Finanziamento aree svantaggiate e periferie	Finanziamento totale	% su totale
Abruzzo	12.294.643	2.444.180	14.738.823	5,3
Basilicata	1.050.000	224.823	1.274.823	0,5
Calabria	5.194.775	21.202.195	26.396.970	9,5
Campania	4.418.055	59.627.542	64.045.597	23,0
Emilia-Romagna	10.135.719	3.627.000	13.762.719	4,9
Friuli-Venezia Giulia	2.201.000	-	2.201.000	0,8
Lazio	8.466.671	14.459.964	22.926.635	8,2
Liguria	4.474.465	1.064.000	5.538.465	2,0
Lombardia	23.122.450	46.020	23.168.470	8,3
Marche	2.440.238	9.348.559	11.788.797	4,2
Molise	464.935	-	464.935	0,2
Piemonte	3.292.688	9.000.000	12.292.688	4,4
Puglia	4.740.000	18.354.583	23.094.583	8,3
Sardegna	663.000	-	663.000	0,2
Sicilia	1.280.000	19.659.139	20.939.139	7,5
Toscana	13.420.894	5.709.000	19.129.894	6,9
Umbria	5.336.000	2.095.000	7.431.000	2,7
Veneto	8.851.332	108.500	8.959.832	3,2
Totale	111.846.864	166.970.505	278.817.370	100,0
Mezzogiorno	30.105.408	121.512.462	151.617.870	54,4

Fonte: elaborazioni AUR su dati MIUR.

Il Piano nazionale di ripresa e resilienza

L'investimento nelle strutture educative per la prima infanzia è ulteriormente sviluppato dal Piano nazionale di ripresa e resilienza che, nella missione 4, componente 1, ha previsto uno specifico intervento

che si propone di costruire, rinnovare e mettere in sicurezza asili nido e scuole allo scopo di sostenere la natalità, investire nell'educazione e nel benessere dei bambini e incoraggiare la partecipazione femminile al mondo del lavoro.

Nelle intenzioni è prevista la creazione di 228.000 nuovi posti, indistintamente per asili nido e scuole dell'infanzia, con un costo complessivo di 4,6 miliardi. Solo successivamente, nelle schede tecniche, è stata specificata una stima di 152.000 posti per gli asili nido¹⁹, che corrisponderebbe al 46% della dotazione nazionale al 2019. Partendo da questa dotazione (355.289 posti in 13.335 asili nido) e assumendo le previsioni demografiche ISTAT per il 2026, la creazione di 152.000 nuovi posti farebbe salire la copertura nazionale dal 24,6% al 37% circa, consentendo di superare finalmente l'obiettivo europeo del 33%.

Il Piano non riporta indicazioni riguardanti l'allocazione dei posti, pertanto un indistinto raggiungimento del 33% su base nazionale potrebbe non risolvere il problema delle disuguaglianze territoriali (non solo tra Nord e Sud ma anche tra centri urbani e aree periferiche e marginali): una insufficiente attenzione alle disomogeneità basate su caratteri socioeconomici che caratterizzano attualmente l'offerta del servizio rischierebbe perciò di limitarsi a un arricchimento dell'offerta laddove già elevata.

Su questo aspetto ha fornito una parziale specificazione la *Nota di aggiornamento al Documento di Economia e Finanza* approvata il 29 settembre 2021 secondo la quale “con riferimento ai servizi asili nido, l'obiettivo è quello di assicurare che almeno il 33 per cento della popolazione di bambini residenti ricompresi nella fascia di età da tre a 36 mesi possa usufruire nel 2026 del servizio su base locale” (p. 73).

Un'altra criticità del Piano risiede nella mancanza di vincoli sufficientemente stringenti. Se l'erogazione dei finanziamenti europei è condizionata al raggiungimento effettivo di precisi obiettivi, tuttavia nelle schede tecniche questi obiettivi sono esplicitati solo genericamente, senza distinguere gli asili nido dalle scuole dell'infanzia, oltre che ritardati nel tempo e privi di tappe intermedie. Elementi, questi, che potrebbero inficiare l'effettiva realizzazione di quanto programmato²⁰.

¹⁹ Senato della Repubblica - Camera dei Deputati, 2021, p. 247.

²⁰ Osservatorio Conti Pubblici Italiano, 2020.

5. Considerazioni conclusive

Visto l'importante ruolo di contrasto alla povertà educativa e all'esclusione sociale riconosciuto ai nidi, assicurare un'ampia disponibilità del servizio ed elevati standard qualitativi omogeneamente diffusi su tutto il territorio nazionale diventa una priorità irrinunciabile. Evidenze scientifiche hanno ampiamente dimostrato la centralità dei primi tre anni di vita quale fase determinante per la crescita e l'importanza dei fattori ambientali per lo sviluppo delle reti neurali del bambino. Per questa ragione estendere l'offerta del servizio a tutti, prescindere dalle possibilità economiche delle famiglie, è il primo passo nel contrasto alla povertà educativa.

Paradossalmente, invece, le condizioni attuali penalizzano proprio chi più avrebbe bisogno del servizio. L'offerta dei nidi, nata per rispondere precipuamente alle esigenze di conciliazione tra tempi di vita e di lavoro, si è inevitabilmente diffusa nei territori a più alto grado di sviluppo, perché sollecitata dai più elevati tassi di occupazione femminile e da maggiori disponibilità finanziarie delle famiglie, oltre che da una attenzione al welfare tradizionalmente più spiccata in alcune aree del Paese. Al contrario, i territori economicamente più svantaggiati continuano a caratterizzarsi per bassi livelli di offerta non supportata da una domanda adeguata, a causa di una minore presenza di donne occupate e una conseguente minore disponibilità di risorse a disposizione per la fruizione di un servizio particolarmente costoso. Queste difformità territoriali non solo contribuiscono ad accentuare divari di genere strutturali limitando lo sviluppo delle aree marginali, ma si riversano direttamente sui meccanismi di inclusività dei più piccoli.

Su questo fronte l'istituzione nel 2017 del Sistema integrato di educazione e istruzione dalla nascita fino a sei anni ha segnato un passaggio epocale nel riconoscere la natura educativa dei nidi, sottraendola all'ambito assistenziale. Per di più, i recenti sviluppi normativi che hanno recepito la revisione dei fabbisogni standard nell'ottica di un progressivo avvicinamento ai LEP rappresentano un concreto passo avanti verso un potenziamento e una maggiore diffusività dell'offerta, sia nelle aree più svantaggiate sia in quelle oggi più dotate. Il nuovo meccanismo si pone l'obiettivo di compensare le disparità territoriali migliorando la posizione delle regioni svantaggiate senza tuttavia sottrarre risorse alle realtà benchmark.

Non mancano però alcune criticità. Intanto, il tasso di copertura previsto nella proposta di LEP, inferiore al 33% europeo, rischia di penalizzare proprio quei territori ove tale obiettivo è stato già superato.

Inoltre, nella scelta dei percorsi da attivare per il potenziamento del servizio nidi sarebbe necessario un coordinamento tra le politiche di offerta (volte alla creazione di nuovi posti) e le politiche di domanda (essenzialmente basate su trasferimenti monetari alle famiglie per alleggerire l'onere delle tariffe). L'efficacia di queste ultime è tuttavia strettamente dipendente dalla disponibilità dei servizi sul territorio: se questi mancano, il sostegno alle famiglie rischia di favorire solo i cittadini residenti laddove il servizio è già presente a scapito di quelli residenti nei comuni che non erogano tale funzione. Infatti l'introduzione del bonus asilo nido, pur avendo innalzato la domanda delle famiglie, ha dimostrato un'efficacia limitata da un punto di vista perequativo a causa della carenza di strutture in diverse aree del Paese.

Inoltre il livello del servizio non può prescindere dalla qualità: al riguardo, identificare nelle regioni più efficienti modelli da esportare potrebbe essere un utile strumento per tendere allo sviluppo di standard qualitativi del servizio il più possibile omogenei, che tengano comunque conto delle specificità territoriali.

In questo sforzo di intervenire sul potenziamento dell'offerta si inserisce il Piano nazionale di ripresa e resilienza che, oltre ad aumentare complessivamente i posti disponibili negli asili nido, dovrà porre attenzione al riequilibrio della loro distribuzione e, più in generale, a garantire meccanismi efficaci di realizzazione di quanto previsto. Del resto, il rischio di privilegiare i comuni già più dotati, con maggiori disponibilità finanziarie e migliore capacità amministrativa e progettuale, si ripropone ogni qualvolta si definiscono i criteri di assegnazione dei fondi destinati agli investimenti.

Un ulteriore elemento da tenere in debita considerazione nel potenziamento dell'offerta riguarda il mix ottimale dal punto di vista del modello di gestione: attualmente, in media, i posti autorizzati sono quasi equamente divisi tra nidi comunali e privati convenzionati, ma gli utenti effettivi si concentrano soprattutto nelle strutture pubbliche, le quali presentano costi medi per utente molto più alti. Nel processo di creazione di nuovi posti, che comunque comporterà un incremento delle spese correnti di gestione, occorrerà dunque ricercare un equi-

librio tra qualità del servizio, preferenze dell'utenza ed esigenze di contenimento dei costi del sistema.

L'ingente investimento programmato per i nidi offre l'occasione per rivedere e superare il modello di finanziamento del servizio, attualmente basato su una molteplicità di fonti (bilanci comunali, fondi perequativi, trasferimenti regionali e nazionali, oltre alla compartecipazione delle famiglie), molte delle quali prive di vincolo specifico di destinazione e dunque non direttamente finalizzate.

Il percorso verso il rafforzamento dei servizi educativi per la prima infanzia si presenta dunque piuttosto complesso. In un quadro di progressivo avvicinamento ad una reale autonomia fiscale degli enti locali, che tenga adeguatamente in considerazione le esigenze di equilibrio della finanza pubblica, si rende necessaria una visione che integri politiche di offerta e politiche di domanda e che preveda un attento coordinamento tra i diversi livelli istituzionali.

L'opportunità che si apre in questa particolare fase storica, con la revisione dei meccanismi perequativi da un lato e la disponibilità di ingenti risorse dedicate dall'altro, consentirebbe di puntare a un obiettivo ambizioso: assicurare un servizio fondamentale a tutti i bambini fino a tre anni all'insegna dell'equità e dell'inclusività, evitando che la maggiore attenzione alle aree più arretrate precluda il rafforzamento di quelle tradizionalmente più servite.

Riferimenti bibliografici

Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale (2021), *Audizione del Presidente della Commissione tecnica per i fabbisogni standard sullo stato di attuazione e sulle prospettive del federalismo fiscale, anche con riferimento ai relativi contenuti del Piano nazionale di ripresa e resilienza*, 6 ottobre.

Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale (2020), *Audizione del Presidente della Commissione tecnica per i fabbisogni standard in tema di stato di attuazione del federalismo fiscale e alle modalità di finanziamento di Comuni e delle Province, con particolare riferimento alla ripartizione tra i Comuni del Fondo di solidarietà comunale*, 25 giugno.

Frattona E. (2020), *Asili nido: a che punto siamo e quante risorse servirebbero per potenziarli*, Osservatorio Conti Pubblici Italiani, 8 luglio.

ISTAT, *L'offerta comunale di asili nido e altri servizi socio-educativi per la prima infanzia*, Tavole di dati, anni vari.

ISTAT, *Asili nido e altri servizi socio-educativi per la prima infanzia*, Statistiche report, anni vari.

ISTAT, *Interventi e servizi sociali dei comuni singoli o associati*, Tavole di dati, anni vari.

ISTAT - Dipartimento per le politiche della famiglia - Università Ca' Foscari Venezia - Consorzio Mipa (2020), *Nidi e servizi educativi per l'infanzia. Stato dell'arte, criticità e sviluppi del sistema educativo integrato 0-6*, giugno 2020.

Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Documento di economia e finanza 2021. Nota di aggiornamento*, 29 settembre.

OpenPolis (2021), *Perché i Lep e gli obiettivi di servizio possono ridurre i divari storici del paese*, 11 ottobre.

OpenPolis (2020), *La mancanza di asili nido nelle aree interne, soprattutto nel mezzogiorno*, 24 marzo.

OpenPolis (2019), *Asili nido comunali. Indagine annuale su costi, qualità e tutele*, ottobre.

OpenPolis - Con i bambini impresa sociale (2019), *Scuole e asili per ricucire il paese. La presenza dei servizi per i minori in tutti i comuni italiani*, Osservatorio povertà educativa #conibambini.

OpenPolis - Con i bambini impresa sociale (2021), *Asili nido in Italia. I divari nell'offerta di nidi e servizi prima infanzia sul territorio nazionale, tra mezzogiorno e aree interne*, Osservatorio povertà educativa #conibambini.

Senato della Repubblica - Camera dei deputati (2021), *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza*, Dossier XVIII legislatura, schede di lettura, Documentazione di finanza pubblica n. 28, 27 maggio.

Senato della Repubblica, Ufficio Valutazione Impatto (2018), *Zero/sei. Il sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita fino a sei anni: obiettivi, monitoraggio e valutazione*, Documento di valutazione n. 9, luglio.

Senato della Repubblica, Ufficio Valutazione Impatto (2018), *Chiedo asilo. Perché in Italia mancano i nidi (e cosa si sta facendo per recuperare il ritardo)*, Focus, luglio.

Senato della Repubblica - Camera dei Deputati (2021), *Nota metodologica sui fabbisogni standard dei comuni delle Regioni a statuto ordinario*, Atto del Governo 250, 13 aprile.

Servizio Studi Camera dei Deputati (2021), *Le risorse per i comuni: il Fondo di solidarietà comunale e il Fondo per l'esercizio delle funzioni degli enti locali*, 30 marzo.

SOSE Soluzioni per il Sistema Economico SpA (2020), *Aggiornamento e revisione della metodologia dei fabbisogni standard dei comuni per il 2021 in base agli artt. 5, 6 e 7 del D. Lgs. 26 novembre 2010, n. 216*, 30 settembre.

Ufficio Parlamentare di Bilancio (2019), *La perequazione delle funzioni fondamentali dei Comuni: il caso degli asili nido*, focus tematico n. 7, 5 dicembre.

Ufficio Parlamentare di Bilancio (2021), *Audizione dell'UPB sul "DDL famiglia". Sintesi*, 25 marzo.

Zollino F. (2008), *Il difficile accesso ai servizi di istruzione per la prima infanzia in Italia: i fattori di offerta e di domanda*, occasional paper, Banca d'Italia, settembre.

Le Regioni italiane tra trend demografici e supporto pubblico alle famiglie con figli: effetti distributivi e impatti territoriali di un sistema in fase di riforma

Matteo Corsi*, Francesco Figari*,
Luca Gandullia**

Con la L. n. 46 del 1° aprile 2021, il Parlamento italiano ha conferito al Governo una delega per il riordino e il potenziamento delle misure di sostegno dei figli a carico e ha così inaugurato una nuova stagione di ripensamento del supporto pubblico alle famiglie con figli.

In questo lavoro, prendendo avvio dalla situazione demografica a livello regionale, si fornisce un quadro informativo dell'impatto distributivo sia a livello territoriale che individuale degli attuali strumenti a supporto delle famiglie con figli, per fornire alcuni elementi di discussione in termini di equità e di coerenza del disegno complessivo dei trasferimenti a favore delle famiglie con figli.

1. Le politiche di sostegno pubblico alle famiglie con figli a carico in Italia

L'intervento pubblico a favore dei nuclei familiari con figli a carico è storicamente associato ad una molteplicità di obiettivi. In un rapporto preparato per la Commissione Europea, Letablier *et al.* (2009) propongono sei ampie categorie di funzioni a cui gli interventi possono essere indirizzati:

- la compensazione del costo dei figli e, dunque, la riduzione nel differenziale delle condizioni di vita tra famiglie determinato dai figli;
- la riduzione della povertà, soprattutto quella minorile;
- la promozione del benessere dei bambini;
- il supporto alla fertilità;
- l'incremento nel tasso di occupazione femminile e del livello di conciliazione tra lavoro e famiglia;

* Università degli Studi dell'Insubria.

** Liguria Ricerche S.p.A.

- la promozione dell'uguaglianza di genere nella cura dei figli e nelle carriere lavorative.

Dall'elenco si evince la necessaria pluralità di meccanismi e strumenti attraverso i quali l'intervento pubblico può esplicitarsi anche in relazione al contesto regionale di riferimento, e la pluralità dei soggetti potenzialmente destinatari del supporto pubblico stesso. Gli strumenti disponibili sono dunque diversi e, di norma, non sono ugualmente idonei a conseguire tutte le finalità che il decisore pubblico si propone, rendendo difficile operare su tutti gli obiettivi desiderati con un unico strumento. L'esperienza italiana delle politiche riguardanti i figli a carico è dunque caratterizzata da mutamenti di indirizzo e di linee di intervento (Franco e Sartor, 1991) che hanno determinato un accumularsi disorganico di provvedimenti circoscritti e che non coprono in modo universale nessuna delle platee dei destinatari.

La disciplina vigente ad inizio 2021 prevede due misure principali di natura monetaria, valide sull'intero territorio nazionale:

- gli Assegni al Nucleo Familiare (ANF), erogati dall'INPS, rivolti alle famiglie con almeno un componente lavoratore dipendente, iscritto alla gestione separata o titolare di prestazioni previdenziali e con reddito da lavoro dipendente o assimilato almeno pari al 70% del reddito familiare. L'ammontare degli ANF, indicizzato annualmente, è crescente al crescere del numero di componenti e decrescente in ragione del reddito familiare annuo;
- le detrazioni fiscali per i figli a carico, invece, interessano tutti i contribuenti con figli a carico di età inferiore ai 25 anni, in misura decrescente al crescere del reddito fino ad annullarsi in corrispondenza di un reddito complessivo di 95.000 euro. La detrazione base teorica pari a 1.220 euro all'anno è ridotta di circa il 20% per i figli sopra i tre anni, incrementata di 200 euro per nuclei con più di tre figli e di 400 euro per i figli disabili. I contribuenti possono beneficiare delle detrazioni solo nella misura della loro capienza fiscale relativa all'IRPEF nazionale (Figari e Matsaganis, 2021).

In aggiunta a questi due strumenti, sono previsti:

- l'assegno per il nucleo familiare con tre figli minori, versato dall'INPS a famiglie con Indicatore della Situazione Economica Equivalente sotto una certa soglia;

- l'assegno di natalità, corrisposto dall'INPS ogni mese alle famiglie per ogni figlio nato o adottato, fino al compimento del primo anno, con importo decrescente in base all'Indicatore della Situazione Economica Equivalente e con una maggiorazione del 20% per i figli successivi al primo;
- il premio alla nascita, erogato dall'INPS su domanda della futura madre per un importo una tantum di 800 euro;
- il fondo di sostegno alla natalità, che prevede, per le famiglie di bambini fino ai tre anni e senza limiti di reddito, la possibilità di accedere ad un prestito a tasso agevolato di importo non superiore ai 10.000 euro e restituibile in 7 anni.

Le Regioni hanno la possibilità di prevedere ulteriori agevolazioni fiscali a favore dei figli a carico all'interno dell'addizionale regionale all'IRPEF e le Province autonome di Bolzano e Trento, e le Regioni Basilicata, Lazio, Liguria, Piemonte, Puglia e Sardegna hanno intrapreso tale scelta anche se generalmente l'agevolazione fiscale concessa è di ammontare piuttosto limitato. Inoltre Regioni e Comuni possono finanziare specifiche azioni di supporto attraverso azioni mirate generalmente a favore delle famiglie con risorse limitate.

Da quanto sopra emerge come il supporto pubblico alle famiglie con figli fornito dagli strumenti attualmente in vigore sia categoriale (es. dipendenti vs. autonomi) e caratterizzato da importanti inefficienze e iniquità (tratti erratici caratterizzati da crescita e decrescita dell'importo dei trasferimenti rispetto al reddito a parità di altre condizioni) per l'interazione di detrazioni fiscali, incapienza, bonus vari e ANF.

Le principali criticità derivano dalla sovrapposizione di interventi stratificati nel tempo, in cui si è persa la coerenza del disegno complessivo. Tuttavia, da almeno 15 anni, esiste un ampio dibattito sulla possibilità di unificare tutte le misure di sostegno monetario, o per mezzo di una misura di tipo fiscale all'interno della disciplina dell'IRPEF o attraverso un singolo strumento di spesa (Bosi, 2016).

In questo contesto, il Parlamento italiano con la L. n. 46 del 1° aprile 2021 ha conferito al Governo una delega, della durata di 12 mesi, per adottare uno o più decreti legislativi di riordino, semplificazione e potenziamento delle misure di sostegno dei figli a carico, attraverso la definizione di un assegno unico. La Legge Delega delinea una misura ispirata al principio universalistico e a quello della progressività

in sostituzione dei diversi strumenti di sostegno precedentemente esposti (art. 3, c. 1). La natura universalistica della misura si dovrebbe realizzare prevedendo, come criterio fondamentale di accesso al futuro assegno, l'essere residenti o domiciliati con uno o più figli a carico a prescindere dalla condizione professionale del richiedente che, invece, è un requisito di accesso a molte delle misure attualmente in vigore. Uno degli effetti più rilevanti della riforma sarà quindi quello di ammettere ai benefici del sostegno pubblico per i figli a carico un'ampia platea di soggetti fin qui esclusi in quanto lavoratori autonomi o disoccupati.

Stabilito il principio generale e considerati i tempi richiesti dall'adozione dei decreti legislativi attuativi (prevista per gennaio 2022), il Governo ha ravvisato una situazione straordinaria di necessità e urgenza derivante dal permanere di una disparità di trattamento fino al termine del 2021 e dunque dalla mancanza, fino a quella data, di un supporto a tutti i nuclei familiari con figli che la Legge Delega intende ammettere ai benefici. Con il DL n. 79 dell'8 giugno 2021, è stato dunque stabilito un regime-ponte fino alla fine dell'anno 2021: le famiglie con figli minori con ISEE inferiore ai 50.000 euro fino ad ora escluse dal regime degli assegni familiari (per un totale di circa 2 milioni di persone, principalmente lavoratori autonomi), vengono ammesse a beneficiare fino alla fine dell'anno di un assegno unico temporaneo e decrescente al crescere dell'ISEE, che presumibilmente anticipa il disegno di quello che sarà, a regime, l'assegno unico a partire dal 2022. Contemporaneamente, il decreto incrementa gli Assegni al Nucleo Familiare, ancora vigenti fino al termine dell'anno, di 37,5 euro per figlio per i nuclei familiari fino a due figli e di 55 euro per quelli con almeno tre figli. Dunque, il DL interviene in modo significativo, seppure provvisoriamente, sulla distribuzione della spesa di protezione sociale per la famiglia e i figli, e lo fa sulla base degli stessi principi di universalità e progressività che ispirano la Legge Delega.

Nella prospettiva della riforma, e già in questi mesi caratterizzati dalla corresponsione su base volontaria (con domanda da effettuarsi attraverso il sito dell'INPS) dell'Assegno ponte, emerge il ruolo fondamentale, come anche dibattuto in sede di commissione parlamentare Affari Sociali, del livello di informazione e consapevolezza dei cittadini rispetto a tutti gli strumenti che si attivano solo su richiesta del beneficiario.

2. Il quadro demografico nazionale e regionale

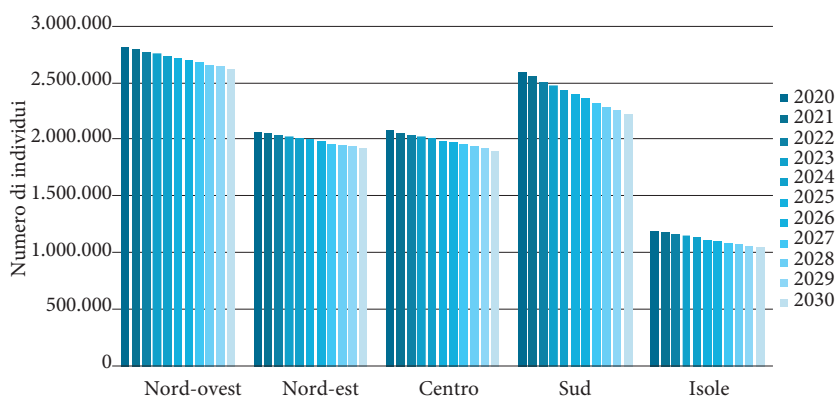
Il supporto alle famiglie con figli si traduce in un flusso di trasferimenti la cui distribuzione sul territorio è evidentemente determinata dalla composizione demografica della popolazione, dai criteri di assegnazione delle risorse e dalle condizioni socioeconomiche locali tra cui la condizione lavorativa dei nuclei familiari e conseguentemente i loro redditi. La diretta conseguenza del supporto pubblico alle famiglie con figli è la capacità del sistema di combattere in modo più o meno efficace la povertà minorile che caratterizza in modo diverso le varie Regioni italiane.

Il criterio certamente presente in tutte le misure di sostegno, e dunque plausibilmente investito di un ruolo dominante nella distribuzione territoriale dei trasferimenti, è quello relativo al numero dei figli. A titolo d'esempio, l'ultima tabella INPS sugli assegni familiari prima della riforma (importi 2021) attribuisce lo stesso importo mensile di 137 euro per figlio ad un nucleo familiare con un solo figlio a carico e reddito inferiore a 14.775 euro e ad un nucleo con tre figli a carico e un reddito superiore a 52.600 euro. Ciò nonostante il primo nucleo abbia un reddito che rientra in uno dei primi quattro decili distribuzione dell'ISEE (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2021) mentre il secondo nucleo appartiene al decimo decile della distribuzione. Appare quindi necessario esaminare un regime di supporto di questo tipo alla luce del quadro demografico corrente e di quello stimato per il futuro prossimo, non tanto perché ogni singola componente del sistema fiscale debba necessariamente dimostrarsi, ad esempio, progressiva, quanto piuttosto perché non si può escludere a priori che esista un conflitto tra diversi obiettivi.

La fascia di popolazione 0-19 anni, che ben rappresenta la platea interessata, ha oggi una dimensione sul totale della popolazione che varia considerevolmente su base territoriale, tra il 27% circa nella Provincia Autonoma di Bolzano e il 18% in Liguria (ISTAT, 2019). La dimensione di questa fascia di popolazione non sembra correlata al reddito pro capite: la Lombardia e la Campania sono entrambe sopra la media italiana per quanto riguarda la quota di popolazione giovanile, il Friuli-Venezia Giulia e la Sardegna presentano invece una popolazione particolarmente anziana. Ciò può avere ripercussione sugli effetti distributivi dell'insieme di interventi a sostegno dei figli a carico in

vigore negli ultimi anni prima dell'avvio del percorso di riforma, in particolare laddove la categorialità degli interventi e l'incapienza non permettevano di raggiungere le fasce più povere della popolazione. All'incertezza in questione contribuisce, naturalmente, la struttura molto varia delle misure precedentemente ricordate.

Fig. 1. Evoluzione della popolazione italiana (0-19 anni) tra il 2020 e il 2030.

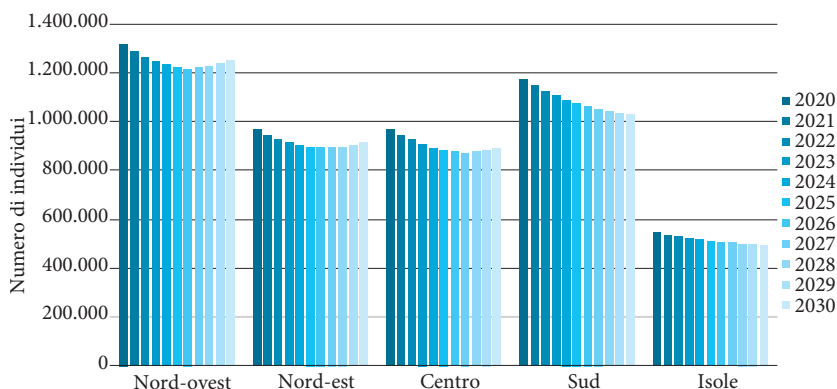


Fonte: ISTAT.

Una questione ulteriore si pone, poi, considerando le stime disponibili sull'evoluzione futura della popolazione. Le previsioni ISTAT al 2030 (Fig. 1) confermano una generale diminuzione della popolazione tra 0 e 19 anni, ma con significative differenze territoriali. In particolare, il calo numerico di questa componente della popolazione sarebbe più forte al Sud, con una perdita di oltre 371.000 unità (pari al 14,3% del totale) mentre nel Nord il calo si attesterebbe intorno al 7%.

Dalle previsioni emerge anche l'ipotesi di una ripresa dopo il 2026 della crescita della popolazione tra 0 e 9 anni nel Nord e nel Centro, da cui il Sud e le Isole sarebbero escluse (Fig. 2). Peraltro, le stime disponibili di ISTAT non sono sufficientemente aggiornate per tenere conto degli effetti dell'epidemia di Covid-19, che hanno comportato una riduzione delle nascite nel 2020 molto più marcata di quella prevista, anche se l'effetto potrebbe essere solo transitorio. Le differenze territoriali esistenti e previste sono quindi molto marcate con impatti diretti sulla distribuzione del reddito.

Fig. 2. Evoluzione della popolazione italiana (0-9 anni) tra il 2020 e il 2030.



Fonte: ISTAT.

3. L'impatto distributivo a livello territoriale

Una vasta letteratura empirica ha analizzato il ruolo e gli effetti delle politiche fiscali sulla redistribuzione (i.e. trasferimento di risorse dalle Regioni più ricche a quelle più povere per aiutare i processi di convergenza) e la condivisione del rischio (ovvero, l'assicurazione contro uno shock economico negativo e asimmetrico) tra le Regioni sia nei Paesi federali che in quelli unitari. Anche nel nostro Paese è accresciuto l'interesse per la misurazione e lo studio della distribuzione territoriale dei flussi finanziari pubblici e quindi dell'impatto territoriale operato dal bilancio pubblico (Arachi, Ferrario e Zanardi, 2010; Banca d'Italia, 2017; Giannola, Petraglia e Scalera, 2016 e 2017; Staderini e Vadalà, 2009; Monteduro e Di Caro, 2017; Gandullia e Leporatti, 2020; De Simone e Liberati, 2020).

Va innanzitutto rimarcato che sul piano distributivo l'impatto del bilancio pubblico tra aree territoriali è semplicemente il risultato dell'interazione tra programmi di spesa di cui i beneficiari ultimi sono gli individui sulla base di caratteristiche che prescindono dall'area di residenza – quali l'età, lo stato di salute, il reddito, i consumi, ecc. – e delle modalità del finanziamento di tali programmi (Pisauro, 2017). In altre parole, il bilancio pubblico determina una redistribuzione tra ter-

ritori che per la quasi totalità avviene senza che vi sia un obiettivo esplicito di redistribuzione territoriale ma semplicemente come conseguenza della eterogeneità della popolazione (il reddito, i consumi, la ricchezza, ecc.). Ovviamente le misure a supporto delle famiglie con figli non si sottraggono a tale meccanismo redistributivo.

Come noto, le evidenze disponibili concordano nel mostrare come, mentre le entrate pubbliche, essendo correlate al reddito, risultano fortemente sperequate sul territorio nazionale, le spese (al netto degli interessi) pro capite risultano (escludendo le Regioni a statuto speciale) distribuite assai più uniformemente sul territorio.

In questo contesto è di un certo interesse mostrare come si distribuiscono tra le principali aree territoriali del Paese i flussi finanziari conseguenti alle misure per il sostegno dei figli a carico. Nella Tab. 1 vengono evidenziati i flussi territoriali di trasferimenti generati dai due principali gruppi di misure di sostegno, ovvero le detrazioni fiscali e gli Assegni al Nucleo Familiare e i bonus. Le Regioni sono raggruppate in base alla percentuale alta (sopra il 22%), media (tra il 20% e il 22%) e bassa (sotto il 20%) di popolazione di età 0-19 anni.

Nelle Regioni del Sud e nelle Isole, il flusso di trasferimenti si aggira in media intorno all'1% del Pil regionale. Nelle Regioni del Centro-Nord il contributo al Pil è in media intorno allo 0.65%, con differenze marcate.

Il contributo medio per figlio è di 1271 euro a livello nazionale, ma a livello regionale il contributo medio varia in modo significativo.

I flussi territoriali registrati, nel complesso, seguono più fedelmente la distribuzione del reddito tra Regioni italiane piuttosto che la distribuzione della popolazione giovanile.

Tab. 1. Flussi territoriali di trasferimenti per sostegno dei figli a carico, 2018.

	<i>Trasferimento (MLN €)</i>	<i>in% sul Pil regionale</i>	<i>per individuo (0-19 anni) (€)</i>
Misure di sostegno			
Detrazioni per figli a carico	7.090		
Assegni al Nucleo Familiare e bonus	6.620		
Flussi territoriali			
Popolazione 0-19:			
		>22%	

	<i>Trasferimento (MLN €)</i>	<i>in% sul Pil regionale</i>	<i>per individuo (0-19 anni) (€)</i>
Lombardia	2.130	0,54	1162,32
Bolzano	147	0,59	1197,21
Trento	146	0,70	1459,75
Campania	1.591	1,46	1404,80
Puglia	1.058	1,41	1411,11
Calabria	545	1,65	1485,70
Sicilia	1.219	1,38	1288,25
<i>20-22%</i>			
Veneto	1.078	0,66	1228,96
Piemonte	841	0,61	1166,70
Valle d'Aosta	26	0,54	1204,46
Emilia-Romagna	973	0,60	1265,04
Toscana	752	0,64	1202,58
Umbria	184	0,81	1254,69
Marche	377	0,90	1496,08
Lazio	1.266	0,64	1202,92
Abruzzo	306	0,94	1353,46
Basilicata	125	0,97	1293,68
<i><20%</i>			
Liguria	293	0,59	1216,12
Friuli-Venezia Giulia	252	0,66	1271,21
Molise	71	1,11	1426,20
Sardegna	328	0,96	1274,90
Italia	13.710	0,77	1271,06

Fonte: elaborazioni degli autori su dati ISTAT e EUROMOD.

4. L'impatto distributivo a livello individuale

4.1 *Metodologia e dati*

Per analizzare l'impatto delle politiche pubbliche a sostegno delle famiglie con figli rispetto al rischio di povertà, in particolare minorile, nelle diverse aree territoriali del Paese, utilizziamo la componente italiana di EUROMOD, il modello di micro-simulazione fiscale dei paesi dell'Unione Europea (Sutherland e Figari, 2013). Il modello, originariamente sviluppato e dalle università inglesi di Cambridge e successivamente di Essex con il supporto di un team internazionale di ricercatori di tutti gli Stati membri dell'Unione Europea, dal 2018 è ufficialmente strumento di analisi e valutazione delle politiche fiscali e di protezione sociale della Commissione Europea.

In questa analisi, EUROMOD utilizza come fonte di dati primaria l'indagine IT-SILC 2018, rappresentativa a livello regionale, e come unità di riferimento le persone fisiche, permettendo di simulare imposte dirette, i contributi sociali e i trasferimenti monetari, data la normativa vigente. Alcune componenti del sistema fiscale e di protezione sociale non possono essere simulate per mancanza di informazioni di dettaglio, come nel caso delle pensioni di anzianità per le quali non si hanno dati sulla storia contributiva degli individui. In tal caso, la simulazione attinge alle informazioni contenute nei dati campionari.

Il reddito disponibile familiare è dunque ottenuto simulando le voci che lo compongono: redditi di mercato al netto dei contributi sociali e trasferimenti imponibili, meno le imposte sul reddito e sommati gli altri trasferimenti non imponibili previsti dalla normativa inclusi, in questo caso, gli Assegni al Nucleo Familiare e i bonus. Nelle analisi viene utilizzato il reddito equivalente, in modo da tenere conto di dimensione e composizione dei nuclei familiari attraverso la scala di equivalenza OCSE, per cui il primo adulto è pesato 1,0, ogni altro adulto 0,5 e i bambini sotto i 14 anni 0,3. Secondo la convenzione prevalente, si assume che il reddito familiare sia distribuito ugualmente tra tutti i componenti del nucleo familiare stesso.

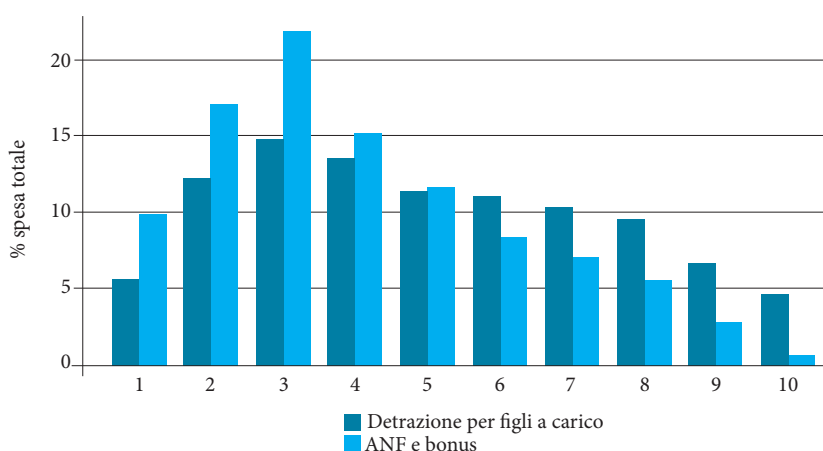
La componente italiana di EUROMOD utilizzata in questo lavoro fa riferimento alla situazione economica e al sistema fiscale del 2018, con valori quindi non inficiati dalla pandemia di Covid-19. Le componenti di reddito non simulate hanno un valore monetario indicizzato al 2018

tenendo conto delle variazioni di prezzi e redditi avvenute nel periodo di interesse (Ceriani *et al.*, 2020). Allo scopo di ottenere simulazioni realistiche in un Paese a forte presenza di economia sommersa come l'Italia, il reddito lordo dei lavoratori autonomi viene corretto per tenere conto del presunto peso dell'evasione (Fiorio e D'Amuri, 2006). La validazione del modello è pubblicata nel Country report annuale (<https://euromod-web.jrc.ec.europa.eu/using-euromod/country-reports>).

4.2 I risultati

In termini aggregati a livello nazionale, la spesa pubblica per le principali misure di sostegno dei figli a carico ammontava nel 2018 a circa 13,7 miliardi di euro, divisi quasi equamente tra detrazioni IRPEF e Assegni al Nucleo Familiare più bonus. In Fig. 3 la spesa per ciascuno di questi due gruppi di misure è riportata per decili di

Fig. 3. Distribuzione per decili di reddito della spesa pubblica per misure di sostegno dei figli a carico, 2018 Italia.



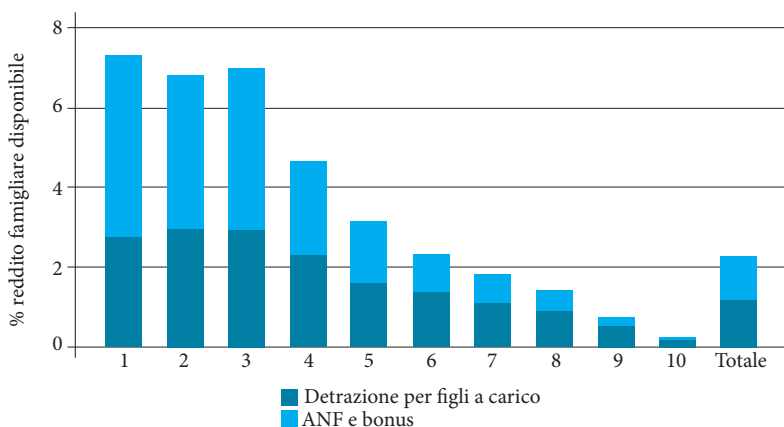
Fonte: elaborazioni degli autori su dati SILC ed EUROMOD.

reddito che ne hanno beneficiato. Entrambe le distribuzioni sono particolarmente concentrate sui decili dal secondo al quarto, destinatari di quote largamente superiori al 10% della spesa: è questo un chiaro effetto dell'inca-pienza che tende ad escludere dalle detrazioni gli individui nel primo decile

e del carattere decrescente di detrazioni e ANF che preclude gli individui a reddito più alto. Le differenze, tuttavia, sono marcate: la spesa per assegni e bonus è più spostata verso i decili bassi (seguendo la distribuzione dei lavoratori dipendenti rispetto alla popolazione complessiva) e destina a tutti i decili sopra il quinto una frazione meno che proporzionale della spesa (a causa della decrescenza dell'Assegno al crescere del reddito). Al contrario, le detrazioni, ad esclusione del primo decile dove si concentrano gli incapienti, sono assai più equidistribuite, in particolare tra il quinto e l'ottavo decile dove le differenze sono minime.

In Fig. 4 è invece evidenziato il contributo percentuale che le misure danno nel loro complesso al reddito familiare per decile. Data la struttura delle misure considerate, emerge il carattere progressivo delle misure considerate. Per i primi tre decili, questi strumenti di welfare rappresentano la stessa quota pari al 7% circa dei redditi, con una leggera crescita dell'effetto tra il secondo e il terzo decile. Tra il terzo e il quarto decile appare un forte scalino, seguito da una riduzione più regolare per i decili successivi.

Fig. 4. Percentuale di reddito familiare disponibile derivante da misure di sostegno dei figli a carico per decile di reddito, 2018 Italia.



Fonte: elaborazioni degli autori su dati SILC ed EUROMOD.

Come evidenziato in precedenza, le risorse complessive sono equamente divise tra detrazioni fiscali e ANF. Il supporto limitato, se comparato rispetto ad altri Paesi, e la divisione quasi paritaria tra detrazioni e trasferimenti rappresentano un unicum nel panorama

europeo per quanto accomunino l'Italia agli altri Paesi mediterranei sia in termini di scarsa generosità che limitata progressività del supporto pubblico alle famiglie con figli (Figari *et al.*, 2011).

È rilevante anche notare che le detrazioni per figli sono quelle più soggette al problema dell'incapienza sia per il loro ammontare complessivo di rilievo che per il loro design, essendo decrescenti al crescere del reddito e a favore di individui con figli a carico che tendono ad essere maggiormente concentrati nella parte medio-bassa della distribuzione dei redditi. Nel complesso, la riduzione del valore delle agevolazioni fiscali a favore della famiglia (includendo quindi anche quelle relative al coniuge e ad altri familiari a carico) a causa dell'incapienza è pari a circa 3 miliardi di euro all'anno. Nel primo decile della distribuzione, a fronte di detrazioni fiscali teoriche per figli a carico pari al 7% del reddito familiare, il valore delle agevolazioni reali scende a meno del 3% (Figari e Matsaganis, 2021). Al netto dell'incapienza, gli individui nel secondo e terzo decile beneficiano delle agevolazioni fiscali in misura maggiore rispetto agli individui meno abbienti, a riprova del compromesso sostegno alle famiglie più povere che si vorrebbe veicolare attraverso questo strumento

La Tab. 2 riporta i tassi di povertà (percentuale di individui con un reddito disponibile equivalente inferiore al 60% della mediana del reddito disponibile equivalente) a livello nazionale per la popolazione nel suo complesso (19%) e i minori (23%). In assenza delle politiche a supporto delle famiglie, i tassi di povertà sarebbero rispettivamente del 22% e del 33%, evidenziando in modo netto il contributo di tali politiche per quanto la riduzione del rischio di povertà infantile sia solo un obiettivo di questi strumenti di intervento.

Tab. 2. Tasso di povertà e impatto delle misure di sostegno dei figli a carico, 2018 Italia.

	<i>Soglia povertà nazionale</i>
Individui a rischio povertà	19.14%
Minori a rischio povertà	23.32%
Individui a rischio povertà – senza misure a supporto dei figli	22.51%
Minori a rischio povertà – senza misure a supporto dei figli	32.73%

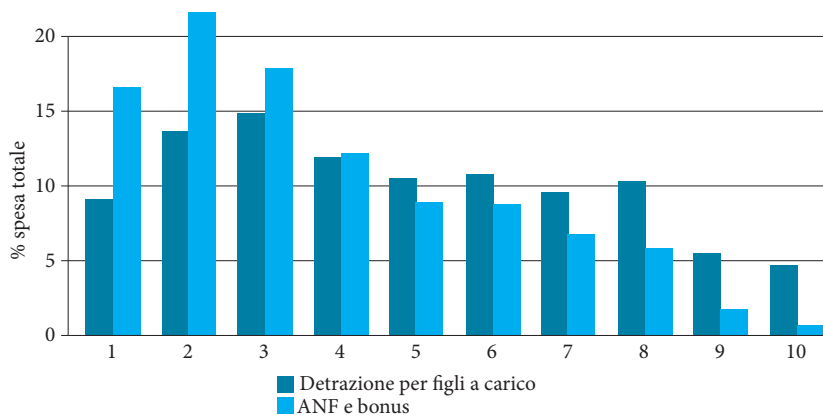
Nota: soglia di povertà relativa (60% mediana reddito disponibile equivalente).

Fonte: elaborazioni degli autori su dati SILC ed EUROMOD.

Sul piano territoriale, se i dati vengono suddivisi per macroaree territoriali (NUTS1) e riferiti ai decili di reddito delle aree stesse, emergono differenze degne di nota.

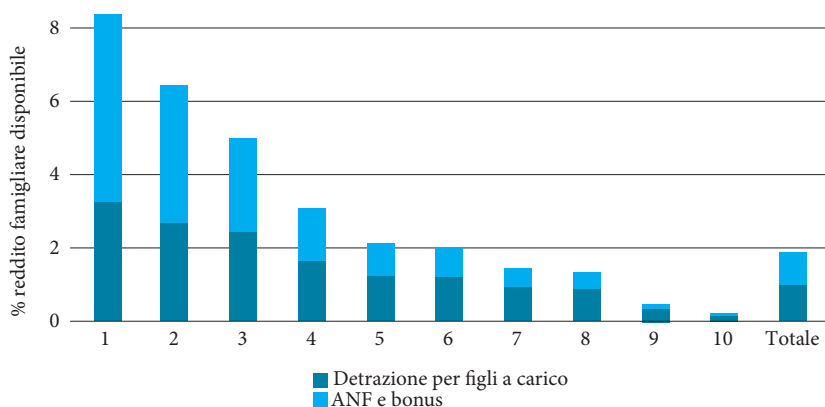
Nel Nord-Ovest, tutte le misure, ma in particolare gli assegni familiari, sono più generose nei confronti dei primi tre decili (Fig. 5),

Fig. 5. Distribuzione per decili di reddito della spesa pubblica per misure di sostegno dei figli a carico, 2018 Nord-Ovest.



Fonte: elaborazioni degli autori su dati SILC ed EUROMOD.

Fig. 6. Percentuale di reddito familiare disponibile derivante da misure di sostegno dei figli a carico per decile di reddito, 2018 Nord-Ovest.



Fonte: elaborazioni degli autori su dati SILC ed EUROMOD.

che sono destinatari di quasi il 40% delle detrazioni IRPEF e di oltre il 50% di Assegni al Nucleo Familiare e bonus. Il recupero è particolarmente forte per il primo decile, dove tendono a concentrarsi alcuni dei “buchi” più significativi della disciplina, relativi agli incapienti per le detrazioni fiscali e agli autonomi nel caso degli assegni. A partire dal quarto decile, il livello di spesa è più basso, ma scende molto lentamente fino all’ottavo decile.

Il peso complessivo sul reddito familiare è di poco superiore all’8% per il primo decile, al 6% per il secondo e intorno al 5% per il terzo. Anche in questo caso, uno scalino separa il terzo e il quarto decile. Per i decili successivi, il peso varia molto lentamente e in modo irregolare soprattutto per effetto delle detrazioni.

In Tab. 3 è riportato ancora il rischio di povertà dei minori e della popolazione generale, con e senza le misure a supporto dei figli. In questo contesto territoriale, il tasso di povertà, quando misurato sulla base della linea di povertà definita a livello nazionale, è decisamente inferiore rispetto alla media nazionale. Le politiche a supporto dei figli contribuiscono alla riduzione della povertà minorile per oltre 7 punti percentuali. Utilizzando una linea di povertà definita con riferimento alla sola area territoriale considerata, il tasso di povertà è, come da attese per vie di una mediana più alta, maggiore ma la riduzione del rischio di povertà minorile si attesta sempre attorno ai 7 punti percentuali in quanto, come visto precedentemente, il valore pro capite dei trasferimenti è minore rispetto ad altre zone del Paese.

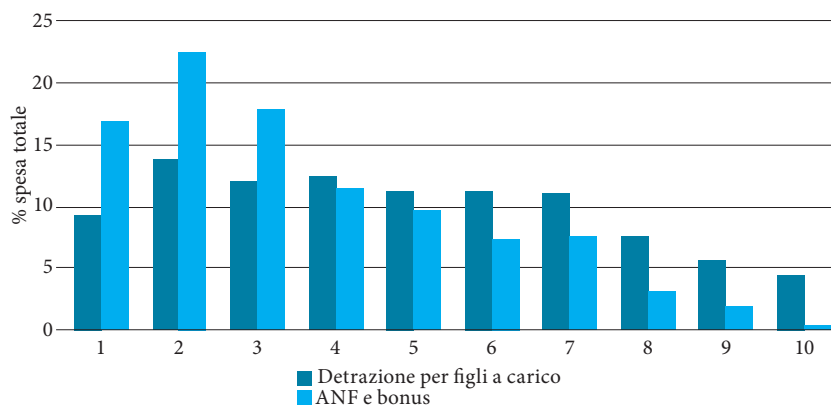
Tab. 3. Tasso di povertà e impatto delle misure di sostegno dei figli a carico, 2018 Nord-Ovest.

	<i>Soglia povertà locale</i>	<i>Soglia povertà nazionale</i>
Individui a rischio povertà	16.98%	11.99%
Minori a rischio povertà	22.55%	15.32%
Individui a rischio povertà – senza misure a supporto dei figli	19.60%	14.50%
Minori a rischio povertà – senza misure a supporto dei figli	30.12%	22.34%

Nota: soglia di povertà relativa (60% mediana reddito disponibile equivalente).

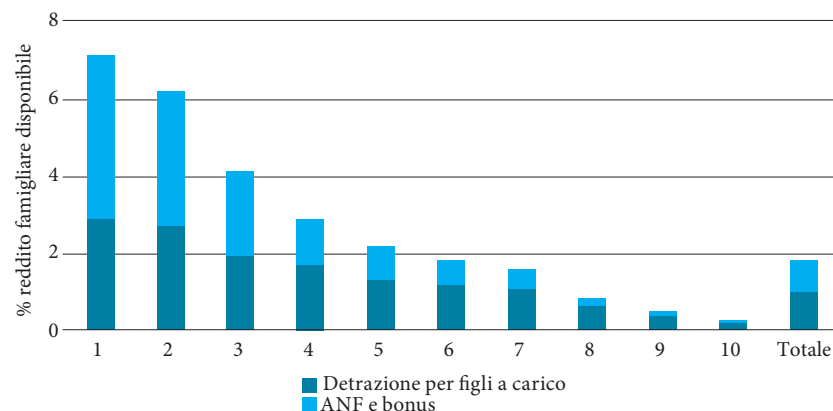
Fonte: elaborazioni degli autori su dati SILC ed EUROMOD.

Fig. 7. Distribuzione per decili di reddito della spesa pubblica per misure di sostegno dei figli a carico, 2018 Nord-Est.



Fonte: elaborazioni degli autori su dati SILC ed EUROMOD.

Fig. 8. Percentuale di reddito familiare disponibile derivante da misure di sostegno dei figli a carico per decile di reddito, 2018 Nord-Est.



Fonte: elaborazioni degli autori su dati SILC ed EUROMOD.

Le considerazioni sono molto simili se si prende in considerazione il Nord-Est. I primi tre decili sono nuovamente avvantaggiati più che nella media nazionale mentre, nei decili successivi al terzo, la progressività delle misure è modesta (Fig. 7). L'effetto combinato delle

misure sul reddito disponibile (Fig. 8) mostra un andamento lineare e coerente dal punto di vista della sua logica interna, visto che scende in modo regolare al crescere del reddito.

La Tab. 4 indica tassi di povertà più bassi che nel Nord-Ovest ma una riduzione del rischio di povertà minorile ad opera degli strumenti a supporto dei figli sostanzialmente uguale, pari a circa 7 punti percentuali.

Tab. 4. Tasso di povertà e impatto delle misure di sostegno dei figli a carico, 2018 Nord-Est.

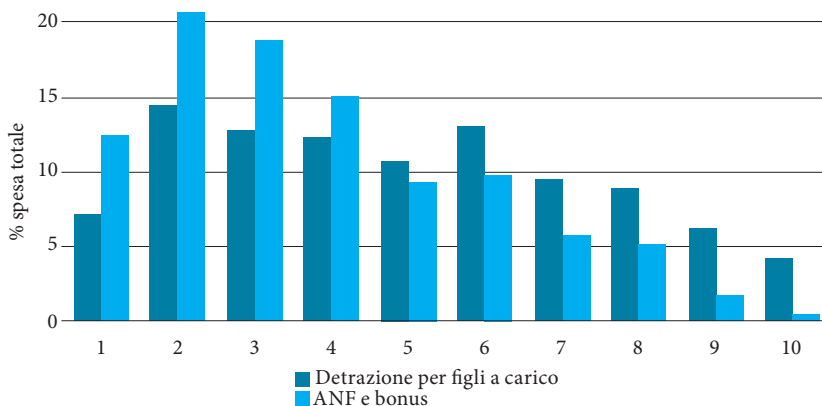
	Soglia povertà locale	Soglia povertà nazionale
Individui a rischio povertà	15.99%	9.26%
Minori a rischio povertà	20.46%	12.18%
Individui a rischio povertà - senza misure a supporto dei figli	18.48%	11.55%
Minori a rischio povertà - senza misure a supporto dei figli	27.69%	18.95%

Nota: soglia di povertà relativa (60% mediana reddito disponibile equivalente).

Fonte: elaborazioni degli autori su dati SILC ed EUROMOD.

Nel Centro Italia, gli aspetti insoddisfacenti nella distribuzione della spesa aumentano. Il flusso di risorse indirizzato al primo decile (Fig. 9) si riduce nettamente in proporzione ai decili vicini e sia le

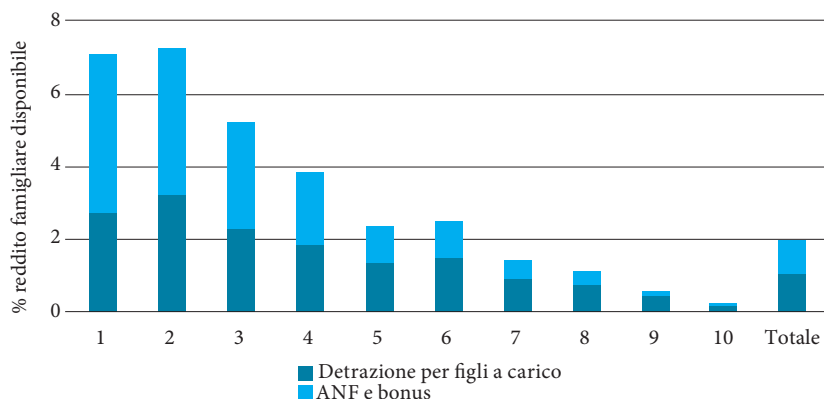
Fig. 9. Distribuzione per decili di reddito della spesa pubblica per misure di sostegno dei figli a carico, 2018 Centro.



Fonte: elaborazioni degli autori su dati SILC ed EUROMOD.

detrazioni che gli assegni determinano anomalie, ad esempio con lo svantaggio su tutte le misure per il quarto decile rispetto al quinto. Anche in termini di contributo al reddito disponibile gli effetti non sono sempre lineari, come evidenzia la distribuzione in Fig. 10.

Fig. 10. Percentuale di reddito familiare disponibile derivante da misure di sostegno dei figli a carico per decile di reddito, 2018 Centro.



Fonte: elaborazioni degli autori su dati SILC ed EUROMOD.

Dalla Tab. 5 emerge il maggior rischio di povertà rispetto alle aree del Nord del Paese ma anche un contributo maggiore di riduzione della povertà (pari a 9 punti percentuali) quando definita rispetto alla soglia di povertà nazionale delle misure a sostegno dei figli.

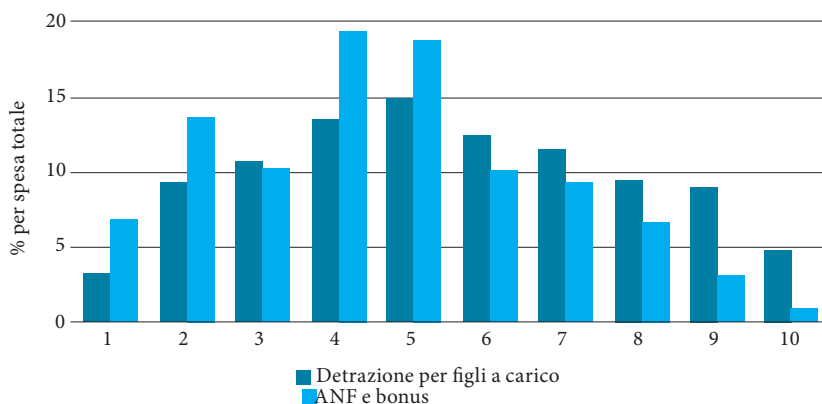
Tab. 5. Tasso di povertà e impatto delle misure di sostegno dei figli a carico, 2018 Centro.

	Soglia povertà locale	Soglia povertà nazionale
Individui a rischio povertà	18.27%	15.38%
Minori a rischio povertà	22.36%	18.43%
Individui a rischio povertà – senza misure a supporto dei figli	20.68%	18.33%
Minori a rischio povertà– senza misure a supporto dei figli	29.87%	27.36%

Nota: soglia di povertà relativa (60% mediana reddito disponibile equivalente).

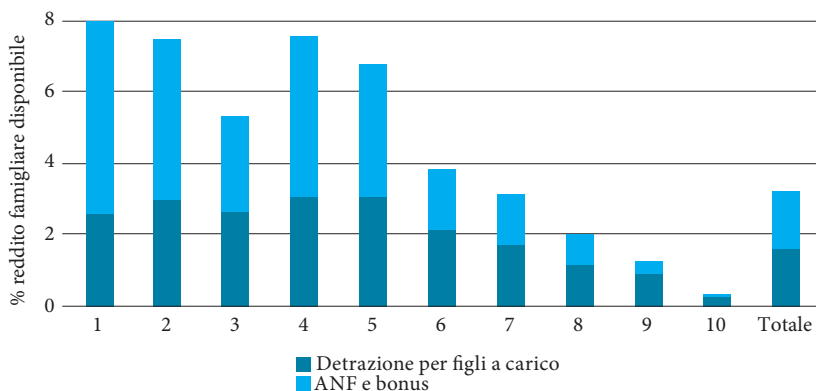
Fonte: elaborazioni degli autori su dati SILC ed EUROMOD.

Fig. 11. distribuzione per decili di reddito della spesa pubblica per misure di sostegno dei figli a carico, 2018 Sud.



Fonte: elaborazioni degli autori su dati SILC ed EUROMOD.

Fig. 12. Percentuale di reddito familiare disponibile derivante da misure di sostegno dei figli a carico per decile di reddito, 2018 Sud.



Fonte: elaborazioni degli autori su dati SILC ed EUROMOD.

Per quanto riguarda il Sud, l'effetto progressivo degli assegni familiari tende a scomparire e la distribuzione della spesa pubblica per questa misura segue sostanzialmente quella delle detrazioni, con un forte vantaggio per il quarto e quinto percentile e una penalizzazione particolarmente evidente

per il primo e il terzo (Fig. 11). La conseguente ripercussione sul reddito disponibile (Fig. 12) rende l'effetto complessivo delle misure più erratico, con i primi cinque decili che ricevono tra il 7% e l'8% (con l'eccezione del terzo decile che riceve meno del 6%) e con un effetto che cala più sensibilmente solo a partire dal sesto decile.

I tassi di povertà per la popolazione nel suo complesso e per gli individui con meno di 18 anni segnano valori decisamente più alti rispetto alle altre zone del Paese: quando si considera la soglia di povertà definita a livello nazionale, oltre il 30% degli individui (e il 34% dei minori) risulta a rischio povertà, nonostante un impatto anti-povertà degli strumenti a supporto dei figli molto marcato con circa il 48% dei minori che si troverebbe in situazione di povertà in assenza di tali strumenti. Considerando la soglia di povertà definita a livello di macro-area, i tassi di povertà e l'effetto delle politiche risultano in linea con le altre zone del Paese, a conferma dei differenziali reddituali tra aree che determinano importanti variazioni negli indici distributivi.

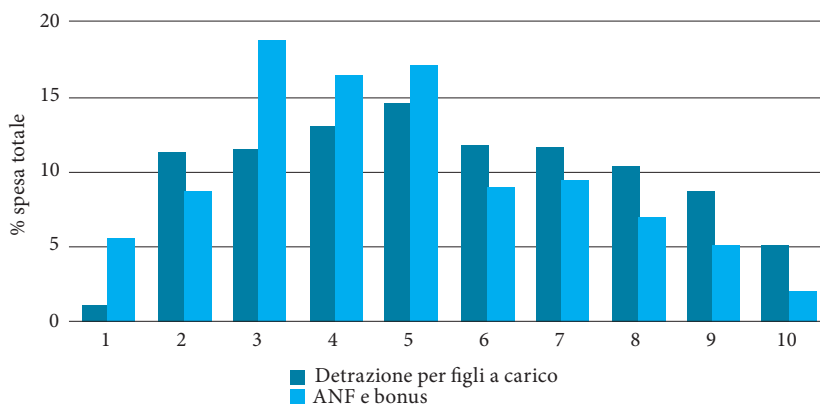
Tab. 6. Tasso di povertà e impatto delle misure di sostegno dei figli a carico, 2018 Sud.

	<i>Soglia povertà locale</i>	<i>Soglia povertà nazionale</i>
Individui a rischio povertà	18.20%	30.15%
Minori a rischio povertà	22.27%	33.80%
Individui a rischio povertà – senza misure a supporto dei figli	21.10%	35.35%
Minori a rischio povertà – senza misure a supporto dei figli	29.34%	48.22%

Nota: soglia di povertà relativa (60% mediana reddito disponibile equivalente). Fonte: elaborazioni degli autori su dati SILC ed EUROMOD.

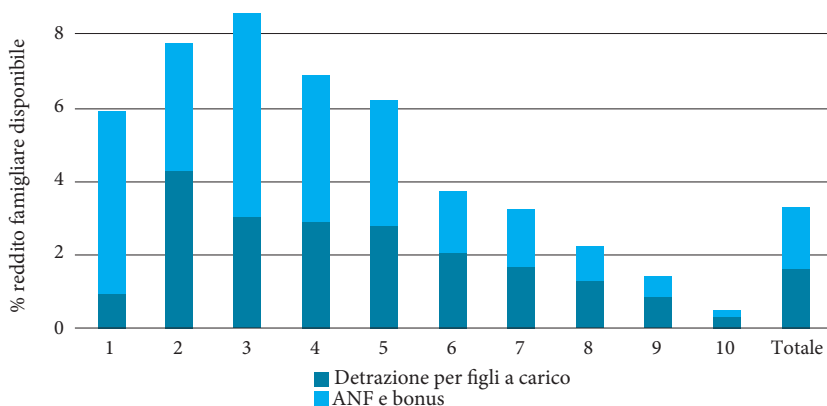
Infine, per quanto riguarda il raggruppamento geografico Isole abbiamo, in Fig. 13, una fortissima penalizzazione dei primi due decili, un vantaggio relativo per i decili dal terzo al quinto, ma soprattutto una quota ragguardevole di risorse che vengono destinate ai decili più alti. Per quanto riguarda gli effetti sul reddito disponibile, il decile più basso è molto sotto la quota dell'8% da misure di sostegno per i figli a carico, avvicinata o superata in tutte le altre ripartizioni geografiche. La quota scende invece, con relativa regolarità, dal quarto decile in poi.

Fig. 13. Distribuzione per decili di reddito della spesa pubblica per misure di sostegno dei figli a carico, 2018 Isole.



Fonte: elaborazioni degli autori su dati SILC ed EUROMOD.

Fig. 14. Percentuale di reddito familiare disponibile derivante da misure di sostegno dei figli a carico per decile di reddito, 2018 Isole.



Fonte: elaborazioni degli autori su dati SILC ed EUROMOD.

Per quanto riguarda i tassi di povertà si conferma quanto già osservato per il Sud Italia con valori ancora più marcati: senza gli strumenti a supporto dei figli, sulla base della soglia di povertà nazionale, oltre il 55% degli individui con meno di 18 anni si troverebbe in situazione di povertà.

Considerando la soglia di povertà definita a livello di macro-area, i tassi di povertà raggiungono i livelli più alti, pari a 21% e 26% per la popolazione nel suo complesso e i minori rispettivamente, per quanto comunque gli strumenti a supporto dei figli garantiscano una riduzione di oltre 9 punti percentuali del rischio di povertà che si avrebbe senza tali strumenti.

Tab. 7. Tasso di povertà e impatto delle misure di sostegno dei figli a carico, 2018 Isole.

	<i>Soglia povertà locale</i>	<i>Soglia povertà nazionale</i>
Individui a rischio povertà	21.15%	37.03%
Minori a rischio povertà	26.11%	45.91%
Individui a rischio povertà – senza misure a supporto dei figli	24.96%	41.18%
Minori a rischio povertà	35.44%	55.23%

Soglia di povertà relativa (60% mediana reddito disponibile equivalente).

5. Le prospettive di riforma alla ricerca di un equilibrio tra spesa, equità ed efficienza

L'istituzione dell'Assegno temporaneo per figli (luglio-dicembre 2021) prelude le misure attese per dare seguito alla Legge Delega di riordino e potenziamento delle misure di sostegno dei figli a carico che, ad ottobre 2021, necessariamente si intersecano a quelle relative alla Legge Delega di riordino del sistema fiscale, nella parte relativa alle detrazioni fiscali che, come analizzato in questo capitolo, rivestono una primaria importanza nel supporto pubblico alle famiglie con figli.

Da un punto di vista finanziario l'impegno del Governo è di tutto riguardo visto che a regime è plausibile che verranno destinati 9-10 miliardi di euro aggiuntivi rispetto agli oltre 13 miliardi di euro che oggi sono destinati al finanziamento di detrazioni, Assegni al Nucleo Familiare e bonus. Le determinanti dei flussi territoriali di queste risorse aggiuntive possono essere molteplici e con effetti diversi. La prevalenza di lavoratori autonomi e professionisti al Centro-Nord può portare ad un maggior numero di domande di Assegno Unico in questa area del Paese, a fronte però di una percentuale maggiore di

famiglie caratterizzate da un ISEE più basso al Centro-Sud che quindi aumentano la platea potenziale di famiglie beneficiarie. L'ammontare complessivo delle risorse che arriverà ai territori sarà però anche strettamente collegato al tasso di adesione. I dati forniti da INPS per quanto riguarda le domande presentate nel periodo luglio-settembre 2021 fanno emergere un tasso di adesione molto basso, pari al 35% delle potenziali domande.

Il sistema che si andrà a configurare dovrà cercare di superare almeno i principali limiti degli attuali strumenti e anche chiarire l'ambito di intervento delle politiche monetarie a sostegno delle famiglie. Per esempio, insieme al sostegno dei figli ad oggi coesistono la detrazione per coniuge a carico e altri famigliari a carico e gli assegni al nucleo famigliare destinati a famiglie senza figli che non rispondono né a criteri di efficienza (anzi, sono un chiaro esempio di disincentivo al lavoro da parte del secondo percettore, spesso donna) né di equità (spesso percepite da individui con redditi elevati) e una loro riconsiderazione nell'ambito di una riforma sistematica del supporto pubblico alle famiglie sarebbe auspicabile, soprattutto per sostenere il ruolo potenzialmente incentivante del sistema fiscale nelle aree del Paese caratterizzate da un basso livello di partecipazione al mercato del lavoro, lasciando il sostegno di ultima istanza al reddito agli strumenti appositamente designati a questo scopo.

Al tempo stesso il riordino del sistema avrà anche conseguenze sul costo del lavoro e quindi sull'efficienza del sistema. Gli attuali ANF sono finanziati da uno specifico contributo sociale (CUAF) pagato dai lavoratori dipendenti: nella prospettiva di un assegno universale tale contributo andrà esteso a tutti (con aumento però del cuneo fiscale e possibili impatti in termini di tax compliance degli autonomi) o abolito (con maggior costo complessivo della riforma).

Inoltre anche la finanza territoriale non sarà esente da conseguenze. L'abolizione delle detrazioni per figli a carico determinerebbe un numero più alto di contribuenti soggetti a IRPEF con conseguente aumento del gettito delle addizionali IRPEF che scattano nel momento in cui l'IRPEF nazionale risulta positiva (con minor costo complessivo dell'Assegno Unico ma anche un minor beneficio per le famiglie con figli). La previsione nella Legge Delega di riforma del sistema fiscale di sostituzione delle addizionali (prelievo di un ente decentrato commisurato all'imponibile di un'imposta nazionale) regionali e comunali

all'IRPEF con delle rispettive sovrainposte (prelievo di un ente decentrato commisurato al gettito di un'imposta nazionale), in linea di principio non modifica la questione dei rapporti tra livelli di governo di fronte a modifiche di parti importanti dell'IRPEF nazionale.

Per quanto concerne gli effetti distributivi, l'utilizzo dell'ISEE quale parametro per la determinazione dell'eligibilità e dell'ammontare dell'Assegno Unico garantirà, a parità di risorse, un effetto distributivo marcato con un impatto significativo sulla povertà minorile. Alcune questioni rimangono aperte.

L'utilizzo dell'ISEE va certamente sostenuto, per affrontare in modo trasparente il problema dell'evasione dei contribuenti non soggetti a sostituto di imposta o anche, più semplicemente, per determinare un corretto rapporto dialettico tra lo Stato che eroga un contributo e il cittadino a cui è chiesto di dichiarare in modo corretto e veritiero le proprie risultanze reddituali e patrimoniali. Tuttavia, l'ISEE essendo un indicatore familiare, potenzialmente ha effetti negativi sull'offerta di lavoro del secondo percettore di reddito (spesso la donna) che è opportuno neutralizzare, soprattutto nei territori caratterizzati da bassa partecipazione al mercato del lavoro, per esempio esentando in tutto o in parte questa componente reddituale dal calcolo dell'ISEE ai fini dell'Assegno Unico.

Dalle analisi presentate in questo lavoro emerge nuovamente quanto le differenze nei livelli reddituali siano marcate tra le diverse aree del Paese. Da una parte tali differenze sollecitano un importante intervento perequativo per favorire una equità sostanziale in termini di risorse, servizi e opportunità. Dall'altra parte però alle differenze reddituali si accompagnano anche differenze nel livello dei prezzi di beni e servizi che potrebbero essere tenute in considerazione attraverso una calibrazione differenziale dei parametri ISEE applicati nelle diverse aree territoriali del Paese.

Bibliografia

- Arachi G., Ferrario C., Zanardi A. (2010), *Regional redistribution and risk sharing in Italy: the role of different tiers of government*, in «Regional Studies», 44(1), pp. 55-69.
- Banca d'Italia (2017), *Economie regionali. L'economia delle Regioni italiane. Dinamiche recenti e aspetti strutturali*, n. 23, novembre.

- Bosi, P., 2016, *Riforma delle detrazioni Irpef per familiari a carico e degli assegni familiari*, Centro di Analisi delle Politiche Pubbliche - CAPP, Paper n. 138.
- Ceriani L., Figari F., Fiorio C. (2019), *Italy Country Report*, EUROMOD Country Reports, ISER - University of Essex.
- De Simone E., Liberati P. (2020), *Does redistribution matter? The decomposition of the fiscal residuum in Italian regions*, in «Regional Studies», 54(3), pp. 296-307.
- Figari F. Matsaganis M. (2021), *L'impatto redistributivo del welfare fiscale in Italia*, in M. Jessoula, E. Pavolini, *Il Welfare fiscale in Italia*, il Mulino, Bologna, di prossima pubblicazione.
- Figari F., Paulus A., Sutherland H. (2011), *Measuring the size and impact of public cash support for children in cross-national perspective*, in «Social Science Computer Review», 29(1), pp. 85-102.
- Fiorio C., D'Amuri F. (2005), *Workers' tax evasion in Italy*, in «Giornale degli economisti e Annali di economia», pp. 247-270.
- Franco D., Sartor N. (1991), *Stato e famiglia. Obiettivi e strumenti del sostegno pubblico dei carichi familiari*, Franco Angeli, Roma.
- Gandullia L., Leporati L. (2020), *Subnational fiscal balance, interregional redistribution and risk sharing in Italy*, in «Regional Studies», 54(3), pp. 318-328.
- Giannola A., Petraglia C., Scalera D. (2017), *Residui fiscali, bilancio pubblico e politiche regionali*, in «Economia pubblica», 2, pp. 33-57.
- Giannola A., Petraglia C., Scalera D. (2016), *Net fiscal flows and interregional redistribution in Italy: a long run perspective (1951-2010)*, in «Structural Change and Economic Dynamics», 39, dicembre, pp. 1-16.
- Letablier M.-T., Luci A., Math A., Thévenon O. (2009), *The costs of raising children and the effectiveness of policies to support parenthood in European countries: a Literature Review. A report to the European Commission*, European Commission, pp. 1-164.
- Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2021, *Il nuovo ISEE. Rapporto di monitoraggio relativo agli anni 2018 e 2019*, «Quaderni della Ricerca Sociale», 48.
- Monteduro M.T., Di Caro P. (2017), *La finanza locale in tempo di crisi: verso un modello di decentramento più equo e sostenibile?*, in G. Arachi, G. Baldini (a cura di) (2017), *La finanza pubblica italiana. Rapporto 2017*, il Mulino, Bologna, pp. 169-199.
- Pisauro G. (2017), *Audizione del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio in merito alla distribuzione territoriale delle risorse pubbliche per aree regionali*, Commissione V della Camera dei deputati (Bilancio, Tesoro e Programmazione), 22 novembre.
- Staderini A., Vadalà E. (2009), *Bilancio pubblico e flussi redistributivi interregionali: ricostruzione e analisi dei residui fiscali nelle regioni italiane*, in *Mezzogiorno e politiche regionali*, Banca d'Italia, Roma, pp. 597-621.
- Sutherland H., Figari F. (2013), *EUROMOD: the European Union tax-benefit microsimulation model*, in «International Journal of Microsimulation», 6(1), pp. 4-26.

Il catalogo regionale dei sussidi ambientali: il ruolo dei tributi regionali

Antonio Dal Bianco*, Andrea Zatti**

1. Introduzione

In ambito pubblico un importante contributo allo sviluppo di politiche ambientali razionali ed efficienti può essere dato dall'utilizzo di incentivi e disincentivi che, modificando il calcolo e la convenienza delle scelte di imprese e famiglie, indirizzino i sistemi economici verso la piena sostenibilità dei percorsi di sviluppo. Si tratta di una impostazione coerente con il principio comunitario del "chi inquina paga" o del concetto del *Getting the pricing right*, finalizzati a far sì che i prezzi riflettano i costi reali, per l'intera società, delle attività di produzione e di consumo e che coloro che inquinano paghino per gli impatti generati alla salute umana e agli ecosistemi.

In tale contesto generale, si è sviluppato un crescente e diffuso interesse riguardo alla corretta configurazione dei sussidi ambientalmente rilevanti, nella prospettiva sia di migliorare la costo-efficacia dei sussidi favorevoli, sia, e soprattutto, di eliminare o riformare i sussidi dannosi, con particolare riferimento a quelli legati all'incentivazione dei combustibili fossili (Legambiente, 2021), dei consumi elettrici e di alcuni tipi di agricoltura non sostenibile (Campagna Sbilanciamoci!, 2020). I propositi d'intervento si inseriscono in più ampi processi di riforma verde dei bilanci pubblici, all'interno dei quali le risorse liberate/generate¹ possono essere destinate dai decisori pubblici ad almeno cinque linee d'intervento:

* Polis-Lombardia.

** Università degli Studi di Pavia.

¹ Va osservato in via preliminare che la riforma/riduzione/eliminazione di un sussidio esistente ha effetti di bilancio diversi a seconda che si tratti di un sussidio diretto (*on-budget*) o indiretto (*off-budget*). Nel primo caso, infatti, si riducono le spese, liberando

- riduzione di altre forme di tassazione maggiormente distorsive e penalizzanti per la crescita, con particolare riferimento a quelle sul lavoro;
- finanziamento di incentivi per l'eco-innovazione a livello di produzione o di consumi finali;
- sostegno a investimenti e infrastrutture di particolare rilievo per la tutela e la valorizzazione ambientale;
- finanziamento di misure di mitigazione e compensazione per le categorie più colpite dalle misure di riforma dei sussidi;
- riduzione di deficit e debito pubblico.

A livello internazionale il tema della razionalizzazione dei sussidi ambientali, all'interno di più ampi processi di riforma dei sistemi fiscali, è divenuto oggetto, già a partire dall'inizio degli anni '90, di numerose raccomandazioni e linee guida da parte di think tank e istituzioni pubbliche quali OCSE, G7, G20, Unione Europea e IEA², sino ad arrivare al recentissimo Green Deal della Commissione europea³ ove si richiama come:

Riforme fiscali ben concepite possono stimolare la crescita economica, migliorare la resilienza agli shock climatici, contribuire a una società più equa e sostenere una transizione giusta, inviando i giusti segnali di prezzo e incentivando produttori, utenti e consumatori ad assumere comportamenti sostenibili. A livello nazionale il Green Deal europeo creerà un contesto adatto a riforme fiscali su larga scala che aboliscano le sovvenzioni ai combustibili fossili, allentino la pressione fiscale sul lavoro per trasferirla sull'inquinamento e tengano conto degli aspetti sociali.

A livello nazionale l'attenzione al tema ha portato il legislatore a prevedere, attraverso l'art. 68 della legge 221/2015 (c.d. "Collegato ambientale"), la predisposizione da parte del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (MATTM) di un *Catalogo dei*

quindi risorse per altri fini, mentre nel secondo aumenta il gettito fiscale, generando nuove opportunità di spesa a saldo di bilancio invariato.

² Per una ricostruzione dettagliata ed esaustiva di tali proposte e raccomandazioni si veda: Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, 2019.

³ COM(2019)240, p. 20.

sussidi ambientalmente dannosi e dei sussidi ambientalmente favorevoli (CSA) con lo scopo di rappresentare l'insieme degli interventi agevolativi pubblici (incentivi, agevolazioni, finanziamenti agevolati, esenzioni da tributi, ecc.) che hanno un effetto sull'ambiente. Il catalogo mira a costruire una base informativa estesa ed aggiornata a supporto delle politiche ambientali interne e dell'attuazione delle già citate raccomandazioni comunitarie e internazionali. Si tratta di uno strumento di affiancamento alle decisioni pubbliche, che ne può aumentare significativamente la base conoscitiva ex ante e l'accountability ex post, all'interno di una prospettiva di intervento che, in coerenza con la natura multidimensionale del concetto di sostenibilità, deve necessariamente tener conto anche di altre tematiche e obiettivi⁴.

L'importante impegno attuativo messo in campo dal MATTM ha sinora reso possibile la redazione di tre edizioni del CSA, con la più recente risalente al dicembre 2019. Quest'ultimo catalogo identifica 171 misure con effetti ambientali potenzialmente rilevanti, per un totale di 44 miliardi di €, classificati in tre categorie: sussidi ambien-

⁴ L'esigenza di adottare una visione ampia al tema è ben esplicitata nella Comunicazione della Commissione Europea *Tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse* [COM(2011) 571 final] (20 settembre 2011):

«3.4. Sovvenzioni dannose per l'ambiente e prezzi determinati correttamente

[...] i prezzi potrebbero essere volutamente distorti da sovvenzioni dannose per l'ambiente (Environmentally harmful subsidies – EHS) concessi dagli Stati, che attribuiscono ad alcuni consumatori, utilizzatori o produttori dei vantaggi al fine di incrementare il loro reddito o diminuire i loro costi, ma così facendo esercitano un effetto discriminatorio nei confronti delle buone pratiche ambientali.

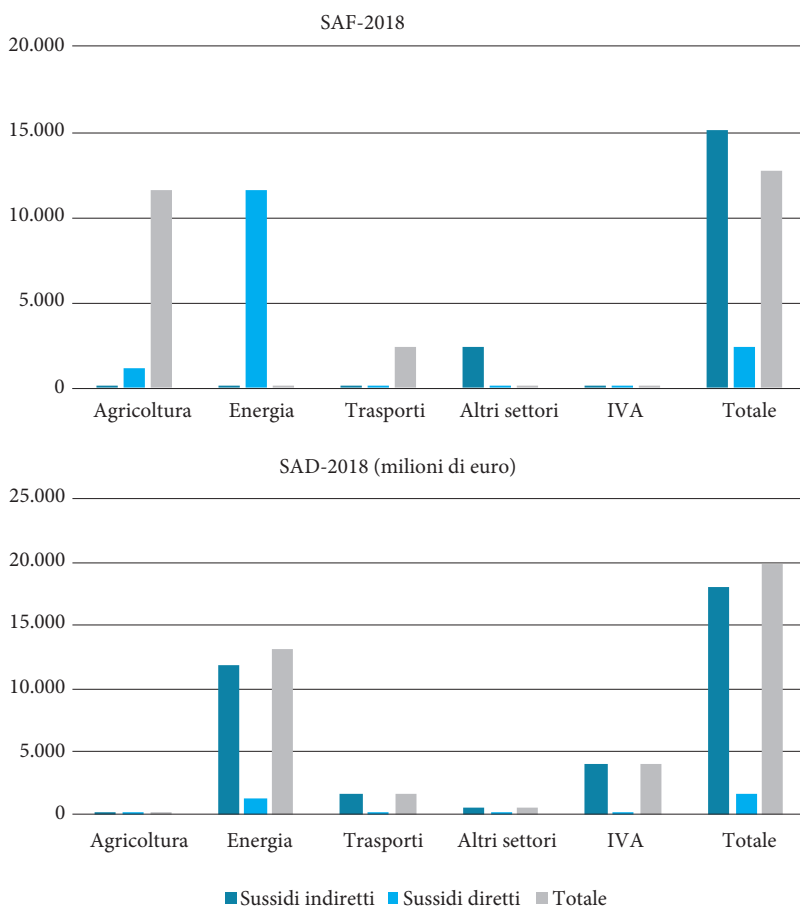
3.4.1. Eliminare gradualmente le sovvenzioni inefficienti

[...] Queste sovvenzioni dannose per l'ambiente comportano un aumento dei rifiuti, delle emissioni e dell'estrazione di risorse o hanno effetti negativi sulla biodiversità. Tali sovvenzioni, che possono assumere forme diverse, come riduzioni o esenzioni fiscali, possono incoraggiare pratiche inefficienti e dissuadere le imprese dall'investire in tecnologie "verdi". La rinuncia a queste sovvenzioni dannose per l'ambiente può determinare vantaggi economici, sociali e ambientali e consentire di migliorare la competitività. Gli Stati membri sono già stati invitati ad eliminare queste sovvenzioni nell'Analisi annuale della crescita al fine di sostenere il consolidamento di bilancio. In questo ambito possono essere necessarie disposizioni alternative di compensazione per i settori economici, le regioni e i lavoratori maggiormente colpiti o per affrontare il problema della penuria di energia e occorre tenere conto dell'impatto dell'eventuale delocalizzazione della produzione verso altri paesi.

Tappa: entro il 2020 le sovvenzioni dannose per l'ambiente saranno gradualmente abbandonate tenendo in debita considerazione le ripercussioni sulle persone bisognose».

talmente dannosi (SAD), sussidi ambientalmente favorevoli (SAF) e sussidi incerti (SAI). Nel dettaglio sono emersi (valori 2018) SAF pari a 15,3 miliardi di €, SAD pari a 19,7 miliardi di €, di cui 17,7 alle fonti fossili, e sussidi di incerta classificazione (SAI) per 8,6 miliardi di €.

Fig. 1. SAD e SAF nel terzo catalogo sui sussidi ambientalmente rilevanti (milioni di €).



Fonte: elaborazioni su dati Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, 2019.

Una rapida visione d'insieme (Fig. 1) permette di evidenziare, da una parte, il ruolo centrale delle agevolazioni adottate nel settore ener-

getico⁵, in cui rientrano il 67% dei SAD e il 76% dei SAF, e, dall'altra, la diversa incidenza di sussidi indiretti e diretti all'interno delle due categorie. Infatti, il 92% dei SAD è rappresentato da sussidi indiretti, costituiti principalmente da spese fiscali e differenziali d'aliquota che vanno a ridurre il prelievo su basi imponibili e beni che hanno un (almeno potenziale) impatto negativo sull'ambiente. Si tratta di misure adottate, spesso diversi anni or sono, per il perseguimento di altre finalità (politica industriale, finalità redistributive, tutela della concorrenza, politiche territoriali, ecc.), ma che generano, come *side effects*, potenziali conseguenze negative su una o più matrici ambientali. Di contro, l'84% dei SAF è rappresentato da sussidi diretti, ovvero da politiche di spesa adottate dai diversi ministeri, generalmente con il fine esplicito di incentivare comportamenti e scelte favorevoli all'ambiente.

Già dalla prima edizione, il MATTM ha sottolineato l'importanza di includere progressivamente nel CSA informazioni e dati provenienti dalle Regioni e dagli enti locali, così come esplicitamente previsto anche dallo stesso art. 68 della L. 221/2015. Tale coinvolgimento appare particolarmente importante e da valorizzare, sia perché Regioni ed enti locali esercitano importanti competenze su tematiche di indubbia rilevanza ambientale (qualità dell'aria e salute, paesaggio, uso del suolo, pianificazione urbanistica, mobilità, gestione dei rifiuti, gestione dei bacini idrici, gestione aree protette, ecc.), sia perché una parte importante delle politiche pubbliche di bilancio, su entrambi i versanti, delle spese e delle entrate, passa attraverso le decisioni degli enti sub-nazionali. L'azione conoscitiva dal basso rappresenta quindi un fondamentale passaggio di completamento per la costruzione di un database completo e rappresentativo a livello nazionale.

Il presente contributo descrive la metodologia utilizzata per la quantificazione dei sussidi ambientali, con particolare attenzione a quelli indiretti, nel catalogo regionale dei sussidi ambientali della Regione Lombardia.

⁵ Inclusivo dei carburanti utilizzati nei trasporti.

2. Definizioni e aspetti metodologici

L'identificazione dei sussidi ambientalmente rilevanti parte necessariamente dalla perimetrazione di cosa si intenda per sussidio e dalla sua successiva classificazione in base agli effetti ritenuti prevalenti sulle matrici ambientali. Seguendo quanto previsto dal già citato "Collegato ambientale" del 2015 e in coerenza con l'approccio adottato in sede OCSE, nel catalogo regionale è stata considerata una accezione molto ampia di sussidio in cui sono ricompresi «incentivi, agevolazioni, finanziamenti agevolati ed esenzioni da tributi finalizzati alla tutela dell'ambiente». In buona sostanza si può parlare di sussidio ogni qual volta l'intervento diretto o indiretto dei governi pubblici fa sì che i prezzi per i consumatori siano più bassi di quelli di mercato (o comunque di un benchmark di riferimento), o che i prezzi per

Tab. 1. Tipologie di sussidi considerati nel catalogo.256

Macro-tipologia	Tipologie di dettaglio
Sussidi diretti	Trasferimenti a fondo perduto a operatori economici finanziati dal bilancio pubblico (incentivi diretti, sovvenzioni assegnate tramite bandi, pagamento di interessi o altri costi sostenuti dai privati, copertura disavanzi aziende pubbliche, etc.)
	Trasferimenti potenziali di risorse pubbliche a operatori economici (ad es. garanzie, assicurazioni)
	Copertura di costi, tariffe o canoni per l'accesso a beni e/o servizi (ad esempio servizio idrico, servizi di trasporto, spese energetiche, etc..).
Sussidi indiretti	Spese fiscali: detrazioni, deduzioni, esenzioni, riduzioni d'aliquota, esclusioni o riduzioni dalla base imponibile, regimi forfettari o di favore, ammortamenti accelerati, prestiti agevolati
	Agevolazioni tariffarie, canoni ridotti e sussidi incrociati tra utenti per l'accesso a beni e servizi pubblici e/o regolati da autorità pubbliche
	Sussidi impliciti, con disparità di trattamento tra attività e prodotti considerati simili o rispetto a valori ritenuti ottimali (come il full social cost pricing)

Fonte: nostre elaborazioni su Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, 2019, e UNEP, OECD, IISD, 2019.

i produttori siano più alti di quelli di mercato (o comunque di un benchmark di riferimento); o, altresì, quando esso riduce i costi per

i produttori e i consumatori sempre rispetto al costo di mercato o a livelli ritenuti efficienti. Si tratta di una accezione non giuridica, che tende a valorizzare l'effetto economico, in termini di incentivo o di disincentivo, esercitato dalle politiche pubbliche, indipendentemente dal fatto che esso si configuri formalmente come sussidio.

La Tab. 1 esemplifica alcune principali tipologie di sostegno, all'interno della macro-distinzione tra sussidi diretti (*on-budget*) e sussidi indiretti (*off-budget*).

Le politiche di sussidiatura passano quindi, in primo luogo, attraverso la spesa pubblica, nei casi in cui essa vada a sostenere prodotti, materie prime, tecnologie e processi con effetti ambientali rilevanti. Tali interventi possono assumere la forma sia di spese correnti (sussidi alla produzione, sussidi al consumo, compensazioni per obblighi di servizio pubblico, ecc.), sia di spese in conto capitale (incentivi ad investimenti produttivi e R&S, contributi alla realizzazione di infrastrutture, cancellazione di debiti, ecc.). Rientra in questa categoria anche il concetto di spesa pubblica potenziale, ovvero l'attivazione di misure con cui l'operatore pubblico si addossa, in parte o completamente, i rischi (rischi sui crediti, garanzie sui prestiti, rischi assicurativi, ecc.) di talune operazioni condotte da operatori privati, di fatto assumendosi l'onere di possibili uscite future legate al verificarsi di eventi avversi. In quest'ultimo caso, si tratta di valutazioni di non facile quantificazione, tanto che, allo stato attuale, il catalogo nazionale ne propone una trattazione esclusivamente qualitativa, mentre anche l'iniziativa UNEP, specificamente rivolta al monitoraggio del target 12.c dell'Agenda 2030⁶, raccomanda di non includere questa tipologia nelle fasi iniziali di rendicontazione in quanto le metodologie di calcolo sono al momento incerte e poco uniformi⁷.

⁶ All'interno del macro-obiettivo 12 dell'Agenda 2030 "Garantire modelli sostenibili di produzione e di consumo" è ricompreso il seguente target 12.c: «Razionalizzare i sussidi inefficienti per i combustibili fossili che incoraggiano lo spreco eliminando le distorsioni del mercato in conformità alle circostanze nazionali, anche ristrutturando i sistemi di tassazione ed eliminando progressivamente quei sussidi dannosi, ove esistenti, in modo da riflettere il loro impatto ambientale, tenendo bene in considerazione i bisogni specifici e le condizioni dei paesi in via di sviluppo e riducendo al minimo i possibili effetti negativi sul loro sviluppo, in modo da proteggere i poveri e le comunità più colpite».

⁷ UNEP, OECD, IISD, 2019.

Un importante canale di attivazione di forme di sussidiazione trova riscontro sul versante delle entrate fiscali, in tutti quei casi in cui i governi pubblici rinunciano a parte del gettito, adottando trattamenti fiscali agevolati rispetto a regimi “ordinari” di tassazione o prelievo. Questo tipo di agevolazioni riguarda, in particolar modo, le imposte ambientali, così come definite dalla metodologia comune EURO-STAT-ISTAT⁸, ma può interessare anche altre tipologie di fiscalità, in tutti quei casi in cui esenzioni/riduzioni e trattamenti speciali hanno effetti su scelte e comportamenti ambientalmente rilevanti⁹. Sono stati considerati anche, almeno parzialmente, i cosiddetti sussidi impliciti, ovvero situazioni in cui il mancato gettito è calcolato rispetto ad un benchmark di riferimento che può essere rappresentato dal livello efficiente di imposizione (che tenga conto anche delle esternalità ambientali), oppure dal livello applicato a basi imponibili simili o, ancora, a quello applicato da altre autorità di governo di pari grado.

Nella definizione dei sussidi indiretti si è tenuta presente la natura derivata della fiscalità regionale. L'azione discrezionale delle Regioni è legittimata ove venga esercitata per disciplinare al ribasso il carico fiscale determinato dalla legge nazionale, ad esempio disapplicando il tributo o adottando forme aggiuntive e più ampie di esenzioni e agevolazioni; mentre non è consentita l'adozione di un approccio più restrittivo, che escluda o ridimensioni esenzioni, detrazioni e deduzioni già previste dalla legge statale. Rispetto a tale quadro, si configurano quindi come forme di spese fiscali a livello regionale quei casi in cui l'azione regionale preveda la disapplicazione del tributo previsto dalla legge nazionale o ne vada ad estendere le fattispecie agevolative. Tale approccio ha portato quindi ad individuare, almeno qualitativamente, una prima tipologia di sussidi indiretti di rilevanza ambientale.

⁸ Secondo una definizione ormai consolidata in ambito internazionale, rientrano nel concetto di tassazione ambientale le imposte la cui base imponibile è «costituita da una grandezza fisica (eventualmente sostituita da una proxy) che ha un impatto negativo provato e specifico sull'ambiente».

Facendo riferimento al catalogo nazionale (CSA), ad esempio, la ipotizzata parificazione delle accise sul diesel a quelle applicate sulla benzina (che porterebbe entrate aggiuntive per 5,1 miliardi) si tradurrebbe in un incremento delle “imposte sugli oli minerali e derivati”, ovvero la principale voce delle imposte ambientali.

⁹ È il caso della fiscalità di favore applicata alle auto aziendali concesse in uso promiscuo ai dipendenti che si traduce in minori introiti IRPEF, incentivando al contempo un maggiore acquisto di auto e, tendenzialmente, di maggiori dimensioni.

Per la stima dei sussidi indiretti dei tributi regionali, si è tenuto conto delle diverse modalità applicative adottate in altre Regioni, che possono divenire termini di riscontro per quantificare i margini sfruttabili da Regione Lombardia nell'esercizio della propria discrezionalità amministrativa. In particolare, i benchmark di riferimento sono Emilia-Romagna, Piemonte, Toscana e Veneto che per dimensioni e collocazione geografica sono state ritenute di più immediata e utile comparabilità.

Dal punto di vista della quantificazione, nel caso di spese fiscali e altre forme di sussidi indiretti non si hanno stanziamenti osservabili nelle poste di bilancio e l'operazione deve avvenire attraverso una qualche forma di stima o simulazione differenziale. Inoltre va ricordato come gran parte dei tributi riconducibili alla sfera ambientale sia espresso in termini fisici (imposte specifiche), con la conseguenza per cui, in assenza di un adeguamento periodico, la capacità disincentivante dello strumento perde progressivamente di forza. Si tratta di un'altra accezione di sussidio implicito.

Il passo successivo all'identificazione delle misure agevolative è stato rappresentato dalla loro classificazione in tre categorie: SAD (Sussidi ambientalmente dannosi), SAF (Sussidi ambientalmente favorevoli) e SAI (Sussidi ambientalmente incerti). Come opportunamente osservato a livello nazionale, si tratta di una classificazione complessa e non univoca, che sconta necessariamente, almeno in alcuni casi, alcuni elementi di soggettività e indefinitezza.

In linea generale, un sussidio può essere considerato dannoso (SAD) quanto incentiva, direttamente o indirettamente, i livelli di produzione e/o consumo di beni che favoriscono uno sfruttamento non sostenibile delle risorse naturali o un incremento dei livelli di inquinamento delle matrici ambientali, intese in senso ampio, ovvero ricomprendendo aria, acqua, suolo, rumore e paesaggio. Tenendo conto che, teoricamente, qualsiasi aumento dei livelli di produzione e consumo può generare impatti aggiuntivi sull'ambiente, la valutazione dovrebbe basarsi su considerazioni differenziali, concentrandosi su quei casi in cui la misura considerata rischi di favorire scelte di produzione e consumo che sono peggiorative rispetto ad alternative disponibili sul mercato. È il caso delle fonti fossili rispetto a quelle rinnovabili, del diesel rispetto alla benzina, dell'uso dell'auto privata rispetto al trasporto collettivo, ecc. Nella gran parte dei casi i SAD

sono stati introdotti, spesso molti anni or sono, per motivi di tutela sociale (come nel caso dell'elettricità per il consumo domestico) o di salvaguardia della competitività delle imprese (riducendo ad esempio i costi dell'approvvigionamento energetico), trascurando, o comunque ritenendo meno rilevanti, gli effetti collaterali in tema di tutela e valorizzazione degli ecosistemi.

Un sussidio, di contro, può essere giudicato favorevole (SAF) quanto tende a sostenere, sempre secondo una logica di confronto, comportamenti e scelte che riducono il consumo di risorse e/o l'immissione di inquinanti e residui nell'ambiente. Anche in questo caso diventa importante la valutazione differenziale, che dovrebbe portare a identificare come SAF misure mirate ed ambiziose, migliorative rispetto al *business as usual* già diffuso nelle prassi operative. I SAF hanno generalmente una motivazione ambientale esplicita che ne ha determinato l'introduzione, ma possono anche esservi casi di misure introdotte prevalentemente per altri motivi che si traducono in effetti positivi sulle matrici ambientali.

Infine, il sussidio è giudicato incerto (SAI) in quei casi in cui, a causa di effetti ambientali contrastanti e con tendenza opposta (sia negativa, sia positiva), emerge una difficoltà a stabilire in maniera univoca l'effetto complessivo del sussidio, rendendo auspicabili approfondimenti o ulteriori valutazioni di dettaglio.

Riguardo a questo ultimo punto va osservato come l'attenzione debba essere indirizzata a diverse opportunità di intervento. Certamente vi è la possibilità, più radicale, di tagliare/eliminare i SAD, agendo sulle agevolazioni fiscali e/o riformando le leggi di spesa o le politiche tariffarie che li disciplinano, in modo da aprire spazi di manovra per altre tipologie di intervento, a saldo invariato, o anche per ridurre deficit e debito. Un singolo SAD può anche essere rimodulato progressivamente nel tempo, riducendone la portata o comunque focalizzandone meglio (e in maniera meno pregiudizievole per l'ambiente) le caratteristiche. Andando oltre, si può puntare ad una trasformazione dei SAD (e anche dei SAI) in SAF, agendo in maniera ancora più spinta sui meccanismi di condizionalità ambientale, ovvero sui requisiti ambientali da soddisfare per poter accedere ad un qualsiasi meccanismo incentivante esistente; si tratterebbe, in questo caso, di una operazione a somma zero, di riallocazione verde tra poste di bilancio. Non va infine trascurato il fatto che gli stessi SAF possano (o forse sarebbe

meglio dire debbano) essere oggetto di interventi di affinamento e revisione: sia per migliorarne la performance ambientale¹⁰, sia per valutarne la performance complessiva in termini di costo-efficacia¹¹.

3. La dimensione regionale

Come già richiamato, l'art. 68 della L. 221/2015 attribuisce un ruolo importante a Regioni ed enti locali nell'alimentare il processo di ricostruzione e catalogazione dei sussidi ambientalmente rilevanti. Tale obiettivo è ribadito con forza dall'ultima edizione del catalogo (p. 11): «intendiamo approfondire la copertura dei diversi sussidi regionali, siano essi SAF o SAD. Speriamo, in occasione della prossima edizione, di riuscire a rinforzare le collaborazioni con gli enti locali, al fine di arricchire ulteriormente il Catalogo»... e ancora (p. 486): «È intenzione per il prossimo Catalogo di allargare l'analisi, con l'aiuto delle regioni e degli Enti Locali interessati». Si tratta di approfondimenti che possono coinvolgere sia le agevolazioni e le minori entrate riguardanti tributi manovrabili, almeno in parte, dal livello regionale, sia politiche di spesa con effetti ambientali. In questa seconda categoria assume particolare rilievo il capitolo delle spese agricole di sviluppo rurale per cui risulta decisiva la progettazione di dettaglio a livello regionale.

¹⁰ Nel CSA nazionale, ad esempio, descrivendo il SAF costituito dall'esenzione dall'accisa per l'energia elettrica prodotta con impianti azionati da fonti rinnovabili, si sottolinea come (p. 255): «onde evitare un consumo addizionale di suolo e limitare gli effetti di intrusione paesaggistica (localizzazione dei impianti al suolo, in aree agricole o verdi), sarebbe opportuno limitare l'ambito di applicazione del beneficio ai tetti e ai suoli già urbanizzati». In un'altra scheda sugli incentivi all'energia prodotta da impianti alimentati da biomasse, biogas e bioliquidi sostenibili, anch'essi considerati SAF, si sottolinea come (p. 267): «la qualità del sussidio potrebbe essere migliorata subordinando l'erogazione dell'incentivo alla certificazione che gli impianti esistenti agevolati comportino minori emissioni inquinanti rispetto alle centrali a ciclo combinato a gas, ovvero la migliore tecnologia di generazione a combustibili fossili».

¹¹ È andata in questa direzione la riforma delle detrazioni per gli interventi di efficienza energetica in edilizia che, attraverso la legge di bilancio 2019 (legge n. 145 del 30 dicembre 2018), ha migliorato gli elementi di selettività, riducendo le percentuali di detrazione o eliminando del tutto le misure agevolative per quelle tipologie di interventi e tecnologie considerate già mature e/o non più di frontiera (ad esempio infissi o caldaie a condensazione non in classe A).

Regione Lombardia ha di recente attribuito un rilievo ufficiale alla mappatura dei sussidi ambientalmente rilevanti, inserendolo tra gli impegni assunti nell'ambito del Protocollo lombardo di sviluppo sostenibile. Ciò costituisce un importante tassello per disporre di adeguati strumenti conoscitivi per dare attuazione al Protocollo stesso e per supportare, dal punto di vista delle politiche di bilancio, la redazione della Strategia regionale di sviluppo sostenibile. In tale direzione il catalogo è uno strumento primariamente informativo. Esso non ha la finalità di proporre nel dettaglio singoli interventi di riforma, azione per cui servono approfondimenti più estesi e una più diretta esplicitazione dei criteri di scelta, ma quello di supportare i policy maker nell'adozione di scelte consapevoli e coerenti con gli impegni ambientali assunti a livello internazionale, nazionale e regionale. Le analisi realizzate per ciascun sussidio mirano in particolare a mettere in risalto le principali caratteristiche delle misure agevolative esistenti (destinatari, anno di introduzione, evoluzione temporale, collegamento con le tematiche ambientali, ecc.), anche in termini di riformabilità, con il fine di supportare i decisori a vagliare tutte le ipotesi e a formulare le future scelte.

Il catalogo regionale dei sussidi ambientali, in stretta continuità con quello nazionale, si compone di schede informative sui sussidi, accompagnate da alcune note di inquadramento e commento, nonché, in particolar modo nella parte inerente i tributi (sussidi indiretti), da analisi di confronto con quanto attualmente adottato nelle altre Regioni prese a riferimento. In ogni scheda sono riportati i seguenti aspetti:

- Settore: indica il settore di riferimento della misura agevolativa, riprendendo la classificazione del CSA nazionale in: agricoltura e pesca, energia, trasporti, altri settori.
- Nome del sussidio: presenta la denominazione sintetica dello strumento, finalizzata a identificare in maniera più immediata il riferimento a ciascuna misura, sia essa un mancato gettito o una politica di spesa.
- Norma di riferimento: identifica i principali riferimenti di legge alla base delle misure al fine di rendere possibili ulteriori approfondimenti e analisi di dettaglio.
- Anno introduzione/anno di sospensione: esplicita l'anno di introduzione del sussidio e (se prevista) della sua sospensione.
- Co-finanziamento dall'UE e dallo Stato: specifica, per quanto riguarda i sussidi diretti, se e in che termini l'azione regionale trova

supporto e sostegno attraverso fondi stanziati dal livello europeo e da quello statale.

- Descrizione: contiene una sintetica esposizione delle caratteristiche dello strumento in tema di finalità, modalità operative, beneficiari/soggetti coinvolti, caratteristiche evolutive, etc.
- Tipo di sussidio: specifica se si tratta di sussidio diretto o indiretto.
- Aliquote: analizza, per la parte inerente i sussidi indiretti, ove effettivamente determinabili e applicate, le aliquote ordinarie e agevolate per ciascuna fattispecie, al fine di permettere una valutazione differenziale in termini di mancato gettito. In questa parte viene dato sinteticamente conto di due altri fattori di benchmark: il confronto con le modalità applicative riscontrate nelle altre Regioni prese a riferimento e l'evoluzione temporale del tributo stesso.
- Livello di riformabilità: dà conto della responsabilità giurisdizionale del sussidio, identificando in particolare i margini di azione per il livello regionale. L'analisi ha importanti implicazioni politiche, sia nell'identificare la riformabilità di breve periodo delle diverse misure, sia, in una prospettiva più ampia, nel poter attivare iniziative di interlocuzione con i livelli superiori di governo (ad esempio, richiedendo modifiche o riforme delle misure disciplinate da Stato e UE).
- Qualificazione del sussidio: specifica la classificazione adottata in SAD/SAF/SAI mutuandola da quella del CSA nazionale.
- Motivazione/Quantificazione: spiega le principali motivazioni che hanno portato alla classificazione in SAD/SAF/SAI.

Nel catalogo viene proposta, ove disponibile, anche una quantificazione monetaria della misura incentivante. Nel caso dei sussidi diretti essa corrisponde allo stanziamento di bilancio previsto per il 2018 e per gli anni immediatamente precedenti e successivi (si è privilegiata la logica pluriennale per aumentare il portato informativo di ogni singola scheda). Per quanto riguarda i sussidi indiretti, è stato adottato un approccio flessibile e pragmatico, individuando tre step progressivi: uno minimo (corrispondente alla sola eliminazione di agevolazioni discrezionali), uno intermedio (identificato applicando in maniera parziale benchmark di tipo interregionale e/o sfruttando i margini concessi dalla legislazione nazionale, o, ancora, ipotizzando il recupero del valore reale delle aliquote specifiche), ed uno massimo

in cui le diverse ipotesi sono sfruttate verso i margini superiori. Si tratta, come è ovvio, di valutazioni caratterizzate da un certo grado di arbitrarietà, che vogliono principalmente fornire alcuni termini di riferimento dei valori coinvolti e delle possibili prospettive d'azione (anche su base pluriennale) a disposizione dei governi regionali.

4. La quantificazione dei sussidi indiretti

Una parte rilevante del catalogo regionale dei sussidi ambientali è dedicata ai sussidi indiretti. L'analisi ha preso in considerazione i principali strumenti tributari e para-tributari¹² governati dalle Regioni con effetti sulle tematiche ambientali, focalizzando l'attenzione sui tratti distintivi dell'esperienza lombarda, in una prospettiva comparativa con le quattro principali Regioni a statuto ordinario del Centro-Nord Italia o con altri termini di riferimento ritenuti significativi (recupero inflazione, valori massimi applicabili, altre regioni ritenute significative, ecc.). Una particolare attenzione è stata rivolta a quelle forme agevolative, esplicite o implicite, che comportano un mancato o minore gettito per il bilancio regionale rispetto a determinati benchmark di confronto.

Un primo aspetto emerso dall'analisi è rappresentato dalla numerosità delle misure individuate, a testimonianza dell'esistenza di diversi strumenti fiscali che nel quadro attuale vanno ad interagire, in maniera più o meno consapevole e voluta, con le tematiche ambientali. Si tratta sia di imposte a carattere prevalentemente acausale, sia di imposte ambientali *stricto sensu*, sia di canoni/contributi/diritti, aventi natura para-tributaria, la cui manovra può contribuire, da una parte, a disincentivare/incentivare, razionalizzandole, scelte e comportamenti che generano impatti negativi/positivi sull'ambiente

¹² Con il termine "para-tributari" si fa qui riferimento a strumenti che, pur non rientrando tecnicamente nella definizione di tributo, non sono altresì riconducibili nemmeno alla logica della controprestazione (es. tariffe), rappresentando strumenti ibridi in cui coesistono la logica del beneficio, quella compensatoria e indennitaria per le comunità coinvolte, nonché quella preventiva rispetto alla generazione di effetti ambientali. Rientrano in questa categoria prestazioni come contributi, canoni o diritti imposti per l'utilizzo di beni ambientali e risorse naturali quali materiali di cava, suolo pubblico, risorse idriche, paesaggio, ecc.

e sul consumo di risorse naturali e, dall'altra, a generare risorse per lo sviluppo di interventi di salvaguardia, prevenzione e compensazione nei territori coinvolti.

Nella parte relativa ai SAD si trovano in particolar modo sussidi impliciti, ovvero situazioni in cui la leva fiscale a protezione dell'ambiente non è utilizzata (come nel caso dei tributi disapplicati) e/o è utilizzata in maniera ridotta rispetto ad alcuni termini di riferimento adottati come benchmark (altre esperienze regionali, recupero dell'inflazione, linee guida nazionali, ecc.). L'analisi, nel complesso, mostra come risorse importanti (sino a quasi mezzo miliardo di euro) potrebbero essere ottenute attraverso questi canali, principalmente manovrando i due maggiori tributi propri derivati. Nel caso della tassa automobilistica, recuperando (secondo diversi gradi) il valore reale delle aliquote applicate; nel caso dell'ARISGAN, (ri)applicando il tributo secondo modalità in linea con quanto attualmente in atto nelle altre grandi Regioni a statuto ordinario del centro-nord¹³.

L'indagine ha messo in luce anche una serie di misure che sono state giudicate come ambientalmente incerte (SAI), nel senso che presentano congiuntamente fattori di potenziale influenza positiva e negativa sull'ambiente. Esse riguardano principalmente la tassa automobilistica, nei casi in cui l'adozione di specifiche riduzioni/esenzioni può costituire un fattore di miglioramento qualitativo del parco veicolare, ma anche un incentivo all'incremento quantitativo delle auto in circolazione. Anche in questo caso si tratta di valutazioni di natura, almeno, in parte soggettiva, che vanno lette come opportunità per introdurre progressivamente modificazioni e revisioni delle misure esistenti al fine di migliorarne l'impatto sulle diverse matrici ambientali.

¹³ È interessante notare come gran parte degli strumenti di natura prettamente tributaria analizzati in questo studio mostrino una certa vischiosità (tecnica e politica) che ha portato o alla loro disapplicazione (ARISGAN, IRESA, TOSAP, altre tasse sulle concessioni) o ad una progressiva perdita del valore reale delle aliquote applicate (Tassa automobilistica e Tassa discariche). È come se la riserva di legge iniziale e l'esigenza di intervenire attraverso di essa anche solamente per adeguare le aliquote all'inflazione costituiscono un freno all'utilizzo di questi strumenti. Viceversa, il ricco e variegato ambito dei canoni/contributi si caratterizza per margini d'intervento più flessibili, sia nella determinazione delle aliquote, sia nella possibilità di adeguarne l'evoluzione temporale semplicemente attraverso atti amministrativi.

I SAF attualmente adottati in Regione Lombardia riguardano la tassa automobilistica (una misura) e l'IRAP (tre misure). In entrambi i casi si tratta di iniziative recenti, attraverso le quali il governo regionale ha introdotto esplicitamente elementi di selettività e condizionalità che incentivano scelte ambientalmente favorevoli: nel primo caso rispetto alla composizione qualitativa delle nuove auto (con il vincolo assoluto di rottamarne delle vecchie); nel secondo riguardo alle scelte insediative delle attività produttive, favorendo logiche di prossimità e di rigenerazione urbana e territoriale.

Nella tabella 2 vengono riassunte le voci prese in considerazione e i margini di manovra individuati, secondo una modulazione crescente.

Tab. 2. Sussidi indiretti per tipologia e quantificazione.

<i>Sussidi ambientalmente dannosi (SAD)</i>			
<i>Descrizione</i>	<i>Quantificazione (milioni di euro)</i>		
Tassa automobilistica regionale <i>Scheda generale del tributo e confronto con i benchmark di riferimento</i>	Min	Med	Max
	47,2	94,5	170
Tassa automobilistica regionale <i>Esenzione per gli autoveicoli adibiti esclusivamente al carico, scarico e compattazione dei rifiuti solidi urbani, o allo spurgo dei pozzi neri</i>	Min	Med	Max
	1,8	1,8	1,8
Tassa automobilistica regionale <i>Esenzione per gli autoveicoli adibiti esclusivamente alla funzione di Protezione Civile o Vigilanza ecologica</i>	Min	Med	Max
	1,5	1,5	1,5
Tassa automobilistica regionale <i>Esenzione per gli autoveicoli e motoveicoli di interesse storico</i>	Min	Med	Max
	N.D	N.D	N.D
Tassa automobilistica regionale <i>Esenzione dalla tassa di circolazione per ciclomotori e quadricicli leggeri</i>	Min	Med	Max
	2,4	2,4	2,4
Adizionale regionale all'imposta erariale sul consumo di gas metano (ARISGAN) <i>Scheda generale del tributo e confronto con i benchmark di riferimento</i>	Min	Med	Max
	141	147,9	174,7

Sussidi ambientalmente dannosi (SAD)

<i>Descrizione</i>	<i>Quantificazione (milioni di euro)</i>		
Tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti (Ecotassa)	Min	Med	Max
<i>Scheda generale del tributo e confronto con i benchmark di riferimento</i>	0	3,7	13,9
Imposta regionale sulle emissioni sonore degli aeromobili-IRESA	Min	Med	Max
<i>Scheda generale del tributo e confronto con i benchmark di riferimento</i>	2	4	6
Imposta regionale sulla benzina per autotrazione-IRBA	Min	Med	Max
<i>Scheda generale del tributo e confronto con i benchmark di riferimento</i>	15,8	31,6	47,9
Canoni attività estrattiva da cava	Min	Med	Max
<i>Scheda generale del tributo e confronto con i benchmark di riferimento</i>	0,2	0,9	13,7
Canoni demaniali per l'uso di acque pubbliche	Min	Med	Max
<i>Scheda generale del tributo e confronto con i benchmark di riferimento</i>	4	6	8
Canoni di concessione acque minerali e termali	Min	Med	Max
<i>Scheda generale del tributo e confronto con i benchmark di riferimento</i>	0	2,1	4,2
Canoni di concessione del demanio idrico (polizia idraulica) e imposta sulle concessioni	N.D.		
<i>Scheda generale del tributo</i>			
Canoni di concessione del demanio lacuale e idroviario e imposta sulle concessioni	N.D.		
<i>Scheda generale del tributo</i>			
Canoni e imposta sulle concessioni di coltivazione di minerali solidi	N.D.		
<i>Scheda generale del tributo e confronto con i benchmark di riferimento</i>			
Tassa sulle concessioni regionali	Min	Med	Max
<i>Scheda generale del tributo e confronto con i benchmark di riferimento per il settore caccia e pesca</i>	0	1,4	2,8

Sussidi ambientalmente dannosi (SAD)

<i>Descrizione</i>	<i>Quantificazione (milioni di euro)</i>
Tassa per le occupazioni di spazi ed aree pubbliche appartenenti alle regioni (TOSAP) <i>Scheda generale del tributo e confronto con i benchmark di riferimento</i>	N.D.

TOTALE	Min	Med	Max
		215,9	297,8

Sussidi ambientalmente INCERTI

<i>Descrizione</i>	<i>Quantificazione (milioni di euro)</i>						
Tassa automobilistica regionale <i>Esenzione permanente veicoli elettrici, per i veicoli con alimentazione esclusiva ad idrogeno e per i veicoli con alimentazione esclusiva a gas</i>	<table border="1"> <thead> <tr> <th align="center">Min</th> <th align="center">Med</th> <th align="center">Max</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td align="center">0,3</td> <td align="center">0,3</td> <td align="center">0,3</td> </tr> </tbody> </table>	Min	Med	Max	0,3	0,3	0,3
Min	Med	Max					
0,3	0,3	0,3					

La stima non include la parte relativa ai veicoli a gas per cui non sono disponibili dati aggiornati

Tassa automobilistica regionale <i>Riduzione per veicoli con modalità di alimentazione ibrida elettrica-benzina o gasolio (per tre anni)</i>	<table border="1"> <thead> <tr> <th align="center">Min</th> <th align="center">Med</th> <th align="center">Max</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td align="center">N.D.</td> <td align="center">N.D.</td> <td align="center">N.D.</td> </tr> </tbody> </table>	Min	Med	Max	N.D.	N.D.	N.D.
Min	Med	Max					
N.D.	N.D.	N.D.					

Tassa automobilistica regionale <i>Riduzione per autoveicoli con alimentazione esclusiva a idrogeno o con doppia alimentazione (anche in caso di installazione successiva all'acquisto)</i>	<table border="1"> <thead> <tr> <th align="center">Min</th> <th align="center">Med</th> <th align="center">Max</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td align="center">0,3</td> <td align="center">0,3</td> <td align="center">0,3</td> </tr> </tbody> </table>	Min	Med	Max	0,3	0,3	0,3
Min	Med	Max					
0,3	0,3	0,3					

Tassa automobilistica regionale <i>Riduzione per veicoli appartenenti alle categorie internazionali M1 e N1 a doppia alimentazione (per 5 anni)</i>	<table border="1"> <thead> <tr> <th align="center">Min</th> <th align="center">Med</th> <th align="center">Max</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td align="center">2,9</td> <td align="center">2,9</td> <td align="center">2,9</td> </tr> </tbody> </table>	Min	Med	Max	2,9	2,9	2,9
Min	Med	Max					
2,9	2,9	2,9					

IRAP <i>Riduzione per attività economiche di proiezione cinematografica</i>	N.D.
---	------

Tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti (Ecotassa) <i>Riduzione tributo per il deposito in discarica di scarti, sovvalli e fanghi</i>	N.D.
---	------

Tassa sulle concessioni regionali <i>Riduzione tassa sull'abilitazione all'esercizio venatorio per operatori dei piani di abbattimento faunistico</i>	N.D.
---	------

Sussidi ambientalmente favorevoli (SAF)			
<i>Descrizione</i>	<i>Quantificazione (milioni di euro)</i>		
Tassa automobilistica regionale	Min	Med	Max
<i>Esenzione per autovetture ad uso privato acquistate negli anni 2018, 2019 e 2020 appartenenti alle classi emissive Euro 5 e 6</i>	4,2	4,2	4,2
IRAP	N.D.		
<i>Riduzione per imprese costituite nei piccoli comuni</i>	N.D.		
IRAP	N.D.		
<i>Esenzione per nuove imprese che esercitano attività di vicinato in sede fissa ed attività artigianali</i>	N.D.		
IRAP	N.D.		
<i>Nuove imprese, piccole e medie imprese costituite tra il gennaio 2020 e il dicembre 2022 negli ambiti di rigenerazione urbana e territoriale</i>	N.D.		
Agevolazioni e azioni incentivanti per l'adozione di certificazioni ambientali (varie misure)	N.D.		

5. Conclusioni

Regione Lombardia ha attribuito un rilievo ufficiale alla mappatura dei sussidi ambientali inserendo il catalogo tra gli impegni assunti nell'ambito del Protocollo lombardo di sviluppo sostenibile. Ciò costituisce un importante tassello per disporre di adeguati strumenti conoscitivi per dare attuazione al Protocollo stesso e per supportare, dal punto di vista delle politiche di bilancio, la redazione della Strategia regionale di sviluppo sostenibile. In tale direzione, il catalogo si pone come uno strumento primariamente informativo. Esso non ha la finalità di proporre nel dettaglio singoli interventi di riforma – azione per cui servono approfondimenti più estesi e una più diretta esplicitazione dei criteri di scelta – ma quello di supportare i policy maker regionali nell'adozione di scelte consapevoli e coerenti con gli impegni ambientali assunti a livello internazionale, nazionale e regionale. Le analisi realizzate per ciascun sussidio mirano in particolare a mettere in risalto le principali caratteristiche delle misure agevolative esistenti (destinatari, anno di introduzione, evoluzione

temporale, collegamento con le tematiche ambientali, ecc.), anche in termini di riformabilità, con il fine di supportare i decisori a vagliare tutte le ipotesi e a formulare le future scelte.

Il catalogo dei sussidi ambientali di Regione Lombardia ha permesso di identificare, seppur con ovvie limitazioni metodologiche rispetto al CSA nazionale, sussidi ambientalmente favorevoli pari a 224,9 milioni di euro e sussidi ambientalmente dannosi pari a 215,9 milioni di euro, concentrati soprattutto nei sussidi indiretti.

Dal catalogo emergono diverse opportunità di intervento. Certamente vi è la possibilità, più radicale, di tagliare/eliminare i SAD, agendo sulle agevolazioni fiscali e/o riformando le leggi di spesa o le politiche tariffarie che li disciplinano, in modo da aprire spazi di manovra per altre tipologie di intervento, a saldo invariato, o anche per ridurre deficit e debito. Si può inoltre puntare ad una trasformazione dei SAD (e anche di quelli incerti) in SAF, agendo in maniera ancora più spinta sui meccanismi di condizionalità ambientale, ovvero sui requisiti ambientali da soddisfare per poter accedere ad un qualsiasi meccanismo incentivante esistente; si tratterebbe, in questo caso, di una operazione a somma zero, di riallocazione verde tra poste di bilancio. Non va infine trascurato il fatto che gli stessi SAF possano essere oggetto di interventi di affinamento e revisione: sia per migliorarne la performance ambientale, sia per valutarne la performance complessiva in termini di costo-efficacia.

In tale prospettiva diventa importante poter immaginare l'utilizzo della leva fiscale come opportunità di indirizzo e orientamento, secondo una logica bonus/malus, dei comportamenti e delle scelte degli operatori economici. Una connotazione ambientale del sistema fiscale decentrato ben si potrebbe coniugare con il requisito dell'autonomia tributaria di tali enti e con alcuni dei principi applicativi¹⁴, come quelli della territorialità e della contenenza, che ne dovrebbero declinare l'attuazione secondo quanto previsto dalla L. 42/2009. Tuttavia, l'azione regionale deve tenere conto dei vincoli che la disciplina statale impone alla libertà d'azione decentrata, sia in termini di aliquote applicabili,

¹⁴ Tali principi sono rispettati quando vi sia un collegamento tra i presupposti impositivi sia con il perimetro della giurisdizione amministrativa regionale, sia con le materie di competenza dell'ente regionale stesso. In tal senso: Sciancalepore, 2016a; Zatti, 2011.

sia di strutturazione dei tributi in termini di esenzioni, agevolazioni e altri dettagli applicativi.

Bibliografia

- Campagna Sbilanciamoci! (2020), *I sussidi ambientalmente dannosi. Le proposte per un loro superamento entro il 2025*, <https://sbilanciamoci.info>.
- Legambiente (2021), *Stop sussidi ambientalmente dannosi*, Report.
- Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (2019), *Catalogo dei sussidi ambientalmente dannosi e dei sussidi ambientalmente favorevoli 2018*, dicembre.
- Sciancalepore C. (2016a), *Cambiamenti climatici e green taxes*, Cacucci, Bari.
- Sciancalepore C. (2016b), *Le risorse per la tutela ambientale: un'analisi multilivello*, in «EyesReg», 6(3).
- UNEP, OECD, IISD (2019), *Measuring Fossil Fuel Subsidies in the Context of the Sustainable Development Goals*, Report, UN Environment, Nairobi, Kenya.
- Zatti A. (2011), *La tassazione ambientale come strumento di finanziamento degli enti locali: alcune considerazioni preliminari*, in «Rivista di Diritto Finanziario e Scienza delle Finanze», 70(1), pp. 37-93.
- Zatti A. (2012), *Tassazione ambientale e federalismo fiscale: potenzialità e sviluppi recenti con riferimento al caso italiano*, in «Rivista di Diritto Finanziario e Scienza delle Finanze», 71(3), pp. 352-409.
- Zatti A. (2017), *Verso una riallocazione verde dei bilanci pubblici*, Pavia University Press, Pavia.

Le dinamiche delle relazioni intergovernative Stato-Regioni durante l'emergenza sanitaria

*Nicolò Paolo Alessi**

1. Introduzione

Il presente contributo si concentra sull'andamento delle relazioni intergovernative tra Stato e Regioni (IGR) durante l'emergenza Covid, cercando di evidenziare le diverse fasi che hanno caratterizzato i rapporti tra livelli di governo e delle tendenze generali. Ciò risulterà utile ai fini di una valutazione dello stato di salute del sistema di IGR in Italia e del suo effettivo funzionamento tra sedi formali e informali, anche per trarre delle indicazioni in merito al loro sviluppo e alla loro eventuale ulteriore regolazione.

In effetti, è stato correttamente affermato che l'effettività della risposta all'emergenza Covid negli ordinamenti decentrati dipende in grande misura dalla loro capacità di fare comunicare e cooperare i diversi centri decisionali e operativi che li compongono; un'efficace cooperazione interistituzionale permette di sfruttare le possibilità e le flessibilità che un ordinamento composto può offrire rispetto agli ordinamenti unitari¹.

Nello specifico, il presente scritto si propone di porre le basi per un'analisi pragmatica e costruttiva, nonché per certi versi meno convenzionale di questo fenomeno. L'idea di fondo è che, sebbene nelle evidenti criticità che ha mostrato, l'evoluzione del sistema cooperativo italiano in tempi di emergenza ci possa fornire delle indicazioni interessanti e utili, anche nell'ottica di una sua possibile revisione futura. Ciò nonostante l'intervento della Corte costituzionale che, con la sentenza n. 37 del 2021, ha forse segnato il vero momento

* Università di Verona e Fribourg/Freiburg, Istituto di Studi Federali Comparati presso Eurac Research, Bolzano/Bozen.

¹ V. F. Palermo, *Il federalismo in emergenza?*, in «Osservatorio di diritto monetario», 2, 2021, pp. 26 ss.

di discontinuità nel faticoso adattamento delle IGR² alla situazione emergenziale odierna.

2. Un sistema cooperativo derogatorio in corrispondenza di un circuito decisionale derogatorio

È un dato di fatto che i rapporti tra Stato e Regioni in Italia si sono mossi in un impianto normativo derogatorio rispetto al – sebbene non sistematico ma comunque esistente – quadro normativo dell'emergenza previsto dall'ordinamento italiano³. Da tempo ormai la dottrina si è concentrata infatti sul sistema di gestione dell'emergenza Covid in Italia e ha evidenziato la creazione di un circuito decisionale *sui generis*. Il sistema “ordinario” di gestione delle emergenze, sebbene da taluni ritenuto carente soprattutto in quanto a sistematicità, si caratterizza per la previsione di strumenti tipici (ordinanze) e di garanzie sostanziali e procedurali⁴.

L'adozione di un circuito decisionale diverso ha invece permesso allo Stato di sfilarsi da questi strumenti e garanzie tipiche e dalle sedi istituzionali della cooperazione, ossia il sistema delle conferenze. Pertanto, ad un sistema normativo derogatorio ha corrisposto lo strutturarsi e il consolidarsi, a dire il vero incrementale e con considerevoli fluttuazioni, di un sistema cooperativo derogatorio. Quest'ultimo è stato caratterizzato da un'iniziale sostituzione e, in seguito, una gene-

² Si esprime in questi termini G. Di Cosimo, *La pandemia è dello Stato (la Corte costituzionale e la legge valdostana)*, in «laCostituzione.info», 21 marzo 2021.

³ Ricavabile dal dettato costituzionale, dal Codice della protezione civile, dalla legge istitutiva del servizio sanitario nazionale, dal D.Lgs. n. 112 del 1998 e dalla giurisprudenza costituzionale in materia di ordinanze contingibili e urgenti.

⁴ I primi sono le ordinanze contingibili e urgenti previste nei citati testi normativi e adottabili da parte di diverse autorità. Le seconde si concretizzano nell'obbligo di motivazione delle ordinanze *extra ordinem* e nel rispetto delle competenze delle Regioni (e degli altri enti territoriali coinvolti), che richiede generalmente l'acquisizione di un'intesa con la Regione o con tutte le Regioni in sede di conferenza Stato-Regioni nel caso di misure di carattere nazionale (sia per le ordinanze del Capo di Dipartimento di Protezione civile sia per quelle del Ministro della Salute); v. A. Cardone, *Il baratro della necessità e la chimera della costituzionalizzazione: una lettura della crisi delle fonti del sistema di protezione civile contro le battaglie di retroguardia*, in «Osservatorio sulle fonti», fasc. speciale, 2020, p. 317, disponibile al seguente sito: <http://www.osservatoriosullefonti.it>.

rale giustapposizione di prassi cooperative informali e politiche, oltre che di sedi tecniche *ad hoc* definite dalle fonti dell'emergenza, alle sedi tradizionali della cooperazione.

3. Lo sviluppo incrementale del sistema cooperativo dell'emergenza nelle diverse fasi della gestione della pandemia

Di seguito verranno sinteticamente illustrati i principali snodi della gestione dell'emergenza pandemica, cui ha corrisposto lo strutturarsi del menzionato sistema atipico di cooperazione tra Stato e Regioni⁵.

Fase 0. Il primissimo periodo, o "fase zero", prende il via con la dichiarazione di emergenza nazionale del 31 gennaio 2020, disposta secondo quanto previsto dal codice della protezione civile⁶.

Le misure prese da parte del Governo si caratterizzano per un forte accentramento e per la predisposizione, con i DL 23 febbraio 2020, n. 6 e DL 2 marzo 2020, n. 9, nonché con i DPCM 9, 11 e 22 marzo, di un sistema uniforme, sebbene a fronte di grandi differenze territoriali per quanto riguarda la diffusione del virus.

In un primo momento, ai sensi del DL n. 6 del 2020, le Regioni si vedono attribuite la facoltà di adottare ordinanze nelle more dell'adozione dei DPCM – prerogativa di cui, tra l'altro, esse, nella persona del Presidente della Giunta regionale, sono titolari in via generale, come previsto dall'art. 32, L. 23 dicembre 1978, n. 833. Il successivo DL n. 9 del 2020 esclude invece questa possibilità.

Per quanto riguarda i rapporti tra Stato e Regioni, fin dal primo decreto legge, il governo adotta la prassi di consultare le Regioni attraverso la Conferenza delle Regioni, nella figura del suo Presidente⁷.

Inoltre, vengono praticati altri canali consultivi: viene attivato il Comitato operativo di protezione civile (COPC), che vede un coinvolgimento regionale⁸, e viene istituito il Comitato tecnico-scientifico,

⁵ Non verranno pertanto riportate tutte le misure disposte dallo Stato, ma solo quelle che risultano utili con riguardo al punto di osservazione prescelto da questo contributo.

⁶ Art. 24, D.Lgs. n. 1 del 2018.

⁷ B. Baldi, S. Profeti, *Le fatiche della collaborazione. Il rapporto stato-regioni in Italia ai tempi del COVID-19*, in «Rivista Italiana di Politiche Pubbliche», 3, 2020, p. 289.

⁸ *Ibid.*

che ha tra i suoi componenti un membro designato dal Presidente della Conferenza delle Regioni⁹.

In questa fase il sistema delle conferenze non gioca un ruolo rilevante in relazione alla gestione della pandemia¹⁰.

L'impostazione fortemente accentrata e poco sensibile alle istanze regionali, oltre che ragioni di tutela anticipata e di stampo prettamente politico, determinano diversi episodi di tensione tra Stato e Regioni, spesso a causa di interventi regionali più restrittivi rispetto a quanto previsto a livello nazionale (soprattutto prima dell'adozione del DL n. 9 del 2020, ma non esclusivamente¹¹).

Fase 1. L'inizio di questa fase può essere fatto risalire all'adozione del DL 25 marzo 2020, n. 19 (e dei conseguenti DPCM) che ha determinato una riarticolazione e un chiarimento del nuovo circuito delle fonti dell'emergenza. Il quadro definito dal DL n. 19 del 2020 apre nuovamente all'intervento regionale (a seguito di consistenti pressioni delle stesse Regioni), autorizzando nuovamente le Regioni a differenziare in termini più restrittivi le misure previste a livello nazionale.

In relazione alle IGR – insieme alla conferma della presenza regionale nel comitato tecnico-scientifico e alla costante centralità della Conferenza delle Regioni – è possibile notare la predisposizione di alcuni deboli moduli di consultazione e concertazione delle Regioni nell'ambito del procedimento di adozione dei DPCM volti a implementare le misure disposte dal DL. Invero, viene prevista la necessaria consultazione dei Presidenti di Regione e la loro facoltà di proposta¹².

⁹ Ordinanza del Capo del Dipartimento della protezione civile n. 630 del 3 febbraio 2020; successivamente, con Ordinanza del Capo del Dipartimento della protezione civile n. 751 del 17 marzo 2021, verrà stabilito che tale membro sia designato dalla Conferenza delle Regioni, e non dal suo Presidente.

¹⁰ E. Alber, E. Arban, P. Colasante, A. Dirri, F. Palermo, *Facing the pandemic. Italy's functional 'health federalism' and dysfunctional cooperation*, in N. Steytler (a cura di), *Comparative Federalism and Covid-19. Combating the Pandemic*, Routledge, Abingdon 2021 (in corso di pubblicazione).

¹¹ L'esempio più citato è quello della Regione Marche; v. G. Di Cosimo, G. Menegus, *La gestione della pandemia tra stato e regioni: il caso Marche*, in «BioLaw Journal», 1, 2020, pp. 183-201.

¹² L'art. 2, DL n. 19 del 2020, dispone infatti che siano sentiti «i presidenti delle regioni interessate, nel caso in cui riguardino esclusivamente una regione o alcune specifiche regioni, ovvero il Presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome,

Va, comunque, rilevato che in questa fase il sistema delle conferenze viene – sebbene parzialmente – coinvolto in alcune decisioni relative alla gestione dell'emergenza. In particolare, va segnalato il coinvolgimento della Conferenza unificata nel procedimento di adozione del DL n. 19 del 2020: essa viene consultata ai sensi dell'art. 9 del D.Lgs. 28 agosto 1997, n. 281, che prevede la facoltà per il Presidente del Consiglio di chiederne un parere in caso di atti per i quali non sia previsto un parere obbligatorio della stessa¹³.

Non mancano anche in questa fase contrasti tra Stato e Regioni, per motivazioni simili a quelle indicate in precedenza e, generalmente, derivanti dall'adozione di ordinanze regionali che prevedono misure più restrittive di quelle previste dallo Stato in tutto o in parte del territorio regionale¹⁴.

Fase 2. Questa fase corrisponde al periodo delle riaperture, a partire dalla fine della primavera 2020, che avvengono dopo un periodo molto concitato, nel quale le Regioni premono per la ripartenza delle attività economiche.

Un primo allentamento delle misure viene disposto con DPCM 26 aprile 2020, che sancisce che la ripresa di alcune attività dal 4 maggio (sentite le Regioni tramite il Presidente della Conferenza delle Regioni), prevedendo dal 18 maggio la riapertura sostanziale del Paese. Ma il momento decisivo, anche con riguardo allo sviluppo delle relazioni intergovernative, è la concertazione e l'accordo tra Stato e Regioni¹⁵ – per il tramite della Conferenza delle Regioni, dunque, nuovamente, al di fuori dei canali formali – che costituisce la premessa per l'adozione del DL 16 maggio 2020, n. 33.

nel caso in cui riguardino l'intero territorio nazionale» e che «I decreti di cui al presente comma possono essere altresì adottati su proposta dei presidenti delle regioni interessate, nel caso in cui riguardino esclusivamente una regione o alcune specifiche regioni, ovvero del Presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome, nel caso in cui riguardino l'intero territorio nazionale».

¹³ L. Dell'Atti, *Bilanciare istruzione e salute. Considerazioni brevi su strumenti unitari e leale collaborazione a partire da talune ordinanze regionali in materia di sospensione della didattica "in presenza"*, in «Osservatorio costituzionale», 1, 2021, p. 102.

¹⁴ V. i casi indicati da B. Baldi, S. Profeti, *Le fatiche della collaborazione*, cit., p. 290.

¹⁵ *Ivi*, p. 292.

Questo accordo fa seguito a un periodo di contrasti sia mediatici sia istituzionali tra Stato e Regioni e di fughe in avanti regionali¹⁶. Il caso probabilmente più rilevante è costituito dall'approvazione da parte del Consiglio provinciale della Provincia autonoma di Bolzano della legge provinciale 8 maggio 2020, n. 4. Tale atto legislativo, che introduce un circuito normativo provinciale di gestione dell'emergenza, non viene impugnato dal Governo ("l'iniziale impugnazione verrà infatti ritirata). La ripartenza nella Provincia di Bolzano ha, di riflesso, per certi versi dato forza alle istanze delle altre Regioni in un clima favorevole dal punto di vista dell'andamento del contagio e, come detto, ha condotto alla disciplina concordata contenuta nel DL n. 33 del 2020.

Quest'ultimo non solo dispone l'allentamento differenziato e scadenzato nel tempo delle misure per il contenimento del Covid e ma conferisce anche alle Regioni più ampi spazi di manovra. Infatti, l'art. 1, comma 16, DL 16 maggio 2020, n. 33 (originario) sancisce che le Regioni, «informando contestualmente il Ministro della salute», hanno la facoltà di introdurre misure derogatorie, ampliative o restrittive, rispetto a quelle disposte dallo Stato.

In aggiunta ai dispositivi di cooperazione sviluppatisi nelle fasi precedenti, rimasti centrali¹⁷, anche il comitato tecnico-scientifico si conferma come organo molto influente per la definizione delle misure a livello nazionale.

Se, in questa fase, da una parte, non cambiano dunque i dispositivi deboli di concertazione e consultazione previsti dal DL n. 19 del 2020, dall'altra, viene introdotta una nuova e molto importante sede *ad hoc* di cooperazione (o, quantomeno, una sede nella quale le Regioni sono coinvolte): si tratta della cabina di regia che coadiuva il Ministro della Salute¹⁸, che conta tra i suoi componenti tre membri nominati dalla Conferenza delle Regioni.

¹⁶ L'esempio della Calabria è quello più commentato; v. per es. E. Longo, *Episodi e momenti del conflitto Stato-regioni nella gestione della epidemia da Covid-19*, in «Osservatorio sulle fonti», fasc. speciale, 2020, disponibile al seguente sito: <http://www.osservatoriosullefonti.it>.

¹⁷ Si tenga conto altresì del fatto che alla Conferenza delle Regioni è affidato il compito, secondo quanto previsto dall'art. 1, comma 14, DL n. 33 del 2020, di definire le linee guida per le ripartenze delle attività economiche (nel rispetto dei protocolli e delle linee guida definite a livello nazionale).

¹⁸ In tutti gli atti che fanno riferimento alla cabina di regia, viene indicato che essa sia stata istituita con DM 30 aprile 2020, sebbene nel testo del citato decreto non pare esserci traccia di un'istituzione formale di questo organo.

Per quanto riguarda le sedi istituzionali, il sistema delle Conferenze riprende a riunirsi con cadenze ordinarie e comunque approva (recepisce) rilevanti accordi in ambiti relativi alla gestione della pandemia e dei suoi effetti economici¹⁹.

Come rilevato da alcuni commentatori, la tensione istituzionale sembra diminuire nella fase successiva all'accordo che ha segnato la ripartenza del paese, e «la concertazione e l'apertura alla differenziazione regionale caratterizzano anche i provvedimenti nazionali successivi»²⁰.

Fase 3. La fase 3 è contraddistinta dalle nuove chiusure e dalla definizione del “sistema dei colori”, a partire dalla fine di ottobre 2020.

I DPCM 24 ottobre 2020 e 3 novembre 2020 introducono il sistema differenziato “a colori”, specificando quanto previsto dal DL 28 ottobre 2020, n. 137 (in modifica del dell'art. 1, comma 16, del DL n. 33 del 2020), che introduce un nuovo meccanismo per il monitoraggio del contagio e la conseguente assegnazione delle Regioni a diverse fasce di rischio, con applicazione automatica delle misure corrispondenti. Successivamente, le misure sono confluite quasi totalmente in decreti legge²¹. In questo quadro, lo spazio per l'approvazione di misure ampliative da parte delle Regioni si riduce, mentre rimane invariata la loro facoltà di disporre misure più restrittive²².

Le IGR in questa fase si consolidano nelle caratteristiche che hanno acquisito nelle fasi precedenti, con un ruolo molto rilevante della sede

¹⁹ Su tutti, v. l'accordo quadro (per Regioni ordinarie e Regioni speciali) del 20 luglio 2020 in Conferenza Stato-Regioni in materia di meccanismi compensativi per minori entrate a causa del Covid; inoltre vi è stata anche attività in relazione a: distribuzione dei tamponi in farmacie; consultazioni elettorali 2020 e misure di prevenzione Covid; modalità di gestione del “fondo ristorazione” (fonte: <http://www.statoregioni.it/it/>).

²⁰ V. anche per esempi, B. Baldi, S. Profeti, *Le fatiche della collaborazione*, cit., p. 292.

²¹ C. Padula, *La pandemia, la leale collaborazione e la Corte costituzionale*, in «Le Regioni», 1-2, 2021, p. 169, nota 1.

²² Invero, il DL n. 125 del 2020 (che modifica l'art. 1, comma 16, DL n. 33 del 2020) dispone che: «[...] la Regione, informando contestualmente il Ministro della salute, può introdurre misure derogatorie restrittive rispetto a quelle disposte ai sensi del medesimo articolo 2, ovvero, nei soli casi e nel rispetto dei criteri previsti dai citati decreti e d'intesa con il Ministro della salute, anche ampliative»; in aggiunta, il DL n. 149 del 2020 ha introdotto all'art. 1, DL n. 33 del 2020, il comma 16-*bis* che dispone: «Con ordinanza del Ministro della salute, adottata d'intesa con i Presidenti delle regioni interessate, [...] può essere in ogni momento prevista, in relazione a specifiche parti del territorio regionale, l'esenzione dall'applicazione delle misure di cui al secondo periodo».

politica della Conferenza delle Regioni (e del suo Presidente), della cabina di regia²³ e del comitato tecnico-scientifico. Le sedi istituzionali proseguono anch'esse la loro attività; va dato conto che la Conferenza Stato-Regioni è anche destinataria di diverse informative in materia di piano vaccinale²⁴. Rimane inoltre la previsione della consultazione delle Regioni in occasione dell'adozione delle ordinanze che determinano l'assegnazione delle Regioni alle diverse zone²⁵.

I maggiori attriti si registrano all'inizio di questa fase, con alcune Regioni che adottano misure in contrasto con quanto previsto a livello nazionale e diversi episodi mediatici, spesso riguardanti la determinazione degli indicatori per la definizione delle fasce di rischio²⁶.

La tensione più alta viene raggiunta con l'approvazione della legge regionale 9 dicembre 2020, n. 11 da parte del Consiglio regionale della Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste*, che, in un periodo e in un contesto diversi da quelli che hanno caratterizzato l'adozione della legge provinciale altoatesina, si propone di replicarne il modello. In questo caso il Governo impugna la legge, che viene dichiarata incostituzionale nella quasi totalità dalla Corte costituzionale con la sent. n. 37 del 2021.

In seguito, due eventi hanno contribuito, in due modi opposti, a ridurre gli episodi di scontro tra Stato e Regioni. Da una parte, il cambio di governo, insieme allo stabilizzarsi del sistema dei colori. L'allargamento della maggioranza avvenuto con il cambio di governo ha ridotto le azioni regionali dettate da ragioni strumentali di con-

²³ Si tenga conto, in effetti, che essa si occupa di valutare i dati dell'andamento del contagio nel processo di adozione delle ordinanze che definiscono il collocamento delle Regioni nelle diverse fasce di rischio.

²⁴ Fonte: <http://www.statoregioni.it/it/>.

²⁵ Art. 1, comma 16-*bis*, DL n. 33 del 2020 (come modificato dal DL n. 149 del 2020 e s.m.i.): «Il Ministro della salute con propria ordinanza, sentiti i Presidenti delle regioni interessate, può individuare, [...], una o più regioni nel cui territorio si manifesta un più elevato rischio epidemiologico e in cui, conseguentemente, si applicano le specifiche misure individuate con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri [...] aggiuntive rispetto a quelle applicabili sull'intero territorio nazionale».

²⁶ V. G. Marchetti, *Le conflittualità tra governo e regioni nella gestione dell'emergenza covid-19, i limiti del regionalismo italiano e le prospettive di riforma*, Research paper del Centro di Studi sul Federalismo, disponibile al seguente sito: <http://www.csfederalismo.it/it/publicazioni/research-paper/1598-le-conflittualita-tra-governo-e-regioni-nella-gestione-dell-emergenza-covid-19-i-limiti-del-regionalismo-italiano-e-le-prospettive-di-riforma>.

trapposizione politica; mentre la stabilizzazione di un sistema di gestione della pandemia ha fatto sì che questo diventasse probabilmente un modello (relativamente) prevedibile e maggiormente intellegibile. Dall'altra parte, ha inciso la citata sent. n. 37 del 2021, sulla quale si tornerà in seguito.

4. Le caratteristiche del sistema cooperativo derogatorio e i suoi effetti sulle relazioni Stato-Regioni

Riassumendo, il sistema cooperativo che si è andato, con fatica, strutturando e adattando nel corso della pandemia si mostra come variegato quanto a dispositivi e sedi.

In primo luogo, esso si caratterizza per la previsione di strumenti di concertazione deboli con le Regioni. In secondo luogo, si sviluppa e consolida una prassi di concertazione e negoziazione politica informale, con un ruolo preminente giocato dalla Conferenza delle Regioni e dal suo Presidente. In terzo luogo, vengono predisposti dispositivi *ad hoc* direttamente dalle fonti dell'emergenza, nei quali è garantita una presenza regionale, ossia il comitato tecnico-scientifico e la cabina di regia. In quarto luogo, come visto, le sedi istituzionali, dopo una prima fase di inutilizzo, riprendono il loro lavoro, ma la negoziazione politica avviene altrove²⁷. L'attività della Conferenza Stato-Regioni si sostanzia in pareri – facoltativi, talvolta, come per il DL n. 9 del 2020, e obbligatori, in relazione ai DDL di conversione delle misure disposte con decreto legge –, accordi, e prese d'atto di informative²⁸.

Come detto, tale sistema è andato costruendosi non senza episodi di tensione, dettati da diversi motivi (più o meno strumentali), ed è

²⁷ Circostanza, del resto, che alcuni autori ritengono non così infrequente anche in tempi ordinari: R. Bin, *Le prassi della cooperazione nel sistema italiano di multilevel government*, in «Le Istituzioni del federalismo», 6, 2007, pp. 376 ss.; *contra*, E. Catelani, *Centralità della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome durante l'emergenza Covid-19? Più forma che sostanza*, in «Osservatorio sulle fonti», 2, 2020, p. 507, disponibile al seguente sito: <http://www.osservatoriosullefonti.it>.

²⁸ Si noti, inoltre, che è oggi previsto dall'art. 1, comma 16, DL n. 33 del 2020, che sia in sede di Conferenza Stato-Regioni, mediante intesa, che possano essere modificati i criteri per l'accertamento dell'andamento della curva epidemiologica e che è in questa sede che è stato approvato l'accordo sul piano strategico di gestione delle pandemie influenzali 2021-2023 (fonte: <http://www.statoregioni.it/it/>).

stato valutato negativamente da molti commentatori. Numerose voci criticano invero tale sistema per un limitato rispetto del principio di leale collaborazione, sostenendo che, se ci si fosse mossi nel quadro giuridico “ordinario” delle emergenze, ci sarebbe stata una minore compressione delle istanze e delle competenze regionali costituzionalmente riconosciute²⁹; invece, l'utilizzo di questo canale derogatorio ha permesso forzature dal centro oltre il costituzionalmente accettabile.

Tuttavia, altri autori evidenziano come, sebbene con evidenti difetti e in presenza di diversi momenti di attrito tra Governo centrale e Regioni, non può dirsi che ci siano stati momenti di vera e propria rottura nei loro rapporti nell'ambito della gestione dell'emergenza³⁰, almeno fino alla sentenza n. 37 del 2021. Il sistema pare essere andato man mano limitando lo scontro istituzionale e non sembra aver prodotto veri e propri strappi nelle relazioni tra Stato e Regioni. A sostegno di questa posizione, è stato sottolineato che il contenzioso (prevalentemente amministrativo³¹) tra Stato e Regioni sulla gestione della pandemia sia da definirsi esiguo, in relazione alla mole di misure adottate a tutti i livelli di governo; inoltre lo Stato non ha mai fatto uso dei suoi poteri sostitutivi *ex art. 120*, secondo comma, Cost. In aggiunta, in diversi atti viene riconosciuto il fatto che vi sia stata una negoziazione tra Stato e Regioni e un intervento incisivo regionale: da ultimo, si può fare riferimento al piano vaccinale previsto dal DM 12 marzo 2021 (e s.m.i.) e dall'ordinanza del commissario straordinario per la gestione dell'emergenza del 9 aprile 2021 (e s.m.i.), nelle cui

²⁹ La dottrina sul tema è molto ampia; per un commento molto circostanziato e per ulteriori riferimenti bibliografici, v. E. D'Orlando, *Emergenza sanitaria e stato regionale*, cit.

³⁰ F. Bilancia, *Ragionando “a freddo”: gli effetti della crisi emergenziale sui rapporti istituzionali Stato-Regioni*, in «Le Istituzioni del federalismo», n. speciale 2020; G. Mazzola, *Gli attuali rapporti fra Stato e Regioni: collaborativi o conflittuali?*, in «Nomos. Le attualità del diritto», 1, 2021; L. Dell'Atti, *Bilanciare istruzione e salute*, cit.; G. Marchetti, *Le conflittualità tra governo e regioni*, cit. (sebbene l'autrice ritenga insufficiente tale sistema); G. Delledonne, C. Padula, *Accentramento e differenziazione nella gestione dell'emergenza pandemica*, in «Le Regioni», 4, 2020 (spec. 769); A. Piazza, *Le relazioni fra Stato e autonomie territoriali alla prova della prima ondata pandemica da Covid-19*, in «Le Istituzioni del federalismo», 4, 2020.

³¹ Il dato del contenzioso costituzionale è condizionato dal difficile accesso alla giustizia costituzionale con riferimento alle fonti utilizzate nella gestione della pandemia e non pare poter essere utilizzato a conforto di questa posizione.

premesse viene esplicitamente dato atto della concertazione avvenuta con le Regioni³².

Alla luce di quanto descritto, appare lecito chiedersi se questo sistema cooperativo derogatorio, pur con i suoi evidenti limiti, abbia prodotto dei risultati in termini di concertazione tra Stato e Regioni. La risposta a questo quesito non è semplice né univoca. In effetti, da una parte, come visto, le prassi e le sedi adottate sembrano aver prodotto un certo grado di concertazione e negoziazione, sebbene in modo asistemico e spesso tramite canali informali, politici e tecnici *ad hoc*. Dall'altra parte, pare del resto non potersi escludere che la gestione accentrata dell'emergenza possa aver dissuaso la voce, le opposizioni e le iniziative delle Regioni, fino a imporre loro una sorta di (rassegnata) accettazione delle decisioni definite dal centro³³.

Con molta probabilità, la valutazione più realistica è che entrambe le letture siano parzialmente corrette, e che si siano sperimentate entrambe le tendenze, con diversi equilibri, nelle diverse fasi della gestione della pandemia.

5. Tutto è da buttare? Riflessioni, spunti e lezioni dalle IGR in pandemia

Preso atto del fatto che le relazioni intergovernative in pandemia hanno mostrato diversi aspetti critici e criticabili ma anche delle potenzialità, appare utile, da un punto di vista scientifico, adottare una prospettiva pragmatica e costruttiva volta a ricavare degli insegnamenti a partire dall'osservazione di quanto avvenuto, senza limitarsi a contestarne gli effetti nefasti.

Invero, se una valutazione strettamente formale delle relazioni intergovernative italiane in tempi emergenziali non può che condurre a ritenere che l'aggiramento di garanzie procedurali e la limitata rilevanza di sedi istituzionali siano da considerarsi un *vulnus* alla realizzazione della leale collaborazione tra livelli di governo, tuttavia, circoscrivere

³² Viene dato conto di ciò anche nelle informative del Governo alla Conferenza Stato-Regioni in materia di piano vaccinale; per es. v. informativa del 17 dicembre 2020, reperibile al sito <http://www.statoregioni.it/it/>.

³³ V. E. Alber, E. Arban, P. Colasante, A. Dirri, F. Palermo, *Facing the pandemic*, cit.

l'analisi a ciò potrebbe risultare limitante, soprattutto con riferimento a un fenomeno come quello delle relazioni intergovernative. Invero come diversi esempi mostrano a livello comparato, non di rado esse acquisiscono molteplici forme e si muovono seguendo modelli costituzionali e politico-giuridici più o meno formalizzati³⁴. Porre l'attenzione su questi fenomeni appare importante per non disperdere le lezioni che la pandemia potrebbe potenzialmente fornire in questo ambito.

In altre parole, una valutazione neutrale del funzionamento della leale collaborazione in Italia durante l'emergenza pandemica pare richiedere di tenere anche conto dei suoi sviluppi in sedi e attraverso meccanismi e strumenti diversi da quelli che sono normalmente richiamati in materia di cooperazione tra livelli di governo (su tutti, conferenze "istituzionalizzate", accordi, intese) nonché dei risultati, positivi e negativi, che hanno ottenuto. Diversamente, l'analisi potrebbe risultare parziale, soprattutto nell'ottica di immaginare soluzioni per una migliore attuazione del principio di leale collaborazione in tempi emergenziali e no. Il semplice richiamo a un ritorno dell'ordinario nelle relazioni intergovernative potrebbe essere riduttivo e non tenere in debita attenzione le tendenze accennate e le loro caratteristiche.

Alla luce di ciò, sembra dunque proficuo – come detto, in un'ottica costruttiva e pragmatica – concentrarsi sulle riflessioni, gli spunti, e le lezioni che si potrebbero ricavare dalle dinamiche emerse in questo periodo, anche in relazione a possibili eventuali revisioni dell'impianto esistente.

Accogliendo la prospettiva proposta, è possibile tracciare alcune brevi considerazioni che, auspicabilmente, possano stimolare l'emersione di un approccio propositivo a questo tema.

La prima suggestione che si propone proviene dall'osservazione della comparsa di nuove sedi di concertazione o di coinvolgimento regionale, previste dalle fonti dell'emergenza. Ciò che appare interessante in relazione a questo fenomeno è l'idea della differenziazione funzionale

³⁴ V. su questi temi, F. Palermo, K. Kössler, *Comparative Federalism. Constitutional Arrangements and Case Law*, Hart, Oxford e Portland 2017; J. Poirier, C. Saunders, J. Kincaid (a cura di), *Intergovernmental Relations in Federal Systems: Comparative Structures and Dynamics*, Oxford University Press, Oxford 2015; sulle IGR nei sistemi composti non inquadrati come sistemi federali classici, v. anche, con riguardo alla Gran Bretagna (in periodo di pandemia), L. Dell'Atti, *Stato d'emergenza, sovereignty of Parliament e le sue sfide Riflessioni brevi sulle implicazioni costituzionali del CoVid-19 nel Regno Unito*, in «Osservatorio costituzionale», 3, 2020, pp. 272 ss.

delle sedi della cooperazione tra Stato e Regioni. In altre parole, questa dinamica sviluppatasi durante la gestione della pandemia potrebbe stimolare una riflessione in relazione alla necessità di differenziare maggiormente, mediante la previsione di sedi che siano adeguate – in termini di struttura, procedure e competenze – alle diverse situazioni ed esigenze del caso³⁵. In questo modo si potrebbero creare le condizioni per il rispetto del principio di leale collaborazione, garantendo nel contempo che la necessaria concertazione tra Stato e Regioni non comprometta, per esempio, le esigenze di rapidità di azione dettate da un'emergenza. L'esperienza vissuta sembra inoltre indicare che sia quanto mai necessario che la previsione di queste eventuali sedi differenziate della cooperazione avvenga mediante atti generali e astratti, in tempi ordinari. Solo una decisione “a freddo” potrebbe permettere di affrontare i diversi aspetti critici che una tale innovazione potrebbe fare emergere e che non possono essere risolti, come infatti non è stato fatto, in un periodo emergenziale. Facendo riferimento alle sedi nate nel periodo di emergenza, si pensi al problema dell'assenza di legittimazione democratica, neanche indiretta, di organi come la cabina di regia e il comitato tecnico-scientifico, a fronte del rilevante ruolo che hanno avuto e tuttora hanno. Questioni che possono essere risolte con previsioni che hanno avuto il tempo di essere ponderate.

La seconda riflessione che emerge dalla disamina dell'andamento delle IGR in tempi di pandemia è più di carattere generale, e attiene al tema del ruolo dell'informalità e dell'istituzionalizzazione delle sedi della cooperazione, la quale può avvenire generalmente a livello costituzionale e legislativo. In altre parole, le vicende analizzate sembrano imporre all'osservatore di interrogarsi sulle possibilità e sui limiti dell'informalità (o bassa istituzionalizzazione) nelle relazioni intergovernative nel contesto italiano, vista la crescente rilevanza della Conferenza delle Regioni, la quale, pur essendo direttamente destinataria di alcune funzioni di carattere pubblico³⁶, resta una sede totalmente informale di cooperazione orizzontale tra gli esecutivi regionali.

³⁵ In favore di una struttura delle IGR più differenziata, che comprenda anche sedi politiche più istituzionalizzate, senza la necessità che questo implichi una «(improbabile) riforma costituzionale», v. A. Poggi, *Tornare alla normalità dei rapporti Stato-Regioni. Errori da evitare e lezioni da meditare*, in «federalismi.it», editoriale del 9 settembre 2020.

³⁶ Come previsto da alcune fonti di legge; v. per esempi, G. Carpani, *L'esperienza presso la Conferenza Stato-Regioni*, in V. Antonelli (a cura di), *Città, Province, Regioni*,

Nel periodo oggetto di analisi, si sono potuti osservare gli aspetti positivi e negativi dell'informalità nelle relazioni intergovernative. Rispetto ai primi, si può affermare che l'informalità sembri favorire la velocità e la flessibilità delle pratiche cooperative. Inoltre, in presenza di volontà politica e di una cultura cooperativa radicata, l'informalità può aumentare la responsabilità degli attori coinvolti ed essere in grado di produrre risultati paragonabili a quelli di istituti formalizzati. D'altro canto, l'informalità implica anche bassa legittimazione, bassa trasparenza, l'assenza di norme che contrastino eventuali prassi non cooperative. Ma soprattutto, essa può condurre alla prevalenza delle ragioni (e, in questo caso, delle Regioni) più forti nei loro rapporti con lo Stato e, per certi versi, favorire comportamenti opportunistici a scapito della formazione di un fronte regionale più unito, anche nelle sue cause. Un esempio della rilevanza della "forza negoziale" della singola autonomia nei confronti dello Stato nell'ambito di relazioni informali (anche se non riguardante la Conferenza delle Regioni in questo caso) è dato dalle vicende delle leggi altoatesina e valdostana sulla gestione della pandemia. Il differente "peso specifico" delle due autonomie speciali nei rapporti con lo Stato non è stato l'unico fattore che ha inciso sulla scelta del governo di procedere con l'impugnazione, ma ha sicuramente avuto un ruolo rilevante. La stessa logica si presenta, almeno in una certa misura, all'interno della Conferenza delle Regioni, ove vi è il rischio che Regioni più deboli non possano vedere adeguatamente prese in considerazione le proprie istanze³⁷.

Si pone dunque il tema della istituzionalizzazione delle IGR e, specialmente, della Conferenza delle Regioni. Diversi motivi fanno propendere per questa eventualità. *In primis*, l'istituzionalizzazione potrebbe condurre a risolvere alcune delle criticità derivanti dall'informalità delle relazioni intergovernative, soprattutto in relazione alle esigenze di trasparenza e, forse, anche di democraticità delle sedi della cooperazione. Ma, principalmente, è la valutazione del contesto italiano, caratterizzato dall'assenza di una cultura cooperativa radicata, che fa propendere per questa soluzione. Le eccessive fluttuazioni politiche in relazione al regionalismo, oltre che il frequente utilizzo dell'autono-

Stato. I luoghi delle decisioni condivise, Donzelli, Roma 2009.

³⁷ Come riscontrato da E. Catelani, *Centralità della Conferenza delle Regioni*, cit., p. 510.

mia regionale in maniera strumentale per fini legati a vicende politiche nazionali, costituiscono il limite maggiore all'efficace consolidamento di uno strumento informale e paiono richiedere la definizione di un quadro più formalizzato a garanzia del buon funzionamento della leale collaborazione.

6. La sentenza n. 37 del 2021 come momento di rottura?

Le considerazioni svolte in precedenza, nonché i possibili sviluppi del sistema cooperativo che ne potrebbero conseguire, si confrontano oggi con un quadro costituzionale nettamente inciso dalla sentenza n. 37 del 2021, che ha dichiarato incostituzionale la legge regionale VdA n. 11 del 2020 nella sua quasi totalità.

Il contenuto della decisione della consulta pare infatti aver posto un freno al difficile processo di assestamento delle IGR nella situazione emergenziale, propendendo per una lettura fortemente a favore di una gestione dal centro e molto lineare del quadro competenziale in materia di emergenza sanitaria nazionale. In altre parole, essa pare aver non aver tenuto in debita considerazione altre alternative interpretative, più complesse, che probabilmente avrebbero condotto allo stesso esito – la dichiarazione di incostituzionalità della legge valdostana – garantendo al contempo un maggiore rispetto del principio di leale collaborazione³⁸.

Invero, la Corte costituzionale sancisce, in primo luogo, che l'unica base competenziale in relazione alla gestione dell'emergenza è costituita dalla materia "profilassi internazionale". Questa viene interpretata dalla corte come una competenza che può essere definita "esclusiva ed escludente"³⁹: esclusiva poiché viene ritenuta ricomprendente ogni aspetto della disciplina emergenziale; escludente in quanto viene nega-

³⁸ V. per una approfondita disamina e ulteriori riferimenti bibliografici, A. Poggi, G. Sobrino, *La Corte, di fronte all'emergenza Covid, espande la profilassi internazionale e restringe la leale collaborazione (ma con quali possibili effetti?)*, in «Osservatorio costituzionale», 4, 2021, pp. 231 ss., G. Di Cosimo, *La pandemia è dello Stato*, cit., e i commenti consultabili su <https://www.giurcost.org/decisioni/2021/0037s-21.html>.

³⁹ Definita in termini simili da G.M. Salerno, nel corso della tavola rotonda "A chi spetta decidere? Stato e Regioni di fronte all'emergenza sanitaria", organizzata dall'Università di Macerata, 19 marzo 2021.

to ogni profilo di trasversalità – ossia di interferenza con competenze regionali – della stessa, con ciò escludendo che esista un obbligo di coordinamento e cooperazione con gli altri livelli di governo in capo allo Stato.

Per quanto riguarda l'oggetto del presente contributo, è soprattutto quest'ultimo punto ad essere significativo. Ciò in quanto l'impostazione prescelta dalla Corte legittima l'imposizione non concertata di misure dal centro, peraltro sulla base di "ragioni logiche, prima che giuridiche", un assioma che l'esperienza comparata pare mettere quantomeno in discussione⁴⁰. In sostanza, è stato rilevato come la Consulta abbia convalidato un *modus operandi* dello stato caratterizzato dall'assenza di meccanismi di cooperazione intergovernativa e, dunque, lo abbia liberato dall'obbligo di rispettare moduli collaborativi, sostanzialmente legittimando un modello alternativo a quello che, sebbene asistematicamente, è stato praticato fino a tempi recenti⁴¹.

Alla luce di quanto descritto, non appare irragionevole sostenere che, più di ogni altro atto o evento, sia la sentenza n. 37 del 2021 a costituire un vero momento di discontinuità o rottura nell'andamento delle relazioni tra Stato e Regioni in tempi emergenziali. Solo nel corso dei prossimi mesi sarà possibile constatare se queste saranno comunque in grado di continuare nel loro difficile processo di adattamento (ed eventuale riforma) o se sono destinate ad essere in una certa misura accantonate in stretta attuazione del modello (astratto) prefigurato dalla Corte.

⁴⁰ Basti pensare al funzionamento di diversi sistemi federali in tempi di pandemia e alla loro (diversa) capacità di fare coesistere centri decisionali diversi nella gestione dell'emergenza nel rispetto delle competenze definite dai quadri costituzionali di riferimento; v. F. Palermo, *Il federalismo in emergenza*, cit., e N. Steytler (a cura di), *Comparative Federalism and Covid-19*, cit.

⁴¹ V. A. Poggi, G. Sobrino, *La Corte, di fronte all'emergenza Covid*, p. 258 e G. Di Cosimo, *La pandemia è dello Stato*, cit.

PNRR: progetti e risorse per il Mezzogiorno

Salvio Capasso, Agnese Casolaro**

1. PNRR: dalla crisi ad una nuova prospettiva di sviluppo

La crisi sanitaria vissuta nell'ultimo anno ha implicato, inevitabilmente, una crisi economica che ha colpito il nostro Paese in maniera molto forte, con un calo del Pil, nel 2020, dell'8,9% a fronte di una media comunitaria del -6,2%.

Per tutti i Paesi dell'UE è quindi emersa la necessità di recuperare quanto perso e, al tempo stesso, puntare su una nuova crescita grazie al Next Generation UE. Per l'Italia, nello specifico, l'ambizione è quella di affrontare le debolezze strutturali dell'economia, come i perduranti divari territoriali, il basso tasso di partecipazione femminile al mercato del lavoro, la debole crescita della produttività e i ritardi nell'adeguamento delle competenze tecniche, nell'istruzione e nella ricerca.

L'occasione offerta dal PNRR, quale «opportunità imperdibile di sviluppo, investimenti e riforme il cui scopo è quello di riprendere un percorso di crescita economica sostenibile e duraturo rimuovendo gli ostacoli che hanno bloccato la crescita italiana negli ultimi decenni», diventa, quindi, di primaria importanza.

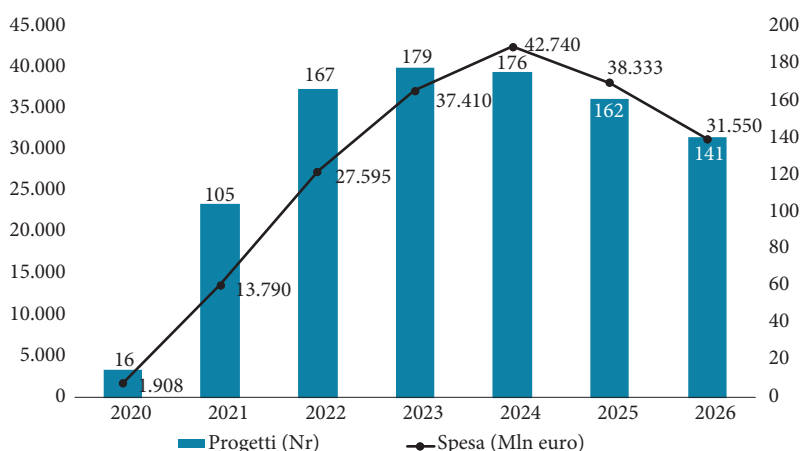
Con il PNRR, infatti, l'Italia non solo sta decidendo la programmazione di risorse ingenti, ma sta anche delineando le linee di sviluppo che il nostro Paese perseguirà nei prossimi anni; linee che possono cambiare considerevolmente i paradigmi esistenti con ricadute positive sotto molteplici punti di vista. Nel dettaglio, l'Unione Europea ha stanziato 191,5 mld di euro per il PNRR italiano grazie a sovvenzioni e prestiti del RRF (Recovery and Resilience Facility), il fondo dedicato a contrastare gli effetti della pandemia; l'Italia, a conferma dell'im-

* Studi e Ricerche per il Mezzogiorno (SRM), www.sr-m.it.

pegno concreto per la ripartenza, integra l'importo con 30,6 mld di euro attraverso il Piano Complementare, finanziato direttamente dallo Stato, per un totale di 222,1 mld.

Il cronoprogramma è molto sfidante con 105 progetti da realizzare già nel 2021 per un valore di quasi 14 mld di euro. La prima trince di risorse, della scorsa estate, ha già registrato un anticipo di 25 miliardi di euro (il 13% della quota italiana dei finanziamenti UE) assorbiti per oltre il 60% dagli interventi che il PNRR italiano prevede di concludere entro fine anno.

Graf. 1. PNRR: il cronoprogramma 2020-2026.



Fonte: PNRR, 2021.

2. Il ruolo del Mezzogiorno nel contesto nazionale

Dato il contesto nazionale di riferimento, il Mezzogiorno si conferma centrale per il perseguimento di una ripresa strutturale, sostenibile e durevole dell'economia nazionale; basti pensare che se il Sud avesse avuto un tasso di crescita medio annuo di almeno 2 punti superiore negli ultimi 20 anni, oggi il Pil italiano sarebbe stato allineato a quello degli altri Paesi europei.

La crescita economica del nostro Paese, quindi, può avvenire solo se il Mezzogiorno cresce di più ed è anche per tale motivo che il PNRR

gli dedica un'attenzione particolare indirizzando verso tale area il 40% delle risorse complessive.

Si tratta, in termini assoluti, di circa 82 miliardi di euro (su un totale di 206 miliardi ripartibili in una logica territoriale) da utilizzare da qui al 2026 e indirizzati soprattutto a ridurre il divario esistente con il resto del territorio nazionale, facendo anche leva sulla complementarietà con la programmazione dei fondi strutturali 2021-2027 (che prevede oltre 54 miliardi di euro per il Sud tra risorse comunitarie e cofinanziamento nazionali/regionali) e con il programma React-EU (che destina al Mezzogiorno 8,4 miliardi di euro).

Ripercorrendo gli obiettivi generali del Piano, assi portanti di tutte le azioni previste, si punta quindi ad accrescere la competitività del Mezzogiorno configurando, in ottica prospettica, un Sud più connesso e collegato, che attrae investimenti, che garantisce servizi sociali e che sia più sostenibile.

Nello specifico, gli obiettivi fondamentali posti per la crescita dell'area, contenuti nelle singole missioni previste, puntano a:

- incidere sulla produttività delle PMI e migliorare la connettività nelle zone rurali e nelle aree interne (Missione 1);
- migliorare la gestione dei rifiuti e ridurre l'elevato livello di dispersione delle risorse idriche (Missione 2);
- rafforzare le infrastrutture, a partire dall'alta velocità ferroviaria (in riferimento soprattutto alle tratte Salerno-Reggio Calabria, Napoli-Bari, Palermo-Catania-Messina e Taranto-Potenza Battipaglia) e l'intermodalità e la logistica integrata (Missione 3);
- migliorare la presenza di asili nido e scuole per l'infanzia, potenziare e ammodernare l'edilizia scolastica, contrastare l'abbandono scolastico e la povertà educativa, creare nuovi centri di eccellenza della ricerca attraverso la nascita di ecosistemi dell'innovazione (Missione 4);
- consolidare i servizi essenziali (a partire da quelli socio-sanitari) e abbattere il divario di connettività e digitalizzazione nelle aree marginali, riformare e potenziare le infrastrutture delle ZES (Missione 5);
- superare i divari tra i diversi sistemi sanitari regionali, attraverso la riorganizzazione delle politiche della salute e investimenti basati sui fabbisogni assistenziali (Missione 6).

L'attenzione per il Mezzogiorno è centrale in tutte le singole aree d'intervento che, secondo le stime governative, dovrebbero essere

destinatario di una quota sempre superiore al 34% del totale nazionale e, nello specifico, compresa tra il 34,3% per gli investimenti relativi alla Rivoluzione verde e transizione ecologica ed il 45,7% del totale indirizzato a interventi in Istruzione e ricerca.

Tab. 1. Percentuale di risorse del PNRR destinate al Sud sul totale delle risorse territorializzate.

M1	Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura	36,1%
M2	Rivoluzione verde e transizione ecologica	34,3%
M3	Infrastrutture per mobilità sostenibile	53,2%
M4	Istruzione e ricerca	45,7%
M5	Inclusione e Coesione	39,4%
M6	Salute	35/37%

Fonte: Governo Italiano – Ministero per il Sud e la Coesione territoriale.

3. Le risorse per il Sud in dettaglio: le stime di SRM

È già stato sottolineato come il Mezzogiorno sia centrale per il raggiungimento degli obiettivi posti dal PNRR e come, proprio per tale motivo, sia destinatario di una considerevole quota di risorse.

In questa parte del lavoro si vuole, quindi, entrare nel merito delle risorse attribuite all'area e, partendo, dalle stime finanziarie per singolo progetto, si vuole aprire ad una riflessione sulla visione che emerge delle Regioni del Sud rispetto allo scenario complessivo. Si punta, nello specifico, a scomporre ulteriormente quanto stimato a livello governativo per le singole Misure per meglio delineare le strategie individuate per l'area.

È bene sottolineare che le stime riportate – frutto dell'Osservatorio SRM sul PNRR – sono ex ante, cioè non tengono conto della pubblicazione dei bandi, e derivano da congetture e ragionamenti statistici basati sulla capacità di spesa e di assorbimento storica del Sud nei vari comparti.

Per entrare nel merito quindi, si parte dalla considerazione che i 235 interventi contenuti nel PNRR (investimenti + riforme) sono distinti fra interventi territorializzabili ed interventi a valenza non

specificamente territoriale. Gli 81,6 miliardi computati dal Governo per il Meridione sono infatti riferiti alla quota di interventi territorializzabili che si suddividono in:

1. Interventi con specifica descrizione della localizzazione (tipicamente interventi di tipo infrastrutturale);
2. Interventi pluriregionali nei quali il PNRR indica specificamente la quota di risorse dedicate al Meridione;
3. Interventi pluriregionali che coinvolgono anche regioni del Mezzogiorno ma senza una indicazione programmatica della relativa quota (tipicamente aiuti e interventi di servizi).

La stima delle risorse assegnate al Mezzogiorno ha riguardato gli interventi sub-3, assumendo, per gli altri, le indicazioni finanziarie già presenti nel PNRR o le localizzazioni territoriali degli interventi già evidenziate. In particolare, quindi, l'esercizio di stima ha riguardato 85 interventi pluriregionali del PNRR per i quali non vi era una indicazione ufficiale del riparto territoriale. Inoltre, sono stati presi in considerazione altri 23 interventi a specifica destinazione territoriale previsti dal Decreto attuativo del Fondo Complementare al PNRR, ripartendoli per le Missioni del PNRR di specifica pertinenza.

Per ciascuno di tali interventi, è stato quindi calcolato un indicatore-chiave di riparto, cioè un indicatore in grado di fornire una percentuale stimata dell'importo totale dell'intervento destinabile alle Regioni del Mezzogiorno. Tale indicatore deriva da dati statistici, programmatici o finanziari ufficiali, rivenienti da varie fonti, e la sua natura dipende dai contenuti dello specifico intervento.

L'esito di tale esercizio sui singoli interventi territorializzabili o le risorse aventi impatto finanziario è stato riaggregato per le 16 componenti del PNRR, in modo da poter avere un quadro sufficientemente sintetico delle priorità di intervento scelte per il Sud e, quindi, della "filosofia" di policy di sviluppo sottesa alle scelte programmatiche e finanziarie che sono state fatte.

A livello complessivo, le stime non si discostano molto da quelle del Governo, mostrando per il Sud un ammontare di risorse pari a circa a 80 miliardi di euro.

Particolarmente interessanti sono alcuni aspetti relativi alla distribuzione delle risorse attribuite al Sud per progetti e macro-componenti.

Emerge, infatti, una strategia incentrata per lo più sull'attrezzaggio primario del territorio mediante le infrastrutture: ferrovie, ristruttura-

zione degli edifici (superbonus 110% e riqualificazione energetica ed antisismica degli edifici pubblici), asili nido, strutture socio-sanitarie (case della salute), case popolari, interventi di riqualificazione urbana, reti elettriche, reti idriche, in misura minore viabilità interna e porti, costituiscono la gran parte dell'investimento del PNRR al Sud.

Rilevanza minore è stata invece data agli investimenti immateriali (ad esempio quelli sulla ricerca), così come poco rilevanti sono gli interventi diretti sul tessuto produttivo, ad eccezione di Transizione 4.0; nonostante le grandi potenzialità imprenditoriali del Sud, i settori dell'agroalimentare, del turismo, dei beni culturali, dell'idrogeno e più in generale delle energie alternative non sono al centro dell'attenzione.

Analogo ragionamento può essere fatto per la sanità, destinataria di poche risorse, nonostante un gap di qualità della sanità pubblica meridionale considerevole; questo aspetto incide, per forza di cose, sulla capacità del PNRR di creare coesione sociale e territoriale.

Tab. 2. PNRR e risorse per il Sud: le stime SRM per Misura e principali progetti.

<i>Fondi stimati per il Sud (mld euro)</i>		<i>Progetti più importanti finanziariamente per il Sud (mld euro)</i>	
M1	14,98	Transizione 4.0	6,09
		Reti ultraveloci	2,5
		Polo spaziale	1,7
		Capitale umano per ufficio del processo e superare disparità fra tribunali	0,91
		Politiche industriali e di filiera	0,59
M2	22,63	Bonus ristrutturazioni 110%	5,63
		Resilienza ed efficienza energetica dei Comuni	1,9
		Infrastrutture idriche primarie e riduzione delle perdite	1,6
		Smart grid	1,44
		Resilienza dei porti ai cambiamenti climatici	0,69
M3	13,96	Alta velocità verso il Sud	4,64
		Potenziamento, elettrificazione e resilienza ferrovie del Sud	2,4
		Linee e ferrovie regionali	1,95
		Potenziamento dei nodi ferroviari metropolitani e dei collegamenti nazionali-chiave	1,67
		Sviluppo dell'ERTMS	0,83

<i>Fondi stimati per il Sud (mld euro)</i>		<i>Progetti più importanti finanziariamente per il Sud (mld euro)</i>	
M4	14,08	Asili nido e servizi per l'infanzia	3,3
		Edilizia scolastica	1,51
		Riduzione dei divari territoriali nei cicli I e II della scuola secondaria superiore	1,2
		Scuola 4.0	0,79
		Partenariati allargati ad Università, centri di ricerca e imprese e finanziamento ricerca di base	0,69
		Riforma politiche attive del lavoro e formazione	2,67
M5	8,86	Rigenerazione urbana	1,29
		Piani urbani integrati	1,18
		Interventi per zone economiche speciali (ZES)	0,63
		Qualità dell'abitare	0,56
M6	5,39	Casa come primo luogo di cura e telemedicina	1,51
		Ammodernamento del parco tecnologico e digitale ospedaliero	0,97
		Ospedale sicuro e sostenibile	0,74
		Case della comunità e presa in carico della persona	0,64
Totale	79,90		

Fonte: elaborazione SRM.

Partendo dalle stime effettuate a livello di singoli progetti è stato, quindi, possibile definire la quota attribuibile al Mezzogiorno per le singole componenti delle sei Misure previste dal Piano osservando un'incidenza molto variegata.

Tab. 3. PNRR e risorse per il Sud: percentuale di risorse per Misura e componenti.

			% di risorse per il Sud	
M1	30,5%	Componente digitalizzazione PA	22,8%	
		Componente digitalizzazione imprese	36,5%	
		Componente turismo e cultura	17,6%	
M2	32,8%	Componente economia circolare e agricoltura sostenibile	5,3%	
		Componente energie rinnovabili, idrogeno, reti e mobilità sostenibile	23,8%	
		Componente efficienza energetica e riqualificazione edifici	40,2%	
		Componente tutela del territorio e risorsa idrica	15,1%	

% di risorse per il Sud			
M3	44,4%	Componente investimenti sulla rete ferroviaria	46,0%
		Componente logistica ed intermodalità	35,1%
M4	44,2%	Componente potenziamento servizi di istruzione	50,1%
		Componente dalla ricerca all'impresa	34,4%
M5	39,2%	Componente politiche per il lavoro	54,3%
		Componente infrastrutture sociali, famiglie, terzo settore	30,3%
		Componente interventi speciali per la coesione territoriale	82,3%
M6	29,1%	Componente reti di prossimità, strutture e telemedicina per l'a.s.t.	35,3%
		Componente innovazione, ricerca e digitalizzazione del SSN	24,9%

Fonte: elaborazione SRM.

4. Gli obiettivi raggiungibili e l'impatto atteso sul territorio

Date le risorse assegnate, rilevanti sono gli impatti che si potranno raggiungere nei prossimi anni: il Ministero per il Sud e la Coesione territoriale stima una crescita del Pil meridionale, nel quinquennio 2021-2026, del 24% circa rispetto al valore assoluto del 2020. Una crescita considerevole che si inserisce in un contesto nazionale che segnerebbe un +16% (per il Centro-Nord sarebbe invece del 13% circa).

In termini assoluti, nel 2026 il Mezzogiorno registrerebbe, quindi, quasi 84 miliardi di euro di Pil aggiuntivo, ricchezza a cui andrebbe aggiunta la capacità moltiplicativa dell'accresciuta produttività e della maggior capacità dell'area – e del Paese – di sostenere la competitività.

Diretta conseguenza dell'applicazione completa delle misure del Piano sarebbe un maggior peso del Pil meridionale su quello nazionale, riducendo di fatto il gap oggi esistente tra le due macroaree del Paese. Nello specifico, qualora le misure del Piano siano pienamente applicate, la rappresentatività del Mezzogiorno potrebbe crescere, da qui al 2026, di 1,5 punti percentuali.

Si tratta, in ogni caso, di un processo graduale legato non solo all'andamento degli investimenti che verranno fatti sulla base della disponibilità delle risorse, ma anche agli effetti degli stessi investimenti che, essendo in molti casi infrastrutturali e di medio e lungo periodo, hanno bisogno di tempo per mostrare appieno il loro potenziale in termini di impatto economico.

Ne deriva che, nel 2026, il Pil nazionale potrebbe essere 3,6 punti percentuali in più rispetto allo scenario base, ossia quello che avremmo senza l'applicazione del PNRR. L'andamento annuale risulterebbe pressoché uniforme lungo tutto l'orizzonte del Piano con uno scostamento per l'anno in corso di 0,7 p.p.

In tale quadro, rilevante sarebbe l'apporto alla crescita legato alle Regioni del Mezzogiorno. Dalle stime emerge come il contributo allo scostamento attribuibile all'area sarebbe pari a 0,2 p.p. per quest'anno e potrebbe raggiungere la quota di 1 p.p. per il triennio 2024-2026.

Tab. 4. Impatto macroeconomico nazionale del PNRR (scostamento percentuale rispetto allo scenario base) e contributi allo scostamento attribuibile al Mezzogiorno.

<i>Impatto PNRR Italia</i>						
	<i>2021</i>	<i>2022</i>	<i>2023</i>	<i>2024</i>	<i>2025</i>	<i>2026</i>
Pil	0,5	1,2	1,9	2,4	3,1	3,6
Consumi privati	-0,2	-0,6	-0,6	0,0	1,0	1,9
Investimenti totali	2,8	7,6	11,6	12,5	11,8	10,4
Importazioni	0,2	1,0	1,9	2,7	3,4	4,0
Esportazioni	-0,2	-0,5	-0,2	0,6	1,6	2,7
<i>Contributo allo scostamento percentuale attribuibile al Mezzogiorno</i>						
	<i>2021</i>	<i>2022</i>	<i>2023</i>	<i>2024-2026</i>		
Pil	0,2	0,7	1,0	1,0		
Consumi	0,3	0,8	1,1	1,1		
Spesa pubblica	0,2	0,5	0,8	0,6		
Investimenti	0,6	2,0	3,5	3,9		
Occupazione	0,3	0,8	1,1	1,1		

Fonte: PNRR, 2021.

Come ben sottolineato nel Piano stesso, le stime calcolate si riferiscono all'impatto immediato del Piano sull'economia del Mezzogiorno, ovvero agli effetti che si verificheranno durante il suo periodo di attuazione. Tuttavia, va specificato che la modernizzazione delle infrastrutture per i trasporti e le telecomunicazioni, gli investimenti nelle rinnovabili, il potenziamento dell'istruzione e della formazione sono tutti fattori che, anche attraverso l'impulso all'accumulazione di

capitale nel settore privato, continueranno a sospingere la crescita del Pil del Mezzogiorno anche su un arco di tempo più lungo.

Bisogna, poi, evidenziare come, al di là della crescita del Pil, uno degli obiettivi guida del PNRR è quello di migliorare significativamente gli indicatori di inclusione di genere e di ridurre il tasso di disoccupazione giovanile. L'empowerment femminile, il contrasto alle discriminazioni di genere e l'aumento delle prospettive occupazionali dei giovani sono, infatti, obiettivi orizzontali a tutte le componenti del Piano.

Secondo le stime elaborate, a livello nazionale l'occupazione femminile potrebbe registrare un incremento di 3,7 p.p. nell'ultimo triennio dell'orizzonte temporale previsto rispetto allo scenario di base, mentre quella giovanile avrebbe una crescita del 3,3 p.p.

In tale contesto, il Mezzogiorno emergerebbe, per entrambe le componenti, per un'accentuata attivazione di occupazione raggiungendo, nell'ultimo triennio del Piano, uno scostamento rispetto allo scenario base di 5,5 p.p. per l'occupazione femminile e uno di 4,9 p.p. per quella giovanile.

Tab. 5. Impatto del PNRR sull'occupazione femminile e giovanile (scostamenti% rispetto allo scenario base).

	2021	2022	2023	2024-2026
Occupazione totale	0,7	2,2	3,2	3,2
Occupazione femminile	0,9	2,6	3,4	3,7
Occupazione femminile Mezzogiorno	1,3	3,8	5,0	5,5
Occupazione giovanile	0,7	2,2	3,0	3,3
Occupazione giovanile Mezzogiorno	1,0	3,3	4,5	4,9

Fonte: PNRR, 2021.

5. Il ruolo delle riforme per una crescita stabile e duratura

Per l'ottenimento di tali risultati sarà determinante l'effettiva applicazione del Piano con un'ingente mole di investimenti e una tempistica precisa alla base degli stessi. Tuttavia, ciò potrebbe non bastare per garantire la sostenibilità nel tempo della crescita dell'economia del Paese e della riduzione del gap esistente tra Mezzogiorno e Centro-Nord.

A tal fine, infatti, sarebbe necessario mettere in campo ulteriori misure in grado di dare slancio, per un arco temporale che va ben oltre gli anni coperti dal PNRR, a tutte le potenzialità espresse dalle Regioni del Sud e legate non solo alla sfera produttiva ma anche, ad esempio, al mondo della formazione, quindi dell'università e della ricerca.

Da qui la necessità di accompagnare gli investimenti previsti dal PNRR con una serie di riforme e misure di politica economica che coinvolgano, sinergicamente, numerosi ambiti del tessuto socioeconomico.

Del resto, come lo stesso Piano sottolinea, «le linee di investimento devono essere accompagnate da una strategia di riforme orientata a migliorare le condizioni regolatorie e ordinamentali di contesto e a incrementare stabilmente l'equità, l'efficienza e la competitività del Paese. In questo senso le riforme devono considerarsi, allo stesso tempo, parte integrante dei piani nazionali e catalizzatori della loro attuazione».

Sono, quindi, previste dal Piano tre tipologie di azioni: orizzontali, abilitanti e settoriali.

Le prime consistono in innovazioni strutturali dell'ordinamento, d'interesse trasversale a tutte le Missioni del Piano, idonee a migliorare l'equità, l'efficienza e la competitività e, con esse, il clima economico del Paese. Il Piano ne individua due: la riforma della pubblica amministrazione e la riforma del sistema giudiziario.

Le riforme abilitanti riguardano, invece, gli interventi funzionali a garantire l'attuazione del Piano e in generale a rimuovere gli ostacoli amministrativi, regolatori e procedurali che condizionano le attività economiche e la qualità dei servizi erogati ai cittadini e alle imprese. Tra questi ultimi interventi si annoverano le misure di semplificazione e razionalizzazione della legislazione e quelle per la promozione della concorrenza.

Le riforme settoriali, infine, sono quelle contenute all'interno delle singole Missioni, cioè le misure consistenti in innovazioni normative relative a specifici ambiti di intervento o attività economiche, destinate a introdurre regimi regolatori e procedurali più efficienti nei rispettivi ambiti settoriali (ad esempio, senza pretesa di esaustività, le procedure per l'approvazione di progetti su fonti rinnovabili, o la normativa di sicurezza per l'utilizzo dell'idrogeno, la legge quadro sulla disabilità, la riforma della non autosufficienza, il Piano strategico per la lotta al lavoro sommerso, i servizi sanitari di prossimità).

Devono poi considerarsi concorrenti alla realizzazione degli obiettivi generali del PNRR anche altre misure che, seppure non comprese

nel perimetro del Piano, sono destinate a seguirne l'attuazione. Si tratta delle riforme di accompagnamento, tra le quali devono includersi gli interventi programmati dal Governo per la razionalizzazione e l'equità del sistema fiscale e per l'estensione e il potenziamento della rete di protezione sociale dei lavoratori.

Ognuna di esse (e, allo stesso tempo, tutte nel loro insieme) può avere un importante impatto tanto nella realizzazione delle Misure previste per il prossimo quinquennio quanto per la costruzione di un Sistema Paese più efficiente, che garantisca la possibilità di mantenere un buon livello di crescita anche oltre la linea temporale coperta dal Piano.

Guardando all'impatto generabile, quindi, il PNRR riporta una stima del possibile effetto che le tre principali riforme (Pubblica Amministrazione, Giustizia e Concorrenza e Imprese) avrebbero sull'assetto economico del Paese. Nello specifico, queste, disegnate per colmare il divario con la frontiera efficiente della PA, migliorare il sistema giudiziario riducendo i tempi dei processi e aumentare la concorrenza sui mercati, potrebbero comportare un aumento del Pil nel lungo periodo superiore a 3 p.p.

Tab. 6. Effetti macroeconomici complessivi delle riforme (scostamenti% rispetto allo scenario base).

	<i>T+5</i>	<i>T+10</i>	<i>Lungo periodo</i>
Pil	1,4	2,5	3,3
Consumi privati	1,2	2,3	3,1
Investimenti totali	1,4	2,7	3,8

Fonte: PNRR, 2021.

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

6. I primi risultati raggiunti

Come noto, il PNRR è stato definitivamente approvato a livello europeo il 13 luglio 2021 e nell'allegato alla Decisione di esecuzione

del Consiglio sono stati elencati gli investimenti e le riforme, divise per “missione” e “componente”, e sono indicati – per ogni investimento o riforma – i traguardi (*milestones*) e gli obiettivi (*targets*) da raggiungere. Al loro raggiungimento è legata l’assegnazione delle risorse, con i relativi indicatori qualitativi (per i traguardi) e quantitativi (per gli obiettivi) e, nell’allegato alla Decisione, vengono indicate le rate in cui è suddiviso il contributo finanziario non rimborsabile e il prestito.

Ad oggi, quindi, a seguito dell’adozione da parte del Consiglio UE della Decisione di esecuzione, la Commissione ha già versato all’Italia (il 13 agosto 2021) un prefinanziamento per un importo del 13% del contributo finanziario non rimborsabile e del prestito, per complessivi 24,894 miliardi di euro (8,957 miliardi di contributo finanziario non rimborsabile e 15,937 miliardi da prestiti). Importo destinato alle prime misure da attuare previste dal PNRR.

Nello specifico, i target da raggiungere per l’anno in corso sono 51 tra riforme ed investimenti, dove questi ultimi comprendono anche l’adozione di atti di normativa primaria e secondaria o di atti amministrativi diretti a disciplinare specifici settori e da cui dipende l’utilizzabilità di risorse finanziarie dedicate per linee di intervento.

I 51 target sono divisi in 24 investimenti e 27 riforme da adottare e, secondo il recente monitoraggio sull’attuazione del PNRR, sono stati raggiunti 13 obiettivi.

In particolare, relativamente agli investimenti, a settembre 2021 ne risultano già definiti 5, pari al 21% del totale; per tutti i restanti sono state invece avviate le procedure di realizzazione. Per quel che riguarda le riforme, invece, ne sono state definite 8, pari al 30% del totale; per le altre 19 è invece in corso il procedimento di approvazione.

Alcune considerazioni conclusive

Le risorse UE hanno sempre rappresentato un’importante leva su cui puntare per realizzare investimenti e accrescere la competitività del sistema economico tanto a livello nazionale quanto meridionale. Ciò è ancor più vero oggi con una mole di risorse mai registrata in passato, con 750 miliardi di euro del Next Generation da aggiungere e integrare ad un Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) da 1.074 miliardi.

Le risorse a disposizione delle Regioni del Mezzogiorno nei prossimi anni superano i 200 miliardi di euro e possono quindi rappresentare un volano importante non solo per la ripartenza post-Covid ma anche per dare avvio ad una nuova fase di sviluppo per il rilancio dell'area.

Nell'ambito delle politiche comunitarie, centrale è oggi il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) che prevede per il nostro Paese circa 222 miliardi di euro da spendere entro il 2026.

Il Mezzogiorno, destinatario di circa il 40% delle risorse complessive, si conferma un'area di primaria importanza per il perseguimento di una ripresa strutturale, sostenibile e durevole dell'economia nazionale.

Grandi sono, quindi, le attese per i prossimi anni e altrettanto grandi sono le potenzialità dell'area su cui agire.

Affinché gli obiettivi posti possano essere raggiunti al meglio è, infatti, necessario puntare sulle forze endogene del territorio, legate non solo ai suoi settori di punta ma anche a quegli elementi trasversali in grado di influire sull'economia nella sua totalità.

Come dimostrano numerose analisi di SRM¹, per il Mezzogiorno si possono individuare dei pilastri portanti legati tanto a dei settori specifici dell'economia – quali il turismo, i porti e lo shipping, l'energia e l'economia sociale – quanto a degli elementi trasversali in grado di influire sull'economia nella sua totalità (formazione e la ricerca, digitalizzazione e l'innovazione, ambiente e sostenibilità).

È su tutti questi elementi che si deve lavorare, singolarmente e nella loro complementarità, per realizzare uno sviluppo duraturo nel tempo.

Bibliografia

Governo Italiano (2021), *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*.

Governo Italiano (2021), *Monitoraggio e stato di attuazione delle misure previste dal PNRR nel 2021*.

SRM (2021), *Mezzogiorno: panorama economico di mezz'estate*.

SRM (Anni vari), *Dossier UE*.

¹ Si veda: SRM, 2021.

Indicatori per la misura della capacità di assorbimento dei progetti finanziati dai fondi di coesione: un approfondimento per il ciclo di programmazione 2007-2013

Paolo Feletig, Santino Piazza**

Introduzione

Si è da poco concluso il ciclo di programmazione dei fondi di coesione 2014-2020, almeno formalmente, e l'attenzione è già rivolta al nuovo settennio di programmazione (2021-2027), che redistribuirà 330,6 miliardi di euro in Europa, di cui 43,5 saranno destinati all'Italia¹ al fine di rispondere al peggioramento delle condizioni economiche e sociali delle regioni in ritardo di sviluppo «nel corso della lunga crisi originata dal dissesto finanziario globale e dalla crisi del debito sovrano, e la nuova ponderazione di altri fattori diversi del Pil pro capite» (ACT, 2018).

Contemporaneamente sono in corso le prime erogazioni dei fondi del PNRR destinati all'Italia, con risorse provenienti dal Next Generation EU, ovvero il piano straordinario mobilitato in risposta alla pandemia dall'Unione Europea. Le risorse del NGEU per il nostro paese sommano a 191,5 miliardi di euro per il periodo 2021-2026.

Tra le preoccupazioni ricorrenti, nella letteratura specialistica e tra i policy-makers europei, vi è quella relativa alla capacità del nostro Paese di assorbire nei tempi prestabiliti un tale quantitativo di risorse, e di canalizzare la spesa verso obiettivi capaci di massimizzarne l'impatto di medio e lungo periodo sul prodotto potenziale e sulla produttività totale dei fattori.

Limitando lo sguardo al primo punto, ovvero alla capacità di assorbimento delle risorse europee in tempi ragionevoli, il tema è stato trattato da studi accademici (Tosun, 2014 per una rassegna) e nella letteratura grigia (che comprende documenti per i policy-makers e

* Ires Piemonte.

¹ Un aumento delle dotazioni da 36,2 a 38,6 miliardi di euro a prezzi costanti al 2018, se confrontato con il precedente ciclo di programmazione.

studi fatti su commissione a favore delle istituzioni pubbliche italiane e europee, ECA, 2018). Esiste un'ampia convergenza sul fatto che il nostro Paese non sia (e non sia stato) in grado di assorbire con una tempistica adeguata le risorse stanziare dai fondi di coesione europei. Anche nell'ultimo ciclo di programmazione, formalmente concluso ma ancora in pieno corso (2014-2020), si rilevava (OpenCoesione, gennaio 2021) come l'Italia a metà 2020 avesse speso solo il 39% dei fondi impegnati. Ad oggi il totale della spesa certificata ammonta al 42% delle risorse complessive in dotazione per la Politica di Coesione (OpenCoesione, luglio 2021), un dato in linea con i target di spesa UE per il nostro Paese, ma non ancora soddisfacente.

Sfruttando le informazioni relative ai progetti finanziati con i fondi di coesione contenute nel portale OpenCoesione², l'iniziativa di Open Government Data più ambiziosa a livello europeo sulle politiche di coesione coordinata dal Dipartimento per le Politiche di Coesione della Presidenza del Consiglio dei Ministri, e concentrando l'analisi sul ciclo di programmazione 2007-2013, ripercorreremo alcune delle principali evidenze disponibili sulla bassa capacità di assorbimento delle risorse europee nelle Regioni italiane, stimando alcune grandezze relative alla spesa erogata per progetti avviati al di fuori del "normale" svolgimento del ciclo di programmazione. Questi progetti avrebbero contribuito in misura significativa allo sforzo compiuto dal nostro Paese per chiudere il ciclo di programmazione senza perdere le risorse allocate per i programmi operativi, e costituiscono un terreno di indagine prezioso per comprendere le dinamiche realizzative dei programmi operativi finanziati dalle risorse di coesione.

1. Il tasso di assorbimento delle risorse europee per la coesione: la situazione italiana relativa al ciclo 2007-2013

Le informazioni riportate nel seguito si basano su elaborazioni effettuate a partire dagli open data presenti nel portale OpenCoesione (d'ora in avanti OC), relativi alla programmazione 2007-2013. La scelta di questo ciclo di programmazione è dettata dal fatto che è l'unico osservabile interamente in OC e, pertanto, l'unico su cui ad

² <https://opencoesione.gov.it/>.

oggi si possano condurre analisi ex post non viziate da modifiche nelle dotazioni e negli impegni di spesa a seguito di riprogrammazioni e di altre procedure in itinere, elementi potenzialmente in grado di distorcere l'interpretazione dell'avanzamento delle erogazioni. La lentezza con cui procede la rendicontazione dei pagamenti indica come il ciclo di programmazione 2014-2020 sia ad oggi ancora lontano dall'essere concluso. Si ricorda in proposito che il ciclo di programmazione 2014-2020 è solo nominalmente concluso e la rendicontazione dei pagamenti sarà ammessa secondo la regola dell' $n+3$, secondo la quale i pagamenti ammessi da parte dell'UE (e quindi rimborsabili) saranno accettati fino al terzo anno successivo la chiusura del ciclo di programmazione.

L'utilizzo di indicatori di "ritardo" nell'avanzamento dei progetti, sfruttando le informazioni parziali contenute nei dati OC, possono falsare l'interpretazione dell'avanzamento procedurale del ciclo in corso 2014-'20, tenuto conto che esistono alcune significative criticità nell'utilizzo di variabili che riportano le date relative all'iter procedurale dei progetti nelle fasi in itinere del ciclo stesso (per una analisi dei ritardi realizzativi basata su queste variabili per il ciclo 2014-20 si veda Crescenzi *et al.*, 2021).

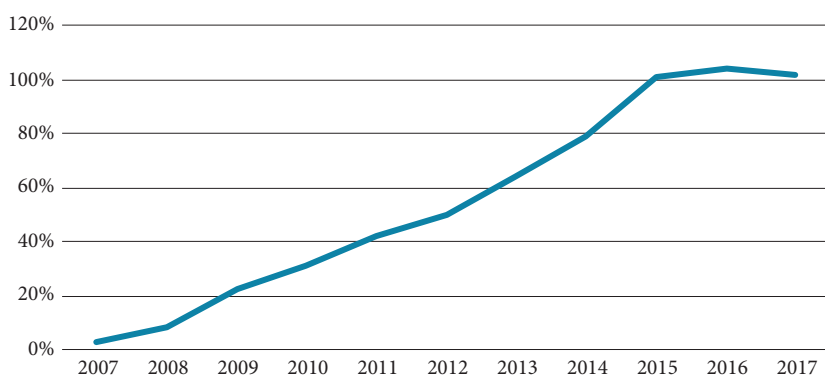
Nelle nostre elaborazioni sono stati inclusi tutti i progetti relativi alla programmazione 2007-2013 FESR (Fondo Europeo di Sviluppo Regionale) e FSE (Fondo Sociale Europeo) presenti nel database OC. Sono stati esclusi circa 60.000 progetti su circa 900.000 disponibili identificati secondo lo status di avanzamento in corso e per i quali i pagamenti non sono ancora stati conclusi per il ciclo di programmazione in questione. Per agevolare il confronto temporale, nell'analisi delle spese a valere sui fondi di coesione, si è scelto di classificare le regioni utilizzando un criterio intermedio rispetto alle ripartizioni ufficiali adottate nel primo (2007-'13) e nel secondo (2014-'20) ciclo di programmazione. Le ripartizioni scelte sono rispettivamente *Convergenza* (Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sicilia) e *Competitività* (tutte le altre Regioni).

Una prima evidenza, per il nostro Paese, del difficile avvio del processo di programmazione 2007-2013, si indica in Fig. 1, dove si mostra la quota di realizzazione dei pagamenti, costruita utilizzando a numeratore la spesa rendicontabile per i fondi FESR e FSE e a denominatore i c.d. finanziamenti pubblici netti, ovvero il costo totale

pubblico, al netto delle economie generate durante il processo di implementazione dei progetti. Questa è la definizione da noi preferita di tasso di assorbimento.

In Fig. 1 si mostra come, dopo un biennio iniziale con una dinamica di crescita molto lenta, vi sia un progressivo recupero, fino alla completa saturazione delle risorse disponibili nel biennio successivo la fine del ciclo di programmazione.

Fig. 1. Tasso di assorbimento cumulato risorse UE. FESR e FSE. Italia. 2007-2017. In%.



Fonte: elaborazioni su dati OC.

In questa ricostruzione si nota come l'obiettivo del completo assorbimento delle risorse allocate per l'Italia sia stato alla fine ottenuto, anche se la completa saturazione dei fondi è avvenuta dopo il 2013, quando il tasso era ancora fermo al 64% (Fig. 1). Purtroppo per valutare i diversi tassi di assorbimento nei Paesi europei destinatari dei fondi di coesione non esiste una base dati dettagliata come OC, e non è possibile confrontare le nostre evidenze con altri risultati disponibili in letteratura. L'assenza di un criterio di costruzione dell'indicatore omogeneo non rende ragione del ranking internazionale del nostro Paese. I lavori di valutazione in itinere del tasso di assorbimento italiano dopo la scadenza naturale del ciclo di programmazione, nel 2016, fornito dalla DG Regio della commissione (Ismeri *et al.*, 2016) forniva un dato di assorbimento delle risorse pari a circa il 75% per il ciclo 2007-'13, ben al di sotto della soglia del 95%, ovvero quella che

veniva considerata valida, a fine 2015, per ammettere che lo stato era stato in grado di spendere quanto allocato fino alla fine del ciclo di programmazione, diversamente da quanto da noi ricostruito (Fig. 1, anno 2015) per il medesimo anno.

Dopo una lenta crescita delle erogazioni si evidenzia quindi una forte accelerazione dopo il 2013, con una saturazione dei fondi disponibili nel 2015. Come si è arrivati a un assorbimento pari al 100% per questo ciclo di programmazione, e quali procedure sono state messe in opera per accelerare l'assorbimento di risorse e non incorrere nel decommitment dei fondi dopo due anni dalla scadenza del ciclo 2007-'13?

Indichiamo di seguito i due interventi che hanno contribuito in misura significativa a migliorare il nostro tasso di assorbimento di risorse (FESR e FSE), che risultava tra i più bassi, insieme alla Spagna e altri Paesi dell'Est europeo durante il ciclo naturale di programmazione (ECA, 2018):

1. riduzione della quota di cofinanziamento nazionale e regionale (nell'ordine di poco meno di 14 miliardi di euro), a fronte del mantenimento delle quote comunitarie;
2. interventi da parte delle Autorità di Gestione per riallocare le risorse, sia per il FSE che per il FESR, verso misure che risultavano avere maggior successo, abbandonando azioni scarsamente attrattive e per le quali le spese non risultavano erogate.

Ricordiamo che per il ciclo di programmazione 2007-2013, la conclusione effettiva è avvenuta nel 2017, dopo gli ultimi assestamenti delle dotazioni dei programmi, in seguito ai processi di riprogrammazione delle risorse, che si accompagnavano in molti casi a una diminuzione del cofinanziamento regionale e nazionale.

La Tab. 1 mostra quanto siano state rilevanti lungo il ciclo di programmazione le modifiche alle disponibilità delle risorse per i programmi operativi appartenenti al FESR e a FSE. Nel complesso, la dotazione di POR FSE al 2017 è diminuita del 12% circa rispetto al 2009, mentre la dotazione del POR FESR è diminuita del 25% nel medesimo periodo (Tab. 1).

Come si vede in Tab. 1, le Regioni convergenza hanno subito una rilevante contrazione delle dotazioni in sede di riprogrammazione, in una forbice tra il -25 e il -35% circa, per entrambi i fondi. Il caso della Puglia si distingue perché il taglio consistente si rileva solo sul

FESR e non sul FSE. Anche le Regioni competitività hanno subito una riduzione della dotazione, ancorché di minore entità, con l'eccezione dell'Emilia-Romagna, che vede aumentare la dotazione del 10% per il FESR e del 5% per il FSE e il Friuli-Venezia Giulia, che vede un calo significativo del FESR (-23%), non dissimile da quello subito dalle Regioni convergenza. Si nota un rilevante calo dei fondi in tutte le Regioni più piccole a statuto ordinario, nel Centro-Sud e nel Nord.

Se si confronta la spesa certificata per i POR FSE al 2013 con la dotazione che avevano i fondi al 2013, si rileva un indicatore di assorbimento delle risorse pari al 64% in media, mentre se si confronta la spesa al 2013 con la dotazione indicata al 2009 tale indicatore scende al 57%.

Allo stesso modo per quanto riguarda i POR FESR, la spesa certificata rispetto alle dotazioni 2013 risulta essere del 50%, lo stesso indicatore al 2009 risulta essere di 13 punti percentuali inferiori.

Differenze ancora più marcate emergono se guardiamo al livello regionale, determinando per alcuni territori, specialmente tra le Regioni convergenza, un tasso di assorbimento pesantemente sotto la media italiana nel caso venga utilizzato il livello di dotazione di inizio programmazione, ma che, contrariamente, non risulta penalizzare allo stesso modo queste Regioni nel caso venga utilizzato il denominatore aggiornato al 2017.

Si conferma quindi che la quota di realizzazione dei progetti, vista attraverso il rapporto tra erogazioni e dotazioni, migliora significativamente dopo la riprogrammazione delle risorse UE, e di quelle per il cofinanziamento, in particolare per le Regioni convergenza, ma con significativi miglioramenti anche per le Regioni competitività (si veda il punto 1)³.

2. La “corsa” per la chiusura del ciclo di programmazione 2007-’13: i progetti in limine

Oltre ai due sopra citati, sono rilevanti altri 4 meccanismi, ammessi in seguito alla contrattazione avvenuta tra lo Stato italiano e la commissione, utilizzati per alzare l'assorbimento di risorse attraverso meccanismi derogatori, finalizzati a saturare la disponibilità di risorse

³ Questo miglioramento, di tutto rilievo, comporta la progressiva erosione del criterio dell'addizionalità.

Tab. 1. Dotazioni e pagamenti a valere sui fondi FESR e FSE per Regione. Ciclo di programmazione 2007-13. Valori in miliardi di euro e%.

	Calabria	Campania	Puglia	Sicilia	Basilicata	Abruzzo	Emilia Romagna	Friuli venezia-giulia	Lazio	Liguria	Lombardia	Marche	Molise	P.A. Bolzano	P.A. Trento	Piemonte	Toscana	Umbria	Valle d'aosta	Veneto	Sardegna	Totale per
Dotazione totale programma 2009	0,86	1,12	1,28	2,10	0,32	0,32	0,81	0,32	0,74	0,40	0,80	0,28	0,10	0,16	0,22	1,01	0,66	0,23	0,08	0,72	0,73	13,25
Dotazione totale programma 2017	0,57	0,79	1,23	1,39	0,32	0,28	0,85	0,32	0,73	0,39	0,80	0,28	0,10	0,10	0,22	1,00	0,66	0,23	0,06	0,71	0,68	11,70
Spesa certificata totale 2013	0,48	0,44	0,70	0,88	0,23	0,18	0,58	0,22	0,43	0,23	0,48	0,17	0,06	0,07	0,17	0,64	0,42	0,14	0,04	0,46	0,47	7,48
Diminuzione dotazione 2009-2017	-33%	-30%	-4%	-34%	0%	-13%	5%	-1%	-1%	-1%	0%	-1%	0%	-37%	-1%	-1%	-1%	-1%	-22%	-1%	-7%	-12%
Percentuale pagato 2013 -dotazione 2013	83%	56%	57%	63%	71%	67%	68%	69%	59%	59%	60%	61%	60%	65%	78%	64%	64%	61%	61%	65%	69%	64%
Percentuale pagato 2013 -dotazione 2009	55%	39%	55%	42%	71%	58%	72%	69%	58%	58%	60%	60%	60%	41%	78%	64%	63%	60%	48%	64%	64%	57%
Dotazione totale programma 2009	3,00	6,86	5,24	6,54	0,75	0,35	0,30	0,74	0,53	0,53	0,53	0,29	0,19	0,07	0,06	1,08	1,13	0,35	0,05	0,45	1,70	30,57
Dotazione totale programma 2017	2,00	4,58	3,85	4,36	0,60	0,31	0,38	0,23	0,74	0,53	0,53	0,29	0,14	0,07	0,06	1,03	1,02	0,30	0,05	0,45	1,36	22,88
Spesa certificata totale 2013	0,73	1,45	2,48	1,64	0,45	0,19	0,25	0,15	0,43	0,32	0,33	0,17	0,11	0,05	0,04	0,64	0,65	0,20	0,03	0,27	0,78	11,37
Diminuzione dotazione 2009-2017	-33%	-33%	-26%	-33%	-20%	-11%	10%	-23%	-1%	-1%	0%	-1%	-26%	-1%	-3%	-5%	-9%	-15%	-1%	-1%	-20%	-25%
Percentuale pagato 2013 /dotazione 2017	36%	32%	65%	38%	74%	62%	65%	64%	59%	61%	63%	60%	79%	62%	60%	62%	63%	69%	59%	61%	58%	50%
Percentuale pagato 2013 /dotazione 2009	24%	21%	47%	25%	59%	56%	72%	49%	58%	60%	63%	59%	58%	61%	58%	60%	57%	59%	59%	60%	46%	37%

Fonte: elaborazioni su dati OC.

per i fondi FESR e FSE, in particolare a ridosso della scadenza del ciclo. In proposito va ricordato come sia stato istituito un coordinamento ad hoc tra la Commissione e il nostro Paese, motivato dalle preoccupazioni per la debole performance italiana in termini di assorbimento di risorse a metà del ciclo di programmazione 2007-13 (CDC, 2017).

Questi meccanismi, approvati dalla Commissione (ECA, 2018), sono elencati di seguito:

3. ammissione del rimborso di spesa per progetti a cavallo tra la programmazione in scadenza (2013) e la nuova 2014-2020 (suddivisione in fasi di progetti finanziati da un volume ingente di risorse, e caratterizzati da meccanismi attuativi a elevata complessità);
4. deroga a favore di misure adottate per portare a conclusione progetti di taglia superiore ai 5 milioni di costo non ancora conclusi al 2013 ma non suddivisi in fasi (c.d. progetti non funzionanti);
5. incentivazione all'utilizzo di strumenti di ingegneria finanziaria, ovvero misure di sostegno finanziario agli investimenti che possono assumere la forma di prestiti, garanzie rimborsabili, partecipazione al capitale di rischio. Questi strumenti godevano di un duplice vantaggio: l'effetto di mobilitazione (effetto leva) di ulteriori risorse pubbliche o private, a integrazione dei Fondi pubblici iniziali, e il carattere rotativo della dotazione assegnata, per cui si rendeva possibile il reimpiego dei medesimi fondi più di una volta⁴;
6. ammissione dello strumento dei Progetti chiamati Retrospektivi. Per evitare il disimpegno delle somme conseguente alla mancata erogazione della spesa, sono stati ammessi progetti, finanziati a valere su altre fonti e già avviati (o addirittura già completati) prima che il contributo UE sia formalmente richiesto, così da poter produrre giustificativi di spesa entro la data del 31 dicembre 2015 (n+2). Questi progetti, per essere ammessi, dovevano essere compatibili con le priorità e le regole europee.

Ognuno di questi meccanismi derogatori si caratterizza per procedure di attivazione, controllo e valutazione finale specifici, ma ciò che li

⁴ Si tratta di una modalità che può attivare comportamenti positivi da parte dei destinatari finali (i prestiti devono essere rimborsati, le garanzie svincolate, gli investimenti azionari restituiti) generando un più efficiente impiego dei fondi rispetto alle sovvenzioni a fondo perduto (Cdc Italia, 2018).

caratterizza trasversalmente è la rilevanza che hanno assunto, insieme agli interventi di cui al punto 2 indicato nel paragrafo precedente, a partire dal 2013, imponendo una decisa accelerazione all'assorbimento di risorse, in tutto il territorio nazionale.

L'esercizio che segue fornisce una prima stima aggregata per ogni Regione dell'insieme dei progetti che sono stati iniziati durante il settennio e quindi definibili come realizzazioni entro la scadenza "ordinaria" della programmazione della Politica di Coesione Europea, in contrapposizione ai progetti in limine, ovvero progetti avviati oltre le tempistiche della programmazione, potenzialmente appartenenti a una delle 4 tipologie indicate in precedenza (progetti retrospettivi, divisi in più fasi, a cavallo del ciclo 2007-'13 e 2014-'20 e quelli finanziati con strumenti di ingegneria finanziaria al di fuori del ciclo naturale), oltre ovviamente ai progetti avviati e conclusi all'interno della finestra temporale tra 01/01/2014 e 31/12/2015 (punto 2 indicato in precedenza) a seguito di riprogrammazione di risorse.

La definizione di "ordinario" o in limine (termine preferibile a "ritardo") rappresenta qui un mero criterio classificatorio, utile a collocare le date di inizio progetto in una delle due fasi che caratterizzano il timing del ciclo di programmazione. Per i programmatori, il ciclo naturale dell'implementazione dei progetti è evidentemente quello che si chiude con la data ultima della presentazione dei rendiconti (il 2015 per il ciclo in analisi, e il 2023 per il ciclo di programmazione in corso), ma ai fini di una prima delimitazione dei progetti che caratterizzano la corsa per saturare le risorse disponibili può costituire un utile riferimento temporale.

Questo è il primo tentativo, a nostra conoscenza, di ricostruire l'ammontare di risorse erogato "in ritardo" rispetto al quadro programmatico 2007-2013. Una notevole quantità di risorse è stata erogata a seguito di riprogrammazione, ovvero a seguito di interventi di cui al punto 2, o per consentire l'avvio delle deroghe di cui ai punti 3-6, ma non è disponibile un classificatore per individuare, all'interno degli open data OC, i progetti implementati attraverso uno dei cinque meccanismi (i punti da 2 a 6). Le informazioni presenti in OC utili a ricostruire lo storico di ogni progetto e individuarne la natura sono scarse e non sempre sufficienti a giustificare la scelta di incanalare un progetto tra quelli "ordinari" oppure tra i progetti caratterizzati da uno dei meccanismi derogatori prima descritti o anche semplicemente

progetti avviati dopo il 2013 ma rispettando la scadenza n+2. Per fare solo alcuni esempi, frequentemente le date intermedie delle fasi del progetto non sono coerenti con l'iter procedurale previsto, le variabili di identificazione dei progetti retrospettivi e dei progetti a cavallo dei cicli di programmazione non sono valorizzate, e quindi è difficile una attribuzione univoca, e non conosciamo l'appartenenza di un progetto a un bando chiuso nei tempi ordinari o a un bando aperto, o riaperto, dopo la chiusura al 31 dicembre 2013.

I risultati delle nostre elaborazioni preliminari crediamo possano costituire un primo passo per l'approfondimento del ruolo svolto dalle procedure avviate per accelerare l'assorbimento delle risorse nel ciclo 2007-'13 e definire un'agenda di ricerca per valutarne gli effetti sul tasso di assorbimento e sull'efficacia finale dei Programmi Operativi.

I progetti definiti in limine sono identificati come quei progetti che hanno una data di inizio effettiva antecedente l'inizio (2007) o successiva la fine (2013) del ciclo di programmazione, corrispondenti ai segmenti blu in Fig. 2.

Fig. 2. Timing dei progetti per il ciclo 2007-'13.



Fonte: elaborazione degli autori.

La data scelta per collocare temporalmente il progetto è definita in OC come quella del momento di inizio effettivo del progetto. Questa può coincidere, ma anche essere antecedente alla data effettiva di inizio della prima fase dell'iter procedurale (studio di fattibilità e progettazione per gli investimenti, aggiudicazione gara per gli altri) descritto nella Tab. 2 per le tre categorie di progetto da noi individuate. La croce indica a quale fase del progetto corrisponde la data da noi scelta.

Tab. 2. Fasi dell'iter procedurale dei progetti secondo le categorie di spesa. Fondo FESR.

Fasi del progetto								
Tipologia di progetto	Studio di fattibilità	Progettazione preliminare	Progettazione definitiva	Progettazione esecutiva	Aggiudicazione gara	Stipula del contratto / attribuzione finanziamento	Esecuzione	Collaudo
Realizzazione opera	X							
Acquisto di beni o servizi					X			
Concessione di incentivi					X			

Fonte: elaborazione degli autori.

La selezione di questa variabile si giustifica con il fatto che lo studio di fattibilità e la progettazione preliminare dovrebbero essere requisiti necessari (costituiscono la documentazione preliminare) per la partecipazione ai bandi (spesso vengono richieste relazioni descrittive, elaborati studi, relazioni tecnico-economiche, preventivi di spesa relativi al progetto), in mancanza dei quali si rischia l'esclusione. La documentazione preliminare dovrebbe dunque essere prodotta e presentata all'interno della finestra temporale intercorrente tra l'apertura del bando e la scadenza della presentazione delle domande, a sostegno dell'ipotesi secondo cui il progetto, ovvero il timing che la nostra variabile di riferimento indica, è collocabile temporalmente non lontano dal bando stesso. Ipotizzando che sia procedura ordinaria quella che vede un bando attivabile e/o attivato all'interno del periodo di programmazione, tutti i progetti da noi selezionati con un timing riferito alle date contenute nella finestra temporale in bianco (Fig. 2) sono da noi attribuiti alla procedura di realizzazione "ordinaria" mentre quelli al di fuori si ipotizza appartengano a bandi/inviti/avvisi collocabili in limine o comunque non appartenenti alla programmazione "ordinaria".

Se analizziamo solo i dati OC relativi ai due fondi FESR e FSE, notiamo come su un totale di erogazioni pari a circa 35 miliardi, le somme di pertinenza dei progetti in limine sono pari a circa 8,54 miliardi, il 24% del totale (Tab. 3).

Tab. 3. Erogazioni per i fondi FESR e FSE nel ciclo di programmazione 2007-'13. Valori correnti.

	<i>Totale</i>	<i>In limine</i>	<i>Quote% In limine</i>
Convergenza	20.850.524.142	6.491.998.788	31%
Competitività	14.244.442.503	2.052.945.570	14%
Totale	35.094.966.645	8.544.944.358	24%

Fonte: elaborazioni su dati OC.

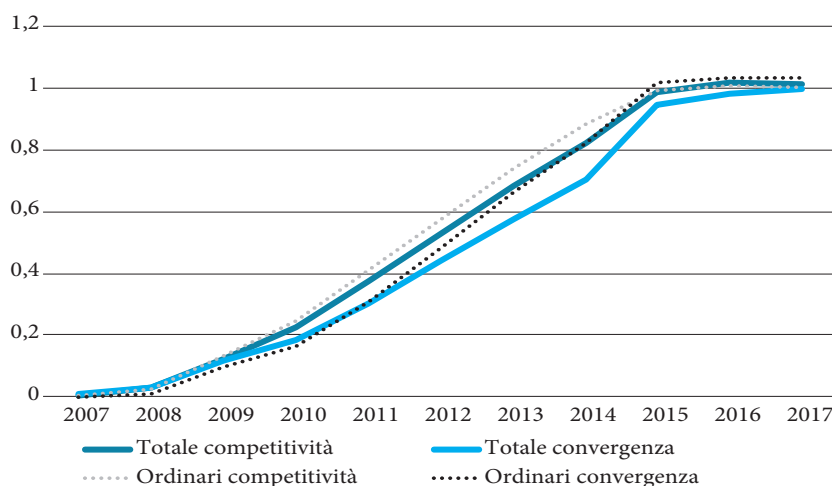
Il totale relativo ai progetti in limine nelle Regioni competitività (superiore ai 2 miliardi di euro) pesa per il 14% sul totale delle erogazioni, mentre nelle Regioni convergenza il totale (6,5 miliardi di euro circa) pesa per il 31%.

3. Il ritardo nel tasso di assorbimento aggregato: il ruolo delle regioni convergenza, con qualche approfondimento dedicato alle regioni competitività

La lentezza nell'assorbimento delle risorse (Fig. 1), che confermava la difficoltà del nostro paese di rendere operativi i programmi e erogare la spesa certificabile alla UE prima del 2013, è stata giustificata nella letteratura specializzata sulla base di differenze territoriali nella capacità di programmare, gestire e realizzare i progetti. Il candidato "naturale", più volte richiamato per spiegare la non brillante performance nazionale, è il gruppo delle Regioni convergenza (Banca d'Italia, 2014).

Le elaborazioni presentate in Tab. 3 indirettamente confermano il ruolo delle Regioni convergenza in questo processo, in ragione dell'elevato importo erogato per progetti in limine, e dunque al di fuori della programmazione "ordinaria" dei fondi di coesione. Per un confronto della quota di realizzazione della programmazione 2007-2013 nelle due macro-ripartizioni si ritiene utile ricostruire i tassi di assorbimento, basandosi sui dati OC, al lordo e al netto dei progetti da noi definiti in limine (Fig. 3).

Fig. 3. Tasso di assorbimento cumulato risorse UE per i fondi FESR e FSE. Andamento della spesa certificata nel periodo 2007-2017. In quota%.



Fonte: elaborazioni su dati OC.

Come si indica in Fig. 3, la linea blu chiaro continua, ovvero quella da riferirsi all'assorbimento di risorse totali nelle Regioni convergenza, è sempre inferiore a quella riferita alle regioni competitività (linea blu scuro continua). L'indicatore di assorbimento da noi costruito, che utilizza i pagamenti totali monitorati, mostra come nel 2013, ultimo anno di programmazione, l'assorbimento totale nelle Regioni convergenza era pari al 57%, contro un 68% nelle Regioni competitività. Il divario esiste, circa il 10%, ancorché inferiore a quanto indicato ad esempio in Banca d'Italia (Banca d'Italia, 2014), che riportava una quota del 14%, o in Commissione UE (Ismeri, 2013), secondo cui lo scarto si assesterebbe al 13%. Anche in questo caso, le basi dati utilizzate e la scelta delle variabili per costruire l'indicatore di assorbimento si rivelano un fattore decisivo per la lettura della dinamica realizzativa.

In Fig. 3 si mostra come il confronto nello stato di avanzamento dei pagamenti in quota sul totale delle risorse disponibili per i progetti approvati tra Regioni convergenza e competitività si riduca qualora si utilizzino solo i progetti ordinari, ovvero al netto dei progetti che sono stati avviati prima o dopo il ciclo naturale di programmazione. Nell'anno in cui la distanza tra i due tassi di assorbimento è più elevata (il 2014), la distanza si riduce a circa 6 punti percentuali (righe tratteggiate in Fig. 2).

L'implementazione in limine dei progetti avrebbe quindi aggravato il divario nel tasso di assorbimento tra Regioni convergenza e Regioni competitività.

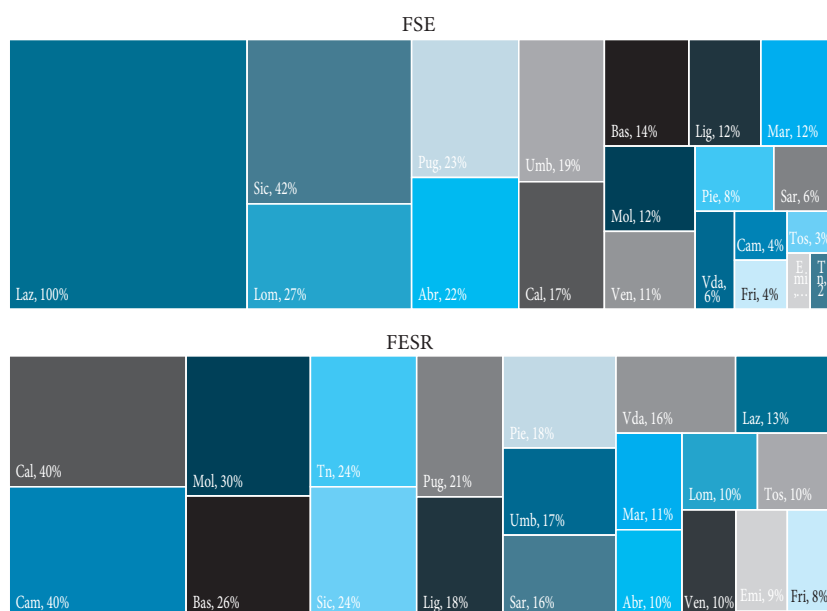
Le quote di progetti in limine nelle singole Regioni da noi ricostruite sono riportate in Fig. 4. Le percentuali più elevate di progetti in limine finanziati tramite FESR sono da imputarsi alle Regioni convergenza, con punte del 40% in Calabria ed in Campania. Si conferma quindi la concentrazione elevata di progetti implementati al di fuori del ciclo ordinario nelle Regioni convergenza. Si indicano però quote elevate di progetti in limine anche in Regioni del Nord come la PA di Trento (24% per il FESR) e il Piemonte (18% per il FESR). Per quanto riguarda il FSE tutti i progetti attivati in Lazio sono da ritenersi in limine⁵, mentre in Sicilia sono il 42% ed in Lombardia il 27%. Vi sono

⁵ Come in altri casi, l'FSE in Lazio presenta progetti che dal punto di vista dell'iter procedurale e finanziario sono caratterizzati da datazione e imputazione di beneficiari incerte, ovvero non agevolmente classificabili nelle procedure ordinarie. Il dato potrebbe

alcune eccellenze tra le Regioni del Nord. Alcune amministrazioni regionali per entrambi i fondi hanno fatto ricorso in misura ridotta, in termini aggregati, a progetti in limine, tra le quali l'Emilia-Romagna, il Friuli-Venezia Giulia o la Provincia autonoma di Bolzano.

La diffusione dei progetti in limine non è dunque una caratteristica esclusiva delle Regioni convergenza, confermando come la necessità di accedere ai finanziamenti avviando progetti al di fuori delle scadenze "naturali" per non incorrere nel meccanismo del decommitment, sia una procedura che tutte le amministrazioni si trovano a utilizzare, seppur con intensità differente.

Fig. 4. Quote% finanziamento progetti in limine sul totale per tipologia di Fondo.



Fonte: nostre elaborazioni su dati OC.

Dal momento che la dinamica di realizzazione del FESR, vista attraverso la lente della velocità con cui crescono i pagamenti relativi

quindi avere valenza esclusivamente contabile, e comunque interessare progetti effettuati nel ciclo ordinario.

alla quota di progetti finanziati, è nettamente inferiore se confrontata con i pagamenti relativi al FSE, abbiamo scelto il primo fondo per un approfondimento delle informazioni sui progetti in limine. Al 2013, il tasso di assorbimento nazionale FSE era pari al 73%, contro un 58% per il FESR.

È la natura stessa dei progetti finanziati tramite il FESR che giustifica la scelta di questo approfondimento. Rispetto al fondo FSE, che finanzia prevalentemente spesa in conto corrente, il FESR finanzia in buona parte spesa in conto capitale. Le spese per investimenti impongono un timing realizzativo differente in ragione delle procedure di progettazione, avvio e implementazione, che dipendono non solo dalla capacità delle istituzioni che programmano e attuano, ma dal contesto normativo che determina le regole e le procedure di controllo dei processi di realizzazione e spesa (si veda la Tab. 2 per una sintesi delle fasi realizzative).

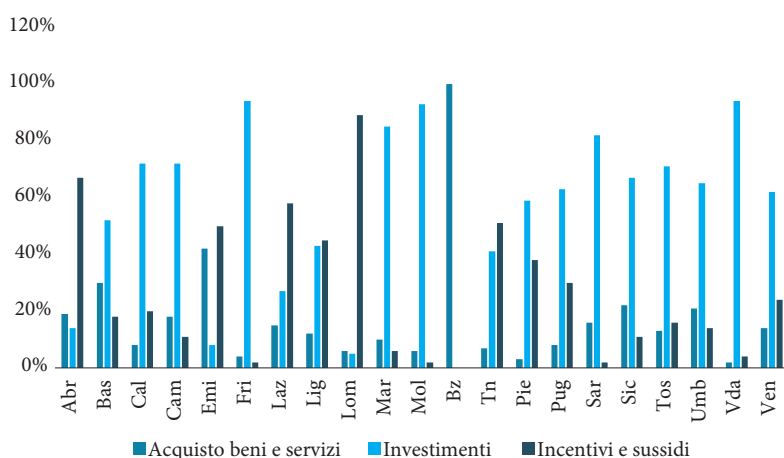
Per quanto riguarda la tipologia di spesa che caratterizza i progetti in limine attivati tramite il FESR si può osservare la Fig. 5. Si può indicare una concentrazione tra le categorie di spesa investimenti fissi delle erogazioni per progetti in limine. Si indica come nelle Regioni del Nord più grandi la Toscana (71%), il Veneto (62%), il Friuli Venezia Giulia (94%) e il Piemonte (59%) presentino quote rilevanti tra i progetti di investimento. Si segnala tra le Regioni grandi del Nord la quota più bassa in Emilia-Romagna (8%) per investimenti fissi. Le Regioni più piccole hanno quasi tutte elevate quote di progetti in limine sul totale.

Per la PA di Bolzano tutti i progetti in limine individuati fanno riferimento ad acquisto di beni o servizi, mentre per la Lombardia l'89% di questi è attivato per sussidi a famiglie o incentivi alle imprese. Anche la Liguria (45%) e il Piemonte (38%), tra le Regioni del Nord, presentano una quota rilevante di progetti in limine sul totale dei progetti realizzati per gli incentivi e sussidi alle imprese. Nel Centro, le regioni Abruzzo (67%) e Lazio (58%) hanno una quota preponderante di progetti in limine in quest'ultima categoria.

Si rileva come la quota prevalente di progetti in limine nelle Regioni convergenza sia da attribuire agli investimenti (con punte che superano il 70% in Campania e Calabria), tenuto conto della prevalenza di questo tipo di interventi in questi territori a valere sul FESR, rispetto a quanto avviene nel Nord Italia, dove gli interventi si spostano in maniera significativa sul supporto alle imprese e altri tipi di sussidi.

Evidenziamo qui solo di sfuggita, il tema meriterebbe ben altro approfondimento, come una lettura degli indicatori di assorbimento relativi ai progetti di investimento FESR da noi ricostruiti riproponga i dubbi, più volte richiamati, sull'adeguatezza di questo tipo di fondi a fini di contrasto degli effetti negativi dei cicli economici, ovvero per fornire un *tempestivo* impulso macroeconomico, in particolare nei territori caratterizzati da forte riduzione dell'attività economica.

Fig. 5. Quote% finanziamento progetti in limine sul totale per categoria di spesa. Fondi FESR.

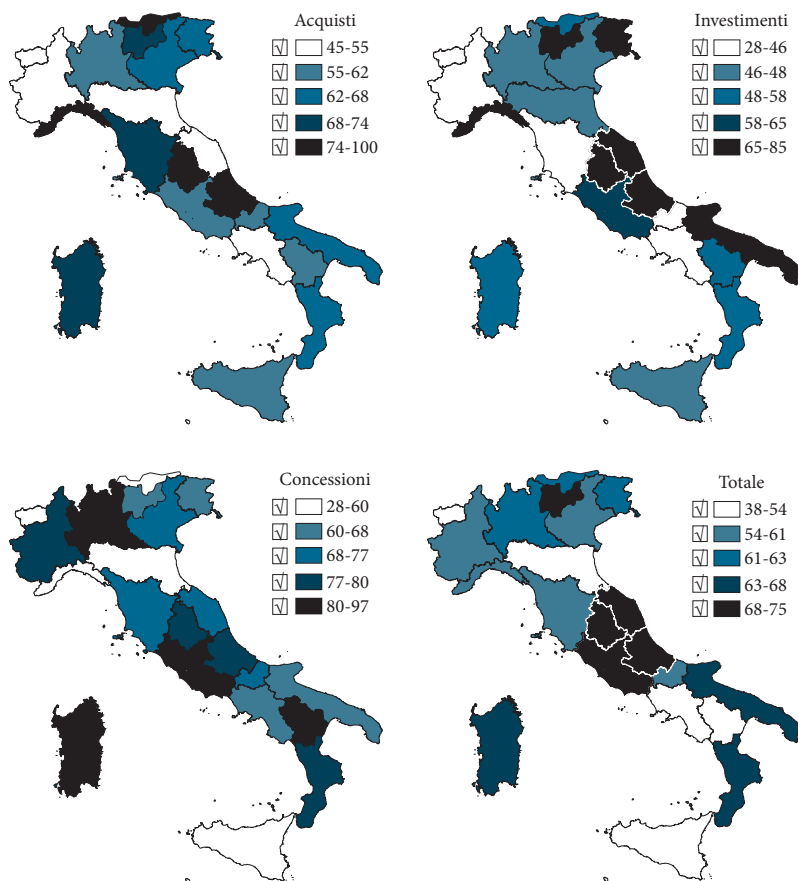


Fonte: nostre elaborazioni su dati OC.

4. I divari regionali nei tassi di assorbimento fino al 2013: una rilettura per categoria di spesa

Le mappe presentate in Fig. 6 mostrano l'assorbimento delle risorse al 2013, calcolato come pagamenti monitorati cumulativi alla fine dell'anno rispetto al totale dei finanziamenti dei progetti classificati come non in limine, per ogni Regione e per singole categorie di intervento (acquisto di beni e servizi, investimenti e sussidi alle imprese).

Fig. 6. Quote% di avanzamento dei pagamenti al 2013 per progetti ordinari FESR. Per categoria di spesa.



Fonte: elaborazioni su dati OC.

Dalle mappe si rileva come il tasso di assorbimento calcolato all'ultimo anno del ciclo di programmazione FESR (2013) renda eterogeneo il quadro da più parti evidenziato, ovvero una difficoltà di assorbimento concentrata esclusivamente nelle Regioni convergenza.

Se osserviamo la dinamica realizzativa degli investimenti, al 2013 le Regioni "in ritardo" sembrano essere, oltre alla Sicilia e alla Campania (queste Regioni sono quasi sempre presenti tra quelle in ritard-

do per le diverse categorie di spesa), alcune Regioni del Nord come la Toscana e il Piemonte, oltre a Regioni più piccole come Molise e Valle d'Aosta. Per quel che riguarda gli acquisti di beni e servizi, la dinamica più lenta si rileva in Valle d'Aosta e nelle Marche (sotto il 50%), insieme a Piemonte, Emilia-Romagna e Campania. Per quel che riguarda la Concessione di contributi alle imprese, Valle d'Aosta, Bolzano e Sicilia avevano una quota ancora inferiore al 50% nel 2013, seguite da Liguria ed Emilia-Romagna mentre gli altri territori, eccetto il caso della Liguria, presentavano una percentuale di avanzamento superiore al 60%.

L'equivalenza tra lentezza nell'assorbimento di risorse calcolata sull'intero ciclo (quindi non limitata alla finestra 2007-'13) e indici di qualità istituzionale penalizzerebbe le Regioni convergenza, caratterizzate dai più bassi indici di qualità istituzionale (per un esempio, Arbolino *et al.*, 2020) e tassi di realizzazione cumulati al di sopra delle Regioni competitività, ma i dati da noi ricostruiti, limitati alla programmazione e realizzazione "ordinaria", propongono una lettura più complessa della distribuzione congiunta dei tassi di realizzazione e degli indici di capacità istituzionale, tenuto conto della rilevante differenza nelle risorse disponibili per le singole Regioni all'interno dell'area convergenza rispetto alle altre (per una discussione sull'applicazione degli indici di qualità istituzionale al tasso di assorbimento nel contesto regionale italiano, si segnala Polverari, 2020). Il tema appare di rilevante interesse, tenuto conto dell'elevata mole di risorse destinata ai territori all'incrocio tra PNRR e nuova programmazione europea 2021-'27. Se la quantità di risorse erogata per progetti in limine nelle Regioni convergenza ha giocato un ruolo decisivo nell'allargare i divari nella performance realizzativa, le evidenze da noi offerte fino al 2013 giustificano un approfondimento dei divari nel tasso di assorbimento anche per le Regioni del Centro-Nord (si vedano Bachtrögl, 2019 e UVI, 2018) attraverso l'analisi di questo tipo di progetti.

5. Conclusioni

Nel presente lavoro abbiamo ricostruito, utilizzando gli open data OC, un indicatore di assorbimento delle risorse di coesione per i fondi FESR e FSE nel ciclo 2007-'13, con alcuni approfondimenti sulle dina-

niche realizzative territoriali limitate al FESR basati sulla distinzione tra progetti realizzati durante il ciclo “naturale” di programmazione e progetti avviati al di fuori del quadro temporale “ordinario”, i c.d. progetti in limine. La definizione di “ordinarietà” da noi introdotta non ha alcuna valenza formale, tenuto conto che il programma 2007-'13 prevedeva una conclusione caratterizzata dal criterio n+2, ma introduce un timing coerente con quello frequentemente utilizzato in letteratura per valutare il “ritardo” nazionale e regionale nella realizzazione dei progetti.

La spesa erogata per i progetti in limine avrebbe consentito, insieme al salvagente fornito dalla riduzione delle quote di cofinanziamento nazionale e regionale, di accelerare l'assorbimento di risorse per questo ciclo di programmazione, fino a una completa saturazione nel biennio 2015-'16. La rilevante mole di risorse erogate, da noi stimate oltre il 2013, per i due fondi di coesione FESR e FSE (il 24% del totale circa) giustifica l'attenzione per queste grandezze, e stimola la ridefinizione di una agenda di ricerca dedicata all'approfondimento delle caratteristiche di queste tipologie di progetti per il ciclo di programmazione 2007-'13 e per quello in corso (2014-'20).

Le Regioni convergenza si caratterizzano per una quota di risorse erogate per progetti in limine doppia rispetto a quella delle Regioni competitive. Si segnala anche nelle Regioni del Nord Italia la presenza di quote significative di progetti implementati in “ritardo”, a conferma di quanto sia stato, e sia, rilevante l'affanno realizzativo anche al di fuori dei territori convergenza.

Le indicazioni che provengono dalla lettura dei tassi di assorbimento delle risorse a livello nazionale e regionale basate sui dati OC per il ciclo 2007-'13 giustificano una riconsiderazione critica della lettura che viene fornita della dinamica della erogazione delle risorse per i progetti attraverso la nozione di “ritardo”. Questa dinamica va definita all'interno del quadro delle procedure che ne governano la programmazione e il rimborso in sede europea. Il meccanismo di realizzazione del budget viene messo in opera successivamente alla preparazione dei piani operativi e questi quasi sempre sono approvati in ritardo. Tale meccanismo prevede la regola del n+2 (per il ciclo 2007-'13) o n+3 (per il ciclo 2014-'20), ovvero si ammette lo spostamento oltre la fine “naturale” dei cicli di programmazione delle procedure di rendicontazione, evitando la possibile perdita dei fondi messi

a disposizione dalla UE, e sono ammesse deroghe quali quelle da noi evidenziate nel lavoro. La nozione di “ritardo” applicata al processo di assorbimento dei fondi non può essere separata dal ruolo giocato da questi meccanismi, tenuto conto che, tra le altre motivazioni che spiegano la lenta partenza dell’assorbimento di risorse, vi è la necessità di assorbire le risorse dei precedenti cicli di programmazione, insieme alle procedure di chiusura dei cicli di rendicontazione.

Preliminare dunque alla stima delle determinanti delle differenze nei tassi di assorbimento nazionali e regionali attraverso indicatori aggregati quali le proxy della qualità istituzionale, o il grado di sviluppo locale, è la comprensione del ruolo giocato dalla complessità procedurale, riferita al quadro normativo europeo in materia di gestione dei fondi di coesione, e il carattere multi-livello e multi-settore dei processi di programmazione e realizzazione dei progetti, che si muovono all’interno del peculiare contesto regolatorio nazionale (norme sugli appalti e sulla valutazione degli impatti ambientali delle opere, per fare qualche esempio relativo ai progetti di investimento). Sebbene questo quadro sia comune a tutte le Regioni, e quindi le differenze nelle capacità realizzative siano addebitabili ai programmatori e/o attuatori locali, anche il riparto delle competenze programmatiche (e quindi di attuazione) conta. Non tutte le Regioni presentano il medesimo riparto delle competenze in materia di progettazione dei bandi, tenuto conto dell’elevata concentrazione di spesa infrastrutturale nelle Regioni del Sud rispetto a quelle del Centro-Nord. Frequentemente il disegno dei bandi è di estrema rilevanza per il successo di un progetto, per la sua attrattività ed efficacia, e non si può fare a meno di valutare le differenze nell’efficacia dell’azione programmatica svolta da un ministero (ente di governo centrale) o da un ente regionale (o altri enti decentrati), così come dal livello di governo, o dal tipo di attore privato, coinvolto nell’attuazione finale. I progetti in limine possono prevedere mutamenti nella distribuzione delle responsabilità di avvio dei bandi, così come una revisione dei criteri di aggiudicazione per accelerare l’assorbimento di risorse. Queste procedure influenzerebbero in maniera decisiva non solo la dinamica dei pagamenti, ma soprattutto gli esiti in termini di efficacia dei progetti.

Non crediamo sia possibile evitare un passaggio attraverso l’analisi dei processi, dei programmi e dei livelli di governo implicati nella realizzazione dei progetti finanziati dalla politica di coesione, in par-

ticolare per quella letteratura che si occupa della qualità istituzionale quale filtro di lettura della dinamica realizzativa dei fondi europei, pena la potenziale irrilevanza delle analisi orientate alla misurazione della capacità realizzativa delle diverse amministrazioni (o dei livelli di governo) coinvolte (almeno al livello programmatorio) nei territori.

Questo approfondimento, in particolar modo a fronte delle necessità imposte dai fondi del PNRR in materia di selezione degli enti di programmazione e di rapidità di esecuzione, sembra della massima rilevanza, a maggior ragione stante il persistente divario nel tasso di assorbimento tra Regioni convergenza e competitività da noi stimato sui dati 2007-'13.

Infine, ricordiamo come vi sarebbero rischi per la coerenza dei programmi in limine, o almeno per alcune tipologie tra quelle da noi indicate, con gli obiettivi di coesione a monte. Questa è una delle criticità presentate dai progetti il cui finanziamento ha consentito una accelerazione dell'assorbimento di risorse di coesione nel ciclo 2007-'13, insieme alla qualità dei progetti in limine realizzati. Di questi elementi deve tenere conto il decision-maker nazionale ed europeo nel disegno di meccanismi per facilitare l'assorbimento di risorse. Il trade-off tra efficienza delle procedure di erogazione delle risorse ed efficacia finale dei progetti realizzati deve quindi essere attentamente valutato.

Questo lavoro crediamo possa costituire un contributo, aperto alla revisione e al raffinamento metodologico, a supporto dell'analisi delle dinamiche realizzative dei progetti finanziati dai fondi di coesione, e a questo proposito si auspica una maggiore accessibilità alle informazioni utili alla ricostruzione puntuale delle caratteristiche dei progetti in limine, ricostruzione non consentita all'interno delle fonti attualmente disponibili.

Bibliografia

- ACT, (2018), *Fondi Europei 2021-2027 - Politica di coesione, guida al negoziato sul bilancio Ue*, Agenzia per la Coesione Territoriale, 2018.
- Applica, Ismeri Europa, Cambridge Economic Associates, (2016), *Synthesis report, Ex post evaluation of Cohesion Policy programmes 2007-2013, focusing on the European*

- Regional Development Fund (ERDF) and the Cohesion Fund (CF)*, Task 3 Country Report Italy, September.
- Arbolino R., Di Caro P., Marani U. (2020), *Did the Governance of EU Funds Help Italian Regional Labour Markets during the Great Recession?*, in «JCMS. Journal of Common Market Studies», 58, pp. 235-255, <https://doi.org/10.1111/jcms.12900>.
- Bachtrögl J., Hammer C., Reuter W.H., Schwendinger, F. (2019), *Guide to the galaxy of EU regional funds recipients: evidence from new data*, in «Empirica», 46, pp. 103-150.
- Banca d'Italia (2014), *Economie regionali. L'economia delle regioni italiane. Dinamiche recenti e aspetti strutturali*, n. 43, dicembre.
- CDC (2017), *I rapporti finanziari con l'Unione europea e l'utilizzazione dei Fondi comunitari*, Corte dei Conti, Relazione annuale.
- CPT Temi (2020), *Analisi settoriali supportate dai dati CPT, Istruzione*, https://www.agenziacoesione.gov.it/wp-content/uploads/2021/01/CPT_Istruzione.pdf.
- Crescenzi R., Giua M., Valeria Sonzogno G. (2021), *Mind the clock: an evidence-based approach to the implementation of Next Generation EU*, Geography and Environment Discussion Paper Series, n. 24, Department of Geography and Environment, LSE, London (UK).
- ECA (2018), *Commission's and Member States' actions in the last years of the 2007-2013 programmes tackled low absorption but had insufficient focus on results*, European Court of Auditors, n. 17.
- Iseri Europa (2013), *Country Report on Achievements of Cohesion policy*, Task 2, Country Report Italy, Final.
- Polverari, L. (2020), *La capacità amministrativa in Italia: sfide, opportunità e prospettive*, Quaderno SVIMEZ, n. 63.
- Tosun J. (2014), *Absorption of regional funds*, in «JCMS. Journal of Common Market Studies», 52, pp. 371-387, <https://doi.org/10.1111/jcms.12088>.
- UVI, Ufficio Valutazione Impatto (2018), *L'impatto della politica di coesione in Europa e in Italia*, Documento di Valutazione n. 11, Senato della Repubblica.

Indice

Parte congiunturale La congiuntura della finanza decentrata

Introduzione alla prima parte <i>Agnese Sacchi</i>	7
I comuni nell'era covid: le risorse finanziarie e le prospettive per il futuro <i>Claudia Ferretti, Giuseppe Francesco Gori, Patrizia Lattarulo</i>	27
Le regioni e l'emergenza sanitaria: i primi effetti sulle entrate tributarie degli Enti <i>Roberta Di Stefano, Claudia Ferretti, Roberta Garganese</i>	55
Il finanziamento degli investimenti degli enti locali e territoriali: gli strumenti ed il loro utilizzo <i>Salvio Capasso, Agnese Casolaro</i>	75

Parte monografica Le Regioni in epoca Covid

Introduzione <i>Paolo Liberati</i>	101
La gestione multilivello dell'emergenza sanitaria Covid-19 <i>Claudia Ferretti, Giuseppe Francesco Gori, Lisa Grazzini, Patrizia Lattarulo, Marika Macchi</i>	115

I servizi sociali tra vecchie e nuove disuguaglianze territoriali: risorse aggiuntive e obiettivi di servizio nel Fondo di Solidarietà Comunale <i>Roberta Garganese, Francesco Porcelli</i>	155
Il potenziamento degli asili nido per ridurre le distanze educative, sociali e territoriali <i>Elisabetta Tondini, Mauro Casavecchia</i>	189
Le Regioni italiane tra trend demografici e supporto pubblico alle famiglie con figli: effetti distributivi e impatti territoriali di un sistema in fase di riforma <i>Matteo Corsi, Francesco Figari, Luca Gandullia</i>	225
Il catalogo regionale dei sussidi ambientali: il ruolo dei tributi regionali <i>Antonio Dal Bianco, Andrea Zatti</i>	251
Le dinamiche delle relazioni intergovernative Stato-Regioni durante l'emergenza sanitaria <i>Nicolò Paolo Alessi</i>	273
PNRR: progetti e risorse per il Mezzogiorno <i>Salvio Capasso, Agnese Casolaro</i>	289
Indicatori per la misura della capacità di assorbimento dei progetti finanziati dai fondi di coesione: un approfondimento per il ciclo di programmazione 2007-2013 <i>Paolo Feletig, Santino Piazza</i>	303

STAMPATO IN ITALIA
nel mese di dicembre 2021
da Rubbettino print per conto di Rubbettino Editore srl
88049 Soveria Mannelli (Catanzaro)
www.rubbettinoprint.it

La crisi sanitaria ha contribuito a rendere più visibili alcune problematiche che il nostro Paese aveva già da tempo necessità di risolvere, quali: il riassetto dei rapporti tra Amministrazioni centrali e decentrate e le disparità territoriali nella garanzia dei servizi essenziali per i cittadini.

La parte congiunturale del Rapporto, introdotta da Agnese Sacchi, analizza e interpreta i primi effetti prodotti sulla finanza pubblica dalla crisi sanitaria, che sono in larga parte destinati a perdurare. Il futuro dei sistemi di finanza territoriale, dopo la pandemia, dipenderà fortemente dal consolidamento di un equilibrio tra spesa sanitaria e modalità del suo finanziamento, ovvero, in primo luogo, dal completamento del lento processo di standardizzazione del fabbisogno sanitario. La parte monografica, introdotta da Paolo Liberati, si sofferma sui processi di riforma e di razionalizzazione che, nel post-pandemia, saranno indispensabili, anche per un efficace utilizzo dei fondi del PNRR. Come sottolineato dai capitoli del Rapporto, i processi di transizione “verde” e “digitale” non potranno prescindere, nel nostro Paese, da un’opportuna considerazione dei trend demografici e dei divari territoriali, che sono infrastrutturali e di produttività, ma anche relativi al livello dei servizi essenziali: sanità, scuola, Welfare e trasporti.



L'IREs produce studi monografici sulla struttura e sull'evoluzione del governo locale del Piemonte. Le vicende della finanza locale e le sue dinamiche nella regione sono analizzate anche nell'ambito dell'annuale relazione socio-economica.



L'IRPET si occupa di finanza territoriale, nei diversi aspetti del decentramento, della fiscalità e della spesa pubblica. Attraverso la disponibilità di base dati aggiornate e la propria modellistica, simula gli effetti delle riforme di finanza pubblica e formula suggerimenti di policy.



SRM - Centro Studi con sede a Napoli, collegato al Gruppo Intesa Sanpaolo. Nato come presidio intellettuale e scientifico, ha come obiettivo il miglioramento della conoscenza del territorio sotto il profilo infrastrutturale, produttivo e sociale in una visione europea e mediterranea. Specializzato nell'analisi delle dinamiche regionali, con particolare attenzione al Mezzogiorno, ha dato vita a due osservatori permanenti che monitorano i Trasporti Marittimi, la Logistica e l'Energia.



PoliS-Lombardia – Istituto regionale per il supporto alle politiche della Lombardia – ha come mission il servizio e l'accompagnamento alla implementazione (e valutazione) delle politiche della Regione Lombardia, con particolare riferimento agli aspetti economici, sociali e territoriali.



La Fondazione IPRES – Istituto Pugliese di Ricerche Economiche e Sociali – è partecipata dalla Regione Puglia e da enti pubblici espressioni del sistema delle autonomie locali e funzionali del territorio regionale. L'attività di ricerca riguarda diversi ambiti: la finanza locale, il welfare, il capitale umano, la programmazione territoriale e lo sviluppo locale, le relazioni internazionali e i flussi migratori nell'area euro-mediterranea.



Liguria Ricerche S.p.A. supporta la Regione Liguria nell'attività di programmazione generale e di settore attraverso studi e ricerche sull'economia e la società ligure. La società svolge inoltre attività di assistenza tecnica a programmi e progetti cofinanziati dall'Unione Europea e dallo Stato che interessano il territorio regionale.



L'AUR, ente di ricerca della Regione Umbria, realizza studi e ricerche sulle trasformazioni e sugli andamenti congiunturali della struttura economica e sociale umbra e predispone analisi a supporto delle politiche territoriali ed economico-finanziarie della Regione.

Con il patrocinio di



ISBN 978-88-498-7029-9



9 788849 870299

Edizione fuori commercio