

Tra regole europee e autonomia regionale, la governance multilivello degli investimenti

Il sostegno agli investimenti delle amministrazioni locali: il ruolo delle Regioni e la Legge di Bilancio 145/2018 c. 134

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

Con l'uscita dalla fase più severa delle restrizioni sui conti pubblici, che hanno caratterizzato il nostro paese per oltre un decennio, dal 2017 in poi si apre una nuova stagione di rilancio degli investimenti pubblici e di misure di sostegno alla crescita. Le leggi di bilancio prevedono, dunque, accanto alla riapertura di spazi finanziari a favore degli enti territoriali (utilizzo degli avanzi), anche stanziamenti di risorse con una programmazione pluriennale. Vengono, così, impostati con cadenza annuale programmi di spesa articolati su più linee di intervento, rivolti a sostenere specifici settori (es. messa in sicurezza) o diverse tipologie di amministrazioni (es. enti con diversa natura giuridica o Comuni per classe dimensionale). Dalla sovrapposizione di successive programmazioni pluriennali, spesso oggetto di revisioni in corso d'opera, emerge, dunque, un quadro frammentato, di non semplice ricostruzione nella sua interezza. Si tratta dell'applicazione di una strategia basata sulla programmazione ordinaria, alla quale si aggiungerà presto il più corposo e importante piano europeo del PNRR. Questo specifico comma della L.B. per il 2019 (L.145/2018 c.134) assegna alle Regioni funzioni di governance degli investimenti territoriali, un ruolo di coordinamento e supporto alle amministrazioni locali, che rievoca esperienze precedenti (i cd. patti verticali) e che potrebbe trovare nuovo spazio nelle richieste di autonomia oggi al centro del dibattito pubblico. Non ultimo, siamo in procinto dell'adozione di nuove regole europee di controllo dei conti pubblici, con evidente necessità di misure di rigore finanziario, che inevitabilmente coinvolgeranno anche le amministrazioni decentrate. Ci si sta interrogando su come adattare queste misure alla necessità di investimento degli enti; su quali strumenti – dalla governance multilivello, al consolidamento finanziario per ambiti regionali –, potranno evitare l'effetto pro ciclico e depressivo sofferto nel decennio trascorso.

Questo che analizziamo può essere considerato, in definitiva, un modello di governance degli investimenti che, nell'ambito auspicabile di un accordo quadro o di una legge quadro di sistema, potrebbe meritare di essere generalizzato. Anche superando alcuni limiti tecnico-operativi di questa sperimentazione.

1. La Legge di Bilancio 145/2018, comma 134

In particolare, la legge di bilancio del 2019 (L. 145/2018) interviene a sostegno del riavvio degli investimenti pubblici da parte delle amministrazioni territoriali attraverso finanziamenti ordinari, riconoscendone – nel comma 134 – la governance alle amministrazioni regionali. Le amministrazioni regionali avevano, infatti, coperto un ruolo di supporto al territorio negli anni dei cd "patti verticali" intervenendo a sostenere i Comuni in difficoltà di bilancio, senza però grande successo, se non in alcune Regioni come Toscana e Emilia Romagna. Questo ruolo di intermediazione delle Regioni nella governance degli investimenti nasceva dalla necessità di ottimizzare gli spazi di bilancio disponibili, passando da un vincolo difficile da sostenere per il singolo Comune, ad un vincolo valido in aggregato, favorendo così la compensazione tra enti in necessità ed enti con minori pressioni e urgenze. L'altro aspetto interessante del comma riguarda l'ottica pluriennale, ovvero la garanzia di risorse in uno scenario di medio termine, necessa-

rio per favorire la programmazione finanziaria. Il c. 134 destina, quindi, risorse alle Regioni con il vincolo di trasferire ai Comuni almeno il 70% degli importi. Le risorse vanno a finanziare interventi di messa in sicurezza, e viene imposto altresì il vincolo di una rapida messa in opera da parte delle amministrazioni richiedenti (originariamente l'affidamento doveva essere realizzato entro 8 mesi, poi trasformati in 12 mesi nel 2022 D.L. 68/2022). Il c. 139 prevede invece una misura analoga, per Comuni potenzialmente beneficiari e ambito di intervento, ma attivata attraverso un finanziamento diretto ai Comuni da parte dello Stato.

La L. 145/2018 al c. 134 prevede, dunque:

c. 134. Al fine di favorire gli investimenti, per il periodo 2021-2033, **sono assegnati alle Regioni a statuto ordinario contributi per investimenti per la realizzazione di opere pubbliche per la messa in sicurezza degli edifici e del territorio, nel limite complessivo di 135 milioni di euro annui per gli anni dal 2021 al 2025, di 270 milioni di euro per l'anno 2026, di 315 milioni di euro annui per gli anni dal 2027 al 2032 e di 360 milioni di euro per l'anno 2033.** Gli importi spettanti a ciascuna Regione a valere sui contributi di cui al periodo precedente sono indicati nella tabella 1 allegata alla presente legge e possono essere modificati a invarianza del contributo complessivo, mediante accordo da sancire, entro il 31 gennaio 2020, in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano.

c. 135. I contributi per gli investimenti di cui al comma 134 sono assegnati **per almeno il 70%, per ciascun anno, dalle Regioni a statuto ordinario ai Comuni del proprio territorio entro il 30 ottobre dell'anno precedente al periodo di riferimento.** Il contributo assegnato a ciascun Comune è finalizzato a investimenti per:

- la messa in sicurezza del territorio a rischio idrogeologico;
- la messa in sicurezza di strade, ponti e viadotti;
- la messa in sicurezza degli edifici, con precedenza per gli edifici scolastici, e di altre strutture di proprietà dei Comuni.

c. 136. Il Comune beneficiario del contributo di cui al comma 135 è tenuto **ad affidare i lavori per la realizzazione delle opere pubbliche entro otto mesi decorrenti** dalla data di attribuzione delle risorse. I risparmi derivanti da eventuali ribassi d'asta sono vincolati fino al collaudo ovvero alla regolare esecuzione e successivamente possono essere utilizzati per ulteriori investimenti, per le medesime finalità previste dal comma 135, a condizione che gli stessi vengano impegnati entro sei mesi dal collaudo ovvero dalla regolare esecuzione.

c. 137. Le Regioni a statuto ordinario pongono in essere le azioni necessarie per un costante monitoraggio degli investimenti dei Comuni beneficiari dei contributi ed effettuano un controllo a campione sulle opere pubbliche oggetto dei medesimi contributi.

c. 138. Il monitoraggio delle opere pubbliche di cui ai commi da 134 a 137 è effettuato dai Comuni beneficiari attraverso il sistema previsto dal decreto legislativo 29 dicembre 2011, n. 229, classificando le opere sotto la voce «Contributo investimenti legge di bilancio 2019».

Federalismo in Toscana

c 139. Al fine di favorire gli investimenti sono assegnati ai Comuni contributi per investimenti relativi a opere pubbliche di messa in sicurezza degli edifici e del territorio, nel limite complessivo di 250 milioni di euro annui per gli anni dal 2021 al 2025, di 400 milioni di euro per l'anno 2026, di 450 milioni di euro annui per gli anni dal 2027 al 2031 e di 500 milioni di euro annui per gli anni 2032 e 2033. I contributi non sono assegnati per la realizzazione di opere integralmente finanziate da altri soggetti.

Le risorse messe in campo dalla L. 145/2018, come successivamente rideterminate art. 1 co. 809 della Legge 178/2020 erano di poco superiori a 3 miliardi nella prima versione della norma, per poi superare i 4 mld complessivi nella successiva revisione, per un periodo che va dal 2021 al 2034, per importi annui differenziati nel tempo a partire dai 135 milioni annui del 2021. La percentuale di risorse da destinare ai Comuni è di almeno il 70% e dunque quasi 3 miliardi devono essere destinati complessivamente ai Comuni, per importi concentrati tra il 2022 e il 2024 (Tab. 1).

Tabella 1
STANZIAMENTI DA LEGGE DI BILANCIO 2018 CC. 134 E 136 RIDETERMINATI CON L 178/2020 ART. 1 C. 809

Milioni euro	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	Totale
C. 134 (risorse a Regioni e Comuni)	135	135	135	135	135	270	315	315	315	315	315	315	360		3.195
C. 139 (risorse dallo Stato ai Comuni)	250	250	250	250	250	400	450	450	450	450	450	500	500		4.900
Rideterminazione L. 178/2020 (ex c. 134)	135	435	424	524	124	259	304	304	304	304	304	304	349	200	4.279
Di cui quota minima destinata ai Comuni 70%	94	304	297	367	87	181	213	213	213	213	213	213	244	140	2.993

Fonte: L.B. 145/2018 e successiva L. 178/2020 Art. 1 C. 809

2. Le Regioni e la gestione delle risorse per i Comuni della L. 145/2018 c. 134

Sulla base del monitoraggio del MEF RGS, dal 2021 al 2024 sono stati finanziati 6.700 progetti per un importo complessivo di 1,5 miliardi. Una cifra coerente con le risorse rese disponibili dalla programmazione pluriennale (Tab. 2).

importo elevato, al contrario della seconda che, invece distribuisce le risorse in modo capillare sul territorio, così come anche Emilia Romagna e Toscana. Seppure in generale l'importo medio degli interventi di messa in sicurezza sia molto basso (228 milioni di media nazionale), in alcune Regioni è quindi possibile riscontrare una concentrazione su maggiori dimensioni.

Tabella 2
NUMERO DI PROGETTI E FINANZIAMENTO PER ANNO

	2021	2022	2023	2024	Totale
Numero di progetti	2.369	1.612	1.286	1.444	6.711
Finanziamento (mln euro)	210	403,9	424,2	492,4	1.530,7

Fonte: MEF

Risorse L.B. 2018 rideterminato nel 2020 (mln euro)	2021	2022	2023	2024	Totale
	135	435	424,5	524,5	1519

Fonte: L.B. 2018 e succ. rideterminazione

La scelta generalmente condivisa dalle Regioni è di destinare quasi la totalità delle risorse disponibili alle amministrazioni del territorio, trattenendo solo risorse residuali (95 mln, pari al 6% del totale) per investimenti diretti della Regione. Gli ambiti di destinazione degli interventi sono, infatti, per lo più ricadenti nelle responsabilità di attori decentrati. I soggetti beneficiari a scala locale possono essere diversi, come gli ATO o amministrazioni intermedie, province, città metro. Ai soli Comuni viene destinato circa un miliardo, per finanziare 5,7mila progetti (Tab. 3).

Tabella 3
NUMERO DI PROGETTO E FINANZIAMENTO PER TIPOLOGIA DI ENTE BENEFICIARIO

	Finanziamento	% Finanziamento	Numero di progetti	% progetti
Altro	310.119.418	20,3	551	8,2
ATO	40.850.594	2,7	146	2,2
Città metropolitana	8.090.602	0,5	27	0,4
Comune	1.035.453.087	67,6	5.693	84,8
Provincia	29.217.212	1,9	63	0,9
Regione	95.959.112	6,3	165	2,5
Unione di Comuni	4.577.563	0,3	25	0,4
Comunità montana	6.435.204	0,4	41	0,6
TOTALE	1.530.702.793	100,0	6.711	100,0

La Campania finanzia 71 progetti con un importo medio per progetto di oltre 2,7 milioni. Al contrario la Lombardia presenta una maggiore polverizzazione ma anche diffusione degli interventi, con un numero di Comuni beneficiari che supera i 2000 e un importo medio di 100 mila euro. L'alto coefficiente di variazione segnala, comunque, la presenza anche di qualche intervento più significativo accanto alla moltitudine di piccoli (Tab. 4, Carte 5 e 6).

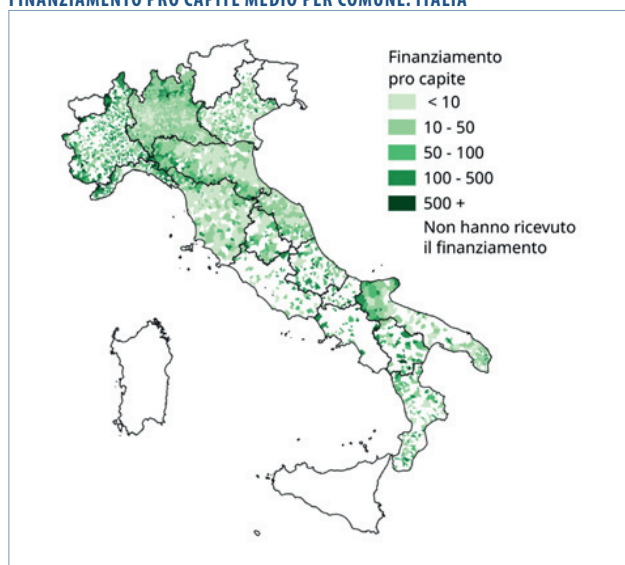
Le Regioni assumono politiche di sostegno molto diverse, e i due casi polari sono rappresentati dalla Campania e dalla Lombardia, la prima concentra le risorse su pochi interventi, anche di

Tabella 4
RISORSE PER REGIONE, IMPORTO MEDIO E COEFFICIENTE DI VARIAZIONE. TUTTI I PROGETTI. 2021-2024

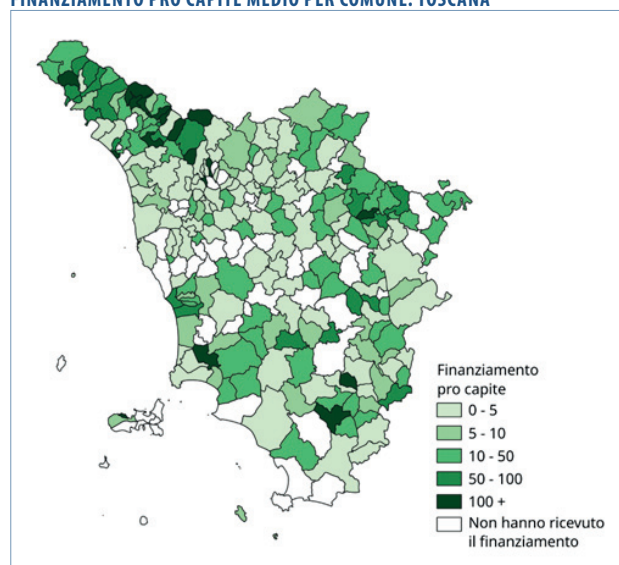
	Numero progetti finanziati	Finanziamento Euro	Numero progetti finanziati Comp%	Finanziamenti Comp. %	Pop Comp. %	Importo medio del finanziamento Euro	Coefficiente di variazione
Abruzzo	128	48.000.400	1,9	3,1	2,5	375.003	1,2
Basilicata	87	37.949.000	1,3	2,5	1,1	436.195	1,3
Calabria	189	44.354.700	2,8	2,9	3,7	234.681	2
Campania	71	205.951.387	1,1	13,5	11,2	2.900.724	1,9
Emilia-Romagna	781	126.833.885	11,6	8,3	8,8	162.399	1,1
Lazio	615	176.353.805	9,2	11,5	11,4	286.754	1,8
Liguria	228	47.235.945	3,4	3,1	3,0	214.709	0,9
Lombardia	2.277	265.325.291	33,9	17,3	19,8	116.524	6,6
Marche	360	52.889.622	5,4	3,5	3,0	146.916	2,2
Molise	28	9.542.498	0,4	0,6	0,6	340.803	1,1
Piemonte	606	124.305.110	9,0	8,1	8,5	205.124	1,1
Puglia	285	123.798.500	4,2	8,1	7,8	434.381	2,7
Toscana	590	118.660.000	8,8	7,8	7,3	201.460	2,2
Umbria	74	29.772.275	1,1	1,9	1,7	402.328	1
Veneto	392	119.730.376	5,8	7,8	9,7	305.435	2
TOTALE	6.711	1.530.702.793	100	100	100	228.395	3,8

Fonte: elaborazioni su Data set MEF

Carta 5
FINANZIAMENTO PRO CAPITE MEDIO PER COMUNE. ITALIA



Carta 6
FINANZIAMENTO PRO CAPITE MEDIO PER COMUNE. TOSCANA



Guardando più specificatamente alle amministrazioni comunali che partecipano alla politica in forma singola, di conseguenza, da un lato in Lombardia, Emilia e Toscana, quasi tutti i Comuni sono beneficiari di risorse, spesso però di importi piuttosto bassi. Al contrario in Campania ed anche in Lazio le risorse sono molto più concentrate su un numero minore di Comuni e interventi.

In Toscana, ben l'81% dei Comuni beneficia di almeno un progetto finanziato, e molti Comuni di più di uno (o di più di un cup). In Emilia Romagna, dove il 91% dei Comuni ha un progetto finanziato, è presente il numero di progetti per Comune più alto (2,2). Analogamente in Lombardia quasi tutti i Comuni

sono stati finanziati. Di conseguenza, il finanziamento medio per Comune non è in Toscana particolarmente alto, pari solo a 82 milioni di euro, ma nella nostra Regione questo va a vantaggio dell'87% della popolazione della regione, contro il 60% dell'intero paese (Tab. 7).

L'importo medio del finanziamento aumenta per classe dimensionale del Comune, come prevedibile, al contrario di quanto avviene per l'importo procapite, che privilegia i piccoli Comuni, passando da 259 a 8 euro, contro importi rispettivamente pari a 365 e 5 in Toscana (Graff. 8 e 9).

Tabella 7
PROGETTI CHE HANNO COME BENEFICIARIO SOLO COMUNI IN FORMA SINGOLA. 2021-2024

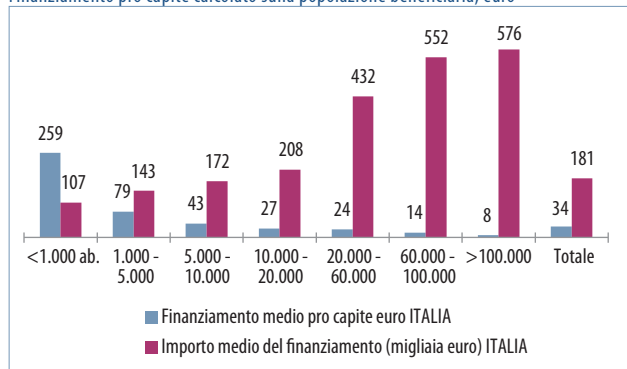
	Numero progetti finanziati	Numero di Comuni beneficiari (ha presentato progetti)	Numero medio di progetti per Comune	Numero Comuni nella Regione	% Comuni che hanno percepito finanziamenti	Finanziamento milioni euro	Finanziamento pro capite pop dei comuni beneficiari (Euro)	Popolazione beneficiaria dei finanziamenti (migliaia)	Popolazione beneficiaria dei finanziamenti rispetto alla pop regionale %	Importo mediano del finanziamento	Finanziamento rispetto a spesa investimenti media triennio %
Abruzzo	111	88	1,3	305	28,9	35	49,4	714	55,8	250.000	4,2
Basilicata	71	49	1,4	131	37,4	30	124,4	246	45,2	234.250	17,2
Calabria	184	129	1,4	404	31,9	37	46,1	821	44,2	100.000	6,6
Campania	38	31	1,2	550	5,6	116	68,9	1.687	30,0	2.479.070	8,9
Emilia-Romagna	743	302	2,5	330	91,5	111	30,1	3.704	83,4	98.119	12,3
Lazio	58	55	1,1	378	14,6	15	26,1	603	10,5	200.000	1,6
Liguria	215	127	1,7	234	54,3	43	39,3	1.111	73,2	198.000	8,2
Lombardia	2.116	1494	1,4	1.506	99,2	171	17,4	9.839	98,6	33.881	7,5
Marche	338	170	2,0	225	75,6	38	28,2	1.365	91,1	80.000	9,7
Molise	28	23	1,2	136	16,9	9	143,7	66	22,6	180.570	7,7
Piemonte	588	509	1,2	1.181	43,1	119	76,9	1.546	36,2	100.000	12,3
Puglia	281	160	1,8	257	62,3	105	52,5	2.015	51,2	150.000	15,2
Toscana	480	223	2,2	273	81,7	82	25,8	3.212	87,0	25.000	11,6
Umbria	69	41	1,7	92	44,6	22	36,6	621	71,8	300.000	14,1
Veneto	371	272	1,4	563	48,3	94	30,4	3.114	64,0	149.595	8,7
TOTALE	5.691	3673	1,5	7.904	46,5	1.035	33,8	30.669	60,8		8,8

Fonte: MEF

Federalismo in Toscana

Grafico 9
FINANZIAMENTO MEDIO PRO CAPITE E IMPORTO MEDIO DEL FINANZIAMENTO PER CLASSE DIMENSIONALE COMUNI ITALIA

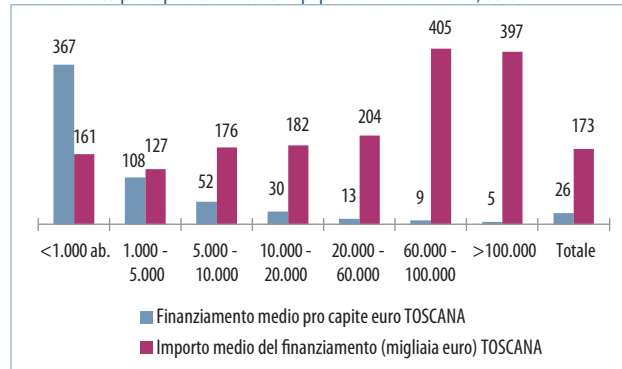
Finanziamento pro capite calcolato sulla popolazione beneficiaria, euro



Fonte: MEF

Grafico 10
FINANZIAMENTO MEDIO PRO CAPITE E IMPORTO MEDIO DEL FINANZIAMENTO PER CLASSE DIMENSIONALE COMUNI TOSCANA

Finanziamento pro capite calcolato sulla popolazione beneficiaria, euro

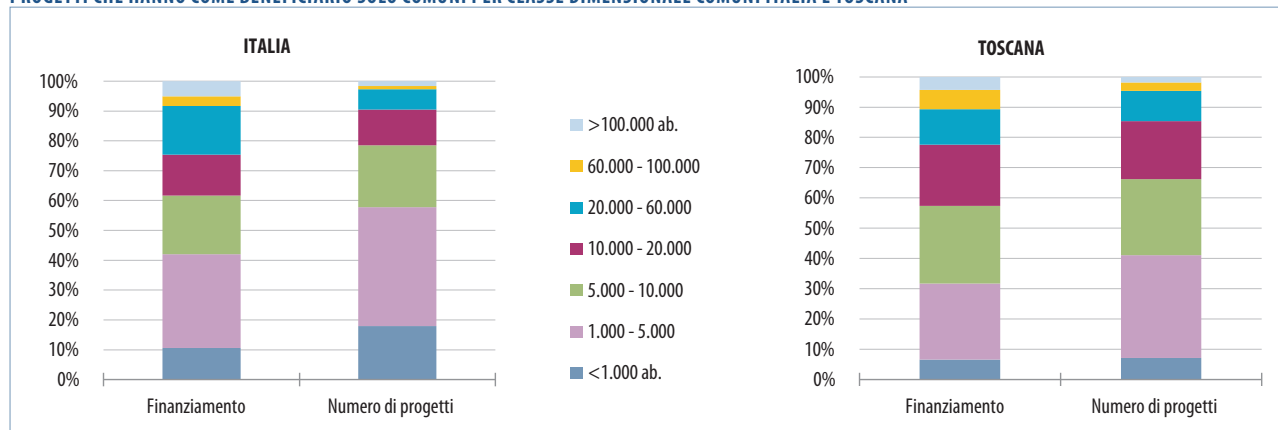


Fonte: MEF

In **Toscana** il rapporto tra risorse e numero di progetti sembra non favorire la frammentazione in piccolissimi progetti per piccolissimi Comuni al contrario di quanto avviene nella media nazionale, cosa che certamente in parte dipende anche dalla struttura amministrativa della Regione (il 30% delle ri-

sorse, per il 40% dei progetti vengono finanziati in Comuni al di sotto dei 5.000 abitanti, contro rispettivamente il 40% e il 60%). Lo stesso vale per i Comuni di più grandi dimensioni, sopra i 100mila abitanti (Graf. 11 e Tab. 12).

Grafico 11
PROGETTI CHE HANNO COME BENEFICIARIO SOLO COMUNI PER CLASSE DIMENSIONALE COMUNI ITALIA E TOSCANA



Fonte: MEF

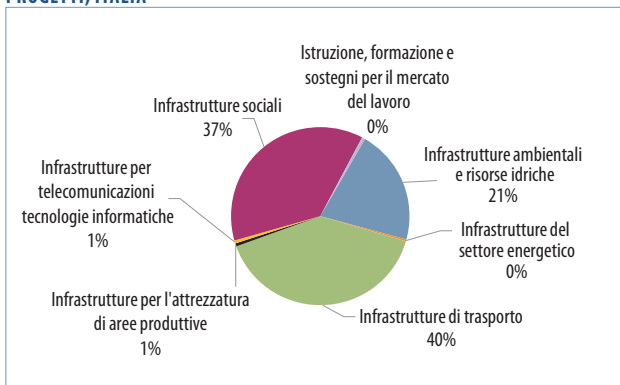
Tabella 12
PROGETTI FINANZIATI, COMUNI PER CLASSE DIMENSIONALE DEL COMUNE. REGIONE TOSCANA

	Finanziamento	Numero di progetti	Popolazione beneficiaria dei finanziamenti	Finanziamento medio pro capite	Importo medio del finanziamento
Fino a 1000 abitanti	5.470.386	34	14.910	367	160.894
Da 1000 a 5000 ab.	20.774.671	163	192.367	108	127.452
Da 5000 a 10000 ab.	21.336.842	121	406.762	52	176.338
Da 10000 a 20000 ab.	16.738.969	92	562.617	30	181.945
Da 20000 a 60000 ab.	9.780.279	48	754.664	13	203.756
Da 60000 a 100000 ab.	5.260.834	13	571.164	9	404.680
Oltre 100000 ab	3.576.876	9	709.580	5	397.431
TOTALE	82.938.857	480	3.212.064	26	172.789

Fonte: MEF

Ricorrendo all'incrocio con altre fonti informative¹ è stato possibile ottenere anche l'articolazione degli interventi per settore. La quota più alta di risorse è destinata alle infrastrutture di trasporto, a seguire le infrastrutture sociali e le risorse idriche. (Graf. 13)

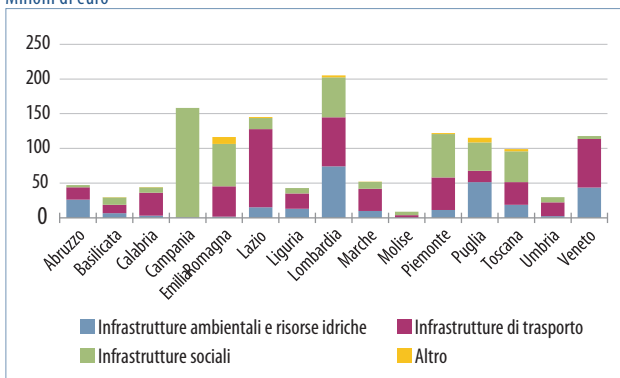
Grafico 13
IMPORTO FINANZIATO PER REGIONE E SETTORE D'INTERVENTO. TUTTI I PROGETTI, ITALIA



Fonte: nostre elaborazioni su OpenCup e Mef

Le infrastrutture di trasporto sono molto presenti in Lazio e Veneto, e il sociale in Campania. In Toscana le opere si distribuiscono in modo abbastanza uniforme sui diversi ambiti (Graf. 14).

Grafico 14
IMPORTO FINANZIATO PER SETTORE DELL'OPERA E REGIONE
Milioni di euro



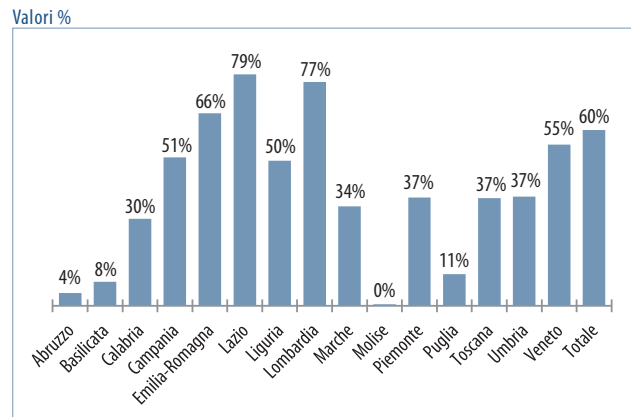
Fonte: nostre elaborazioni su OpenCup e Mef

Il finanziamento da parte dello Stato attrae risorse aggiuntive, nella forma della compartecipazione, che rappresenta il 60% del valore totale dei progetti finanziati nel Paese² (circa 3.35 miliardi di euro). Emilia-Romagna, Lazio e Lombardia registrano quote di cofinanziamento regionali superiori a quella nazionale, mentre in diverse Regioni del Mezzogiorno (Abruzzo, Basilicata, Molise e Puglia) si registrano percentuali inferiori al 10% (Graf. 15).

¹ L'elenco dei Codici Unici di Progetto (CUP) degli interventi è stato utilizzato per la ricerca delle informazioni relative al costo del progetto (inclusivo quindi della quota di co-finanziamento dei beneficiari), alle caratteristiche settoriali e tipologiche degli interventi e all'avanzamento dell'iter progettuale. Le fonti dati aggiuntive, a questo proposito, sono quelle delle banche dati OpenCup e BDAP-MOP.

² È stato possibile computare il valore totale dei progetti finanziati solo per i progetti riscontrabili nell'archivio OpenCup, che rappresentano l'85% del numero totale dei progetti finanziati. Inoltre, il dato sull'importo di progetto era in molti casi inferiore a quello del finanziamento, a indicare un probabile ritardo nell'aggiornamento, in OpenCup, delle informazioni di progetto. In questi casi si è provveduto a riallineare il valore del progetto a quello del finanziamento.

Grafico 15
RISORSE AGGIUNTIVE PER REGIONE



Fonte: Nostre elaborazioni su OpenCup e Mef

Infine, si riportano a seguire, a titolo descrittivo, gli ordinamenti dei primi progetti e ultimi in scala dimensionale, per avere una visione della tipologia di opere e del Comune di realizzazione (Tabb. 16-19).

Tabella 16
GRADUATORIE PROGETTI DI MAGGIORE DIMENSIONE. ITALIA

Nuovi treni di tipo "Regio Express" per il servizio ferroviario regionale	27.504.780,00
Acquisto di n. 6 treni Donizetti per il servizio ferroviario regionale	22.260.780,00
Lavori di realizzazione di un nuovo edificio per uffici e archivio regionale generale in Bari alla via Gentile	12.692.973,79
Lavori di completamento delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria nel territorio del Comune di Roma Capitale – Lotto 01 – OG3 (strade, autostrade, ponti)	9.300.000,00
Lavori di sistemazione del canale Acquarotta in località Lesina Marina del Comune di Lesina (FG): regolarizzazione delle sezioni lungo l'asta del canale della foce all'imbocco nel lago per il ripristino della originaria sezione e ripristino dei ponti". Completamento	8.500.000,00

Tabella 17
GRADUATORIE PROGETTI DI MINORE DIMENSIONE. ITALIA

Acquisto di n. 2 PC portatili	1.000,00
Attrezzature mobili uso pluriennale per la sicurezza dell'operaio comunale	774,00
Verde pubblico	
Acquisto di attrezzature mobili ad uso pluriennale per la manutenzione del verde pubblico	630,50
Completamento percorso pedonale per raggiungimento fermata TPL* via provinciale	441,46
Acquisto aspirapolvere	170,80

Tabella 18
GRADUATORIE PROGETTI DI MAGGIORE DIMENSIONE. TOSCANA

Pistoia, lavori di demolizione e ricostruzione dell'edificio scolastico che ospita la scuola Primaria Galileo Galilei, l'Istituto Comprensivo Cino da Pistoia e la Secondaria di Primo grado Cino da Pistoia	4.270.000,00
Opere di ripristino danni evento Giugno 2020 e mitigazione del rischio idrogeologico strada comunale Coreglia/Piastroso	3.300.002,93
Attivazione, secondo DGR 1199-2022, di collaborazione con Comune di Prato come soggetto coordinatore delle attività di "Dotazione di strumentazioni informatiche previsti da 1.7.2 M1 C1 del PNRR"	2.000.000,00
Scuola media "Giovanni della Casa"	1.751.850,00

Tabella 19
GRADUATORIE PROGETTI DI MINORE DIMENSIONE. TOSCANA

Palazzo comunale scuola elementare	10.134,09
Vari edifici comunali	10.134,09
Implementazione sistema di videosorveglianza Liciana sicura	10.000,00
"Tutti al mare"	8.500,00

3. I Comuni beneficiari, l'equilibrio di bilancio e la capacità di spesa delle amministrazioni

Le caratteristiche delle amministrazioni hanno importanza nell'avanzamento delle richieste del finanziamento e nell'accesso alle risorse? Tenendo conto della specificità del programma di spesa, rivolto a interventi di messa in sicurezza, della molteplicità di canali di finanziamento che il governo via via attiva, e infine della determinante più importante ovvero della necessità, si cerca di cogliere eventuali correlazioni con le caratteristiche finanziarie e demografiche delle amministrazioni. Sembrano più favoriti i Comuni delle regioni settentrionali, che risultano partecipare alla politica e dunque risultarne beneficiari con più frequenza di quelli appartenenti ad altri territori, ma soprattutto sembra importante la capacità di spesa da parte dei Comuni, rappresentata dalla propensione agli investimenti dimostrata nel periodo precedente e alla spesa per il personale dell'amministrazione, a segnalare la numerosità e la qualificazione (Tab. 20).

Tabella 20
MODELLO LOGISTICO SULLA PARTECIPAZIONE AL PROGRAMMA

	Odds Ratio	Std. Err.	P> z
Rigidità della spesa corrente	1,024591	0,4130309	0,9520
Autonomia tributaria	0,896496	0,205925	0,0340 *
Spesa in conto capitale media 2017-2015	0,999715	0,0000686	0,0000 ***
Saldo di competenza pro capite	1,000207	0,000153	0,0070 **
Comuni appartenenti a Regioni meridionali (dummy)	0,199712	0,0149347	0,0000 ***
Numero di dipendenti del Comune rispetto alla popolazione (x1.000 ab.)	0,956602	0,0078995	0,0000 ***
Spesa per il personale pro capite	1,000000	1,53E-09	0,7570
_cons	3,179662	1,250211	0,0030

***p<0.005; **p<0.025; *p<0.05

4. L'avanzamento degli investimenti

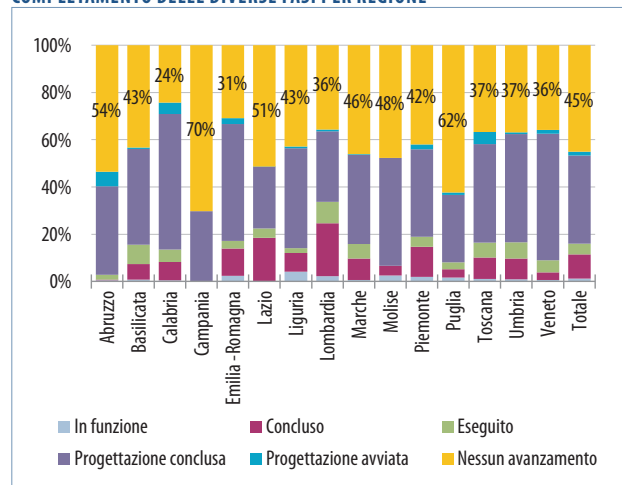
Al di là delle scelte delle politiche regionali nell'uso delle risorse, che possono anche dipendere dalle priorità locali, di assoluta rilevanza tanto per il territorio che per i cittadini sono i tempi di attuazione e messa in opera degli interventi. A sottolineare l'attenzione a questo aspetto, la norma prevedeva un vincolo su questo fronte, relativo all'aggiudicazione dei lavori entro un lasso di tempo predefinito (8 mesi in una prima versione, poi 1 anno).

Ciononostante, e nonostante l'importo veramente ridotto di molti progetti, l'analisi delle fasi di avanzamento, segnala che circa il 45% dei progetti riscontrabili in BDAP non registra nessun avanzamento e solo l'11% sono i progetti conclusi o la cui infrastruttura è già in funzione³ (Graf. 21).

A un generale ritardo, si aggiungono performance molto diversificate dal punto di vista territoriale. Emilia-Romagna, Toscana, Umbria, Veneto, Lombardia ma anche Calabria registrano una quota inferiore di risorse relative a interventi non attivati, mentre Puglia e Campania registrano invece percentuali molto alte. La concentrazione delle risorse su pochi interventi non sembra, quindi, aver premiato le amministrazioni locali di questi territori. Sembra proporsi, dunque, da questo punto di vista il dualismo territoriale già rilevato in altre occasioni.

³ Attraverso il ricorso all'incrocio tra banche dati di cui si è detto, è possibile inoltre rilevare che una percentuale di interventi vengono ereditati dal passato, il 14% sembrano, infatti risalire a precedenti programmazioni, avendo già acquisito un Cup in data antecedente al 2021.

Grafico 21
AVANZAMENTO IMPORTI FINANZIATI PER REGIONE. PERCENTUALE DI COMPLETAMENTO DELLE DIVERSE FASI PER REGIONE

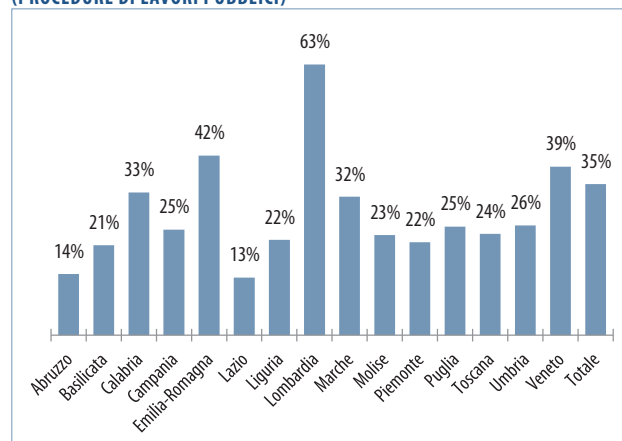


Fonte: nostre elaborazioni su OpenCup, BDAP e Mef

Le informazioni sulle fasi temporali riportate in BDAP, pur indicative sull'avanzamento dei progetti non consentono di identificare la quota di progetti che hanno già espletato la fase di aggiudicazione dei lavori sul mercato degli appalti. Per far luce su questo aspetto abbiamo integrato il set di informativo utilizzando gli Open Data Anac.

A questo proposito, il dato che otteniamo delinea una situazione ad oggi ancora piuttosto critica⁴. Il valore regionale delle procedure di gara aggiudicate rappresenta infatti una quota ancora marginale dell'importo regionale dell'investimento (finanziamento statale e compartecipazione locale) pari al 35%. Solo Emilia-Romagna, Veneto e Lombardia registrano quote di valore aggiudicato superiori al dato complessivo nazionale.

Grafico 22
AVANZAMENTO IN TERMINI DI IMPORTO DELLE PROCEDURE DI GARA AGGIUDICATE PER REGIONE. QUOTA PERCENTUALE DELL'IMPORTO TOTALE DEI PROGETTI RISCONTRABILE COME AGGIUDICATA SUL MERCATO DEGLI APPALTI (PROCEDURE DI LAVORI PUBBLICI)



Fonte: nostre elaborazioni su OpenCup, Mef e Anac

⁴ Va considerato, tuttavia, che il dato sulle aggiudicazioni sul mercato degli appalti risente di un fisiologico ritardo nelle comunicazioni da parte delle stazioni appaltanti e, in alcuni casi, di una vera e propria omissione della comunicazione da parte delle stesse. Questo si traduce in scarsa completezza del dato comunicato.

5. Conclusioni

Le politiche di bilancio restrittive del passato decennio hanno penalizzato pesantemente gli investimenti pubblici e tanto più quelli in capo alle amministrazioni locali, con un effetto pro-ciclico depressivo sulla crescita e acuendo il ritardo nella dotazione infrastrutturale del Paese. Su di essi ha inciso il recepimento particolarmente restrittivo da parte del governo italiano degli indirizzi di rigore finanziario concordati in sede europea, atteggiamento per altro in larga parte riconducibile alla fragilità dei nostri conti pubblici e alla dimensione del debito. L'uscita da questa fase ha visto il nuovo avvio di politiche di rilancio degli investimenti, a cui successivamente si sarebbe aggiunto il grande Piano di Investimenti pubblici europei PNRR. In vista di nuovi accordi sulle politiche di bilancio europee, è necessario studiare possibili strategie per evitare l'effetto depressivo che ha precedentemente colpito soprattutto le amministrazioni decentrate.

Il ruolo delle Regioni nella governance multilivello degli equilibri finanziari e degli investimenti territoriali ha fino ad oggi dato risultati molto incerti, ma è certamente una strategia pro-

mettente da considerare con attenzione per il prossimo futuro. L'applicazione della L. 145/2018 c.134 evidenzia scelte di policy diverse da parte delle diverse amministrazioni, certamente frutto da un lato delle posizioni regionali, ma anche – dall'altro – della capacità di attivazione da parte delle amministrazioni locali e di adesione alle proposte di investimento.

Sulla strada di un possibile rafforzamento delle autonomie regionali, certamente costituisce un ostacolo la disparità registrata tra aree del paese nell'avanzamento delle opere. Il superamento del persistente ritardo nell'adeguamento del capitale infrastrutturale a carico delle amministrazioni locali, diffuso nel paese e soprattutto in alcune sue aree, costituisce una condizione per il raggiungimento di un livello omogeneo dei livelli essenziali delle prestazioni nella dotazione infrastrutturale, garantito dalle stesse proposte di autonomia oggetto del dibattito odierno.

**IRPET*